

LA CHARTE DE SÉCURITÉ EUROPÉENNE DE L'OSCE

LES NOUVEAUX ASPECTS DE LA SÉCURITÉ SUR LE CONTINENT

PAR

CATHERINE COLARD-FABREGOULE (*)

A la veille du 25^e anniversaire de l'Acte final d'Helsinki, l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe (OSCE) a adopté à Istanbul, en novembre 1999, lors de la réunion des chefs d'Etat et de Gouvernement des 54 Etats-membres, à l'initiative de l'Union européenne et du Canada, la Charte de sécurité européenne. Ce texte nouveau, qui fait partie, avec l'Acte final d'Helsinki et la Charte de Paris, des textes fondamentaux de l'OSCE, permet aux participants de réaffirmer leur conviction selon laquelle il ne peut y avoir de sécurité sans stabilité et pas de stabilité sans démocratie (1). Plus concrètement, il a pour objectif de renforcer la sécurité et la stabilité en Europe, ainsi que les capacités opérationnelles de l'Organisation; cette dernière prépare en outre, par sa Plate-forme pour la sécurité coopérative qui est partie intégrante de la Charte, la voie à une future coopération plus efficace entre elle et les autres organisations et institutions internationales, à l'heure où la coopération s'est substituée à la logique des blocs.

Fondée en 1994, lors du Sommet de Budapest, l'OSCE est issue d'un processus lancé à Helsinki le 3 juillet 1975, dans le cadre de la Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe (CSCE), laquelle a été construite autour de trois ensembles de recommandations, qui, plus connues sous le nom de « corbeilles », regroupent respectivement les questions politico-militaires de sécurité, la coopération dans les domaines de la science, de l'économie, de la technologie et de l'environnement, ainsi que la coopération humanitaire. La forme actuelle de l'OSCE et les projets et principes qui l'animent sont issus de son institutionnalisation progressive et du développement de ses compétences au fil de la tenue des sommets de chefs d'Etat.

(*) Maître de conférences à l'Université Paris XIII.

(1) Cf. l'allocation d'Hubert VÉDRINE, alors ministre des Affaires étrangères, à l'Assemblée parlementaire de l'OSCE, à Paris, le 6 juillet 2001 et Michel VOISIN (dir.), *Les Documents d'Information de l'Assemblée nationale*, n° 3588, 2002, p. 159.

Composée de tous les Etats européens et de tous les Etats issus de l'ex-URSS, ainsi que des Etats-Unis et du Canada, l'OSCE assume aujourd'hui trois fonctions essentielles, qui font d'elle un instrument de diplomatie préventive, avec, en outre des activités de médiation et de dialogue politique quasi permanent et l'organisation de missions de longue durée dans certains Etats d'Europe du Sud-Est et de l'ex-URSS (2). Constituant un accord régional au sens du Chapitre VIII de la Charte des Nations Unies, c'est-à-dire une organisation de premier recours pour le règlement des différends dans la région, elle joue le rôle d'enceinte de réflexion sur la structure européenne de sécurité; elle est également un instrument d'alerte, de prévention, de gestion des crises et de relèvement après un conflit et une instance de consultation, de prise de décision et de coopération; elle fait en outre figure de forum transatlantique, européen et euro-asiatique, puisque des partenariats extérieurs ont été menés avec des pays d'Asie devenus observateurs, tels que la Corée du Sud, le Japon ou la Thaïlande.

Devenant OSCE le 1^{er} janvier 1995 et dotée d'une assemblée (3), l'organisation connaît depuis la fin de la Guerre froide des changements importants dont le texte d'Istanbul est une illustration. Au-delà de l'adoption d'un texte qui pourrait être un document de plus dans un monde international très prolifique, l'exercice s'inscrit dans le cadre général de la nouvelle architecture de la sécurité européenne et du perfectionnement de l'engagement opérationnel à l'heure des élargissements, ainsi que la redéfinition des rôles dans la sphère régionale commune qu'est l'Europe : alors que les Américains viennent de définir de nouvelles options de leur politique de défense qui privilégie la défense du territoire américain, l'OSCE présente l'initiative européenne de défense. La Charte traduit un renforcement de l'OSCE dans les trois dimensions essentielles (politico-militaire, humaine et économique) dans lesquelles s'illustre l'Organisation, tout en tentant de répondre au souci de répartition des tâches entre les organisations existantes. Elle montre également un renforcement de cette dernière au niveau opérationnel, en même temps qu'elle passe en revue les défis et risques pour la sécurité du continent européen. En outre, elle témoigne d'un véritable souci d'appréhender la sécurité sur un plan coopératif en renforçant, grâce au document qui lui est annexé, la Plate-forme, les relations entre institutions.

(2) En Europe du Sud-Est, on peut citer les missions menées en Albanie, en Bosnie-Herzégovine, en Macédoine, au Kosovo ou en Croatie; en ex-URSS, celles implantées en Estonie, en Géorgie, en Lettonie, en Moldavie, en Tchétchénie ou en Ukraine.

(3) Les missions de l'Assemblée, dont la composition dépend de l'importance numérique des populations des Etats-membres, consistent à évaluer la mise en œuvre des objectifs de l'OSCE, à débattre des sujets traités par le Conseil ministériel et par les réunions des chefs d'Etat et de gouvernement, à développer et promouvoir des mécanismes pour la prévention et le règlement des conflits, à favoriser le renforcement et la consolidation des institutions démocratiques dans les Etats participants et, enfin, à contribuer au développement des structures institutionnelles de l'OSCE et des relations entre les institutions existantes de l'OSCE.

LES NOUVEAUX RISQUES ET DÉFIS EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ
ET LES FONDEMENTS DE LA SÉCURITÉ EUROPÉENNE
POUR LE XXI^E SIÈCLE :
LA CODIFICATION DES ACQUIS DE L'OSCE

Si la Conférence pour la Sécurité et la Coopération en Europe créée par l'Acte final d'Helsinki a été fondée sur les bases de la reconnaissance de l'intangibilité des frontières héritées de la Seconde Guerre mondiale, la Charte de Paris pour une nouvelle Europe de novembre 1990 envisageait, quant à elle, de répondre aux défis nouveaux consécutifs à la chute du Mur de Berlin. La Charte d'Istanbul récemment adoptée concrétise cette volonté et fait un inventaire des nouveaux risques et défis pour la sécurité sur le continent européen, dans l'environnement stratégique général de l'après-Guerre froide; elle codifie les acquis de l'OSCE, presque une décennie après la Charte de Paris, une occasion de réaffirmer tant les valeurs que les engagements gouvernant la sécurité en Europe.

Depuis les années 1990, la sécurité européenne et mondiale semble avoir gagné la bataille des affrontements antérieurs, mais depuis la signature de la Charte de Paris, de nouveaux dangers s'esquissent et se réalisent. Par suite, les ambitions de travail avant l'adoption de la Charte d'Istanbul étaient particulièrement élevées, puisqu'il été ambitionné de dresser la liste complète de tous les risques et défis; il est apparu rapidement cependant qu'un tel projet serait laborieux à réaliser, compte tenu de la difficulté de faire précisément la part entre les menaces internes et les menaces externes qui se dévoilent dans un monde en évolution. En raison de cet embarras, ne figurent dans la Charte, outre la mention de ce que les risques proviennent désormais de « *conflits éclatant tant au sein d'un Etat qu'entre Etats* » (4), qu'un certain nombre de risques pour la sécurité qui, groupés par thèmes, figurent sous l'intitulé « *Nos défis communs* ». Ces nouveaux fléaux sont, d'une part, le terrorisme international, l'extrémisme violent, la criminalité organisée ainsi que le trafic de drogues et la dissémination incontrôlée des armes de petit calibre et des armes légères; d'autre part, il s'agit des graves problèmes économiques (5) et de la dégradation de l'environnement qui peuvent avoir de « *sérieuses conséquences sur notre sécurité* » (6).

La question de la dissémination incontrôlée des armes de petit calibre et des armes légères est devenue une question primordiale en matière de sécurité et fait partie des défis pour la paix et la sécurité. Il apparaît que ces

(4) Charte de sécurité européenne, § 2.

(5) M. Jacques Floch, de la Commission des affaires économiques, de la science, de la technologie et de l'environnement, a rappelé, lors de la IX^e session annuelle de l'Assemblée parlementaire de l'OSCE tenue à Bucarest du 6 au 10 juillet 2000, que, malgré l'extrême disparité entre ses Etats-membres, « *l'OSCE devenait un acteur majeur en matière économique, technologique, scientifique et culturelle, puisque avec 20 % de la population du monde, elle représentait 75 % de ses richesses* ». Cf. M. VOISIN (dir.), *Les Documents d'Information de l'Assemblée nationale*, n° 3588, 2002, p. 17.

(6) Charte de sécurité européenne, § 4 et 5.

armes ont contribué à l'intensité et à la durée des conflits récents et qu'elles interviennent également indéniablement dans les activités terroristes, tout en étant étroitement liées à un haut niveau de violence et de criminalité. La Charte d'Istanbul en fait un enjeu prioritaire et l'année 2000 a été marquée par la publication d'un document de l'OSCE extrêmement complet, qui énonce des normes, principes et mesures destinés à en limiter le commerce, à réduire les stocks et accroître la coopération en matière d'application des lois (7).

Les aspects économiques et environnementaux ne constituent pas des intérêts nouveaux, puisqu'ils figuraient déjà dans les objectifs d'Helsinki. Toutefois, l'OSCE qui est considérée avant tout comme une organisation politique, néglige depuis longtemps de prendre les décisions qui, en termes financier et humain, seraient nécessaires pour qu'un travail efficace sur ces questions puisse être mené. L'avenir dira quelles orientations effectives l'OSCE décidera d'engager.

Le Sommet d'Istanbul a reconnu que la corruption est une menace pour les valeurs communes des Etats de l'espace OSCE et a chargé le Conseil permanent d'examiner les meilleurs moyens de contribuer aux efforts de lutte, en faisant respecter le principe de la primauté du droit et d'en porter les résultats à la connaissance du conseil. La lutte contre la corruption intéresse l'OSCE pour beaucoup de raisons, en particulier parce qu'elle met en danger la stabilité et la sécurité des sociétés et, par là, des Etats, qu'elle affaiblit la démocratie, mais aussi compromet tous les développements positifs de la société tel que le développement social, politique et économique.

Une des singularités et une des valeurs ajoutées de l'OSCE par rapport aux autres organisations réside dans sa dimension humaine. La Charte d'Istanbul fait état de préoccupations relatives à ce sujet, tels que l'élimination de la torture et des autres peines ou traitements cruels, dégradants et inhumains dans l'espace OSCE, le sort des réfugiés, le rejet des politiques d'épuration ethnique ou d'expulsion massives, l'égalité entre femmes et hommes ou encore l'indépendance des médias et la libre circulation des informations.

Alors que ne sont pas prévues de dispositions spécifiques concernant les minorités, puisque la Charte dispose que le respect du droit de ces personnes est effectivement un but à réaliser mais qu'il faut dans le même temps, « *non pas ébranler, mais renforcer l'intégrité territoriale et la souveraineté* [des Etats] » (8), on peut néanmoins observer un développement normatif significatif sur ce sujet : une attention particulière est en effet portée aux peuples Roms et Sintis, ainsi qu'au problème de la traite des êtres humains (et ce, depuis la déclaration de Saint-Pétersbourg).

(7) Ce sujet a également fait l'objet d'une conférence internationale des Nations Unies, en juillet 2001, et de conférences de coopération avec les autres organisations européennes de sécurité, tel que l'Atelier sur les armes légères de Bakou de juin 2001.

(8) Charte de sécurité européenne, § 19.

Au sujet du projet de doter l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe d'une personnalité juridique, la Charte constate qu'un grand nombre d'Etats participants n'ont « *pas été en mesure de donner effet à la décision sur la capacité juridique des institutions de l'OSCE et sur les privilèges et immunités que le Conseil ministériel a prise à Rome en 1993* » (9). Le Conseil permanent, agissant par l'intermédiaire d'un groupe de travail informel, à composition non limitée, a été chargé d'élaborer un rapport comprenant des recommandations sur la manière d'améliorer la situation. La question de l'adoption de la personnalité juridique de l'OSCE devait être adoptée lors de la réunion ministérielle des 3 et 4 décembre 2001 en Roumanie, ainsi qu'un régime homogène d'immunités, notamment pour ses missions en zone de crise et le barème des contributions (10). Le problème est que l'OSCE souffre de difficultés financières importantes, dues à cette dernière question : tous les observateurs s'accordent pour dire que l'amélioration de la gestion implique un renforcement de la gestion budgétaire ; une mise sur pied d'une nouvelle répartition équitable des contributions nationales s'impose, étant donné que le système hérité de la Conférence pour la paix et la sécurité en Europe impose à certains Etats une charge disproportionnée et demeure assez injuste. Une telle institution, ambitionnant de jouer un rôle croissant dans la prévention, la gestion et le relèvement après crise, se doit effectivement de disposer d'un cadre budgétaire strict et crédible (11).

La Charte de sécurité européenne adoptée à Istanbul a, pour la première fois, officialisé le rôle de l'Assemblée de l'OSCE, reconnaissant son rôle croissant dans le domaine du développement démocratique et de l'observation des élections (12). L'Assemblée parlementaire est appelée à continuer à développer ses activités pour promouvoir la démocratie, la prospérité « *et une confiance accrue à l'intérieur des Etats participants et entre ces Etats* » (13).

(9) Charte de sécurité européenne, § 18.

(10) Depuis, le groupe de travail a poursuivi sa tâche dans la rédaction des dispositions techniques. Le Président du groupe de travail a toutefois indiqué qu'il reste un certain nombre de questions politiques à résoudre telles que celles de la nature de l'instrument (une large majorité du groupe de travail penche pour une convention) et du traitement égal ou différent des composantes de l'OSCE (une majorité des membres du groupe de travail semble être d'avis d'accorder les mêmes privilèges et immunités à toutes les composantes de l'OSCE). Cf. le compte rendu de la 9^e réunion du Conseil ministériel de l'OSCE, qui s'est tenue les 3 et 4 décembre 2001 : *Lettre du Président du Conseil permanent concernant la capacité juridique et les privilèges et immunités de l'OSCE*, MC.Doc/2/01, 4 décembre 2001, p. 75.

(11) L'OSCE compte plus de 20 missions sur le terrain et dispose de quelque 5 000 hommes pour les effectuer. Le montant de ses dépenses a augmenté de presque 1 200 % depuis 1994. Le budget actuel est de 225 millions d'euros et le montant des dépenses pour l'année 2001 s'élève à 450 millions d'euros. Cf. *Rapport annuel 2001 du Secrétaire général de l'OSCE sur l'interaction entre organisations et institutions dans l'espace OSCE*, disponible sur le site Internet officiel de l'OSCE, <http://www.osce.org/docs/french/misc/aurepo01p-org.pdf>.

(12) L'Assemblée parlementaire de l'OSCE, composée de représentants des parlements de tous les Etats participants, trouve son origine dans la Charte de Paris pour une nouvelle Europe de 1990. Elle a pour mission d'évaluer la mise en œuvre des objectifs de l'OSCE, de débattre des questions traitées par le Conseil ministériel et par les réunions de chefs d'Etat et de gouvernement, de développer le mécanisme de règlement des conflits, de favoriser le renforcement des institutions démocratiques dans les Etats participants et de contribuer au développement des structures institutionnelles de l'OSCE et des relations entre les institutions existantes de l'OSCE.

(13) Charte de sécurité européenne, § 15.

L'apport de la Charte d'Istanbul passe en outre et surtout peut-être par un effort de l'Organisation pour redéfinir son rôle et sa raison d'être par rapport aux autres organisations et institutions existantes. Ceci suppose une réaffirmation, sans ambiguïté dans le texte, de son rôle en matière de sécurité européenne et l'adoption de la Plate-forme de la sécurité européenne. Celle-ci, adoptée à l'initiative de l'Union européenne, vise à renforcer l'interaction entre l'OSCE et les autres organisations et institutions concernées par la sécurité dans la région couverte par l'OSCE : à l'heure des concurrences, voire des rivalités, elle propose une sorte de trêve et se propose de devenir le cadre coopératif de l'action commune.

LA RÉDÉFINITION DU RÔLE DE L'OSCE
ET LE RENFORCEMENT DE L'ORGANISATION
AU NIVEAU OPÉRATIONNEL

La nécessaire mise au point du rôle de l'OSCE passe tant par une réaffirmation de son implication de premier plan que par la proposition faite par elle de fournir un cadre commun de coopération, à travers la Plate-forme, document annexé à la Charte d'Istanbul. Pour autant, l'exposé de l'orientation opérationnelle de l'Organisation conduit à s'interroger sur son rôle exact tel qu'envisagé par les rédacteurs de la Charte dans l'espace considéré.

Réaffirmation du rôle de l'OSCE dans la sécurité européenne

S'il est vrai que depuis sa création, en 1975, en pleine Guerre froide, la CSCE est destinée à prévenir les conflits, à assurer la gestion des crises et à faire respecter les droits de l'homme de l'Atlantique à l'Oural, elle a incontestablement pris du poids depuis l'éclatement de l'URSS et de la Yougoslavie. Malgré tout, l'OSCE a du mal à affirmer sa raison d'être vis-à-vis de l'OTAN, une organisation à la fois politique et militaire, élargie depuis peu à l'Est, et vis-à-vis de l'Union européenne, qui présente une dimension politique, économique et environnementale et dont on remarque la montée en puissance récente de sa politique commune de sécurité et de défense. S'il peut paraître licencieux en la matière de parler de « concurrence » ou de « rivalité », il n'est pas inopportun d'évoquer la « complémentarité » des différents systèmes. Sans doute l'OSCE éprouve-t-elle le besoin de réaffirmer sa raison d'être au cœur d'une structure complexe de lutte pour le maintien de la paix et de la sécurité et cherche-t-elle à poser sa pierre dans le nouvel édifice de la sécurité européenne qui se construit sur les vestiges de la rivalité Est-Ouest.

Dans cet esprit, figure dans le texte de la Charte, et en bonne place, la réaffirmation des droits et des obligations prévus en vertu de la Charte des Nations Unies. L'OSCE confirme par la même occasion sa conscience du rôle

qu'elle peut jouer « *au cas par cas et par consensus... dans le maintien de la paix, notamment un rôle de direction lorsque les Etats participants estiment qu'elle est l'organisation la plus efficace et la plus appropriée* » (14). Est également rappelé que l'OSCE est un accord régional au sens du chapitre VIII de la Charte des Nations Unies (15), que la coopération sous-régionale est devenue un élément important pour renforcer la sécurité dans tout l'espace recouvert par l'OSCE et qu'à ce titre l'Organisation peut devenir une enceinte de coopération sous-régionale (16).

Il convient de remarquer néanmoins que la pratique récente a montré les limites de l'OSCE, notamment par le mécanisme de prise de décision et précisément l'utilisation de la règle du consensus pour l'adoption des recommandations dans le cas yougoslave : ce mécanisme a montré l'OSCE sous un angle qui fut avant tout celui d'une structure de concertation. Malgré les critiques, la règle du consensus est mentionnée dans la Charte d'Istanbul « *comme fondement de la prise de décision* » (17). Un réel remaniement institutionnel n'est donc pas envisagé dans l'immédiat de la part de l'OSCE.

Pour autant, la possibilité d'élargir le rôle de l'OSCE dans le maintien de la paix est clairement abordée dans le paragraphe 46 de la Charte, qui prévoit en particulier qu'il sera possible de « *définir le mandat d'opérations de maintien de la paix menées par d'autres et [de] solliciter l'appui d'Etats participants de même que d'autres organisations pour fournir ressources et expertises* » (18).

La Charte réaffirme par ailleurs le droit naturel de chaque Etat-membre de l'OSCE à choisir ses propres accommodements en matière de sécurité, ce qui inclut les traités d'alliance. Dans le même ordre d'idée figure, à la demande de la Russie, le principe selon lequel « *aucun Etat, aucun groupe d'Etats ou aucune organisation ne peut revendiquer la responsabilité première dans le maintien de la paix et de la stabilité dans l'espace de l'OSCE* », suivi immédiatement après de l'interdiction de « *considérer une quelconque partie de cet espace comme relevant de sa sphère d'influence* » (19). Il est utile de signaler qu'en revanche la Charte ne mentionne rien de particulier sur la sécurité des Etats qui n'appartiennent pas à des alliances militaires, pas plus qu'elle ne mentionne la question de l'éventuel déploiement d'armes nucléaires dans des Etats non dotés de telles armes (20).

(14) Charte de sécurité européenne, § 46.

(15) Charte de sécurité européenne, § 7.

(16) Charte de sécurité européenne, § 13.

(17) Charte de sécurité européenne, § 10.

(18) Charte de sécurité européenne, § 46.

(19) Charte de sécurité européenne, § 8.

(20) Victor-Yves GHEBALI, « *La charte d'Istanbul de l'OSCE pour la sécurité européenne* », *Revue de l'OTAN*, vol. 48, n° 1, printemps-été 2000, pp. 23-26.

La consécration de l'orientation opérationnelle de l'Organisation

Il sied, pour mieux envisager le rôle effectif de l'OSCE tel qu'il s'annonce, d'analyser d'autres stipulations pertinentes de la Charte et précisément celles qui sont relatives au concept de Capacité civile de réaction rapide (REACT) et celles qui ont trait aux opérations de police. A travers la consécration de l'orientation opérationnelle de l'Organisation, il convient en effet de se demander si celle-ci ne tend pas paradoxalement à cantonner l'OSCE dans un rôle purement civil, consacrant une division du travail toute américaine, c'est-à-dire laissant le rôle militaire effectif à l'OTAN.

Nouvel instrument de l'OSCE, la Capacité civile de réaction rapide (21) doit contribuer à la gestion des crises ou à d'autres missions, comme l'organisation des secours en cas de catastrophe. Elle répond au souci de créer des équipes d'assistance et de coopération rapide en matière civile et de police et de mettre ainsi l'Organisation en mesure de répondre aussi rapidement que possible à des demandes d'assistance et de mise en place d'opérations d'envergure sur le terrain. Pour ce faire, un Centre d'opération est créé au sein du Centre de prévention des conflits (22); il aura pour fonction de planifier et de déployer les opérations sur le terrain, notamment celles faisant appel aux ressources REACT et assurant en cas de besoin la liaison avec d'autres organisations.

Les Etats-Unis ont imaginé le concept de REACT pour satisfaire leur désir de voir l'OSCE et les gouvernements des pays membres déployer des équipes possédant certes de larges compétences et agissant de la prévention des conflits à leur relèvement, mais uniquement dans le secteur civil. Ce déploiement permettra ainsi en principe « *d'aborder les problèmes avant qu'ils ne dégénèrent en crise et de mettre en place rapidement... la composante civile d'une opération de maintien de la paix* » (23).

Dans le même ordre d'idées, la Charte prévoit le renforcement du rôle de l'OSCE pour tout ce qui a trait aux opérations de police civile, importantes tant pour la prévention des conflits que pour la gestion des crises et du relèvement après conflit. Les activités visées vont de la formation de la police à l'amélioration des capacités opérationnelles, en passant par la réforme des forces paramilitaires, leur modernisation par l'acquisition de compétences nouvelles telles que la lutte anti-drogue et anti-corruption ou la promotion du respect des droits de l'homme (24).

La vision américaine qui a finalement été adoptée dans la Charte tend à borner les activités de l'OSCE au domaine civil et à réserver l'essentiel des activités militaires à l'OTAN. Cette orientation opérationnelle de l'OSCE, confirmée et justifiée par le renforcement de ses capacités de réponse aux

(21) *Rapid Expert Assistance and Cooperation Team.*

(22) Paragraphe 43 de la Charte d'Istanbul.

(23) Paragraphe 42 de la Charte d'Istanbul.

(24) Paragraphe 44 de la Charte d'Istanbul.

crises, répond aux expériences récentes et en particulier à la mission de l'OSCE au Kosovo (OMIK), qui est la plus lourde jamais engagée par l'Organisation, tant sur le plan des activités que sur celui des moyens (25).

La Plate-forme, un document opérationnel annexé à la Charte, qui définit le rôle de l'OSCE en terme de sécurité coopérative (26)

L'OSCE est et demeure la seule Organisation de sécurité à vocation paneuropéenne. Dans la Plate-forme pour la sécurité coopérative adoptée à Istanbul, elle part du postulat selon lequel aucune institution internationale ou aucun Etat n'est en mesure d'affronter seul les risques et défis contemporains. C'est la raison pour laquelle elle définit la position de l'OSCE en terme de sécurité coopérative : ce concept est à mettre en œuvre dans les relations de l'OSCE avec les autres organisations et en particulier les organisations euro-atlantiques. Soutenant l'idée de rapports non hiérarchisés, le document insiste particulièrement sur l'égalité et l'esprit de partenariat.

Dès la Réunion de Vienne de 1986, le problème de la sécurité européenne a cessé de se poser sous l'angle de la stricte opposition Est-Ouest, pour s'orienter vers une nouvelle problématique, empreinte de coopération et de solidarité. La Charte de Paris pour une nouvelle Europe du 21 novembre 1990 déclencherà la naissance d'une Organisation qui se voudra désormais un outil de sécurité préventive et coopérative. C'est le Document de Budapest de 1994, intitulé « *Vers un authentique partenariat dans une ère nouvelle* », qui a marqué le début du débat sur un modèle de sécurité commune et globale pour l'Europe. Le processus a ensuite été relancé en 1996, par la Déclaration de Lisbonne, qui avait pour objectif de renforcer la coopération avec d'autres organisations compétentes en matière de sécurité, transparentes et prévisibles dans leurs actions, dont les membres adhèreraient à titre individuel et collectif aux principes et engagements de l'OSCE et dont la qualité de membre serait fondée sur des engagements ouverts et volontaires.

La Plate-forme propose une série d'accommodements visant au resserrement des liens et de la coopération entre l'OSCE et d'autres institutions internationales. Il s'agit de donner à l'OSCE davantage d'efficacité, intéressant directement le nouveau rôle de l'OTAN en Europe. A cette fin sont proposés ce que l'on pourrait appeler des accords de partenariat avec des institutions de sécurité, ce qui suppose un usage extensif des contacts réguliers, sous toutes leurs formes, entre les institutions (réunions ponctuelles, réunions spéciales et développement du dialogue en général, tant au niveau

(25) Plus de 700 personnes et de lourds défis en matière de démocratie.

(26) On note également que l'Organisation semble intéressée par toutes les formes de coopération, avec tous les « partenaires » au sens large, y compris les ONG, les organisations régionales ou sous-régionales, mais aussi les établissements universitaires. Rapport annuel 2001 du Secrétaire général de l'OSCE entre Organisations et institutions dans l'espace OSCE, p. 2. Disponible sur le site officiel de l'OSCE : <http://www.osce.org/docs/french/misc/aurepo01p-org.pdf>.

politique ou exécutif qu'au niveau opérationnel), le tout s'exerçant par l'intermédiaire de représentations réciproques, de désignation d'agents ou de tout autre point de contact destinés à mieux faire connaître les outils de prévention des conflits dont chaque organisation est dotée.

L'OSCE s'engage à travailler en coopération avec des organisations et institutions dont les membres à titre individuel et collectif, qui ont choisi d'y participer par une décision « ouverte et libre » (27), adhèrent aux grands principes de l'OSCE tels qu'élaborés dans les textes fondamentaux, mais aussi à ceux de la Charte des Nations Unies, et avec des États qui « *souscrivent aux principes de transparence et de prévisibilité dans leurs actions* » (28), « *s'acquittent de leurs obligations en matière de maîtrise des armements* » (29), « *soutiennent activement le concept de sécurité commune, globale et indivisible* » (30), y apportent une « *contribution pleine et appropriée* » (31) et « *sont prêts à déployer les ressources institutionnelles des Organisations et Institutions internationales dont ils sont membres pour appuyer les activités de l'OSCE* » (32).

On trouve un exemple de cette coopération avec les bureaux et missions de l'OSCE qui, de concert avec d'autres institutions, travaillent à la démocratisation et à la stabilisation des pays membres. Dans le cadre du développement, ces dernières années, des opérations sur le terrain, développement présenté dans le texte comme une transformation majeure de l'Organisation, la Plate-forme insiste sur les nouvelles modalités qui doivent animer cette forme de coopération : celle-ci doit inclure outre les échanges d'informations, les missions conjointes d'évaluation des besoins, les réunions régulières, la mise à disposition d'experts d'autres organisations auprès de l'OSCE, la nomination d'agents de liaison ou encore la mise sur pied de projets d'opérations sur le terrain en commun et d'activités conjointes de formation.

Enfin, dans les cas de crises spécifiques, il est recommandé que les organisations se tiennent informées des actions qu'elles entreprennent ou envisagent d'entreprendre, de manière à promouvoir autant que faire se peut des démarches coordonnées, à même d'éviter le double emploi et de favoriser l'utilisation efficace des ressources disponibles. La Plate-forme entend en outre développer une culture de la coopération institutionnelle : l'OSCE propose en fait de devenir un cadre souple pour l'exercice de cette coopération. En définitive, on peut dire que, dans cette optique, l'existence même de la Plate-forme est en soi plus importante que son contenu même.

Le système de recrutement et d'affectation d'experts civils fondé sur le programme REACT a été mis en place en avril 2001, dans le cadre de la

(27) Plate-forme pour la sécurité coopérative, article I, 2.

(28) Plate-forme pour la sécurité coopérative, article I, 2.

(29) Plate-forme pour la sécurité coopérative, article I, 2.

(30) Plate-forme pour la sécurité coopérative, article I, 2.

(31) Plate-forme pour la sécurité coopérative, article I, 2.

(32) Plate-forme pour la sécurité coopérative, article I, 2.

coopération. A terme, il pourrait aider les organisations « *partenaires* » à pourvoir à leurs besoins en ressources humaines sur le terrain (33).

*
* *

La Charte d'Istanbul contient donc plusieurs éléments de redéfinition du rôle de l'Organisation elle-même et du rôle de l'OSCE par rapport aux autres organisations et institutions, qui peuvent paraître contradictoires. On peut estimer que la Plate-forme pour la sécurité coopérative fait montre d'une volonté de la part de l'OSCE de devenir l'appareil d'une nouvelle culture politique, imprégnée de dialogue et de collaboration en Europe et de l'Europe avec le reste du monde. L'OSCE souhaite ainsi marquer qu'elle fait partie intégrante d'un réseau d'institutions complémentaires qui s'occupent de la sécurité, des droits de l'homme et des problèmes économiques en Europe et que la palette de ses activités est très étendue. Sans présager des efforts de l'Union européenne et de ceux de l'Alliance atlantique, force est de constater que l'OSCE joue un rôle important pour la stabilité et la coopération en Europe, avec les partenaires américains, asiatiques et méditerranéens. Elle constitue en ces derniers lieux une instance de dialogue avec des pays qui n'ont pas la volonté ou que peu de chance de devenir membres à part entière des organisations occidentales de sécurité.

Pour autant, ce panorama idéal de manifestation de solidarité et de complémentarité entre les organisations ne peut faire oublier la véritable ambiguïté concernant l'appréciation des responsabilités et des obligations de chacun et qui varient considérablement d'une puissance à une autre. Certains, et en particulier les Etats-Unis, voudraient orienter l'OSCE depuis le début des années 1990 vers un rôle davantage politique que celui du maintien de la paix réel. En effet, aux yeux des Américains, l'OSCE ne serait pas militairement outillée pour le maintien de la paix et son rôle devrait davantage consister dans l'organisation de missions civiles et dans le soutien d'opérations tentées par d'autres organisations et en l'occurrence... l'OTAN. De son côté, la Russie, qui manifeste régulièrement son intérêt pour un renforcement de l'OSCE en tant qu'organisation paneuropéenne de sécurité, estime que celle-ci pourrait, en s'appuyant sur les textes, mener des opérations de maintien de la paix avalisées par le Conseil de sécurité de l'ONU. L'Union européenne, qui adopte une position intermédiaire, estime quant à elle que la question ne doit pas nécessairement être posée en terme de choix entre une voie ou une autre.

(33) Conformément aux modalités de coopération prévues au chapitre II de la Plate-forme, la Section de la coopération extérieure a pour la première fois élaboré en 2000 et 2001 un rapport annuel sur l'interaction entre les organisations et institutions dans l'espace de l'OSCE, qui s'ajoute au rapport annuel sur les activités de l'OSCE : *Rapport du Secrétaire général de l'OSCE 2001 sur l'interaction entre organisations et institutions dans l'espace OSCE*, 1^{er} novembre 2000-31 octobre 2001, disponible sur le site Internet de l'Organisation, <http://www.osce.org/docs/french/misc/aurepo01p-org.pdf>.

Il faut toutefois noter que derrière cette vision un peu caricaturale, l'OSCE fait l'objet de critiques d'un certain nombre de membres, y compris de la part de la Russie, qui a diverses doléances vis-à-vis d'elle, parmi lesquelles l'effacement progressif du rôle de forum de dialogue politique sur la sécurité en Europe ou une concentration excessive sur certaines régions périphériques de la Russie précisément. A cela s'ajoutent, toujours de la part de la Russie, des critiques sur la dimension humaine et en particulier sur celle des droits de l'homme, au détriment des autres dimensions que sont la sécurité, l'économie, l'environnement, ou sur le manque de transparence dans la prise des décisions. Pourtant, la Russie est traditionnellement un « *allié* » de l'OSCE, car celle-ci a été la seule enceinte de défense relative au continent européen dans laquelle elle pouvait prendre part aux débats sur la sécurité sur un pied d'égalité avec les autres membres. Cependant, depuis peu, notamment depuis la politique d'ouverture de l'OTAN envers les pays de l'Est et la création, en mai 1995, d'un partenariat avec la Russie, l'OSCE souhaite éviter la marginalisation et tente de justifier sa raison d'être.

Il n'est pas inutile de préciser de plus que la conférence « a battu » au rythme de la Tchétchénie et que les pays membres ont adopté par la même occasion une Déclaration finale qui reconnaît à l'OSCE un rôle politique dans ce conflit. Pourtant, la mise au point du paragraphe concernant le cas tchétchène a bloqué toutes les discussions du sommet de deux jours et menacé de le faire échouer avant qu'un accord ne soit obtenu et consigné dans cette Déclaration finale : là, un paragraphe « *réaffirme* » l'intégrité territoriale de la Russie et condamne le terrorisme, à la grande satisfaction de Moscou qui, de son côté, a concédé un peu de ductilité quant au rôle politique de l'OSCE dans ce conflit, lequel est reconnu dans la déclaration en termes nébuleux (il est dit que l'aide de l'OSCE contribuerait à atteindre une solution politique et une relance du dialogue (34)).

Comment ne pas évoquer enfin le fait qu'à Istanbul, 30 des Etats participants de l'OSCE, dont les Etats-Unis et la Russie, ont également signé l'Accord d'adaptation du Traité sur les forces armées conventionnelles (Traité FCE) en Europe, qui ajuste le texte adopté en 1990, pour tenir compte des modifications provoquées par la fin de la Guerre froide. Ce traité historique réduit le niveau des armements conventionnels et des troupes (35). Cependant, il est établi que la Russie le viole déjà par le niveau des armements déployés pour la guerre en Tchétchénie; Moscou répond à cela en réitérant

(34) Il n'en reste pas moins que le ministre russe des Affaires étrangères, Igor Ivanov, a réaffirmé de son côté que la Russie refusait toujours le principe d'une « *médiation politique* ».

(35) Le Président américain a estimé que celui-ci « *préservait la capacité de l'OTAN à remplir ses responsabilités d'après-Guerre froide* » et permettrait « *d'améliorer paix, sécurité et stabilité en Europe* ». Le traité initial avait fixé la limitation des armes à 40 000 chars d'assaut, 60 000 blindés de combat, 40 000 pièces d'artillerie, 13 600 avions de combat et 4 000 hélicoptères d'attaque dans une zone allant de l'Atlantique à l'Oural. Ces plafonds ont été réduits de moitié dans le nouveau texte. Pendant la négociation, la Russie a quand même dû céder sur d'autres points : elle a notamment accepté de retirer ses troupes de Moldavie et de fermer deux de ses quatre bases militaires en Géorgie.

sa promesse antérieure, à savoir qu'elle respecterait le Traité dès... qu'elle aurait terminé la guerre en Tchétchénie.

Le rôle de l'OSCE pour l'avenir reste incertain, ne serait-ce que sur le plan militaire. La conception gaullienne d'une Europe s'étendant de l'Atlantique à l'Oural n'a pas permis la dissolution de l'Alliance atlantique au profit d'une sécurité euro-atlantique gérée par l'OSCE. Cette dernière reste dépendante de la conception américaine d'une défense européenne, elle-même subordonnée à l'OTAN, tel que cela fut le cas lors du conflit au Kosovo.