



HAL
open science

L'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe (OSCE), de la Guerre froide aux défis du XXI^e siècle

Nicolas Badalassi

► **To cite this version:**

Nicolas Badalassi. L'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe (OSCE), de la Guerre froide aux défis du XXI^e siècle. Gilles Grin; Françoise Nicod; Bernhard Altermatt. Formes d'Europe. Union européenne et autres organisations, Economica, 2018, Cahiers rouges Fondation Jean Monnet pour l'Europe, 978-2-7178-7008-4. hal-03627189

HAL Id: hal-03627189

<https://hal.science/hal-03627189>

Submitted on 20 Mar 2024

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

L'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe

de la Guerre froide aux défis du 21^e siècle

par Nicolas Badalassi, Institut d'Etudes politiques d'Aix-en-Provence/CHERPA

Comme l'Union européenne, l'OTAN ou l'OCDE, l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe (OSCE) est fille de la Guerre froide. Cependant, à la différence des trois autres institutions, ce sont les pays du bloc soviétique, et non les Occidentaux, qui sont à l'origine de cette organisation, même si l'Ouest a su convertir le projet du Kremlin en un efficace instrument de lutte contre le système politique, économique et social imposé par Moscou en Europe centrale et orientale au lendemain de la Seconde Guerre mondiale.

Transformée en organisation après la chute du mur de Berlin et l'effondrement de l'URSS, la Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe (CSCE) a d'abord été, entre 1972 et 1990, une instance de négociations quasi permanentes entre l'Est, l'Ouest et les pays neutres du continent européen sur la plupart des sujets sur lesquels s'est exercée la Guerre froide : sécurité, désarmement, frontières, coopération économique, industrielle et technologique, échanges culturels, circulation des hommes et des idées, information.

Parce que les Occidentaux sont parvenus à faire accepter aux Soviétiques que soient insérées dans l'acte final d'Helsinki, qui met un terme à la première conférence en 1975, des idées totalement contraires aux préceptes des régimes socialistes, la CSCE est désormais considérée par nombre d'historiens comme l'un des facteurs ayant contribué à mettre un terme à la fois à l'existence des régimes soviétisés européens et au conflit Est-Ouest¹. Effectivement, les chercheurs perçoivent plus aisément aujourd'hui « l'effet Helsinki »², autrement dit quelles ont été les conséquences des dispositions de l'acte final portant sur les contacts entre les personnes, la coopération culturelle, l'information, l'éducation et le respect des droits de l'homme, que Moscou n'entendait, à l'origine, ne jamais appliquer, ni faire appliquer³. Très tôt en effet, des personnalités, des intellectuels, des dissidents du bloc socialiste ont brandi l'acte final pour réclamer une mise en œuvre immédiate et concrète de l'ensemble de son contenu, à tel point que les autorités soviétiques ont rapidement réalisé l'erreur qu'elles avaient commise en apposant leur signature sur un document imprégné de

¹ Adam Roberts : « An 'incredibly swift transition': reflections on the end of the Cold War », in Melvyn P. Leffler, Odd Arne Westad (dir.) : *The Cambridge History of the Cold War* (volume III: *Endings*), Cambridge, Cambridge University Press, 2010, p. 513-534.

² Daniel C. Thomas : *The Helsinki Effect: International Norms, Human Rights and the Demise of Communism*, Princeton, Princeton University Press, 2001.

³ C'est ce qu'affirme, dans un discours daté de juin 1975, le chef du KGB Youri Andropov (télégramme de l'ambassade américaine à Moscou, 24 juillet 1975, Gerald Ford Library GFL, Ann Arbor, Michigan, Presidential Country Files for Europe and Canada, National Security Adviser, dossier « USSR. State Department Telegrams. To SECSTATE EXDIS (7) », Box 20).

valeurs allant à l'encontre des pratiques en cours dans les pays du pacte de Varsovie⁴. Car c'est là tout le paradoxe de la CSCE : alors que tout au long des décennies 1950 et 1960 l'URSS avait porté le projet d'une conférence paneuropéenne dans l'optique de répondre à des objectifs de sécurité fondés sur le gel de la situation politique et territoriale du continent, les pays de l'OTAN et les pays neutres sont parvenus à le transformer en instrument du renouveau des relations internationales en Europe et, à terme, du dépassement du rideau de fer⁵.

Parce que les pays de l'Alliance atlantique, et en particulier ceux de la Communauté européenne, ont vaillamment lutté pour lier la sécurité européenne au principe des droits de l'homme et à ses applications concrètes en matière de contacts, d'idées, de culture et d'information, l'acte final a pu être analysé comme une remise en cause directe des traités de Westphalie qui présidaient aux rapports entre Etats européens depuis la fin des guerres de religion et qui étaient fondés sur la souveraineté des Etats et la non-intervention dans les affaires intérieures d'un autre pays⁶.

De cette manière, les Occidentaux ont fait des droits de l'homme un thème central des relations Est-Ouest, démontrant que la détente ne devait pas se limiter aux rapports entre les seuls Etats mais s'étendre aussi aux populations. En d'autres termes, l'intérêt des individus était considéré d'égale importance à celui des Etats, ce qui allait bien entendu à l'encontre de la tradition soviétique. Plus largement, en abordant des sujets aussi divers que l'inviolabilité des frontières, les mesures de confiance, la coopération économique, scientifique et industrielle, la réunion des familles, les mariages, les conditions de travail des journalistes, les échanges culturels, etc., et en prévoyant un système de suivi des applications de l'acte final, la CSCE a créé un cadre fixe de négociation et de coopération, engendrant un dialogue Est-Ouest continu dans tous ces domaines, y compris lorsque les tensions sont réapparues dans la deuxième moitié des années 1970 et jusqu'au milieu de la décennie 1980⁷.

Après la Guerre froide, la CSCE a, comme l'ensemble du système de sécurité en Europe, fait l'objet d'âpres discussions quant à son avenir et à son adaptabilité au nouveau contexte géopolitique, marqué par la disparition d'une bipolarité qui avait, en fin de compte, rendu possible l'existence même de la conférence. Institutionnalisée en 1995 sous la forme d'une organisation, la nouvelle OSCE est devenue, depuis lors, un acteur incontournable de la défense des droits de l'homme dans l'espace eurasiatique – à travers notamment la création du BIDDH (Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme) –, la logique de sécurité initialement inscrite dans l'acte

⁴ Svetla Savranskaya : « Unintended Consequences. Soviet Interests, Expectations and Reactions to the Helsinki Final Act », in Oliver Bange, Gottfried Niedhart (dir.) : *Helsinki 1975 and the Transformation of Europe*, New York, Berghahn Books, 2008, p. 179.

⁵ Nicolas Badalassi : *En finir avec la guerre froide. La France, l'Europe et le processus d'Helsinki*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2014.

⁶ Jacques Andréani : *Le Piège. Helsinki et la chute du communisme*, Paris, Odile Jacob, 2005, p. 232.

⁷ Avant la fin de la Guerre froide, les réunions sur les suites de la CSCE se sont déroulées à Belgrade en 1977-1978, à Madrid en 1980-1983 et à Vienne en 1986-1989.

final étant largement passée au second plan en raison de l'atténuation du risque de confrontation militaire sur le continent.

Malgré cela, l'intérêt des Etats membres pour une institution qui couvre un espace s'étendant de Vancouver à Vladivostok n'a cessé de décroître au cours des années 1990 et 2000. Alors que la CSCE était parvenue à se hisser au rang de forum Est-Ouest dans les dernières années de la Guerre froide, l'OSCE a dû faire face à une véritable crise d'identité au début du 21^e siècle. Son rôle d'instance de dialogue permanent s'est considérablement affaibli ; elle a largement été supplantée par les échanges bilatéraux ou par des instances multilatérales comme le G8, l'Union européenne ou l'OTAN. Malgré cela, l'OSCE demeure une institution incontournable en Europe, notamment parce que depuis sa création à l'ère de la détente, elle est systématiquement parvenue à ajuster son fonctionnement, ses institutions et ses objectifs en fonction des évolutions du contexte international. Ce sont ces divers ajustements qu'aborderont ces quelques pages.

1. Les origines de l'OSCE : la CSCE

Du projet soviétique au processus diplomatique

La CSCE, connue également sous l'expression de « processus d'Helsinki », est née de la détente Est-Ouest, entamée dans les mois qui ont suivi la crise des missiles de Cuba d'octobre 1962. Avancée à plusieurs reprises et dans des variantes différentes par les autorités de l'URSS et de la Pologne socialiste dans les années 1950 et 1960 dans le but d'obtenir la reconnaissance, par les Occidentaux, du *statu quo* politique et territorial européen et d'éroder les liens entre les Etats-Unis et les pays d'Europe de l'Ouest, la proposition de conférence paneuropéenne sur la sécurité ne retient que très progressivement l'attention de ces derniers, peu désireux de pérenniser le rideau de fer. Mais les événements des années 1968/69 viennent bouleverser la donne, même si, dès 1967, le Royaume-Uni et l'Italie figurent parmi les premiers pays de l'OTAN à manifester un vif intérêt pour le projet soviétique⁸.

La répression du printemps de Prague par les troupes du pacte de Varsovie fait en effet prendre conscience à plusieurs chancelleries occidentales de l'avantage que l'Ouest pourrait tirer d'une conférence qui traiterait de la sécurité en lui adjoignant un aspect coopératif large, c'est-à-dire non limité aux questions économiques, mais s'étendant aux thèmes des droits de l'homme et aux échanges humains et culturels (ce sera la troisième « corbeille », dans le jargon de la CSCE) : il s'agit de trouver les moyens d'empêcher une nouvelle intervention armée soviétique dans l'un des

⁸ Luca Ratti : *Britain, Ost- and Deutschlandpolitik, and the CSCE, 1955-1975*, Bern, Peter Lang, 2008 ; Nicolas Badalassi : « Pax Romana ? L'Italie, le pacte de Varsovie et le processus d'Helsinki, 1964-1975 », *P.R.I.S.M.I, Revue d'études italiennes*, no.10, Paris, Chemins de traverse, 2012, p. 356-377.

satellites de Moscou. Très vite, les pays du nord de l'Europe (à savoir la Suède, la Norvège, l'Islande, le Danemark et, surtout, la Finlande) où le sentiment de vulnérabilité vis-à-vis de l'URSS est resté vif depuis le début de la Guerre froide, saisissent l'occasion pour se poser en intermédiaires entre l'Est et l'Ouest, conscients de l'opportunité que peut offrir, pour leur propre sécurité, une conférence paneuropéenne⁹.

Ainsi, en avril 1969, le gouvernement finlandais envoie un mémorandum à trente-deux pays européens, dont la RFA et la RDA, à l'URSS, aux Etats-Unis, au Canada et au secrétariat des Nations Unies, dans lequel il propose d'organiser sur son territoire la future conférence¹⁰. Pour beaucoup d'Occidentaux, les Finlandais agissent pour le compte de Moscou, qui souhaite désespérément en finir avec son isolement diplomatique consécutif à l'invasion de la Tchécoslovaquie¹¹.

Toujours est-il que la majeure partie des pays de l'Ouest se rallie au projet soviétique – les Américains sont les plus réticents – en lui conférant un caractère coopératif qui va bien au-delà de ce que souhaitait Moscou. On comprend qu'en poussant très loin le lien entre sécurité et coopération et en cherchant à faire prévaloir des conceptions non restrictives de principes comme le respect de la souveraineté des Etats, l'inviolabilité des frontières ou l'autodétermination des peuples, on préviendrait toute nouvelle tentative soviétique de remise au pas à l'Est, on rendrait caduque la doctrine Brejnev sur la souveraineté limitée et on donnerait aux opposants du bloc de l'Est les moyens de mieux se faire entendre.

Après des mois de négociations multilatérales au cours desquelles plusieurs centaines de diplomates mettent au point l'ordre du jour de la conférence, la CSCE débute au mois de juillet 1973 par une rencontre des ministres des affaires étrangères à Helsinki et se poursuit à Genève à partir de septembre 1973, réunissant là encore un très grand nombre de diplomates. Elle s'achève deux ans plus tard avec l'adoption de l'acte final d'Helsinki par les trente-cinq pays participants. Le processus est uniquement intergouvernemental. L'unanimité prévaut dans l'adoption des dispositions : chaque pays doit pouvoir s'exprimer indépendamment de l'alliance à laquelle il appartient. Si, à l'Est, seule la Roumanie a tendance à s'écarter des positions de Moscou, côté occidental, ce sont les pays de la Communauté européenne qui mènent la danse dans le cadre de la Coopération

⁹ Christian Nünlist : « Expanding the East-West dialog beyond the bloc division. The Neutrals as negotiators and mediators, 1969-1975 », in Andreas Wenger, Vojtech Mastny, Christian Nuenlist (dir.) : *Origins of the European Security System : The Helsinki Process revisited. 1965-1975*, London, Routledge, 2008, p. 201-221.

¹⁰ Hervé Alphand : Télégramme circulaire NR 225, 19 mai 1969 (Archives du Ministère français des Affaires étrangères AMAE, La Courneuve (Europe 1966-1970, Organismes internationaux et grandes questions internationales, vol. 2035) ; Gérard André : Télégramme no.197/199, 23 juillet 1969 (AMAE, Europe 1966-1970, Organismes internationaux [...], vol. 2032).

¹¹ La position de la Finlande pendant la Guerre froide est particulière et suscite parfois la méfiance de l'Ouest. Tout en coopérant secrètement avec les Etats-Unis, elle tente de maintenir une neutralité bienveillante à l'égard de l'URSS, dont le voisinage peut apparaître comme une menace.

politique européenne (CPE) lancée à La Haye en décembre 1969. Jusqu'en 1974 et l'arrivée de Gerald Ford à la Maison Blanche, les Etats-Unis demeurent en retrait des négociations de la CSCE, leur préférant la discussion bilatérale avec le Kremlin¹². Quant aux pays neutres, ils partagent les positions ouest-européennes sur la plupart des sujets abordés.

Ainsi, ce sont deux conceptions de la sécurité et de la coopération qui s'affrontent pendant des mois : tandis que les Soviétiques et leurs alliés ne cherchent qu'à consacrer le *statu quo* européen afin d'assurer leurs arrières en cas de conflit avec une Chine populaire de plus en plus hostile à l'URSS, les Occidentaux entendent conférer un caractère dynamique au document final de la conférence. L'essentiel pour ces derniers est de se fonder sur une réalité, celle de l'Europe divisée et de ceux qui la peuplent, qu'il s'agit d'améliorer. C'est sur cette idée majeure que se fonde « l'esprit d'Helsinki » tel qu'il se dégage de l'acte final. Il englobe la nécessité de privilégier la négociation, de prendre en compte les intérêts des individus, d'améliorer la connaissance mutuelle des sociétés, de favoriser l'interpénétration culturelle et scientifique, d'encourager les contacts entre les personnes, d'éviter les malentendus, de ne pas se limiter aux seules relations entre Etats, d'approfondir la coopération économique, industrielle et commerciale. En bref, et on ne peut que constater l'accent gaullien que revêt l'acte final, le paneuropéanisme doit être mis au service du dépassement des divergences, des idéologies et des perceptions qui prévalent de part et d'autre du rideau de fer¹³.

L'acte final d'Helsinki, une rupture dans l'histoire des relations Est-Ouest

L'acte final, qui devient dès lors le document de référence de la CSCE puis de l'OSCE, comprend plusieurs sections, dont les principales sont connues sous le vocable de « corbeilles ». La première corbeille contient en particulier la liste des dix principes – le « décalogue » – censés présider aux relations entre Etats participants. C'est elle qui, pour Moscou, est l'instrument de la consécration du *statu quo*, grâce aux principes de l'inviolabilité des frontières, du non-recours à la force et de la non-intervention dans les affaires intérieures. Les Occidentaux en font au contraire un outil du dépassement de la Guerre froide en y insérant notamment le respect des droits de l'homme et l'autodétermination des peuples et en conférant une dimension évolutive aux principes portés par les Soviétiques. La première corbeille comporte également une série de mesures de confiance destinées à éviter les malentendus en cas de manœuvres militaires ou de mouvements de troupes.

La deuxième corbeille, consacrée à l'amélioration des échanges économiques, technologiques et industriels, n'a suscité que peu d'intérêt chez les chercheurs en ce que la CSCE n'était pas

¹² Jussi M. Hanhimäki : « 'They can write in Swahili': Kissinger, the Soviets, and the Helsinki Accords. 1973-75 », in *Journal of Transatlantic Studies*, vol. 1, no. 1, 2003, p. 37-58.

¹³ Nicolas Badalassi : « Les accords d'Helsinki ou le triomphe des conceptions paneuropéennes du général de Gaulle », in *Vingtième siècle. Revue d'histoire*, no. 119, 2013/3, juillet-août 2013, p. 55-70.

considérée comme une négociation économique à proprement parler : si elle renferme surtout des principes généraux sur la nécessité d'améliorer les échanges commerciaux Est-Ouest ainsi que la coopération industrielle en Europe, sa mise au point a surtout été l'occasion d'un formidable débat sur la réciprocité des avantages économiques entre les deux blocs, l'URSS souhaitant que l'ensemble des pays de la CSCE s'accordent mutuellement le bénéfice de la clause de la nation la plus favorisée. Moscou espérait de la sorte affaiblir le Marché commun ouest-européen¹⁴.

La troisième corbeille – la plus étudiée par les historiens – résulte de la volonté occidentale d'améliorer les échanges culturels et humains de part et d'autre du rideau de fer. Vaillamment combattues par les pays du pacte de Varsovie, ses dispositions sont réparties entre quatre sous-chapitres : les contacts entre les hommes, la circulation de l'information, les échanges culturels, la coopération en matière d'éducation. D'emblée, le Kremlin a considéré que les thèmes abordés dans le cadre de la troisième corbeille appartenaient à une « anti-culture » bourgeoise, dont le but était de pervertir les populations du bloc de l'Est, de les détourner de la lutte des classes et de les empêcher d'œuvrer à la construction de l'idéal communiste. L'affrontement entre deux conceptions du monde est apparu dès les premiers jours de la négociation, même si certains diplomates présents à Genève ont tout fait pour l'éviter et tenté de développer une approche moins offensive¹⁵.

Pourtant, la troisième corbeille apparaît comme une rupture dans le temps long de la Guerre froide. L'ambassadeur de Grande-Bretagne en Finlande note dès 1974 que la conférence a abouti à un résultat non négligeable avant même de commencer en obtenant « pour la première fois des Etats communistes qu'ils acceptent l'idée selon laquelle les relations entre les peuples – et par conséquent l'attitude des gouvernements envers leurs citoyens – soient un sujet de discussion multilatérale »¹⁶. En d'autres termes, l'un des principaux apports de la CSCE est de permettre aux relations internationales pendant la détente de se focaliser sur la sécurité des hommes et les droits des peuples plutôt que sur les prérogatives des Etats¹⁷. Alors que, jusque-là, la rivalité Est-Ouest permettait à de nombreux gouvernements de chacun des deux camps de justifier la violation de certains droits de la Déclaration universelle des droits de l'homme par l'impératif de sécurité nationale, la récupération du thème des droits de l'homme et des applications concrètes qui en découlent par

¹⁴ Nicolas Badalassi : « Un continent, deux blocs, trois idées. Le COMECON, la CEE et le processus d'Helsinki », in Wilfried Loth, Nicolae Păun (dir.) : *Disintegration and Integration in East-Central Europe, 1919-post-1989*, Cluj-Napoca, Nomos, 2014, p. 121-133.

¹⁵ Entretien avec Alain Pierret, 22 janvier 2011.

¹⁶ T.A.K Elliott à James Callaghan, 29 juillet 1974, cité in Gill Bennett, Keith A. Hamilton (éd.) : *Documents on British Policy Overseas*, series III, vol. II, *The Conference on Security and Cooperation in Europe, 1972-1975*, London, Whitehall History Publishing, 1997, p. 317-326.

¹⁷ Jussi M. Hanhimäki : « Detente in Europe, 1962-1975 », in Melvyn P. Leffler, Odd Arne Westad (dir.) : *The Cambridge History of the Cold War* (vol. II *Crises and Détente, 1962-1975*), Cambridge, Cambridge University Press, p. 216.

les pays de l'Ouest fournit un moyen supplémentaire à ces derniers pour discréditer le régime soviétique aux yeux du monde entier¹⁸.

Aux trois corbeilles s'ajoutent deux sections complémentaires : une « déclaration sur la Méditerranée » sans véritable portée, mais considérant l'Algérie, la Tunisie, le Maroc, le Liban, Israël et l'Égypte comme des partenaires de la CSCE¹⁹ ; ainsi qu'une partie sur les suites du processus d'Helsinki.

Si le Kremlin finit par accepter la plupart des propositions et principes occidentaux, c'est parce qu'il est convaincu d'avoir obtenu l'essentiel, à savoir le gel de la situation politique et territoriale européenne. Le KGB se charge, lui, de faire en sorte que la troisième corbeille ne soit pas appliquée²⁰. Par conséquent, à Belgrade en 1977-1978 puis à Madrid de 1980 à 1983, au cours des réunions destinées à surveiller la mise en œuvre de l'acte final, les États-Unis de Jimmy Carter puis de Ronald Reagan passent à l'offensive, abandonnant le ton conciliant qui était le leur durant les années de détente. Reflets du climat international d'alors, les rencontres de Belgrade et Madrid produisent des résultats plus négligeables que la conférence d'Helsinki. Ce n'est qu'avec l'arrivée de Mikhaïl Gorbatchev au pouvoir en 1985 que la CSCE, qui se tient à Vienne de 1986 à 1989, redevient véritablement productive, l'URSS étant désormais disposée à appliquer les dispositions de la troisième corbeille.

2. L'après-Guerre froide : de la CSCE à l'OSCE

Les évolutions dues à la fin de la Guerre froide

On l'a dit, la CSCE est un produit de la Guerre froide. De fait, à partir du moment où celle-ci touche à sa fin, les objectifs de la CSCE/OSCE ne cessent d'évoluer pour s'adapter au nouveau contexte international marqué par le triomphe de la démocratie libérale. Avant même la chute du mur de Berlin, les domaines d'activités de la CSCE sont étendus aux questions militaires. Alors que les accords d'Helsinki laissaient ce sujet de côté, la conférence de Stockholm en 1986, puis celle de Vienne en 1989, complètent le dispositif des mesures de confiance adopté en 1975 par la mise en place d'un véritable code de bonne conduite militaire. La CSCE vient compléter de la sorte les négociations de désarmement initiées par Reagan et Gorbatchev.

¹⁸ Rosemary Foot: « The Cold War and human rights », in Melvyn P. Leffler, Odd Arne Westad (dir.) : *The Cambridge History of the Cold War* (vol. III), p. 446.

¹⁹ Nicolas Badalassi : « Sea and Détente in Helsinki. The Mediterranean Stake of the CSCE, 1972-1975 », in Elena Calandri, Daniele Caviglia, Antonio Varsori (dir.) : *Détente in Cold War Europe. Politics and Diplomacy in the Mediterranean and the Middle East*, I. B. Tauris, London, 2012, p. 61-74.

²⁰ Ambassade américaine à Moscou : Télégramme du 24 juillet 1975 (GFL, Presidential Country Files for Europe and Canada, National Security Advisor, dossier « USSR. State Department Telegrams. To SECSTATE EXDIS (7) », Box 20).

Mais c'est évidemment durant la période 1989-1991 que se pose le plus clairement la question de l'avenir de la CSCE. Celle-ci s'étant périodiquement réunie depuis 1975 sous la forme de réunions de suivi à caractère général (Belgrade, Madrid, Vienne) et de rencontres spécialisées, à aucun moment il n'est question de la supprimer, d'autant qu'en 1989 un calendrier de réunions est déjà fixé pour le début des années 1990²¹. En outre, elle apparaît comme un forum indispensable de discussion au moment où le rideau de fer s'effondre et où d'importantes négociations sur l'après-Guerre froide s'avèrent nécessaires.

Néanmoins, les avis divergent rapidement quant à la place à accorder à la CSCE dans l'Europe post-1989. D'un côté, les Soviétiques, continuant de voir en la conférence davantage un instrument de la sécurité européenne qu'un outil de coopération, souhaitent la transformer en véritable système de sécurité collective – ce qu'ils ont toujours voulu faire depuis les premières propositions de conférence paneuropéenne dans les années 1950 –, ce qui leur permettrait de ne pas perdre la face en obtenant que l'OTAN comme le pacte de Varsovie soient dissous et remplacés par une seule alliance « de Vancouver à Vladivostok ». De l'autre côté, à Washington, George Bush et James Baker considèrent au contraire que la sécurité de la future Europe doit être centrée sur l'OTAN. Ce désir des vainqueurs relève à la fois de la volonté de marquer symboliquement la défaite du camp socialiste – seul le pacte de Varsovie doit être dissous – et du besoin de justifier le maintien de la présence et du rôle des Etats-Unis sur le continent européen²². Loin de négliger la CSCE, les Américains, qui font prévaloir leurs vues sans difficultés face à un Gorbatchev troublé par l'enchaînement des événements, lui attribuent une autre tâche : celle de promouvoir la démocratie dans les anciens pays socialistes. En d'autres termes, la troisième corbeille et les principes du décalogue qui lui sont liés doivent prendre le pas sur les autres dispositions de l'acte final d'Helsinki. Dès lors, la dimension sécuritaire de la CSCE s'amointrit considérablement au profit des aspects humanitaires et démocratiques que sont les droits de l'homme, le contrôle des élections, la création d'institutions essentielles à un Etat de droit, le respect de l'opposition, l'indépendance de la presse²³. Les Occidentaux reprennent par ailleurs à leur compte une idée que les Soviétiques avançaient régulièrement durant les négociations de 1972-1975 et qui consistait à institutionnaliser la CSCE afin de garantir sa pérennité. Si l'Ouest s'est opposé à ce projet jusqu'à la fin de la Guerre froide,

²¹ Entre 1978 et 1989, plusieurs rencontres sont organisées sur des points spécifiques de la CSCE : à Montreux en 1978 puis à Athènes en 1984 sur le règlement pacifique des différends, à La Valette en 1979 puis à Venise en 1984 sur la coopération en Méditerranée, à Hambourg en 1980 sur la coopération scientifique, à Stockholm de 1984 à 1986 puis à Vienne en 1989 sur les mesures de confiance et de sécurité et sur le désarmement en Europe, à Ottawa en 1985 sur les droits de l'homme, à Budapest en 1985 sur la coopération culturelle, à Berne en 1986 sur les contacts entre les personnes, à Londres en avril-mai 1989 sur l'information, à Paris en mai-juin 1989 sur la dimension humaine de la CSCE, à Sofia en octobre-novembre 1989 sur la protection de l'environnement.

²² Jacques Andréani : *Op. cit.*, p. 192-193.

²³ Philippe Carré : « Ouverture », in Emmanuel Decaux, Serge Sur (dir.) : *L'OSCE trente ans après l'Acte final d'Helsinki. Sécurité coopérative et dimension humaine*, Paris, Pedone, 2008, p. 10.

c'est d'abord parce qu'il craignait que Moscou n'utilise l'organe permanent de la CSCE comme un moyen d'interférer dans les affaires occidentales, et notamment dans celles de la Communauté européenne²⁴. Le conflit Est-Ouest terminé, les pays de l'OTAN estiment désormais que l'institutionnalisation ne présente plus aucun risque et, surtout, qu'elle est de nature à favoriser l'accomplissement des nouvelles tâches de l'organisation.

Par conséquent, avec l'adoption le 21 novembre 1990 de la charte de Paris pour la nouvelle Europe, on passe d'un processus intergouvernemental centré sur des rencontres régulières entre ministres ou chefs d'Etat et de gouvernement à un système incluant des institutions supranationales. La CSCE se dote d'un conseil des ministres – dont les réunions sont annuelles –, d'un conseil permanent, d'un secrétariat, d'une assemblée parlementaire, d'un bureau pour les élections libres (le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme) et d'un centre de prévention des conflits. En outre, avec l'éclatement de l'URSS et de la Yougoslavie, la conférence passe de trente-cinq à cinquante-cinq pays membres. Lors du sommet de Budapest de décembre 1994, la CSCE devient l'OSCE, son siège est fixé à Vienne, on lui attribue un secrétaire général et un « président en exercice » pour une durée d'un an. Est également créé en 1997 un poste de représentant pour la liberté des médias chargé de « promouvoir le plein respect des principes de l'OSCE et des engagements en matière de liberté d'expression et de liberté des médias » dans l'ensemble des Etats membres de l'organisation²⁵.

Mais au moment même où se produisent ces mutations, l'organisation doit faire face à des défis d'une ampleur inattendue, qui la conduisent à diversifier davantage ses objectifs et ses activités, et à reconfigurer son rayon d'action géographique.

L'impact des conflits en ex-URSS et dans les Balkans

Créée dans le but d'améliorer le dialogue Est-Ouest, la CSCE s'est rendue célèbre dans les deux dernières décennies de la Guerre froide pour son rôle dans la promotion des droits de l'homme et le rapprochement des peuples européens. L'action des dissidents a également éclairé le travail de la CSCE dans les années 1970 et 1980, contribuant à forger son image d'instrument de lutte contre le système oppressif communiste, si bien qu'au lendemain immédiat de la chute du mur de Berlin, l'organisation s'est vue attribuer le rôle de surveillant général de la démocratie en Europe. Pourtant, dès le début de la décennie 1990, la question des dissidents comme celle du respect de la démocratie et des droits de l'homme semblent lointaines au vu des événements dramatiques qui secouent l'Asie centrale, le Caucase et la Yougoslavie. Ce sont de véritables guerres ethniques et identitaires que

²⁴ Nicolas Badalassi : *En finir avec la guerre froide, op. cit.*, p. 223-227.

²⁵ Conseil permanent de l'OSCE, 5 novembre 1997.

doit affronter la nouvelle OSCE. On ne parle plus vraiment d'entraves à la liberté de circulation ou d'information, de répression des opposants, mais bel et bien de massacres de masse²⁶. Les tâches de l'organisation évoluent donc en fonction du contexte eurasiatique : pour protéger les droits des minorités et prévenir les « nettoyages ethniques », un Haut-Commissariat aux minorités nationales, dont le siège est à La Haye, est créé en 1993. La création des postes de « président en exercice » et de secrétaire général intervient dans la foulée afin de donner plus de visibilité et de poids à l'OSCE.

Ces ajouts apparaissent d'autant plus nécessaires que la nature identitaire des nouveaux conflits influe sur le rayon d'intervention de l'institution. Alors que pendant la Guerre froide la CSCE abordait des problèmes opposant des groupes de pays, l'OSCE intervient au sein même d'Etats dont la faiblesse ne leur permet pas de régler seuls les conflits qui s'y déroulent. De même, si la CSCE portait une attention singulière à l'Europe centrale et aux échanges de part et d'autre du rideau de fer, l'OSCE déploie la plupart de ses activités en Asie centrale, en Europe de l'Est, dans le Caucase et dans les Balkans. Citons à titre d'exemple le cas du Haut-Karabagh où, à la suite de l'implosion de l'URSS, la population arménienne – majoritaire – de cette région enclavée dans l'Azerbaïdjan musulman proclame son indépendance, provoquant l'intervention militaire de Bakou. Dès 1992, l'OSCE joue le rôle d'intermédiaire et facilite les négociations entre les parties.

Dans d'autres territoires minés par les conflits entre minorités, comme la Transnistrie, la Géorgie ou le Tadjikistan, l'OSCE est aux côtés de l'ONU pour gérer les crises et aider à la création et au renforcement d'institutions inhérentes à l'Etat de droit. Plus généralement, les activités de l'organisation se résument à la surveillance, à l'observation des élections, à la médiation et à la promotion de la démocratie. Pour mener à bien ces tâches et assurer un certain niveau de réactivité dans les régions dites à risque, des missions de longue durée ont été instituées²⁷. C'est par exemple le cas au Kosovo où, depuis 1999, plus de 600 personnes déploient des efforts considérables pour aider à la consolidation d'institutions démocratiques, à la promotion des droits de l'homme et des communautés, à la lutte contre la corruption, le sexisme et le crime organisé, ou encore au développement d'organismes indépendants touchant aux médias, à la police et à la justice²⁸.

Cependant, bien que le rayon d'intervention de l'OSCE se concentre essentiellement dans les zones de conflits de l'espace anciennement soviétique et dans l'ex-Yougoslavie, l'ensemble des pays membres de l'organisation fait l'objet d'une attention permanente. Ainsi, depuis 2004, des observateurs sont systématiquement envoyés aux Etats-Unis tous les deux ans pour s'assurer de la tenue en bonne et due forme des élections. Il s'agit notamment d'éviter que ne se répète l'imbroglio survenu en Floride lors des élections de 2000. A l'été 2016, plus de 200 associations américaines

²⁶ Jacques Andréani : *Op. cit.*, p. 195.

²⁷ Le site Internet de l'OSCE décrit de manière très claire l'ensemble des missions menées par l'organisation (cf. www.osce.org).

²⁸ <http://www.osce.org/kosovo> (24 août 2016).

des droits civiques ont demandé dans une lettre commune adressée à l'OSCE que soient missionnées au moins 500 personnes aux Etats-Unis pour veiller au bon déroulement des élections du 8 novembre suivant : la montée des tensions raciales dans le pays ainsi que l'affaiblissement de la loi électorale de 1965 – *Voting Rights Act* – par un certain nombre d'Etats américains en 2013 font craindre des tentatives de fraude au détriment de la population afro-américaine notamment²⁹.

3. L'OSCE et les autres

Si le « patrimoine normatif » constitué par la CSCE/OSCE depuis 1975 – via l'adoption de textes fondamentaux comme l'acte final d'Helsinki, la charte de Paris (1990), le document de Helsinki II (1992) et le document de Budapest (1994) – est devenu une référence pour nombre d'accords bilatéraux ou multilatéraux et notamment dans sa dimension humaine, l'OSCE a fait l'objet d'un désintérêt croissant de la part de ses membres à partir des années 1990³⁰. Cela est dû en partie à l'ambiguïté des rapports qu'elle entretient avec la Russie d'une part et avec les autres institutions européennes d'autre part. Ces difficultés touchent à son mode de fonctionnement et à son champ d'action géographique.

La défiance russe

Depuis le début du 21^e siècle, le crédit de l'OSCE a été entamé par les critiques incessantes auxquelles elle a été soumise de la part du Kremlin, qui ne voit dans l'organisation telle qu'elle existe aujourd'hui qu'une subsistance contraignante et institutionnalisée de la « troisième corbeille » d'Helsinki. L'once de supranationalité injectée dans le fonctionnement de l'organisation, à travers notamment la mise en place d'un secrétaire général et de missions permanentes, et l'évolution des objectifs en direction de la prévention des conflits, de l'observation des processus électoraux et de la promotion des institutions démocratiques dans des régions autrefois soumises à l'influence de Moscou font l'objet de constantes attaques par la Russie de Vladimir Poutine. En témoignent les critiques acerbes que celui-ci a formulées à l'encontre de l'OSCE au moment des élections ukrainiennes de 2004 ou lors des événements d'Andijan en Ouzbékistan l'année suivante³¹. Ainsi, le Kremlin a clairement manifesté sa réticence à voir l'organisation se mêler des affaires intérieures de pays relevant de l'ancienne sphère soviétique. Pour lui, l'OSCE est devenue, en se transformant dans les années 1990, un instrument au service des Etats-Unis et de l'Union européenne, puisqu'en

²⁹ Information diffusée par l'agence de presse Reuters (<http://uk.reuters.com/article/uk-usa-election-observers-idUKKCN10Y08Z>, 4 août 2016).

³⁰ Giovanni Barberini : « Nature et portée des principes et des engagements », in Emmanuel Decaux, Serge Sur : *Op. cit.*, p. 37-48.

³¹ Le BIDHH avait pointé du doigt les autorités ouzbèkes pour avoir violemment réprimé des manifestations au nom de la lutte contre « l'extrémisme » et le « terrorisme ».

portant une attention permanente à l'Europe de l'Est et à l'Asie centrale, elle a favorisé la pénétration occidentale dans nombre de pays autrefois soumis au joug soviétique, à l'instar de la Géorgie, du Kazakhstan, de l'Ouzbékistan et de l'Azerbaïdjan.

De fait, comme dans les années 1960 et 1970 lorsqu'il s'agissait d'empêcher les Occidentaux d'interférer dans les problèmes du bloc socialiste, Moscou renoue avec la promotion du principe de non-intervention dans les affaires intérieures, qui figure en bonne place dans le « décalogue » de la CSCE.

Cette volonté russe de remettre à l'honneur certains des principes de la « première corbeille » d'Helsinki s'est traduite par la proposition avancée le 5 juin 2008, à Berlin, par Dmitri Medvedev de renégocier un traité paneuropéen de sécurité collective contraignant (ce qui n'était pas le cas de l'acte final de la CSCE) où l'aspect humain de l'acte final serait absent et qui affaiblirait considérablement l'OSCE. Les objectifs sont le *statu quo* politique et territorial, la remise en cause du monopole de l'OTAN dans le maintien de la sécurité militaire en Europe, et le désir de préserver l'influence russe dans des territoires longtemps soumis à la puissance de Moscou, qu'il s'agisse de l'Europe orientale ou de l'Asie centrale. Ainsi, la conduite russe paraît de nouveau guidée par les principes de respect de la souveraineté des Etats, de non-intervention dans les affaires intérieures et d'inviolabilité des frontières.

Néanmoins, comme au temps de la doctrine Brejnev, si la Russie demande à ce que la non-intervention dans les affaires intérieures d'autres pays demeure un principe de base du système eurasiatique de sécurité qu'elle entend mettre sur pied, ce principe ne s'applique pas, à ses yeux, à la politique russe en direction de son « étranger proche » (Ukraine, Biélorussie, Caucase, Asie centrale)³². L'envoi de troupes en Géorgie en 2008 ou en Ukraine en 2014 – où huit des dix principes du décalogue de 1975 ont été violés – prouve que Moscou se réserve le droit d'intervenir dans des territoires qui relèvent de cet espace si les intérêts russes sont menacés : c'est bien ainsi que le Kremlin a perçu le rapprochement entre l'UE et l'Ukraine.

Tout cela ne signifie pas que la Russie souhaite une suppression pure et simple de l'OSCE, mais elle souhaite revenir à un système intergouvernemental fondé sur la règle du consensus, qui garantirait son hégémonie dans l'espace eurasiatique. Ainsi, en 2009, Medvedev appelait à un accord de type « Helsinki plus » qui, *via* un sommet paneuropéen dans le cadre de l'OSCE, aurait gelé la situation européenne en stoppant l'élargissement de l'OTAN vers l'Est, en obtenant la reconnaissance internationale de l'Ossétie du Sud et de l'Abkhazie et en supprimant le traité de

³² Cette expression apparaît presque immédiatement en Russie après l'implosion de l'URSS pour qualifier les anciennes républiques soviétiques (voir Hélène Carrère d'Encausse : *La Russie entre deux mondes*, Paris, Fayard, 2011, p. 110-111).

1990 sur les forces conventionnelles en Europe (FCT) qui visait à réduire les forces des pays du pacte de Varsovie³³.

Si la Russie peut se permettre de telles attaques à l'encontre de l'OSCE, c'est parce que celle-ci souffre d'un manque cruel de visibilité et de la concurrence des autres institutions européennes et internationales, bien que cette dernière ne soit pas systématique.

La place de l'OSCE dans le paysage institutionnel européen

Durant les années qui ont suivi la fin de la Guerre froide, les instances multilatérales que sont l'Alliance atlantique, le G7/G8 et l'OMC ont rapidement pris le pas sur la CSCE/OSCE comme instance de dialogue sur la sécurité ou la coopération en Europe. Son efficacité en matière de sécurité a été en partie remise en question du fait de son incapacité à prévenir, faute de bras armé, les conflits balkaniques et centrasiatiques de la dernière décennie du 20^e siècle³⁴. Cela n'a cependant pas empêché l'OSCE, on l'a vu, de jouer un rôle primordial dans le Caucase ou en ex-Yougoslavie. En réalité, si elle est intervenue dans ces régions, c'est parce qu'elle n'y subissait pas la concurrence de l'OTAN, ni celle de l'Union européenne.

Eloignées des frontières de l'UE et en dehors de la zone couverte par l'OTAN, les anciennes républiques soviétiques d'Asie centrale et du Caucase tout comme les Balkans des années 1990 ne disposaient pas de structures de dialogue et d'arbitrage autres que l'OSCE, d'où le fait que celle-ci y ait eu le champ libre³⁵. Néanmoins, dans cet espace anciennement socialiste, son influence ne cesse de diminuer au fur et à mesure que s'élargissent l'UE et l'Alliance atlantique et que ne s'accroît, en parallèle, l'impérialisme russe. Des Etats comme la Géorgie ou l'Arménie préfèrent désormais se tourner vers les institutions occidentales.

Cette situation vient renforcer le déficit de visibilité qui caractérise l'organisation depuis qu'elle a été institutionnalisée : tandis que pendant les années de Guerre froide la CSCE était l'occasion de grandes rencontres internationales médiatisées et portant sur des questions qui étaient au cœur de la problématique Est-Ouest, l'activité de l'OSCE s'est banalisée et se concentre sur les marges de l'espace européen.

L'organisation n'est cependant pas isolée et peut se targuer d'un excellent niveau de coopération avec plusieurs organismes internationaux, à commencer par les Nations Unies, avec lesquelles elle mène nombre de missions conjointes, comme cela a pu être le cas au Tadjikistan, en Géorgie, en

³³ Edouard Pflimlin : « Le renouveau de l'architecture de sécurité européenne », in Gaïdz Minassian (dir.) : *Eurasie, au cœur de la sécurité mondiale*, Paris, Autrement, 2011, p. 15.

³⁴ Dennis J. D. Sandole : *Peace and Security in the Postmodern World: the OSCE and Conflict Resolution*, Londres, Routledge, 2007.

³⁵ Jacques Andréani : *Op. cit.*, p. 196.

Macédoine ou en Transnistrie. En outre, depuis l'acte final d'Helsinki, la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe, dont le siège est à Genève, est chargée de superviser la mise en œuvre des dispositions multilatérales de la deuxième corbeille sur la coopération économique, scientifique et technique³⁶. Ce sont d'ailleurs en grande partie des experts issus de cette commission qui ont mis au point les textes de l'acte final consacrés à ces questions³⁷. Un rôle similaire est attribué, dès 1975, à l'UNESCO en ce qui concerne la coopération dans les domaines de l'éducation, de la science et de la culture, soit une partie importante de la troisième corbeille.

La coopération de l'OSCE avec les institutions proprement européennes que sont le Conseil de l'Europe, l'Union européenne et l'OTAN a elle aussi débuté dès la signature de l'acte final d'Helsinki. Avec la fin de la Guerre froide, une certaine rivalité s'est développée entre les quatre institutions. Toutefois, en dépit d'une concurrence qui ne s'est pas démentie depuis, l'OSCE s'est efforcée d'apaiser la situation et d'œuvrer à une relation durable et constructive avec les autres organismes chargés de la sécurité et de la coopération. L'accord-cadre de Dayton pour la paix en Bosnie-Herzégovine, signé en décembre 1995, puis l'effondrement de l'Etat albanais en 1997 rendirent nécessaire ce rapprochement. Assurer la stabilité des Balkans réclamait la participation de toutes ces institutions. Ce fut l'origine de la plate-forme de la sécurité coopérative élaborée par l'OSCE en 1999 et qui visait à établir un solide partenariat, désormais effectif, entre l'UE, le Conseil de l'Europe, l'OTAN et elle³⁸.

La coopération de l'OSCE avec le Conseil de l'Europe se fonde sur les objectifs communs aux deux organisations que sont la promotion des droits de l'homme, de la démocratie et de l'Etat de droit. Facilitée par les bureaux de liaison établis par le Conseil de l'Europe à Vienne (OSCE) et à Varsovie (BIDDH), elle se décline en trois volets : le dialogue politique, le développement d'activités conjointes dans le cadre d'un groupe spécifique de coordination, la coopération sur le terrain. L'OSCE et le Conseil de l'Europe ont par exemple multiplié les initiatives en 2014-2015 pour protéger les droits des minorités nationales en Moldavie et en Géorgie³⁹.

Avec l'OTAN, la coopération porte naturellement sur les questions de sécurité, à savoir la prévention des conflits, la gestion des crises, le terrorisme, la sécurité des frontières, les opérations de relèvement post-conflit, le désarmement, la maîtrise des armements. Les Balkans sont le principal terrain de cette collaboration, les deux organisations s'efforçant depuis les années 1990

³⁶ Willem J. Elzinga : « La dimension économique sous-évaluée (?) du processus de la CSCE », *Revue de l'OTAN*, no. 4, août 1985, p. 16.

³⁷ Juhana Aunesluoma : « Finlandization in Reverse. The CSCE and the Rise and Fall of Economic Détente, 1968-1975 », in Oliver Bange, Gottfried Niedhart : *Op. cit.*, p. 106.

³⁸ Victor-Yves Ghebali : « L'interface Union européenne/OSCE : de l'ère Est-Ouest à l'après-guerre froide », in André Liebich, Basil Germond (dir.) : *Construire l'Europe. Mélanges en hommage à Pierre du Bois*, Genève, Graduate Institute Publications, 2008, p. 163-175.

³⁹ Groupe de coordination entre le Conseil de l'Europe et l'OSCE : Rapport, 23 mars 2016, CM/Inf(2016)8, https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=090000168061fe37 (25 août 2016).

de coordonner leurs efforts dans la région. Concrètement, il s'agit surtout d'échanges d'informations et de rencontres d'experts. L'OTAN peut aussi se charger d'assurer la sécurité du personnel de l'OSCE, notamment lors des missions d'observation des élections, comme cela fut le cas au début des années 2000 en Bosnie-Herzégovine ou en Macédoine.

Quant aux institutions communautaires européennes, l'OSCE travaille avec elles depuis les origines du processus d'Helsinki. L'acte final doit d'ailleurs beaucoup aux pays membres de la Communauté européenne. Entre 1972 et 1975, la Coopération politique européenne née du sommet européen de La Haye (1969) devint réalité durant les négociations de la CSCE : pour la première fois, les six puis neuf pays de la CE réussirent à parler d'une seule voix sur la plupart des sujets négociés à Helsinki et à Genève⁴⁰. Adoptant un système efficace de répartition des tâches, les Etats ouest-européens portèrent avec brio les positions de l'Occident sur l'ensemble des thèmes contenus dans les trois corbeilles, même si quelques voix dissonantes se firent entendre à un moment ou à un autre⁴¹. Ainsi, jusqu'à l'été 1974, la CSCE fut d'abord une négociation entre les membres de la Communauté, les neutres et non-alignés et les pays du pacte de Varsovie. Cela fut largement favorisé par le désintéret initial des Etats-Unis vis-à-vis de la conférence. Lorsque les Américains s'investirent davantage dans le processus à Belgrade, Madrid et Vienne, les Européens de l'Ouest maintinrent leur cohésion tout en soutenant les positions fermes de Washington. Le 1^{er} août 1975, Aldo Moro signa l'acte final en qualité de président du Conseil italien mais aussi de président du Conseil des Communautés européennes.

La Commission européenne participa elle aussi au processus de la CSCE en prenant part aux discussions de la deuxième corbeille, et ce malgré l'opposition initiale des Soviétiques qui ne voyaient en la Communauté qu'une émanation économique de l'Alliance atlantique⁴². La Commission était représentée au sein de la délégation du pays qui exerçait la présidence tournante du Conseil des Communautés européennes. Elle n'intervint cependant que sur les points qui touchaient aux compétences communautaires, comme la coopération industrielle ou les échanges commerciaux. Cette présence de la Commission à la CSCE devint systématique au fil des réunions qui se succédèrent durant les dernières années de la Guerre froide. Elle se renforça à partir de la conférence de Bonn sur la coopération économique en Europe d'avril 1990 puisqu'un commissaire eut l'occasion d'y prononcer un discours⁴³. Quelques mois plus tard, Jacques Delors, alors président

⁴⁰ Angela Romano : *From Détente in Europe to European Détente. How the West shaped the Helsinki CSCE*, Bruxelles, PIE/Peter Lang, 2009.

⁴¹ Nicolas Badalassi : *En finir avec la guerre froide*, op. cit., p. 330-334.

⁴² Marie-Pierre Rey : « L'URSS et l'Europe communautaire, représentations et pratiques, 1957-1991 », in Anne Deighton, Gérard Bossuat (dir.) : « L'Union européenne, acteur de la sécurité mondiale », Paris, Soleb, 2007, p. 52-69.

⁴³ Victor-Yves Ghebal : *Op. cit.*, p. 163-175.

de la Commission, put apposer sa signature au bas de la charte de Paris, consacrant le rôle de cette institution dans le processus.

Ainsi, la CSCE contribua de manière significative à accroître la visibilité internationale de la Communauté européenne, que l'URSS finit par reconnaître comme un acteur essentiel des relations internationales en Europe, ce qui n'était pas une mince victoire.

Après la chute du mur de Berlin, la coopération entre la CSCE/OSCE et la Communauté européenne s'est principalement manifestée dans le cadre des guerres en ex-Yougoslavie, malgré la rivalité entre les deux institutions. Elle se concrétise dans un premier temps en 1992 lorsqu'il s'agit de faire appliquer l'embargo économique décidé par l'ONU à l'encontre de la Yougoslavie de Milosevic. Une équipe de 200 experts douaniers est ainsi mise en place par les deux organisations pour épauler les Etats danubiens dans leur lutte contre les violations de l'embargo⁴⁴.

Le deuxième temps de la collaboration post-Guerre froide entre l'OSCE et l'UE est marqué par la mise en place du pacte de stabilité en Europe puis du pacte de stabilité pour l'Europe du sud-est. Le premier, lancé en 1995, vise à aider les pays désireux d'intégrer l'Union européenne à régler au préalable leurs problèmes de minorités ethniques et de frontières. L'OSCE s'étant déjà forgée une expérience sur ces questions et disposant de missions dans de nombreux pays anciennement socialistes, c'est à elle que Bruxelles fait appel pour superviser la mise en œuvre du pacte qui se résume finalement à un simple inventaire des accords de bon voisinage signés en Europe centrale et orientale⁴⁵. Pour les mêmes raisons, l'OSCE veille, de 1999 à 2008, à la bonne application du pacte de stabilité pour l'Europe du sud-est. Plus ambitieux que le plan précédent, il ne concerne que les Balkans et a pour objectifs la pacification, la démocratisation et l'instauration de l'économie de marché dans la région. Bien plus qu'une simple chambre d'enregistrement des accords de bon voisinage, il constitue un organe de coordination entre l'ensemble des institutions impliquées en ex-Yougoslavie (OSCE, UE, OTAN, Conseil de l'Europe, FMI, Banque mondiale, Banque européenne d'investissement, OCDE, etc.) et est doté de solides structures qui lui permettent de s'inscrire dans la durée. Couvrant les domaines de la sécurité, des droits de l'homme, des minorités et de la coopération économique, les champs d'application du pacte correspondent aux domaines d'activités de l'OSCE, d'où le choix de faire appel à elle. Sa présence à long terme dans les Balkans a également justifié sa prééminence – aux côtés de l'UE – au sein de ce système.

On ne peut donc que constater l'importance et la qualité de la coopération entre l'OSCE et l'UE depuis les années 1990. Celle-ci se poursuit de nos jours du fait de l'élargissement de l'Union vers l'Est et vers les Balkans en 2004, 2007 et 2013. La Politique européenne de voisinage adoptée en

⁴⁴ *Ibidem*.

⁴⁵ *Ibidem*.

2004 suppose de fait une collaboration avec l'OSCE dans la mesure où elle concerne un espace est-européen, balkanique, caucasien et centre-asiatique dans lequel cette dernière organisation est largement implantée depuis la fin du conflit Est-Ouest. En outre, plus de la moitié des membres de l'OSCE font désormais partie du Marché commun, ce qui favorise une certaine interaction entre les deux institutions. Cette situation comporte cependant un risque qui n'est pas négligeable, celui de l'éviction progressive de l'OSCE de son espace traditionnel d'intervention au profit de l'Union européenne. Car si la Politique européenne de voisinage favorise la coopération entre chacun de ces deux acteurs, elle permet également de développer l'action de l'UE dans des domaines – l'aide à la transition démocratique par exemple – et des territoires autrefois réservés à l'OSCE, d'autant que les moyens financiers dont dispose cette dernière sont très faibles⁴⁶. De fait, la relation OSCE/UE demeure ambiguë, la seconde cherchant clairement à prendre le pas sur la première. Néanmoins, la défiance de la Russie vis-à-vis d'une Europe communautaire qui s'élargit vers l'Est et les difficultés politiques et économiques auxquelles les Vingt-Huit doivent faire face rendent la tâche de l'Union européenne de plus en plus compliquée, ce qui peut laisser supposer un meilleur effort de coordination entre les deux institutions dans les années à venir.

Conclusion

Instance de dialogue Est-Ouest dans les dernières années de la Guerre froide, instrument de la victoire occidentale sur le bloc soviétique, symbole d'une Europe réunifiée au lendemain de la chute du mur de Berlin, puis actrice incontournable de la gestion des crises balkaniques et centre-asiatiques dans les années 1990, la CSCE/OSCE a su trouver sa place parmi les institutions européennes de la fin du 20^e siècle.

Alors que les Soviétiques prévoyaient à l'origine d'en faire un outil de la consécration du *statu quo* politique et territorial européen de l'après-guerre, la CSCE/OSCE a contribué au triomphe de la démocratie libérale portée par les Etats-Unis et les pays de la Communauté européenne, si bien qu'elle est devenue la garante du respect d'un certain nombre de normes et de pratiques fondées sur le respect des droits de l'homme et de la démocratie. La redéfinition de ses missions après 1990 et son rôle en ex-Yougoslavie, dans le Caucase et en Asie centrale n'ont fait que renforcer, aux yeux de tous, la vision d'une institution d'abord tournée vers la défense des valeurs qui étaient celles de l'Occident au temps de la Guerre froide.

Or, près de trente ans après la fin du conflit Est-Ouest, cet « esprit d'Helsinki » est loin d'être accepté par tous les membres de l'OSCE, qui doit faire face depuis le début du 21^e siècle à une

⁴⁶ Jacques Andréani : *Op. cit.*, p. 195.

véritable crise d'identité. D'une part, l'élargissement de l'espace et des missions de l'UE a tendance à empiéter sur les champs d'intervention et d'activités de l'OSCE. D'autre part, les critiques à son égard n'ont cessé de croître depuis les années 2000, surtout de la part d'une Russie soucieuse de préserver son influence dans l'espace eurasiatique. Ensuite, la troisième mondialisation, fondée sur le modèle de démocratie libérale et de déréglementation économique voulu par les Etats Unis, suscite des oppositions plus ou moins radicales – religieuses notamment – qui cherchent à remettre en question les normes que l'Occident a essayé d'institutionnaliser depuis la décennie 1990, en particulier à travers une organisation comme l'OSCE.

Il faut ajouter à ces facteurs une remise en question permanente des trois piliers – anciennement « corbeilles » – de l'institution. En matière de sécurité (premier pilier), nombre d'Etats membres de l'OSCE ont vu ces dernières années leur souveraineté et leur intégrité violées ; cela a par exemple été le cas de la Géorgie, de la Moldavie et, dernièrement, de l'Ukraine. Pour ce qui est de la coopération économique (deuxième pilier), son idéal est aussi régulièrement bafoué : non seulement plusieurs pays de l'OSCE sont minés par la corruption et ne font pas d'efforts pour la combattre, mais l'un des principaux membres, la Russie, n'hésite pas à se servir de ses ressources énergétiques comme d'une arme politique. Quant au respect des droits des peuples et de la démocratie (troisième pilier), il est ouvertement piétiné dans plusieurs Etats dictatoriaux d'Asie centrale et d'Europe orientale, où ni les élections, ni la presse, ni les ONG ne sont libres⁴⁷.

En réalité, de tels défis, conjugués à la crise politique et économique que connaît l'UE, sont la preuve même du rôle indispensable de l'organisation dans le maintien de la sécurité coopérative dans l'espace eurasiatique, dans la définition permanente d'une diplomatie préventive et dans la diffusion, à travers la planète, de principes et de valeurs qui font passer les droits des peuples et des individus avant les prérogatives des Etats. De fait, l'acte final d'Helsinki, la charte de Paris et l'ensemble des instances qui composent l'OSCE demeurent aujourd'hui plus nécessaires que jamais. Dans cette optique, l'UE, l'OTAN, le Conseil de l'Europe et les autres institutions internationales ont tout intérêt à profiter de l'expérience de l'OSCE et à coopérer avec elle en lui laissant une vraie marge de manœuvre. Reste à savoir comment cette coopération peut être améliorée et si ces organisations sont disposées à la mettre en œuvre. L'avenir de l'Europe dépend en grande partie d'une meilleure répartition des tâches entre institutions et, à l'heure où leur rôle est régulièrement mis en doute par les citoyens comme par les décideurs, de leur capacité à prouver aux Européens qu'elles sont indispensables et complémentaires.

⁴⁷ Emmanuel Decaux : « Conclusions », in Emmanuel Decaux, Serge Sur : *Op.cit.*, p. 213-218.