

ANNUAIRE FRANÇAIS
DE
RELATIONS
INTERNATIONALES

2017

Volume XVIII

**PUBLICATION COURONNÉE PAR
L'ACADÉMIE DES SCIENCES MORALES ET POLITIQUES**

(Prix de la Fondation Edouard Bonnefous, 2008)



Université Panthéon-Assas
Centre Thucydide

LA FRANCE ET L'OSCE DANS LE CONTEXTE DES TENSIONS AVEC LA RUSSIE

PAR

MAXIME LEFEBVRE (*)

Quel intérêt une organisation comme l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) représente-t-elle pour un grand pays comme la France ? La réponse ne va pas de soi. La France a une influence bien plus importante à l'Organisation des Nations Unies (ONU), où elle dispose d'un siège de membre permanent au Conseil de sécurité, alors qu'à l'OSCE elle est un « Etat participant » parmi 56 autres et doit exprimer ses positions, en principe, à travers la voix de l'Union européenne (UE). La France est très impliquée dans l'Union européenne, en tant que membre fondateur et parce que l'UE couvre un champ considérable de compétences allant de l'économie à la libre-circulation des personnes en passant par le commerce, la monnaie, la politique étrangère et la défense. En matière de défense, la France s'appuie sur ses moyens nationaux (y compris la dissuasion nucléaire) mais aussi sur l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN), dont elle a réintégré la structure de commandement intégré en 2009. La France est encore membre du Conseil de l'Europe, une organisation qui n'est pas très visible dans l'architecture institutionnelle générale de l'Europe, mais qui a son siège à Strasbourg et joue un rôle important en matière de droits de l'homme.

En termes plus généraux, la position de la France sur le multilatéralisme est aussi ambiguë que peut l'être celle des Etats-Unis. La France est une grande puissance et mène une politique de grande puissance en envoyant des troupes ou des moyens militaires dans les zones de conflit (Balkans, Libye, Afrique, Moyen-Orient) ou en participant à des groupes de puissances qui gèrent les crises internationales (groupe de contact durant les guerres de Yougoslavie, format « EU3 + 3 » sur l'Iran, Conseil de sécurité de l'ONU, format Normandie sur l'Ukraine). La France a beaucoup investi dans l'Union européenne pour développer la politique de sécurité et de défense commune, mais d'abord en visant à produire une volonté commune avec de grands pays comme le Royaume-Uni (*cf.* la Déclaration franco-britannique de Saint-Malo, 1998) et si possible l'Allemagne, ce qui a permis de lancer

(*) Diplomate et enseignant à l'Institut d'études politiques de Paris (Sciences-Po, France), anciennement ambassadeur représentant permanent de la France auprès de l'OSCE (2013-2015). Les propos tenus dans cet article n'engagent que leur auteur.

des opérations militaires de portée limitée dans les Balkans et en Afrique depuis 2003.

Bien que la Conférence pour la sécurité et la coopération en Europe (CSCE) soit un produit de la « Détente » et doive en partie ses origines aux ouvertures du général de Gaulle vis-à-vis des pays de l'Est dans les années 1960, Paris s'est montré sceptique au départ quant au succès et à l'intérêt de la démarche. Michel Jobert, ministre des Affaires étrangères, a ouvertement affiché ses craintes que l'Europe soit prise en otage des intérêts des deux Grands lors de l'ouverture de la Conférence à Helsinki en 1973, en particulier en cas de lancement de négociations de désarmement conventionnel. Dans une contribution à une récente publication de témoignages sur la CSCE (1), Jacques Andréani, à l'époque Représentant français pour le processus de la CSCE, a montré combien il se sentait seul à s'en occuper, rédigeant ses propres instructions et rencontrant peu d'intérêt au sein du Quai d'Orsay. Henry Kissinger aussi doutait du processus, et il a fallu attendre l'époque de Jimmy Carter pour qu'on découvre aux Etats-Unis l'intérêt d'utiliser les engagements d'Helsinki, en particulier ceux de la « troisième corbeille » (les droits de l'homme), dans la politique vis-à-vis des pays communistes.

En réalité, depuis le début, la CSCE a été poussée d'abord par l'Allemagne, qui y a vu l'opportunité d'avancer vers sa réunification – la politique de Willy Brandt et d'Egon Bahr du « changement par le rapprochement » ou *Wandel durch Annäherung* – et vers la réunification du continent européen, ainsi que par des pays de tradition neutre tels que la Finlande, l'Autriche, la Suisse et même Malte – pour la dimension méditerranéenne de l'organisation –, qui font reposer leur politique de sécurité sur la coopération multilatérale plutôt que sur l'appartenance à l'Alliance atlantique. Encore aujourd'hui, ces pays restent les plus engagés dans l'OSCE. La Suisse a affiché un haut niveau d'ambition pour sa présidence de l'Organisation en 2014. Il y a eu entre 2010 et 2014 des réflexions pour envisager une présidence franco-allemande de l'Organisation, voire une présidence « Weimar » avec la Pologne – qui a déjà présidé l'Organisation en 1998 –, mais finalement la France n'a pas voulu s'engager, la Pologne est restée hésitante et l'Allemagne y est allée toute seule pour 2016 (2).

Il y a pourtant eu une période pendant laquelle la France a montré davantage d'intérêt pour la CSCE : ce fut l'époque de la fin de la Guerre froide, quand Paris fit face à des changements majeurs dans l'architecture de sécurité européenne (réunification de l'Allemagne, dislocation du bloc

(1) Alice NEMCOVA (dir.), *CSCE Testimonies – Causes and Consequences of the Helsinki Final Act 1972-1989*, Prague Office of the OSCE Secretariat, 2013.

(2) Elle est suivie de l'Autriche pour 2017 – et, pour 2018, de l'Italie, qui exploite un *momentum* particulièrement favorable pour son influence dans les institutions européennes, avec Lamberto Zannier comme Secrétaire général de l'OSCE, Federica Mogherini comme Haut Représentant de l'Union européenne pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, Mario Draghi comme président de la Banque centrale européenne et Antonio Tajani comme président du Parlement européen. La Slovaquie prendra la présidence en 2019.

soviétique) et quand le président François Mitterrand, préoccupé par la stabilité de l'Europe et par la consolidation de la Communauté des Douze, proposa une forme de « confédération européenne » associant les pays de l'Est. Comme l'annonça le Président dans ses vœux du 31 décembre 1989, le développement de la CSCE à partir des Accords d'Helsinki devait être la première manche de l'opération et la France accueillit en effet à Paris, en novembre 1990, le premier sommet de la CSCE, qui produisit la Charte pour une nouvelle Europe institutionnalisant la Conférence, ainsi que le Traité sur les forces conventionnelles en Europe organisant le désarmement massif des deux blocs militaires de la Guerre froide. Selon les mots de François Mitterrand au sommet, « *la stabilité dans la liberté* » devait succéder à la « *stabilité sans la liberté* ». Le second volet de l'opération, la réunion des « assises » de la Confédération européenne à Prague en juin 1991, resta en revanche sans lendemain et fut perçu par les nouvelles démocraties d'Europe centrale et orientale comme une diversion destinée à entraver leur rapprochement de la Communauté européenne. Le projet de confédération européenne ne s'est en réalité jamais matérialisé au-delà de l'élargissement du Conseil de l'Europe (47 Etats membres aujourd'hui), dont les compétences restent très limitées si on les compare aux compétences économiques de l'UE et à la dimension politico-militaire de l'OSCE, qui englobe aussi les Etats-Unis.

Le contexte actuel est très différent de ce qu'il était durant la Guerre froide et dans l'après-Guerre froide. Les règles, les instruments et les principes définis dans le cadre de l'OSCE dans les années 1990 ont été remis en cause. Il s'agit des principes de démocratie et de droits de l'homme, qui sont contestés non seulement par la Russie mais aussi par d'autres Etats plus ou moins autoritaires de l'OSCE tels que la Biélorussie, l'Azerbaïdjan, les Etats d'Asie centrale et même la Turquie. Il s'agit aussi de l'ordre territorial de l'espace post-soviétique, la Russie utilisant les « conflits gelés » (Transnistrie, conflits du Caucase) pour maintenir son influence stratégique sur ses voisins et n'hésitant plus depuis 2008 à recourir directement à la force, en Géorgie puis en Ukraine, pour changer les frontières par la force. Les instruments de maîtrise des armements définis dans les années 1990 sont entrés dans une crise profonde, avec la suspension du Traité FCE par la Russie vis-à-vis de l'OTAN en 2007, suivie de la suspension du traité par l'OTAN envers la Russie en 2011, et même le document de Vienne sur les mesures de confiance et de sécurité (dont la première version date de 1990 et la dernière de 2011) et le Traité « Ciel ouvert » de 1992 ont traversé des difficultés de mise en œuvre au moment de la crise en Ukraine.

L'accumulation de malentendus et de conflits entre la Russie de Vladimir Poutine et l'Occident a culminé dans le conflit ukrainien de 2014. C'est la crise la plus sévère que l'Europe a connue depuis la fin de la Guerre froide. La Russie a ses arguments et ses raisons ; les comprendre est important par rapport au débat et aux perceptions politiques en Russie

et comprendre ne veut pas dire accepter. L'Occident a été capable de résoudre les conflits des Balkans occidentaux (Bosnie, Kosovo) dans les années 1990 en combinant la diplomatie et l'emploi de la force. Comme l'a montré la récente médiation de l'UE dans la crise en République de Macédoine (2015), l'Occident a encore assez d'influence et de leviers dans cette partie du continent pour garder le contrôle de la situation. Ce n'est pas le cas dans l'ancienne Union soviétique, où l'Occident se retrouve face à la capacité militaire de la grande puissance – nucléaire – qu'est la Russie, ce qui implique d'éviter une escalade dangereuse – ainsi que l'a répété le ministre français des Affaires étrangères Laurent Fabius durant la crise ukrainienne, « *nous n'allons pas faire la guerre à la Russie* ») et sa stratégie doit reposer principalement sur des moyens non militaires. C'est là où l'OSCE a retrouvé toute sa pertinence, et la France aussi a redécouvert son rôle.

LE NOUVEAU RÔLE DE L'OSCE DANS LA CRISE EN UKRAINE

La crise en Ukraine – ou plutôt la crise « *en Ukraine et autour de l'Ukraine* », pour reprendre la terminologie des échanges à Vienne – a commencé avec la décision du gouvernement de Viktor Ianoukovitch de reporter la signature de l'accord d'association avec l'Union européenne, prévue au sommet du partenariat oriental de l'UE à Vilnius en novembre 2013. Ce fut le point de départ de protestations massives à Kiev (sur la place Maïdan, « place de l'indépendance ») et dans une bonne partie du pays. Quand le pouvoir ukrainien, qui assurait la présidence de l'OSCE en 2013, a accueilli à Kiev la réunion du Conseil ministériel de l'OSCE en décembre, il s'est efforcé de montrer de la retenue dans la répression, mais la situation a empiré ensuite. Les ministres des Affaires étrangères de France, d'Allemagne et de Pologne (les pays du « Triangle de Weimar ») se sont alors rendus à Kiev pour négocier un règlement politique, soutenu du bout des lèvres par la Russie, représentée dans les discussions. Cet accord, signé le 21 février 2014, prévoyait des élections anticipées pour la fin de l'année, mais il n'empêcha pas la chute du régime de Ianoukovitch dès le lendemain, et V. Poutine réagit en soutenant d'abord un soulèvement en Crimée – annexée à la Russie en mars après un référendum expéditif –, puis en avril un autre soulèvement dans le Donbass russophone, dans l'est de l'Ukraine.

Comme l'UE et ses autres partenaires occidentaux, la France a réagi à cette crise par une combinaison de dialogue et de fermeté. Une série de sanctions furent imposées par deux Conseils européens extraordinaires en mars, tandis que le dialogue était poursuivi en parallèle avec la Russie, en particulier à travers l'OSCE, où un petit groupe de pays (une dizaine) les plus impliqués dans la crise fut réuni par la Suisse, en présidence de l'Organisation en 2014. Le dialogue se poursuivit aussi entre les capitales. L'accord pour déployer une importante mission civile d'observation de

l'OSCE en Ukraine – mais sans mentionner la Crimée, exclue ainsi de la zone de déploiement – fut scellé le 21 mars à Vienne, le jour même où la Crimée était officiellement annexée par la Russie, et fut la première mesure et une étape-clef pour entamer la désescalade de la crise. La mission spéciale d'observation en Ukraine (MSOU) a crû rapidement, jusqu'au plafond de 500 observateurs sur le terrain, deux tiers étant déployés à l'est du pays. La mission n'a pas empêché l'insurrection à l'est de l'Ukraine, mais elle est restée jusqu'à aujourd'hui la seule présence internationale de terrain pour observer la situation sur place et informer les Etats participants par des rapports réguliers (3). Il s'y est ajouté, à partir de juillet 2014, une mission d'observation sur deux postes de la frontière russo-ukrainienne acceptée par Moscou – mission très symbolique, puisque ne permettant pas de contrôler l'ensemble de la frontière et d'empêcher les mouvements d'hommes et d'armes de Russie vers l'Ukraine, mais qui constitue une mesure de désescalade dans le conflit.

Ce n'est pas un hasard que l'OSCE soit devenue le principal canal pour gérer cette crise de dimension continentale. A l'OSCE comme à l'ONU, l'attitude de la Russie a été sévèrement condamnée, pas seulement par les pays occidentaux. Le 27 mars 2014, une résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies soutenant l'intégrité territoriale de l'Ukraine – et donc condamnant implicitement l'annexion de la Crimée – fut adoptée par une très large majorité de 100 Etats contre 11 – et 58 abstentions, dont les partenaires de la Russie au sein du groupe des BRICS (Brésil, Russie, Inde, Chine, Afrique du Sud). La Russie a bloqué les projets de résolution du Conseil de sécurité et a clairement favorisé le cadre de l'OSCE pour gérer la crise. Plusieurs raisons peuvent expliquer cette préférence pour l'organisation de Vienne : l'expérience de l'OSCE dans le traitement des conflits « gelés » dans l'espace post-soviétique ; le caractère civil et donc « profil bas » des missions de l'OSCE – contrairement aux opérations de maintien de la paix de l'ONU – ; le caractère consensuel du processus de décision à l'OSCE – qui inclut tous les acteurs de la crise et donne un veto à chaque Etat participant ; le fait que la Russie voit l'OSCE comme un échiquier ou une chambre de compensation, où elle cherche à se faire reconnaître une sphère d'influence et à marchander sur un pied d'égalité avec le bloc occidental ; et probablement aussi la forte influence dans l'Organisation de pays traditionnellement enclins à s'engager vis-à-vis de la Russie, tels l'Allemagne, l'Italie, l'Autriche, la Finlande ou la Suisse. Tout montre que la Russie encourage une forme de division du travail entre l'ONU, utilisée pour la coopération avec les grandes puissances sur les questions de sécurité mondiale, et l'OSCE, utilisée pour traiter avec les Occidentaux sur les questions de sécurité en Europe – la Chine n'ayant, contrairement au Japon, pas le statut de partenaire de coopération de

(3) Le plafond a été porté en 2015 à 1 000 observateurs de terrain et la MSOU en comprend actuellement 700.

l'OSCE. Bien que l'Ukraine ait demandé à partir de 2015 le déploiement d'une force de maintien de la paix de l'ONU dans l'est du pays, la Russie a constamment refusé de s'engager sur cette voie. Et le débat qui a été lancé au sein même de l'OSCE, dans le prolongement de la crise ukrainienne, sur la possibilité d'opérations de maintien de la paix lancées par l'organisation viennoise a fini par s'ensabler.

Non seulement l'OSCE a fourni une présence internationale de terrain dans la crise en Ukraine, mais elle est aussi devenue le principal canal diplomatique pour discuter du conflit. Cela résulte du fait qu'aucune autre organisation n'était en mesure de jouer ce rôle : l'ONU a été marginalisée pour les raisons déjà mentionnées ; l'UE, contrairement au précédent de la Géorgie de 2008, s'est retrouvée partie au conflit – qui tirait son origine du différend sur l'accord d'association UE-Ukraine –, a adopté des sanctions directes contre la Russie et s'est alignée sur les Etats-Unis ; le Conseil de l'Europe a pu jouer un rôle de conseil sur certains aspects juridiques (tels que la réforme constitutionnelle en Ukraine) mais n'est pas une organisation de sécurité et n'inclut pas les Etats-Unis. La crise « *en Ukraine et autour de l'Ukraine* » a ainsi conduit à une redécouverte de l'importance d'une organisation telle que l'OSCE, qui était plongée dans une crise existentielle depuis les années 2000 (par exemple, lors du conflit en Géorgie en 2008, l'Organisation ne joua aucun rôle alors que l'UE, sous la présidence française et avec l'engagement personnel du président Nicolas Sarkozy, prit un *leadership* diplomatique et opérationnel dans la sortie de la crise, tandis que la Russie décida de mettre fin à la mission de l'OSCE en Géorgie – en bloquant sa reconduction – parce qu'elle ne servait plus ses intérêts, si bien que l'OSCE n'a plus aujourd'hui de présence de terrain en Géorgie, contrairement à l'UE).

La présidence suisse a tenté en 2014, au début de la crise ukrainienne, de former un « groupe de contact » des principaux acteurs, mais le projet ne s'est jamais matérialisé au-delà du groupe de pays – non formalisé – qui s'est réuni à Vienne pour négocier le mandat de la MSOU. Le président en exercice, le ministre des Affaires étrangères suisse Didier Burkhalter, essaya d'avancer des propositions pour un règlement plus global du conflit, mais le fit de façon assez maladroite – allant proposer à Moscou de tenir une discussion sur « *le rôle de l'Ukraine dans l'architecture de sécurité européenne* », ce qui pouvait désigner la question de la neutralité du pays –, sans même s'arrêter à Kiev sur le chemin du retour ni s'assurer le soutien des principaux acteurs occidentaux, en particulier les Etats-Unis. En fait c'est une initiative commune du président français François Hollande et de la chancelière allemande Angela Merkel d'organiser une rencontre entre le président russe Vladimir Poutine et le président ukrainien nouvellement élu Petro Porochenko, en marge des cérémonies du 70^e anniversaire du Débarquement allié en Normandie (6 juin 2014), qui a ouvert une voie diplomatique pour traiter de cette crise dévalant une pente dangereuse (insurrection des séparatistes du Donbass, soutenus par la Russie, et

opérations « antiterroristes » de Kiev). Les conséquences de cette première rencontre du « format Normandie » (quatre pays) furent, premièrement, le lancement du « groupe de contact trilatéral » entre la Russie (représentée par son ambassadeur à Kiev, Mikhaïl Zubarov), l'Ukraine (représentée par son ambassadeur en Allemagne, Pavlo Klimkine, et ensuite par l'ancien président Leonid Koutchma) et l'OSCE (représentée par la talentueuse diplomate suisse Heidi Tagliavini) et, deuxièmement, à la suite d'une contre-offensive des séparatistes soutenus par la Russie en août 2014, la négociation directe en septembre à Minsk, par la Russie et l'Ukraine, de deux accords permettant de régler la crise à travers un cessez-le-feu et le lancement d'un processus politique.

Même si l'OSCE a été directement engagée dans les pourparlers, son rôle diplomatique a toujours été davantage celui d'un « honnête courtier » que celui d'un médiateur. Les accords russo-ukrainiens de septembre 2014 furent négociés directement par les parties sous la pression de la situation sur le terrain – qui n'était pas en faveur de l'Ukraine. Ils n'empêchèrent pas une poursuite de l'escalade des accusations et des tensions sur le terrain pendant l'hiver et il fallut à nouveau l'initiative du président F. Hollande et de la chancelière A. Merkel pour rendre possible une nouvelle percée diplomatique à Minsk, avec l'accord des quatre chefs d'Etat et de gouvernement du format Normandie sur un « paquet de mesures » pour mettre en œuvre les Accords de Minsk (13 février 2015). Depuis lors, le processus diplomatique s'est consolidé avec la création de quatre groupes de travail subordonnés au groupe de contact trilatéral, chacun étant coordonné par un représentant de l'OSCE – dont l'ancien diplomate français Pierre Morel, qui pilote le groupe le plus sensible, le groupe de travail politique. Cependant, comme dans d'autres processus diplomatiques tels que les négociations « 5 + 2 » sur la Transnistrie et les discussions de Genève sur la Géorgie, aucune percée diplomatique n'a été possible et les réunions ou conversations téléphoniques successives en format Normandie n'ont pu que maintenir une impulsion politique et n'ont permis que des avancées – très – limitées sur les différents aspects de la feuille de route du processus de paix (consolidation du cessez-le-feu, reconstruction économique et financière à l'Est, discussions sur l'organisation des élections locales et la réforme constitutionnelle ukrainienne, *etc.*).

Plus que tous les autres conflits traités par l'Organisation (Transnistrie, Géorgie, Haut Karabakh), la crise en Ukraine mérite l'attention d'une organisation paneuropéenne de sécurité. L'Ukraine est en effet un pays d'importance stratégique et géopolitique en Europe – le pays le plus vaste d'Europe après la Russie, plus vaste que la France et plus peuplé que la Pologne – (4) et les territoires objets du conflit – la Crimée, peuplée de 2 millions d'habitants, le Donbass de 5 millions – sont incomparablement plus importants que les autres territoires affectés par les conflits gelés

(4) Cf. Z. BRZEZINSKI, *Le Grand Echiquier. L'Amérique et le reste du monde*, Bayard, 1997.

hérités de l'ex-URSS. Le conflit ukrainien touche à l'ordre de sécurité européen dans son ensemble : du point de vue occidental, il marque un tournant stratégique dans les relations avec la Russie de V. Poutine du fait de la violation flagrante des principes fondateurs de l'OSCE (intégrité territoriale, non-recours à la force), tandis que, du point de vue russe, l'Ukraine est perçue comme au cœur de ses intérêts nationaux du fait des liens historiques anciens entre les deux pays, de l'importante minorité russophone, des liens historiques entre la Russie et la Crimée – rattachée assez arbitrairement par Khrouchtchev à l'Ukraine en 1954 – et de la présence de la flotte russe à Sébastopol. Un expert russe a dit un jour à ses homologues occidentaux en guise de reproche : « *vous avez voulu faire de l'Ukraine un pont et vous en avez fait un fossé* ». La crise en Ukraine a en tout cas accru l'intérêt et l'attention – dans beaucoup de capitales, y compris à Paris – pour l'OSCE comme un outil essentiel de désescalade du conflit et a requis une interaction renforcée entre, d'un côté, le grand jeu politique au niveau des capitales et, de l'autre, la traduction pratique, diplomatique et opérationnelle des décisions et des accords politiques à travers l'Organisation. Plus généralement, elle a conduit à redécouvrir l'importance de l'OSCE.

LES TROIS FONCTIONS DE L'OSCE

L'OSCE peut être regardée de trois points de vue : comme un forum de dialogue, à travers ses instruments opérationnels et comme un cadre pour la sécurité européenne.

La plateforme de dialogue est l'essence même de l'OSCE, qui a démarré comme une conférence : la CSCE. Aujourd'hui, les réunions hebdomadaires du Conseil permanent et du Forum de coopération pour la sécurité permettent l'expression de positions sur tous les sujets couverts par l'Organisation, allant de la « première » dimension, politico-militaire, à la « troisième » dimension, sur les droits de l'homme, en passant par la « deuxième » dimension, économique. La France exprime ses positions à travers les interventions de l'Union européenne, qui parle au nom des Vingt-Huit, mais ajoute parfois des remarques à titre national et le fait systématiquement lors de conférences impliquant des représentants venus des capitales, y compris bien sûr dans les sommets et les conférences ministérielles.

Il ne faut pas surestimer l'importance des échanges qui ont lieu dans les organes de l'OSCE. Probablement parce que l'UE parle d'une seule voix et parce que la portée pratique de la plupart des décisions adoptées est limitée, l'OSCE est regardée à Paris avec nettement moins d'intérêt que l'ONU ou l'UE. Le rôle principal de la représentation permanente à Vienne est d'examiner les déclarations de l'UE et d'alerter la capitale sur des dissonances potentielles, avec les positions françaises ou avec les lignes européennes agréées. Il y a un risque que les forums de l'OSCE deviennent

une « bulle » où les positions établies sont simplement répétées dans une guerre de propagande parfois grossière, comme c'est devenu usuel dans les échanges entre les Occidentaux et les Russes après le début de la crise en Ukraine. Or, comme l'a noté un jour le ministre des Affaires étrangères allemand Frank-Walter Steinmeier : « *L'équation 'monologue plus monologue égale dialogue' ne marche tout simplement pas* ».

L'OSCE est aussi un lieu pour des échanges informels, qui ne sont pas les aspects les moins intéressants de l'Organisation. La concertation en formats variés entre les EU3 (France, Allemagne, Royaume-Uni), le Représentant de l'UE, les Etats-Unis, la Russie et d'autres acteurs est permanente (y compris sous une forme « sociale » à travers des déjeuners, dîners et réceptions) et permet un échange continu d'informations qu'il peut être intéressant de faire remonter aux capitales. Le rôle d'une représentation permanente est justement d'assurer des liens efficaces et continus entre Vienne et la capitale nationale : relayer les positions prises, faire remonter les informations sur les positions des autres acteurs.

La deuxième fonction de l'OSCE est d'être une « boîte à outils » opérationnelle du fait des divers instruments qui ont été développés depuis la fin de la Guerre froide.

Les quinze missions de terrain déployées dans les Balkans et dans l'ex-URSS, bien qu'elles soient toutes de nature civile, ont plusieurs dimensions : elles sont les yeux de la communauté internationale sur le terrain et parfois c'est la seule présence internationale dans les pays concernés (y compris dans les Balkans, l'OSCE étant la seule organisation présente en Serbie, au Monténégro et en Macédoine) ; elles font de l'analyse politique – bien que ce rôle soit de plus en plus contesté, particulièrement par de nombreux pays de l'ex-URSS qui, contrairement aux pays des Balkans, ne recherchent pas l'adhésion à l'UE et ne se sentent pas tenus par ses standards politiques ; elles ont un rôle en matière de sécurité qui n'est pas sans importance (observation des tensions politiques ; élimination de certaines armes dangereuses ; médiation locale – par exemple dans les parties albanophones de la Serbie et de la Macédoine ; soutien à l'organisation d'élections dans le nord du Kosovo, à majorité serbe ; aide humanitaire, *etc.*) ; elles peuvent contribuer au développement économique et environnemental – mais dépendent pour cela des ressources allouées par les Etats membres sur une base volontaire ; et elles soutiennent la bonne gouvernance et les progrès en matière de démocratisation et de droits de l'homme (rapports de terrain, soutien à la société civile et à la réforme de la police et des médias, lutte contre la traite d'êtres humains, *etc.*). Il est préoccupant que des pays comme la Biélorussie et l'Azerbaïdjan aient fermé leurs présences de terrain pour des raisons politiques, que la présence de l'OSCE en Géorgie ait été fermée à la suite de la guerre de 2008 et que certains gouvernements d'Asie centrale considèrent à leur tour la réduction du rôle de l'OSCE dans leurs pays. La crise en Ukraine a aussi montré combien une forte présence de terrain de l'OSCE peut être utile

pour traiter les divers aspects du conflit, au point qu'il a été aussi envisagé que l'OSCE déploie une opération de maintien de la paix militaire ou une opération armée de police dans le Donbass – propositions qui sont restées à l'état d'hypothèses.

Les instruments de l'OSCE en matière de maîtrise des armements ont aussi conservé leur pertinence en dépit de la crise du Traité sur les Forces conventionnelles en Europe dans la dernière décennie. Le document de Vienne sur les mesures de confiance et de sécurité – régulièrement réactualisé depuis 1990 – reste en vigueur : son utilisation par l'Occident durant la crise en Ukraine a été contestée par la Russie, mais le document continue à s'appliquer et la question de sa modernisation (y compris par une ancienne proposition de la France de diminuer le seuil de notification des exercices militaires) est toujours à l'ordre du jour. Le Traité Ciel ouvert de 1992, qui permet aux Etats parties d'effectuer des vols de reconnaissance et d'observation sur leurs territoires respectifs, est également toujours en vigueur, même si la Russie a compliqué sa mise en œuvre en exigeant le prépaiement des vols demandés par l'Ukraine. Et même le Traité FCE de 1990, bien que sa version adaptée (1999) n'ait jamais été ratifiée et bien qu'il ait été suspendu entre l'OTAN et la Russie, est toujours en vigueur et resterait une base de référence pour un régime de maîtrise des armements conventionnels s'il y avait une volonté commune de revitaliser un cadre juridique commun dans ce domaine. Il faut ajouter à cela les accords sur deux paquets de mesures de confiance en matière de cybersécurité, qui ont été adoptés en 2013 et 2016 grâce à une relation coopérative entre la Russie et les Etats-Unis et qui ont constitué des mesures novatrices et sans précédent dans une autre organisation internationale, même si leur portée normative et juridique est limitée (transparence, échange d'informations, désignation de points de contact).

La France a toujours montré un intérêt à développer la dimension politico-militaire de l'OSCE depuis la fin de la Guerre froide, mais la question de la maîtrise des armements en Europe est progressivement devenue moins prioritaire par rapport aux questions de prolifération (Iraq, Iran, Corée du Nord), aux conflits régionaux (Balkans, Moyen-Orient, Afrique) ou à la lutte contre le terrorisme. La situation actuelle rappelle un paradoxe de la Guerre froide : l'escalade militaire (forces stationnées par l'OTAN et par la Russie, incidents divers) entre la Russie et le bloc occidental – encore limitée, mais qui comporte un risque d'incident nucléaire, vu le nombre d'armes nucléaires tactiques encore en service dans les arsenaux américains et russes – rend plus nécessaire que jamais d'agréer des mesures de confiance, des mécanismes de prévention des incidents, et des instruments de maîtrise des armements ; mais le degré de tension et le manque de confiance rendent aussi plus difficile que jamais de démarrer des discussions et des négociations de bonne foi dans ce but – la présidence allemande de l'OSCE n'y est pas parvenue en 2016 malgré ses efforts. C'est un défi majeur pour les temps à venir.

Les institutions autonomes développées dans les années 1990 dans le domaine des droits de l'homme forment une autre catégorie d'outils de l'OSCE : le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH), à Varsovie, particulièrement important en matière d'observation électorale – un partage des tâches laisse à l'OSCE l'observation électorale sur le continent européen, l'UE se concentrant sur les zones extra-européennes – ; le Représentant pour la liberté des médias ; et le Haut Commissaire pour les minorités nationales. Ces institutions sont peu connues en France, même si la Représentante pour la liberté des médias, Dunja Mijatovic, a participé à la grande manifestation à Paris au lendemain de l'attentat contre *Charlie Hebdo* (janvier 2015) et a quelquefois exprimé ses préoccupations sur la liberté des médias en France. Globalement, la France – tout comme ses partenaires occidentaux – soutient ces institutions autonomes, mises en place à une époque où elles semblaient garantir « la stabilité dans la liberté », contre les critiques de plus en plus fortes exprimées par des pays autoritaires « à l'est de Vienne ».

La troisième et dernière fonction de l'OSCE est d'offrir un cadre à l'architecture européenne de sécurité. L'OSCE englobe tous les pays des alliances militaires telles que l'OTAN (28 Etats membres) et l'Organisation du Traité de sécurité collective (OTSC) – fondée en 2002 sur la base du Traité de sécurité collective de 1992 et incluant actuellement la Russie et 5 autres pays de l'ex-URSS. Elle inclut de même les pays membres d'organisations économiques régionales telles que l'UE et l'Union économique eurasiatique. Toute la question est d'établir les principes sur lesquels une architecture commune – rappelant la « maison commune » de Mikhaïl Gorbatchev – pourrait être basée et quels compromis devraient être passés pour négocier des arrangements.

La difficulté est qu'on ne part pas de zéro, car il y a déjà eu deux tentatives pour se mettre d'accord sur des fondations communes. La première a été l'Acte d'Helsinki, négocié entre 1973 et 1975, dont le « décalogue » – extrapolé des principes de l'ONU – est toujours valable et qui a constitué un marchandage global par lequel l'Union soviétique a obtenu la confirmation des frontières d'après guerre et l'Occident la reconnaissance des droits de l'homme par les pays de l'Est – ce qui a permis le soutien aux dissidents et le développement des Helsinki Watch, devenus Human Rights Watch. L'Acte final d'Helsinki a été une expression concrète de l'esprit de la Détente dans les années 1970, mais, bien que certains l'aient vu comme un calice empoisonné pour les pays communistes – un « piège », comme l'a écrit Jacques Andréani (5) –, le processus de la CSCE est resté en fait bloqué pendant la phase finale de la Guerre froide.

La deuxième tentative a été la Charte de Paris de 1990 et les développements consécutifs (l'institutionnalisation de l'Organisation, les instruments de maîtrise des armements, la mise en place des missions de

(5) *Ibid.*

terrain et des institutions autonomes), qui ont consacré la victoire des valeurs occidentales et fait naître l'espoir que l'époque des conflits sur le continent européen était révolue et serait remplacée par un ordre européen stable, coopératif et démocratique. A nouveau la réalité n'a pas été à la hauteur des espérances. Contrairement au Pacte de Varsovie, l'Alliance atlantique n'a pas disparu, mais s'est consolidée et a commencé à s'élargir aux nouveaux Etats d'Europe centrale et orientale (l'OTAN est passée de 16 à 19 pays en 1999, de 19 à 26 en 2004, de 26 à 28 en 2009). L'établissement d'un lien OTAN-Russie – à travers l'Acte fondateur OTAN-Russie de 1997, puis le Conseil OTAN-Russie, créé en 2002 après la crise du Kosovo – est devenu nécessaire et central en parallèle aux engagements, aux procédures et aux modes de concertation de l'OSCE. Les conflits déclenchés par la désintégration de la Yougoslavie n'ont pu être résolus que par l'intervention de l'OTAN et, dans le cas du Kosovo, en forçant l'opposition russe. Dans le même temps, l'Union européenne s'est aussi élargie vers l'Est (passant de 12 à 28 Etats membres) et a lancé en 2009 un « Partenariat oriental » en direction de ses nouveaux voisins de l'Est (y compris l'Ukraine), tout en ne parvenant pas à trouver une base d'entente dans sa relation avec la Russie. Pour sa part, la Russie s'est éloignée des valeurs occidentales en recourant brutalement à la force en Tchétchénie (en 1994-1996 et à nouveau en 1999-2000) et en restaurant la « verticale du pouvoir » sous Vladimir Poutine, tournant le dos aux tentatives de démocratisation de la décennie précédente. En 2007, V. Poutine critiqua officiellement l'OSCE comme un instrument de l'Occident et suspendit le Traité FCE, tandis que l'Occident reprochait à la Russie de ne pas aider à résoudre les « conflits gelés » de l'ex-URSS (Transnistrie, Géorgie). Les tensions entre la Russie et l'Occident ont culminé dans la guerre de Géorgie de 2008 et dans la crise ukrainienne de 2014, le dernier sommet de l'OSCE à Astana – tenu durant la présidence de Dmitri Medvedev en 2010 – ne parvenant pas à redémarrer un agenda commun de coopération.

Il est très difficile d'imaginer quelle forme pourrait prendre une troisième tentative de refonder l'architecture de sécurité européenne – et, *de facto*, aussi transatlantique et « eurasiennne ». L'Occident fait face à un dilemme difficile, parce que la poursuite de la confrontation aura un coût économique, politique et militaire croissant – comme l'a dit le président François Hollande à propos de la crise en Ukraine –, mais aussi parce que toute négociation ne peut aboutir qu'à un recul par rapport aux principes et engagements agréés antérieurement à l'OSCE. En 1975, le compromis (*trade off*) s'était joué entre la reconnaissance des frontières et la reconnaissance des droits de l'homme. Un tel compromis n'est plus possible aujourd'hui. La Russie – et pas seulement elle – tourne de plus en plus le dos aux valeurs occidentales de démocratie et de droits de l'homme ; elle a changé les frontières par la force à la suite de la guerre en Géorgie de 2008 – reconnaissant l'indépendance de l'Abkhazie et de l'Ossétie du Sud et le justifiant par le précédent du Kosovo ; elle a annexé un territoire

ukrainien et elle a soutenu une rébellion militaire à l'est de l'Ukraine. Sa proposition de traité sur la sécurité européenne, formulée en 2008 et rappelant le projet soviétique de conférence paneuropéenne de sécurité (1954), est liée à la volonté de se faire reconnaître une sphère d'influence distincte de l'OTAN à l'est de l'Europe. Bien que de nombreux Etats occidentaux, y compris la France, ne souhaitent pas s'engager dans une confrontation militaire même indirecte et préféreraient poursuivre la voie du dialogue et de la coopération, la crise de confiance est telle qu'il n'est guère facile de s'engager dans une discussion sérieuse et de bonne foi sur les principes et les solutions politiques qui permettraient de surmonter les conflits, les blocages et les incompréhensions. Malgré un slogan ambitieux (« *renewing dialogue, rebuilding trust, restoring security* ») et une initiative de Frank-Walter Steinmeier visant à relancer la maîtrise des armements, la présidence allemande de l'OSCE n'y est pas parvenue en 2016 et la tâche s'annonce tout aussi ardue pour les prochaines.

Toutefois, parce que le régime de V. Poutine et l'orientation de la Russie ne vont sans doute pas être remis en cause à court terme – contrairement à ce qui s'est produit avec la Serbie et Slobodan Milosevic après la guerre du Kosovo –, le défi pour la paix et la stabilité de l'Europe va rester entier (sur les questions à la fois de reconnaissance et de respect des frontières, de non-utilisation de la force et de retenue militaire, de coopération économique, de respect des droits de l'homme) et continuera à exiger de la part de l'Occident un dosage fin (« *fine tuning* ») entre la fermeté (les sanctions de la part de l'Union européenne et des autres pays occidentaux et les mesures de réassurance militaire de la part de l'OTAN) et la négociation (notamment à l'intérieur du cadre de l'OSCE). L'élection de Donald Trump, avec ses intentions affichées de se rapprocher de la Russie et de moins investir dans l'OTAN, constitue un facteur de complication ou en tout cas d'incertitude supplémentaire qui doit conduire la France à accorder davantage d'attention à l'Organisation en dépit de toutes les difficultés.

LA DIALECTIQUE ENTRE LE CONSENSUS ET LE *LEADERSHIP* A L'OSCE

La prise de décision à l'OSCE repose sur le principe du consensus. Contrairement à l'ONU, l'OSCE n'a pas de structure exécutive telle qu'un Conseil de sécurité capable d'imposer des décisions – bien qu'une telle idée ait été évoquée par l'ancien ministre des Affaires étrangères allemand Hans-Dietrich Genscher après la fin de la Guerre froide. Les rares procédures de l'OSCE qui contournent le principe de l'unanimité, comme le Mécanisme de Moscou de 1991 dans la dimension humaine, ont été à peine utilisées, avec une portée limitée. Toutes les négociations conduites à l'OSCE sont longues et complexes, y compris les négociations budgétaires. Elles demandent une préparation attentive et de nombreux compromis, en particulier avec les délégations les plus difficiles. La valeur normative

des engagements pris à l'OSCE risque toujours d'être affaiblie au prix du consensus, notamment dans le domaine des droits de l'homme, dans lequel les pays les plus difficiles – peut-être parce qu'ils se sentent davantage sous la pression de l'Occident – s'avèrent beaucoup plus récalcitrants que dans le contexte de l'ONU.

En dépit des difficultés liées à la prise de décision par consensus, il n'est pas impossible de se mettre d'accord sur des déclarations et des décisions au sein de l'organisation. Au début du conflit en Ukraine, les Etats participants ont réussi à agréer un mandat pour la Mission spéciale d'observation en Ukraine (MSOU). Chaque réunion ministérielle réussit à agréer un paquet de décisions ou de déclarations, de portée variable, dans les différentes dimensions de l'OSCE. Et même le Conseil permanent peut adopter à l'occasion – rarement – des déclarations politiques : au tout début 2015, grâce à l'entregent de la présidence serbe, le Conseil permanent a pu adopter deux déclarations, l'une sur l'Ukraine appelant à la désescalade – alors que la précédente réunion ministérielle de Bâle avait été incapable d'agréer une déclaration politique sur l'Ukraine – et l'autre – préparée par la France – après les attentats de Paris réaffirmant l'engagement des Etats participants à la liberté d'expression, condamnant le terrorisme, et rejetant l'intolérance, une déclaration qui avait plus de substance politique que la déclaration correspondante du Conseil de sécurité de l'ONU.

L'OSCE est très dépendante de la volonté politique des principaux acteurs, avant tout les Etats-Unis et la Russie. C'est, par exemple, la bonne coopération russo-américaine qui a permis l'adoption par l'OSCE des deux paquets de mesures de confiance dans le domaine de la cybersécurité, en 2013 et 2016. Toutefois, la volonté politique a succombé aux tensions croissantes entre la Russie et l'Occident. Depuis 2002, il a été impossible d'agréer une déclaration politique – d'ordre général – à une réunion ministérielle de l'OSCE, du fait des interprétations divergentes de la déclaration du sommet d'Istanbul (1999) concernant le retrait des troupes russes des conflits gelés de l'ancienne Union soviétique (Moldavie et Géorgie). Même le sommet d'Astana en 2010 (seul sommet depuis celui d'Istanbul) n'a guère pu adopter plus qu'une déclaration « commémorative » et le « Processus Helsinki + 40 » lancé à la réunion ministérielle de Dublin en 2012 pour revitaliser toute la palette des activités de l'OSCE s'est enlisé du fait de la crise en Ukraine. Le Processus « Helsinki + 40 » a été prolongé par le travail d'un « panel de personnalités éminentes » dirigé par le diplomate allemand Wolfgang Ischinger, qui a rendu deux rapports en 2015 sur les leçons de la crise en Ukraine puis sur la reconsolidation de la sécurité européenne (6), mais sans aboutir à une relance réelle de l'Organisation et de son agenda.

(6) Rapports disponibles sur le site Internet de l'OSCE à l'adresse www.osce.org/networks/205846?download=true.

Le contexte général ne contribue pas à rendre l'Organisation plus forte. Plutôt qu'une organisation basée sur des compétences fortes, l'OSCE est une version régionalisée du système multilatéral onusien, s'articulant avec le chapitre VIII de la Charte de l'ONU, et le produit d'une histoire spécifique – les trois dimensions de la sécurité héritées d'Helsinki et la matrice du conflit Est-Ouest, qui est toujours présente aujourd'hui dans la relation Etats-Unis–Russie. C'est une organisation fragmentée, composée d'un Secrétariat dirigé par un Secrétaire général, qui n'est pas indépendant mais subordonné à la présidence tournante, des trois institutions autonomes déjà mentionnées, lesquelles jouissent effectivement d'une indépendance en accord avec leurs mandats respectifs, et des missions de terrain, qui sont aussi relativement autonomes. L'effectif du personnel international de l'OSCE n'est que de 300 personnes dans les institutions centrales et à peine plus pour le total des missions de terrain (sans compter la MSOU). Aucune carrière internationale n'est possible à l'OSCE en raison de la durée limitée des contrats. Le budget annuel de l'Organisation se monte à environ 140 millions d'euros par an (sans compter la MSOU), ce qui représente un millième du budget de l'UE et à peine plus que le budget du Conseil de l'Europe, une organisation moins large, qui n'inclut ni l'Amérique du Nord ni les pays d'Asie centrale. Des propositions ont été faites, notamment dans le premier rapport du panel de personnalités éminentes, pour réformer et renforcer l'Organisation (par exemple en lui accordant la personnalité juridique internationale, en renforçant l'indépendance du Secrétaire général ou en permettant le lancement par l'Organisation de véritables opérations de maintien de la paix), mais elles sont restées lettre morte.

C'est pourquoi la question du *leadership* dans l'Organisation restera cruciale. Une OSCE qui tourne sur elle-même risque de devenir une « bulle » où les débats tournent en rond avec des moyens et un impact limités, comme « *l'action parallèle* » du roman de Robert Musil, *L'Homme sans qualités*, qui se jouait aussi à Vienne, dans la capitale de l'Autriche impériale, en cherchant des commémorations à la poursuite d'une « grande idée ». Toutefois, la réalité de la crise en Ukraine (10 000 morts, beaucoup moins certes que la guerre en Bosnie, mais impliquant des forces géopolitiques plus puissantes) a aussi prouvé que l'Organisation était contre toute attente utile, voire indispensable, dans le contexte historique présent, avec un rôle très différent de ce qu'il a été dans la première phase (la CSCE), puis dans la seconde phase (l'institutionnalisation de l'OSCE) de son histoire. Le rôle des présidences demeurera essentiel, pour la raison notamment qu'elles sont exercées par des pays qui candidatent sur une base volontaire au lieu de tourner automatiquement (comme dans le Conseil de l'Europe), tout comme demeurera essentiel l'engagement des acteurs-clefs de l'Organisation, au premier plan desquels les Etats-Unis, la Russie, l'Allemagne et la France. L'OSCE ne peut pas résoudre par elle-même les tensions entre la Russie et l'Occident, qui ne sont pas les seuls problèmes auxquels l'Organisation a à faire face, mais sont les plus

pressants. Par sa plasticité, cette organisation a cependant toute sa place à jouer à la fois pour limiter les conséquences des crises et des conflits et pour concourir à une grande stratégie visant à redonner au continent européen la perspective de « la stabilité dans la liberté ».