

---

***SECURITE COOPERATIVE,  
DESARMEMENT ET MESURES DE  
CONFIANCE DANS LE POURTOUR  
DE LA MER BALTIQUE.  
QUELLES PERSPECTIVES ?***

*Matthieu CHILLAUD\**

---

\* Matthieu Chillaud est doctorant en sciences politiques et relations internationales à l'université Paris II, Panthéon-Assas, sur les pays balto-nordiques et la défense européenne.

## ***Plan***

### **Introduction**

#### **1. Les principaux obstacles à l'instauration d'une zone de sécurité régionale**

*La question de l'élargissement de l'OTAN aux États baltes*

*L'enclave de Kaliningrad*

#### **2. La sécurité coopérative : clé de voûte de la sécurité en mer Baltique**

*La Russie*

*Les pays nordiques*

*Les États-Unis*

#### **3. Les divers instruments de maîtrise des armements**

*Le document de Vienne ou le cercle vertueux des mesures de confiance*

*Le Traité sur les forces conventionnelles en Europe*

*Le Traité « Ciel ouvert »*

*Le problème du désarmement nucléaire*

### **Conclusion**

## Introduction

Le pourtour de la mer Baltique a pour caractéristique notable de rassembler des pays qui aspirent à consolider leur sécurité aux moyens d'instruments politiques différents : les pays membres de l'OTAN (Danemark, Allemagne, Pologne et Norvège), ceux qui aspirent à le devenir (Estonie, Lettonie et Lituanie), les pays neutres (Finlande et Suède) et enfin la Russie, qui possède deux fenêtres sur la mer Baltique : Kaliningrad et Saint Petersburg. Les diverses solutions imaginées pour combler le vide de sécurité qui résulte du choix des options stratégiques retenues par chacun et trouver le « plus petit dénominateur commun » ont, semble-t-il, échoué, ou du moins n'ont pas rencontré le succès escompté. Pourtant, dès le début des années 1990, les États riverains de la mer Baltique avaient mis en place plusieurs structures de coopération ambitieuses visant ainsi à construire un vaste complexe de sécurité dans toute l'Europe septentrionale : le Conseil nordique, le Conseil balte, le Conseil euro-arctique de Barents et, enfin, le Conseil des États de la mer Baltique<sup>1</sup>. Elles montrèrent, toutefois, leurs limites dans la mesure où leurs compétences ne prévoyaient pas – du moins officiellement – la possibilité de traiter de questions relevant de la « sécurité brute »<sup>2</sup>, alors qu'il s'agit justement d'aspects de la sécurité défendus par les trois États baltes et la Russie. Le sentiment de sécurité de ceux-ci apparaît difficilement conciliable. En effet, alors que l'objectif des trois États baltes est de rejoindre l'OTAN, la Russie estime qu'une telle option reste contraire à ses intérêts. Les Occidentaux ont toujours fait preuve de prudence sur cette question, préférant proposer ponctuellement aux États baltes des programmes de coopération plutôt que de les inviter à rejoindre l'Alliance atlantique. S'ils ont été globalement bien accueillis, ces divers projets visant à les associer étroitement à l'OTAN – sans pour autant leur assurer une adhésion pleine et entière – furent considérés insuffisants par les responsables politiques baltes pour qui aucune garantie de sécurité ne peut effectivement constituer une solution alternative à l'Alliance atlantique. En effet, selon les États baltes, ces divers projets ne pourraient leur apporter qu'une paix « négative ». Leur perception de sécurité apparaît d'ores et déjà décalée car, après tout, la sécurité coopérative n'a-t-elle pas pour vertu, selon Charles-Philippe David, de « soumettre les acteurs à des formes de collaboration volontaire, permettant ainsi de faire évoluer la paix

---

<sup>1</sup> Pour plus de détails sur le rôle de toutes ces institutions voir Céline Bayou/Matthieu Chillaud, « L'Europe à la recherche de sa frontière septentrionale », *Géoéconomie*, Automne 2001, pp. 117-158

<sup>2</sup> Cependant, ce n'est qu'au Conseil nordique de 1997 que les questions de politique étrangère et de sécurité ont été formellement débattues, à la suite de la décision prise en 1995 de tenir une session extraordinaire du Conseil nordique pour réformer les mécanismes institutionnels.

*négalive vers la paix positive* »<sup>3</sup>. Pour l'instant, aucune des initiatives prises soit par la Russie soit par d'autres États ne semblent satisfaire toutes les parties au processus d'édification d'un schéma de sécurité régionale dans le pourtour de la mer Baltique. Si les États baltes ne sont pas défavorables à la construction d'un tel schéma de sécurité fondé sur la confiance et la transparence, ils ne veulent surtout pas que cela ne se transforme en substitut à leur adhésion à l'OTAN. Quant aux Russes, ils estiment que l'élargissement de l'OTAN aux États baltes serait non seulement inutile en raison de l'absence de menace mais en plus dangereux car un tel scénario ne serait pas sans conséquence sur l'équilibre stratégique de l'Europe septentrionale. Associée à la notion de sécurité coopérative, la construction d'un schéma régional de sécurité basée sur le désarmement et des mesures de confiance pourrait donc constituer un *modus vivendi* acceptable.

Dans leur étude du rôle de l'ONU dans le domaine de la vérification<sup>4</sup>, un groupe d'experts a énoncé un certain nombre de mesures comme l'autorisation de survol par des avions chargés de surveiller les installations et les activités militaires, la notification préalable des essais d'armes afin de permettre aux autres parties de les surveiller, les expériences de vérification conjointes en vue de faciliter la transparence, les arrangements pris pour que des représentants étrangers puissent observer les installations ou les activités militaires avec un degré d'intrusion et d'opportunité approprié, etc. Dans le domaine du renforcement de la confiance, d'autres mesures sont proposées : publication de renseignements sur la défense et les dépenses militaires, création de commissions consultatives, développement de télécommunications par « téléphones rouges » et de centres conjoints de gestion des crises, obligation d'invitation à observer les manœuvres militaires, entre autres. Le succès probable de l'instauration d'une vaste zone de sécurité coopérative pourrait avoir pour conséquence, soit de dédramatiser l'adhésion des États baltes à l'OTAN, soit de la rendre inutile. Afin d'être plus efficace, elle doit, en outre, être connectée à l'instauration de mesures de confiance multilatérales entre la Russie et les États riverains de la mer Baltique<sup>5</sup>. En effet, les dépenses

---

<sup>3</sup> Charles-Philippe David, *La guerre et la paix. Approches contemporaines de la sécurité et de la stratégie*, Presses de sciences po, Paris, 2000, p. 299

<sup>4</sup> Document A/45/372, *Vérification sur tous ses aspects. Etude du rôle de l'ONU dans le domaine de la vérification*, 28 août 1990, pp. 36-39

<sup>5</sup> Serge Sur rappelle que « *la sécurité coopérative met davantage l'accent sur les aspects préventifs que sur les aspects coercitifs de la sécurité ou sur les mécanismes qui réagissent à des situations conflictuelles. Elle aspire à construire un équilibre maîtrisé par les partenaires* ». La connexion entre le désarmement et la sécurité coopérative est ainsi assurée par une volonté commune des partenaires de développer « [...] *une confiance mutuelle qui passe par la limitation des mesures unilatérales et discrétionnaires en matière de*

militaires tendent à décroître et le format des forces armées est réduit à la baisse dans tous les États riverains de la mer Baltique (à l'exception, bien-entendu, des États baltes). Leurs armées, en outre, sont restructurées pour de nouveaux types de mission<sup>6</sup>.

### **1. Les principaux obstacles à l'instauration d'une zone de sécurité régionale**

La position de la Russie a toujours été déterminante pour les initiatives prises par ses partenaires baltiques<sup>7</sup>. Son opposition de principe à l'élargissement de l'OTAN aux États baltes – ainsi que *mutatis mutandis* à la Finlande et à la Suède – et la question de l'avenir de Kaliningrad constituent, à cet égard, les deux principales difficultés auxquelles la communauté des États de la mer Baltique est confrontée.

#### ***La question de l'élargissement de l'OTAN aux États baltes***

Traumatisés par cinquante ans d'annexion soviétique, les États baltes n'aspirent qu'à un seul objectif : rejoindre l'OTAN, reléguant même l'adhésion à l'UE, en deuxième position. Un certain manichéisme, en effet, caractérise leur stratégie : l'OTAN par le canal de son article 5 leur fournira la garantie ultime de « sécurité militaire », tandis que l'UE leur procurera l'aisance économique à laquelle ils aspirent. Si l'Alliance atlantique apparaît comme le vecteur de sécurité le plus crédible et surtout le plus dissuasif pour contenir l'attitude belliqueuse russe<sup>8</sup>, l'UE est perçue avant tout comme une organisation économique et, en tout état de cause, dénuée d'ambitions militaires.

---

*sécurité* ». Serge Sur, *Relations internationales*, Domat politique, Montchrestien, 1995, p. 493

<sup>6</sup> Zdzislaw Lachowski, "Prospects for Regional Arms Control in the Baltic sea Area", in Pertti Joenniemi (dir.), *Confidence-Building and Arms control Around the Baltic Rim*, The Åland Island Peace Institute, Mariehamn, 1999, p.13

<sup>7</sup> Alexander Sergounin, "The Nordic Dimension of Nordic Security – Hard Choices and Opportunities", in *Visions of European Security – Focal Point Sweden and Northern Europe*, The Olof Palme International Center, pp. 104-116. Inversement, la Russie a longtemps oscillé entre, d'une part, affirmer son identité baltique – et donc considérer les autres États riverains de la mer Baltique comme des partenaires égaux – et, d'autre part, miser sur ses relations avec les États-Unis ou bien encore sur l'OSCE, unique organisation européenne dans laquelle elle exerce une certaine influence. Cette schizophrénie stratégique eu pour conséquence quelques maladroites dans la politique russe vis-à-vis des États baltes : pour contrecarrer leur adhésion à l'OTAN, les Russes leur proposent directement des garanties de sécurité, mettant *de facto* en touche l'OSCE, et, en même temps, souhaitent faire de cette dernière une « super-organisation » de sécurité européenne qui pourrait, selon eux, être une solution alternative à l'adhésion des États baltes à l'OTAN.

<sup>8</sup> Voir à ce sujet Jacques Beltran, « Sécurité européenne et sécurité des États baltes : les vertus de l'ambiguïté stratégique », *Politique étrangère*, n°1/2000, pp. 33-46

Les États baltes estiment qu'une fois acquise leur intégration au sein de l'Alliance atlantique, ils ne seront plus « consommateurs » mais « producteurs » de sécurité, puisque grâce à eux l'Alliance atlantique verrouillera la sécurité du pourtour de la mer Baltique<sup>9</sup>.

À cet égard, le prochain sommet de l'OTAN à Prague devrait être décisif. En effet, nombreux sont ceux – au premier rang desquels les États baltes – qui pronostiquent un « big-bang » de l'élargissement de l'Alliance atlantique avec l'adhésion simultanée des neuf pays candidats.

Il est peu probable que les Russes aient les moyens de parer ce qui pourrait ressembler à une fatalité. Toutefois, Vladimir Poutine, dans sa qualité d'allié stratégique de l'OTAN depuis les attentats du 11 septembre, sera certainement en position de force, non pas pour bloquer l'adhésion des États baltes mais pour négocier avec les Occidentaux afin d'obtenir un certain nombre de contreparties ; il n'est pas impossible que les Russes exigent, et obtiennent, un échelonnement des adhésions selon un calendrier préétabli, une meilleure prise en considération de leur statut de « partenaire stratégique » au sein de l'OTAN (la Russie a le sentiment que le format actuel « 19+1 » ne lui laisse s'installer que sur un « strapontin »), un allègement des contraintes du Traité FCE sur le flanc septentrional ou encore un engagement de l'Alliance atlantique de ne pas stationner des troupes sur le territoire des États baltes.

À ce scénario optimiste s'oppose un schéma plus réaliste. Face à l'incertitude stratégique issue de l'après-11 septembre, l'OTAN pourrait préférer repositionner ses missions en profondeur – et s'élargir à un petit nombre d'États comme la Slovaquie dont la valeur stratégique n'est pas comparable à celle des trois États baltes – plutôt que de miser sur un élargissement à tous les États postulants, ce qui risquerait de diluer sa vocation de défense collective en un magma informe qui la transformerait ainsi en une sorte de « super-OSCE », incapable de gérer correctement la lutte anti-terroriste. Un gel, ou du moins un ralentissement, de l'élargissement de l'OTAN est donc tout à fait envisageable à court ou moyen terme.

Ce type d'argument, toutefois, peut être très facilement renversé. Ainsi, du point de vue américain, l'article 5 recouvre désormais la lutte anti-terroriste ; le maximum de membres permettrait la constitution de consensus et de coalitions le plus large

---

<sup>9</sup> Certes, la Finlande et la Suède ne sont pas candidates à l'Alliance atlantique. Toutefois, leur étroite participation au Partenariat pour la Paix fait d'elles deux pays objectivement très proches de l'OTAN.

possible, tant sur le plan politique que géographique. Une adhésion à grande échelle (de tous les États postulants, mais aussi, pourquoi pas, celle de la Russie) serait donc une option utile et pour les États-Unis et pour les États candidats. D'ailleurs, ces derniers n'hésitent pas à mettre en avant la nécessité d' « *utiliser au mieux une tragique opportunité* [l'après-11 septembre] » selon l'expression de Salomon Passy, ministre bulgare des Affaires étrangères, pour mieux légitimer leur candidature à l'OTAN<sup>10</sup>.

Enfin, alors que les États-Unis sont en train d'utiliser comme bases des pays d'Asie centrale issus de l'ex-URSS, les Russes pourront difficilement s'opposer à l'élargissement de l'OTAN au nom du caractère précisément intouchable des territoires de l'ancienne Union soviétique<sup>11</sup>.

Dans l'hypothèse où les trois États baltes, à l'occasion du prochain sommet à Prague, seront invités à rejoindre l'OTAN, la construction d'un schéma régional de sécurité coopérative fondé sur la confiance et la transparence perdrait indéniablement de sa substance dans la mesure où l'Alliance atlantique aura le quasi-monopole des initiatives prises en matière de sécurité régionale. Elle se posera, en outre, comme l'unique interlocuteur de la Russie, laissant ainsi à la marge l'OSCE, ou encore la Finlande et la Suède.

### ***L'enclave de Kaliningrad***

Le dispositif militaire russe à Kaliningrad ne constitue plus aujourd'hui qu'une faible part de ce qu'il avait été à la fin des années 1980. Surarmée pendant la Guerre froide, la flotte de la mer Baltique devait constituer le fer de lance de la défense soviétique dans la Baltique. Aujourd'hui, il se résume à une armée pour les forces terrestres, au commandement de la flotte de la mer Baltique et à quelques formations para-militaires, notamment les troupes du Ministère de l'Intérieur. Son pouvoir de nuisance intrinsèque apparaît limité.

Toutefois, afin d'affirmer sa politique de puissance dans la région de la mer Baltique ainsi que sa souveraineté sur l'enclave, la Russie a rappelé aux États-Unis et aux États riverains de la mer Baltique qu'elle conservait des moyens militaires dans la région. Ainsi, ponctuellement, elle y organise des manœuvres navales. Par ces gesticulations, la Russie entend démontrer qu'elle reste un acteur, à part entière, de la sécurité en mer Baltique. Pour les États baltes et la Pologne, la Russie a trop tendance à utiliser Kaliningrad comme un instrument d'affirmation de sa puissance dans la région

---

<sup>10</sup> Laurent Zecchini/Christophe Châtelot, « Réunis à Bucarest, les pays candidats à l'OTAN soulignent leur rôle dans la lutte contre le terrorisme », *Le Monde*, 29 mars 2002

<sup>11</sup> Nicole Gnesotto, « 11 Septembre : impact sur l'élargissement de l'OTAN », Octobre 2001, Institut d'études de sécurité, (<http://www.iss-eu.org>)

au détriment d'une véritable politique sociale et économique. L'enclave de Kaliningrad – qui deviendra une «ex-clave » quand la Lituanie et la Pologne seront membres de l'UE et de l'OTAN – fut, en effet, longtemps négligée par le pouvoir central russe, mais aussi, dans une certaine mesure par l'UE. Ainsi, elle connaît le pourcentage d'infections par le virus du SIDA le plus élevé d'Europe. L'effondrement de son industrie devenue obsolète a considérablement accru le taux de chômage. Près d'un million d'habitants vit sous le seuil de pauvreté et les salaires y sont en moyenne six fois inférieurs à ceux de la Lituanie. Bref, la paupérisation sociale risque de gangrener une partie de la région. Le salut de Kaliningrad ne peut donc passer que par une politique ambitieuse de décentralisation de la Russie et par des investissements massifs des pays de l'UE, et en premier lieu des pays riverains de la mer Baltique<sup>12</sup>.

## **2. La sécurité coopérative : clé de voûte de la sécurité en mer Baltique?**

La construction d'un espace baltique homogène se heurte donc à la politique de puissance de la Russie qui estime qu'il est de son intérêt de maintenir une politique d'influence dans cette région<sup>13</sup>. Pour contenir cette politique de puissance et d'influence, il est de l'intérêt des autres États riverains de la mer Baltique de fournir à la Russie des garanties pour que cette dernière ait davantage d'intérêt à coopérer.

### **• La Russie**

Si la Fédération de Russie a tout d'abord hésité dans sa stratégie relative à la sécurité en mer Baltique, oscillant entre les déclarations de bonnes intentions et des réactions virulentes contre la tentation des États baltes d'adhérer à l'OTAN, elle a proposé, à partir du milieu des années 1990, une série de plans visant à créer un nouveau schéma régional de sécurité. Celui-ci repose sur la coopération entre tous les acteurs de la région.

Le 5 septembre 1997, le Premier ministre russe, Victor Tchernomyrdine, invité lors d'une Conférence sur la Baltique organisée par la Lituanie à Vilnius, proposait la création de mesures

---

<sup>12</sup> Voir à ce propos, Céline Bayou/Matthieu Chillaud, *Op. cit.*, pp. 148-149

<sup>13</sup> Lorsqu'un partenaire possible pour une coopération régionale est aussi grand et aussi puissant, il aura tendance à adopter une position léonine. Selon Hedley Bull, une sphère d'influence est « *une zone géographique étendue qu'un Etat puissant considère [...] d'un intérêt particulier en raison de l'importance qu'elle revêt pour sa sécurité et ses intérêts propres. Il en résulte que les Etats s'arrogent le droit d'y exercer un contrôle ou d'y avoir une attitude hégémonique ; ils s'opposent à l'influence d'autres grands Etats [...] qu'ils voient d'un mauvais œil* » Hedley Bull, *The Anarchical Society. A Study of Order in World Politics*, Londres, Mc Millan, 1977

de confiance et de sécurité (MDCS) pour les États riverains de la mer Baltique :

- La création d'un « téléphone rouge » entre le commandement militaire de Kaliningrad et les capitales baltes ;
- L'engagement de la Russie de n'organiser que des exercices militaires dans l'*oblast*<sup>14</sup> de Kaliningrad ;
- La notification mutuelle des exercices et manœuvres militaires de la Russie et des États baltes (ainsi que ceux impliquant des États tiers) ;
- Des accords de procédure (davantage intrusifs que ceux prévus par le Document de Vienne) détaillant les modalités des visites des sites militaires ;
- L'accroissement du nombre des visites de navires de guerre ;
- La mise en place d'une zone de surveillance conjointe des activités aériennes pour toute la Baltique ;
- Des exercices communs en matière de transports aériens militaires.

En outre, il devait ajouter que si les États concernés prenaient l'engagement de ne pas adhérer à l'OTAN, la Russie accepterait de réduire le nombre des exercices militaires dans la région de la Baltique, et cela au-delà même du cadre du régime FCE.

Reprenant une partie des propositions avancées en Lituanie, le 24 octobre 1997, il proposait officiellement aux trois États baltes « un pacte de sécurité baltique » comprenant, d'une part, des garanties de sécurité unilatérales et, d'autre part, des nouvelles mesures de confiance régionale. Faisant suite à ces propositions, le Conseil de défense et de politique étrangère russe publia, quelques jours après, un rapport sur les relations de la Russie avec les États baltes. Prenant acte des rapports contre-productifs des relations russo-baltes, le Conseil suggère une réorientation de la politique russe. Quelques jours plus tard, deux lettres furent envoyées, l'une paraphée par le président Boris Eltsine<sup>15</sup> et l'autre par le ministre russe des Affaires étrangères aux trois États baltes, ainsi qu'à toutes les chancelleries des pays membres de l'OTAN et de l'UE. Cette large gamme de propositions, couplée à des mesures de coopération militaire et économique, couvrait les domaines des MDCS. Prenant

---

<sup>14</sup> Entité administrative équivalente à une région.

<sup>15</sup> La lettre du président stipule que « la Russie s'est portée garante de la sécurité des pays baltes. Pour développer cette initiative, nous proposons que de telles garanties soient données sous forme d'engagement unilatéral de la part de la Fédération de Russie, susceptible d'être renforcé sur le plan du droit international par la conclusion d'un accord de bon voisinage et par des garanties mutuelles de sécurité entre la Russie et les pays baltes pris individuellement, ou entre la Russie et les trois États baltes à la fois ». Cité par Olav Knudsen, *La sécurité coopérative dans la région de la Mer baltique*, Les Cahiers de Chaillot, n°33, Paris, Institut d'études de sécurité, (<http://www.iss-eu.org>)

la forme d'un « Pacte de sécurité et de stabilité régionale », l'offre russe était concomitante à la déclaration faite à Stockholm en décembre de la même année par Boris Eltsine de réduire unilatéralement 40 % des effectifs militaires déployés dans la région Nord-Ouest de la Russie, d'ici janvier 1999. La lettre de Boris Eltsine suggérait même, en termes généraux, la création d'un « *espace régional de stabilité et de sécurité avec la participation des pays de l'Europe du Nord* ».

Quelques jours plus tard, le ministre adjoint aux Affaires étrangères, Alexandre Avdeyev, déclarait que la Russie avait élaboré un « *plan de grande envergure pour la sécurité de la région de la Baltique basé sur trois niveaux* »<sup>16</sup>:

1. Etablir des mesures propres à améliorer les relations politiques et militaires avec les trois États baltes et assurer « *une politique militaire davantage prévisible et une coopération plus étroite dans la protection et la surveillance des frontières* » ;
2. Amorcer des négociations entre la Russie et les trois États baltes afin d'établir un accord de sécurité et de stabilité dans la région ;
3. Mettre en commun tous les aspects économiques, militaires, politiques et environnementaux afin de mettre au point un document qui serait « *partie intégrante de la sécurité européenne et de l'architecture européenne de sécurité pour le siècle à venir* ».

Si toutes ces propositions ont été globalement bien accueillies par les trois États baltes, ces derniers soulignèrent toutefois que pour être crédibles les offres de la Russie devaient aller au-delà du discours et se matérialiser dans les faits<sup>17</sup>. Ainsi, ils déclinèrent l'offre russe concernant les garanties de sécurité<sup>18</sup>. Ils y voyaient, en effet, une « garantie positive » de sécurité, c'est-à-dire la promesse d'une assistance afin de protéger la souveraineté et l'intégrité des trois États baltes en cas de menace ou d'agression. Or, avec ce type de garantie, la Russie se retrouverait avec le monopole du règlement des conflits pour les États baltes, privant ainsi tous d'autres entités, et en toile de fond l'OTAN, de la possibilité de jouer un rôle de médiation voire d'intervention<sup>19</sup>.

---

<sup>16</sup> Cité par Zdzislaw Lachowski, *Op. cit.*, note n°12, p. 19

<sup>17</sup> Certains Baltes ont d'ailleurs soupçonné la Russie de vouloir faire « d'une pierre deux coups » : proposer l'instauration de mesures de désarmement à un moment où le pays, traversant de graves difficultés financières, devaient procéder à une grande réforme du format des armées nationales et passer, en même temps, comme l'acteur de la région faisant le plus d'efforts pour instaurer une zone régionale de sécurité.

<sup>18</sup> « *Le Ministère des affaires étrangères de Lettonie n'entre pas en matière* », le 3 novembre 1997 (<http://www.letton.ch/lvgarnon.htm>)

<sup>19</sup> Olav Knudsen, *Op. Cit.*

- *Les pays nordiques*

La Finlande et la Suède, qui ont toujours milité pour une approche pan-européenne de la sécurité (du fait de leur statut de « post-neutre »), ont longtemps souhaité un rôle actif de l'OSCE dans la région, estimant que seule cette organisation avait les moyens politiques pour transcender les intérêts de tous les États riverains de la mer Baltique. Elles ont préféré, jusqu'à ces derniers temps, ne pas explicitement soutenir la candidature des États baltes à l'Alliance atlantique. Toutefois, estimant l'élargissement de l'OTAN à ces derniers plus que probable, elles ont dernièrement amorcé un revirement dans leur politique<sup>20</sup>.

Quant aux deux autres pays nordiques, la Norvège et le Danemark, grands défenseurs de la cause balte, ils portent sur les fonds baptismaux leur soutien aux États baltes dans leur démarche d'adhésion à l'OTAN<sup>21</sup>. Derrière un discours foncièrement altruiste – la « solidarité baltique » – se cachent des motivations relevant purement de la gestion de leurs relations avec l'UE. En effet, la Norvège n'étant pas membre de l'UE et le Danemark entretenant des relations plus qu'ambiguës avec l'Union européenne, et notamment la PECS<sup>22</sup>, Oslo et Copenhague ont davantage de prise par le canal d'une Alliance atlantique dans laquelle ils exercent une grande influence dans toutes les décisions qui concernent la mer Baltique.

- *Les États-Unis*

Souhaitant dédramatiser, voire « désensibiliser », la question de l'élargissement de l'OTAN aux États baltes, les États-Unis ont lancé en 1998 la *Northern European Initiative* (NEI). Il s'agit d'un catalogue de mesures de coopération avec les États baltes, la Russie et les pays nordiques. La dimension militaire échappe totalement à la philosophie de la NEI<sup>23</sup>. C'est dans cet esprit qu'a été signé le 17 janvier 1998 une charte – la « Charte américano-balte » – avec les trois États baltes. Ce document traduit la vision pragmatique qu'ont les États-Unis de la défense de ces trois pays : les soutenir par des mesures de coopération souples en évitant de prendre des

---

<sup>20</sup> La présidente finlandaise déclarait en avril 2001 que son pays ne pouvait soutenir la candidature des États baltes à l'entrée dans l'OTAN « *de la même manière qu'elle soutient leur intégration à l'Union européenne* ». Face à la levée de boucliers suscitée par ces déclarations, elle fit rapidement marche arrière. « *Je ne vois pas comment l'adhésion des pays baltes [à l'OTAN] pourrait créer une menace pour la sécurité en Europe* », dit-elle un mois plus tard à Riga.

<sup>21</sup> Sur la position des États nordiques face à la candidature des États baltes à l'OTAN, voir Clive Archer, *Security Considerations between the Nordic and Baltic Countries*, Danish Foreign Policy Yearbook 1997, (Dir. Bertel Heurlin et Hans Mouritzen), Copenhague, Danish Institute of International Affairs, pp. 81-100

<sup>22</sup> Politique européenne commune de sécurité et de défense.

<sup>23</sup> Voir site Internet de la NEI : <http://www.state.gov/p/eur/rt/nei/>

engagements politiques trop contraignants. En effet, il est largement improbable qu'ils acceptent de porter assistance en cas d'une agression armée contre les États baltes ; d'ailleurs la Charte ne prévoit aucune garantie de sécurité militaire, mais seulement des mesures de coopération et de soutien. Les Américains veulent ainsi ménager les Russes tout en calmant les craintes des Baltes. La Charte a donc vocation à traduire dans les faits cet exercice extrêmement périlleux<sup>24</sup>.

### **3. Les divers instruments de maîtrise des armements**

Pour les trois États baltes, les outils de maîtrise des armements ont l'énorme avantage d'être gérés, pour l'instant, par l'OSCE, organisation garante de l'indivisibilité de la sécurité pan-européenne, ce qui leur permet d'éviter de se trouver face-à-face avec la Russie.

#### ***Le document de Vienne ou le cercle vertueux des mesures de confiance***

Amorcée par l'Acte final d'Helsinki (1974), puis renforcée par le Document final de Stockholm (1986) et par les Documents de Vienne (1990 et 1992), l'instauration de mesures de confiance a permis d'édifier un véritable esprit de confiance entre les États parties de l'OSCE.

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

- un échange annuel d'informations global. Cet échange concerne les informations relatives aux forces armées et à leur organisation, les systèmes d'armes, les équipements d'importance majeure et les déploiements prévus, ainsi que la planification de la défense, les budgets militaires et le niveau des effectifs des pays ;
- la vérification de type aléatoire de ces informations par des « visites d'inopinées » dans les unités concernées ;
- des inspections des activités militaires notifiables ;
- des visites d'observateurs dont le rôle consiste à acquérir l'assurance que les mesures ci-dessus ont bien été mises en oeuvre.

---

<sup>24</sup> Pour une étude détaillée de la position américaine dans la Baltique, on peut se rapporter à Zbigniew Brezinski/ Stephen Larrabee, *U.S Policy Toward Northeastern Europe*, Independent Task Report, 1999, 25 p.

Les différentes crises qui ont secoué l'Europe depuis le début des années 1990, tout particulièrement dans les Balkans, ont démontré l'utilité de la régionalisation des mesures de confiance<sup>25</sup>. En 1995, l'OSCE tenait un séminaire sur la régionalisation des mesures de confiance. Elle identifia cinq conditions pour l'établissement de mesures régionales :

1. La complémentarité entre les mesures régionales et celles prises dans le cadre de l'OSCE ;
2. L'harmonisation des mesures régionales et des engagements préexistants ;
3. La flexibilité des mesures afin qu'elles puissent correspondre aux besoins spécifiques de la région ;
4. Une participation ouverte pour tous les États de la région qui souhaitent s'y associer ;
5. Une volonté politique de la part de tous les États concernés pour s'associer aux discussions.

Si le Document de Vienne apparaît comme étant le régime de confiance le plus adéquat pour la région (tous les États riverains de la mer Baltique sont membres de l'OSCE ; ils sont donc à ce titre soumis au Document de Vienne, unique régime de maîtrise des armements opposable et à la Russie et aux États baltes), son manque de souplesse, toutefois, ne permet pas de prendre en considération les intérêts des différents acteurs. Il aurait été donc préférable de régionaliser et donc d'adapter le Document de Vienne à la situation de la Baltique.

### ***Le Traité sur les forces conventionnelles en Europe***

Le traité FCE n'a qu'une portée très relative dans la configuration stratégique de l'Europe septentrionale dans la mesure où les trois États baltes, la Finlande et la Suède, ne sont pas membres de son régime. De tous les États riverains de la mer Baltique, seules la Russie, la Pologne, la Norvège, le Danemark et l'Allemagne sont soumis au traité. Moscou, en outre, viole allégrement ses obligations dans la région, notamment dans le district militaire de Leningrad et de Pskov (le Nord-Ouest russe fait partie du régime des flancs)<sup>26</sup>.

Le nouveau traité FCE, lorsqu'il sera effectif, constituera sans nul doute un élément favorable à l'instauration d'un schéma régional de sécurité dans la mesure où tous les États riverains de la mer Baltique pourront y adhérer. Le caractère délibérément intrusif des inspections, ainsi qu'une meilleure transparence dans la répartition

---

<sup>25</sup> Ainsi, les accords de désarmement en Bosnie-Herzégovine ont été constitués sur le schéma du Traité FCE.

<sup>26</sup> Pour plus de détails sur le problème des États baltes et du traité FCE, voir Matthieu Chillaud, *Op. cit.*

des ELT (Éléments limités par le traité), favoriseront l'établissement d'un climat de confiance.

Pour le secrétariat général de l'OTAN, les obligations pratiques des États baltes liées à leur participation au traité ne seraient pas plus contraignantes que celles issues du Document de Vienne. Les ambitions des États baltes en matière de plafonds étant modestes, ils ne devraient recevoir, *a priori*, qu'une seule inspection annuelle. Leurs obligations seraient donc très peu contraignantes.

Il est peu probable, toutefois, que le « nouveau » traité entre en vigueur à court ou moyen terme. En effet, l'Alliance atlantique a clairement conditionné sa ratification au respect, par les Russes, de la règle des flancs issue de l'« ancien » traité. Cette condition est donc préalable à toute ratification, par les Occidentaux, du traité adapté. Or, à l'heure actuelle, les Russes ne semblent pas prêts à respecter leurs engagements pris à Istanbul en novembre 1999, lors du Sommet de l'OSCE.

### ***Le Traité « Ciel ouvert »***

Le lien entre mesures de confiance et vérification est étroit ; plus le climat de confiance est grand, plus il est propice à l'instauration de mesures de vérification adoptées dans d'autres accords. Or, le traité Ciel ouvert est le « schéma type » d'un accord de confiance et de vérification. Jusqu'à sa mise en application (1<sup>er</sup> janvier 2002), la surveillance ne pouvait être que d'origine satellitaire, technique alors réservée seulement à un quarteron d'États. L'application du traité Ciel ouvert donne donc la possibilité aux États qui n'ont pas accès aux techniques d'observation spatiale la possibilité de participer à un important régime de renforcement de la confiance.

Mieux accepté car moins intrusif que les inspections sur site, le traité Ciel ouvert a vocation à apporter un complément fondamental à la vérification des accords sur les MDSCS et le traité FCE.

En ce qui concerne les MDSCS, les techniques d'observation et de vérification étaient jusque là essentiellement le fait de survol par hélicoptères spécialement équipés, moyens certes utiles, mais aux capacités toute relative car ne possédant pas de rayon d'action suffisamment important pour pouvoir observer l'ensemble des manœuvres militaires notifiées au titre du Document de Vienne<sup>27</sup>. Or, avec le régime Ciel ouvert, chaque État riverain de la mer

---

<sup>27</sup> Au titre des MDSCS, la Russie, lorsqu'elle a envahi la première fois la Tchétchénie, aurait dû notifier ses manœuvres, ce qu'elle n'a naturellement pas fait. Ciel ouvert aurait été un moyen utile pour les Européens pour confirmer les concentrations et les mouvements de troupes russes.

Baltique aura la possibilité de procéder à des vols de vérification des dites manœuvres.

Le secteur d'application du traité FCE s'étend de « l'Atlantique à l'Oural » (ATTU), restriction que les Russes avaient mis à profit au début des années 1990 pour faire passer au-delà de l'Oural plus de 50.000 ELT et les soustraire ainsi aux obligations de réduction<sup>28</sup>. Si Ciel ouvert était déjà entré en vigueur à cette date, il aurait permis aux Européens de suivre les déplacements de ces ELT<sup>29</sup>, sans être prisonniers du bon vouloir des Américains. S'il est très improbable que les Russes aient la volonté de réitérer ce « tour de passe-passe », tous les États riverains de la mer Baltique ont largement intérêt à utiliser le régime Ciel ouvert comme un instrument de garantie de la bonne application du traité FCE, l'ancien comme le nouveau.

La Finlande et la Suède ont annoncé, au début du mois de janvier 2002, leur intention d'adhérer à Ciel ouvert. Elles ont effectivement intérêt à y adhérer dans la mesure où elles ne sont signataires que du Document de Vienne, unique régime de confiance opposable à tous les États européens.

Les trois États baltes ont, pour l'instant, fait preuve d'une grande discrétion sur ce dossier. Il n'est pas impossible qu'ils préfèrent attendre l'issue du Sommet de Prague pour se prononcer sur leur éventuelle candidature à Ciel ouvert. Quoiqu'il en soit, tous les États membres de l'OTAN sont aussi membres du régime Ciel ouvert, et il est peu probable que les trois États baltes choisissent de rester en dehors du traité.

### ***Le problème du désarmement nucléaire***

Le facteur nucléaire, depuis le début de la Guerre froide, a toujours été une déterminante dans la sécurité de l'Europe septentrionale. En effet, la concentration des missiles nucléaires soviétiques dans le Nord-Ouest russe, ainsi que le port de Mourmansk, faisaient du théâtre balto-nordique une région hautement stratégique pour les Soviétiques.

Le projet d'une zone nordique dénucléarisée – idée qui fût avancée par la Finlande pendant la Guerre froide – n'est plus d'actualité. En effet, la dissuasion nucléaire reste une constante dans la stratégie de l'OTAN, qui, après la Pologne, devrait accueillir les trois États baltes.

Le traité START 1 avait abouti, au début des années 1990, à une réduction sensible des missiles nucléaires soviétiques/russes et

---

<sup>28</sup> Voir à ce propos Richard Falkenrath, « The CFE Flank Dispute », *International Security*, Printemps 1995, Vol. 19, n°4, pp. 118-144

<sup>29</sup> La zone d'application de Ciel ouvert s'étend de « Vancouver à Vladivostok ».

américains en Europe. Beaucoup estimaient que les Russes devaient *de facto* faire du territoire de Kaliningrad une région dénucléarisée. Or, selon le *Washington Times*, la Russie aurait déployé en janvier 2001, à Kaliningrad, des missiles nucléaires tactiques à courte portée<sup>30</sup>. Si effectivement, les Russes avaient procédé à un tel déploiement, le choix de ce type de missiles aurait été tout à fait logique. En effet, s'agissant de forces nucléaires à courte portée (capacité de 500 à 1 000 km), l'objectif de Moscou aurait été de les utiliser comme un instrument de puissance régionale<sup>31</sup>. La véracité des accusations américaines – accusations largement relayées par une hystérie lituano-polonaise – est sujette à caution dans la mesure où aucune preuve n'a réellement été apportée. Et même si cela était avéré, Kaliningrad fait partie intégrante du territoire russe : à ce titre, rien n'interdit aux Russes de déployer où ils veulent sur leur territoire des missiles nucléaires<sup>32</sup>, tant qu'ils respectent les notifications prévues par le Document de Vienne.

Alors que pour Washington, ce déploiement relevait d'un coup de bluff de la part des Russes afin de « sonder » la nouvelle administration américaine, ces derniers laissaient entendre que ces accusations ne visaient qu'à les diaboliser afin de mieux légitimer la candidature des États baltes à l'OTAN.

Au-delà du bien-fondé de ces accusations, cette « mini-crise » a démontré l'extrême sensibilité de la combinaison de plusieurs dossiers : Kaliningrad, la dimension nucléaire de la puissance russe et l'élargissement de l'OTAN.

## Conclusion

Si la Russie veut être un acteur au processus de construction d'un espace de sécurité Baltique, elle doit redéfinir sa politique de puissance dans la région pour amorcer une politique de gestion de « sécurité douce » et non pas de « sécurité brute ». La sécurité en mer Baltique doit donc être considérée comme le plus petit dénominateur commun des États, auxquels elle fournit une grille d'analyse communes dans leurs rapports réciproques. La « sécurité

---

<sup>30</sup> Bill Gertz, "Russia transfers nuclear arms to Baltics", *The Washington Times*, 3 janvier 2001

<sup>31</sup> D'un point de vue stratégique, l'élément essentiel du traité START 2 est l'abandon par les Russes des armes pour lesquelles ils bénéficiaient d'une supériorité absolue: les ICBM mirvés, c'est-à-dire les éléments de première frappe. Ils procédèrent donc à une refonte totale de leur doctrine ; en abandonnant leur objectif de parité stratégique, ils considéraient leur arsenal nucléaire moins comme un élément de dissuasion vis-à-vis des États-Unis que comme un instrument de sécurité ou de supériorité régionale.

<sup>32</sup> Le quotidien *Le Monde* avait déclaré que Kaliningrad était un territoire dénucléarisé, ce qui est évidemment inexact. Nathalie Nouygarède, « Lituanie et Pologne demandent une "inspection internationale" de l'enclave russe de Kaliningrad », *Le Monde*, 10 janvier 2001.

douce » a vocation à structurer les instruments du dialogue interétatique entre, d'une part, les États baltes et la Russie et, d'autre part, tous les États riverains de la mer Baltique.

Néanmoins, l'absence flagrante de volonté politique ne laisse pas présager d'un engagement soutenu à l'action de l'OSCE en matière de régionalisation de la sécurité, notamment dans la Baltique. Le rôle privilégié que les Russes accordaient à cette organisation multilatérale était surtout motivé par leur opposition à l'élargissement et aux nouvelles missions de l'OTAN. Il s'agit, en outre, de la seule enceinte européenne dans laquelle la Russie a le même poids politique que les États-Unis. Les contradictions russes ont été mises à nu par la volonté toujours plus affirmée de limiter l'action de l'OSCE dans les pays de l'ex-URSS, en particulier dans le traitement des conflits (Haut-Karabakh, Ossétie du Sud et Transnistrie). Au fil des années, la Russie est même devenue paradoxalement l'un des participants les moins conciliants dans son approche des missions de cette organisation, allant jusqu'à ne pas respecter les engagements souscrits (FCE, Ciel ouvert et MDCS). Or, si l'OTAN devait s'élargir aux trois États baltes, l'OSCE, sans l'appui de la Russie, n'aurait qu'un rôle très marginal dans le processus de régionalisation de la sécurité en mer Baltique.