



Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe

Le Secrétaire général

L'OSCE AU XXI^e SIÈCLE

Institut d'études politiques de Paris

Le 23 janvier 2008

C'est un plaisir que de prendre la parole devant vous aujourd'hui. Je n'ai pas assez souvent l'occasion de le faire devant un tel public. Je remercie la Sénatrice Lizin de m'avoir invité.

Le premier point que je souhaite aborder concerne le changement.

Le changement est une caractéristique constante de l'OSCE depuis sa création en 1975. Pendant ces 33 dernières années, l'OSCE a connu en effet un processus de transformation constante, reflétée en **trois phases différentes**.

- 1) Une phase pionnière, lorsque l'OSCE était un processus clé visant à prévenir les conflits et à jeter les bases de la sécurité du continent européen. Certaines des leçons de cette première phase ne sont plus pertinentes, mais d'autres restent d'actualité.
- 2) L'OSCE a connu une phase brillante, mais brève, au moment où elle faisait l'objet d'un véritable consensus entre ses États participants, a aidé les États qui s'intéressaient à l'intégration européenne et euro-atlantique à rendre possible leurs ambitions
- 3) Depuis la fin des années 90, l'OSCE est devenue le miroir des difficultés du processus de transition dans la vaste zone qu'elle couvre, de la résurgence des tensions entre ses États participants et de l'émergence de nouvelles menaces.

L'OSCE demeure aujourd'hui ce qu'elle a toujours été depuis 1975, c'est-à-dire un processus en cours reflétant les besoins en constante évolution de ses États participants et le contexte changeant des affaires européennes et internationales. En 2008, l'Organisation doit encore une fois faire face à de nouvelles réalités et s'adapter à de nouveaux objectifs.

Je souhaite aborder deux questions aujourd'hui. La première concerne les défis auxquels l'OSCE est confrontée aujourd'hui. En deuxième, je voudrais aborder les atouts de l'OSCE dans le contexte actuel.

A. Les grands défis

Le contexte dans lequel évolue l'OSCE est difficile.

L'Europe fait face à des défis sécuritaires hérités du passé, notamment la nécessité d'instaurer la confiance dans le domaine politico-militaire et d'assurer la maîtrise des armements, de résoudre les conflits toujours non-résolus et d'ancrer la stabilité dans des régions instables.

Nous faisons également face à de nouveaux problèmes, tels que ceux posés par le crime organisé, le terrorisme et la dégradation de l'environnement, qui soulignent la nécessité de renforcer la coopération et la capacité des États à réagir de façon efficace.

Je me concentrerai aujourd'hui sur **quatre défis majeurs**, qui concernent les valeurs fondamentales de l'OSCE et relèvent de l'avenir de l'Organisation elle-même.

Le premier des grands défis concerne le constat que la construction d'une grande Europe unie et libre n'est toujours pas terminée.

La désintégration de l'ex-Yougoslavie et de l'ex-Union soviétique sont toujours en cours. Une décision concernant le statut du Kosovo reste la question clé de 2008. Les différences de principe et d'approche sur ce point pourraient ébranler la structure fragile des initiatives internationales au niveau local comme dans toute la région. Le risque est

réel d'un regain des tensions sous-jacentes qui perdurent entre les différents groupes ethniques de la région.

La décision relative au Kosovo n'est pas un cas isolé. Son impacte rayonnera à travers les Balkans, surtout les édifices étatiques fragiles de la Bosnie Herzégovine. L'évolution de la situation au Kosovo influence déjà les entités séparatistes de Moldavie et de Géorgie, ces « États » autoproclamés de Transnistrie, d'Abkhazie et d'Ossétie du Sud. L'existence de ces régions séparatistes représente un défi permanent pour la souveraineté et l'intégrité territoriale de la Moldavie et de la Géorgie. L'absence continue de règlement de ces questions est l'un des legs les plus inquiétants de la chute de l'Union soviétique.

La possibilité d'une nouvelle escalation, voire de nouvelles confrontations armées, ne peut être écartée. Il est évident que malgré des années de gestion patiente des crises, il existe des forces distinctes soutenant l'émergence de régions séparatistes à l'extérieur des frontières existantes de certains États.

L'OSCE est un acteur incontournable sur toutes ces questions. C'est *le* forum au sein duquel tous les principaux intervenants sont représentés ; elle s'occupe depuis longtemps de la médiation des conflits en ex-Union soviétique et elle est actuellement l'un des principaux piliers des efforts internationaux dans la région du Kosovo. Cette organisation est le seul endroit où l'on retrouve toutes les questions et tous les protagonistes.

Le deuxième défi concerne l'avenir des transitions démocratiques en Europe.

La vision qui a été au cœur de la Charte de Paris en 1990 -- à savoir apporter une aide au processus de transition vers des États et des sociétés démocratiques et soumis aux forces du marché -- a été une réussite remarquable. L'étendue des changements dans de nombreuses parties de l'Europe a été historique.

La question qui se pose aujourd'hui est de savoir si de telles réussites pourront se répéter ailleurs en Europe. La question est d'autant plus importante que l'élargissement futur de l'Union européenne et de l'OTAN est incertain.

L'OSCE s'est profondément impliquée dans les pays dont la transition reste à effectuer, et elle agit par l'intermédiaire de ses 19 opérations de terrain pour soutenir les sociétés civiles, renforcer les institutions publiques sur la base de l'état de droit et du respect des libertés fondamentales et appuyer la bonne gouvernance économique. Dans de nombreux domaines, l'Organisation a noté des progrès.

Cela étant, il est également évident que les transitions dans certaines parties de l'Asie centrale, dans le Caucase et dans certaines régions de l'Europe orientale seront probablement de longs processus. La consolidation des institutions publiques, la promotion de sociétés civiles dynamiques, l'instauration de l'état de droit et de véritables économies de marché -- tout cela est très exigeant. Il n'est pas inconcevable que les sociétés qui sont encore en transition puissent connaître une régression.

Les élections jouent un rôle important. Des élections équitables et transparentes sont vitales pour la légitimité des gouvernements et leur capacité à gouverner efficacement. Ce sont également des marqueurs non négligeables de l'évolution politique plus large d'un pays. Lorsque c'est possible, l'OSCE, par le biais de son Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH) et de ses missions d'observation des élections, donne un aperçu des progrès réalisés par les pays et formule des recommandations pour des améliorations ultérieures.

Comme démontré par la controverse russe (et polonaise) ces activités sont devenues l'objet d'un débat intense au sein de l'OSCE elle-même. Il est peu probable que la dimension humaine de l'OSCE sera pleinement mise en œuvre rapidement dans tous les pays connaissant une transition prolongée. Il est important de de-politiciser le débat sur l'observation des élections, qui doit rester un processus consensuel et avant tout technique à l'appui des états et des sociétés.

Au moment de la rédaction de la Charte de Paris en 1990, une grande Europe libre et ouverte semblait à portée de main. Les temps ont changé. Les différences s'annoncent, et le consensus sur des valeurs communes et sur leur mise en œuvre s'effrite. L'Europe se trouve dans une période de changement et d'incertitude. Cela concerne aussi bien les institutions et les États sur le continent que le monde autour, un monde où le débat des idées et des valeurs bat son plein.

L'OSCE se trouve en première ligne.

En effet, l'Organisation est à l'image de l'espace qu'elle s'efforce de rassembler. Cet espace s'étend du Canada au Turkménistan, et comprend des États matures aux systèmes démocratiques stables, des États où la démocratie est toute neuve, d'autres où elle peine encore à trouver lumière. Elle se compose également d'États où la démocratie ne figure que dans le sens du théâtre de la politique moderne.

Dans ce contexte, la question se pose: comment une organisation inclusive et fondée sur des valeurs, telle que l'OSCE, peut-elle composer avec la difficile transition de certains de ses États participants ?

Trouver un équilibre entre la nature inclusive et globale de l'OSCE et la mise en œuvre de ses engagements s'est toujours avéré difficile et le devient encore plus.

Les normes et les engagements que les États ont adoptés par le biais de l'OSCE sont d'une complexité sans pareil et peuvent être assimilés à une forme d'humanisme. Ils continuent d'avoir une incidence sur la société civile. Les « révolutions de couleur » sont souvent perçues comme s'inscrivant dans le prolongement des valeurs de l'OSCE, mais ne s'avèrent pas toujours durables. Certains États font valoir qu'ils ont besoin de temps pour accomplir des progrès ; d'autres ont remis en question des parties fondamentales du corpus de normes de l'OSCE. Certaines sources présentent leurs propres conceptions de la « démocratie souveraine ».

Comment pouvons-nous faire en sorte que des États qui traversent de difficiles processus de transition continuent d'adhérer sans réserve à un ensemble exigeant de normes et d'engagements qui les embarrassent ? Comment pouvons-nous préserver un sentiment commun d'appartenance tout en encourageant les États participants à s'acquitter de leurs engagements ?

Concilier ces aspects constitue un difficile exercice d'équilibriste, qui exige des compromis et de la patience de la part de toutes les parties. À l'évidence, les politiques

fondées sur des valeurs et leur mise en œuvre sont frustrantes ; maintenir certains États au sein de l'Organisation a un coût élevé.

Une troisième question concerne la durabilité du *status quo* pour l'OSCE elle-même.

L'OSCE est une organisation légère. Elle ne dispose ni d'une charte ou d'une personnalité juridique ni d'un règlement financier actualisé. Elle fonctionne de façon décentralisée en laissant à ses institutions et à ses opérations de terrain un degré remarquable d'autonomie et fait appel, pour la grande majorité de ses postes à pourvoir, à du personnel détaché. Le Secrétariat à Vienne a des compétences limitées, en particulier dans le domaine politique. Cette structure décentralisée permet à certains États participants d'exercer une influence considérable dans toute l'Organisation.

Ce *status quo* est de plus en plus remis en question par un groupe d'États. Contrairement à l'Union européenne et à l'OTAN, l'actuelle composition de l'OSCE résulte davantage d'un héritage historique que d'un choix. Des États différents attendent des choses différentes des multiples dimensions de l'OSCE, et un groupe estime incontestablement que l'équilibre entre les activités de l'Organisation ne reflète pas ses intérêts.

Certains États sont moins disposés aujourd'hui à accepter l'interventionnisme inhérent à certains des mécanismes adoptés par le passé, tandis que d'autres se montrent peu enclins à investir dans l'Organisation dans des domaines autres que ceux qui les intéressaient directement. Toutes les parties ont été tentées de prendre l'Organisation en otage, la laissant dans un état de crise permanente.

La question est de savoir s'il est possible d'engager un processus de réforme digne de ce nom, à savoir un processus qui répondrait aux préoccupations de la Russie et des autres États tout en permettant de consolider l'Organisation.

Dernière question : y a-t-il de la place pour un laboratoire d'idées, consacré aux valeurs, qui englobe les trois continents ?

La question mérite d'être posée compte tenu de l'incertitude des développements dans l'espace de l'OSCE.

Bien entendu, j'estime que la réponse est un oui clair et net. Gérer et régler des conflits, développer les valeurs humaines dans les sociétés contemporaines complexes, s'adapter aux nouvelles menaces dans ces sociétés et à l'extérieur de celles-ci, et renforcer la capacité des États participants à y faire face sont autant d'objectifs au cœur du mandat de l'OSCE.

Notre agenda s'élargit. Le mandat de l'OSCE est ambitieux, et c'est très bien ainsi.

Permettez-moi de donner un exemple. Parmi les valeurs qui sont à la base des normes et des engagements adoptés par les États participants de l'OSCE figurent la tolérance, le respect de toutes les cultures et la question connexe de la lutte contre les problèmes posés par les migrations.

Dans notre monde actuel, le dialogue interculturel et interconfessionnel ainsi que la tolérance et la non-discrimination deviennent des facteurs de la sécurité à long terme au sens large. Des facteurs intangibles tels que la culture, les systèmes de croyances et les valeurs revêtent aujourd'hui une très grande importance pour les relations entre États et peuples, ainsi que pour l'évolution de la situation à l'intérieur même des États. L'ignorance, le ressentiment et le manque de respect pour des cultures différentes sont devenus des facteurs clés de tension.

Ces dernières années, l'OSCE et ses États participants ont pris des mesures en vue de promouvoir le dialogue interculturel et la coopération interconfessionnelle en organisant des réunions de haut niveau auxquelles ont participé des acteurs d'horizons différents, des actions éducatives dans les zones se relevant d'un conflit et dans l'espace de l'OSCE tout entier, ainsi que des activités visant à renforcer l'éthique professionnelle des médias.

Ce ne sont là que quelques exemples, et ce n'est qu'un début. Une action concrète s'impose dans des domaines tels que les médias, la jeunesse et l'éducation.

B. Atouts de l'OSCE

Au cours des 33 années qui ont suivi l'Acte final d'Helsinki, l'Organisation a évolué d'une manière plus improvisée que stratégique, au gré des nécessités. Le résultat est une organisation régionale à nulle autre pareille et bien en avance sur tout ce qui existe ailleurs.

L'OSCE n'est ni une alliance militaire ni une union économique. Elle est une association d'États et de leurs peuples, tous unis autour de l'objectif de bâtir un continent démocratique et intégré sans guerre ni conflit, où toutes les communautés et tous les individus vivent en liberté, dans la prospérité et en sécurité.

Avant tout, l'OSCE est une institution dans laquelle 56 États très différents les uns des autres se réunissent de façon permanente pour discuter des questions brûlantes du jour. Et pas de n'importe quelles questions, mais de questions de sécurité, à savoir des défis auxquels est confrontée la sécurité de nos États, individuellement et collectivement. C'est là un legs de la guerre froide, dans laquelle l'Organisation puise ses origines, et, comme le montrent les événements récents, cette fonction demeure aussi dynamique aujourd'hui que par le passé.

Le principe sous-jacent de l'approche de l'OSCE en matière de sécurité n'a pas changé depuis 1975.

La sécurité des États ne peut se mesurer à la seule aune de la force militaire ; il leur faut des institutions fortes et légitimes, des sociétés civiles saines ainsi qu'une bonne gouvernance économique. Cette approche globale est la marque de fabrique de l'OSCE (elle a depuis été adoptée par de nombreuses autres organisations internationales). Sur la base de cette pierre angulaire, les activités des opérations de terrain de l'OSCE, qui sont déployées des Balkans à l'Asie centrale, sont très diversifiées.

La force de l'OSCE repose sur trois caractéristiques étroitement liées.

Tout d'abord, l'OSCE est le plus ouvert des forums et englobe les zones transatlantique et eurasienne, rassemblant un collectif unique en son genre de 56

États qui s'étend sur les trois continents de l'hémisphère nord. L'élargissement de l'OTAN et celui de l'Union européenne ont donné encore plus d'importance à cette fonction de l'OSCE.

Petits comme grands, tous les États sont représentés au sein de l'Organisation, sur la base du principe de l'égalité, principe consacré par la règle du consensus lors de la prise de décision. Ce système de prise de décision est difficile dans son fonctionnement, mais représente une garantie pour les États et un encouragement à la coopération entre pairs.

Alors que les États n'ont aucune obligation légale qui découlerait des engagements pris dans le cadre de l'OSCE, un processus d'examen par les pairs, sur une base d'égal à égal, a donné lieu à un taux impressionnant de mise en œuvre.

Deuxièmement, l'OSCE a mis en place un solide ensemble d'institutions qui jouent quotidiennement un rôle actif dans la gestion des tensions et le renforcement de la confiance entre les États participants. Qu'il s'agisse du Secrétariat à Vienne, de la diplomatie discrète du Haut Commissaire pour les minorités nationales (HCMN), publique du Représentant pour la Liberté des Médias, ou des multiples activités du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH), l'OSCE dispose des instruments nécessaires pour aider les États.

Enfin, l'OSCE a une solide expérience opérationnelle. Dix-neuf activités de terrain sont déployées dans 17 pays et absorbent près des deux tiers du budget (une proportion sensiblement plus élevée que dans toute autre organisation internationale). Les opérations de terrain sont devenues d'importants moyens d'aider les États à renforcer leurs capacités en matière d'état de droit ainsi qu'en matière de prévention des conflits et de relèvement après un conflit.

En somme, l'OSCE a une triple fonction :

- 1) C'est un instrument de diplomatie préventive à travers le dialogue politique permanent mené à Vienne, l'action de la présidence en exercice, des activités de médiation (groupe de Minsk pour le conflit du Haut-Karabagh), le rôle du Haut

Commissaire aux minorités nationales, et les 19 Missions de terrain déployées en Europe du Sud-est, en Europe orientale et en Asie Centrale.

- 2) C'est une enceinte de réflexion sur la sécurité avec, en particulier, l'élaboration d'une Charte de sécurité européenne adoptée lors du Sommet à Istanbul. Cette Charte souligne que le respect des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, de la démocratie et de l'État de droit, est au cœur du concept global de sécurité dans l'OSCE.
- 3) L'OSCE est aussi un forum de négociations en matière de mesures de confiance et de sécurité militaires, de désarmement et de maîtrise des armements. Notons ici l'importance du débat actuel sur l'avenir du régime CFE, dont une partie se joue à l'OSCE.

Les méthodes d'action principales de l'OSCE sont les suivantes :

1) Dialogue Politique

L'OSCE est avant tout un forum de consultations et de négociations pour ses États participants -- le dialogue étant un élément essentiel à la prévention de conflits.

Les ambassadeurs des 56 États participants de l'OSCE se réunissent de manière hebdomadaire à Vienne lors du Conseil permanent, l'organe principal chargé des décisions politiques. C'est lors du Conseil permanent que se discutent les développements et conflits en cours au sein des États participants.

Le Forum pour la coopération en matière de sécurité se réunit de manière hebdomadaire à Vienne pour aborder la dimension militaire des questions de sécurité et de prendre les décisions afférentes à l'espace OSCE.

Le Forum économique se réunit une fois par an à Prague pour aborder les facteurs économiques et environnementaux affectant la sécurité des pays membres de l'OSCE.

Chaque année à Varsovie, les ambassadeurs des 56 États participants rencontrent durant deux semaines les représentants des organisations non-gouvernementales pour parler de l'état de la démocratie et des droits de l'homme.

2) Travail de Terrain

L'organisation emploie quelque 3000 personnes (dont 750 expatriés) au sein de 19 missions et activités de terrain réparties en Europe de l'Est, du Sud-est, dans le Caucase et en Asie centrale.

L'OSCE travaille sur le terrain pour faciliter les processus politiques, prévenir ou régler les conflits et promouvoir la société civile et l'état de droit.

Europe du Sud-Est : Avec sept missions sur le terrain en Europe du Sud-Est (Kosovo, Albanie, Bosnie-Herzégovine, Croatie, Kosovo, Monténégro, Serbie et l'Ancienne République Yougoslave de Macédoine), l'OSCE joue un rôle essentiel dans la démocratisation de la région, la protection des droits de l'homme, le renforcement des institutions et le développement des médias.

Europe de l'Est : Les activités de l'OSCE se concentrent en Ukraine, en Biélorussie et en Moldavie sur les questions de contrôle électoral, de promotion de l'État de droit et de résolution des conflits.

Le Caucase : L'OSCE aide l'Azerbaïdjan, la Géorgie et l'Arménie dans les domaines du développement économique et environnemental, de la résolution des conflits et de la démocratisation. Parallèlement le Bureau du Représentant Personnel de la Présidence en exercice pour le conflit du Haut-Karabagh observe la ligne de contact et la frontière entre l'Arménie et l'Azerbaïdjan et assiste dans la recherche d'un règlement pacifique et durable du conflit.

Asie centrale : Les États participants situés en Asie centrale -Turkménistan, Kazakhstan, Kirghizistan, Ouzbékistan et Tadjikistan- bénéficient de la présence de l'organisation pour mener à bien leurs réformes politiques et économiques.

3) De la Diplomatie Silencieuse à la Pression Publique.

L'OSCE choisit souvent de ne pas être présente dans les médias pour ne pas faire obstacle au dialogue diplomatique. C'est le cas du mandat du Haut commissaire aux minorités nationales (HCMN) qui stipule qu'il ne peut user que de la diplomatie silencieuse. Le représentant pour la liberté des médias peut, quant à lui, recourir soit à la diplomatie silencieuse, soit à la pression publique.

En substance, l'Organisation est un mariage fragile entre deux idées. C'est tout d'abord une organisation fondée sur des valeurs, qui s'appuie sur des normes et des engagements convenus portant sur une gamme d'une ambition sans équivalent de questions allant des droits de l'homme aux activités militaires. Dans le même temps, l'OSCE est fondée sur l'idée de l'ouverture à tous, c'est-à-dire que l'un de ses points forts réside dans le fait que des États de cultures différentes, avec des références historiques différentes, et, par conséquent, des intérêts différents, conviennent d'œuvrer ensemble sur un pied d'égalité.

La combinaison de ces deux idées de façon concrète passe par un processus politique exigeant.

Étant donné son patrimoine génétique et son évolution, l'OSCE représente le miroir des tensions qui existent aujourd'hui dans la grande Europe, et de leurs faiblesses. Les miroirs sont des instruments fragiles, en particulier si les événements qu'ils reflètent sont aussi dynamiques et incertains qu'ils le sont aujourd'hui.

L'expérience passée montre qu'œuvrer par l'intermédiaire de l'OSCE nécessite de la patience et des compromis. Jusqu'à présent, cela a plus ou moins fonctionné. Sans un grand soin et une grande vigilance, le miroir pourrait rapidement se ternir et se fragmenter.

Cependant, la force de l'OSCE au XXI^e siècle, en tant qu'organisation axée sur des valeurs, ne réside pas dans le fait de trouver à tout moment toutes les solutions à tous les défis. Elle réside plutôt dans le fait qu'elle fournit une enceinte dans laquelle des réponses peuvent être trouvées au fil du temps et d'une façon qui endigue les facteurs, déstabilisateurs, de violence et de confrontation.

Disposer d'une organisation fondée sur un débat permanent et l'élaboration d'un ensemble de valeurs fondamentales dans un monde aussi complexe et changeant est, sans conteste, utile mais exige des « soins intensifs » constants qui font défaut et ne sont actuellement pas au rendez-vous.