

# SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1991 - 1992

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 17 décembre 1991.

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, autorisant la ratification du Traité sur les forces armées conventionnelles en Europe (ensemble huit protocoles), signé à Paris le 19 novembre 1990, ainsi que trois déclarations faites le même jour, deux déclarations faites le 14 juin 1991 et deux déclarations faites le 18 octobre 1991,*

Par M. Jacques GOLLIET,

Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean Lecanuet, *président* ; Michel d'Aillières, Yvon Bourges, François Abadie, Jean-Pierre Bayle, *vice-présidents* ; Jean Garcia, Guy Cabanel, Michel Alloncle, Jacques Genton, *secrétaires* ; Paul Alduy, Jean-Luc Bécart, Roland Bernard, Daniel Bernardet, André Bettencourt, Amandée Bouquerel, André Boyer, Michel Caldaguès, Jean-Paul Chambriard, Michel Chauty, Yvon Collin, Claude Cornac, Charles-Henri de Cossé-Brissac, Michel Crucis, André Delelis, Franz Duboscq, Claude Estier, Gérard Gaud, Jean-Claude Gaudin, Philippe de Gaulle, Jacques Golliet, Bernard Guyomard, Mme Nicole de Hauteclouque, MM. Marcel Henry, André Jarrot, Louis Jung, Christian de La Malène, Marc Lauriol, Edouard Le Jeune, Max Lejeune, Philippe Madrelle, Michel Maurice-Bokanowski, Jean-Luc Mélenchon, Claude Moût, Jean Natali, Paul d'Ornano, Michel Poniatowski, Robert Pontillon, Roger Poudonson, André Rouvière, Robert-Paul Vigouroux, Xavier de Villepin, Albert Voilquin.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9<sup>e</sup> législ.) : 2386, 2455, 2456 et T.A. 569.

Sénat : 178 (1991-1992).

Traités et conventions.

## SOMMAIRE

---

	<u>Pages</u>
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>CHAPITRE PREMIER - LE TRAITÉ SUR LES FORCES CONVENTIONNELLES EN EUROPE, PARTIE AU PROCESSUS CSCE, EST UNE ÉTAPE QUI CONSACRE LA FIN DE LA STRUCTURE MILITAIRE DES BLOCS EN EUROPE</b> .....	8
<b>A - Un traité inscrit dans le processus de la CSCE</b> .....	8
<b>B - Le Traité consacre en Europe la fin d'une structure politique et militaire de blocs rivaux</b> .....	9
<b>C - Le champ d'application du Traité</b> .....	11
<b>CHAPITRE II - LES PRINCIPES DE BASE DU TRAITÉ</b> .....	14
<b>A - Premier principe : la parité</b> .....	14
<b>B - Deuxième principe : la stabilité</b> .....	17
<b>C - Troisième principe : la suffisance</b> .....	19
<b>CHAPITRE III - L'APPLICATION DES LIMITES NUMÉRIQUES RÉSULTANT DES PRINCIPES DE PARITÉ, DE STABILITÉ ET DE SUFFISANCE</b> .....	25
<b>A - Première application : la répartition par groupe d'Etats</b> ...	25
<b>B - Deuxième application : les modalités de réduction des équipements en excédent</b> .....	29
<b>C - Le cas de la France</b> .....	32
<b>CHAPITRE IV - LA TRANSPARENCE</b> .....	34
<b>A - Première application : les échanges d'information</b> .....	34
<b>B - Deuxième application : les inspections sur place</b> .....	35
<b>C - Les quatre types d'inspection</b> .....	37
<b>D - La structure française de vérification</b> .....	43

<b>CHAPITRE V - LES LIMITES DU TRAITÉ SUR LES FORCES CONVENTIONNELLES EN EUROPE ET LES INCERTITUDES ...</b>	<b>44</b>
<b>A - La probabilité de contournement des dispositions du     Traité .....</b>	<b>45</b>
<b>B - Les parades au contournement .....</b>	<b>48</b>
<b>CHAPITRE VI - LES EFFETS DES ÉVOLUTIONS INTERNES EN UNION SOVIÉTIQUE .....</b>	<b>49</b>
<b>A - Le cas des Pays baltes .....</b>	<b>50</b>
<b>B - Le cas de l'Ukraine .....</b>	<b>50</b>
<b>C - La disparition juridique du "Centre" .....</b>	<b>51</b>
<b>Examen en commission .....</b>	<b>53</b>
<b>Projet de loi .....</b>	<b>55</b>

**Mesdames, Messieurs,**

**Le Sénat est appelé à se prononcer sur le projet de loi autorisant l'approbation du Traité sur les forces armées conventionnelles en Europe.**

**Ce traité, négocié à partir du mois de mars 1989, a été signé le 19 novembre 1990 dans le cadre du sommet de Paris de la Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe. Il réunit 22 Etats soit les 16 Etats membres de l'Alliance atlantique et les 6 pays de l'ancien Pacte de Varsovie, dissout le 1er juillet dernier.**

**Son objectif, tel que défini au début des négociations, vise à :**

- l'établissement, à un niveau inférieur, d'un équilibre stable et sûr des forces armées conventionnelles,**
- la suppression des disparités préjudiciables à la stabilité et à la sécurité,**
- l'élimination, en priorité, de la capacité de lancer une attaque par surprise ou de déclencher une action offensive de grande envergure.**

Outre les 23 articles du Traité proprement dit, le document soumis à l'examen de notre Haute Assemblée comprend 8 protocoles, partie intégrante du Traité, qui définissent :

- les différents types d'armement et d'équipements conventionnels,
- les procédures de reclassification de certains types d'armement,
- les procédures de réduction (destruction ou conversion) des matériels,
- les procédures de catégorisation des hélicoptères et de recatégorisation,
- les procédures de notification et d'échanges d'informations,
- les procédures d'inspection,
- le statut du groupe consultatif commun,
- les mesures à appliquer avant la ratification.

Par ailleurs, 7 déclarations sont jointes au Traité.

- Trois d'entre elles, signées le 19 novembre 1990, concernent :
  - la limitation par l'Allemagne de ses forces terrestres et aériennes (à 370 000 hommes dont 345 000 pour l'armée de terre),
  - l'engagement des 21 autres Etats à limiter leurs effectifs au niveau actuel pendant la phase de négociations des FCE 1A concernant les effectifs des forces, ouvertes le 20 novembre 1990,
  - une déclaration des 22 Etats signataires sur l'aéronavale basée à terre.
  
- Deux signées le 14 juin 1991 et réglant la question de la violation par l'URSS de l'article 3 concernant la règle de compte des équipements limités par le Traité.

- Deux signées le 18 octobre et réglant le problème posé par l'accession à l'indépendance des Pays baltes.

Ce traité, conclu pour une durée illimitée, a d'ores et déjà été ratifié par onze pays : les Etats-Unis, la Grande-Bretagne, la République fédérale d'Allemagne, le Canada, la Norvège, la Belgique, les Pays-Bas, la Pologne, la Hongrie, la République fédérative tchèque et slovaque et la Bulgarie.

Après avoir examiné le contexte diplomatique dans lequel s'est déroulée la négociation du traité, votre rapporteur en examinera les principales dispositions techniques. Enfin, à la lumière des récents événements qui ont affecté l'avenir de l'URSS, il évoquera les limites du traité et les incertitudes qu'il suscite.

\*

\* \*

## **CHAPITRE PREMIER - LE TRAITÉ SUR LES FORCES CONVENTIONNELLES EN EUROPE, PARTIE AU PROCESSUS CSCE, EST UNE ÉTAPE QUI CONSACRE LA FIN DE LA STRUCTURE MILITAIRE DES BLOCS EN EUROPE**

### **A - Un traité inscrit dans le processus de la CSCE**

Le débat sur la réduction des niveaux des armes conventionnelles en Europe n'est pas nouveau. En 1973 avaient en effet été lancées les négociations sur une réduction mutuelle et équilibrée des forces (MBFR) (1). Cependant, au motif qu'elles mettaient excessivement en avant le rôle des deux alliances militaires, la France, hostile à la "dialectique des blocs" avait refusé d'y prendre part.

En 1975, l'adoption de l'Acte final d'Helsinki, élément fondateur de la Conférence pour la Sécurité et la Coopération en Europe, réunissant alors 35 États d'Europe, modifie le contexte dans lequel une négociation de désarmement conventionnel était susceptible de s'engager.

En 1978, la France fait la suggestion d'une Conférence sur le désarmement en Europe dans le cadre de la CSCE.

En 1983 à Madrid, puis en 1986 à Stockholm, se tiennent deux conférences de suivi du processus CSCE qui conduisent au lancement de deux négociations parallèles, l'une assignée aux mesures de confiances et de sécurité (MDCS), l'autre aux Forces conventionnelles en Europe. Si la première réunit les 35 États parties à la CSCE, la seconde ne regroupe que les 23 États parties respectivement à l'Alliance Atlantique (16 États) et au Pacte de Varsovie (7 États).

C'est donc de cette négociation, commencée en mars 1989, qu'est issu le Traité sur les Forces conventionnelles en Europe,

(1) Mutual Balanced Forces Reduction.

soumis aujourd'hui à notre examen, qui a été signé à Paris le 20 novembre 1990.

Rappelons que ce même jour, furent également agréés des progrès substantiels dans le cadre de la seconde négociation relative aux mesures de confiance et de sécurité :

- principe d'un échange d'informations détaillées, entre Etats, sur leurs forces armées terrestres et aériennes en Europe, l'évolution des budgets militaires ;
- communication des calendriers des activités militaires ;
- visites de bases aériennes, séminaires sur les doctrines militaires,
- enfin, mesures relatives aux activités militaires inhabituelles, permettant à un Etat de signaler au Centre de Prévention des conflits de la CSCE toute manoeuvre militaire dont l'ampleur susciterait l'inquiétude de ses voisins.

**Le Traité sur les forces conventionnelles, en quelque sorte, "passe le relais" du désarmement de bloc à bloc à une négociation d'une forme nouvelle entre les 38 Etats engagés par la Charte de Paris à définir et appliquer des principes de relations pacifiques et de non-agression.**

L'évolution rapide de l'Europe centrale et orientale aura passablement accéléré cette transition.

**B - Le Traité de Paris consacre en Europe la fin d'une structure politique et militaire de blocs rivaux**

Mars 1989, novembre 1990 : au cours de ces 21 mois de la négociation du Traité FCE, se sont produits en Europe les bouleversements que l'on sait. Les négociations qui se proposaient d'aménager l'ordre ancien ont, en fait, accompagné cette révolution vers un ordre encore mal défini qui régit l'Europe nouvelle. Qu'on en juge :

● **Les négociations associent deux alliances militaires ? En 20 mois, l'une d'entre-elles, désertée par ses membres, s'acheminait vers une dissolution prochaine. Dans le même temps, la République démocratique allemande a proprement cessé d'exister pour être transférée, avec armes et bagages, vers l'alliance rivale.**

● **Les négociations veulent réduire la présence militaire soviétique en Europe centrale et orientale ? Dès avant leur conclusion, les troupes soviétiques avaient quasiment achevé leur retrait de Hongrie et de Tchécoslovaquie. Aujourd'hui, s'engage le retrait de Pologne et du territoire oriental de la RFA.**

**Autant dire que bien des progrès dans la négociation se sont faits ailleurs qu'à Vienne, dans le cadre d'entretiens bilatéraux ou multilatéraux entre Allemands et Soviétiques, Soviétiques et Américains, ou enfin au sein des instances de concertation de l'Alliance atlantique ou du Pacte de Varsovie.**

**Etape dans une évolution historique inattendue mais positive, le Traité avait par principe une vocation temporaire et transitoire. En tout état de cause, il était dans l'intention de la plupart des négociateurs de transférer, dès après la signature du Traité FCE, les questions de désarmement au forum CSCE des 38 Etats parties afin de valoriser le rôle de chacune des nations d'Europe aux lieu et place de celui des alliances.**

**Lorsque aura été conclu prochainement le Traité sur les effectifs des forces -dénommé FCE A1-, la conférence-bilan d'Helsinki qui se tiendra à partir du 10 mars 1992 consacrera le principe d'une négociation unique de désarmement, aux ambitions élargies dans le cadre de la CSCE.**

## **C - Le champ d'application du Traité**

### **1. Quels territoires ?**

Le traité s'applique aux territoires des 22 Etats signataires de l'Atlantique à l'Oural. Sont donc exclus :

- les territoires des Etats-Unis et du Canada,
- la partie orientale de l'Union soviétique,
- la partie du territoire turc frontalière avec l'Iran, l'Irak et la Syrie.

### **2. Quels équipements ?**

D'après les termes mêmes du mandat donné aux négociateurs, font l'objet du traité "les armements et les équipements conventionnels, basés à terre".

Sont exclus du champ d'application :

- les forces navales,
- les armes chimiques,
- les armes nucléaires.

Par ailleurs, le mandat, élaboré en janvier 1989, précisait : "Aucun armement ou équipement conventionnel ne sera exclu de l'objet de la négociation parce qu'il aurait d'autres capacités en sus de ses capacités conventionnelles. De tels armements ou équipements ne seront pas traités comme une catégorie séparée".

Cette précision concerne essentiellement l'aviation : que faire en effet des appareils à double capacité -vecteurs de nucléaire et conventionnels- ? Quant aux appareils de l'aéronavale basés à terre, fallait-il les considérer comme appartenant aux forces navales et ainsi les exclure du traité ou prendre en compte leur caractère "terrestre" et les inclure dans le champ d'application ?

Sur ces points, le traité a conduit aux dispositions suivantes :

- Avions à double capacité : les bombardiers soviétiques "Bear et Blackjack" sont exclus du champ d'application. La France a inclus quant à elle dans le traité les appareils de ce type dont elle dispose (Mirage 2000 D) afin d'affirmer l'indivisibilité de sa défense entre le conventionnel et le nucléaire.

- Aéronavale basée à terre. Elle est finalement exclue du traité, mais fait l'objet d'une déclaration politique contraignante selon laquelle le nombre d'appareils de chacune des deux alliance est limité à 430. Aucun Etat ne peut en détenir plus de 400, et ces limitations prennent effet 40 mois après l'entrée en vigueur du traité. On notera que cette déclaration, jointe au traité et seulement politiquement contraignante, ne prévoit pas de modalité de vérification ou d'inspection.

\*

\* \*

La ratification du Traité sur les forces armées conventionnelles intervient au terme d'une année qui, sur le plan du désarmement nucléaire, voire chimique, aura enregistré des progrès significatifs.

- l'accord START (2) conclu, mais non ratifié à ce jour, entre l'URSS et les Etats-Unis qui, en 7 ans, devrait conduire à réduire d'environ 30% les arsenaux nucléaires de ces deux pays ;

- les initiatives américaines -partiellement reprises par la direction soviétique- réduisant notamment de façon drastique le niveau des armes nucléaires, en particulier tactiques ;

(2) Strategic Arms Reduction Talks.

- la déclaration américaine renonçant, en matière d'armes chimiques, à détenir un stock de précaution et renforçant les chances d'aboutir de la Conférence de Genève sur le désarmement chimique ;

- Plans de paix américain et français qui, se complétant l'un l'autre, ont proposé, au delà du seul cas Proche-oriental, de strictes mesures de contrôle des armes de destruction massive -nucléaires, bactériologiques et chimiques-, des transferts d'armements conventionnels dont la responsabilité, traduite par un code de "retenue", incomberait au Conseil de Sécurité des Nations Unies.

Contexte bien paradoxal que celui où votre Haute Assemblée est ainsi conduite à examiner le présent projet de loi : "décrispation" du rapport de forces en Europe, libertés des peuples, réduction des forces, mais aussi conflit yougoslave, dissémination des forces nucléaires de l'ancienne puissance soviétique dont, à l'heure où sont écrites ces lignes, chacun s'accorde à reconnaître "la mort clinique".

Votre rapporteur, après avoir examiné les dispositions techniques du Traité, développera les conséquences de ce dernier événement sur l'opportunité, pour le Sénat, d'autoriser le gouvernement à ratifier le Traité sur les forces armées conventionnelles en Europe.

## CHAPITRE II - LES PRINCIPES DE BASE DU TRAITÉ

### A - Premier principe : la parité

**Il s'agissait, au début des négociations, de ramener les forces du Pacte de Varsovie au niveau de celles des pays de l'OTAN. Telle est l'origine des plafonds retenus par catégorie d'équipements pour chaque alliance.**

**Cette parité n'est pas absolue dans les faits. D'abord parce que les Soviétiques ont obtenu que certains plafonds soient à 10 ou 15% au-dessus des dotations OTAN, pour les avions de combat et les pièces d'artillerie, ensuite parce que certains pays de l'Alliance n'atteignent pas leur plafond autorisé.**

**Les limites numériques concernent cinq catégories d'équipements (dits équipements limités par le Traité ELT), les chars de combat, les véhicules blindés de combat, les pièces d'artillerie, les avions de combat et les hélicoptères.**

**Le Traité donne de chacun de ces équipements des définitions précises. Un protocole sur les types existants annexé décrit par ailleurs les types de matériels concernés par leurs références. Cet aspect du Traité est important : il n'exclut pas la conception, la construction ni le déploiement de matériels aux capacités opérationnelles voisines de ceux dont le nombre est limité, mais dont les caractéristiques leur permettraient d'échapper aux limitations prévues par le Traité.**

**• Char de bataille (20 000 par alliance) : "véhicule blindé de combat à chenilles qui a un poids à vide d'au moins 16,5 tonnes" est armé d'un canon d'un calibre d'au moins 75 mm pouvant tourner sur 360 degrés. Tout véhicule de combat à roues mis en service et répondant à tous les autres critères décrits plus haut, est considéré comme char de combat".**

● **Véhicule blindé de combat (30 000 par alliance)**  
(VBC) : *"véhicule automoteur doté d'une protection blindée et d'une capacité tout terrain"*. Ce groupe est divisé en trois sous-catégories :

- le **véhicule blindé de transport de troupe**  
\*(VBTP) : armement d'un calibre inférieur à 20 mm.

- le **véhicule blindé de combat d'infanterie (VBCI)** :  
*"véhicule blindé de combat conçu et équipé essentiellement pour transporter un groupe de combat d'infanterie, qui permet normalement aux combattants de tirer de l'intérieur du véhicule sous protection blindée, et qui est armé d'un canon d'un calibre d'au moins 20 mm et quelquefois d'un lance-missiles antichar"*.

Il faut noter que l'article 12 du Traité dispose que les **VBCI affectés à la sécurité intérieure et "non structurés ni organisés pour le combat terrestre contre un ennemi extérieur", ne sont pas limités par le traité en deçà de 1 000 unités par Etat partie dont un maximum de 600 sur la région dite des flancs.**

Cette disposition vise essentiellement les forces qui, en URSS, disposent massivement de ce type d'équipement et notamment les milices et troupes du KGB.

● **Le véhicule de combat à armement lourd (VCAL)** est un *"véhicule blindé doté d'un canon à tir direct d'un calibre d'au moins 75 mm, avec un poids à vide d'au moins 6 tonnes, et n'entrant pas dans les définitions données pour les VBTP, les VBCI ou les chars de bataille"*.

● **Les pièces d'artillerie (20 000 par alliance)** : elles recouvrent *"tous les systèmes de gros calibre capables de prendre à partie des cibles au sol, essentiellement par tirs indirects. Il s'agit des "canons, obusiers, mortiers et lance-roquettes multiples (LRM) d'un calibre de 100 mm et plus"*.

● **Les avions de combat (6 800 par alliance)** : il s'agit de *"tout aéronef à voilure fixe ou à géométrie variable armé et équipé pour prendre à partie des cibles au moyen de missiles guidés, de roquettes"*

non guidées, de bombes, de mitrailleuses, de canons ou d'autres armes de destruction". Ceci n'inclut pas les avions d'entraînement de base.

● Les hélicoptères de combat : "Aéronef à voilure tournante armé et équipé pour prendre à partie des cibles ou équipé pour accomplir d'autres fonctions militaires. Cette définition comprend les hélicoptères d'attaque et les hélicoptères d'appui au combat, à l'exclusion des hélicoptères de transport non armés".

● L'hélicoptère d'attaque (2 000 par alliance), "équipé pour employer des armes guidées antichar, air-sol ou air-air et équipé d'un système intégré de contrôle de tir et de visée pour ces armes, comprend deux catégories":

. l'hélicoptère d'attaque spécialisé : "conçu principalement pour employer des armes guidées",

. et l'hélicoptère d'attaque polyvalent, "conçu pour accomplir des fonctions militaires multiples et équipé pour employer des armes guidées".

. Enfin, l'hélicoptère d'appui au combat est un "hélicoptère de combat qui ne remplit pas les conditions requises pour être considéré comme un hélicoptère d'attaque, et qui peut être équipé d'armes variées d'autodéfense et d'interdiction de zone, telles que les mitrailleuses, canons et roquettes non guidés, des bombes simples ou en grappe, ou qui peut être équipé pour accomplir d'autres fonctions militaires".

## **B - Deuxième principe : la stabilité**

**Partant du postulat qu'au delà de la limitation paritaire des quantités d'équipements détenus par chaque alliance, la disposition géographique des forces, leur capacité de regroupement et de mobilité revêtaient une importance essentielle, l'accord prévoit des mesures sur la localisation des armements et leur disponibilité.**

### **1) Première mesure : le découpage de la zone d'application**

**La zone ATTU (Atlantic To The Urals) est divisée en 4 zones emboîtées :**

● **La zone "Centre Europe" ou zone 4-4 (1) est évidemment la plus dense en armements conventionnels, puisque zone de contact entre les deux groupes.**

**Elle regroupe les territoires terrestres et insulaires de la RFA, de la Belgique, des Pays-Bas et du Luxembourg; d'une part, de la Hongrie, de la République tchèque et slovaque et de la Pologne, d'autre part.**

● **La zone 4-3 inclut la zone 4 Centre-Europe à laquelle s'ajoutent : la France, l'Italie, la Grande-Bretagne et l'Irlande du Nord, le Danemark et la partie de l'URSS à l'Ouest des monts Oural englobant les régions militaires de la Baltique, de Biélorussie, des Carpathes et de Kiev.**

● **La zone 4-2 dite "arrière" inclut quant à elle les zones 4-3 et 4-4 décrites précédemment, élargies à l'Espagne, au Portugal et aux régions militaires de Moscou et de Volga Oural.**

(1) car définie à l'article 4, alinéa 4 du Traité.

● Enfin la zone globale ATTU 4-1 regroupe les trois zones précédentes (2 + 3 + 4), auxquelles s'adjoint une zone dite des "Flancs" comprenant la Bulgarie, la Roumanie, la Grèce, une partie du territoire turc, la Norvège et la partie du territoire soviétique incluant les régions militaires de St. Pétersbourg, d'Odessa, du Transcaucase et du Nord Caucase. La définition de cette zone supplémentaire répond au souci d'éviter que de nouvelles concentrations se produisent en bordure des flancs sud (Turquie) et Nord (Norvège).

Il importe de souligner que le Traité ne prévoit pas de sous-plafonds pour les avions et les hélicoptères dans les différentes zones, compte tenu de leur très grande mobilité.

## 2) Deuxième mesure : l'obligation de mise en dépôt

Sur l'ensemble des équipements détenus par chaque groupe d'Etats, 3 500 chars, 2 700 véhicules blindés de combat et 3 000 pièces d'artillerie devront être mis en dépôts surveillés, le reste étant affecté aux unités d'active.

Ces dépôts qui peuvent constituer pour toute armée des sites de prépositionnement de matériels utiles en cas d'offensive devront présenter des garanties spécifiques: ils devront être signalés, seront soumis à des inspections sans droit de refus et les éventuels retraits d'équipement devront être notifiés.

Par alliance, ces retraits ne sauraient dépasser 550 chars, 300 pièces d'artillerie ou 1 000 véhicules blindés de combat.

## 3) Troisième mesure : les véhicules blindés poseurs de ponts

Ces matériels sont, pour une armée, particulièrement utiles en cas d'opérations offensives. Telle est la raison des dispositions qui en régissent la quantité et l'utilisation : 40 mois après

l'entrée en vigueur du traité, le nombre des véhicules blindés poseurs de ponts par alliance est fixé à 740 en unités d'active. Les véhicules en excédent ne font pas l'objet de réductions mais doivent être mis en dépôts et leurs retraits doivent être notifiés 42 jours à l'avance pour un plafond par alliance de 50, et une durée maximum de 42 jours.

#### **4) Quatrième mesure : les véhicules blindés de combat d'infanterie des forces paramilitaires ou de maintien de l'ordre**

Au-delà de 1 000 véhicules de ce type affectés par chaque pays à ses forces de maintien de l'ordre (600 dans la zone Flanc), les VBCI sont inclus dans le plafond général des véhicules blindés de combat.

### **C - Troisième principe : la suffisance**

Au-delà de l'équilibre par alliance, il convenait de prévoir, pour les seules forces de l'Union soviétique, un plafond spécifique. Ce principe dit de suffisance (décrit à l'article 6), ou encore du "tiers" limite le niveau maximum des équipements qu'un seul Etat peut détenir au tiers (30%) du niveau des équipements que peut détenir le groupe (OTAN ou Pacte de Varsovie) auquel il appartient.

Une exception au tiers stricto sensu a été consentie pour les avions de combat (37%).

Ainsi aucun pays (en fait l'URSS) ne pourra détenir plus de : 13 300 chars de bataille, 2 000 véhicules blindés de combat, 13 700 pièces d'artillerie, 5 150 avions de combat et 1 500 hélicoptères d'attaque.

L'application de ces trois principes de parité, de stabilité et de suffisance se traduit par les cartes et tableaux suivants :

- cartographie des zones : Zone ATTU + les quatre zones imbriquées qui la composent avec, pour chaque carte, les tableaux décrivant le niveau maximum d'équipements autorisés.

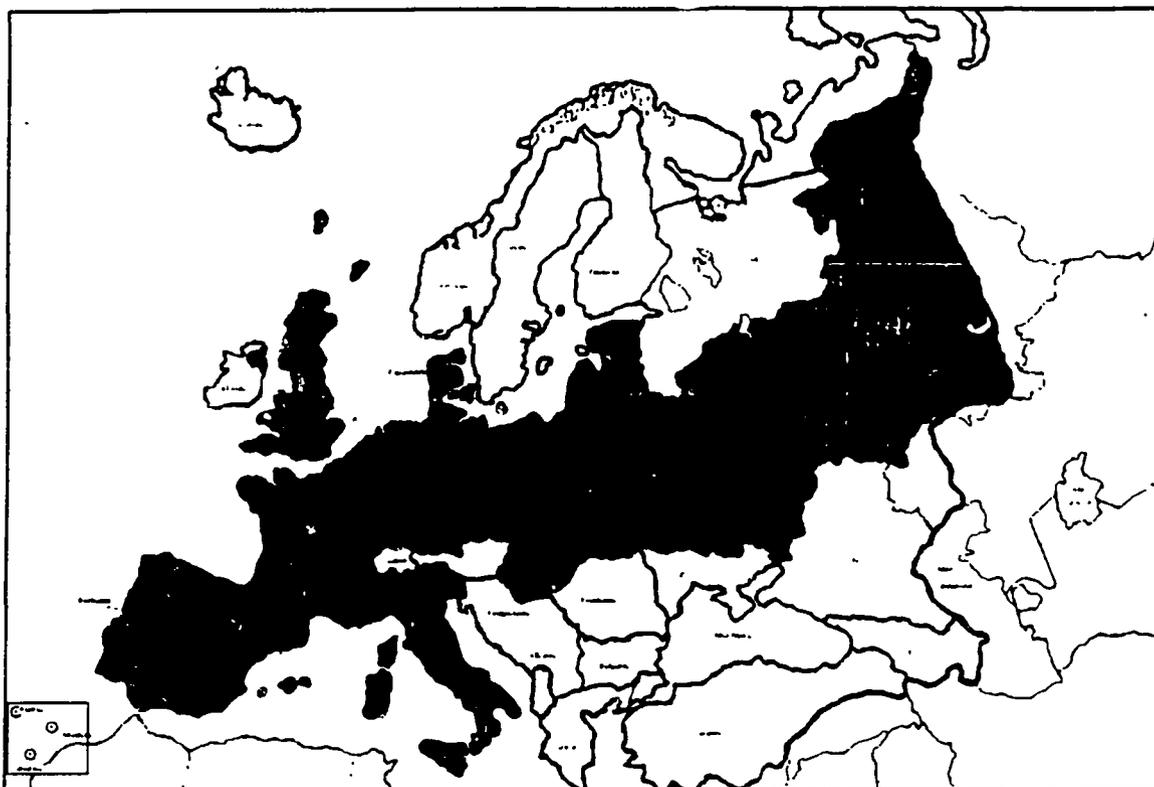
**Zone 1**

**ZONE ATTU (Atlantic To The Urals)**



	Plafonds pour chaque groupe dans la région ATTU	... dont au maximum en unités d'active *	... dont au maximum par pays
<b>Chars de combat</b>	20 000	16 500	13 300
<b>VBC</b>	30 000*	27 300	20 000
<b>Artillerie</b>	20 000	17 000	13 700
<b>Avions de combat</b>	6 800	-	5 150
<b>Hélicoptères</b>	2 000	-	1 500

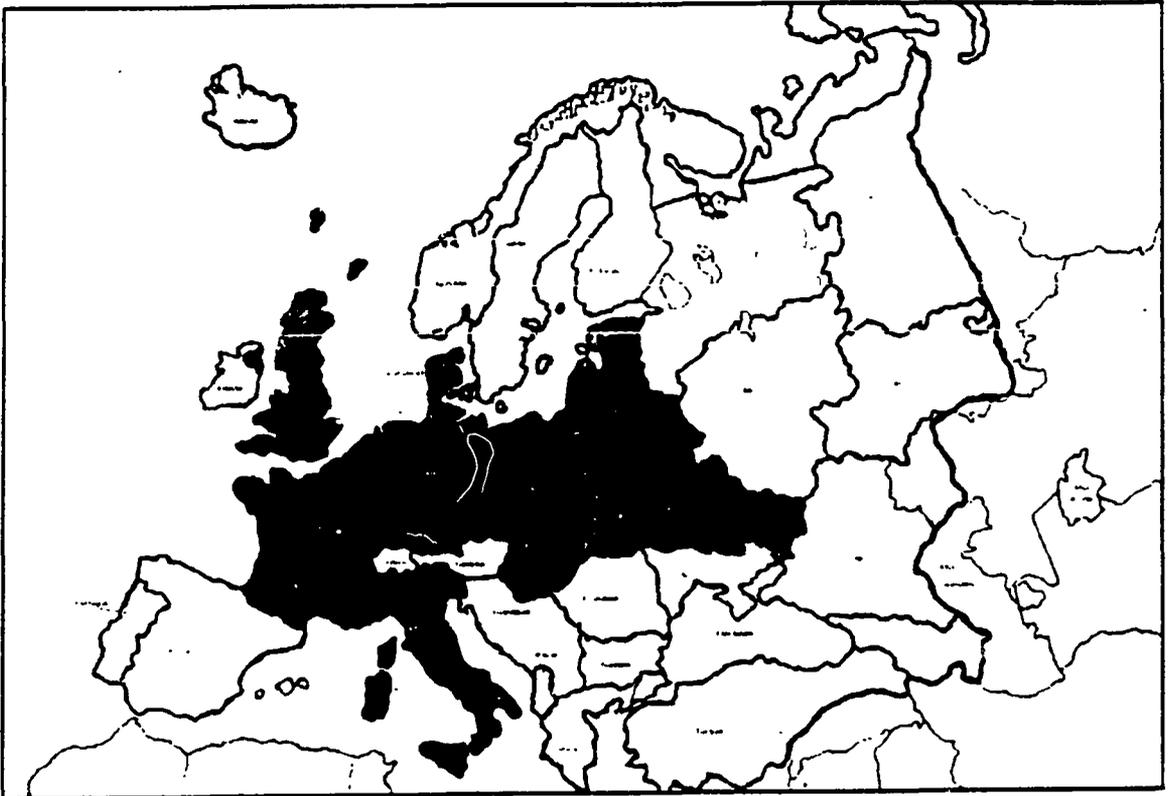
## Zone 2



	Plafonds pour chaque groupe dans la zone IV-2 du Traité	... dont au maximum en unités d'active
Chars de combat	15 300	11 800
VBC	24 100	21 400
Artillerie	20 000	11 000

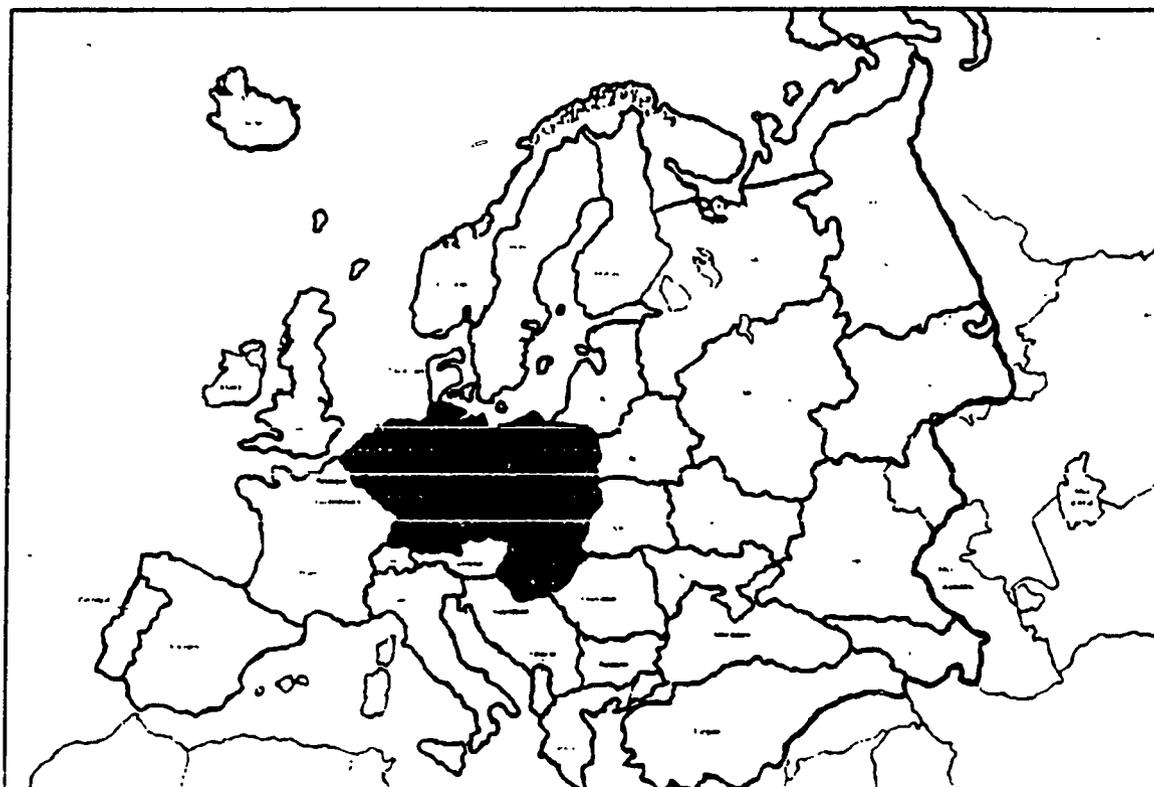
L'article IV-1 du Traité précise que les dépôts permanents désignés (n'appartenant pas à des unités d'active) doivent obligatoirement être situés dans cette zone 4-2, et en dehors de cette zone, dans le district militaire d'Odessa (avec une limite de 400 chars et 500 pièces d'artillerie) et dans la partie sud du district de Leningrad -avec une limite de 600 chars, 400 pièces d'artillerie, et 800 VBC dont un maximum de 300 de tout type, le reste étant constitué de VBTT (véhicule blindé de transport de troupe).

### Zone 3



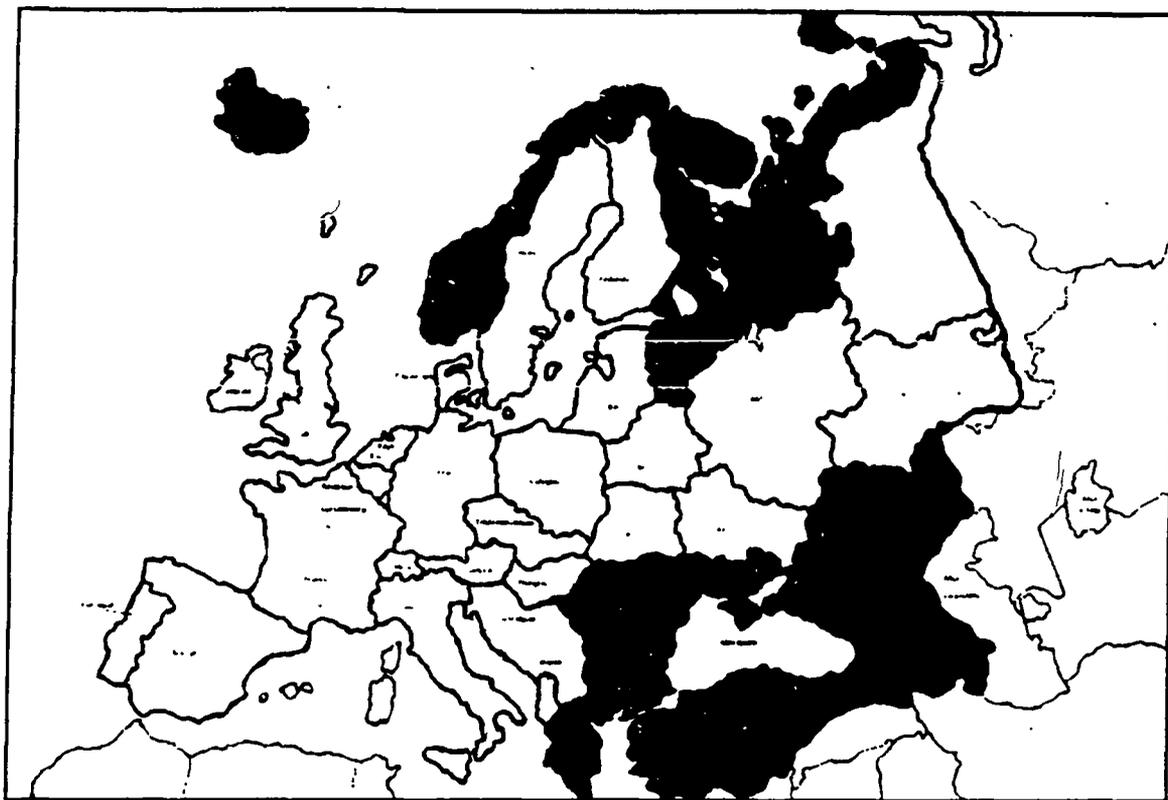
	Plafonds pour chaque groupe dans la zone IV-3 du Traité	Dont au maximum en unités d'active et en dépôt dans le district de Kiev
Chars de combat	10 300	2 250
VBC	19 260	2 500
Artillerie	9 100	1 500

### Zone 4



	Plafonds pour chaque groupe dans la zone IV-4 du Traité
Chars de combat	7 500
VBC	11 250
Artillerie	5 000

### Zone 5



	<i>Plafonds pour chaque groupe dans la zone V</i>	<i>Dépassements globaux temporaires autorisés dans zone en unités d'active</i>	<i>Dépassement maximum dans un pays de la zone</i>
<b>Chars de combat</b>	4 700	459	153
<b>VBC</b>	5 900	723	241
<b>Artillerie</b>	6 000	420	140

### **CHAPITRE III - L'APPLICATION DES LIMITES NUMÉRIQUES RÉSULTANT DES PRINCIPES DE PARITÉ, DE SUFFISANCE ET DE STABILITÉ**

Ces applications sont au nombre de deux : la répartition des niveaux par pays et les procédures de réduction des équipements en excès.

#### **A - Première application : la répartition par groupes d'Etats**

Définis dans le traité au niveau de chaque alliance, les plafonds ont fait l'objet, au sein de chacune d'elles, dès avant la signature du traité, d'une répartition nationale.

C'est donc à partir de son niveau national ainsi déclaré solennellement à chaque autre Etat le jour de la signature, que chaque pays s'est engagé à détruire ses équipements en éventuel surnombre.

Les tableaux suivants font le point sur :

- l'Etat des forces conventionnelles pour l'Alliance Atlantique après répartition, et montrent les quantités d'équipements à réduire.
- l'Etat des forces conventionnelles pour le Pacte de Varsovie, après répartition et montrent les quantités d'équipements à réduire.

Ajoutons qu'en application du Traité, chaque alliance procède, après répartition, en son sein, à une redistribution des équipements en surnombre. On peut ainsi assister à ce résultat paradoxal que, dans le cadre de l'Alliance par exemple, l'Allemagne et les Etats-Unis -Etats contraints aux réductions les plus importantes- redistribuent à certains pays de la zone du flanc (Grèce, Portugal, Espagne, Turquie) leurs meilleurs équipements, lesquels remplacent des matériels dépassés, promis à destruction.

Le troisième tableau décrit les transferts déjà réalisés.

## Etat des forces conventionnelles des pays de l'Alliance

### Lignes :

A - Nombre d'ELT en dotation (y compris dépôts permanents désignés) au moment de la signature.

B - Droits\* des pays de l'Alliance à l'issue du Traité.

C - Solde (obligations de réduction (-) / droits d'augmentation (+)).

Catégories	Pays															
	FRANCE	BEL	CAN	DAN	ALL	GRECE	ITALIE	LUX	P.B.	NOR	POR	ESP	TUR	R.U.	USA	
ARTILLERIE	A  1 360	376	38	553	4 602	1 908	2 144	0	837	531	343	1 373	3 442	636	2 601	
	B  1 272	320	36	553	2 707	1 878	1 955	0	607	527	450	1 310	3 523	608	2 492	
	C  -68	-56	-2	-0	-1 895	-130	-189	0	-230	-4	+107	-63	+79	-28	-109	
CHARS	A  1 343	359	77	419	7 000	1 879	1 246	0	913	205	146	854	2 823	1 198	5 904	
	B  1 306	334	77	353	4 166	1 735	1 348	0	743	170	300	794	2 795	1 095	4 006	
	C  -37	-25	-0	-66	2 834	-144	+102	0	-170	+35	+154	-60	-28	-103	-1 898	
VEHICULES BLINDES DE COMBAT	A  4 177	1 282	277	316	8 920	1 641	3 958	0	1 467	146	244	1 256	1 502	3 193	5 747	
	B  3 820	1 099	254	316	3 446	2 534	3 339	5	1 080	225	430	1 588	3 120	3 194	5 372	
	C  -357	-193	-23	-0	5 474	+893	-619	+5	-387	+79	+186	+332	+1 618	+1	-375	
AVIONS DE COMBAT	A  699	191	45	106	1 018	469	577	0	196	90	96	242	449	842	626	
	B  800	232	90	106	900	650	650	0	230	100	160	310	750	900	784	
	C  +101	+41	+45	-0	-118	+181	+73	0	+34	+10	+64	+68	+301	+58	+158	
HELICOPTERES D'ATTAQUE	A  418	0	12	3	258	0	168	0	91	0	0	28	5	368	243	
	**B  400/450	46	15	12/24	370/420	70/100	100/150	0	50	20	25/35	80/100	100/150	300/360	350/475	
	C  -18/+32	+46	+3	+9/+21	+112/+162	+70/+100	-68/-18	0	-41	+20	+25/+35	+52/+72	+95/+145	-68/-8	+107/+132	

\* Active plus stockage des forces nationales et/ou stationnées hors de leur territoire.

\*\* Situation prévue à l'horizon 2 000.

**Etat des forces conventionnelles des pays de l'ex-Pacte de Varsovie**

**Lignes :**

**A -** Nombre d'ELT en dotation (y compris dépôts permanents désignés) au moment de la signature.

**B -** Droits\* des pays du Pacte de Varsovie à l'issue du Traité.

**C -** Solde (obligations de réduction (-) / droits d'augmentation (+)).

CATEGORIES	PAYS	U.R.S.S.	BULGARIE	ROUMANIE	POLOGNE	HONGRIE	R.F.T.S.
	ARTILLERIE	A	13 938	2 116	3 787	2 300	1 047
B		13 175	1 750	1 475	1 610	840	1 150
C		-763	-366	-2 312	-690	-207	-416
CHARS	A	20 725	2 145	2 851	2 850	1 345	1 797
	B	13 150	1 475	1 375	1 730	835	1 435
	C	-7 575	-670	-1 476	-1 120	-510	-362
VEICULES BLINDES DE COMBAT	A	29 890	2 204	3 103	2 377	1 720	2 338
	B	20 000	2 000	2 100	2 150	1 700	2 050
	C	-9 890	-204	-1 003	-227	-20	-488
AVIONS DE COMBAT	A	6 611	243	505	654	110	348
	B	5 150	235	430	460	180	345
	C	-1 461 (1)	-8	-75	-194	+70	-3
HELICOPTERES D'ATTAQUE	A	1 481	44	13	29	39	56
	B	1 500	67	120	130	108	75
	C	+19 (2)	+23	+107	+101	+69	+19

\* Active plus stockage, résultant des accords de Prague et Budapest entre pays de l'ex-Pacte de Varsovie.

(1) plus 400 appareils de l'aéronavale basés à terre (LNBA) faisant l'objet d'une déclaration politique contraignante.

plus 550 avions d'entraînement aptes au combat (CCT) à reclasser en appareils non armés sous 40 mois.

(2) plus 100 MI 24 R et K.

**Transferts d'équipements à l'intérieur de l'Alliance atlantique**

Pays receveur	Armement transféré	Quantités	Pays donateur
Danemark	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Léopard 1 (chars de combat)</li> <li>● 155 mm (pièces d'artillerie)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 110</li> <li>● 36</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Allemagne</li> <li>● Etats-Unis</li> </ul>
Grèce	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Léopard 1 &amp; M60 (chars de combat)</li> <li>● M113 (VBC)</li> <li>● 155 mm (pièces d'artillerie)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 700</li> <li>● 150</li> <li>● 70</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Allemagne, Etats-Unis, Pays-Bas</li> <li>● Etats-Unis</li> <li>● Etats-Unis</li> </ul>
Norvège	<ul style="list-style-type: none"> <li>● M113 (VBC)</li> <li>● Léopard 1 (chars de combat)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 125</li> <li>● 100</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Etats-Unis</li> <li>● Allemagne</li> </ul>
Portugal	<ul style="list-style-type: none"> <li>● M60 (chars de combat)</li> <li>● M113 (VBC)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 800</li> <li>● 100</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Etats-Unis</li> <li>● Pays-Bas</li> </ul>
Espagne	<ul style="list-style-type: none"> <li>● M60 (chars de combat)</li> <li>● M113 (VBC)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 530</li> <li>● 100</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Etats-Unis</li> <li>● Etats-Unis</li> </ul>
Turquie	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Léopard 1 &amp; M60 (chars de combat)</li> <li>● M113 (VBC)</li> <li>● 155 mm (pièces d'artillerie)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 1 050</li> <li>● 600</li> <li>● 70</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Etats-Unis</li> <li>● Allemagne</li> <li>● Etats-Unis</li> <li>● Allemagne</li> <li>● Etats-Unis</li> </ul>

## **B - Deuxième application : les modalités de réduction des équipements en excédent**

**L'une des innovations principales posées par le Traité FCE, consiste à prévoir que, 40 mois après l'entrée en vigueur du Traité, "les équipements en surnombre par rapport aux plafonds qu'il détermine devront avoir été réduits, c'est-à-dire, en fonction des équipements concernés, détruits ou reconvertis".**

**Cette procédure de réduction devra respecter un calendrier précis à compter de l'entrée en vigueur du Traité et comportera trois phases (article 8, alinéa 4).**

- après une période de 16 mois, 25% des éléments limités par le Traité (ELT), dans chacune des cinq catégories, devront avoir été réduits.**
- après une période de 28 mois, 60% des ELT dans chacune des cinq catégories devront avoir été réduits.**
- après une période de 40 mois, 100% des ELT dans chacune des cinq catégories devront avoir été réduits.**

**Conformément au Protocole sur l'échange d'informations , chaque Etat Partie notifiera à tous les autres les emplacements de ses sites de réduction "y compris de ceux où la conversion finale de chars de bataille et de véhicules blindés de combat à des fins non militaires aura lieu".**

**On notera que les véhicules blindés de combat (VBC) détruits partiellement, devront avoir été détruits ou convertis à des fins non militaires au plus tard 64 mois après l'entrée en vigueur du Traité.**

Ces différentes opérations de "réduction" prenant selon les cas la forme de destruction, de reclassement (hélicoptères) ou de reclassification (avions d'entraînement aptes au combat) se dérouleront sur des sites spécifiques dits "de réduction" et que l'article 2-T du Traité décrit comme *"un lieu clairement défini où s'effectue la réduction des armements d'équipements conventionnels limités par le Traité, conformément à l'article 8"*.

Chaque Partie peut disposer d'autant de sites de réduction qu'il souhaite et en changer à tout moment. Il ne peut y avoir de destructions et de conversions simultanées que sur 20 sites à la fois. Enfin, les Parties ont la faculté de partager des sites de réduction (art. 8, alinéa 10).

#### ● Les méthodes de destruction

. Les chars de bataille, les véhicules blindés de combat, les pièces d'artillerie et les hélicoptères feront l'objet de *"découpage, de déformation, de destruction à l'explosif ou d'écrasement"* (cette dernière modalité pour les seuls chars, VBC et artillerie).

Pour la destruction des avions de combat, s'ajoute leur utilisation possible comme cibles téléguidées.

#### ● Hors procédure de destruction, les équipements à réduire feront l'objet des procédures suivantes :

- chars et VBC : conversion à des fins non militaires, présentation statique, cibles au sol.
- pièces d'artillerie : présentation statique, cibles au sol pour les pièces automotrices.
- avions de combat : présentation statique, utilisation à des fins d'instruction au sol, reclassement d'avions d'entraînement aptes au combat en avions d'entraînement non armés.

- **hélicoptères d'attaque spécialisés** : présentation statique, utilisation à des fins d'instruction au sol.
- pour les **hélicoptères d'attaque polyvalents**, aux procédures prévues pour les hélicoptères spécialisés s'ajoute celle du reclassement.

**Deux protocoles spécifiques annexés au Traité définissent les conditions de reclassement des hélicoptères et de reclassification des avions de combat.**

**Pour les avions d'entraînement aptes au combat est prévue une procédure de "désarmement total", destinée à les rendre incapables d'utiliser tout type de système d'armement, de guerre électronique ou de reconnaissance ; une seconde procédure consiste à certifier de l'absence d'armement de ces types d'appareil.**

**S'agissant des hélicoptères d'attaque polyvalents, le Protocole prévoit les procédures nécessaires à leur reclassement comme hélicoptères d'appui au combat, dès lors essentiellement dépourvus d'armes guidées .**

**L'URSS devra ainsi réduire 763 pièces d'artillerie, 7 575 chars de bataille, 9 890 véhicules blindés de combat, 1 461 avions de combat.**

**Remarque :**

**Les règles de décompte des matériels définis à l'article 3 du Traité prévoient que certains équipements ne feront pas l'objet de limites numériques :**

- Ceux en cours de fabrication, y compris en cours d'essais liés à la fabrication ;
- Ceux utilisés exclusivement à des fins de recherche et développement ;
- Ceux appartenant à des collections historiques ;
- Ceux en attente d'affectation après avoir été déclassés du service ;
- Ceux en attente d'exportation ou de réexportation, ou en cours de rénovation à ces fins (ils doivent alors être situés ailleurs que sur des sites déclarés, ou sur 10 au plus de ces sites déclarés et sont alors séparément reconnaissables des ELT).
- Ceux en transit par la zone, pour une période qui ne saurait excéder 7 jours, vers une destination finale hors de la zone.

### C - Le cas de la France

Compte tenu des dotations maximales par pays et des équipements qu'elle détient, les destructions de matériels que notre pays devra opérer sont les suivantes et apparaissent dans le tableau ci-dessous.

Eléments limités par traité	Plafond national	Dotation actuelle	Réductions
Chars	1 306	1 343	37
Véhicules blindés	3 820	4 177	357
Artillerie	1 292	1 360	68
Avions de combat	800	699	-
Hélicoptères d'attaque	400-450 (1)	418	- 18 ou -

(1) Le plafond autorisé de 450 hélicoptères ne sera atteint qu'à l'horizon 2000.

Par catégorie de véhicules blindés de combat, la réduction sera la suivante :

<b>Catégories de véhicules blindés de combat</b>	<b>en dotation au 19.11.1990</b>	<b>Plafond</b>	<b>Balance</b>
Véhicules blindés de transport de troupes VBTT	2 684	2 185	+ 499
Véhicules blindés de combat d'infanterie VBCI	884	1 100	- 216
Véhicules à armement lourd VCAL	609	535	+ 74

\*

\* \*

Quelles que soient les procédures de réduction utilisées, cette disposition du Traité entraînera un **coût financier considérable**. S'il demeure dans des limites raisonnables pour ce qui concerne la France, compte tenu du faible nombre de destructions nécessaires (37 chars M47 et AMX 30), il n'en va pas de même pour l'Union Soviétique, qui devra procéder à la réduction de 7 575 chars, 763 pièces d'artillerie, 9890 VBC et 1 461 avions de combat.

Une estimation -très large- prévoit un coût unitaire pour la destruction d'un char de 100 à 7 000 dollars -fonction du mode de destruction retenu. L'Union Soviétique, comme les pays de l'ex-Pacte de Varsovie, devront consentir un effort financier particulièrement lourd compte tenu des équipements concernés. **Seront-ils en mesure de consentir cet effort dans l'état de leurs économies ? Dans le cas contraire, que deviendront les équipements visés ? Le délai limite de 40 mois après l'entrée en vigueur du Traité sera-t-il tenu ?**

Sans doute ces constatations seront-elles une partie des informations que recueilleront les équipes investies des missions de vérifications et d'inspections prévues par le Traité, en application du 4<sup>e</sup> principe : celui de la transparence, que votre rapporteur se propose d'étudier à présent.

\*

\* \*

## CHAPITRE IV - LA TRANSPARENCE

**Ce principe est appliqué de deux façons :**

- un régime d'information très poussé et complet portant sur plus de 50 données qui devront être fournies périodiquement par les Etats. Elles porteront sur la structure de leurs forces et le niveau de leurs équipements.**
- un système d'inspection sur place permettant de s'assurer de la validité des informations communiquées.**

### **A - Première application : les échanges d'information**

L'article 13 dispose que "*chaque Etat Partie fournit des notifications et échange ses informations relatives à ses armements et équipements conventionnels*". Il revient, entre autres attributions, à un *Groupe Consultatif Commun* institué par l'article 16 du traité de rassembler et d'interpréter les informations et notifications transmises par chaque Etat.

Un protocole spécifique sur la notification et l'échange d'informations précise les modalités d'application de ces règles de transparence. Les informations porteront sur

- l'organisation du commandement des forces terrestres et aériennes ; la dénomination et la subordination des formations et unités ; les nombres globaux d'équipements et leurs quantités d'armements par type et par zone ; l'emplacement en temps de paix des unités et formations concernées, leur dotations en armements limités par le traité ; l'emplacement géographique des sites de stockage et des sites de réduction ; l'équipement et les coordonnées géographiques des unités paramilitaires ; l'emplacement des équipements en attente d'affectation.**

Chaque Etat fournira également toutes informations pertinentes relatives aux sites déclarés et aux objets de vérification (2) présents sur son territoire, ainsi qu'aux sites dont les armements et équipements conventionnels ont été retirés.

Le protocole a prévu, en sa section 7, un calendrier précis de transmission de ces informations.

Certaines ont été fournies :

- à la signature même du Traité, le 19 novembre 1990 avec, pour certaines d'entre-elles, un délai de 90 jours après la signature, ouvert pour que toute correction nécessaire soit opérée.

D'autres seront transmises :

- 30 jours après l'entrée en vigueur du traité, le 15 décembre de l'année d'entrée en vigueur, puis chaque année à cette même date.
- à l'issue de la période de réduction de 40 mois.

## **B - Deuxième application : les inspections sur place**

Afin de contrôler le respect des clauses du traité, chaque Etat partie a la faculté de conduire chez l'autre partie et l'obligation d'accepter sur son territoire un certain nombre d'inspections annuelles.

Ces vérifications porteront sur les dotations en ELT dans chacun des sites déclarées lors de l'échange d'informations, sur le contrôle des destructions, la reclassification ou le reclassement des aéronefs et le respect des mesures de stabilisation.

(2). Ces notions seront développées à l'occasion de l'examen des dispositions relatives à la vérification et à l'inspection.

Chaque pays bénéficie de deux quotas d'inspection concernant :

- celles qu'il peut mener sur le territoire d'un autre Etat (quota actif)
- celles qu'il doit accepter sur son propre territoire (quota passif)

Le calcul, pour chaque pays, de ses "quotas passifs" est fonction du nombre de ses "objets de vérifications". Un objet de vérification est, sur un site déclaré, l'une des unités constituées stationnées sur le site. Plus précisément, le Traité (section 1, alinéa i,j) du Protocole sur l'Inspection, les décrit comme étant :

- *"Toute formation ou unité à l'échelon d'organisation de la brigade, de l'escadre aérienne jusqu'au bataillon indépendant, détenant des armements et équipements conventionnels limités par le Traité sur un emplacement notifié".*

- *"Tout dépôt permanent désigné, dépôt militaire non organique aux formations et unités précédemment mentionnées, unité indépendante de réparation ou d'entretien, établissement militaire d'entraînement ou terrain d'aviation militaire où des armements et équipements conventionnels limités par le Traité sont notifiés".*

- **Un site de réduction pour les armements et équipements conventionnels limités par le Traité.**

- **"Une formation ou unité détenant des armements et équipements conventionnels soumis au Traité mais non en service dans les forces armées conventionnelles d'un Etat Partie n'est pas considérée comme objet de vérification."**

Sur la base de cette définition, la France détient un quota actif de 31 pour la phase initiale et de 23 par an pour la phase de réduction (3).

(3) Les termes de phase initiale et de phase de réduction sont explicités dans le descriptif des inspections..

Enfin, ponctuellement, chaque Etat devra informer les autres des modifications concernant les structures d'organisation ou les niveaux de ses forces (si ces derniers évoluent d'au moins 10% dans l'une des catégories d'ELT).

Dans le cadre de la fourniture annuelle d'informations, chaque Etat indiquera aux autres Parties les quantités et le type d'armements entrés en service ou retirés du service, entrés ou retirés de la zone d'application.

Le quota actif global de l'Alliance serait de 301. Comparée à celui des pays de l'ex-Pacte de Varsovie, la répartition serait la suivante, sur la base de six pays.

France	31	URSS	190
Allemagne	60	République fédérative Tchèque et Slovaque	50
Royaume-Uni	31	Pologne	43
USA	52	Roumanie	40
Italie	26	Bulgarie	33
Turquie	21	Hongrie	24

### C - Les quatre types d'inspection

#### 1) Les inspections de sites déclarés :

Un site déclaré représente "une installation ou un emplacement géographique délimité de manière précise qui contient un ou plusieurs objets de vérification (section 1, § N du Protocole).

**Le nombre de ces inspections est limité mais ne saurait être refusé qu'en cas de force majeure.**

Chaque Etat est tenu de recevoir un nombre d'inspections de ce genre ne dépassant pas son quota passif d'inspection de site déclaré. Ce quota est fonction des objets de vérification de chaque Etat à l'exclusion des sites de réduction et des sites de certification.

**Un calendrier étale ces possibilités d'inspection sur quatre périodes :**

- *une période de validation initiale des données*, soit les 120 jours suivant l'entrée en vigueur du Traité : 20% des objets de vérification seront contrôlés.
- *une période de réduction de trois ans* (suivant la période de validation initiale) : 10% par an des objets de vérification seront contrôlés).
- *une période de validation des niveaux résiduels* (après réduction) : 20% des objets de vérification seront contrôlés.
- *une période résiduelle* (suivant la période précédente) et pour le reste de l'application du traité : 15% des ELT seront contrôlés.

**2) Les inspections par défiance dans des zones spécifiées.**

Anciennement "zone non déclarée", *une zone spécifiée est "située n'importe où sur le territoire d'un Etat Partie dans la zone d'application" (...). Sa superficie ne dépasse pas 65 km<sup>2</sup> et aucune ligne droite entre deux points quelconques de cette zone ne mesure plus de 16 km.*

**Le nombre d'inspections de cette catégorie est également limité ; il est fonction du nombre des inspections de sites déclarés.**

Comme pour ces dernières, un calendrier spécifique prévoit que chaque Etat est tenu d'accepter sur son territoire des inspections par défiance :

- pendant la période de validation initiale, pendant chaque année de la période de réduction et pendant la période de validation des niveaux résiduels : 15% du nombre d'inspection de sites déclarés.
- pendant chaque année de la période résiduelle : 23% du nombre d'inspections de sites déclarés.

Pour ces deux types d'inspection, notification doit être faite par l'Etat inspecteur à l'Etat hôte 36 heures avant l'heure prévue d'arrivée de l'équipe. La période dans un pays ne doit pas dépasser 10 jours ; l'équipe dispose de 48 heures pour la première inspection et de 36 heures pour chaque inspection séquentielle.

Une équipe d'inspections ne saurait passer plus de 48 heures sur un site déclaré ou plus de 24 heures pour l'inspection dans une zone spécifiée.

Par ailleurs, l'Etat inspecté dispose, pour les inspections de sites déclarés, de 6 heures, après désignation du site pour préparer l'arrivée de l'équipe (2 heures pour les inspections par défiance si celle-ci est acceptée).

### **3) Les inspections de certification**

Elles sont illimitées et sans droit de refus : elles permettent de s'assurer que les avions d'entraînement aptes au combat aérien sont bien reclassifiés et les hélicoptères d'attaque polyvalents bien reclassés en hélicoptères d'appui.

La notification de L'Etat inspecteur doit intervenir dans les 15 jours qui précèdent l'arrivée de l'équipe, qui ne peut passer plus de 2 jours sur un site de certification.

#### **4) Les inspections de la réduction**

Elles sont également illimitées et sans droit de refus. Tout Etat qui s'apprête à réduire ses ELT prévoit pour ce faire un délai de 30 à 90 jours qui doit être notifié aux autres Etats 15 jours avant le début de la réduction. La présence de l'équipe est possible à tout moment pendant la réduction jusqu'à 3 jours après son achèvement.

Les notifications pour inspections de certification et de réduction doivent être effectuées au moins 96 heures (4 jours) avant l'arrivée de l'équipe d'inspection.

#### **L'équipe d'inspection**

**Une équipe d'inspection comporte un maximum de 9 inspecteurs pouvant se diviser en 3 sous-équipes au plus (les moyens de communication relèvent de l'Etat-hôte). Pendant la durée de l'inspection, les membres de l'équipe bénéficient des immunités et privilèges reconnus aux personnels diplomatiques.**

L'application de ces différentes modalités d'inspections sur notre territoire requerra un aménagement des règles juridiques nationales.

Un projet de loi interne a été adopté à cette fin le 11 décembre dernier par le Conseil des ministres. Le texte définira les garanties offertes aux propriétaires et aux occupants des lieux privés dont la visite aura été demandée dans le cadre de ces inspections.

\*

\* \*

**Innovation très importante et symbolique du Traité FCE, le principe de vérification -et l'inspection qui n'en constitue qu'une des modalités - risque à certains égards d'apparaître quelque peu décevant : le rapide exposé auquel s'est livré votre rapporteur démontre bien les limites de la procédure : des quotas assez stricts, la possibilité de refuser les inspections par défiance,- les plus sensibles par définition-, les délais très courts laissés aux équipes pour mener leur travail, la complexité des objets de vérification risquent d'être autant d'obstacles sur le chemin de la vraie transparence.**

**Ce constat conduit à faire une place toute particulière à la disposition contenue à l'article 15 du Traité qui prévoit le recours -en sus de l'inspection-, aux "moyens techniques nationaux ou internationaux de vérification". Cette disposition vise les systèmes aériens ou spatiaux de contrôle de désarmement détenus par un ou plusieurs États conjointement.**

**Les projets dans ce domaine sont nombreux : idée d'une Agence internationale de satellites de contrôle proposée par le Président Giscard d'Estaing en 1978, initiative de l'UEO proposant la création d'une Agence européenne de satellites ayant pour objectif prioritaire la vérification du Traité FCE... La perspective de coopération européenne en matière d'observation spatiale puise dans le traité FCE, après la guerre du Golfe, une nouvelle et puissante légitimité.**

**Enfin, qu'en est-il, sur le plan diplomatique, de la négociation "ciel ouvert"?**

**L'objectif de la négociation "ciel ouvert", solennellement évoquée dans la Charte de Paris pour une Europe nouvelle consiste, par un survol aérien des territoires, à encourager la transparence de la part des États Parties et à permettre l'observation des activités militaires se déroulant sur les territoires respectifs.**

**Relancée depuis avril 1991, la négociation se heurte à des questions techniques : l'appartenance des aéronefs, la capacité des**

capteurs, les quotas de vol, l'implication des pays neutres et non alignés.

L'aboutissement de cette négociation qui réunit "4 + 1 Etats" (4) conditionne pour une large part la validité des accords de désarmement fondés sur la confiance et la transparence, et complèterait les procédures de vérification actuelles.

Pourquoi enfin, le Traité n'a-t-il pas prévu la possibilité d'envoyer des inspections sur les usines de production d'armements, lesquelles sont le signal le plus sensible et le plus visible des intentions pacifiques ou non d'un Etat ?

Cette disposition, pourtant utile, eût concerné exclusivement les pays d'Europe dont la totalité des territoires entrent dans le champ d'application du Traité. Tel n'est pas le cas de l'Union soviétique, dont précisément la plupart des usines d'armement se situent à l'Est de l'Oural.

Tel n'aurait pas non plus été le cas des Etats-Unis et du Canada dont les territoires sont en totalité exclus du Traité.

L'inégalité dans le traitement des différents pays a donc conduit à écarter, pour l'instant, le principe d'inspections de ce type.

Votre rapporteur considère pourtant que l'éventualité de telles inspections est au coeur des futures avancées du désarmement, et estime que la prise en compte, à ce titre, des territoires des Etats-Unis, du Canada et du reste du territoire russe pourrait être évoquée lors des négociations qui s'engageront en mars 1992 après la Conférence-Bilan d'Helsinki.

(4) France, Allemagne, Royaume-Uni, Etats-Unis/URSS.

## **D - La structure française de vérification**

Les Etats parties à la CSCE, et notamment la France, ne sont pas sans expérience en matière d'inspection. Même si, comme il l'a été dit, cette procédure constitue l'un des principaux atouts du Traité, son principe comme ses premières applications sont partie intégrante des Négociations sur les mesures de confiance et de sécurité (MDCS) qui se poursuivent parallèlement aux pourparlers de désarmement conventionnel -dans le cadre de la CSCE- .

Ainsi, en application des mesures de confiance, la France a-t-elle été amenée en août 1989 et pour la première fois, à exercer un droit d'inspection sur les manoeuvres de deux divisions soviétiques en Biélorussie.

Depuis le 1er juin 1990, la création d'une Unité française de vérification a été décidée par l'Etat-Major des armées.

Au delà de la vérification des réductions des forces conventionnelles, les missions de cette unité s'étendront à toutes les opérations de désarmement (MDCS et, éventuellement, armes chimiques).

Pour l'heure et en application du présent traité, il lui reviendra d'effectuer les inspections terrestres permettant de valider les données initiales, de contrôler les différentes opérations de réduction des équipements limités par le traité (ELT), et d'assurer l'escorte des équipes étrangères opérant en France. Ayant ainsi collecté sur le terrain les éléments d'information pertinents, l'UFV alimentera une base de données ad hoc où seront centralisées et tenues à jour les informations reçues en application des accords.

Les personnels de l'UFV, essentiellement des militaires d'active, ont été recrutés parmi des volontaires, compte tenu de leurs acquis professionnels et de leurs connaissances linguistiques.

Actuellement les effectifs de l'UFV représentent un total de 95 personnes dont 47 officiers, 37 sous-officiers et 11 militaires du rang.

L'entraînement de l'Unité consiste en 4 exercices mensuels, tant avec les forces françaises qu'avec celles des pays occidentaux membres de l'UEO ou des Etats-Unis.

Les activités d'inspection sont coordonnées au sein de l'Alliance par un Comité de coordination de la vérification (CCV).

## **CHAPITRE V - LES LIMITES DU TRAITÉ SUR LES FORCES CONVENTIONNELLES EN EUROPE**

Certaines des limites inhérentes au Traité sont liées à telles ou telles de ses dispositions, par leur efficacité relative (inspections) ou leurs effets secondaires (coût des destructions), déjà évoquées par votre rapporteur.

D'autres limites concernent les problèmes de contournement du Traité.

Enfin, le respect des dispositions du Traité, la crédibilité de son application, ne pourront que se ressentir des singulières évolutions internes et externes de l'URSS : le cas des Etats baltes, celui de l'Ukraine mériteront, à cet égard, un examen spécifique.

## **A - La probabilité "de contournement" des dispositions du Traité**

### **1) Le précédent soviétique**

Dès après la signature du Traité, -à l'occasion des échanges d'informations prévus-, il est apparu rapidement que les données fournies par les Soviétiques concernant la quantité d'équipements limités par le Traité (ELT) qu'ils détenaient avaient fait manifestement l'objet soit d'une grave sous-estimation, soit d'un classement non conforme.

Le litige portait sur deux points :

- la prise en compte de trois catégories de forces que les Soviétiques entendaient exclure du champ d'application du Traité : les unités de garde-côtes, d'infanterie de marine et de protection de sites de fusées stratégiques.
- le retrait vers la partie orientale de l'Oural (donc hors zone ATTU) d'une quantité importante de matériels qui échapperaient ainsi aux obligations de destruction.

Ces deux litiges, qui ont nécessité 6 mois de négociations ardues, ont trouvé un aboutissement dans le compromis du 14 juin 1991 après -le fait mérite d'être noté- qu'un accord initial entre les seuls URSS et Etats-Unis ait été conclu.

### **a) Le traitement des unités litigieuses**

Sur le plan juridique, la question n'a pas été tranchée de savoir si oui ou non, les unités en question entraient dans le champ d'application du Traité défini par son article 3.

Cependant, dans les faits, ces unités seront soumises à certaines obligations prévues par le Traité ; les Soviétiques se sont ainsi engagés :

- à ne pas accroître les équipements des trois unités et notamment ne pas moderniser les matériels (VBC) des unités de défense des forces nucléaires stratégiques.

- à compenser numériquement les équipements des unités de garde-côtes et d'infanterie de marine : les Soviétiques se sont engagés à se situer en-deçà des plafonds (globaux, d'active, régionaux), auxquels ils estiment avoir droit, d'un nombre équivalent à celui des équipements des unités en question.

- à autoriser l'inspection "par défi" des équipements des unités d'infanterie de marine et de défense côtière.

- à considérer les équipements de protection des forces nucléaires stratégiques selon les règles applicables aux forces paramilitaires.

**b) Les équipements transférés à l'Est de l'Oural :** concernant ce second aspect de contournement manifeste exercé par les Soviétiques avant la signature du Traité, ceux-ci ont assuré les autres Etats-parties :

- de la destruction d'un nombre déterminé d'équipements,

- de l'identification des lieux de stockage des équipements retirés,

- de la notification de ces destructions et la fourniture de preuves "suffisantes",
- de leur engagement à ne pas utiliser ces équipements pour créer une réserve stratégique.

**Ces engagements unilatéraux sont dépourvus de valeur juridique et n'ont pas été approuvés par les autres Parties.**

**Cette possibilité de contournement "territorial" des dispositions du Traité n'est donc pas close. Elle est d'autant plus inquiétante que cette faculté n'est ouverte qu'à la seule Union Soviétique, puisqu'elle est le seul pays d'Europe -avec la Turquie- à ne voir qu'une partie de son territoire soumise aux dispositions du Traité et, par conséquent, exclue du champ des inspections terrestre in sites.**

**2) Le contournement "structurel" : votre rapporteur rappellera, pour décrire cette seconde possibilité, que les équipements rattachés aux forces de sécurité intérieure (gendarmerie, milices diverses, KGB, etc...) ne sont pas inclus dans les équipements à limiter (article 3), si ce n'est dans la limite, par pays, de 1 000 véhicules blindés de combat. Tout pays qui, pour ses troupes d'active, atteindrait ses plafonds autorisés pourrait avoir recours à cette échappatoire et accroître ainsi, dans le respect du Traité, le niveau de ses équipements, où que se situent ces unités de sécurité intérieure (frontières ou non).**

**3) le contournement "technologique" : il est lié à la nature même de l'accord qui traite de réductions quantitatives d'équipements. Il pourrait conduire à la modernisation du parc résiduel, alors même qu'une quantité substantielle d'équipements dépassés aura été réduite.**

## **B - Les parades au contournement**

Les mesures permettant de prévenir ces risques sont de deux sortes : le groupe consultatif commun et les modalités de retrait du Traité.

### **1) Le groupe consultatif commun**

Institué par l'article 16 du Traité, le groupe consultatif commun réunit les représentants désignés de chaque Etat Partie.

Il a pour mission de résoudre les éventuelles ambiguïtés, différences d'interprétation ou litiges liés à l'application du Traité.

Il lui revient également la tâche essentielle tendant à examiner les questions de non-contournement, à mettre à jour les listes d'équipements limités et, enfin, à identifier et proposer toutes mesures susceptibles d'améliorer l'efficacité du Traité.

Sauf session supplémentaire, ce groupe se réunit en session régulière au moins deux fois par an. Il prend ses décisions et n'émet de recommandation que par consensus ; la présidence est exercée à tour de rôle par chaque Etat partie.

On remarquera que, malgré ses missions d'interprétation et de résolution des éventuelles ambiguïtés, le groupe consultatif ne revêt pas de caractère juridictionnel.

### **2) La clause de retrait du Traité**

Aux termes de l'article 19 du traité, chaque Etat Partie, a *"le droit de se retirer du présent Traité s'il estime que des événements*

*extraordinaires liés à l'objet du présent Traité ont mis en danger ses intérêts suprêmes".*

Le second alinéa de l'article 19 identifie clairement le contournement comme étant l'une des causes légitimes de retrait, qui peut intervenir "si un autre Etat partie augmente, dans des proportions telles que cela constitue une évidente menace pour l'équilibre des forces dans la zone d'application" ses dotations en équipements tels que définis à l'article 2 "et qui sont hors du champ d'application des limites prévues par le Traité".

Lorsqu'un Etat décide de mettre en oeuvre cette faculté de retrait, il revient au dépositaire -en l'occurrence le Royaume des Pays-Bas- de convoquer une conférence des Etats Parties, qui s'ouvre au plus tard vingt et un jours après ratification de l'annonce du retrait.

Les faiblesses de certains des aspects du Traité ne sauraient cependant mettre en question la validité de son économie générale qui, en s'appuyant sur les trois piliers du plafonnement différencié des équipements, par pays et par zone, du principe de réduction des excédents et de la transparence, contribue à asseoir les conditions d'une stabilité nouvelle en Europe.

Plus grave en revanche sont les incertitudes liées à l'avenir de l'Union soviétique et à l'évolution des républiques qui la composent.

## **CHAPITRE VI - LES EFFETS DES ÉVOLUTIONS INTERNES EN UNION SOVIÉTIQUE**

Le Traité intègre dans son champ d'application territorial la totalité de l'Union soviétique telle qu'elle était juridiquement constituée au 19 novembre 1990.

Depuis, l'entité soviétique a vu, dans un contexte de désagrégation générale, se réduire par pans entiers tant sa compétence territoriale que sa capacité juridique internationale.

**Dans cette situation, quelles modalités d'application seront retenues quant aux limitations d'équipements conventionnels situés sur les territoires d'Etats désormais souverains et non parties au Traité ?**

### **A - Le cas des Pays baltes**

Au 20 novembre 1990, ce sont quelque 1 800 ELT soviétiques qui stationnaient sur ce qui était alors le district militaire soviétique balte et qui, de ce fait, tombait sous les plafonds numériques de l'URSS.

La question de l'applicabilité du Traité à ces équipements, compte tenu de l'indépendance de ces Etats, a été résolue dans le cadre d'un règlement entre les 22 Etats parties, lequel est formalisé en annexe au présent Traité sous la forme de deux déclarations en date du 18 octobre 1991.

Aux termes de cet accord, les territoires des trois Républiques n'appartiennent pas à la zone d'application ATTU. Toutefois l'URSS s'engage à inclure ses armements situés sur ces territoires dans les réductions qu'elle doit consentir (600 chars, 800 VBTT et 400 pièces d'artillerie).

### **B - Le cas de l'Ukraine**

La solution retenue pour les Etats baltes ne saurait s'appliquer aux autres républiques qui s'affranchissent de la tutelle soviétique. Il n'est en effet pas concevable d'imaginer que le territoire de l'Ukraine soit exclu du champ d'application du Traité : où seraient la limitation et la stabilité ? En outre, cela laisserait, en fait à la seule fédération de Russie le bénéfice des droits à dotation de l'URSS.

### **C - La disparition juridique du "Centre"**

**L'URSS ratifiera-t-elle l'accord ? Au-delà de la réalité juridique de ce qui reste du "Centre", l'Union soviétique est-elle en mesure de procéder à la ratification de l'accord, laquelle conditionne l'entrée en vigueur du Traité ?**

**Il semble bien que non. A ce jour, la seule institution compétente pour procéder à la ratification du Traité FCE est la Chambre haute du Soviet Suprême. Or, cet organe est hors d'état de fonctionner, puisque cinq républiques présentes dans la zone d'application du Traité (Ukraine, Azerbaïdjan, Arménie, Moldavie et Georgie, ont refusé d'envoyer leur représentant au Soviet Suprême de l'Union.**

**Les Républiques dissidentes décideront-elles de faire elle-même application de l'accord ?**

**L'Ukraine a voté le 12 septembre 1991 une loi sur la succession de l'URSS par laquelle elle se considère comme liée par tous les traités de désarmement signés par l'URSS avant le 24 août 1991.**

**Par ailleurs, le Parlement ukrainien a adopté une déclaration formelle par laquelle l'Ukraine s'engagerait à respecter les dispositions du Traité FCE pour les forces présentes sur son territoire.**

**La Communauté des Etats slaves a également produit un document aux termes duquel les Etats qui la composent s'engagent à faire application des accords de désarmement.**

**D'importantes questions demeurent cependant.**

- La reconnaissance de ces entités par la communauté internationale n'est pas intervenue à ce jour.

- Même si la Communauté des Etats souverains devenait "successeur" de l'Union pour ce qui est des engagements internationaux, les territoires des trois entités qui la composent ne concernent pas ceux des quatre républiques incluses pourtant dans le champ d'application du Traité : la Moldavie, l'Azerbaïdjan, la Georgie et l'Arménie. Nul ne sait leurs intentions.

- En tout état de cause, les zones définies dans le traité devront être révisées : elles ne recoupent pas les territoires des républiques ; l'Ukraine est ainsi à cheval sur deux zones et les contraintes de réduction ne correspondent pas -et de loin- à la définition d'un quelconque équilibre entre républiques.

- Dans quelles conditions, selon quelles modalités juridiques claires s'effectuera le partage de la dotation de l'ex-URSS ?

Ces questions, essentielles, devrnt être réglées en priorité lors de la négociation qui s'ouvrira à Helsinki à partir du mois de mars prochain.

En attendant cette échéance, la ratification par la France du traité sur les forces conventionnelles en Europe constitue une occasion qu'il serait inopportun de manquer, en effet :

- Elle donnerait au traité une dimension politique accrue et signifierait clairement la valeur de l'engagement des 21 signataires à l'égard des nouvelles républiques qui, tôt ou tard, succéderont à l'URSS.

- Elle témoignerait d'une indispensable solidarité à l'égard de nos alliés dans ce processus qui conduira à l'instauration d'un nouvel ordre de sécurité dans une Europe stabilisée.

Pour toutes ces raisons et compte tenu des réserves qu'il a formulées, votre rapporteur propose, pour l'adoption du projet de loi autorisant la ratification du traité sur les forces armées conventionnelles en Europe de s'en remettre à la sagesse de notre Haute Assemblée.

\*

\* \*

### **Examen en commission**

Votre commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées a examiné le présent projet de loi au cours de sa séance du mardi 17 décembre 1991.

A l'issue de l'exposé du rapporteur, M. Michel d'Aillières, président, a fait valoir que le contournement du traité opéré il y a quelques mois par l'Union soviétique, qui avait transféré un certain nombre de ses équipements à l'est de l'Oural, posait problème. Il a également fait valoir que certaines insuffisances ôtaient aux procédures d'inspection une part de leur efficacité. Il a cependant estimé que la ratification d'un tel traité par la France constituerait un geste symbolique dans la mesure où, par ailleurs, les destructions de matériel militaire qu'elle aurait à opérer étaient particulièrement réduites.

M. Philippe de Gaulle a déclaré que ce traité était désormais caduc dans ses modalités d'application. Il a souligné que les Etats-Unis n'étaient que faiblement concernés par l'application de ce traité. Il a enfin fait remarquer que, compte tenu de la déflation des effectifs de l'armée française et de l'obsolescence de certains de ses matériels, l'intérêt de la participation de la France à un tel traité n'était pas démontré.

**M. Jean-Pierre Bayle a rappelé les efforts déployés par la France pour intégrer la négociation sur les forces conventionnelles dans le cadre de la Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe (C.S.C.E.). Il a par ailleurs fait valoir la nécessité d'associer les Etats-Unis au processus de désarmement en Europe.**

**En tout état de cause, M. Jean-Pierre Bayle a conclu qu'un centre de coordination en matière militaire sera bientôt créé entre certaines républiques soviétiques et qu'une telle structure prendrait en compte les engagements contenus dans le traité. Il a conclu en indiquant que le groupe socialiste voterait le projet de loi.**

**M. Michel Poniatoski a estimé qu'au moment de sa négociation, le traité sur les forces conventionnelles constituait un bon accord. Il a toutefois relevé qu'il s'agissait à présent d'un "traité fantôme" passé avec un partenaire principal désormais juridiquement inexistant. Il a indiqué que le groupe de l'Union des Républicains et des Indépendants ne prendrait pas part au vote sur le texte.**

**Tout en reconnaissant la caducité du traité sur le plan juridique, M. Louis Jung a insisté sur l'intérêt qu'il représentait sur le plan politique. Il a fait valoir qu'il s'agissait en effet du premier traité qui mettait fin à la course aux armements tout en intégrant les Etats européens dans la négociation. Il a estimé qu'un refus de ratification ne manquerait pas de susciter des réactions négatives dans les pays de l'Est. Au nom du groupe de l'Union centriste, il a estimé qu'il serait inopportun de ne pas voter en faveur de la ratification.**

**M. Paul d'Ornano a rappelé que les pays qui avaient déjà ratifié l'accord l'avaient fait avant les événements qui ont accéléré la désintégration de l'Union soviétique. Il a précisé que le groupe du Rassemblement pour la République ne prendrait pas part au vote.**

**M. Roger Poudonson a fait remarquer qu'aucun commissaire ne s'était prononcé contre la ratification.**

Suivant les conclusions du rapporteur, la commission a décidé de s'en remettre à la sagesse du Sénat quant à l'adoption de ce projet de loi.

\*

\* \*

## **PROJET DE LOI**

*(Texte adopté par l'Assemblée nationale)*

### **Article unique**

Est autorisée la ratification du Traité sur les forces armées conventionnelles en Europe (ensemble huit protocoles) signé à Paris le 19 novembre 1990 ainsi que trois déclarations faites le même jour, deux déclarations faites le 14 juin 1991 et deux déclarations faites le 18 octobre 1991 et dont les textes sont annexés à la présente loi (1).

(1.) Voir le texte annexé au document Assemblée nationale n° 2386.