

L'OSCE EN POSITION DIFFICILE

L'OSCE est en proie à une perte d'importance. Des différences entre les Etats membres, la concurrence avec d'autres organisations de sécurité, la règle du consensus et une visibilité réduite affaiblissent l'OSCE. Ces difficultés sont le revers de ses avantages comparatifs: son grand nombre de membres et son concept de sécurité globale. Un revirement de tendance ne s'ébauche pas actuellement. Mais un organisme comme l'OSCE est nécessaire. Il est possible que son importance augmente de nouveau.



Préparation à la présidence suisse de l'OSCE en 2014: l'ambassadeur Thomas Greminger (à gauche) dirige actuellement le Comité sur la dimension humaine. Vienne, le 27 mai 2011. Photo: OSCE

Selon le bilan tiré en 2011 par le Secrétaire général sortant de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), Marc Perrin de Brichambaut, l'OSCE est comme sa tâche jusqu'à présent: importante, inachevée, ambitieuse, marginalisée, capable de réagir en cas de crise, une expérience à la fois très intéressante et frustrante. Il se peut que la frustration ait dominé ces derniers temps. Les observateurs diagnostiquent depuis une bonne dizaine d'années une perte d'importance de l'OSCE. Ce développement s'explique par l'érosion du consensus normatif parmi les membres, le blocage dû à des oppositions Est-Ouest que l'on croyait surmontées ainsi que le risque que l'Union européenne (UE), l'OTAN et le Conseil de l'Europe ne sapent l'OSCE de sa substance. La faiblesse actuelle de l'OSCE s'exprime aussi sous une forme concrète. La guerre entre la Russie et la Géorgie en 2008 a été un point bas. L'OSCE n'a pas pu empêcher le conflit entre deux Etats membres. Sa mission sur le terrain en Géorgie a été ar-

rêtée après l'affrontement. Et l'UE a joué le rôle central dans la médiation entre Moscou et Tbilissi. Lors du sommet d'Astana en 2010, la première rencontre des chefs d'Etat et de gouvernement après plus de dix ans, l'adoption d'un plan d'action conjoint a échoué. Le budget de l'OSCE a baissé, passant de 209 millions d'euros (2000) à 151 millions d'euros (2011), et le nombre de missions et d'activités sur le terrain est en recul. La suspension du Traité sur les forces armées conventionnelles en Europe (Traité FCE) par la Russie en 2007 a également affaibli l'importance de l'OSCE bien que ce traité ne fasse pas partie de son acquis à proprement parler.

Un regard sur les conflits dans l'espace OSCE montre que ses prestations restent nécessaires. L'OSCE pourrait, en cernant plus précisément son rôle, en délimitant plus clairement ses compétences par rapport à d'autres organisations et en réfléchissant à ses compétences centrales, contribuer à redevenir plus attrayante pour

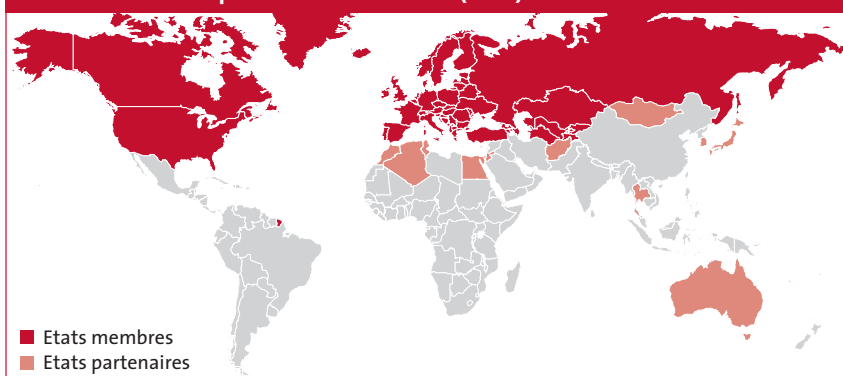
ses Etats membres en tant que forum pour les questions sécuritaires. Il faut se rappeler que son importance dépend fortement du contexte stratégique et de la relation des Etats membres entre eux.

Une organisation «sui generis»

L'OSCE est la plus grande organisation de sécurité régionale. Son objectif est de garantir la sécurité et la paix. 56 Etats d'Europe, d'Amérique du Nord et d'Asie en font partie. A cela viennent s'ajouter douze partenaires méditerranéens et asiatiques (dont l'Australie) pour la coopération (cf. carte). Son siège se situe à Vienne. Avec un budget de 150,8 millions d'euros (2011), l'OSCE emploie environ 2830 collaborateurs. Quelque 550 personnes travaillent au secrétariat de l'OSCE et dans les institutions spécialisées; le reste dans l'une des 16 missions et présences sur le terrain actuelles.

La Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE), précurseur de l'OSCE, a impliqué, sur la base de l'Acte final d'Helsinki de 1975, les blocs de l'Est et de l'Ouest dans un processus de dialogue permanent. Elle était le résultat d'un compromis: les puissances occidentales acceptaient le statu quo en Europe (inviolabilité des frontières, principe de non-ingérence dans les affaires intérieures), le bloc de l'Est reconnaissait en échange que la «dimension humaine» (droits de l'homme, libertés fondamentales) devenait un thème de négociation légitime. A la fin de la guerre froide, la CSCE, qui était un forum de dialogue politique, est devenue une organisation dotée d'institutions permanentes et de capacités opérationnelles. La première mission sur le terrain a été envoyée au Kosovo en 1992. Plus de 30 mis-

Etats membres et partenaires de l'OSCE (2012)



sions ont été réalisées à ce jour. En 1994, les membres ont entériné les nouvelles structures au sommet de Budapest et rebaptisé l'organisation OSCE. Sur le fond, l'OSCE s'orientait sur les nouveaux défis sécuritaires. Alerte précoce, prévention des conflits, gestion des crises et réhabilitation post-conflit sont devenues ses champs d'action centraux.

L'OSCE est une organisation «sui generis». Elle ne repose pas sur un traité constitutif international et ne possède pas une personnalité juridique autonome, ce qui augmente sa flexibilité. Par contre, les décisions reposant sur le principe de consensus ne sont contraignantes que sur le plan politique et non pas juridique. L'OSCE se caractérise par son concept de sécurité multidimensionnelle. Selon ce concept, la sécurité comprend trois dimensions interdépendantes: la dimension politico-militaire, la dimension économique-environnementale et la dimension humaine. L'OSCE est active sur les trois plans, la dimension économique-environnementale étant la dimension la plus faiblement développée. L'éventail des activités est large. Il englobe entre autres, dans la dimension politico-militaire, le contrôle des armements, le désarmement, la gestion des frontières, la lutte antiterroriste, la prévention des conflits et la médiation, la formation de la police et la mise en place de mesures de confiance (p.ex. échange d'informations, inspections). La dimension économique-environnementale promeut le développement de capacités institutionnelles dans les Etats membres, soutient les initiatives entrepreneuriales ou étudie les conséquences des conflits sur l'environnement. La dimension humaine a gagné du poids depuis la fin de la guerre froide. Les activités visent ici la protection des droits de l'homme et la promotion de la démocratie et de l'Etat de droit. Elles englobent des mesures comme des observations élec-

torales (p.ex. les élections présidentielles russes de 2012), la lutte contre la traite des êtres humains et la discrimination (p.ex. Roms/Sintis) et la promotion de la liberté des médias.

Les institutions de l'OSCE sont relativement faibles. Les compétences décisionnelles appartiennent largement aux Etats membres. Des rencontres au sommet ont lieu périodiquement au niveau des chefs d'Etat et de gouvernement. Les ministres des Affaires étrangères se rencontrent chaque année au Conseil ministériel. Les ambassadeurs des Etats membres se réunissent chaque semaine à Vienne au Conseil permanent et au Forum pour la coopération en matière de sécurité. Le Président, le ministre des Affaires étrangères du pays à la présidence de l'OSCE, occupe un poste influent. Il forme, avec son prédécesseur et son successeur désigné, la «Troïka» qui veille à la continuité. Le Secrétaire général à Vienne ne dispose, comme l'Assemblée parlementaire à Copenhague, que de pouvoirs limités. Le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH/ODHIR), le Haut-commissaire pour les minorités nationales (HCNM) ainsi que la Représentante de l'OSCE pour la liberté des médias (RFM) sont des institutions spécialisées importantes de l'OSCE.

L'OSCE est le trait d'union entre la région euro-atlantique et la région eurasiennne. C'est la seule organisation de sécurité européenne dans laquelle les Etats-Unis et la Russie sont conjointement des membres à part entière. Le grand nombre de membres, la règle du consensus, le concept de sécurité globale et son expérience en tant que plateforme de dialogue et d'action aident l'OSCE à occuper une place potentiellement importante dans le cadre de l'architecture européenne de la sécurité. Malgré des signes d'abord encourageants

d'une convergence renforcée des intérêts sécuritaires entre l'Est et l'Ouest, l'OSCE n'est pas devenue, après la guerre froide, un noyau de sécurité paneuropéen comme l'avaient espéré les observateurs et spécialement Moscou. Le thème de la politique de désarmement conventionnel a d'une part perdu de l'importance. Les démocraties anciennes et nouvelles préféraient d'autre part élargir des organisations plus exclusives et moins hétérogènes comme l'UE et l'OTAN. Avec en toile de fond les espoirs russes déçus, de nouvelles organisations concurrentes comme la Communauté des Etats indépendants (CEI), l'Organisation de coopération de Shanghai (OCS) et l'Organisation du traité de sécurité collective (OTSC) ont aussi été créées à l'Est. Un patchwork de nombreuses organisations sécuritaires est ainsi né dans l'espace OSCE. L'OSCE a surtout servi de «camp d'entraînement» pour les candidats à l'adhésion dans l'UE et dans l'OTAN.

Raisons de la perte d'importance

L'OSCE est en proie depuis une dizaine d'années à une perte d'importance qui s'explique par différentes raisons: premièrement, la concurrence d'autres acteurs; deuxièmement, la paralysie de l'organisation par une division Est-Ouest et, troisièmement, son profil flou et sa faible visibilité. L'architecture européenne de sécurité a changé, ce qui a fait perdre de l'attrait à l'OSCE. Les processus d'élargissement de l'OTAN et de l'UE ont été décisifs. De nombreux Etats ont adhéré à ces organisations. Elles pouvaient offrir davantage à leurs membres que l'OSCE, notamment des garanties dans le domaine de la sécurité dure et une puissance économique et financière. L'UE et l'OTAN ont en outre créé des possibilités d'association élargies, ce qui a fait perdre de l'importance au caractère global de l'OSCE.

La concurrence croissante de l'OSCE concernait aussi ses champs d'activité. L'UE est, avec la mise en place d'une politique de sécurité et de défense commune, devenue active dans des domaines qui passaient avant pour des compétences centrales de l'OSCE, par exemple dans l'observation des élections, la médiation ou les missions sur le terrain (p.ex. EUPM en Bosnie-Herzégovine, mission en Géorgie après la guerre de 2008), ce qui a entraîné des redondances, les déséquilibres étant flagrants car Bruxelles dispose de ressources beaucoup plus importantes. La délimitation par rapport à l'OTAN qui garantit, en tant qu'alliance de défense, la sécurité mi-

litaire de ses membres est plus claire. Il y a également des chevauchements de fond avec le Conseil de l'Europe, surtout dans le domaine de la dimension humaine (p.ex. promotion des droits de l'homme et de la démocratie). Vienne et Strasbourg ont établi des mécanismes de coordination. L'ONU a reconnu l'OSCE comme organisation régionale. L'OSCE s'attache entre autres à décharger l'ONU, p.ex. dans le domaine de la prévention. Ici aussi, la coopération et la répartition du travail sont centrales. La compétence en matière d'autorisation de mesures de contrainte, où la responsabilité incombe au Conseil de sécurité de l'ONU, est claire.

La nouvelle division Est-Ouest de l'OSCE qui affaiblit sa capacité d'agir est aussi problématique. Les Etats appartenant à l'OTAN/à l'UE d'une part s'opposent à la Russie ainsi qu'aux Etats partageant son idéologie d'autre part. Les relations tendues entre Moscou et Washington, par exemple concernant l'élargissement de l'OTAN vers l'Est ou la mise en place d'un bouclier antimissile, forment le contexte. Les facteurs spécifiques à l'OSCE, notamment l'érosion du consensus normatif parmi les Etats membres et la crise de confiance qui en découle, sont aussi importants. Le poids de la dimension humaine dans l'OSCE a augmenté à la fin de la guerre froide. On s'est accordé à Copenhague (1990) et à Moscou (1991) pour dire que les devoirs dans le domaine de la dimension humaine (droits de l'homme, démocratisation, bonne gouvernance) ne pouvaient plus être considérés comme des affaires exclusivement internes. L'introduction d'instruments correspondants («mécanisme de Moscou») s'est traduite par une limitation du principe de souveraineté.

Une résistance croissante émane en revanche de Moscou. L'avis que la stratégie coopérative des années 1990 a échoué domine en Russie. Les intérêts sécuritaires russes auraient par exemple été omis dans la question de la défense antimissile et du traité FCE et la sphère d'intérêt de Moscou n'aurait par exemple pas été respectée par le soutien occidental des «révolutions de couleur». La Russie formule concrètement trois reproches: premièrement, on insiste trop, dans l'OSCE, sur la dimension humaine aux dépens de la dimension politico-militaire; deuxièmement, l'OSCE interrompt le champ de tension entre la souveraineté étatique (intégrité territoriale, non-intervention, frontières inviolables) et les droits fondamentaux des êtres hu-

ains (droits de l'homme, autodétermination) unilatéralement en faveur de ces derniers (p.ex. lors de la reconnaissance du Kosovo); et, troisièmement, l'équilibre géographique de l'engagement de l'OSCE a disparu. L'OSCE n'interviendrait quasiment qu'«à l'est de Vienne» bien qu'il y ait aussi des thèmes importants «à l'ouest de Vienne» (p.ex. Pays basque, Irlande du Nord). La critique a culminé en 2007 quand le président russe Vladimir Poutine a exprimé le reproche que l'OSCE avait dégénéré en instrument vulgaire servant à imposer les intérêts de certains (groupes d') Etats occidentaux.

Cette division paralyse l'organisation à cause de la règle du consensus. L'adoption d'un plan d'action conjoint a échoué au sommet d'Astana. On n'a pas pu se mettre d'accord sur des déclarations finales communes à plusieurs réunions ministérielles. Le budget a souvent fait l'objet de querelles. Le désaccord a aussi entraîné la non-prolongation de missions clés de l'OSCE ou l'édulcoration de leurs mandats (p.ex. Géorgie, Biélorussie, Ouzbékistan). Moscou a en outre essayé de renforcer son contrôle politique sur les institutions spécialisées relativement indépendantes de l'OSCE (ODHIR, HCNM, RFM). La division bloque aussi l'éclaircissement du statut juridique et l'adoption d'une convention OSCE car les Etats occidentaux soupçonnent que la Russie veut, à cette occasion, affaiblir les compétences de l'OSCE et restreindre l'autonomie de ses institutions.

La réputation de l'OSCE souffre aussi de sa visibilité réduite. L'OSCE n'obtient généralement une présence médiatique que lors d'observations électorales et de rencontres au sommet. Elle génère en outre rarement des gros titres positifs. Ses principaux succès (entre autres les missions au Kosovo, en Croatie et en Bosnie) remontent à très longtemps. Dans les «conflits gelés», par exemple en Transnistrie et au Nagorny Karabakh où l'OSCE est active depuis longtemps, aucun succès n'est en vue. Et le travail de forçat compétent et couronné de succès que l'OSCE fournit à beaucoup d'endroits (p.ex. mission au Kirghizistan, activités du BIDDH et du HCNM) ne suscite que peu d'attention publique. Il est difficile de prouver des succès justement dans la prévention des conflits. La conséquence est que le public n'est souvent guère conscient de l'importance de l'OSCE.

Cet effet est renforcé par le profil flou de l'OSCE. La croissance de ses activités depuis

Documents clés et informations

Acte final d'Helsinki 1975 [↗](#)
 Document de Budapest 1994 [↗](#)
 Déclaration d'Astana 2010 [↗](#)
 Document de Vienne 2011 [↗](#)
 Présidence irlandaise de l'OSCE 2012 [↗](#)
 Centre de recherche sur l'OSCE (CORE) [↗](#)

la fin de la guerre froide a été gérée de manière plus organique que stratégique, ce qui s'est soldé par l'éventail actuel presque démesuré: de la prévention des conflits à la promotion de la liberté des médias et du commerce en passant par la lutte contre le terrorisme et la traite des êtres humains, l'OSCE s'engage dans les domaines les plus divers. On parle même d'inclure les thèmes de la sécurité énergétique et de la cyber-sécurité. A cela s'ajoute le manque de continuité dû à la présidence rotative et aux compétences limitées de planification stratégique du secrétariat de l'OSCE. Les activités interdimensionnelles font partie de l'OSCE mais comportent le risque d'une dispersion de fond.

Perspective et potentiel

L'importance de l'OSCE dépend fortement des conditions cadres politiques et des relations des Etats membres entre eux. La condition indispensable à son augmentation substantielle serait une plus grande unité entre les pays et groupes de pays quant à l'organisation de la structure de la sécurité internationale et spécialement de l'OSCE. Pareil développement n'est pas envisageable pour le moment. Il est simultanément clair que l'OSCE continue d'en avoir besoin. La guerre de Géorgie a montré qu'une paix démocratique durable ne règne pas dans l'espace OSCE qui est aussi marqué par des problèmes de minorité, des infractions aux droits de l'homme et des lacunes démocratiques. C'est pourquoi l'OSCE peut assumer des fonctions importantes justement dans ses domaines centraux. Il est aussi possible, étant donné que l'UE est absorbée par la crise financière et monétaire, que l'OSCE regagne de l'importance justement au niveau opérationnel.

Après le point bas du conflit géorgien, on peut déceler quelques lueurs d'espoir en ce qui concerne l'importance de l'OSCE. Le dialogue entre les Etats de l'OSCE dans le cadre du processus de Corfou a aidé à restaurer un minimum de confiance mutuelle. Les optimistes n'interprètent pas non plus le sommet d'Astana comme un échec mais rappellent que, dans le cadre

de la déclaration du sommet, l'acquis de l'OSCE a été confirmé au niveau des chefs d'Etat et de gouvernement. Et ils soulignent que l'OSCE représente pour ses membres, après la suspension effective du Traité FCE par le Document de Vienne, la seule plateforme pour des mesures de confiance. Il est encore trop tôt pour parler de revirement de tendance. Mais une nouvelle augmentation de l'importance de l'OSCE n'est pas exclue. L'OSCE même pourrait y contribuer en répartissant plus clairement le travail avec d'autres organisations de sécurité et en évitant une dispersion de fond.

Présidence suisse en 2014

Pour la Suisse, l'OSCE est une plateforme de politique étrangère importante. C'est la seule organisation de sécurité européenne à laquelle elle appartienne en tant que membre de plein droit. Historiquement aussi, la Suisse est liée à l'OSCE. Elle a joué un rôle important dans le processus CSCE en tant que membre des Etats neutres et non alignés. La représentation permanente a été mise en place à Vienne en 1993. Sur le plan opérationnel, la Suisse a pris part avec des contingents considérables à la mission en Bosnie-Herzégovine (1996–2000) et à la Mission de vérification au Kosovo (1998–1999). La Suisse est plus intéressée par un renforcement de l'organisation que d'autres Etats en raison de la grande importance que revêt l'OSCE pour sa politique extérieure.

Dans l'OSCE, la Suisse suit – comme elle le fait aussi dans le cadre de l'ONU – une stratégie de bâtisseuse de ponts. Elle essaie de faire l'intermédiaire entre les groupes de pays et d'élaborer des propositions acceptables pour tous. Elle le fait par exemple dans le cadre du Comité sur la dimension humaine, qui est présidé par la Suisse en 2011–2012 et constitue un point fort de son engagement. Elle a par exemple initié ici un processus de *peer review* volontaire où les membres donnent des renseignements quant à leurs progrès dans le domaine de la dimension humaine. L'encouragement des consultations sur le Document de Vienne de 1999 où une révision du moins technique a pu être atteinte en 2011 et le renforcement des capacités de médiation de l'OSCE constituent d'autres priorités. Sa cotisation annuelle au budget ordinaire, basée sur une clé de répartition, se monte à environ 6 millions de francs suisses auxquels vient s'ajouter environ 0,6 million de francs suisses de cotisations extrabudgétaires.

Son rôle de bâtisseuse de ponts arrange la Suisse. Elle assumera en 2014 – pour la deuxième fois après 1996 – la présidence de l'OSCE. Elle avait posé avec la Serbie sa candidature pour les présidences successives de 2014 et 2015. Les membres de l'OSCE ont approuvé sans opposition la double demande en février 2012 par élection tacite. Berne et Belgrade ont adopté avant les élections des principes de coopération communs où elles ont convenu de coordonner leurs priorités et activités dont fait partie l'élaboration d'un plan d'action conjoint. L'approche serbo-suisse commune est innovante et aide à apporter davantage de continuité dans le travail de la présidence de l'OSCE. Un effet secondaire positif de l'étroite coopération entre Belgrade et Berne est que certaines réticences de différents Etats vis-à-vis d'une présidence serbe ont ainsi pu être désamorcées.

On discute actuellement des priorités de fond. La Suisse doit se mettre d'accord sur ces priorités avec la Serbie et l'Ukraine, le troisième membre de la Troïka. Les besoins de l'OSCE comme les préférences de la Suisse sont déterminants. Sur le plan institutionnel, les questions du statut juridique de l'OSCE et du rôle du secrétariat de l'OSCE pourraient jouer un rôle important. Thématiquement, d'éventuels accents se situent sur le renforcement des méca-

nismes de gestion des conflits, surtout dans le domaine de la médiation, ainsi que sur le remaniement de fond du Document de Vienne. Les priorités géographiques dépendent fortement des développements qui seront alors actuels. L'Europe du Sud-Est, en raison de la coopération avec la Serbie, et l'Asie centrale, en raison de la présence établie de la Suisse, sont en outre mises en avant. Les Jeux olympiques d'hiver de 2014 à Sochi devraient aussi attirer davantage l'attention publique sur la région du Caucase.

L'ordre du jour pour 2014 est donc déjà très chargé. Le Conseil fédéral a mis en place une task force chargée de fixer définitivement les priorités. L'objectif de la Suisse doit être, grâce à une présidence faisant preuve d'initiative et circonspecte, de faire ce qu'elle peut de son mandat dans une organisation actuellement affaiblie. Elle peut ainsi – dans son propre intérêt aussi – contribuer à augmenter l'importance de cette dernière.

■ Editeur/Expert:
Daniel Trachsler
analysen@sipo.gess.ethz.ch

■ Commande d'analyses et abonnement:
www.ssn.ethz.ch

Parus précédemment

- N° 108: La puissance protectrice: la renaissance d'une tradition?
- N° 107: Armes atomiques au Moyen-Orient: aucune solution en vue
- N° 106: Politique étrangère suisse après Mme Calmy-Rey
- N° 105: Médiation dans les conflits religieux
- N° 104: Fukushima et les limites de l'analyse des risques
- N° 103: La cartographie de crise: le phénomène et son utilité
- N° 102: L'Afrique du Sud: une puissance régionale limitée
- N° 101: Les Frères musulmans en Egypte: obstacles sur la voie du pouvoir
- N° 100: La Libye après Kadhafi: transition politique et options occidentales
- N° 99: Une Europe fragmentée dans un Congo instable
- N° 98: Al-Qaïda après les bouleversements arabes et la mort de Ben Laden
- N° 97: Le Pakistan après Ben Laden: un constat
- N° 96: Politique extérieure de l'UE: nouvelles structures, anciennes faiblesses
- N° 95: Caucase du Nord: instabilité croissante dans le sud de la Russie
- N° 94: Conflit au Proche-Orient: nouveau contexte, nouvelle dynamique
- N° 93: Le Brésil: puissance économique à se profiler en politique étrangère
- N° 92: La lutte pour les avions de combat: gagnants et perdants
- N° 91: Opération militaire en Libye: l'OTAN prise dans un dilemme
- N° 90: Sécurité humaine: genèse, débats, tendances
- N° 89: Désarmement nucléaire: une voie semée d'embûches
- N° 88: Le progrès biotechnologique: un défi sécuritaire
- N° 87: Gestion civile des crises de l'UE: un bilan intermédiaire
- N° 86: L'OTAN et la défense antimissile: chances et questions en suspens
- N° 85: Le sommet de l'OTAN: résolutions ambitieuses, réalisations incertaines
- N° 84: La Force africaine en attente
- N° 83: Sanctions économiques: arme miracle ou échec?