

établisent en outre des limitations sur le recours aux forces militaires, mettent en place des mécanismes pour éclaircir les situations perçues comme étant menaçantes, ou comportent une combinaison de ces deux éléments.² Ces mesures peuvent, évidemment, être mises en oeuvre de façon unilatérale. On peut décrire le renforcement de la confiance comme étant une limitation «opérationnelle» des armements, par opposition à la limitation «structurelle» qui relève de négociations comme les pourparlers sur la limitation des armements stratégiques (SALT) ou sur les forces conventionnelles en Europe (FCE). La limitation «structurelle» des armements vise à restreindre quantitativement ou qualitativement les forces ou les armements eux-mêmes.

Le principal objectif des MPAC en Europe consiste à réduire la possibilité d'une attaque surprise conventionnelle ou classique. En outre, comme l'ont fait observer Johan Jorgen Holst et Karen Alette Melander, les MPAC, en Europe, ont également pour rôle de communiquer des preuves crédibles quant à l'absence des menaces redoutées. Ils ont ajouté que les MPAC avaient aussi pour grand objectif de «rassurer le reste des États en Europe». Les mesures mises en oeuvre devraient y parvenir en réduisant les incertitudes et en limitant les occasions d'exercer des pressions au moyen d'une activité militaire. Idéalement, la confiance serait renforcée au point que l'option d'une action militaire surprise serait reléguée au second plan.³

L'Acte final d'Helsinki a reconnu la nécessité des MPAC afin de :

... contribuer à réduire les risques de conflit armé, de malentendus et d'appréciations erronées concernant les activités militaires qui pourraient susciter de l'inquiétude, notamment lorsque les États participants ne disposent pas en temps utile d'indications claires sur la nature de ces activités...⁴

LES ACCORDS D'HELSINKI

Les Accords d'Helsinki résultent des négociations menées par les trente-cinq pays participant à la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE), qui s'est tenue du 3 juillet 1973 au 1^{er} août 1975. Le corps du document qui a été adopté, à savoir l'Acte final, a été divisé en trois rubriques : les questions relatives à la sécurité ont fait l'objet de la première rubrique, les questions d'ordre économique et technologique ont été regroupées dans la deuxième, tandis que la troisième concerne les questions humanitaires.⁵

La deuxième partie de la première rubrique, c'est-à-dire le Document sur les mesures de confiance et certains aspects de la sécurité et du désarmement, fait écho au désir des participants d'éliminer les causes de tension et d'établir des codes de conduite pour contribuer au renforcement de la paix et de la sécurité dans le monde. En adoptant des mesures précises afin d'acquiescer à ce désir, les signataires ont institutionnalisé un système modeste de MPAC multilatérales, qui revêt malgré tout une importance historique.

Les mesures de confiance convenues à Helsinki

Le document relatif aux MPAC se divisait en trois parties. La première, portant sur la notification préalable des manoeuvres militaires d'envergure et sur des questions connexes, était la plus importante. La deuxième partie

traitait de questions de désarmement, tandis que la troisième comprenait des considérations d'ordre général.

Dans la première partie, les mesures convenues se répartissaient en deux grandes catégories : notification, et observation des manoeuvres. Les signataires ont convenu de notifier tous les autres participants des manoeuvres militaires faisant intervenir plus de 25 000 hommes. La notification s'appliquait aux forces terrestres manoeuvrant indépendamment ou avec des forces aériennes et navales. Cette mesure visait aussi les unités amphibies ou aéroportées, en vertu d'une interprétation large du mot «hommes». Les Accords ont également invité les participants à donner volontairement notification des manoeuvres faisant intervenir moins de 25 000 hommes.

La notification était nécessaire pour toutes manoeuvres devant se dérouler sur le territoire d'un État participant en Europe, y compris, le cas échéant, dans la zone maritime ou dans l'espace aérien voisins. Dans les cas de la Turquie et de l'Union soviétique, dont les territoires s'étendent au-delà de l'Europe, la notification n'était nécessaire que si les manoeuvres avaient lieu à moins de 250 kilomètres d'un autre État européen participant, sauf si l'endroit faisait face à un État non participant. La notification devait être donnée au moins vingt et un jours avant le début des manoeuvres, ou le plus tôt possible si les manoeuvres étaient organisées moins longtemps à l'avance. Les informations demandées étaient d'ordre assez général : par exemple, le nom, le but général, l'importance des forces engagées, les États participants, la catégorie des forces, l'emplacement et le calendrier des manoeuvres.

L'Acte final autorise également les pays à inviter des observateurs lors des manoeuvres militaires, volontairement et sur une base bilatérale, «dans un esprit de réciprocité et de bonne volonté». Le nombre d'observateurs ainsi que les modalités et conditions de leur participation sont laissés à la discrétion de l'État invitant.

Les Accords ont en outre invité les participants à donner, à titre volontaire, notification préalable de mouvements de troupes. En outre, ils recommandent aux signataires d'accroître la compréhension mutuelle en encourageant les échanges entre participants et des visites réciproques par des militaires.

Les MPAC convenues à Helsinki n'ont eu que des effets limités du point de vue *militaire*. L'absence d'un régime de vérification, le seuil de notification relativement élevé, la généralité des informations exigibles et le caractère volontaire de nombreuses recommandations, y compris celles visant l'invitation d'observateurs, voilà autant d'éléments qui, tout compte fait, limitaient bien peu l'action des forces militaires des participants. On a délibérément maintenu l'ambiguïté quant au sens du mot «hommes» et à la méthode de calcul du nombre d'hommes engagés dans les manoeuvres. Même la disposition concernant la période de préavis de vingt et un jours a été diluée dans certains cas, les mots «le plus tôt possible» ayant alors été employés. En outre, aucun accord n'est intervenu sur des définitions distinctes des termes «manoeuvres» et «mouvements».

En revanche, l'importance *politique* des mesures convenues — et le fait même qu'elles aient été adoptées — était considérable. D'ailleurs, on avait voulu donner aux