

**Contribution à l'ouverture du colloque : l'OSCE, trente ans après l'acte  
d'Helsinki.  
Paris, 17 novembre 2006**

Il est bon que l'université de Paris II ait choisi d'organiser cette réflexion sur l'OSCE après 30 ans et je l'en remercie. L'OSCE souffre d'un déficit de notoriété en France et elle a besoin d'une réflexion sérieuse sur ses perspectives. Depuis les origines du processus de la CSCE, la France lui a apporté de façon continue des idées et un engagement politique que Jacques Andreani a relaté dans son beau livre: "Le piège". Quelle est la vision de la France à l'égard de l'OSCE d'aujourd'hui? Quelles sont les priorités qu'elle entend y faire valoir? Quel sens entend-t-elle donner à l'OSCE au XXIème siècle? Autant de questions ouvertes auxquelles tous les acteurs de la société civile française peuvent apporter leur contribution.

J'essayerai de contribuer à ce débat nécessaire en donnant ma lecture de l'OSCE telle qu'elle fonctionne aujourd'hui et présentant les principales questions qui me paraissent se poser à elle.

1- L'OSCE AUJOURD'HUI.

Pour l'observateur extérieur, l'OSCE apparaît comme une organisation complexe et fragile. Contrairement aux autres organisations européennes, elle n'a pas de base institutionnelle solide. Elle continue à se présenter d'abord comme un processus politique fondé sur un corps de textes qui affirment un certain nombre de valeurs censées être partagées par tous ses états participants. Son fonctionnement quotidien reflète les tensions réelles qui persistent entre ses 56 membres. L'OSCE d'aujourd'hui apparaît comme le résultat de la superposition de trois âges dotés pour chacun d'une forte personnalité.

La période fondatrice de l'OSCE, avant et après l'acte final d'Helsinki a été une période d'innovation autant en matière de pratiques politiques que de concepts. Elle a combiné d'une façon originale la recherche d'un nouvel instrument de sécurité coopérative en Europe et l'affirmation de la dimension humaine et de la société civile comme dimensions fondamentales de cette sécurité. Il reste de cette période de solides fondations en matière d'instruments de sécurité, les documents de Vienne et les traités sur les forces armées conventionnelles en Europe et Ciel ouvert. Chaque semaine le Forum de sécurité réunit les représentants des 56 états participants pour examiner le bon fonctionnement de ses instruments et gère de multiples autres initiatives (destruction d'armes et de munitions, échanges sur les doctrines de défense). Le Conseil permanent qui se réunit lui aussi de façon hebdomadaire évoque toutes les formes de tension qui peuvent se manifester entre états participants. Les débats de l'OSCE continuent à être inspirés par le contenu de l'acte final d'Helsinki qui a constitué une synthèse remarquable de l'état du droit international public et des relations internationales et n'a rien perdu de son actualité. Ce socle continue à être un cadre respecté et utile même s'il est devenu moins central pour les débats européens en matière de sécurité dominés par l'OTAN et l'Union Européenne.

Le printemps de la grande Europe, au début de la décennie des années 1990, a constitué une période intense et consensuelle au cours de laquelle tous les grands états de l'OSCE ont approfondi ensemble le décalogue d'Helsinki et ont adopté en commun un corpus de textes (Charte de Paris, document de Moscou, document de Copenhague). Cet acquis est remarquable par son audace comme par son amplitude puisqu'il touche à toutes les dimensions de la vie des états. Pendant un moment l'idée que la sécurité future de l'Europe pouvait être construite autour d'un socle de valeurs communes et dans le cadre de l'OSCE a été largement partagée.

Cette heure s'est révélée être brève. La gravité des tensions dans les Balkans a conduit à privilégier d'autres cadres et la transition rapide vers des sociétés démocratiques n'a été possible que dans une partie des nations issues du bloc soviétique. Mais il en est sorti deux produits inattendus. Autour du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme s'est constituée une pratique de l'aide à la consolidation des institutions démocratiques et d'observation des élections qui s'est révélée une grande réussite. En même temps un réseau de missions de terrain était constitué pour aider au processus de transition dans les pays qui n'étaient pas admis dans l'OTAN et l'Union Européenne. L'OSCE consacre à ces 19 présences de terrain aux contenus très variés les deux tiers de ses ressources sur des projets définis en accord avec les pays d'accueil ou pour gérer la sortie des conflits soi-disant gelés.

Une période de fragmentation et d'effritement s'est ouverte pour l'OSCE au fur et à mesure que les conditions favorables qui avaient permis les avancées des années 1990 ont disparu. Le consensus est devenu plus difficile à réunir, le fonctionnement même de l'organisation est devenu un enjeu politique entre ses membres et certains éléments de l'acquis ont commencé à être contestés. En dépit de ces difficultés, l'OSCE a continué à étendre le champ des domaines dans lesquels elle s'engage contribuant à la prise de conscience de problèmes nouveaux et à la recherche d'approches communes (action contre le terrorisme, action contre les trafics, promotion de la tolérance et de la non-discrimination). L'OSCE vit désormais dans une crise latente, elle n'est plus en mesure de réunir des réunions au sommet, ses ressources sont plafonnées.

Il est remarquable que dans son fonctionnement quotidien, l'OSCE parvienne à combiner des héritages et des modes opératoires aussi variés voire contradictoires. Elle y parvient pourtant ce qui en fait un instrument de coopération unique dans la famille des institutions européennes.

## 2- LES QUESTIONS QUI SE POSENT A L'OSCE AUJOURD'HUI.

- Quel rôle l'OSCE peut-elle jouer dans la gestion des crises persistantes en Europe?

Dans la première moitié des années 1990, l'OSCE s'est vue confier la gestion d'un certain nombre de conflits dits « gelés » (Transnistrie, Ossétie du sud, Nagorno-Karabakh). Quinze ans plus tard ces conflits n'ont guère évolué même s'ils ont pu être contenus en partie grâce à l'action de l'OSCE au sein des mécanismes de dialogue et de gestion des cessez-le-feu. Ces différentes crises connaissent depuis l'été 2006 une poussée de fièvre qui reflète une plus grande pugnacité des responsables des régions dissidentes. A la lumière des perspectives qui s'ouvrent au Kosovo ceux-ci ont réaffirmé leur droit à l'autodétermination et mènent des consultations référendaires et des élections présidentielles pour consolider leur emprise sur les politiques et leur image. Cette assurance nouvelle a bénéficié d'une

sympathie active de la part de la Fédération de Russie dont les relations avec la Géorgie se sont tendues au point que celle-ci est désormais soumise à un blocus commercial.

L'OSCE sert de forum où s'expriment les tensions politiques qui apparaissent entre ses membres à l'occasion des réunions hebdomadaires de son conseil permanent et constituent un cadre où les principaux acteurs (Union Européenne, États-Unis, Russie, Turquie) s'expriment sur ces tensions. La présidence en exercice, les missions de terrain consacrent des efforts continus à désamorcer ces crises, le mécanisme le plus perfectionné étant celui consacré au Nagorno-Karabakh où trois co-présidents servent d'intermédiaires et de facilitateurs aux deux parties. Les conditions politiques d'une résolution des conflits gelés ne semblent guère être réunies et l'OSCE devra poursuivre son patient travail d'accompagnement de crises pendant une période prolongée.

- Comment aider à la gestion de transitions prolongées vers la démocratie dans le cadre d'une organisation inclusive comme l'OSCE?

La dernière décennie du XXème siècle a été une période d'extension rapide du nombre des états démocratiques à l'intérieur du champ de l'OSCE. L'affirmation de valeurs communes au sein de l'organisation a contribué à ouvrir la voie aux deux vagues d'élargissement de l'OTAN et de l'UE. Celles-ci accomplies, il reste un nombre important d'états participants à l'OSCE engagés dans des processus de transition vers les valeurs, les pratiques et les institutions de la démocratie. Dans la plupart des cas, ces processus s'annoncent comme devant être longs et difficiles car les régimes politiques et les cultures requièrent du temps pour évoluer. La tâche des missions de terrain de l'OSCE est de contribuer à la mise en œuvre des engagements pris par les états participants à travers une activité de conseil et de renforcement des institutions en accord avec les autorités des pays d'accueil. A intervalles réguliers, le Bureau des Institutions démocratiques et des droits de l'homme est appelé à épauler et à observer les consultations électorales.

L'OSCE est cependant également un lieu privilégié où les violations des engagements pris sont dénoncées soit à l'occasion de débats politiques hebdomadaires soit dans le cadre des réunions annuelles comme celle qui est consacrée à la mise en œuvre de la dimension humaine. Les mêmes états participants se trouvent ainsi assistés et mis en cause. Les difficultés inhérentes à cette situation sont apparues à l'occasion de la candidature du Kazakhstan à la présidence de l'organisation. Si tous les états participants se sont félicités de l'intérêt manifesté par un état d'Asie central pour l'organisation, certains d'entre eux ont estimé que les progrès accomplis par ce pays sur la voie de la démocratie n'étaient pas suffisants pour lui permettre de prendre la responsabilité d'une institution fondée sur ces valeurs. Il est donc difficile de gérer les différences qui peuvent exister entre les membres d'une organisation comme l'OSCE qui a pour fondement un acquis d'engagements particulièrement exigeants.

- Existe-t-il un rôle pour un laboratoire d'idées regroupant les représentants de trois continents?

La recherche de la sécurité commune à travers la mise en œuvre d'un ensemble d'engagements est une démarche toujours ouverte qui concerne tous les états participants qu'ils se trouvent à l'ouest ou à l'est de Vienne. Le débat sur les caricatures du prophète, publiées dans des organes de presse européens, au sein du conseil permanent a servi de rappel quand à l'importance des questions liées à la non-discrimination et à la tolérance qui touchent tous les participants à l'OSCE. De même le thème des migrations revient-il régulièrement dans les débats avec les partenaires méditerranéens. Ces sujets n'ont

rencontré qu'un accueil réservé au sein de nombreux pays membres de l'Union Européenne peu soucieux de voir des questions sensibles pour eux faire l'objet d'un suivi actif dans le cadre de l'OSCE.

Il paraît pourtant souhaitable que l'OSCE conserve sa capacité d'ouverture et de débat à l'égard des questions liées aux valeurs qui touchent les sociétés contemporaines. Les problèmes résultants de la diffusion du crime organisé, de la corruption, de la dégradation de l'environnement concernent autant les sociétés les plus avancées au sein de l'OSCE que les autres et l'organisation doit pouvoir les évoquer si elle veut rester fidèle aux idéaux qui l'inspirent.

L'OSCE en marche est le produit de l'engagement des états qui la composent. Son fonctionnement quotidien repose largement sur le travail assidu du pays qui en assure la présidence. Mais la volonté politique des pays clés est l'ingrédient principal de la survie d'un processus qui ne peut s'appuyer sur une base institutionnelle solide. La France compte parmi eux et elle a intérêt à ce que l'institution aille de l'avant.