

## **Recommandations des participants au dialogue d'experts sur la réduction des risques militaires OTAN-Russie en Europe**

### **Résumé**

Ce groupe d'experts de Russie, des États-Unis d'Amérique et d'Europe a organisé 15 séminaires en ligne sur la réduction des risques OTAN-Russie au cours de l'été et de l'automne 2020 et propose les idées suivantes :

Afin de maintenir la stabilité stratégique, nous appelons de nos vœux une action immédiate visant à proroger le nouveau Traité de réduction des armements stratégiques de 5 ans.

En même temps, nous sommes préoccupés par la détérioration des conditions de sécurité européenne ces dernières années. Le système de maîtrise des armes nucléaires et conventionnelles qui a mis des décennies à se construire s'effondre rapidement, sans rien pour le remplacer. Les incidents survenus au cours d'activités militaires qui rapprochent les forces russes et celles de l'OTAN sont préoccupants en soi et risquent de s'aggraver. Si les membres de notre groupe divergent sur les causes profondes de la crise, nous craignons qu'une véritable confrontation militaire ne devienne un danger croissant à mesure que la tension monte entre la Russie et l'OTAN.

Face à cette situation, nous appelons les dirigeants de nos pays à faire preuve de la volonté politique nécessaire pour prendre un certain nombre de mesures urgentes afin de réduire les risques de conflit militaire. Ces opérations militaires et de sécurité doivent être menées que nous progressions ou non dans la réduction des graves différends politiques entre nos pays. En effet, ces mesures peuvent contribuer à la création de conditions plus propices à la résolution de ces questions politiques difficiles.

Nous proposons une série de mesures, en ayant bien conscience qu'elles ne seront pas toutes immédiatement réalisables. Les recommandations détaillées ci-dessous portent sur les domaines d'action suivants :

1. Rétablir un dialogue concret entre la Russie et l'OTAN, y compris des contacts directs entre le commandement et les experts militaires de la Russie et des États membres de l'OTAN.
2. Élaborer des règles communes qui réduiront le risque d'incidents involontaires sur terre, dans les airs et en mer.
3. Renforcer la stabilité en améliorant la transparence, en évitant les activités militaires dangereuses et en fournissant des canaux de communication spécialisés qui éviteraient l'escalade des incidents qui pourraient survenir.
4. Tirer parti de l'Acte fondateur OTAN-Russie de 1997 (et éventuellement le compléter) pour codifier les mesures de retenue, de transparence et de confiance.
5. Explorer les limitations possibles des déploiements de forces conventionnelles de l'OTAN et de la Russie en Europe afin de renforcer la transparence et la stabilité.
6. Mettre en place des consultations entre la Russie et les États-Unis d'Amérique/l'OTAN sur les questions des missiles à portée intermédiaire et de la

défense contre les missiles balistiques, afin de prévenir une nouvelle course aux missiles nucléaires en Europe.

7. Préserver le Traité « Ciel ouvert ».

## **Propositions spécifiques**

### **1. La nécessité du dialogue**

1.1. Il convient de redynamiser le dialogue politique au niveau des ambassadeurs au sein du Conseil OTAN-Russie et d'inclure, autant qu'il conviendra, des exposés d'experts militaires.

1.2. Dans le cadre du processus de réflexion « OTAN 2030 », la Russie et les États membres de l'OTAN devraient analyser les relations entre l'OTAN et la Russie en vue de développer le dialogue entre militaires. Alors que la majeure partie de la coopération OTAN-Russie reste suspendue, un tel dialogue ne devrait pas être considéré comme une entorse à la politique de l'OTAN qui ne prévoit pas de retour à la normale, mais comme une étape nécessaire pour mieux prévoir les risques d'incidents militaires en mer, dans les airs et sur terre, qui pourraient dégénérer en conflit militaire, et les réduire.

1.3 Une fois que la Russie et les États membres de l'OTAN auront conclu une entente ou un accord formel ou informel, ils pourraient prendre dans un premier temps des mesures unilatérales parallèles ne nécessitant pas nécessairement la conclusion d'un accord formel entre l'OTAN, ou les États membres de l'OTAN, et la Russie, ce qui pourrait s'avérer politiquement difficile à réaliser dans le contexte actuel.

1.4. Des réunions régulières devraient avoir lieu entre le chef d'état-major général des forces armées de la Fédération de Russie et le président des chefs d'état-major interarmées des États-Unis d'Amérique, le commandant suprême des forces alliées en Europe (SACEUR) et le président du Comité militaire de l'OTAN, auxquels viendraient s'associer des experts militaires, pour traiter des questions d'actualité.

1.5. En outre, les États membres de l'OTAN et la Russie devraient renouer les contacts de leurs représentants militaires au sein du Comité militaire de l'OTAN et rétablir la mission de liaison militaire russe au siège du SACEUR.

1.6. De plus, les États membres de l'OTAN et la Russie devraient renforcer les contacts militaires dans les forums de l'OSCE afin de fournir un cadre plus efficace et plus inclusif de discussion et de prise de décision rapide sur les questions actuelles relatives aux activités militaires.

1.7. L'OTAN et la Russie devraient envisager la possibilité d'établir des canaux de communication ou des lignes directes spéciales OTAN-Russie dans les régions vulnérables, telles que les régions de la Baltique, de la mer Noire et du Grand Nord.

1.8. Bien que les recommandations proposées dans ce document s'enrichiront principalement dans les canaux OTAN-Russie, un certain nombre d'entre elles pourraient être ouvertes à la discussion et à la participation d'autres pays, tels que la Suède et la Finlande dans les régions de la Baltique et du Grand Nord, et l'Ukraine et la Géorgie dans la région de la mer Noire.

### **2. Prévenir les incidents**

2.1. La prévention des incidents (et leur désescalade une fois qu'ils se sont produits) est la question la plus urgente liée aux interactions militaires. Les États membres de l'OTAN et la Russie, ainsi que d'autres États européens, doivent formuler ensemble une série

minimale de mesures réalistes qui pourraient être adoptées sous forme d'accords formels, d'ententes informelles ou de mesures parallèles et coordonnées. Bien qu'elles ne doivent pas nécessairement prendre la forme d'un traité juridique, elles doivent avoir une force réelle afin de réduire efficacement le niveau de tension mutuelle.

2.2. L'OTAN et la Russie devraient élaborer un ensemble unique de règles communes qui définiraient les distances minimales entre les avions militaires et les navires ainsi que les procédures d'interaction des équipages. À cette fin, ils pourraient reprendre le travail conjoint dans le cadre de l'Initiative sur l'espace aérien en coopération, qui visait entre autres à renforcer les mesures de confiance le long de la ligne de contact OTAN-Russie. Pour s'acquitter de cette tâche, les parties devraient reprendre un échange de données de navigation sur la situation aérienne le long de la frontière occidentale de la Russie avec les États membres de l'OTAN, comme cela a déjà été établi dans le passé.

2.3. Parmi les solutions possibles pour gérer ces incidents, l'accord américano-soviétique de 1972 sur la prévention des incidents en mer et dans l'espace aérien au-dessus de la mer ainsi que les 11 accords similaires entre certains États membres de l'OTAN et la Russie pourraient servir de base à des accords bilatéraux ou multilatéraux supplémentaires. Il existe d'autres idées et approches dans l'accord sino-américain de 2014 et le protocole de 2015 sur la prévention des incidents, qui associe les principes de prévention des incidents en mer et de prévention des incidents lors d'activités militaires en général.

2.4. La Russie et les États-Unis d'Amérique devraient parvenir à un accord sur la notification des patrouilles de bombardiers lourds et des vols près des frontières de l'autre partie, à l'instar des notifications qu'ils échangent sur les lancements de missile balistique intercontinental et de missile balistique lancé par sous-marin.

2.5. L'OTAN et la Russie devraient élaborer et adopter des procédures normalisées pour la désescalade des incidents et des conflits militaires. Ils devraient également mener des exercices conjoints de formation du personnel pour préparer la désescalade, créer des mécanismes de déconfliction dans les régions de la Baltique, du Grand Nord et de la mer Noire, et établir un mécanisme conjoint similaire à celui mis en place par la Russie et les États-Unis d'Amérique en Syrie.

### **3. Garantir la stabilité**

3.1. Les États membres de l'OTAN et la Russie devraient réaffirmer les engagements politiques réciproques contenus dans l'Acte fondateur OTAN-Russie (1997) et l'Acte final sur les forces armées conventionnelles en Europe (1999), par lesquels l'OTAN et la Russie conviennent de s'abstenir de tout stationnement permanent supplémentaire de forces de combat importantes dans les zones proches du territoire de l'autre partie en Europe.

3.2. Ils devraient envisager la possibilité de contraintes réciproques ou de nouveaux engagements unilatéraux parallèles sur l'envergure et la portée des activités militaires dans les zones contiguës, ou sur le niveau des forces armées installées en permanence dans ces zones, avec une portée plus large et des seuils de notification préalable et d'observation obligatoire bien inférieurs à ceux requis par le Document de Vienne de 2011. Ces mesures pourraient se concentrer sur la région de la Baltique (Estonie, Lettonie, Lituanie, Biélorussie, Pologne et Allemagne), en incluant Kaliningrad et le district militaire occidental de la Russie.

3.3. Les États membres de l'OTAN et la Russie devraient envisager d'inclure dans les mesures de transparence les systèmes de frappe conventionnelle de portée intermédiaire (moyenne portée) sol-air et mer-sol, tels que les missiles de croisière qui peuvent se trouver en dehors des zones de contact s'ils peuvent appuyer des exercices et des opérations militaires dans les zones de contact.

3.4. Ils pourraient également s'inspirer de l'expérience liée aux dispositions relatives à la zone frontalière intérieure de l'Allemagne contenues dans l'accord américano-soviétique de 1989 sur la prévention des activités militaires dangereuses. Cet accord exigeait des troupes qu'elles se comportent avec prudence dans la zone frontalière. Les parties pourraient envisager l'établissement de zones réciproques où il serait interdit d'effectuer des exercices, par exemple dans un rayon de 5 à 10 kilomètres de certaines frontières, tout en limitant le personnel et certains types de matériel militaire dans ces zones.

3.5. La Russie et les États membres de l'OTAN pourraient convenir que les deux parties mènent, en principe, des exercices militaires à grande échelle à une distance militairement significative de leurs frontières en tenant compte de la spécificité des zones de contact. Ils devraient envisager de réduire l'échelle et la fréquence des activités militaires en nombre et en répartition géographique, en particulier les exercices à proximité des frontières. En général, les exercices militaires doivent être exécutés de manière responsable et non provocatrice.

3.6. Quant aux « exercices inopinés », qui restent une source de tension et ne sont pas soumis à une notification préalable, nous recommandons la mise en place d'un régime de transparence mutuelle à un niveau militaire élevé entre la Russie et l'OTAN. À cette fin, un mode de « notification silencieuse » devrait être mis au point, par exemple en fournissant une notification confidentielle préalable de haut niveau à l'autre partie, mais sans avertissement préalable aux troupes participant aux exercices. La « notification silencieuse » pourrait également être appliquée au transit à court délai de préavis des forces multinationales. Un niveau approprié pour ce type d'échange mutuel d'informations serait le chef d'état-major des forces armées de la Fédération de Russie et le commandant suprême des forces alliées de l'OTAN.

#### **4. Acte fondateur OTAN-Russie**

4.1. Si des accords peuvent être conclus entre l'OTAN et la Russie sur des mesures supplémentaires de confiance, de transparence et de retenue, ils pourraient être incorporés sous forme de protocoles additionnels ou d'annexes à l'Acte fondateur OTAN-Russie de 1997.

4.2. L'OTAN et la Russie pourraient également s'entendre sur la définition des paramètres des mesures de retenue réciproques mentionnées dans l'Acte fondateur, telles que le « stationnement permanent supplémentaire d'importantes forces de combat ». Cela pourrait être défini comme l'équivalent d'une brigade de l'armée et d'une escadre/d'un régiment par pays ou par district militaire russe.

4.3. Avec la mise en œuvre de ces mesures supplémentaires de réduction des risques et des progrès significatifs dans la résolution de divergences politiques plus larges entre l'OTAN et la Russie, les parties pourraient convenir d'élaborer un nouveau code de conduite pour la sécurité européenne, auquel pourraient également s'associer d'autres États européens au-delà de l'OTAN et de la Russie.

## **5. Accords possibles sur les forces armées conventionnelles en Europe**

5.1. Les mesures de confiance et les éventuelles mesures de retenue devraient garantir une défense collective et individuelle efficace de tous les États de la région, quelle que soit leur taille, en vue de renforcer la stabilité et la transparence, d'éviter les surprises et de réduire autant que possible les risques d'escalade. Étant donné qu'un nouveau traité sur la maîtrise des armes classiques ne semble pas possible ni réalisable à l'heure actuelle, les accords pourraient prendre la forme d'engagements politiques.

5.2. L'OTAN et la Russie devraient entamer des négociations pour adopter certaines mesures visant à limiter la course aux armements dans la région européenne, en partant du principe que les niveaux de forces actuellement déployées sont suffisants. L'accord devrait principalement viser à limiter les concentrations déstabilisatrices de forces et les activités d'entraînement militaire.

5.3. Les deux parties devraient examiner les capacités potentiellement déstabilisatrices de certaines armes conventionnelles de précision et à longue portée et en discuter, afin de faire preuve de retenue et de garantir la transparence dans ce domaine. Elles pourraient adopter des mesures de transparence également en ce qui concerne les forces de frappe conventionnelles situées en dehors de la zone de contact direct de la Russie et de l'OTAN. Il est ici question des forces navales, de l'aviation à longue portée et des armes terrestres, qui ne sont pas couvertes par le nouveau Traité de réduction des armements stratégiques et qui ont la capacité d'atteindre cette région.

5.4. Les mesures proposées dans ce document devraient avoir une portée beaucoup plus large que les dispositions du Document de Vienne de 2011. Elles devraient tenir compte de l'expérience tirée du Traité sur les forces armées conventionnelles en Europe de 1990 et de sa version adaptée et étendre leur portée.

5.5. Par conséquent, nous recommandons de procéder à une analyse du Document de Vienne de 2011 en vue d'étendre la portée de ses mesures de transparence et de vérification et de ses dispositions relatives aux exercices militaires à grande échelle et aux autres déploiements pour inclure les forces navales, toutes les grandes formations des forces aériennes et de défense aérienne, les missiles balistiques ou de croisière conventionnels lancés par voie terrestre, aérienne ou maritime, ainsi que les unités de logistique et de communication.

5.6. Les États membres de l'OTAN et la Russie devraient mettre en place des mesures unilatérales parallèles de maîtrise des armements, en les coordonnant à l'avance, lorsque cela est possible, et en procédant à une réciprocité appropriée.

## **6. Défenses antimissiles et missiles à portée intermédiaire en Europe**

6.1. La Russie et les États-Unis d'Amérique/l'OTAN devraient tenir des consultations sur la défense antimissile en Europe, tant stratégique que non stratégique, nucléaire et non nucléaire, afin d'accroître la transparence et de surmonter les divergences existantes.

6.2. Ils devraient envisager des moyens de combler les divergences entre l'intention déclarée de l'OTAN de ne pas déployer de missiles nucléaires terrestres en Europe et la proposition de la Russie d'un moratoire sur les missiles nucléaires et conventionnels à moyenne portée et à portée intermédiaire en Europe. Une première étape pourrait

consister à convenir de mesures de transparence réciproques en ce qui concerne les capacités existantes.

6.3. La Russie, les États-Unis d'Amérique et les autres États membres de l'OTAN devraient renforcer la transparence au-delà des capacités actuelles par un échange annuel de plans décennaux sur la mise au point de la défense antimissile en Europe, la création d'un centre d'échange de données et la notification des nouveaux éléments de défense antimissile qui ont atteint la disponibilité opérationnelle.

## **7. Traité « Ciel ouvert »**

7.1. Les participants au dialogue sont favorables à la préservation du Traité « Ciel ouvert », car il s'agit de l'un des rares instruments de transparence restants visant à promouvoir le renforcement de la confiance entre les États parties en Europe.

7.2. Nous devrions nous concentrer sur les conséquences du retrait des États-Unis d'Amérique du Traité « Ciel ouvert » pour les 33 États parties restants et sur la préservation du Traité. Tous les États parties, y compris la Russie, devraient rester dans le Traité pendant une période suffisante pour évaluer de quelle manière il pourrait opérer dans ces conditions et pour laisser le temps aux États-Unis d'Amérique de le réintégrer éventuellement. La Russie et les États-Unis d'Amérique, ainsi que les autres États parties, devraient discuter de leurs préoccupations concernant le Traité et essayer de trouver des solutions concertées.

7.3. Les autres États parties devraient envisager la possibilité d'initiatives diplomatiques conjointes visant à réintégrer les États-Unis d'Amérique dans le cadre du Traité « Ciel ouvert ».

Les signataires de ces recommandations sont les suivants :

Note : Chacun des signataires est d'accord avec la plupart de ces recommandations, mais pas nécessairement avec chacune d'entre elles.

Annexe :

Liste des accords actuellement en vigueur portant sur des mesures de confiance et de maîtrise des armements.