



L'OSCE est-elle efficace dans la prévention des conflits ?

Mémoire de géopolitique
du Commissaire Commandant Frédéric JARDOT
dans le cadre de l'étude dirigée :
« L'Europe en construction, aspect sécurité/défense »

Directeur : Monsieur André BRIGOT
Professeur de Sciences Economiques et Sociales

Avril 2001

FICHE DE PRESENTATION

TITRE: L'OSCE EST-ELLE EFFICACE DANS LA PREVENTION DES CONFLITS ?

(Fichier : GJARDOTF0504)

AUTEUR : Commissaire commandant JARDOT Frédéric (CAT – France).

DATE DE REDACTION : 5 avril 2 001.

DIVISION : B 4.

NATURE DU TRAVAIL : Mémoire de géopolitique.

RESUME : L'OSCE est une institution qui fait relativement peu parler d'elle, même si elle a obtenu d'incontestables résultats. Il est vrai que réussir à prévenir un conflit est beaucoup moins spectaculaire que des déploiements importants de troupes ou des frappes aériennes.

Il est possible de regrouper les différents éléments développés par l'OSCE contribuant à la prévention des conflits, en deux grands ensembles :

- un outil complexe, mais efficace, fruit d'une institutionnalisation progressive qui fait de l'OSCE un forum permanent de la sécurité et de la défense en Europe ;
- la maîtrise des armements qui se divise en mesures politiquement contraignantes (Mesures De Confiance et de Sécurité, Code de conduite) et en mesures juridiquement contraignantes (Traité sur les Forces Conventionnelles en Europe, Traité « Ciel Ouvert »).

L'OSCE dispose d'avantages comparatifs indéniables qui lui permettent d'être un instrument de tout premier plan dans la prévention des conflits et en tout état de cause la meilleure organisation européenne pour effectuer cette tâche.

MOTS CLEFS : OSCE, diplomatie, Europe, sécurité, maîtrise des armements.

L'OSCE EST-ELLE EFFICACE DANS LA PREVENTION DES CONFLITS ?

Sommaire

Partie I :

L'évolution des institutions de l'OSCE

Les consultations politiques

Les organes permanents

Partie II :

La maîtrise des armements

Les mesures politiquement contraignantes

Les mesures juridiquement contraignantes

PRINCIPALES ABREVIATIONS UTILISEES

BEL	:Bureau des élections libres
BIDDH	: Bureau des institutions démocratiques et des droits de l’homme
CHF	: Comité des hauts fonctionnaires
CIJ	: Cour internationale de justice
CPC	: Centre de prévention des conflits
CSCE	: Conférence pour la sécurité et la coopération en Europe
FCE	: Traité sur les forces conventionnelles en Europe
FCS	: Forum pour la coopération en matière de sécurité
HCMN	: Haut commissaire pour les minorités nationales
MDC	: Mesures de confiance
MDCS	: Mesures de confiance et de sécurité
ONU	: Organisation des Nations Unies
OSCE	: Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe

L'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe (OSCE) est une institution qui fait relativement peu parler d'elle. Dernièrement, son action au Kosovo s'est soldée par un échec alors qu'elle revêtait une importance particulière par le nombre de ses effectifs engagés.

En revanche, elle a obtenu d'incontestables mais peu médiatisées réussites, notamment dans les pays baltes.

Il est vrai que réussir à prévenir un conflit est forcément beaucoup moins spectaculaire que des déploiements importants de troupes ou des frappes aériennes.

L'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe (OSCE) est une organisation paneuropéenne dont les 55 Etats participants couvrent une région géographique qui s'étend de Vancouver à Vladivostok. L'OSCE a été créée en tant qu'accord régional au sens du Chapitre VIII de la Charte des Nations Unies pour servir d'instrument de premier recours dans la région, pour l'alerte précoce, la prévention des conflits, la gestion des crises et la reconstruction après un conflit en Europe.

L'OSCE a une approche globale et coopérative de la sécurité. Elle aborde un large éventail de questions liées à la sécurité, y compris la maîtrise des armements, la diplomatie préventive, les mesures de confiance et de sécurité des droits de l'homme, l'observation des élections et la sécurité économique et environnementale.

Tous les Etats participant aux activités de l'OSCE ont le même statut et prennent des décisions en se fondant sur le consensus.

L'OSCE remonte au début des années 1970 lorsque la Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe (CSCE) a été constituée pour servir d'instance multilatérale de dialogue et de négociation entre l'Est et l'Ouest. Lors de réunions à Helsinki et à Genève, la CSCE est parvenue à un accord sur l'Acte final d'Helsinki, signé en 1975. Ce document a établi les principes fondamentaux régissant le comportement des Etats les uns envers les autres et à l'égard de leurs ressortissants.

Le processus de la Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe a été pensé au départ dans le contexte historique bien précis de la Guerre Froide, et donc ne pouvait concevoir la prévention des conflits de la même manière qu'après la dissolution de l'URSS.

En effet, bien que dès la naissance du processus, la logique des blocs soit refusée pour laisser la place à des discussions entre Etats, la menace potentielle directe restait le risque de guerre nucléaire entre les deux blocs antagonistes.

La prévention des conflits était donc pensée comme la prévention d'un conflit particulier, l'affrontement possible entre les deux idéologies dominantes en Europe. En revanche, dès la dissolution de l'URSS, la menace est apparue immédiatement comme la résurgence de revendications nationalistes ou ethniques à l'intérieur des nouveaux Etats récemment indépendants ou d'anciens Etats n'ayant pas ou plus les moyens d'enrayer ces forces centrifuges qui pourraient amener une confrontation généralisée à partir d'un conflit localisé non maîtrisé.

Jusqu'en 1990, la CSCE tenait des réunions et conférences définissant des normes et engagements et en examinant périodiquement la mise en œuvre.

Le Sommet de Paris, en 1990, a toutefois engagé la CSCE sur une nouvelle voie. Dans la Charte de Paris pour une nouvelle Europe, la CSCE a été invitée à contribuer à la gestion du changement historique survenant en Europe et à répondre aux nouveaux défis de l'après-guerre froide.

Pour faciliter l'exécution de ces tâches, plusieurs bureaux et institutions ont été créés, un plus grand nombre de réunions a été organisé et les travaux de la Conférence ont été définis avec plus de précision.

En novembre 1990, un accord important sur la maîtrise des armements, le Traité sur les forces armées conventionnelles en Europe (FCE) a été négocié dans le cadre du processus de la CSCE. Le Groupe consultatif commun (chargé de promouvoir la mise en œuvre du Traité) et la Commission consultative pour le régime « Ciel Ouvert » (représentant tous les Etats Parties au Traité sur le régime « Ciel Ouvert » de 1992), bien que n'étant pas des organes de l'OSCE, se réunissent régulièrement dans les salles de conférence du Centre de congrès de la Hof Burg, à Vienne.

En 1994, reconnaissant que la CSCE n'était plus seulement une Conférence, le Sommet de Budapest, en a changé l'appellation en Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe, ce qui lui a donné une nouvelle impulsion sur le plan politique, reflétant son évolution institutionnelle depuis l'après-guerre froide.

Le Sommet de Lisbonne de 1996 a continué de déterminer le rôle clef de l'OSCE en encourageant la sécurité et la stabilité sous toutes leurs dimensions. Il a aussi stimulé l'élaboration d'une Charte de l'OSCE sur la sécurité européenne qui, achevée en 1999, au Sommet d'Istanbul, vise à améliorer les capacités opérationnelles de l'Organisation. C'est aussi à Istanbul que 30 Etats participants ont signé un Traité FCE révisé.

Aujourd'hui, l'OSCE occupe une place privilégiée parmi les institutions européennes de sécurité. Elle la doit à sa composition, qui est vaste, à son approche coopérative, à ses instruments de prévention des conflits, à sa tradition profondément ancrée de dialogue ouvert et de recherche d'un consensus et à ses schémas bien développés de coopération avec les autres organisations internationales.

La notion de conflit recouvrant des réalités très variées, il est nécessaire pour les prévenir de disposer d'une gamme d'instruments également très étendue. L'OSCE a donc développé une palette de procédures et d'actions qui lui permet de faire face à de nombreuses situations : de la discussion ou conciliation aux missions sur le terrain en passant par la négociation et la signature ainsi que le suivi de traités visant à réduire la possibilité ou le développement des conflits.

Il est possible de regrouper les différents éléments développés par l'OSCE visant à la prévention des conflits en deux grands ensembles : une institutionnalisation qui favorise la diplomatie préventive et la maîtrise des armements, même si l'approche de l'OSCE est globale et donc que ces éléments non contents de se compléter, s'interpénètrent souvent.

PREMIERE PARTIE

L'EVOLUTION DES INSTITUTIONS DE L'OSCE

L'institutionnalisation de l'OSCE s'est effectuée selon deux axes, d'abord par des mécanismes de consultations politiques régulières, ensuite par la création d'organes permanents.

I) LES CONSULTATIONS POLITIQUES :

Des consultations politiques régulières ont été établies avec un Conseil ministériel et un Conseil supérieur en addition des Sommets et des Conférences d'examen. Il existe également une Assemblée parlementaire mais qui « n'est pas un organe statutaire »¹.

1.1 Les Sommets et les Conférences d'examen :

Affirmation de l'intérêt que portent les Etats à l'OSCE, les Sommets n'ont été « réactivés » qu'après la chute du mur de Berlin. Il a même été ensuite imaginé de les coupler avec les Conférences d'examen (ou Réunions sur les Suites) tous les deux ans, mais prenant conscience du risque de banalisation, la Conférence d'examen de Budapest décidait que le sommet de Lisbonne de 1996 prendrait une décision concernant la fréquence de ceux-ci. Rien ne fut arrêté à Lisbonne et le Conseil ministériel de Copenhague de 1997 renvoya la question au Sommet d'Istanbul en novembre 1999.

¹ GHEBALI Victor-Yves, L'OSCE dans l'Europe post-communiste 1990-1996, Bruxelles ; Bruylant, 1996, p 74.

1.2 Le Conseil ministériel :

Créé par la « Charte de Paris » en 1990 sous le nom de Conseil de la CSCE, il est composé des ministres des affaires étrangères des Etats participants et est déclaré comme : « l'enceinte centrale de consultations politiques régulières au sein du processus de la CSCE ».

Il se réunit au moins une fois l'an et il lui est confié deux tâches principales : premièrement, examiner les questions relevant de la CSCE et prendre les décisions qui s'y rapportent ; deuxièmement, préparer les réunions des chefs d'Etat ou de gouvernement des Etats participants, accomplir les tâches qui auront été définies et appliquer les décisions qu'ils auront prises.

Le représentant du pays hôte en assure la présidence.

Le document d'Helsinki de 1992 : « Les défis du changement » précise que le Conseil est « l'organe directeur et le centre de décision de la CSCE » et qu'il doit veiller à ce que les activités de la CSCE correspondent « étroitement » aux buts politiques fondamentaux. On peut donc en déduire que les Etats souhaitent encadrer les décisions du Conseil par des documents concertés non-conventionnels qui sont à l'origine de l'OSCE (Acte final, Charte de Paris...). Le document de Budapest (1994) : « Vers un authentique partenariat dans une ère nouvelle » lui donne le nom de Conseil ministériel et le désigne en tant qu' « organe de direction et de décision de la CSCE ».

1.3 Le Conseil supérieur :

Créé par la « Charte de Paris » en 1990 sous le nom de Comité des Hauts Fonctionnaires (CHF), il est chargé de préparer les travaux du Conseil et d'appliquer ses décisions. Il peut prendre des décisions « y compris sous forme de recommandations au Conseil [ministériel] ». « Les réunions sont présidées par un représentant de l'Etat qui a présidé le Conseil ministériel précédent, et ne doivent pas normalement durer plus de deux jours. C'est lui qui est chargé d'établir l'ordre du jour des réunions du Conseil ministériel à partir des « suggestions présentées par les Etats participants ».

Le document d'Helsinki de 1992 : « Les défis du changement » accroît notablement les tâches du CHF et y consacre deux chapitres dont un (le chapitre VII) est relatif au fait qu'il se réunit en tant que Forum économique.

En matière de prévention des conflits, il aura, tout d'abord « la responsabilité au premier chef », en agissant au nom du Conseil, en ce qui concerne l' « alerte rapide et [l']action préventive ». Il doit inciter le ou les Etats concernés à prendre des mesures visant à éviter l'aggravation de la situation et peut recommander des procédures pour régler pacifiquement le différend. Il peut également « demander un avis indépendant d'experts, d'institutions et d'organisations internationales compétents ».

Il dispose également du pouvoir « de mettre en place un cadre pour un règlement négocié ou d'envoyer une mission de rapporteurs ou une mission d'enquête », toujours en « agissant au nom du Conseil [ministériel] ». Il peut aussi confier des tâches, dans ce cadre, aux autres institutions de l'OSCE et même au Président en exercice. Les Etats concernés doivent coopérer « sans réserve » avec le CHF et ses agents. Tout ceci fait déjà du CHF un véritable « exécutif » de l'OSCE.

Mais, ce document lui confie des responsabilités encore plus importantes en matière de maintien de la paix.

En effet, le point numéro 28 du chapitre III précise que « Les opérations de maintien de la paix seront conduites sous le contrôle et selon les directives politiques générales du CHF ». Les points suivants lui donnent la possibilité « d'organiser et de déclencher des opérations de maintien de la paix », et identifient les conditions nécessaires à l'établissement d'une opération. Ces conditions ne sont pas sans rappeler celles énoncées par M. Boutros-Ghali dans son « Agenda pour la paix », volonté de coopérer des Etats concernés, instauration d'un cessez le feu effectif et durable, garantie de sécurité pour les personnels de l'opération. La direction opérationnelle d'une opération devrait être confiée au Président en exercice, responsable devant un « groupe ad hoc » qui lui-même serait responsable devant le CHF. C'est donc bien le CHF qui reste maître de l'opération.

Le document de Budapest (1994) : « Vers un authentique partenariat dans une ère nouvelle » lui donne le nom de Conseil supérieur, augmente le rythme de ses réunions (minimum deux fois par an à Prague, plus une réunion avant le Conseil ministériel) et lui confie la tâche d'examiner et de définir « les grandes orientations politiques et budgétaires ».

1.4 L'assemblée parlementaire :

L'assemblée parlementaire de l'OSCE, composée de plus de 300 parlementaires de tous les Etats participants de l'OSCE, tient sa session annuelle en juillet et organise divers autres réunions et séminaires pendant l'année. L'assemblée débat de questions relatives aux activités de l'OSCE et adopte des résolutions et recommandations à ce sujet. Elle joue aussi un rôle important dans l'observation des élections. Le Secrétariat de l'Assemblée est à Copenhague.

Dans la Charte de l'OSCE élaborée et adoptée en novembre 1999, les Etats participants ont reconnu dans une disposition qui n'est pas une simple clause de style, que l'Assemblée parlementaire, qui n'est pas un organe statutaire officiel de l'OSCE mais un forum regroupant des parlementaires, « est devenue l'une des institutions les plus importantes de l'OSCE (...), particulièrement dans le domaine du développement démocratique et de l'observation électorale ».

Si, comme nous venons de le voir, la direction de l'OSCE est assurée par des mécanismes de consultations politiques agissant par voie de consensus et donc laissant aux Etats l'intégralité de leurs prérogatives, l'institution d'organes permanents disposant de possibilités d'actions importantes donne à l'OSCE un caractère moins dépendant des visions parfois « irréconciliables » des différents Etats.

II. LES ORGANES PERMANENTS :

La volonté de ne pas alourdir la structure de l'OSCE par des organes permanents nombreux et complexes est restée très présente tout au long de son institutionnalisation. Mais, l'évolution des besoins a amené très rapidement une densification et un accroissement du rôle des organes permanents. Il convient d'examiner séparément le Conseil permanent des autres organes, car celui-ci présente la caractéristique d'être composé de représentants des Etats.

2.1 Le Conseil permanent :

Il est en fait l'évolution de ce que l'on a appelé le « groupe de Vienne du CHF », créé par la décision du Conseil ministériel de Stockholm des 14 et 15 décembre 1992, qui répondait à l'accroissement des tâches de la CSCE et afin d'éviter des réunions trop fréquentes du CHF obligeant de déplacer à Prague des représentants en provenance de leurs pays d'origine en permettant des consultations au niveau des ambassadeurs accrédités à Vienne.

Il est ensuite institutionnalisé sous le nom de « Comité permanent » par le Conseil ministériel de Rome en 1993.

Il est responsable des tâches opérationnelles courantes de la CSCE, sous la présidence du Président en exercice. Il mène des consultations générales et régulières et, lorsque le CHF ne siège pas, il prend des décisions sur toutes les questions concernant la CSCE. Le Comité permanent fait rapport au CHF et entame une discussion préliminaire des points à inscrire à l'ordre du jour du CHF.

Le document de Budapest (1994) : « Vers un authentique partenariat dans une ère nouvelle » lui donne le nom de Conseil permanent et le charge « à titre régulier, des consultations et des décisions politiques ». A mesure que les activités opérationnelles de l'OSCE s'accroissaient le nombre et l'importance des décisions du Conseil permanent ont augmenté.

2.2 L'évolution des autres organes :

Le Secrétariat de Prague, inauguré en février 1991, était une « modeste structure administrative »² qui était destinée à soutenir les réunions du Conseil ministériel et du CHF et non à être le secrétariat de l'OSCE dans sa totalité.

En effet, le document complémentaire à la Charte de Paris dispose dans son point E 1 que le Secrétariat « fournira son aide, en tant que de besoin, aux Secrétaires exécutifs des réunions au sommet, réunions de suivi ou d'intersession de la CSCE ».

Ceci montre bien la volonté des Etats de cantonner le Secrétariat dans un rôle administratif sans responsabilité propre autre que la conservation des archives et la diffusion d'informations.

De plus, il était composé de quatre diplomates qui ne disposaient pas du statut d'agent d'une organisation internationale puisqu'ils étaient détachés et financés par leur gouvernement respectif.

² GHEBALI Victor-Yves, L'OSCE dans l'Europe post-communiste 1990-1996, Bruxelles ; Bruylant, 1996, p 60.

Le Secrétariat général

Le Conseil ministériel de Stockholm des 14 et 15 décembre 1992 décida de créer un poste de Secrétaire général et de regrouper le Secrétariat de Prague et du Centre de Prévention des conflits (voir infra).

Le mandat du Secrétaire général est défini dans l'annexe 1 du document du Conseil ministériel et le charge « d'assurer la mise en œuvre des décisions de la CSCE », de « gérer les structures et les opérations de la CSCE » ainsi que de préparer « un rapport annuel pour le Conseil ».

Le Conseil de Rome de 1993 précise que les nominations aux postes de chefs des départements du Secrétariat « seront décidées par le Président en exercice en consultation avec le Secrétariat général » et que celui-ci prononcera les nominations aux autres postes « dans un souci de respect de l'égalité des chances et compte tenu de la diversité de la communauté de la CSCE ».

De plus, « les Etats participant à la CSCE accorderont (...) des privilèges et immunités (...) aux fonctionnaires de la CSCE et aux membres des missions de la CSCE ». Le Secrétariat général est « le plus haut fonctionnaire » de l'OSCE et, à ce titre, il doit superviser les travaux du secrétariat du Centre de Prévention des conflits et du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme.

Le Centre de Prévention des Conflits

Le Centre de Prévention des Conflits (CPC), créé par la charte de Paris, était chargé essentiellement de veiller à l'application du Document de Vienne sur les Mesures de confiance et de sécurité (infra) mais « pourrait [ultérieurement] assumer d'autres fonctions » et des « tâches plus générales relatives au règlement des différends »³

Le Centre était composé d'un Comité consultatif, organe plénier, et d'un Secrétariat, tous deux situés à Vienne.

Si le nom du Centre était particulièrement ambitieux, ses moyens étaient beaucoup plus modestes et si le statut d'organe permanent du Comité consultatif pouvait lui permettre de jouir d'importants pouvoirs politiques »⁴, il ne lui a été confié que des tâches relativement mineures et le Document de Prague de 1992, en précisant ses fonctions l'a explicitement placé sous l'autorité du CHF.

Enfin, le Conseil ministériel de Rome en 1993 a dissout le Comité consultatif en répartissant ses fonctions entre le Comité permanent et le Forum pour la coopération en matière de sécurité, tout en intégrant le Centre de prévention des conflits au Secrétariat.

³ Document complémentaire à la Charte de Paris point F3.

⁴ GHEBALI Victor-Yves, L'OSCE dans l'Europe post-communiste 1990-1996, Bruxelles ; Bruylant, 1996, p 60.

Le Forum pour la coopération en matière de sécurité

Le forum pour la coopération en matière de sécurité (FCS) a été créé par le Document d'Helsinki « Les défis du changement ». Il lui consacre son chapitre V, intitulé « Forum de la CSCE pour la coopération en matière de sécurité » ainsi qu'une annexe définissant un « Programme d'action immédiate ».

Cette décision permettait d'avoir une structure cohérente, compétente en matière de prolifération, de transfert d'armes et des processus déjà existants : MDCS, FCE et traité « Ciel ouvert ». L'objectif est de parvenir à l'adoption de nouvelles mesures de maîtrise des armements et au respect des obligations existantes, de devenir un lieu de discussion sur les concepts de sécurité coopérative et la coopération concrète et de contribuer à la prévention des conflits et à l'action du CPC.

2.3 L'apport de la Charte d'Istanbul :

La Charte n'a introduit aucun remaniement institutionnel confirmant même la dichotomie entre les fonctions politiques globales du Comité permanent et les compétences exclusivement politico-militaires du Forum pour la coopération en matière de sécurité (cf. : son paragraphe 34).

Elle a toutefois annoncé la création d'un organe non officiel nouveau à composition non limitée qui, sous le nom de « Comité préparatoire » sera chargé d'aider le Comité permanent de l'OSCE à conduire ses consultations politiques et à adopter ses décisions avec plus de transparence et d'esprit collégial (cf. : son paragraphe 35).

En effet, pour des raisons d'urgence ou d'opportunité politique, la pratique de la consultation au sein du Comité permanent n'impliquait les petites délégations, dans le meilleur des cas, qu'en dernier ressort.

2.4 Les organes en charge de la dimension humaine de l'OSCE :

Le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme

Le bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH) ainsi que le Haut commissaire pour les minorités nationales (HCMN) font partie de ce que l'on appelle la dimension humaine de l'OSCE et ne semblent pas, à première vue, avoir de rapport direct avec la prévention des conflits. Mais, en fait, leurs fonctions sont bien des fonctions de diplomatie préventive et s'inscrivent, donc, dans le cadre de l'approche globale de prévention des conflits qui reste au centre de la vision de l'OSCE.

Le BIDDH joue un rôle actif pour observer les élections et développer des institutions nationales chargées des élections et déclarations des droits de l'homme, fournir une assistance à des institutions nationales juridiques, promouvoir le développement d'ONG et de la société civile, assurer la formation d'observateurs de l'OSCE dans le domaine des droits de l'homme et des élections, assurer la formation de journalistes et fournir un soutien aux séminaires spécialisés de l'OSCE.

Etabli à Varsovie, il est également chargé de recueillir des informations, de faciliter les contacts entre les gouvernements, les parlements et les organisations privées et d'organiser et accueillir des séminaires ou d'autres réunions.

Il n'est composé que d'un directeur et d'un administrateur. La faiblesse de la structure et des attributions du Bureau s'explique par l'antagonisme des positions françaises et américaines.

En effet, ces derniers souhaitaient un élargissement de la dimension humaine de l'OSCE alors que la France préférait assigner cette tâche au conseil de l'Europe et recentrer les activités de l'OSCE sur les questions de sécurité.

Le sommet de Budapest a prévu le renforcement du BIDDH et lui enjoint de participer aux discussions du Conseil supérieur et du Conseil permanent à titre consultatif. De plus, il devra être « consulté avant que soit adopté le mandat d'une mission CSCE ».

Le Haut commissaire pour les minorités nationales

Le poste de Haut commissaire pour les minorités nationales (HCMN) fut créé au Sommet d'Helsinki en juillet 1992. Le document final de ce sommet « Les défis du changement » lui consacre son deuxième chapitre et le subordonne au CHF tout en le définissant comme « un instrument de prévention des conflits au stade le plus précoce possible ».

Etabli à La Haye, il revêt une importance particulière dans le domaine de l'alerte précoce et de la prévention des conflits. Le Haut commissaire évalue et cherche à désamorcer le plus tôt possible des situations touchant aux problèmes des minorités nationales. Par ses conseils et ses recommandations, il engage les parties à suivre une politique visant à éviter tout affrontement.

Son mandat est défini de manière particulièrement précise (pas moins de 37 points) car la création de cette fonction a donné lieu à de vives oppositions. En effet, de nombreux Etats ne voulaient pas que l'institution d'un tel organe puisse s'exercer à leur rencontre.

Les attributions du HCMN sont donc larges mais strictement encadrées.

Ainsi le point 27 dispose : « avant une visite prévue, le Haut commissaire soumettra à l'Etat participant concerné des informations précises sur l'objet prévu de cette visite » et si l'Etat concerné ne l'autorise pas à entrer sur son territoire, à s'y déplacer et à y communiquer librement, le Haut commissaire ne pourra qu'en informer le CHF.

Beaucoup de dispositions semblent enlever une grande partie de l'intérêt pratique d'un HCMN, mais en fait, elles ne font que refléter « la philosophie générale » de l'OSCE qui se veut consensuelle, en d'autres termes, le HCMN ne peut agir efficacement qu'avec l'assentiment des Etats concernés et les pressions qui peuvent s'exercer sur eux sont d'ordre politique (CHF) et non pas juridique.

Le Forum économique

La dimension économique de l'OSCE est, en fait, peu développée et l'organe qui l'a en charge est le Forum économique. Cet organe n'est pas une « institution à part entière »⁵, mais simplement une session spécialisée du Conseil supérieur.

Il a été créé sur proposition des Etats-Unis, par le Conseil ministériel de Prague des 30 et 31 janvier 1992. Le sommet d'Helsinki de 1992 précise ses attributions et notamment qu'il doit être « un stimulant politique au dialogue sur la transition vers l'économie de marché et sur le développement de ce type d'économie comme contribution essentielle à la construction de la démocratie » qui est considérée comme nécessaire à la sécurité du continent.

Le Représentant de l'OSCE pour la liberté des médias

Le dernier organe créé par l'OSCE en décembre 1997 par le Document final du Conseil ministériel de Copenhague, est le Représentant de l'OSCE pour la liberté des médias.

Il suit l'évolution des médias et assure une réaction rapide en cas de manquement grave aux principes et engagements de l'OSCE par les Etats participants en ce qui concerne la liberté d'expression et des médias.

Son mandat s'inspire largement de celui du Haut commissaire pour les minorités nationales et on y retrouve des éléments pratiquement repris mot à mot.

Il est nommé selon les procédures habituelles de l'OSCE pour trois ans renouvelables une fois et son bureau est situé à Vienne.

⁵ GHEBALI Victor-Yves, L'OSCE dans l'Europe post-communiste 1990-1996, Bruxelles ; Bruylant, 1996, p 442.

L'évolution institutionnelle de l'OSCE est remarquable à plus d'un titre.

En effet, en moins de dix ans de simples (mais efficaces) réunions, elle est devenue un ensemble complexe d'organes qui lui confère la qualité d'organisation internationale, tout en conservant la souplesse et l'économie de moyens qui lui sont caractéristiques depuis son origine.

De plus, comme nous l'avons vu, tous ses organes tendent vers un même objectif de prévention des conflits par des techniques de diplomatie préventive inspirées par « une philosophie générale » qui suppose que rien ne peut s'accomplir sans l'assentiment des Etats concernés.

Au-delà de son organisation institutionnelle, l'OSCE a développé des procédures de règlement pacifique des différends.

Celles-ci ont connu un essor très important dans les dix dernières années mais si l'effort est louable, force est de constater que le tableau est complexe pour ne pas dire embrouillé puisque les différents mécanismes se recouvrent et s'interpénètrent.

Il faut être particulièrement rigoureux et vigilant pour savoir quel Etat est susceptible de se servir de quel mécanisme pour quel type de différend. De plus, à notre connaissance aucun de ces mécanismes n'a encore été mis en œuvre.

DEUXIEME PARTIE

LA MAITRISE DES ARMEMENTS.

La maîtrise des armements fait inmanquablement penser au désarmement mais ici il faut l'entendre dans une acceptation beaucoup plus large comme l'a fait le Sommet de Lisbonne de 1996. En effet, celui-ci a adopté le texte élaboré par le FCS intitulé « Un cadre pour la maîtrise des armements », qui vise à créer un réseau d'obligations et d'engagements complémentaires qui se renforcent mutuellement dans ce domaine. Ces obligations et engagements peuvent être divisés en deux ensembles, des mesures politiquement contraignantes et des mesures juridiquement contraignantes.

I) LES MESURES POLITIQUEMENT CONTRAIGNANTES :

Il est possible de distinguer parmi ces mesures, les Mesures de Confiance et de sécurité qui ont fait l'objet de plusieurs textes successifs et le Code de conduite élaboré en 1994.

1.1 Les Mesures de confiance et de sécurité :

Si des mesures directement prévues pour améliorer la confiance entre des Etats peuvent être observées dans un passé lointain, ce n'est que depuis la guerre froide qu'elles ont connu un essor important. C'est surtout dans le cadre du processus d'Helsinki qu'elles se sont systématisées et qu'elles ont pu servir d'exemple ou de modèle en d'autres circonstances.

Des perceptions différentes

Elles existent depuis le début du processus, puisque le point deux de l'Acte final d'Helsinki de 1975 s'intitule « Document sur les mesures de confiance et certains aspects de la sécurité et du désarmement ».

Les négociations qui ont abouti à ce document avaient fait apparaître des perceptions différentes des « Mesures de Confiance » (MDC).

En effet, les pays occidentaux pensaient que des manœuvres ou des mouvements militaires d'une certaine ampleur pouvaient créer un état de tension voire d'insécurité car il existait nécessairement une incertitude du fait que les informations étaient forcément parcellaires et pas toujours vérifiables. En conséquence une transparence accrue pouvait servir à dédramatiser des situations susceptibles de mauvaises interprétations et donc, à éviter ainsi le risque de déclenchement d'un conflit par erreur.

De plus, ces mesures seraient susceptibles de décourager « les démonstrations de force et l'usage de la pression militaire à des fins d'intimidation en élevant le coût politique d'une intervention armée de l'URSS en Europe de l'Est »⁶.

Les pays du Pacte de Varsovie étaient totalement opposés à toute mesure de transparence, estimant qu'elles étaient destinées à dévoiler leur dispositif militaire.

Quant aux pays neutres et non alignés (ainsi que la Roumanie qui à cette occasion se désolidarisait du Pacte de Varsovie), ils souhaitaient aller beaucoup plus loin que les membres de l'OTAN. Ils réclamaient non seulement la transparence mais, aussi le démantèlement des bases militaires étrangères (Etats-Unis, URSS), la réduction des budgets militaires, la création des zones démilitarisées et plus généralement un lien très fort avec la maîtrise des armements en général et le désarmement en particulier.

⁶ GHEBALI Victor-Yves, La diplomatie de la détente : la CSCE 1973-1989, Bruxelles ; Bruylant, 1989, p146.

Les MDC de l'Acte final d'Helsinki étaient le fruit d'un compromis entre une position occidentale (les MDC peuvent être utiles mais il existe d'autres solutions) et une position du Pacte de Varsovie (les MDC ne sont peut-être pas indispensables).

Il faut néanmoins admettre que les dispositions des MDC furent « globalement honorées par les Etats participants »⁷.

Le Document de Stockholm du 19 septembre 1986 améliore le régime d'Helsinki et adopte de nouvelles MDCS.

La modification principale est sans conteste le nouveau régime d'observation. Au lieu d'être volontaire et sur une base bilatérale, les invitations d'observateurs deviennent politiquement contraignantes. Les Etats sont tenus d'inviter tous les autres Etats, en revanche, ceux-ci sont libres de ne pas envoyer d'observateurs.

Les discussions continuèrent lors des négociations de Vienne et aboutirent à quatre documents successifs sur les mesures de confiance et de sécurité en 1990, 1992, en 1994, puis en 1999.

Le Document de Vienne de 1994

Le Document de Vienne de 1994 a été adopté par le Comité spécial du FCS le 28 novembre 1994, il complète et modifie légèrement le Document de 1992. Ses dispositions sont entrées en vigueur le premier janvier 1995 et sont « politiquement contraignantes » (cf. : paragraphe 150). Il comprend 153 paragraphes et cinq annexes et est divisé en dix chapitres : Echange annuel d'informations militaires, Réduction des risques, Contacts, Notification préalable de certaines activités militaires, Observation de certaines activités militaires, Calendriers annuels, Dispositions contraignantes, Conformité et vérification, Communications et Réunion annuelle d'évaluation de l'application.

⁷ GHEBALI Victor-Yves, La diplomatie de la détente : la CSCE 1973-1989, Bruxelles ; Bruylant, 1989, p 156.

En ce qui concerne les MDCS de transparence, le document de 1994 a sensiblement amélioré le régime des « informations sur les budgets militaires » en le remplaçant par un régime d'échange d'informations sur la « planification de la défense », les quatre pages qu'il occupe (cf. : paragraphe 15) en attestent le degré de précision.

Ce régime a été encore amélioré par trois décisions du FCS qui précisent des données, modifient légèrement des délais et imposent la fourniture « d'états néants » lorsque les informations à fournir n'existent pas. De plus, le paragraphe 147.3 impose aux Etats qui n'auraient pas fourni les informations requises, d'expliquer au cours de la réunion annuelle « les raisons pour lesquelles ils ne l'ont pas fait et [d'indiquer] à quelle date ils entendent satisfaire pleinement cet engagement.

Le système de notification n'a connu que deux changements. Premièrement, l'ajout aux seuils numériques existants (9 000 hommes ou 250 chars de combat) de deux nouveaux matériels, 250 pièces d'artillerie d'un calibre de 100 mm et plus (y compris les mortiers) et 500 véhicules blindés de combat (y compris les véhicules blindés de transport de troupes). Deuxièmement, la notification des débarquements hélicoptérés avec le même seuil que les activités amphibies et les aérolargages, à savoir 3 000 hommes.

Les MDCS de contact ont vu des précisions minimales être apportées à la « Démonstration de nouveaux types de systèmes d'armes et équipements d'importance majeure » concernant le lieu, les participants et les délais pour les effectuer. Mais, l'avancée importante dans ce type de MDCS, est l'adoption « d'un Programme de contacts et de coopération militaires » (paragraphe 30 à 30.16) car, même s'il est toujours précisé que cela doit s'effectuer sur une « base volontaire », un certain nombre de dispositions sont très précises et notamment un régime de visites d'installations et de formations militaires, en sus des visites de bases aériennes.

Les MDCS de contrainte n'ont pas été modifiées par le Document de 1994, mais une décision du FCS du 13 novembre 1996 (Décision 7/96, 165^e séance plénière) adapte le seuil des activités militaires limitées en lui ajoutant les véhicules blindés de combat et allonge le délai d'interdiction puisqu'une seule activité de 40 000 hommes pourra être effectuée au cours de trois années civiles au lieu de deux.

Les MDCS de vérification ont vu les seuils d'activités militaires observables adaptés au même titre que ceux des activités notifiables par adjonction des véhicules blindés de combat et des pièces d'artillerie. Mais si les seuils numériques en hommes et en chars de combat sont restés inchangés, donc différents entre la notification et l'observation, en revanche, les seuils en véhicules blindés de combat et en pièces d'artillerie sont identiques pour ces deux MDCS.

En ce qui concerne les inspections qui sont régies par les paragraphes 72 à 104, la seule modification d'importance est la suppression de la référence aux « doutes »⁸ que devaient exprimer l'Etat souhaitant effectuer une inspection.

Enfin, les MDCS de prévention de crises ont été légèrement améliorées, surtout par le recours au Conseil permanent pour servir de cadre aux réunions des Etats, demandées en cas « d'activités militaires inhabituelles » (paragraphe 16.2.2.2).

Comme nous l'avons vu, le FCS a continué à travailler sur le Document de 1994 afin d'adapter certaines dispositions à la pratique suivie par les Etats participants. Le document de clôture du Sommet de Lisbonne (1996) précise que : « les Etats participants conviennent de rechercher les moyens de renforcer [...] les régimes de MDCS existants, en particulier le Document de Vienne de 1994 ». L'année 1999 a donc vu l'adoption d'un document de Vienne révisé après trois années de travail.

⁸ GHEBALI Victor-Yves, L'OSCE dans l'Europe post communiste, 1990-1996, Bruxelles ; Bruylant, 1996, p 185.

Le Document de Vienne de 1999

Le processus de révision a été lancé au Sommet de l'OSCE à Lisbonne en 1996. A l'époque, on estimait que dans la mesure où il fallait adapter le traité sur les FCE au nouveau contexte de la sécurité sur ce continent, il fallait faire la même chose pour le Document de Vienne. La situation géostratégique s'était améliorée, la guerre froide était définitivement terminée et on a estimé que le Document de Vienne avait besoin d'une cure de rajeunissement.

Les événements qui se sont déroulés en Europe pendant que les négociations se poursuivaient ont évidemment influé sur le produit final.

En effet, le conflit au Kosovo et les événements de Tchétchénie ont refroidi de nombreuses délégations

Le changement le plus important est l'ajout d'un chapitre sur les mesures régionales. Ce nouveau texte a été facilement accepté dès le départ, car bon nombre des délégations étaient convaincues que cela valait la peine de l'inclure. Il a fallu du temps pour négocier le contenu exact mais on est parvenu à un consensus assez rapidement, pour l'OSCE, sans doute du fait que ces mesures étaient applicables sur une base volontaire. Le Document comporte des directives sur l'élaboration de ces mesures à l'intention des Etats participants.

L'autre modification a été l'élimination d'une grande partie du chapitre sur les communications. Cela a permis au FCS d'élaborer un document distinct et plus complet sur cette question.

D'autres changements ont été apportés au chapitre sur la réduction des risques en précisant le rôle du président en fonction de l'OSCE. Des ajouts moins importants ont été intégrés au nouveau chapitre sur la planification de la défense, notamment une référence à la tenue des séminaires sur la doctrine militaire. Une nouvelle notion est incorporée au chapitre IV (Contacts), obligeant les Etats participants à informer chaque année tous les autres de leurs plans en matière de contacts (paragraphe 36 et 37).

La précision apportée au chapitre V (Avis préalable de certaines activités militaires), qui énonce clairement que le paragraphe 40 s'applique aux forces multinationales, est importante pour le CCMV. Cette mesure a été inspirée par le conflit au Kosovo et a été prise à la demande de pays qui souhaitent ajouter un élément multinational au Document.

Le chapitre qui a subi des modifications intéressantes est celui sur la conformité et la vérification : au paragraphe 82, il est précisé que les représentants d'autres forces collaboreront avec les Etats récepteurs pendant l'inspection. Egalement inspiré par le conflit au Kosovo, le paragraphe 99 prévoit que les Etats récepteurs fourniront l'aéronef nécessaire à l'inspection, en l'absence d'autres accords.

Une disposition a été ajoutée pour prévoir l'utilisation d'autres équipes d'inspection ou d'évaluation dans certaines conditions. Cette mesure a été prise à la demande de certaines délégations qui souhaitent que l'on utilise le GPS, les SATCOM et les téléphones GSM. Cela peut maintenant se faire avec le consentement de l'Etat récepteur.

Pour remédier au problème du nombre croissant des demandes précoces d'inspection et aux retards exagérés des réponses et des rapports, une nouvelle date limite a été fixée pour l'envoi de la demande, pour la réponse et pour la présentation du rapport.

Au chapitre 1 (Echange annuel de renseignements militaires), au paragraphe 10.3 : les seuils d'augmentation de personnels prévus ont été réduits. On a également modifié les paragraphes 11.1, 11.2, et 11.3, soit les données portant sur les principaux systèmes d'armement et d'équipement.

Le nouveau chapitre sur la Planification de la défense comprend un ajout sur les renseignements concernant le budget militaire (paragraphe 15.3) et un nouveau paragraphe sur les séminaires de doctrine militaire de haut niveau.

Au chapitre IV (Contacts), au paragraphe 30.1.7, séminaires, symposiums et visites d'étude ont été ajoutés.

Au chapitre VIII (Dispositions de limitation) on a ajouté les pièces d'artillerie automotrices et tractées, les mortiers et les lance-roquettes multiples.

Il ne s'agit pas d'une description exhaustive de toutes les modifications, mais de celles qui ont le plus d'effets sur la mise en œuvre du Document de Vienne de 1999.

1.2 Le Code de conduite :

Le « Code de conduite relatif aux aspects politico-militaires de la sécurité » a été élaboré par le FCS lors de la même séance du Comité spécial que le Document de Vienne 1994, et adopté cinq jours plus tard, le 3 décembre 1994.

Il a été approuvé lors du Sommet de Budapest et forme le chapitre IV du document final de ce Sommet. Les négociations ont donné lieu à de vives oppositions, notamment entre pays souhaitant mettre l'accent sur des normes nouvelles, en, particulier intra-étatiques, et ceux ne voulant que reprendre des normes déjà établies au sein de l'OSCE.

Le Code représente, en quelque sorte, une mise à jour des dix principes d'Helsinki. Mais, s'il dispose d'un préambule et de dix chapitres (ou sections), ceux-ci n'ont pas de titre et certains d'entre eux sont composés de plusieurs paragraphes dont le regroupement ne semble pas obéir à une stricte logique.

Néanmoins, s'il ne remplace pas le « décalogue », il précise de nombreux points et surtout introduit un certain nombre de comportements que doivent adopter les Etats.

Tout d'abord, le paragraphe 6 traite du terrorisme, matière que l'OSCE n'avait jamais abordée de façon aussi nette. Ensuite, on trouve une série de déclarations concernant les forces armées. Le niveau des capacités militaires ne doit pas excéder les « besoins légitimes en matière de sécurité » de chaque Etat. La détermination des capacités militaires doit s'effectuer en appliquant des « procédures démocratiques ». Le stationnement des forces armées sur le territoire d'un autre Etat doit s'effectuer en « vertu d'un accord librement négocié [...] et conformément au droit international ».

Plus important encore, des déclarations visent le contrôle politique démocratique des forces armées, des forces de sécurité intérieure et des services de renseignements, mais aussi des forces paramilitaires.

Les Etats doivent également assurer la neutralité politique des forces armées. De plus, les Etats doivent veiller à ce que « ses forces paramilitaires s'abstiennent d'acquérir des capacités de combat excédant les besoins [de leur] missions ».

La diffusion et l'instruction du droit international humanitaire doivent être assurées dans chaque Etat. La responsabilité des supérieurs n'exonère pas celle des subordonnés. Ce sont des mesures qui reprennent ou améliorent celles contenues dans les Conventions de Genève et les protocoles additionnels. La protection des droits des personnes servant dans les forces doit être assurée. Et la participation des forces armées à des missions de sécurité intérieure ne doit s'effectuer que « selon des procédures constitutionnelles » en évitant « de blesser des civils ou d'endommager leurs biens ».

Enfin, une précision concernant l'application du Code est contenue dans le paragraphe 38, chaque Etat participant doit apporter des « précisions sur la manière dont il applique le Code », en réponse à toute demande qui lui serait faite. De plus, le texte doit être publié dans chaque Etat.

Si certains auteurs comme le professeur GHEBALI ont pu déplorer que le Code ne soit pas plus précis et qu'il ne contienne pas de dispositions plus contraignantes, d'autres remarquent que « le Code de conduite constitue un des éléments [du] dispositif déclaratoire et normatif [de l'OSCE] sur lequel peuvent s'appuyer les citoyens » bien qu'ils constatent « que la guerre de Tchétchénie, déclenchée par Moscou cinq jours après l'adoption du Code [...] représente un échec lamentable de l'esprit et de la lettre de ce document »⁹.

⁹ RAMELOT Vincent et REMACLE Eric, L'OSCE et les conflits en Europe, Bruxelles ; GRIP (Les dossiers), n°203-204, juillet 1995, p 29.

Il est vrai que le Code de conduite relatif aux aspects politico-militaires de la sécurité est expressément « politiquement contraignant », au même titre que les MDCS, et non juridiquement contraignant, ce qui laisse nécessairement une marge de manœuvre non négligeable aux Etats quant à son application.

II) LES MESURES JURIDIQUEMENT CONTRAIGNANTES :

Elles comprennent les deux traités négociés et suivis dans le cadre de l'OSCE, le Traité sur les forces conventionnelles en Europe (FCE) et le Traité « Ciel ouvert ».

2.1 Le Traité sur les forces conventionnelles en Europe :

Le Traité FCE est signé à Paris le 19 novembre 1990, deux jours avant la Charte de Paris. Il scelle véritablement la fin de la guerre froide et élimine virtuellement toute possibilité pour les parties signataires de tenter une attaque surprise en Europe.

Le 5 juin 1992 à Oslo, un document est adopté qui permet l'accession au Traité des huit Etats successeurs de l'URSS. Le 10 juillet 1992 à Helsinki, le Sommet de l'OSCE décide de son application provisoire et il entre en vigueur le 9 novembre 1992.

La France l'a ratifié le 2 février 1993.

Les négociations ont, d'abord pris en compte le fait que les pays de l'Est formaient une entité géographique continue, alors que les pays de l'OTAN ne sont pas tous contigus et que les renforts viendraient d'Outre Atlantique.

C'est la raison principale avec la supériorité initiale des forces armées du Pacte de Varsovie qui ont amené le principe, dit de « réduction asymétrique », plus importantes à l'Est qu'à l'Ouest.

Les pays occidentaux ont poussé également à ce qu'aucun pays n'ait le droit de posséder un volume supérieur aux deux tiers du total des forces de l'alliance dont il fait partie, dans la zone globale d'application de l'Atlantique à l'Oural (numérotée 4.1, cette disposition visait l'URSS sans la nommer).

De même, on a déterminé des sous-plafonds qui s'appliquent dans les sous-zones : 4.4 Allemagne, Benelux, Danemark, Tchécoslovaquie, Pologne, Hongrie ; 4.3 : 4.4 + France, Italie, Grande-Bretagne, districts de la Baltique, de la Belarus et des Carpates ; 4.2 : 4.3 + Espagne, Portugal, districts de la Russie Centrale. Cette disposition vise à effectuer une déconcentration des moyens au plus près du « rideau de fer ».

Les plafonds fixés visent les matériels « majeurs » et non le personnel. Le traité arrête ainsi par « groupe », le volume de cinq matériels caractéristiques dits « éléments limités par traité » (ELT) : chars de bataille, véhicules blindés de combat, systèmes d'artillerie, hélicoptères et avions de combat.

Certains matériels peuvent être transformés pour des applications civiles. Mais comme le traité ne porte ni sur le potentiel américain hors d'Europe, ni sur le potentiel soviétique au-delà de l'Oural, il subsiste la possibilité pour Moscou de contourner les dispositions de Paris, d'une part en transférant des moyens considérables en Sibérie, d'autre part en rattachant l'équivalent de trois divisions aux forces navales et côtières, laissées hors traité (voir infra).

A ce moment, les quantités de matériels à détruire étaient considérables dans l'ancien territoire soviétique (environ 3 000 chars, 6 000 véhicules blindés, 17 000 pièces d'artillerie, 900 avions). Pour l'OTAN, la facture était moins lourde, sauf pour l'Allemagne qui se trouvait, compte tenu de l'apport de l'ex NVA, devant un stock excédentaire de 11 000 ELT (dont 2 800 chars et 120 avions). La France était relativement peu touchée : 37 chars, 357 véhicules blindés et 68 pièces d'artillerie.

Le Traité prévoit un calendrier d'exécution sur 40 mois après son entrée en vigueur, et son respect est assuré par un régime de vérifications comprenant notamment des inspections de plein droit aussi bien sur les sites déclarés où sont stationnés des ELT que dans les zones spécifiées n'étant pas réputées en abriter et des échanges d'informations qui servent de base à la vérification du respect des dispositions. Chaque pays se voit attribuer deux types d'inspections : celles qu'il peut mener sur le territoire d'un autre Etat et celles qu'il doit accepter sur son propre territoire.

Les pays occidentaux disposent d'un quota global d'inspections de 301, dont 31 pour la France. Les inspections peuvent être effectuées par des équipes multinationales et sont uniquement terrestres.

Les inspections ne concernent pas les productions des équipements limités à cause de la France et de la Grande Bretagne qui ne voulaient pas accepter de contraintes sur leurs productions puisque les Etats-Unis, le Canada et l'URSS en étaient automatiquement exclus du fait de leur localisation hors d'Europe.

Pratiquement dès la signature du traité un problème apparut suite à l'attitude de l'URSS qui avait adopté un comportement contraire « à la lettre et à l'esprit du Traité »¹⁰. En effet, l'URSS avait réaffecté trois divisions blindées à la défense côtière et excipait de leur affectation à la marine pour ne pas comptabiliser les matériels dans les ELT. Tous les autres signataires protestaient contre cette interprétation qui aurait vidé le Traité de tout sens puisqu'il aurait suffi de modifier les chaînes de commandement pour diminuer artificiellement le nombre des équipements limités.

Il n'a pas été fait appel au Groupe consultatif commun (GCC) établi à Vienne qui, pourtant, avait été créé pour résoudre ce genre de litiges : « harmoniser les interprétations et arbitrer les différends éventuels dans l'application du Traité ».

En effet, c'est une négociation directe entre les Etats-Unis et l'URSS qui permet de résoudre le différend, « au grand dam des autres Etats »¹¹

¹⁰ GHEBALI Victor-Yves, Le traité sur les FCE, RGDI, 1991/4, p 849.

¹¹ Ibid., p 851.

Ce compromis fut entériné lors d'une Conférence extraordinaire le 14 juin 1991. Ce compromis revient à amender le Traité par une procédure exceptionnelle. Il ne règle pas le fond du litige mais permet simplement de le résoudre de façon pratique. L'URSS s'engage à détruire une quantité d'ELT équivalente à celle qu'elle avait transférée.

D'autre part, l'URSS souhaitait également exclure des équipements limités, ceux affectés à la défense de ces forces nucléaires stratégiques.

Vu le contexte de décomposition politique et de la nécessité de protéger ses armes nucléaires du détournement, cela lui a été accordé dans la mesure où le nombre de ces ELT ne devait pas augmenter et que ceux-ci ne se composeraient que de véhicules blindés de transport de troupe.

2.2 L'accord FCE/1 A :

En raison de l'évolution rapide de la situation internationale, cet accord FCE n'était plus tout à fait adapté et présentait des lacunes, en particulier l'absence de prise en considération des effectifs. C'est pourquoi, une négociation dite « FCE/1 A » a été ouverte le 26 novembre 1990, afin de compléter le Traité par l'engagement de chacun des Etats à limiter ses effectifs de leur armée de terre et de l'air. Un acte de clôture a été signé à Helsinki le 10 juillet 1992 par 29 pays. Formellement, celui-ci n'est pas un traité mais un document politiquement contraignant, additif au Traité FCE.

La négociation a d'abord été conçue comme un moyen de rompre la singularité allemande en matière de limitation d'effectifs, résultant de l'accord Khol-Gorbatchev (juillet 1990). L'accord FCE/1 A a fixé des limites obligatoires précises en matière d'effectifs dans la zone ATTU pour chacun des participants. Les plafonds fixés n'ont pas été négociés mais déclarés sous la responsabilité de chaque Etat et étaient élevés, donc avaient peu de chances d'être atteints.

Les limites concernent les effectifs d'active et de réserve rappelés pour une période continue de plus de 90 jours, des forces terrestres, aériennes et de défense aérienne, mais excluent les forces paramilitaires. Le régime d'échange d'informations établit une distinction entre les unités dotées d'ELT et celles qui en sont dépourvues, car elles requièrent des niveaux de précision différents. Le dispositif de vérification se fonde sur les dispositifs d'inspection prévus par le traité FCE, mais ne permet pas la vérification sur place ; il s'agit d'un régime relativement symbolique.

Malgré ses imperfections, l'accord FCE/1 A a le mérite d'offrir un cadre flexible où peuvent être traitées les questions relatives aux effectifs dans le cadre du FCS.

Grâce à ses acquis en terme de limitation des équipements, de réduction, de transparence et de vérification, le Traité FCE est un élément essentiel de la sécurité en Europe et de la prévention des conflits. Ce traité est signé actuellement par 30 pays. Son adaptation était en cours depuis janvier 1997 à Vienne et un accord a été signé en 1999 qui fixe de nouveaux plafonds nationaux et territoriaux.

2.3 Le Traité « Ciel Ouvert » :

Longtemps réticente, la Russie s'est déclarée prête en novembre 1991, à autoriser le survol de l'ensemble de son territoire, permettant ainsi l'application des procédures dites de « ciel ouvert » (Open Skies). Le survol des territoires nationaux de « Vancouver à Vladivostok », à charge de réciprocité, vise à la transparence. Il a été négocié à Ottawa à partir du 12 février 1990, puis à Budapest, et enfin signé, sous les auspices de l'OSCE, le 24 mars 1992 par 24 Etats Parties (27 signataires à ce jour).

Les vols d'observation doivent s'effectuer depuis un avion de transport équipé de quatre catégories possibles de capteurs (optique, vidéo, infrarouge et radar) donnant des résolutions sol autorisées variant entre 30 cm et 3 m selon le capteur considéré, le long d'un itinéraire choisi par l'Etat observateur.

L'article X crée une Commission consultative pour le régime « Ciel Ouvert », elle fait l'objet de l'annexe L du Traité. Elle est composée de représentants des Etats et tient au moins quatre sessions ordinaires par an.

Chaque Etat Partie communique à tous les autres Etats Parties, pour examen, une liste du personnel désigné pour s'acquitter de toutes les tâches relatives à la conduite des vols d'observation, y compris le contrôle du traitement de l'information fournie par les capteurs. Ces listes du personnel désigné ne doivent comprendre à aucun moment plus de 400 personnes.

Pour qu'ils puissent exercer leurs fonctions efficacement et non dans leur intérêt personnel, les membres du personnel désigné bénéficient des privilèges et immunités accordés aux agents diplomatiques.

Le Traité doit entrer en vigueur, selon les procédures de l'article XVII, paragraphe 2 : « Le présent Traité entre en vigueur 60 jours après le dépôt de 20 instruments de ratification, y compris ceux des Dépositaires et des Etats Parties dont l'allocation individuelle de quotas passifs, telle qu'elle est indiquée dans l'annexe A, est égale ou supérieure à huit ».

Etant donné que la Russie tarde à déposer ses instruments de ratification, le Traité n'est pas encore rentré en vigueur. La Douma devait ratifier le Traité le 16 mars 2001.... Cependant des vols ont lieu.

Dans l'attente de l'entrée en vigueur du Traité, et à l'instar des autres Etats Parties, la France a déjà conduit un certain nombre d'activités d'entraînement, après avoir acquis une nacelle d'observation portée par un avion C130 « Hercule », en avril 1997. En 1998, elle a réalisé des exercices bilatéraux avec la Russie, la Roumanie, et la Hongrie.

Comme nous l'avons vu, l'OSCE est une des pièces maîtresses en matière de prévention des conflits en Europe, car elle dispose, par rapport aux autres organisations qui s'en occupent, d'avantages indéniables.

Elle est efficace, mais difficile à vendre et peu médiatique. Sa production est difficile à cerner car les conflits qu'elle a prévenus n'ont pas éclaté...Le seul échec qui lui soit reconnu est le Kosovo.

Tout d'abord, de par l'étendue géographique qu'elle représente de « Vancouver à Vladivostok », et le nombre d'Etats impliqués dans le processus, dont quatre des cinq membres permanents du Conseil de sécurité de l'ONU et sept des huit membres du G8.

Ensuite, parce que sa faible médiatisation représente sans doute un de ses gages de succès. En effet, ce sont les missions dont on a le moins parlé sur la scène médiatique qui ont le mieux réussi.

Enfin et surtout, elle représente par l'extrême souplesse de ses méthodes alliée à son incomparable expérience dans les domaines de la diplomatie préventive, par les Mesures de confiance et de sécurité ainsi que par le suivi de traités de désarmement, un instrument de tout premier plan dans la prévention des conflits et la meilleure organisation européenne pour effectuer cette tâche.

L'OSCE se trouve à l'heure actuelle dans une période de croissance qui, pour être discrète, n'en est pas moins réelle. « En tout cas, l'année 1999, celle de la signature de la Charte d'Istanbul, de l'adoption d'une version révisée du Document de Vienne sur les mesures de confiance et de sécurité, de l'établissement au Kosovo d'une mission de plus de 14 000 personnes et de l'acceptation de responsabilités particulières en ce qui concerne la gestion du Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est, vient de confirmer la vitalité continue d'une organisation qui joue dans la « grande Europe » un rôle de plus en plus opérationnel »¹².

D'ailleurs, actuellement, l'OSCE soutient vingt missions.

¹² GHEBALI Victor-Yves, « La Charte de l'OSCE sur la sécurité européenne », Revue Défense Nationale, février 2000, p. 55.

Concernant le renforcement des capacités opérationnelles de l'OSCE, des dispositions ont été prises par la Charte d'Istanbul mais cette question n'a jamais été consensuelle.

Trois thèses se sont opposées : la thèse russe, celle de l'Union Européenne et celle des Etats-Unis.

Pour les Américains, l'OSCE doit se limiter à participer, de préférence aux côtés de l'OTAN, aux aspects civils du maintien de la paix.

L'analyse des dispositions de la Charte d'Istanbul démontre que c'est la thèse américaine qui s'est imposée. La Charte a donc sonné le glas d'une ambition opérationnelle militaire de l'OSCE.

Celle-ci est cantonnée à des tâches purement civiles dans le cadre du maintien de la paix, rôle dans lequel elle excelle.

De plus, le paragraphe 42 de la Charte annonce l'adoption par les gouvernements du concept américain de REACT (Rapid Expert Assistance and Cooperation Teams).

Il s'agit d'équipes d'assistance et de coopération rapides composées de personnels civils et de police spécialisés, qui seraient appelés à intervenir avant que certains problèmes ne dégénèrent en crises, pour gérer une crise ou encore pour contribuer à la bonne mise en œuvre d'un accord de paix récemment signé.

L'avenir de l'OSCE est également liée à la position de la Russie qui s'est fâchée lors du Conseil ministériel de novembre 2 000 à cause des problèmes tchéchènes et géorgiens entre autres.

L'OSCE est pourtant un formidable forum de discussion qui permet aux Etats-Unis et à la Russie de traiter souvent en bilatéral.

Elle représente également une vitrine pour l'Union Européenne en matière de sécurité où elle parle d'une seule voix.

Auparavant, la répartition était plus claire en Europe : l'OTAN prenait en charge la sécurité, l'Union Européenne recherchait la prospérité économique et l'OSCE s'occupait de sécurité politique et militaire, de sécurité économique et environnementale et de la dimension humaine (bonne gouvernance, valeurs démocratiques, contrôle des élections, médias, relations interethniques...).

Aujourd'hui, il existe une véritable concurrence institutionnelle. L'OTAN pourrait « déshabiller l'OSCE ».

L'Union Européenne revendique une triple casquette : l'économie, les droits de l'homme et les aspects sécurité et défense.

Le Conseil de l'Europe a même des velléités d'intervenir sur le terrain.

Pour survivre et éviter la duplication avec les autres opérations internationales, l'OSCE a pris les devants dans la Charte d'Istanbul où elle se propose de servir de « cadre souple de coordination en vue de favoriser la coopération grâce à laquelle différentes organisations peuvent se renforcer mutuellement en tirant parti de leurs atouts spécifiques ».

ANNEXE

BIBLIOGRAPHIE

SOURCES

Acte Final de la Conférence d'Helsinki. 1^{er} août 1975.

Charte de Paris pour une nouvelle Europe. 21 novembre 1990.

Document d'Helsinki. Les défis du changement. 10 juillet 1992.

Document de Vienne. 21 novembre 1994.

Code de conduite relatif aux aspects politico-militaires de la sécurité. 3 décembre 1994.

Déclaration du Sommet de la CSCE de Budapest. 6 décembre 1994.

Décisions du Sommet de Budapest.

BOUTROS-GHALI Boutros, An Agenda for Peace, 1995 : with the new supplement and related UN Documents, New-York ; United Nations, 1995.

Charte de Sécurité européenne d'Istanbul. 18 et 19 novembre 1999.

Document de Vienne. Décembre 1999.

LAROCHELLE François, délégué du Canada auprès de l'OSCE : exposé sur le Document de Vienne 1999 présenté au colloque du Comité de coordination de la vérification au siège de l'OTAN, le 4 février 2000.

OUVRAGES

DECAUX Emmanuel, La Conférence sur la coopération et la sécurité en Europe, Paris ; PUF (Que sais-je ?), 1992, 126 p.

DECAUX Emmanuel, Sécurité et coopération en Europe, Paris ; La Documentation Française, 1992, 457 p.

DECAUX Emmanuel et SICILIANOS Linos-Alexandre (éd), La CSCE : dimension humaine et règlements des différends, Paris ; Montchrétien, Cedin, 1993, 256 p.

GANEM Nadia, Elaborer une diplomatie préventive en Europe : un défi pour l'OSCE, Mémoire DEA, Paris I, Relations internationales, 1995, 119 p.

GHEBALI Victor-Yves, La diplomatie de la détente : la CSCE 1973-1989, Bruxelles ; Bruylant, 1989, 464 p.

GHEBALI Victor-Yves, L'OSCE dans l'Europe post-communiste, 1990-1996, Bruxelles ; Bruylant, 1996, 741 p.

LEE Seung-Keun, Deux politiques dans le processus de la CSCE. La France et les Etats-Unis face aux problèmes de la sécurité et du désarmement en Europe, d'Helsinki à la Charte de Paris, Thèse, Paris I, Doctorat d'Etat, Sciences politiques, Relations internationales, 1997, 745 p.

LEE Seung-Keun, La politique de la France et des Etats-Unis en matière de mesures de confiance (MDC) et de désarmement au processus de la CSCE. Des mesures de confiance d'Helsinki au traité FCE, Mémoire DEA, Paris I, Relations internationales, 1993, 171 p.

RAMELOT Vincent et REMACLE Eric, L'OSCE et les conflits en Europe, Bruxelles ; GRIP (Les dossiers), n°203-204, Juillet 1995, 136 p.

ARTICLES

DECAUX Emmanuel, « L'institutionnalisation de la CSCE », La CSCE, dimension humaine et règlements des différends, Paris ; Montchrétien, 1993, p 125-157.

FLORENT Valérie et TERTRAIS Bruno, « Les organisations de sécurité sont-elles efficaces ? », Relations internationales et stratégiques, n°14, été 1994, p175-186.

GHEBALI Victor-Yves, « La Charte de Paris pour une nouvelle Europe », Défense nationale, mars 1991, p 73-82.

GHEBALI Victor-Yves, « Le traité sur les F.C.E », R.G.D.I.P, 1991/4, p 833-856.

GHEBALI Victor-Yves, « Une institution européenne nouvelle : le Centre de la CSCE sur la Prévention des conflits en Europe », Le Trimestre du monde, n°13, 1991/I, p 123-129.

GHEBALI Victor-Yves, « Le Document de Vienne sur les mesures de confiance et de sécurité », Défense nationale, juin 1991, p 113-123.

GHEBALI Victor-Yves, « L'évolution de la CSCE depuis la Charte de Paris », Le Trimestre du monde, n°17, 1992/I, p 159-194.

GHEBALI Victor-Yves, « Les avatars du traité sur les FCE », Arès, Vol 13 n°1, 1992, p 18-25

GHEBALI Victor-Yves, « Après la conférence de Budapest : l'organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe (OSCE) », Revue de l'OTAN, n°2, mars 1995, p 24-27.

GHEBALI Victor-Yves, « La crise Tchétchène devant l'OSCE », Défense nationale, mai 1995, p 93-102.

GHEBALI Victor-Yves, « L'OSCE et la négociation d'un document-charte sur la sécurité européenne », Défense nationale, juillet 1998, p 106-119.

GHEBALI Victor-Yves, « L'OSCE et la démocratisation de la Biélorussie », Défense nationale, avril 1999, p 114-126.

GHEBALI Victor-Yves, « Kosovo entre la guerre et la paix », Défense nationale, août-septembre 1999, p 62-79.

GHEBALI Victor-Yves, « L'OSCE au Kosovo : vers un rôle de shérif adjoint de l'OTAN dans les Balkans », Revue internationale et stratégique, 1999 n°33, p 74-84.

GHEBALI Victor-Yves, « La Charte de l'OSCE sur la sécurité européenne », Défense nationale, février 2 000, p 45-55.

JACQUET Jean-Paul, « Le traité sur les forces conventionnelles en Europe en octobre 1995 », Défense nationale, décembre 1995, p 59-64.

JELENSPERGER Patrick, « L'unité française de vérification », Cahiers de Mars, n°153, 1997, p 29-40.

KLEIN Jean, « Sécurité et coopération en Europe : de la CSCE à l'OSCE », Armées d'aujourd'hui, n°203, septembre 1995.

LATOUR Xavier, « Le règlement des conflits dans le cadre de la CSCE », Droit et Défense, octobre 1993, n°2, p 27-39.

MOREAU DEFARGES Philippe, « La diplomatie préventive », Défense nationale, janvier 1997, p 37-45.

L'OSCE EST-ELLE EFFICACE DANS LA PREVENTION DES CONFLITS ?

Table des matières

	Page
Sommaire	3
Principales abréviations utilisées	4
 Introduction	 5
 Première partie : L'évolution des institutions de l'OSCE	 8
 I. Les consultations politiques	 8
1.1 Les Sommets et les Conférences d'examen	8
1.2 Le Conseil ministériel	9
1.3 Le Conseil supérieur	9
1.4 L'assemblée parlementaire	11
 II. Les organes permanents	 12
2.1 Le Conseil permanent	12
2.2 L'évolution des autres organes	13
- le Secrétariat général	14
- le Centre de prévention des conflits	15
- le Forum pour la coopération en matière de sécurité	16
2.3 L'apport de la Charte d'Istanbul	16

2.4 Les organes en charge de la dimension humaine de l'OSCE	17
- Le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme	17
- Le Haut commissariat aux minorités nationales	18
- Le Forum économique	19
- Le Représentant de l'OSCE pour la liberté des médias	19

Deuxième partie : La maîtrise des armements 21

I. Les mesures politiquement contraignantes	21
1.1 Les mesures de confiance et de sécurité	21
- Des perceptions différentes	22
- Le Document de Vienne de 1994	23
- Le Document de Vienne de 1999	26
1.2 Le Code de conduite	28
II. Les mesures juridiquement contraignantes	30
2.1 Le Traité sur les forces conventionnelles en Europe	30
2.2 L'accord FCE/1A	33
2.3 Le traité « Ciel Ouvert »	34

Conclusion 36

Annexe 39

Bibliographie 40

Table des matières 44