

**FONDATION**  
*pour la* **RECHERCHE**  
**STRATÉGIQUE**

**JEUNES**  
chercheurs &  
doctorants

**EU Non-Proliferation and Disarmament Consortium**

*Promoting the European network of independent  
non-proliferation and disarmament think tanks*

**Renforcer la maîtrise des  
armements conventionnels en Europe :**  
*Une démarche par étapes pour surmonter les blocages*

**Eloise N. Watson\***

Septembre 2020

\*Travail de recherche effectué de mai à août 2020 lors d'un stage à la Fondation pour la recherche stratégique, financé par le Consortium de l'UE sur la non-prolifération et le désarmement

**À propos de l'auteur**

Eloise Watson a travaillé à la Fondation pour la recherche stratégique (FRS) en 2020 en tant que stagiaire de recherche dans le cadre du programme du Consortium de l'UE pour la non-prolifération et le désarmement. Elle a auparavant travaillé au ministère australien de la Défense et a effectué des stages au Bureau des Nations unies pour les Affaires de Désarmement, à la Ligue Internationale des Femmes pour la Paix et la Liberté et au sein de la Campagne Internationale pour l'Abolition des Armes Nucléaires (ICAN). Elle termine actuellement son Master en sécurité internationale à Sciences Po Paris.

**Remerciements**

Ce rapport a été préparé sous la supervision de Benjamin Hautecouverture, maître de recherche à la FRS, lors d'un stage de recherche à la FRS, financé par le Consortium de l'Union européenne (UE) pour la non-prolifération et le désarmement, dans le cadre d'une initiative éducative plus large de l'UE visant à renforcer les capacités de la prochaine génération de chercheurs et de praticiens dans le domaine de la non-prolifération. Les opinions exprimées dans ce document sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement celles de la FRS, du Consortium de l'UE pour la non-prolifération et le désarmement ou d'autres membres du réseau.

# Table des matières

<b>INTRODUCTION</b>	<b>4</b>
<b>SECTION 1 : OBSTACLES TECHNIQUES ET DE MISE EN ŒUVRE</b>	<b>5</b>
<b>SECTION 2 : OBSTACLES POLITIQUES</b>	<b>11</b>
<b>SECTION 3 : DES PISTES POUR SURMONTER LES BLOCAGES</b>	<b>14</b>
<b>CONCLUSION</b>	<b>25</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE</b>	<b>27</b>

## Introduction

La maîtrise des armements conventionnels en Europe est-elle vouée à prospérer, à fléchir ou bien à échouer ? Les experts alertent de plus en plus souvent sur le fait qu'elle pourrait suivre l'une de ces deux dernières voies.<sup>1</sup> L'architecture de maîtrise des armements conventionnels en Europe et les mesures de confiance qui la complètent se composent du traité sur les forces armées conventionnelles en Europe (FCE) de 1990, du traité sur le régime « Ciel ouvert » (TCO) de 1992 et du Document de Vienne sur les mesures de confiance et de sécurité (DV), initialement adopté en 1990 puis mis à jour en 2011. Pendant près de deux décennies, ces accords ont étayé la sécurité et la stabilité de l'Europe, ayant à la fois une importance symbolique et des effets notables sur le monde réel.<sup>2</sup> Toutefois, avec le temps, ils ont commencé à s'effiloche et, en particulier ces dernières années, le soutien dont ils bénéficiaient s'est affaibli, comme le montrent le retrait *de facto* de Moscou du FCE en mars 2015, ses efforts constants pour entraver toute modernisation du VD et la déclaration des États-Unis en mai 2020 visant à se retirer du TCO. Cette situation déjà très difficile en matière de maîtrise des armements conventionnels a été rendue plus précaire par (et en partie à cause de) l'augmentation significative des exercices militaires dans la région euro-atlantique, le durcissement des postures militaires - les États augmentant leurs dépenses, modernisant et<sup>3</sup>, dans certains cas, renforçant les effectifs de leurs forces armées - et la réapparition de perceptions de la menace prononcées et très contrastées. Malgré cet environnement de sécurité instable et imprévisible, les efforts de coopération dans l'ensemble de la région euro-atlantique<sup>4</sup> visant à renforcer le cadre de la maîtrise des armements conventionnels sont à l'évidence absents.

Ce rapport s'attache donc à répondre à deux questions principales. Premièrement, quels sont les facteurs qui contribuent le plus à la désintégration du système euro-atlantique de maîtrise des armements conventionnels ? Deuxièmement - le cas échéant -, quelles mesures les États européens peuvent-ils prendre pour endiguer cette trajectoire descendante et, au contraire, promouvoir un renouvellement des efforts sur le renforcement du régime de la maîtrise des armements

<sup>1</sup> Voir par exemple, Nicholas Williams Simon Lunn, « Modernising Conventional Arms Control : An Urgent Imperative », European Leadership Network, mars 2020, 2.

<sup>2</sup> Par exemple, le traité FCE a entraîné la destruction de plus de soixante-dix mille systèmes d'armes ; plus de cinq mille inspections sur place ont été effectuées et des dizaines de milliers de notifications concernant des exercices et des mouvements militaires ont été échangées. Voir Kimberly Marten, « Reducing Tensions Between Russia and NATO », Council on Foreign Relations, Council Special Report No. 79, mars 2017, 16.

<sup>3</sup> Voir Pavel Baev, « Ukraine: A Test for Russian Military Reforms », *Focus Stratégique*, Institut français de relations internationales, no. 56, mai 2015 ; et, Bettina Renz, « Russian Military Capabilities After 20 Years of Reform », *Survival* 56, no. 3 (2014).

<sup>4</sup> La portée géographique de la zone euro-atlantique s'entend ici des pays membres de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), c'est-à-dire des pays européens membres ou non de l'OTAN et des régions d'Asie situées à la périphérie européenne.

conventionnels et des mesures de confiance et de sécurité (CBMs)<sup>5</sup>? Le rapport est organisé en fonction de ces principaux objectifs. La section 1 examine les problèmes techniques et de mise en œuvre qui contribuent à la marginalisation du régime de la maîtrise des armements conventionnels, y compris son incapacité à couvrir les technologies nouvelles. Cette section passe également en revue les nombreuses propositions faites au cours de la dernière décennie pour remédier à ces déficits techniques et moderniser ainsi l'architecture dépassée. La section 2 présente une analyse des réalités politiques actuelles qui contribuent au démantèlement progressif de la maîtrise des armements conventionnels et entravent les tentatives pour la relancer. Enfin, la section 3 propose une série de mesures pratiques destinées à surmonter les défis politiques existants (ou, à tout le moins, à en réduire l'importance) et à jeter ainsi les bases d'une éventuelle relance de négociations.

## **Section 1 : Obstacles techniques et de mise en œuvre**

Les réalités technologiques et militaires ont considérablement évolué depuis le début de l'après-guerre froide, lorsque le FCE, le DV et le TCO ont été créés ou sont entrés en vigueur, sans toutefois que les dispositions de ces accords aient été adaptées en conséquence. Cette incapacité à suivre l'évolution de l'environnement de sécurité en Europe, combinée aux nombreux différends concernant la mise en œuvre par les États parties, a rendu ces accords de plus en plus inefficaces et dépassés.<sup>6</sup> Les limites techniques et les problèmes de mise en œuvre majeurs qui affectent les instruments de maîtrise des armements conventionnels en Europe sont examinés ci-dessous, ainsi que les mesures visant à les résoudre et à renforcer ainsi le régime de la maîtrise des armements conventionnels. Il convient de noter que ces faiblesses et les solutions proposées ne sont en aucun cas exhaustives ; le document ne cherche qu'à offrir un aperçu de celles qui sont jugées les plus importantes.

### **1.1 – Traité sur les forces conventionnelles en Europe (FCE)**

**La logique de blocs du FCE ne correspond plus à la réalité géopolitique actuelle.** L'objectif fondamental du FCE de maintien d'un équilibre des forces entre deux « blocs » militaires est dépassé, ce qui contribue à creuser le fossé politique entre l'Europe et l'Atlantique. Cette obsolescence du FCE a été reconnue depuis longtemps, notamment lors des négociations en vue de la signature d'un accord d'adaptation du traité FCE (FCE-A) au milieu et à la fin des années 1990. En tant que telles, les recommandations indiquent que tout nouveau traité ou toute mise à jour

<sup>5</sup> L'acronyme anglaise est « CBM » – confidence building and security measures.

<sup>6</sup> Voir par exemple, Torben Schütz, « Asymmetrical Arms Control: How to Account for Innovation and Diversity in European Armed Forces », DGAP kompakt, no. 12 (juin 2019).

remplace la structure de blocs du FCE par des plafonds nationaux et territoriaux individuels.<sup>7</sup> De plus, les propositions de mises à jour suggèrent de garantir que tout nouvel arrangement ne soit plus limité aux États parties au FCE mais prenne plutôt en compte les intérêts de sécurité de tous les États ayant un territoire ou des forces dans la zone d'application entre l'Atlantique et les montagnes de l'Oural<sup>8</sup> (similaire au FCE-A).

**Par ailleurs, les plafonds nationaux fixés par le traité pour les cinq catégories d'armes sont trop élevés.** Les plafonds nationaux du FCE sont actuellement beaucoup plus élevés que les dotations réelles de la plupart des États membres – en partie en raison de la réduction des niveaux de forces après la Guerre froide – ce qui les rend relativement insignifiants et pourrait en réalité permettre un réarmement à grande échelle.<sup>9</sup> Pour remédier à cette faiblesse technique, il est proposé que les plafonds nationaux actuels soient abaissés au niveau des dotations existantes, et qu'un régime concomitant de mesures de transparence vérifiables soit incorporé.

**L'accent mis par le traité sur les soldes numériques ne tient pas suffisamment compte de l'emplacement et de l'activité des forces armées et des équipements** qui pourraient être utilisés pour des opérations offensives transfrontalières. Les plafonds nationaux des éléments limités par le traité (ELT)), bien que toujours pertinents, sont moins critiques que l'endroit où se trouvent les unités disposant de ces équipements – leur localisation par rapport aux frontières internationales et aux garnisons.<sup>10</sup> Des zones de limitation ou CBMs pourraient donc être établies pour limiter les activités militaires et/ou les accumulations de forces dans des zones géographiques sensibles présentant un intérêt politique et stratégique. Ces mesures pourraient inclure la limitation des déploiements permanents de forces de combat importantes et des distances géographiques minimales entre ces forces (comprenant des systèmes de défense aérienne ou maritime basés au sol) ; la limitation du stationnement de forces étrangères (même avec le consentement du pays hôte) ;<sup>11</sup> et la limitation des forces de remplacement dans les zones adjacentes jugées politiquement ou militairement importantes.

<sup>7</sup> Wolfgang Richter, « Return to Security Cooperation in Europe: The Stabilizing Role of Conventional Arms Control », *Deep Cuts*, Working Paper n° 11, septembre 2017, 14.

<sup>8</sup> Wolfgang Richter, « Towards a Political Framework for Militarily Significant Conventional Arms Control in Europe » dans *International Workshop: Conventional Arms Control in Europe : New Approaches in Challenging Times*, éd. Wolfgang Zellner, CORE Working Paper, n° 26, avril 2015, 35-37, 36.

<sup>9</sup> Sur ce point, voir Hans-Joachim Schmidt, « A Fresh Start of Conventional Arms Control in Europe Will Face Many Structural Problems », *Peace Research Institute Frankfurt (PRIF) Report No. 151 (2017)*, 8, 11 ; et, Gregory G. Govan, « Conventional Arms Control in Europe: Some Thoughts About an Uncertain Future », *Deep Cuts*, Issue Brief no. 5, juillet 2015, 2.

<sup>10</sup> Govan, « Conventional Arms Control in Europe », 2.

<sup>11</sup> Paul Schulte, « Developing a New Approach to Conventional Arms Control », *OSCE Security Days*, Vienne, 4 mars 2013, 5.

**Le traité ne fixe pas de limites – en partie ou en totalité – aux nouvelles technologies militaires offensives et défensives.** Le FCE vise à assurer un équilibre numérique des forces (c'est-à-dire la *quantité* d'équipements) entre les pays, mais l'émergence de nouvelles technologies essentielles et de capacités de combat modernes attire de plus en plus l'attention sur les questions liées à la *qualité* des armes. Certains experts vont même jusqu'à affirmer que cette orientation quantitative de la maîtrise des armements incite à améliorer la qualité des catégories d'équipements réglementés (et à mettre davantage l'accent sur les catégories non réglementées)<sup>12</sup>, ce qui ne permet pas d'assurer une augmentation durable de la prévisibilité militaire.

En conséquence, il est recommandé d'élargir le champ d'application des catégories d'armement traditionnelles du FCE pour y inclure un nouveau catalogue des ELT.<sup>13</sup> Les dispositions actualisées du FCE, ou celles de tout futur traité sur la maîtrise des armements conventionnels, pourraient inclure l'échange d'informations sur le développement actuel et prévu de ces nouveaux systèmes d'armes, ainsi que des régimes d'inspection correspondants, avec l'obligation de visiter chaque année les installations concernées afin de procéder à la vérification des informations fournies.<sup>14</sup> Un nouveau catalogue des ELT pourrait comprendre les éléments suivants :

- des capacités de transport qui permettent le déploiement rapide de forces conventionnelles et la concentration à grande vitesse de la puissance de feu militaire conventionnelle, comme le transport aérien stratégique des forces aériennes et terrestres ;<sup>15</sup>
- des capacités militaires liées aux réseaux<sup>16</sup> telles que la guerre électronique, qui permettent à des forces bien plus réduites que pendant la Guerre froide d'opérer avec un appui-feu situé loin d'une zone de combat potentielle ;<sup>17</sup>
- les forces navales, dont la pertinence pour les opérations militaires contemporaines sur terre augmente en raison de leur équipement en missiles à longue portée précis et en aéronefs embarqués pouvant également être utilisés contre des cibles terrestres ;<sup>18</sup>

<sup>12</sup> Voir, par exemple, Schütz, « Asymmetrical Arms Control », 2.

<sup>13</sup> Peter Van Ham, « Modernizing Conventional Arms Control in the Euro-Atlantic Region », Clingendael Report, septembre 2018, 25.

<sup>14</sup> Corentin Brustlein, « The Erosion of Strategic Stability and the Future of Arms Control in Europe », *Proliferation Papers*, Institut français de relations internationales, n° 60, novembre 2018.

<sup>15</sup> Hans-Joachim Schmidt, « Back to Basics: Conventional Arms Control », *Security Community* 1 (2014), 10.

<sup>16</sup> « network-centric warfare capabilities », comme on dirait en anglais

<sup>17</sup> Van Ham, « Modernising Conventional Arms Control », 25.

<sup>18</sup> PIR Center Press, « Prospects of conventional arms control in Europe », 18 mai 2017, consulté à l'adresse : <http://pircenter.org/en/news/6917-prospects-of-conventional-arms-control-in-europe>.

- les systèmes d'armes autonomes/non pilotées,<sup>19</sup> tels que les drones et les véhicules aériens sans pilote ;
- les systèmes de défense aérienne et antimissile et les systèmes de frappe conventionnels à longue portée ;<sup>20</sup> et
- d'autres capacités critiques émergentes, telles que les capacités de frappe hypersonique jugées les plus aptes à mener des opérations de contre-force conventionnelle à portée intercontinentale.<sup>21</sup>

## **1.2 - Traité Ciel Ouvert (TCO)**

Bien que moins entaché de défauts techniques que le traité FCE, le traité Ciel Ouvert souffre néanmoins de problèmes de conformité - au premier rang desquels les **restrictions unilatérales de la Russie sur la conduite des vols d'observation au-dessus de son territoire**, plus précisément dans un rayon de 500 kilomètres de l'oblast de Kaliningrad. Aucun mécanisme du traité n'autorise une telle restriction unilatérale,<sup>22</sup> mais la Russie la justifie par son désir d'éviter que ne se reproduise la perturbation de l'espace aérien de Kaliningrad ayant eu lieu lors d'un vol d'observation polonais en 2014. Pour surmonter ce problème de mise en œuvre, la Commission consultative pour le régime « Ciel Ouvert » (CCCO) pourrait élaborer un protocole additionnel qui codifie certaines limites de distance mutuellement acceptables au-dessus de Kaliningrad, en échange de la levée des restrictions de vol au-dessus de l'Alaska et d'Hawaï.<sup>23</sup> Une autre possibilité serait de parvenir à un compromis qui désignerait Kaliningrad comme un aéroport « Ciel Ouvert » avec sa propre restriction de distance de vol – ce qui éviterait une surcharge de l'espace aérien local, mais qui pourrait s'écarter légèrement des préférences de la Russie.<sup>24</sup> Le fait que la Russie ait autorisé un vol effectué par les États-Unis, l'Estonie et la Lituanie dans la zone des 500 kilomètres en février 2020 permet d'être optimiste quant à une future résolution de cette question.<sup>25</sup>

---

<sup>19</sup> Voir par exemple, le ministère fédéral allemand des Affaires étrangères, « Speech by Federal Foreign Minister Sigmar Gabriel at the Opening of the Conference Making Conventional Arms Control Fit for the 21st Century », 6 septembre 2017.

<sup>20</sup> Brustlein, « The Erosion of Strategic Stability », 53.

<sup>21</sup> *Ibid*, 65.

<sup>22</sup> Le TCO autorise des limites différentes pour les territoires séparés du continent afin de garantir une « observation efficace » à deux conditions : si le territoire est séparé de plus de 600 km ou s'il est situé au-delà de 35 % de la distance de vol maximale d'un aéroport « Ciel ouvert » désigné. Mais aucune de ces conditions ne s'applique à la région de Kaliningrad. Voir Alexander Graef, « The End of the Open Skies Treaty and the Politics of Compliance », *Lawfare*, 6 juillet 2020.

<sup>23</sup> Alexandra Bell, Wolfgang Richter, Andrei Zagorski, « How to Fix, Preserve and Strengthen the OST », *Deep Cuts*, Issue Brief no. 9, mars 2020, 3.

<sup>24</sup> Wolfgang Richter, « Attack on the Open Skies Treaty: President Trump Wants to Withdraw from the Open Skies Treaty, » *Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) Comment*, n° 29, juin 2020.

<sup>25</sup> Névine Schepers, « Keeping the Skies Open over Europe », *CSS Policy Perspectives* 8, no. 8, juillet 2020, 2.

**La Russie impose également des restrictions de proximité unilatérales sur les vols d'observation au-dessus des régions géorgiennes d'Abkhazie et d'Ossétie du Sud occupées par la Russie**, auxquelles la Géorgie a répondu en suspendant le droit de la Russie d'observer son territoire depuis 2012.<sup>26</sup> La Russie refuse les vols dans une zone de 10 km le long de sa frontière avec ces régions, car elle les considère comme des États indépendants (contrairement à la Géorgie et à la plupart des autres États) et applique donc la règle du traité consistant à maintenir les vols d'observation à une distance de 10 km de la frontière des États non parties. Les propositions visant à permettre la reprise des vols du TCO entre la Russie et la Géorgie sont largement axées sur la recherche d'une solution de compromis qui évite de mentionner le statut des régions contestées mais se contente de délimiter le territoire uniquement par des coordonnées géographiques.<sup>27</sup> Par exemple, sur la base du document de l'OSCE de 1993 sur les « Mesures de stabilisation pour les situations de crise localisées »,<sup>28</sup> et sans modifier les positions nationales russes ou géorgiennes sur le statut de l'Abkhazie ou de l'Ossétie du Sud, une organisation tierce telle que l'OSCE pourrait fournir des avions exploités par elle pour faciliter le survol du territoire russe et géorgien et même le survol des territoires séparatistes – bien que ces derniers ne soient pas nommément mentionnés dans l'accord.<sup>29</sup>

### **1.3 - Document de Vienne (VD)**

Des problèmes techniques et de mise en œuvre ont également sapé le Document de Vienne 2011 (DV 2011) et ses principaux objectifs de transparence et de renforcement de la confiance et de la sécurité. L'une des principales limites du DV 2011 est que **ses seuils de notification et d'observation des activités militaires sont trop élevés.**<sup>30</sup> **En outre, son mécanisme de notification et d'inspection ne s'applique pas aux exercices « surprises ».** La Russie a exploité ces lacunes : elle a régulièrement déclaré que le nombre de troupes participant à ses exercices se situait juste en dessous du seuil de 13 000 hommes (quelle que soit la taille réelle de ses exercices)<sup>31</sup>

<sup>26</sup> Thomas Frear, « Open Skies : A Status Neutral Approach for Georgia and Russia, » ELN Policy Brief, août 2017, 4.

<sup>27</sup> Sur « l'approche neutre », voir par exemple Johan Engvall, Gudrun Persson (ed.), Robert Dalsjö, Carolina Vendil Pallin et Mike Winnerstig, « Conventional Arms Control : A Way Forward or Wishful Thinking ? » Stockholm, Suède: Swedish Defence Research Agency, ROI-R-4586-SE, avril 2018, 66 ; Anne Witkowsky, Sherman Garnett et Jeff McCausland, « Salvaging the Conventional Armed Forces in Europe Treaty Regime : Options for Washington », Arms Control Series Paper 2, Brookings, mars 2010, 18 ; et, Richter, « Return to Security Cooperation in Europe », 13.

<sup>28</sup> OSCE, « Stabilising Measures for Localised Crisis Situations », Programme for Immediate Action Series, n° 2, 25 novembre 1993, consulté à l'adresse : <https://www.osce.org/files/f/documents/7/b/42314.pdf>.

<sup>29</sup> Thomas Frear, « A Status Neutral Approach », 7.

<sup>30</sup> Gustav Gressel, « Under the Gun : Réarmement pour la maîtrise des armements en Europe », ECFR Policy Brief, n° 273, novembre 2018, 5.

<sup>31</sup> Par exemple, une fois que l'exercice Tsentrde russe a débuté en 2015, TASS a signalé que 95 000 soldats y ont participé et Russia Today a signalé que 100 000 soldats y ont participé. De même, après la fin des exercices Kavkaz 2016, TASS a rapporté « plus de 120 000 militaires et personnels civils impliqués ». La Russie a déclaré à l'OSCE qu'aucun des deux exercices ne dépassait 13 000 hommes. Voir Lee Litzenberger, « Beyond Zapad 2017 : Russia's Destabilizing Approach to Military Exercises », War on the Rocks, 28 novembre 2017.

ou bien a divisé les exercices à grande échelle en exercices plus petits sous différents commandements afin d'éviter la nécessité d'une notification préalable et d'une observation extérieure.<sup>32</sup> En outre, elle a utilisé à outrance la disposition exemptant les exercices à court préavis de notification préalable en menant régulièrement de telles activités.<sup>33</sup> Les propositions de modernisation du DV 2011 formulées par les États occidentaux visent donc à abaisser le seuil de notification préalable et d'observation du personnel, du matériel et des exercices, et à inclure les exercices à court préavis.

**La vérification du respect par les États du DV est limitée, en particulier dans les situations de crise.** Comme cela a été souligné lors du conflit entre la Russie et l'Ukraine, le nombre de trois inspections autorisées par an et par pays pour le contrôle des activités militaires est trop faible dans les situations de crise, et les réglementations qui permettent des inspections de suivi en dehors des quotas habituels pendant les crises font également défaut.<sup>34</sup> Pour remédier à ces lacunes dans le mécanisme de crise du document, plusieurs mesures peuvent être proposées, telles que l'autorisation d'inspections plus intrusives<sup>35</sup> et fréquentes pendant les crises et la redéfinition des 'activités militaires inhabituelles.' L'établissement d'un mécanisme spécial pour la transparence et la vérification des activités militaires et les concentrations de forces inhabituelles pendant les situations de crises est également suggéré, dispositif qui prévoirait, dans certaines circonstances, qu'un acteur neutre tel que le Centre de prévention des conflits de l'OSCE ou le Secrétaire général puisse mener des inspections d'enquête ou des missions d'inspection et de vérification.<sup>36</sup>

Enfin, les **règlements du DV ne concernent pas les forces de défense navale et aérienne, et ne tiennent pas suffisamment compte de l'impact des capacités de combat modernes**, telles que les munitions guidées de précision à longue portée.<sup>37</sup> Une nouvelle mise à jour du document pourrait donc inclure la révision des catégories d'échange d'informations et l'élargissement de ces

---

<sup>32</sup> Par exemple, dans le cas de l'exercice Zapad en 2017, les troupes ont été entraînées dans des zones de la Russie au nord et au sud de l'exercice biélorusse. Voir *ibid* ; et, Schmidt, « A Fresh Start of Conventional Arms Control in Europe », 10.

<sup>33</sup> Le président Poutine a rétabli en 2013 les exercices « surprises » à grande échelle, dont quatre à six sont menés chaque année à différents niveaux. Voir Dave Johnson, « VOSTOK 2018 : Ten Years of Russian Strategic Exercises and Warfare Preparation, » *NATO Review*, 20 décembre 2018.

<sup>34</sup> Schmidt, « A Fresh Start of Conventional Arms Control in Europe », 10.

<sup>35</sup> Lucien Kleinjan, « Conventional Arms Control in Europe : Decline, Disarray, And the Need for Reinvention », *Arms Control Today* 46, n° 5 (juin 2016), p. 24.

<sup>36</sup> Sur ce point, voir par exemple Teija Tiilikainen, éd. « Reviving Co-operative Security in Europe through the OSCE », *The OSCE Research Network*, 25 ; et, ŁukaszKulesa, Denitsa Raynova et Thomas Frear, « Avoiding Hazardous Incidents in the Euro-Atlantic Area : Report on the Workshop Held in Brussels, 21-22 September 2016, » European Leadership Network, octobre 2016, 8.

<sup>37</sup> Van Ham, « Modernizing Conventional Arms Control », 17-18.

catégories pour inclure les forces navales, les systèmes de défense aérienne et antimissile, les drones et les missiles de croisière et balistiques.

## Section 2. Obstacles politiques

*« Les nations ne se méfient pas les unes des autres parce qu'elles sont armées ; elles sont armées parce qu'elles se méfient les unes des autres »*

-Ronald Reagan, 1986

Plusieurs défis politiques majeurs viennent s'ajouter aux problèmes techniques et de mise en œuvre mentionnés ci-dessus. Ces défis, qui ont provoqué l'atrophie de l'infrastructure de la maîtrise des armements conventionnels en Europe et ont bloqué les efforts d'expansion ou de modernisation de cette discipline, sont examinés ci-dessous.

### **2.1 – Un climat politico-militaire marqué par la méfiance**

La méfiance croissante qui caractérise les relations entre l'OTAN et la Russie est facilement perceptible. Cette méfiance est avant tout le produit de perceptions divergentes de la menace par les deux acteurs. L'étude de la perception de la menace telle que présentée par les deux parties dépasse le cadre de cet article ; cependant, il suffit de souligner que Moscou évoque constamment la politique jugée « hostile » des pays de l'OTAN envers la Russie, alors que la plupart des pays occidentaux se méfient de plus en plus des nouvelles ambitions militaires de Moscou à la suite de son annexion illégale de la Crimée et de son agression dans l'est de l'Ukraine. Ces récits concurrents portant sur la menace représentée par l'autre alimentent la suspicion au plus haut niveau politique, ce qui entraîne depuis plusieurs années la modernisation des forces et capacités militaires de la Russie et de l'OTAN, <sup>38</sup> ainsi que des manœuvres militaires à grande échelle et des exercices « surprises ». <sup>39</sup> En outre, une telle méfiance empoisonne l'atmosphère politique dans la mesure où elle empêche toute discussion substantielle sur le développement de nouvelles CBMs et de mesures de maîtrise des armements conventionnels. En effet, la Russie a souligné à plusieurs reprises que le climat politique défavorable actuel – dominé par ce qu'elle décrit comme un « déficit de

<sup>38</sup> Katarzyna Kubiak, « Towards a More Stable NATO-Russia Relationship », ELN-RIAC Euro-Atlantic Security Report, février 2019, 3.

<sup>39</sup> Van Ham, « Modernizing Conventional Arms Control », 3.

confiance »<sup>40</sup> et une « politique d'endiguement de la Russie »<sup>41</sup> par l'OTAN – n'est pas propice à des discussions productives sur la modernisation du DV ou la négociation de nouvelles CBMs.

Les visions divergentes de la Russie et des pays de l'OTAN sur le futur ordre de sécurité européen ne font qu'aggraver la méfiance. Pour la Russie, l'ordre de sécurité européen actuel est perçu comme biaisé à l'égard des organisations euro-atlantiques. Il est probable que Moscou s'efforce d'établir un ordre alternatif qui lui offre une sphère d'influence dans son voisinage immédiat, éventuellement liée au fait de disposer d'un veto sur un nouvel élargissement (à l'est) de l'OTAN.<sup>42</sup> En revanche, pour l'Occident, la priorité est de défendre l'ordre de sécurité européen de l'après-guerre froide. Dans cette optique, les États-Unis et un groupe d'États européens<sup>43</sup> affirment que la maîtrise des armements conventionnels et les CBMs n'ont de sens que si elles s'inscrivent dans un ordre fondé sur des règles,<sup>44</sup> soutenant ainsi qu'il ne peut y avoir de négociations sur un nouveau cadre de la maîtrise des armements conventionnels tant que la Russie ne se sera pas remise en conformité avec « les principes mêmes qui devraient servir de base à tout nouvel effort de maîtrise des armements conventionnels ».<sup>45</sup> Discuter de la sécurité européenne en général et de la maîtrise des armements conventionnels et des CBMs en particulier avec la Russie serait, à leurs yeux, le signe d'un *business as usual*<sup>46</sup>, ce qui pourrait sous-entendre une légitimation des violations commises par la Russie des principes fondamentaux du droit international, tout en relançant le débat sur les propositions de Moscou visant à remodeler le système de sécurité européen dans son intérêt.<sup>47</sup>

---

<sup>40</sup> Andrei Belousov, le représentant permanent adjoint de la Russie auprès des Nations unies à Genève, a noté qu' « [...] étant donné le déficit de confiance actuel, on ne peut s'attendre à une percée sérieuse dans la sphère du contrôle des armements supplémentaire en Europe ». Voir TASS, « Russia Rejects Proposals to Modernize Vienna Document », 31 octobre 2019.

<sup>41</sup> Cette perception d'une « politique d'endiguement » de l'OTAN a été réitérée par le ministre russe des Affaires étrangères Sergey Lavrov en décembre 2019 : « Dans une situation où, au lieu de dialoguer, nous sommes confrontés à un endiguement agressif de notre pays, nous ne voyons aucun sens à un débat sur la modernisation du Document de Vienne 2011 ». Voir OSCE, « Statement by the Delegation of the Russian Federation », 834<sup>th</sup> Plenary Meeting, FSC Journal n° 840, Agenda item 1, 9 novembre 2016 ; et TASS, « Russia Sees No Sense in Modernizing Vienna Document Amid Containment Policy – Lavrov », 5 décembre 2019.

<sup>42</sup> Engvall et Persson (ed.), « A Way Forward or Wishful Thinking ? » 5.

<sup>43</sup> Au sein de l'OSCE, les États qui partagent ce point de vue comprennent le Royaume-Uni, le Canada, la Pologne et la Roumanie. Les États baltes et la Finlande partagent un scepticisme similaire quant aux perspectives d'un nouveau régime de maîtrise des armements conventionnels dans un contexte où la Russie a violé les accords existants. Voir Christian Nünlist, « Under Pressure : The Uncertain Future of the OSCE Structured Dialogue », *Security and Human Rights Monitor*, 29 novembre 2018.

<sup>44</sup> Engvall et Persson (ed.), « A Way Forward or Wishful Thinking ? » 68.

<sup>45</sup> Ces dernières années, les fonctionnaires du Département d'État ont conclu que les nouvelles initiatives de maîtrise des armements sont difficiles à envisager. Voir par exemple, US Department of State, « Revitalizing Military Confidence-Building, Risk Reduction, and Arms Control in Europe, » Remarks by Bruce I. Turner, Deputy Assistant Secretary, Bureau of Arms Control, Verification and Compliance, at the OSCE Security Days Round Table on Re-launching Conventional Arms Control in the OSCE Context, Vienne, Autriche, 3 octobre 2016.

<sup>46</sup> Justyna Gotkowska, « The German Initiative for Arms Control : Time for a Dialogue With Russia », *Centre for Eastern Studies - OSW*, 9 septembre 2016.

<sup>47</sup> Engvall et Persson (ed.), « A Way Forward or Wishful Thinking ? » 66-67.

## **2.2 – La perception croissante que les coûts de la maîtrise des armements conventionnels l'emportent sur ses avantages**

Étroitement liée au défi susmentionné est l'impression de plus en plus répandue parmi les acteurs clés que souscrire au régime actuel de maîtrise des armements conventionnels en Europe ou s'engager dans le processus de sa modernisation entraîne des coûts plus importants que les bénéfices qui pourraient être attendus. Par exemple, la récente décision des États-Unis de se retirer du TCO a presque certainement été alimentée par un calcul défavorable du rapport coût-bénéfice à rester un État partie, y compris la perception d'un coût important en matière de sécurité.<sup>48</sup> L'intensification de la concurrence stratégique sino-américaine a aussi probablement amplifié la perception par Washington des coûts associés à toute limitation des capacités conventionnelles américaines, d'autant plus que le régime de maîtrise des armements conventionnels en Europe ne limite pas les capacités chinoises.<sup>49</sup>

### **2.3 Les tendances, les priorités et la marge de manœuvre politique des dirigeants**

Les objectifs, les capacités et les faiblesses des dirigeants sont « cruciaux pour comprendre les intentions, les capacités et les stratégies d'un État »<sup>50</sup> – y compris leur approche de la maîtrise des armements conventionnels. Le présent rapport ne s'attache pas à l'examen des profils psychologiques du président Trump et du président Poutine ; cependant, il convient de souligner plusieurs tendances clés en matière de leadership qui sont susceptibles de rendre plus difficile la relance de la maîtrise des armements conventionnels en Europe. En premier lieu, les deux présidents cherchent à éviter les perceptions de faiblesse ou d'apaisement - une caractéristique qui pourrait devenir de plus en plus prononcée chez le président Trump à mesure que la campagne électorale présidentielle actuelle progresse. Par exemple, Milan Uhrík, membre de la délégation à la commission parlementaire de coopération UE-Russie, suggère que la raison sous-jacente de la position intransigeante du président Trump sur les accords de maîtrise des armements est « de montrer aux citoyens américains (et aux électeurs) qu'il n'est pas sous influence russe, que les États-Unis sont « à nouveau forts ».<sup>51</sup> Andreï Kozyrev, qui a été ministre des Affaires étrangères dans le

---

<sup>48</sup> L'administration américaine actuelle estime que le TCO pourrait faciliter l'espionnage russe : « La Russie pourrait maintenant utiliser les images recueillies lors de ces vols pour soutenir sa nouvelle doctrine de ciblage des infrastructures critiques américaines et européennes avec des missiles de nature conventionnelle ». Voir par exemple, US Department of State, « Russian Arms Control Compliance and the Challenge of the Next Agreement : Remarks by Dr Christopher Ashley Ford, Assistant Secretary Bureau of International Security and Non-Proliferation », 23 juin 2020.

<sup>49</sup> L'orientation stratégique des États-Unis est déterminée par le facteur russe ainsi par ses relations avec les autres grandes puissances. Par exemple, l'extension du nouveau traité START s'est fortement concentrée sur le désir de l'administration américaine de poursuivre un accord incluant à la fois la Russie et la Chine.

<sup>50</sup> Daniel Byman et Kenneth Pollack, « Let us Now praise Great Men: Bringing the Statesman Back », *International Security* 25, no. 4 (2001), 109.

<sup>51</sup> Milan Uhrík, membre de la délégation à la commission parlementaire de coopération UE-Russie, cité dans Sputnik, « Pundits : US Uncompromising Stance on Open Skies Treaty May Result in Europe Losing Patience One Day », 19

gouvernement Eltsine, note des similitudes entre les dirigeants américains et russes actuels : les deux présidents « [...] se soucient moins de la démocratie et des valeurs, et plus de la réussite personnelle, quelle que soit la définition qu'on lui donne ».<sup>52</sup> Dans cette optique, le leadership en matière de politique étrangère et l'engagement diplomatique mondial, y compris les relations d'alliance avec les États-Unis, figurent sans doute beaucoup moins à l'ordre du jour de l'administration Trump que sous les administrations précédentes. De même, la priorité des nouvelles initiatives de maîtrise des armements a été éclipsée par la pandémie de COVID-19.<sup>53</sup> Une telle crise limite la marge de manœuvre des dirigeants, ainsi que la capacité des gouvernements à appuyer de nouvelles politiques ou initiatives de maîtrise des armements, en particulier celles qui pourraient déclencher des luttes intestines ou consommer des ressources limitées.<sup>54</sup>

### Section 3 : Des pistes pour surmonter les blocages

Ces défis politiques indiquent que le climat actuel n'est pas propice à l'élaboration d'un nouvel accord de maîtrise des armements conventionnels en Europe. Tant que la méfiance et la confrontation profondément enracinées qui imprègnent les relations OTAN-Russie (et États-Unis-Russie) perdureront, la maîtrise des armements conventionnels restera dans une impasse, car une telle dynamique politique bloque l'engagement profond et constructif nécessaire à la mise en place de mesures de maîtrise des armements conventionnels et de CBMs pertinentes et entrave les progrès dans la mise en œuvre des recommandations techniques exposées dans la section 1. Qu'est-ce qui pourrait donc permettre une renaissance de la maîtrise des armements conventionnels en Europe ? Plus précisément, existe-il des mesures pragmatiques que les États pourraient prendre dès à présent permettant de favoriser les conditions nécessaires au lancement de négociations à plus long terme sur la mise à niveau de l'architecture de maîtrise des armements conventionnels en Europe ?

#### **3.1 - Réduire la méfiance et désamorcer le potentiel d'escalade entre la Russie et l'OTAN**

Avant tout, une attention et une énergie concertées devraient être consacrées à désamorcer le potentiel d'escalade immédiat et à réduire le climat de méfiance entre la Russie et l'OTAN, et entre

juillet 2020, consulté à l'adresse : <https://sputniknews.com/analysis/202007191079924401-us-uncompromising-stance-on-open-skies-treaty-may-result-in-europe-losing-patience/>.

<sup>52</sup> Andreï Kozyrev cité dans Evan Osnos, David Remnick et Joshua Yagga, « Trump, Putin and the New Cold War », *The New Yorker*, 6 mars 2017, consulté à l'adresse :

<https://www.newyorker.com/magazine/2017/03/06/trump-putin-and-the-new-cold-war>.

<sup>53</sup> La marge de manœuvre est limitée car les gouvernements de l'ensemble de la région euro-atlantique sont assaillis par la pandémie de COVID-19. Sur ce point, voir par exemple, Dr Ian Davis, « Verification and Implementation : A collection of Analysis on International Agreements for Security and Development, 2019 », 2019 VERTIC Yearbook, juillet 2020, vii - viii.

<sup>54</sup> Gressel, « Under the Gun : Réarmement pour la maîtrise des armements en Europe », 24.

la Russie et les États-Unis en particulier. Comme l'a récemment expliqué le vice-ministre russe des Affaires étrangères, Sergei Ryabkov, Moscou a « perdu la confiance en Washington en tant que leader et [...] il est nécessaire de commencer à la rétablir progressivement [par] la tactique des petits pas ».<sup>55</sup> L'un des mécanismes les plus importants pour restaurer la confiance est peut-être un dialogue ouvert, soutenu et rigoureux entre la Russie et l'Occident visant à clarifier les préoccupations et à améliorer la compréhension mutuelle des capacités, des intentions et des perceptions respectives de la menace. Ce type de dialogue a eu lieu ces dernières années, bien que dans un nombre limité de forums internationaux : l'OSCE et son dialogue structuré (SD), et les réunions du Conseil OTAN-Russie (COR) au niveau des ambassadeurs.<sup>56</sup> Tous les autres instruments de communication Est-Ouest ont été temporairement gelés à la suite de l'annexion illégale de la Crimée par la Russie en 2014, y compris le dialogue politique de haut niveau entre la Russie et l'UE et les réunions du groupe de travail du COR sur la maîtrise des armements, le désarmement et la non-prolifération. Il est peu probable que ces canaux de communication reprennent à court terme, étant donné le climat politique actuel. Il est également peu probable que de nouveaux canaux soient établis - et encore moins qu'ils prospèrent - étant donné que des acteurs clés tels que les États-Unis ne fourniront probablement pas l'engagement politique requis (notant leur aversion pour toute perception de récompense du « mauvais comportement » de la Russie et pour ce qu'ils considèrent comme un « champ de plateformes de discussion et d'institutions déjà très encombré »).<sup>57</sup> Face à cette réalité, un investissement plus important dans le COR au niveau des ambassadeurs, le dialogue structuré de l'OSCE et les dialogues en format « Track II » sera crucial, ainsi qu'une définition plus adaptée de l'ordre du jour de ces dialogues. Pour des raisons de portée, les recommandations de ce rapport se concentrent exclusivement sur le dialogue structuré de l'OSCE et les dialogues en format « Track II ».

### *3.1.1 – Le Dialogue structuré de l'OSCE*

À la suite de la proposition de Frank-Walter Steinmeier, ancien ministre allemand des Affaires étrangères, de « relancer un dialogue sur la maîtrise des armements conventionnels et les CBMs au sein de l'OSCE »<sup>58</sup>, les États participants de l'OSCE ont lancé le Dialogue structuré en décembre

<sup>55</sup> TASS, « Russia, US Need to Restore Trust by Small Steps, Senior Diplomat Says », 6 juillet 2020, consulté à l'adresse : <https://tass.com/politics/1175453>.

<sup>56</sup> NATO, « Statement by NATO Foreign Ministers », Press Release 062, 1er avril 2014, consulté à l'adresse : [https://www.nato.int/cps/su/natohq/news\\_108501.htm](https://www.nato.int/cps/su/natohq/news_108501.htm).

<sup>57</sup> Van Ham, « Modernizing Conventional Arms Control », 2.

<sup>58</sup> Voir Frank-Walter Steinmeier, « More Security for Everyone in Europe : A Call for a Re-launch of Arms Control », *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 26 août 2016, consulté à l'adresse : <http://www.osce.org/cio/261146?download=true>.

2016<sup>59</sup> pour échanger sur ces défis dans le cadre d'un groupe de travail informel, ainsi que dans les ateliers au niveau des experts militaires. Son caractère inclusif et multilatéral, ainsi que les contacts directs entre militaires, en font un outil utile pour renforcer la confiance. Mais c'est aussi un outil fragile, vulnérable à la politisation et aux contestations entre les États de l'OSCE sur son objectif et son contenu. Par exemple, l'agenda du Dialogue structuré s'est d'abord concentré sur les perceptions des menaces au sein de l'OSCE émanant des postures de force et des exercices militaires mais<sup>60</sup>, en 2018 et 2019, il s'est élargi au terrorisme et aux menaces hybrides. La Russie a averti récemment qu'elle s'abstiendrait de participer au Dialogue si ce dernier sujet continuait à y figurer.<sup>61</sup>

**Pour que le Dialogue structuré conserve un large soutien et une certaine dynamique, son programme doit être recentré.** Le maintien d'un engagement politique constructif de haut niveau de la part des principaux acteurs du Dialogue structuré, et donc d'une dynamique de rétablissement de la confiance, nécessite un programme de dialogue plus étroit que celui qui existe actuellement. C'est pourquoi il est suggéré de donner au Dialogue un champ d'application plus limité, centré uniquement sur les sujets qui concernent directement la maîtrise des armements conventionnels et les tensions interétatiques de nature politico-militaire.<sup>62</sup> Comme l'a affirmé Oleg Shakirov, consultant du Centre de recherche russe PIR et expert sur la sécurité européenne, l'efficacité du Dialogue structuré augmentera probablement en se concentrant sur un éventail plus concret et limité de questions.<sup>63</sup>

Les États qui soutiennent généralement l'orientation plus étroite du Dialogue, notamment l'Allemagne, la France, la Suisse et l'Autriche, pourraient mener un effort diplomatique en collaboration avec la présidence espagnole actuelle pour développer et défendre fermement un tel programme pour la fin de 2020 et 2021. Ils devraient souligner la rareté des forums actifs dans lesquels traiter des perceptions divergentes des menaces parmi les membres de l'OSCE, et l'insuffisance des lignes de communication permettant de gérer les risques interétatiques

<sup>59</sup> OSCE, « From Lisbon to Hamburg: Declaration on the Twentieth Anniversary of the OSCE Framework for Arms Control », MC.DOC/4/16, 9 décembre 2016, par. 4, consulté à l'adresse :

<http://www.osce.org/cio/289496?download=true> .

<sup>60</sup> La réduction des risques et la prévention des incidents auraient également été discutées en avril 2018, mai 2019 et septembre 2019. Pour une liste chronologique des réunions sur le développement durable qui ont eu lieu, voir « News and Events, » OSCE Network of Think Tanks and Academic Institutions, consulté à l'adresse : <https://osce-network.net/coordinators-of-arms-control-and-csbms/news-and-events/>.

<sup>61</sup> Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation, « Remarks by Acting Head of the Russian Federation Delegation Andrey Vorobyov at the OSCE Annual Security Review Conference (ASRC), June 24, 2020, » 25 juin 2020, consulté à l'adresse : [https://www.mid.ru/en/foreign\\_policy/news/-/asset\\_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/4173812](https://www.mid.ru/en/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/4173812).

<sup>62</sup> Nünlist, « The Uncertain Future of the OSCE Structured Dialogue ».

<sup>63</sup> Oleg Shakirov cité dans « Prospects of Conventional Arms Control in Europe, » 18 mai 2017.

déstabilisants, imminents comme à plus long terme. Toutefois, l'obtention d'un consensus sur cette portée restreinte pourrait s'avérer impossible, étant donné la forte opposition probable d'autres États préférant une approche plus large qui aborde les menaces transnationales.<sup>64</sup> Dans un tel cas, une alternative pourrait être de maintenir ce dialogue élargi au sein du groupe de travail officiel du Dialogue structuré, tout en augmentant la fréquence des ateliers au niveau des experts militaires qui couvrent les sujets les plus pertinents pour la maîtrise des armements conventionnels – une recommandation qui est développée ci-dessous.

### ***3.1.2 - Les ateliers des experts militaires du Dialogue structuré de l'OSCE***

Les ateliers tenus au niveau des experts militaires qui se déroulent dans le cadre du Dialogue structuré représentent peut-être le moyen le plus efficace d'instaurer la confiance par le dialogue entre les personnels en uniforme des États de l'OSCE sur la façon dont les capacités et les postures des forces conventionnelles façonnent la perception des risques. Depuis 2016, au moins 5 ateliers de ce type se sont tenus, couvrant les capacités, les postures et les exercices militaires. Les informations publiques sur les détails et les résultats de ces consultations ne sont toutefois pas disponibles en raison de leur nature confidentielle. À l'avenir, les ateliers du Dialogue structuré au niveau des experts militaires devraient être orientés vers une **étude plus approfondie des capacités militaires et des doctrines opérationnelles concomitantes que les États de l'OSCE considèrent comme les plus déstabilisantes et/ou les plus dangereuses à court terme**. Une base utile sur laquelle s'appuyer pourrait être la base factuelle commune sur les capacités, les postures et les doctrines militaires qui a été établie lors de l'exercice de cartographie du Dialogue structuré entre novembre 2017 et 2018.<sup>65</sup> L'approfondissement et la multiplication de la fréquence des discussions en atelier au niveau des experts sur les capacités et les postures pourraient favoriser une meilleure compréhension par les États de l'OSCE de l'état d'esprit de leur adversaire sur les questions stratégiques, tout en permettant d'importantes clarifications sur les récents changements de posture ou les plans de modernisation suscitant le plus d'inquiétude. Il est donc très prometteur de désamorcer les perceptions erronées et d'accroître la confiance entre les parties. Néanmoins, le risque existe aussi que les accusations en viennent à dominer toute discussion soutenue et approfondie sur les différentes perceptions de la menace. Le succès dépendra donc en partie d'une diplomatie habile et d'efforts intensifs au sein du SD pour limiter la politisation et éviter les accusations. Il dépendra également de la capacité (et de la préparation) des représentants officiels à aider leurs homologues à mieux comprendre les cadres nationaux de leur État et à concilier les

---

<sup>64</sup> Les candidats les plus probables sont les États-Unis, le Royaume-Uni, le Canada, la Norvège, la Turquie, la Pologne et les pays baltes.

<sup>65</sup> Voir « News and Events », OSCE Network of Think Tanks and Academic Institutions, consulté à l'adresse : <https://osce-network.net/coordinators-of-arms-control-and-csbms/news-and-events/>.

intérêts de l'autre. En effet, si des dialogues ouverts sur les perceptions des menaces et les intérêts contradictoires ont pu avoir lieu au plus fort de la confrontation de la guerre froide, ils ne devraient pas non plus être impossibles aujourd'hui.

Dans le prolongement de ces discussions, **les ateliers au niveau des experts militaires devraient à l'avenir examiner si et comment ces capacités militaires essentielles pourraient être limitées.** L'objectif ne devrait pas être à ce stade de produire des mesures concrètes de réduction des risques ou de la maîtrise des armements conventionnels autour de ces capacités. Un tel objectif, bien que souhaitable, est probablement irréaliste - notamment parce que, comme l'atteste le général russe à la retraite Evgeny Buzhinskiy, l'élaboration de définitions pour les nouvelles armes peut prendre des années,<sup>66</sup> sans parler de l'accord sur des limitations mutuellement satisfaisantes. Un objectif plus modeste pourrait plutôt **consister à trouver un consensus entre les États participants de l'OSCE sur les domaines où les plus grands défis se posent en ce qui concerne l'élaboration de CBMs pertinentes pour les capacités militaires prioritaires**, et inversement sur les domaines qui pourraient offrir les meilleures perspectives de succès dans la mise en œuvre de mesures stabilisatrices. Ce processus pourrait consister à échanger sur les définitions des catégories d'armes non énumérées dans le FCE, à formuler les positions des États sur le niveau d'adéquation des arrangements existants et à rechercher s'il existe des accords ou des codes de conduite limitant des armes similaires et qui pourraient servir de modèle. En définitive, un tel dialogue serait utile pour élaborer des mesures concrètes de réduction des risques et jetterait des bases importantes pour une amélioration des relations OTAN-Russie et l'ouverture d'un espace politique.

Enfin, les ateliers au niveau des experts militaires devraient **se concentrer de plus en plus sur la question des risques imminents découlant d'activités et d'incidents militaires dangereux.**<sup>67</sup> Il est essentiel de renforcer le niveau de dialogue sur cette question, principalement parce que la probabilité d'une escalade militaire grave entre l'OTAN et la Russie est, selon le président de la conférence de Munich sur la politique de sécurité, l'ambassadeur Wolfgang Ischinger, « plus élevée que jamais depuis la fin de la guerre froide ».<sup>68</sup> Les futurs ateliers pourraient se concentrer sur un mécanisme de gestion des incidents militaires rapprochés, en veillant à éviter les accusations sur la

<sup>66</sup> Evgeny Buzhinskiy, « Back to Basics : Conventional Arms Control, » *Security Community* 1 (2014), 9.

<sup>67</sup> Au moins un atelier au niveau des expert militaires (qui a eu lieu en mai 2019) a couvert un tel sujet. Il a permis d'échanger sur des suggestions pratiques pour réduire les risques découlant de certaines activités militaires, notamment des exercices SNAP, et des mécanismes actuels de prévention et de gestion des activités militaires susceptibles d'entraîner des incidents. Voir « News and Events, » OSCE Network of Think Tanks and Academic Institutions ; et, « Netherlands Chairs its First Meeting of the OSCE Structured Dialogue with Capital Representatives, » OSCE Press Release, 13 mai 2019, consulté à l'adresse : <https://www.osce.org/chairmanship/419405>.

<sup>68</sup> Cité dans Ulrich Kühn, *Preventing Escalation in the Baltics : A NATO playbook*, (Carnegie Endowment for International Peace: Washington, D.C, 2018).

responsabilité présumée d'incidents antérieurs spécifiques. Par exemple, un sujet qui mérite d'être débattu – et sur lequel la Russie a récemment exprimé le désir de discuter au sein du Dialogue structuré<sup>69</sup> – est l'entente mutuelle sur des distances minimales de rapprochements pour les avions et les navires. Il pourrait s'agir d'inventorier d'autres pratiques existantes en termes de lignes de déconfliction dans d'autres contextes, qui pourraient servir de modèle pour la coordination militaire dans les zones sensibles des régions de la mer Baltique et de la mer Noire.<sup>70</sup>

L'objectif premier de ces discussions serait de jeter les bases de l'établissement d'accords étroits, au niveau militaire, portant sur les incidents dangereux entre la Russie et d'autres États européens – sorte de code de conduite sur l'exploitation des systèmes aériens et maritimes sur le territoire international pour prévenir l'escalade ou la confrontation entre la Russie et l'Occident.<sup>71</sup> Ces accords ainsi que le processus pour y parvenir contribueraient à réduire les malentendus et à introduire plus de stabilité dans la relation OTAN-Russie, ce qui pourrait permettre de passer à des négociations plus larges sur la maîtrise des armements – comme la modernisation du DV. En effet, pour rendre possible tout traité et/ou arrangement de CBM futur, il est d'abord nécessaire de prouver qu'un terrain d'entente peut être trouvé.<sup>72</sup>

### 3.1.3 – Dialogues et initiatives multilatérales de Track 1.5 et II

**Il est également nécessaire d'établir davantage de dialogues multilatéraux non gouvernementaux, axés sur des aspects spécifiques de la problématique de la maîtrise des armements conventionnels en Europe.** Au cours des cinq dernières années, quelques initiatives de type 1.5 ou II ont eu lieu,<sup>73</sup> notamment les séminaires de 2018 organisés dans le cadre du projet ELN-RIAC<sup>74</sup> « Vers une relation OTAN-Russie plus stable »<sup>75</sup>, des réunions régulières du groupe

<sup>69</sup> Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation, « Remarks by Acting Head of the Russian Federation Delegation Andreï Vorobyov, » 25 juin 2020.

<sup>70</sup> Comme, par exemple, la ligne de déconfliction convenue en Syrie. Voir Viktor Mizin, « Budushchee kontrolia nad vooruzheniiami v Evrope », 129, 139, cité dans Engvall et Persson (ed.), « A Way Forward or Wishful Thinking ? » 37.

<sup>71</sup> Gustav Gressel, « Under the Gun : Réarmement pour la maîtrise des armements en Europe. »

<sup>72</sup> Schulte, « Developing a New Approach to Conventional Arms Control, » 6.

<sup>73</sup> Parmi celles-ci, on peut citer une conférence *Track 1.5* à Berlin intitulée « Making Conventional Arms Control Fit for the 21<sup>st</sup> Century » (septembre 2017), une session de réflexion organisée par le Centre PIR sur « les perspectives du contrôle des armes conventionnelles en Europe » (avril 2017), une conférence organisée par Wilton Park sur « Status-neutral cooperation security measures in the European context » (janvier 2017) et une conférence intitulée « In Times of Eroding Cooperative Security - how to save Conventional arms control in Europe ? » (juin 2018).

<sup>74</sup> L'ELN (European Leadership Network) est une ONG paneuropéenne indépendante et non partisane qui regroupe près de 200 dirigeants européens passés, présents et futurs. Elle s'efforce d'apporter des solutions à ce qu'elle juge être les risques les plus graves pour la sécurité de l'Europe. Le RIAC (Russia International Affairs Council) est un groupe de réflexion universitaire et diplomatique à but non lucratif russe, qui vise à faciliter l'intégration pacifique de la Russie dans la communauté mondiale, en partie en organisant une plus grande coopération entre les institutions scientifiques russes et les centres d'analyse/universitaires étrangers sur les grandes questions de relations internationales.

<sup>75</sup> European Leadership Network, « ELN-RIAC Seminar : Towards a more Stable NATO-Russia Relationship, » 17 July 2018.

de travail international sur la coopération dans la Grande Europe,<sup>76</sup> ainsi que des ateliers et des rapports de la Commission Deep Cuts.<sup>77</sup> De tels dialogues, qui réunissent des experts d'ONG et d'anciens responsables militaires, diplomatiques et politiques de la Russie, de l'OTAN et de l'UE, sont bénéfiques pour de nombreuses raisons. Tout d'abord, dans un cadre dépolitisé, ils peuvent renforcer les réseaux de communication entre les parties prenantes et contribuer à une compréhension intersubjective et à une plus grande empathie stratégique,<sup>78</sup> pouvant avoir des retombées sur les canaux officiels.<sup>79</sup> Elles sont également essentielles pour sensibiliser le public à la question, ce qui, à son tour, contribue à créer une dynamique politique. Enfin, elles ont une forte capacité à compléter et à améliorer le travail effectué dans le cadre du Dialogue structuré de l'OSCE en générant des idées créatives et bien informées pour le travail intergouvernemental.

En conséquence, l'UE devrait augmenter ses investissements dans des initiatives similaires de la société civile. Cela pourrait inclure **l'établissement et le financement d'un forum multilatéral Track II biennal de haut niveau qui se concentrerait exclusivement sur les questions de maîtrise des armements conventionnels en Europe et de CBMs, en associant des experts et des représentants politiques ou militaires à titre non officiel de l'ensemble de la zone de l'OSCE.** Il pourrait également s'agir d'exploiter la capacité du Consortium de l'UE sur la non-prolifération et le désarmement (EUNPDC), un réseau européen de groupes de réflexion indépendants et d'institutions universitaires créé en 2010 pour encourager le dialogue politique et sécuritaire. Dans le cadre de son mandat, le consortium couvre les questions liées non seulement à la non-prolifération et au désarmement des armes de destructions massives et de leurs vecteurs, mais aussi celles liées aux armes conventionnelles.<sup>80</sup> Compte tenu de ce mandat et de l'importance de la

---

<sup>76</sup> Lors de la réunion de 2019 du groupe de travail sur la coopération dans la Grande Europe, les experts ont discuté des nouvelles menaces pour la sécurité dans la région euro-atlantique, des défis présentés par les technologies militaires émergentes et de questions telles que la coopération internationale dans la situation politico-militaire actuelle. Voir « The Task Force on Cooperation in Greater Europe reflects on the challenges of emerging military technologies », ELN Commentary, 28 mai 2019, consulté à l'adresse : <https://www.europeanleadershipnetwork.org/networks/task-force/>.

<sup>77</sup> Le projet Deep Cuts réunit une commission trilatérale d'experts provenant des États-Unis, de Russie et d'Allemagne. Le projet vise à participer activement et à contribuer au débat plus large sur les régimes de contrôle des armements affaiblis ou non fonctionnels, les améliorations conceptuelles des mécanismes de stabilité existants et une analyse prospective des évolutions déstabilisantes.

<sup>78</sup> L'empathie stratégique peut être définie comme « un outil mental de compréhension qui recueille des informations sur un autre acteur dans le but sincère de le comprendre complètement et de comprendre toute situation à travers ses yeux de manière à pouvoir réagir avec perception dans l'avancement de l'intérêt national. » Voir John Dale Grover, « Strategic Empathy as a Tool of Statecraft », *Center for the National Interest*, octobre 2016, 6.

<sup>79</sup> Aleix Nadal Campos, « Seizing Opportunities and Playing the Long Game : An EU Agenda for the Weapons of Mass Destruction Free Zone in the Middle East », Instituto Affari Internazionali – EUNPDC Next Generation Paper, mai 2020, 19.

<sup>80</sup> Ce mandat est détaillé dans les décisions 2010 et 2018 du Conseil de l'Union européenne. Voir Council of the European Union, « Council Decision (CFSP) establishing a European network of independent non-proliferation think tanks in support of the implementation of the EU strategy against Proliferation of Weapons of Mass Destruction, » Bruxelles, 26 juillet 2010 (2010/430), Art. 1.2 ; et, « Council of the European Union, Council Decision (CFSP)

maîtrise des armements conventionnels pour l'avenir de la sécurité de l'Europe, l'UE pourrait donc mandater un programme de travail au sein de l'EUNPDC qui soit plus explicitement axé sur la résolution des problèmes liés aux armes conventionnelles, notamment par le biais d'une grande conférence annuelle ou d'un séminaire ad hoc pour les experts.

Il serait important de ne pas surcharger l'ordre du jour de ces forums, et de **s'assurer que les sujets qu'ils couvrent s'accordent parfaitement avec ceux des prochaines réunions du Dialogue structuré de l'OSCE, de sorte que leurs résultats alimentent et soutiennent de manière transparente les travaux du Dialogue structuré.** Par exemple, soit avant, soit parallèlement, soit à la suite des discussions de l'atelier du Dialogue structuré au niveau des experts militaires sur les activités militaires dangereuses, le forum *Track II* pourrait identifier les réponses possibles à un incident impliquant les forces aériennes ou navales de la Russie et des pays de l'OTAN, élaborer des procédures claires concernant l'interaction entre les équipages et tester la manière dont certains signaux pourraient être reçus, les résultats et les recommandations étant finalement présentés lors du Dialogue structuré et intégrés plus largement dans les travaux politiques. Une série de tables rondes régulières, convoquées pour examiner en profondeur les défis de la maîtrise des armements conventionnels liés à la réglementation des nouvelles technologies déstabilisatrices (telles que les systèmes d'armes autonomes, les systèmes de frappe hypersonique et autres capacités énumérées à la section 1.1), ainsi que les voies à suivre pour – au minimum – établir des normes concernant leur contrôle dans la zone euro-atlantique, pourraient être tout aussi utiles.<sup>81</sup> Une fois de plus, le fait de passer au crible des idées sur des sujets adaptés dans ce type de contexte peut s'avérer très important pour préparer la prochaine étape de la maîtrise des armements conventionnels.

### **3.2 – Améliorer le rapport coût-bénéfice de l'adhésion au régime de maîtrise des armements conventionnels pour les États-Unis et la Russie**

Une deuxième voie connexe pour arrêter et renverser la tendance négative dans le paysage de la sécurité conventionnelle en Europe consiste à améliorer les avantages – et à réduire les coûts – perçus par les États-Unis et la Russie de participer à la maîtrise des armements conventionnels. Cette recommandation se fonde sur l'hypothèse que ces deux acteurs seraient moins réticents à adhérer au régime actuel de maîtrise des armements conventionnels ou à s'engager effectivement dans un processus de modernisation du régime si celui-ci était considéré comme « plus nécessaire

---

promoting the European Network of Independent Non-Proliferation and Disarmament Think-Tanks, » Bruxelles, 26 février 2018 (2018/299), Art. 1.2.

<sup>81</sup> Voir Hans-Joachim Schmidt, *Verified Transparency : New Conceptual Ideas for Conventional Arms Control in Europe*, Frankfurt-am-Main : Peace Research Institute Frankfurt, 2013, 14-25. Voir également Gressel, « Under the Gun : Rearmament for Arms Control in Europe », 29.

ou plus attrayant » et en même temps « rendu moins coûteux et moins difficile ». <sup>82</sup> Cette recommandation s'applique à l'ensemble de l'architecture européenne de maîtrise des armements conventionnels, mais elle est particulièrement pertinente pour sauver le traité « Ciel Ouvert » – que certains qualifient de « dernière île de l'archipel des traités de maîtrise des armements conventionnels » <sup>83</sup> – comme nous le verrons plus loin.

S'il est presque certain que le retrait des États-Unis du TCO prendra effet à la fin novembre 2020 (surtout compte tenu des tendances et des priorités du président Trump), il existe néanmoins une petite possibilité de modifier le calcul de Washington et de l'inciter à rester dans le traité ou, à défaut, de jeter les bases d'un retour rapide des États-Unis (dans le cas où une nouvelle administration prendrait ses fonctions en janvier 2021). <sup>84</sup> Afin d'inciter les États-Unis à revenir dans le traité, les parties européennes au TCO devraient **lancer un appel plus visible et coordonné vers les États-Unis, en faveur de son adhésion renouvelée et du maintien de l'accord** – une approche largement absente depuis l'annonce du retrait des États-Unis. <sup>85</sup> En effet, avec une plus grande unité et une plus grande force numéraire, la voix de l'Europe est plus susceptible de peser et d'accroître la perception des États-Unis quant aux coûts politiques liés à une sortie du traité.

Dans cette perspective, il **est recommandé d'adopter une série de déclarations communes de haut niveau de l'UE visant à persuader les États-Unis de rester partie au TCO**, parallèlement aux efforts diplomatiques en cours et aux travaux visant à résoudre les problèmes de conformité de la Russie (tels que ceux décrits dans la section 1.2). Par exemple, avant la conférence d'examen du TCO d'octobre, un groupe de membres et de partisans éminents de la Task Force paneuropéenne sur la coopération dans la Grande Europe <sup>86</sup> pourrait publier un document de position cosigné par la Task Force faisant appel aux dirigeants des pays de la zone euro-atlantique et soulignant la valeur durable du TCO et la nécessité de préserver et d'assurer sa pleine mise en œuvre. En attendant, les États européens déjà actifs dans la promotion du TCO et qui ont de fortes motivations pour assurer son maintien (comme l'Allemagne, la Suède et la France) pourraient prendre l'initiative d'organiser des déclarations supplémentaires en faveur de l'initiative « Ciel ouvert ». Ils pourraient chercher à

---

<sup>82</sup> Renaud Chatelus, « Limiting the Proliferation of WMD Means of Delivery : A Low-Profile Approach to Bypass Diplomatic Deadlocks », HCoC Research paper, FRS, janvier 2018, 5.

<sup>83</sup> Vadim Kozyulin, « Open Skies Treaty : From Dusk to Dawn in Vienna », Valdai Discussion Club, 11 août 2020.

<sup>84</sup> Même si le candidat démocrate à la présidence Joe Biden (qui a exprimé son soutien au TCO) est élu en novembre, il en résultera néanmoins un processus compliqué de ré-adhésion des États-Unis au traité, Washington devant signer un accord sur toutes les décisions prises par la commission consultative pendant l'absence américaine.

<sup>85</sup> Hormis une déclaration publique commune publiée par 12 gouvernements européens en mai 2020 qui a exprimé le regret de la décision américaine de se retirer du TCO, il n'y a pas eu d'appels coordonnés vers les États-Unis dans la sphère publique et médiatique.

<sup>86</sup> Il s'agit d'anciens ministres des Affaires étrangères et de la Défense et de hauts fonctionnaires de Russie, du Royaume-Uni, de Turquie, de Pologne, d'Allemagne, d'Italie et de Finlande.

obtenir un soutien de l'UE encore plus large que la déclaration commune de mai 2020,<sup>87</sup> notamment en s'appuyant sur le groupe d'États partageant les mêmes vues (« Group of Like-minded States »).<sup>88</sup>

**Le message de cette campagne et, d'ailleurs, de toute future requête, devrait clairement mettre en évidence les principaux avantages du traité du point de vue des États-Unis, ainsi que les conséquences probables de son retrait :**

- Tout d'abord, cela implique de mettre l'accent sur la possibilité d'éviter les perceptions erronées et de réduire les tensions avec la Russie, notamment par le biais de la coopération militaire avec les États-Unis, canal vital et pratiquement unique.
- Deuxièmement, la valeur relativement inexploitée du traité en termes de soutien aux organisations internationales. Pour que ce point soit plus influent, le groupe d'États pourrait convoquer des réunions pour détailler les multiples façons dont le TCO pourrait être utilisé pour vérifier d'autres traités et renforcer d'autres organes, comme l'ONU, l'AIEA et l'OIAC.
- Troisièmement, l'occasion de démontrer la solidarité des États-Unis et de renforcer les liens avec leurs alliés européens, tout en préservant la crédibilité des États-Unis en ce qui concerne le respect de leurs engagements en matière de maîtrise des armements et la sincérité de leurs appels à la transparence militaire.<sup>89</sup>
- Enfin, la fourniture d'informations non-falsifiable et donc incontestables, difficilement accessibles autrement pour les États-Unis. Alors que les satellites de reconnaissance américains collectent des informations similaires à celles acquises lors des vols d'observation des forces d'intervention, l'obligation de préavis court permise par ces vols augmente les chances qu'ils capturent une évaluation précise des ressources militaires (contrairement aux survols de satellites), de plus, les avions des forces d'intervention peuvent « faire marche arrière » et fournir des images plus complètes que les satellites en orbite fixe.<sup>90</sup>

Il pourrait s'avérer plus difficile de contrer la perception des États-Unis selon laquelle le traité porte atteinte à leur sécurité nationale, d'autant plus que les récentes remarques des responsables militaires américains donnent de la crédibilité à ces arguments.<sup>91</sup> Néanmoins, une démarche

---

<sup>87</sup> Voir French Ministry of Foreign Affairs, « Statement of the Foreign Ministries of France, Belgium, Czech Republic, Finland, Germany, Greece, Italy, Luxemburg, Netherlands, Portugal, Spain and Sweden on the Announcement by the US to Withdraw from the Open Skies Treaty », 22 mai 2020.

<sup>88</sup> Richter, « Attack on the Open Skies Treaty », juin 2020.

<sup>89</sup> Sur ce point, voir Timothy Wright, « Open Skies, Closed Minds ? » *IJSS Military Balance Blog*, 10 juin 2020, consulté à l'adresse : <https://www.ijss.org/blogs/military-balance/2020/06/us-withdrawal-open-skies>.

<sup>90</sup> Alexandra Bell et Anthony Wier, « Open Skies Treaty : A Quiet Legacy Under Threat », *Arms Control Today*, janvier/février 2019.

<sup>91</sup> Joe Gould, « Pentagon Official Decries Russian Flights Over US », *DefenceNews*, 2 mars 2016.

progressive **peut être entreprise pour souligner que ce que Washington obtient est compensé par ce que Moscou apprend par le biais du traité.** Par exemple, les États européens pourraient mettre en évidence de manière plus cohérente les statistiques qui révèlent que les États-Unis ont effectué des vols « Ciel Ouvert » au-dessus de la Russie bien plus souvent que la Russie au-dessus des États-Unis.<sup>92</sup> En outre, des tentatives plus rigoureuses pourraient être faites – pour lesquelles le secteur non gouvernemental pourrait être mieux placé – pour repousser les allégations de l'administration Trump concernant l'espionnage russe via le TCO. Par exemple, les principaux experts dans le domaine aérospatial ou en imagerie des ONG européennes pourraient co-rédiger un dossier technique faisant autorité sur l'improbabilité de l'espionnage russe compte tenu de la résolution limitée des capteurs « Ciel ouvert », de la nature conjointe de la méthode de collecte des données et des procédures établies pour le traitement des données.<sup>93</sup>

**Parallèlement, des mesures doivent être prises pour que Moscou ne conclue pas qu'elle a peu d'incitations à rester dans le traité sans les États-Unis.** En conséquence, dans la perspective de la conférence de révision du TCO d'octobre, les parties européennes devraient exprimer plus vigoureusement leur intérêt à préserver le TCO, tout en soulignant les avantages majeurs du traité du point de vue russe dans leurs interactions avec Moscou. Parmi ces avantages, la Russie continue de s'intéresser à la planification stratégique occidentale et à la capacité de reconnaissance des États européens et du Canada – qui représentent actuellement plus de 87 % des vols actifs de la Russie.<sup>94</sup> Sans aucun doute, la reprise des vols entre la Russie et la Géorgie (grâce à des propositions telles que celles présentées à la section 1.2) augmenterait également de manière significative la perception de Moscou quant à la pertinence du régime « Ciel ouvert » et aux avantages à rester dans le traité. Enfin, les États européens et le Canada devraient publier une déclaration publique ferme dans laquelle ils s'engageraient à ne pas partager les données du traité avec les pays non parties en cas de sortie des États-Unis, bien qu'il ne soit pas certain qu'une telle promesse apparaisse crédible aux yeux de Moscou.<sup>95</sup>

---

<sup>92</sup> Par exemple, jusqu'à 2016, les États-Unis avaient survolé la Russie près de 200 fois, alors que la Russie n'avait survolé les États-Unis qu'environ 70 fois. Voir *US Department of State*, « Key Facts about the Open Skies Treaty », Fact Sheet, Bureau of Arms Control, Verification and Compliance, 6 juin 2016.

<sup>93</sup> Voir par exemple, Graef, « The End of the Open Skies Treaty », 6 juillet 2020.

<sup>94</sup> Alexander Graef et Moritz Kütt, « Visualising the Open Skies Treaty », 27 avril 2020, consulté à l'adresse : <https://openskies.flights>.

<sup>95</sup> Comme l'explique Nikolai Sokov, maître de recherche au VCDNP, « les États-Unis continueront à bénéficier d'un accès complet aux données que l'OTAN recueillera sur la Russie. Je ne peux tout simplement pas imaginer une situation où tous les États européens de l'OTAN refuseraient à Washington les données dont ils disposent. Certains pourraient le faire, d'autres ne le feront en aucun cas ». Cité dans Faizan Hashmi, « US Exit from Open Skies Unlikely to Severely Damage Treaty's Value for Remaining Parties », Urdu Point, 7 juillet 2020.

## Conclusion

Dans le climat politico-militaire actuel, le renforcement de l'architecture de maîtrise des armements conventionnels en Europe, qui est en train de s'effriter, représente un défi considérable. Néanmoins, une renaissance de la maîtrise des armements conventionnels reste envisageable à moyen et long terme, à condition qu'un effort concerté et collectif soit déployé pour favoriser les conditions nécessaires à des consultations productives sur un cadre nouveau ou actualisé de l'architecture de maîtrise des armements conventionnels en Europe. Ces conditions concernent principalement le rétablissement de la confiance, le désamorçage de l'escalade et la modification du calcul des coûts et des avantages perçus par les États-Unis et la Russie en ce qui concerne l'utilité de la maîtrise des armements conventionnels. En conséquence, ce rapport appelle l'Europe à agir de manière de plus en plus dynamique et coordonnée - que ce soit pour exprimer sa consternation face à la sortie des États-Unis du traité « Ciel ouvert » ou pour convaincre la Russie des avantages considérables qu'elle a à rester partie au traité. Il recommande également de trouver un équilibre entre les réunions informelles, confidentielles et de haut niveau du Dialogue structuré de l'OSCE (avec une portée limitée aux sujets qui concernent directement la maîtrise des armements conventionnels et les tensions interétatiques de nature politico-militaire) et les initiatives informelles et multilatérales *Track II* axées sur des sujets complémentaires soigneusement choisis.

Au cours de l'année à venir, en attendant que l'élan politique se mette en place et que les résultats obtenus grâce aux activités susmentionnées soient atteints, les États occidentaux devraient commencer à ouvrir des canaux de communication supplémentaires avec Moscou. L'insistance à pénaliser la Russie pour avoir annexé la Crimée et enfreint le droit international et les principes d'Helsinki est compréhensible ; cependant, il y a peu de raisons de croire que la suspension actuelle du dialogue de haut niveau de l'UE et du dialogue au niveau du groupe de travail de l'OTAN obligera la Russie à revenir sur ses décisions politiques ou à se conformer à nouveau aux accords actuels de maîtrise des armements conventionnels. Il n'y a pas non plus de mérite à l'idée qu'en reprenant ce dialogue, les États occidentaux adoucissent leurs principes et leur position politique ou légitiment le comportement passé de la Russie.<sup>96</sup> Au contraire, la reprise d'un dialogue plus large avec Moscou pourrait, par exemple, être soulignée comme une preuve de soutien à la déclaration du sommet de Varsovie de l'OTAN qui s'engage à contrôler les armes conventionnelles<sup>97</sup> et comme un signe de la volonté de réinstaller les principes de l'ordre de sécurité européen, dont la maîtrise

<sup>96</sup> Petri Hakkarainen et Christian Nünlist, « Trust and Realpolitik : The OSCE in 2016 », *CSS Policy Perspectives* 4, n° 1 (janvier 2016), 2.

<sup>97</sup> NATO Warsaw Summit Communiqué, 9 juillet 2016, Art. 69, consulté à l'adresse : [https://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_133169.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133169.htm).

des armements conventionnels est reconnue comme une pierre angulaire.<sup>98</sup> Concrètement, le rétablissement de ces dialogues élargirait les possibilités de réduire les malentendus en s'attaquant aux facteurs qui alimentent l'instabilité des relations de la Russie avec l'OTAN. Ceci, en conjonction avec les mesures stabilisatrices pragmatiques proposées dans la section 3, pourrait fournir un terrain fertile pour un engagement substantiel et efficace à travers la zone euro-atlantique sur une architecture de maîtrise des armements conventionnels nouvelle ou renouvelée.

---

<sup>98</sup> Richter, « The Stabilizing Role of Conventional Arms Control », 13.

## Bibliographie

Baev, Pavel. « Ukraine : A Test for Russian Military Reforms ». *Focus Stratégique*, Institut Français de Relations Internationales, n° 56 (mai 2015).

Bell, Alexandra et Anthony Wier. « Open Skies Treaty : A Quiet Legacy Under Threat ». *Arms Control Today*, janvier/février 2019. Consulté à l'adresse : <https://www.armscontrol.org/act/2019-01/features/open-skies-treaty-quiet-legacy-under-threat> .

Bell, Alexandra, Wolfgang Richter et Andrei Zagorski. « How to fix, preserve and strengthen the OST ». *Deep Cuts*, Issue Brief n° 9, mars 2020.

Brustlein, Corentin. « The Erosion of Strategic Stability and the Future of arms control in Europe ». *Proliferation Papers*, Institut français de relations internationales, n° 60, novembre 2018. Consulté à l'adresse : [https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/brustlein\\_erosion\\_strategic\\_stability\\_2018\\_3.pdf](https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/brustlein_erosion_strategic_stability_2018_3.pdf).

Byman, Daniel et Kenneth Pollack. « Let us Now Praise Great Men: Bringing the Statesmen Back. » *Sécurité internationale* 25, non. 4 (2001).

Campos, Aleix Nadal. « Seizing Opportunities and Playing the Long Game : An EU agenda for the Weapons of Mass Destruction Free Zone in the Middle East. » Instituto Affari Internazionali- EUNDP Next Generation Paper, mai 2020.

Chatelus, Renaud. « Limiting the proliferation of WMD means of delivery : A low-profile approach to bypass diplomatic deadlocks. » HCoC Research Paper, FRS, janvier 2018. Consulté à l'adresse : <https://www.nonproliferation.eu/hcoc/wp-hcoc/uploads/2018/01/Limiting-the-proliferation-of-WMD-means-of-delivery.pdf>.

Cotton, Tom. « Cotton Statement on Withdrawal from Open Skies Treaty ». 21 mai 2020. Accessible à l'adresse : [https://www.cotton.senate.gov/?p=press\\_release&id=1367](https://www.cotton.senate.gov/?p=press_release&id=1367).

Council of the European Union. « Council Decision (CFSP) promoting the European Network of Independent Non-Proliferation and Disarmament Think-Tanks. » Bruxelles, 26 février 2018 (2018/299), Art. 1.2.

Council of the European Union. « Council Decision (CFSP) establishing a European Network of Independent Non-proliferation think tanks in support of the implementation of the EU strategy against Proliferation of Weapons of Mass Destruction. » Bruxelles, 26 juillet 2010 (2010/430), Art. 1.2.

Davis, Dr Ian, éd. « Verification and Implementation : A collection of analysis on international agreements for security and development, 2019. » 2019 VERTIC Yearbook, juillet 2020. Consulté à l'adresse : <https://www.vertic.org/wp-content/uploads/2020/08/VI-Volume-2-2019-WEB-1.pdf> .

Engvall, Johan, Gudrun Persson (ed.), Robert Dalsjö, Carolina Vendil Pallin, et Mike Winnerstig. *Conventional Arms Control: A Way Forward or Wishful Thinking ?* Stockholm, Sweden: Swedish Defence Research Agency, FOI-R--4586-SE : avril 2018.

European Leadership Network. « ELN-RIAC Seminar : Towards a more Stable NATO-Russia Relationship. » 17 juillet 2018. Consulté à l'adresse : <https://www.europeanleadershipnetwork.org/event/eln-riac-seminar-towards-a-more-stable-nato-russia-relationship/>.

European Leadership Network. « The Task Force on Cooperation in Greater Europe reflects on the challenges of emerging military technologies. » 28 mai 2019. Consulté à l'adresse : <https://www.europeanleadershipnetwork.org/commentary/european-think-tanks-reflect-on-the-challenges-of-emerging-military-technologies/>.

Frear, Thomas. « Open Skies : A Status Neutral Approach for Georgia and Russia ». ELN Policy Brief, août 2017. Consulté à l'adresse : <https://www.europeanleadershipnetwork.org/wp-content/uploads/2017/10/170623-FREAR-Open-Skies-Georgia-and-Russia.pdf>.

French Ministry of Foreign Affairs. « Statement of the Foreign Ministries of France, Belgium, Czech Republic, Finland, Germany, Greece, Italy, Luxemburg, Netherlands, Portugal, Spain and Sweden on the announcement by the US to withdraw from the Open Skies Treaty. » 22 mai 2020. Consulté à l'adresse : <https://www.diplomatie.gouv.fr/en/french-foreign-policy/security-disarmament-and-non-proliferation/news/news-about-defence-and-security/article/statement-of-the-foreign-ministries-of-france-belgium-czech-republic-finland>.

German Federal Foreign Office. « Speech by Federal Foreign Minister Sigmar Gabriel at the opening of the conference Making Conventional Arms Control Fit for the 21st Century. » 6 septembre 2017. Consulté à l'adresse : <https://www.auswaertiges-amt.de/en/newsroom/news/170906-bm-conventional-arms-control/292366>.

Gould, Joe. « Pentagon Official Decries Russian Flights Over US. » *DefenceNews*, 2 mars 2016. Consulté à l'adresse : <https://www.defensenews.com/home/2016/03/02/pentagon-official-decries-russian-flights-over-us/>.

Govan, Gregory G. « Conventional Arms Control in Europe : Some Thoughts About an Uncertain Future. » *Deep Cuts*, Issue Brief n° 5, juillet 2015.

Graef, Alexander et Moritz Kütt. « Visualising the Open Skies Treaty. » 27 avril 2020. Consulté à l'adresse : <https://openskies.flights>.

Graef, Alexander. « The End of the Open Skies Treaty and the Politics of Compliance. » *Lawfare*, 6 juillet 2020. Consulté à l'adresse : <https://www.lawfareblog.com/end-open-skies-treaty-and-politics-compliance>.

Gressel, Gustav. « Under the Gun : Rearmemnt for arms control in Europe. » ECFR Policy Brief, n° 273, novembre 2018. Consulté à l'adresse : [https://www.ecfr.eu/page/-/under\\_the\\_gun\\_rearmament\\_for\\_arms\\_control\\_in\\_europe5.pdf](https://www.ecfr.eu/page/-/under_the_gun_rearmament_for_arms_control_in_europe5.pdf).

Grover, John Dale. « Strategic Empathy as a Tool of Statecraft. » *Center for the National Interest*, octobre 2016. Consulté à l'adresse : <http://cftni.org/wp-content/uploads/2016/10/Grover-John-Official.pdf>.

Hakkarainen, Petri et Christian Nünlist. « Trust and Realpolitik : The OSCE in 2016 ». *CSS Policy Perspectives* 4, n° 1 (janvier 2016) : 1 - 4.

Hashmi, Faizan. « US Exit from Open Skies Unlikely to Severely Damage Treaty's Value for Remaining Parties ». *UrduPoint*, 7 juillet 2020. Consulté à l'adresse : <https://www.urdupoint.com/en/world/analysis-us-exit-from-open-skies-unlikely-t-968092.html>.

Johnson, Dave. « VOSTOK 2018 : Ten Years of Russian Strategic Exercises and Warfare Preparation. » *NATO Review*, 20 décembre 2018. Consulté à l'adresse : <https://www.nato.int/docu/review/articles/2018/12/20/vostok-2018-ten-years-of-russian-strategic-exercises-and-warfare-preparation/index.html>.

Kleinjan, Lucien. « Conventional Arms Control in Europe : Decline, Disarray and the Need for Reinvention. » *Arms Control Today* 46, non. 5 (juin 2016).

Kozyulin, Vadim. « Open Skies Treaty : From Dusk to Dawn in Vienna. » Valdai Discussion Club, 11 août 2020. Consulté à l'adresse : <https://valdaiclub.com/a/highlights/open-skies-treaty-from-dusk-to-dawn-in-vienna/>.

Kubiak, Katarzyna, éd. « Towards a More Stable NATO-Russia Relationship. » ELN-RIAC Euro-Atlantic Security Report, février 2019. Consulté e à l'adresse : <https://www.europeanleadershipnetwork.org/wp-content/uploads/2019/02/31012019-Towards-a-more-stable-Russia-NATO-relationship.pdf>.

Kühn, Ulrich. *Preventing Escalation in the Baltics: A NATO playbook*. Carnegie Endowment for International Peace: Washington, D.C., 2018.

Kulesa, Łukasz, Denitsa Raynova et Thomas Frear. « Avoiding Hazardous Incidents in the Euro-Atlantic Area : Report on the workshop held in Brussels, 21-22 September 2016 ». European Leadership Network, octobre 2016. Consulté à l'adresse : [http://www.egmontinstitute.be/content/uploads/2016/10/Incidents\\_Post-workshop-report\\_FINAL.pdf](http://www.egmontinstitute.be/content/uploads/2016/10/Incidents_Post-workshop-report_FINAL.pdf).

Litzenberger, Lee. « Beyond Zapad 2017 : Russia's destabilizing approach to military exercises. » *War on the Rocks*, 28 novembre 2017. Consulté à l'adresse : <https://warontherocks.com/2017/11/beyond-zapad-2017-russias-destabilizing-approach-military-exercises/>.

Lunn, Nicholas Williams Simon. « Modernising conventional arms control : An urgent imperative. » European Leadership Network, mars 2020. Consulté à l'adresse : <https://www.europeanleadershipnetwork.org/wp-content/uploads/2020/03/03-2020-Arms-Control-1.pdf>.

Marten, Kimberly. « Reducing Tensions Between Russia and NATO. » *Council on Foreign Relations*, Council Special Report n° 79, mars 2017.

Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation. « Remarks by Acting Head of the Russian Federation delegation Andrey Vorobyov at the OSCE Annual Security Review Conference (ASRC), June 24, 2020. » 25 juin 2020. Consulté à l'adresse : [https://www.mid.ru/en/foreign\\_policy/news/-/asset\\_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/4173812](https://www.mid.ru/en/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/4173812).

NATO Warsaw Summit Communiqué. 9 juillet 2016, Art. 69. Consulté à l'adresse : [https://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_133169.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133169.htm).

NATO. « Statement by NATO Foreign Ministers. » Press Release 062, 1 avril 2014. Consulté à l'adresse : [https://www.nato.int/cps/su/natohq/news\\_108501.htm](https://www.nato.int/cps/su/natohq/news_108501.htm).

Nünlist, Christian. « Under Pressure: The Uncertain Future of the OSCE Structured Dialogue. » *Security and Human Rights Monitor*, 29 novembre 2018. Consulté à l'adresse : <https://www.shrmonitor.org/under-pressure-the-uncertain-future-of-the-osce-structured-dialogue/>.

OSCE Network of Think Tanks and Academic Institutions. « News and Events. » Consulté à l'adresse : <https://osce-network.net/coordinators-of-arms-control-and-csbms/news-and-events/>

OSCE. « Statement by the Delegation of the Russian Federation. » 834<sup>th</sup> Plenary Meeting, FSC Journal n° 840, Agenda item 1, 9 décembre 2016. Consulté à l'adresse : <http://www.osce.org/cio/289496?download=true> .

OSCE. *Stabilising Measures for Localised Crisis Situations*. Programme for Immediate Action Series, n° 2, 25 November 1993. Consulté à l'adresse : <https://www.osce.org/files/f/documents/9/4/281341.pdf>

Osnos, Evan, David Remnick et Joshua Yagga. « Trump, Poutine et la nouvelle guerre froide. » *Le New Yorker*. 6 mars 2017. Consulté à l'adresse : <https://www.newyorker.com/magazine/2017/03/06/trump-putin-and-the-new-cold-war>.

PIR Center Press. « Prospects of conventional arms control in Europe. » 18 mai 2017. Consulté à l'adresse : <http://pircenter.org/en/news/6917-prospects-of-conventional-arms-control-in-europe>.

Renz, Bettina. « Russian Military Capabilities After 20 Years of Reform. » *Survival* 56, n° 3 (2014) : 61-84.

Richter, Wolfgang. « Attack on the Open Skies Treaty : President Trump wants to withdraw from the Open Skies Treaty. » Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) Comment, n° 29, juin 2020.

Richter, Wolfgang. « Return to Security Cooperation in Europe : The Stabilising role of Conventional Arms Control. » *Deep Cuts* , Working Paper n°. 11, septembre 2017. Consulté à l'adresse : [https://deepcuts.org/images/PDF/DeepCuts\\_WP11\\_Richter.pdf](https://deepcuts.org/images/PDF/DeepCuts_WP11_Richter.pdf).

Richter, Wolfgang. « Towards a Political Framework for Militarily Significant Conventional Arms Control in Europe. » Dans *International Workshop : Conventional Arms Control in Europe: New Approaches in Challenging Times*, édité par Wolfgang Zellner, 35-37. CORE Working Paper n°. 26, avril 2015.

Schepers, Névine. « Keeping the Skies Open over Europe. » *CSS Policy Perspectives* 8, n°. 8 (juillet 2020): 1- 4. Consulté à l'adresse : [https://css.ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/gess/cis/center-for-security-studies/pdfs/PP8-8\\_2020-EN.pdf](https://css.ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/gess/cis/center-for-security-studies/pdfs/PP8-8_2020-EN.pdf).

Schmidt, Hans-Joachim. « A Fresh Start of Conventional Arms Control in Europe Will Face Many Structural Problems. » Peace Research Institute Frankfurt (PRIF) Report n° 151, 2017.

Schmidt, Hans-Joachim. « Back to basics: conventional arms control. » *Security Community* 1 (2014): 1-27. Consulté à l'adresse : <https://www.osce.org/files/f/documents/1/2/117424.pdf>.

Schmidt, Hans-Joachim. *Verified Transparency: New Conceptual Ideas for Conventional Arms Control in Europe*. Francfort-sur-le-Main: Peace Research Institute Frankfurt, 2013. Consulté à l'adresse : <https://www.files.ethz.ch/isn/162998/prif119.pdf>.

Schütz, Torben. « Asymmetrical Arms Control: How to Account for Innovation and Diversity in European Armed Forces. » *DGAPkompakt*, n° 12 (juin 2019). Consulté à l'adresse : [https://dgap.org/system/files/article\\_pdfs/2019-12-DGAPkompakt.pdf](https://dgap.org/system/files/article_pdfs/2019-12-DGAPkompakt.pdf).

Sputnik. « Pundits: US Uncompromising stance on Open Skies Treaty may result in Europe losing patience one day » 19 juillet 2020. Consulté à l'adresse : <https://sputniknews.com/analysis/202007191079924401-us-uncompromising-stance-on-open-skies-treaty-may-result-in-europe-losing-patience/>.

Steinmeier, Frank-Walter. « More Security for Everyone in Europe : A call for a re-launch of arms control. » *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 26 août 2016. Consulté à l'adresse : <http://www.osce.org/cio/261146?download=true>.

TASS. « Russia, US need to restore trust by small steps, senior diplomat says. » 6 juillet 2020. Consulté à l'adresse : <https://tass.com/politics/1175453>.

TASS. « Russia rejects proposals to modernize Vienna Document. » 31 octobre 2019. Consulté à l'adresse : <https://tass.com/politics/1086256>.

TASS. « Russia sees no sense in modernizing Vienna Document amid containment policy – Lavrov. » 5 décembre 2019. Consulté à l'adresse : <https://tass.com/politics/1096069>.

Tiilikainen, Teija, éd. « Reviving Co-operative Security in Europe through the OSCE. » *The OSCE Research Network*. Consulté à l'adresse : <https://www.osce.org/files/f/documents/0/b/188176.pdf>.

US Department of State. « Russian arms control compliance and the challenge of the next agreement : Remarks by Dr Christopher Ashley Ford, Assistant Secretary Bureau of International Security and Non-Proliferation. » 23 juin 2020. Consulté à l'adresse : <https://www.state.gov/Russian+Arms+Control+Compliance+and++the+Challenge+of+the+Next+Agreement>.

US Department of State. « Revitalizing military confidence-building, risk reduction, and arms control in Europe, Remarks by Bruce I. Turner, Deputy Assistant Secretary, Bureau of Arms Control, Verification and Compliance, at the OSCE Security Days RoundTable on Re-launching Conventional Arms Control in the OSCE Context, Vienna, Austria. » 3 octobre 2016. Consulté à l'adresse : <https://2009-2017.state.gov/t/avc/rls/262657.htm>.

US Department of State. « Key Facts about the Open Skies Treaty » Fact Sheet, Bureau of Arms Control, Verification and Compliance, 6 juin 2016. Consulté à l'adresse : <https://2009-2017.state.gov/t/avc/rls/2016/258061.htm>.

Van Ham, Peter. « Modernizing conventional arms control in the Euro-Atlantic Region. » *Clingendael Report*, septembre 2018. Consulté à l'adresse : [https://www.clingendael.org/sites/default/files/2018-10/Modernizing\\_CAC.pdf](https://www.clingendael.org/sites/default/files/2018-10/Modernizing_CAC.pdf).

Witkowsky, Anne, Sherman Garnett and Jeff McCausland. « Salvaging the Conventional Armed Forces in Europe Treaty Regime : Options for Washington. » *Arms Control Series Paper 2*, Brookings, mars 2010. Consulté à l'adresse : [https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/03\\_arms\\_control\\_europe\\_treaty.pdf](https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/03_arms_control_europe_treaty.pdf).

Wright, Timothy. « Open Skies, Closed Minds ? » *IISS Military Balance Blog*, 10 juin 2020. Consulté à l'adresse : <https://www.iiss.org/blogs/military-balance/2020/06/us-withdrawal-open-skies>.