

**L'OSCE (ORGANISATION POUR LA SÉCURITÉ
ET LA COOPÉRATION EN EUROPE) EN 2006**

Jean-Rodrigue Paré
Division des affaires politiques et sociales

Le 12 septembre 2005
Révisé le 9 février 2006

Le Service d'information et de recherche parlementaires de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, il assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les analystes peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

**THIS DOCUMENT IS ALSO
PUBLISHED IN ENGLISH**

TABLE DES MATIÈRES

	Page
APERÇU DE L'OSCE	1
DÉVELOPPEMENT DE L'ORGANISATION	2
SPÉCIFICITÉ DE L'ORGANISATION	3
A. Un forum inclusif.....	3
B. Une approche globale et coopérative.....	4
STRUCTURE ORGANISATIONNELLE	5
A. Sommets.....	5
B. Conseil ministériel	6
C. Conseil permanent	6
D. Présidence	7
E. Secrétariat	7
F. Forum pour la coopération en matière de sécurité (FCS).....	8
G. Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH).....	8
H. Forum économique	9
I. Haut commissaire pour les minorités nationales (HCNM).....	9
J. Représentant pour la liberté des médias.....	9
K. Assemblée parlementaire	10
OPÉRATIONS SUR LE TERRAIN.....	10
A. Europe du Sud-Est	11
B. Europe de l'Est.....	11
C. Caucase	11
D. Asie centrale.....	12
RÉFORME DE L'OSCE	12
A. Le « Panel de personnes éminentes »	14
B. Le Rapport de l'Assemblée parlementaire.....	16
L'OSCE ET LE CANADA.....	17
CONCLUSION.....	19

ANNEXE 1: ÉTATS PARTICIPANTS DE L'OSCE

ANNEXE 2 : ORGANIGRAMME DE L'OSCE



CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

L'OSCE (ORGANISATION POUR LA SÉCURITÉ ET LA COOPÉRATION EN EUROPE) EN 2006

APERÇU DE L'OSCE⁽¹⁾

Créée en 1975 sous le nom de « Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe » (CSCE), l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) a acquis son appellation actuelle lors du Sommet de Budapest en décembre 1994. Les « participants » de l'OSCE, actuellement au nombre de 55, sont « tous les États européens, les États-Unis et le Canada »⁽²⁾, soit la zone « de Vancouver à Vladivostok ». Les négociations ayant été entreprises à l'origine entre l'OTAN et le Pacte de Varsovie, les États d'Amérique du Nord en font donc partie, de même que tous les États issus du démantèlement de l'Union soviétique. Onze autres États de la région méditerranéenne et d'Asie se sont ajoutés comme observateurs, sous le vocable de « Partenaires pour la coopération ». L'organisation se définit comme un instrument de premier recours pour l'alerte précoce, la prévention des conflits, la gestion des crises et le relèvement après un conflit dans sa région⁽³⁾. Elle est également reconnue en tant qu'accord régional au sens du chapitre VIII de la Charte des Nations Unies, ce qui signifie que les membres des Nations Unies qui sont membres d'un tel accord régional « doivent faire tous leurs efforts pour régler d'une manière pacifique, par le moyen desdits accords ou organismes, les différends d'ordre local, avant de les soumettre au Conseil de sécurité »⁽⁴⁾.

-
- (1) Pour un aperçu plus détaillé des activités de l'OSCE et de ses différentes composantes, voir le *OSCE Handbook*, disponible en anglais et en russe (<http://www.osce.org/item/13858.html>).
 - (2) *Recommandations finales des consultations de Helsinki sur la question de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe*, Helsinki, 3 juillet 1973, par. 54 (http://www.osce.org/documents/mcs/1975/01/4136_fr.pdf).
 - (3) Voir CSCE, *Document de Budapest 1994. Vers un authentique partenariat dans une ère nouvelle*, « Déclaration du Sommet de Budapest », par. 8, 5 décembre 1994 (http://www.osce.org/documents/mcs/1994/12/4048_fr.pdf).
 - (4) *Charte des Nations Unies*, chapitre VIII, art. 52, par. 2 (<http://www.un.org/french/aboutun/charte/index.html>). Le Conseil de sécurité peut également utiliser de tels accords régionaux pour appliquer des mesures coercitives qu'il aurait adoptées.

Le budget 2006 de l'Organisation est de 168,2 millions d'euros, dont près des trois quarts seront affectés aux opérations sur le terrain dans 16 États. Environ 3 500 personnes travaillent pour l'OSCE, dont environ 500 dans ses différentes institutions et 3 000 dans les opérations sur le terrain. Le quart de l'ensemble du personnel de l'organisation est composé d'employés en détachement dont la rémunération est habituellement prise en charge par leur pays d'origine.

DÉVELOPPEMENT DE L'ORGANISATION

Depuis le milieu des années 1960, l'URSS réclamait la tenue d'une conférence sur les problèmes européens entre les pays membres du Pacte de Varsovie et ceux de l'OTAN, mais à condition que soient exclus les États-Unis et le Canada, ce que l'Alliance a refusé⁽⁵⁾. Les Soviétiques désiraient ardemment une reconnaissance définitive des frontières issues du partage de la Seconde Guerre mondiale. En contrepartie, les membres de l'OTAN souhaitaient obtenir des concessions sur le respect des droits de la personne, particulièrement sur la mobilité des personnes. Le climat de « Détente » aidant, les négociations sur la tenue d'une « Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe » ont été lancées en 1972 et ont abouti à la signature par Leonid Brejnev et Gerald Ford de l'*Acte final de Helsinki* en 1975⁽⁶⁾. Ce document a reconnu l'inviolabilité des frontières européennes, l'indépendance politique des États signataires et leur engagement à ne pas recourir à la force pour régler leurs conflits. Il a également fait la promotion de la coopération économique, scientifique et technologique, et consacré l'adhésion de l'ensemble des pays au respect des droits de la personne et des libertés fondamentales. Jusqu'en 1990, des réunions et des conférences ont complété et renforcé les engagements des États participants, tout en examinant périodiquement leur mise en œuvre.

Avec la fin de la guerre froide, la CSCE a dû redéfinir son rôle. Lors du Sommet de Paris de novembre 1990, l'organisation a décidé de se doter d'institutions permanentes et de capacités opérationnelles. Adoptée lors de ce Sommet, la *Charte de Paris pour une nouvelle*

(5) Voir à ce sujet la *Déclaration du Conseil de l'Atlantique Nord sur le développement futur des relations entre l'Est et l'Ouest*, 4 et 5 décembre 1969 : Des progrès dans les négociations et les discussions se rapportant aux problèmes fondamentaux de la sécurité européenne « aideraient à assurer le succès de toute conférence réunie pour discuter et négocier les problèmes importants de la coopération et de la sécurité en Europe et à laquelle participeraient bien entendu les membres nord-américains de l'Alliance », par. 14 (<http://www.nato.int/docu/commf/c6912041.htm>).

(6) *Acte final de Helsinki*, 1975 (http://www.osce.org/documents/mcs/1975/01/4136_fr.pdf).

Europe était animée d'un enthousiasme triomphant qui tranchait sur la modération des documents issus des réunions précédentes. La Charte prévoyait la création d'un Secrétariat permanent à Prague (transféré à Vienne deux ans plus tard), d'un Centre de prévention des conflits à Vienne ainsi que d'un Bureau des élections libres à Varsovie (qui a été rebaptisé Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme), et proposait la mise sur pied d'une assemblée parlementaire de la CSCE⁽⁷⁾.

Conçue au départ comme un forum de négociations entre blocs politiques, l'Organisation se présentait désormais comme celle qui pouvait soutenir la transition démocratique des pays du défunt bloc soviétique : « L'Europe se libère de l'héritage du passé. Le courage des hommes et des femmes, la puissance de la volonté des peuples et la force des idées de l'*Acte final de Helsinki* ont ouvert une ère nouvelle de démocratie, de paix et d'unité »⁽⁸⁾. De nombreux États membres ont perçu ce triomphalisme comme un paternalisme trop assuré de la part des États de l'Ouest envers les pays qui échouent au test démocratique.

En 1994, reconnaissant que la CSCE n'était plus seulement une Conférence, le Sommet de Budapest a convenu d'en changer l'appellation en « Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe » (OSCE). Ses capacités opérationnelles continueront de se développer par la suite.

SPÉCIFICITÉ DE L'ORGANISATION

L'OSCE n'est pas une organisation internationale au sens strict du droit international, c'est-à-dire que les résolutions adoptées ne lient pas les pays signataires sur le plan juridique. Cela peut être considéré comme une faiblesse de l'Organisation, dont les décisions ne peuvent au mieux qu'avoir un pouvoir d'influence, mais plusieurs voient là une force, puisqu'elle peut ainsi conserver sa souplesse et demeurer un forum ouvert où les points de vue minoritaires peuvent s'exprimer en toute liberté.

A. Un forum inclusif

C'est avant tout sa composition qui donne sa qualité spécifique à l'OSCE, en particulier la présence des États-Unis et du Canada comme membres à part entière d'une

(7) Voir *Charte de Paris pour une nouvelle Europe*, 1990 (http://www.osce.org/documents/mcs/1990/11/4045_fr.pdf).

(8) *Charte de Paris pour une nouvelle Europe*, 1990, p. 1.

organisation traitant des enjeux de l'Europe. De plus, même si les États membres ont pris des engagements, en particulier envers la promotion des droits de la personne et de la démocratie, nul d'entre eux ne peut être exclu à moins de commettre des violations graves et durables. L'OSCE privilégie le dialogue inclusif plutôt que l'admission sélective. Elle permet ainsi le maintien d'un canal de communication sur des questions essentielles de sécurité entre les pays occidentaux et les États jugés moins exemplaires sur le plan démocratique. Elle favorise de même les échanges entre l'Union européenne et les États européens d'Asie centrale (Kazakhstan, Ouzbékistan, Turkménistan, Tadjikistan et Kirghizistan) qui ne sont pas membres du Conseil de l'Europe. Ce dernier, avec ses objectifs différents et les critères d'admissibilité beaucoup plus stricts qui en découlent, ne peut offrir une telle ouverture. Alors que le Conseil de l'Europe vise avant tout l'harmonisation des pratiques démocratiques des États membres, l'OSCE vise à favoriser le développement d'une immense zone géographique exempte de conflits, peu importe la qualité démocratique des participants. Cependant, à mesure que s'établit de fait une zone démocratique dans l'espace géographique de l'OSCE et que s'estompent les tensions héritées de la guerre froide, la question de la pertinence de l'Organisation a été soulevée par plusieurs pays. La Russie en particulier a souvent accusé les États nord-américains et ouest-européens d'utiliser l'OSCE pour s'ingérer dans les affaires internes des pays de la Communauté des États indépendants et d'appliquer « deux poids, deux mesures », divisant l'Ouest et l'Est de l'Europe.

B. Une approche globale et coopérative

Les résolutions et les activités de l'Organisation découlent d'une conception originale de la sécurité qui est « globale », en ce sens qu'elle dépasse le seul cadre politico-militaire. Dans la *Charte de sécurité européenne* adoptée lors du Sommet d'Istanbul en novembre 1999, les chefs d'État ou de gouvernements des États membres de l'OSCE se sont engagés à « [traiter] les dimensions humaine, économique, politique et militaire de la sécurité comme un tout »⁽⁹⁾. Toutes les formes de collaboration pacifique entre pays participants sont considérées comme étant de nature à réduire les risques de conflit à l'intérieur de la région, que ce soit des mesures de promotion et de défense des droits de la personne, de contrôle des armements, d'échanges culturels, de stratégies policières, de soutien aux échanges commerciaux, de lutte au trafic ou de protection de l'environnement. Cette approche globale existe depuis les

(9) *Charte de sécurité européenne*, par. 9, dans le *Document d'Istanbul 1999*, p. 1 à 46 (http://www.osce.org/documents/mcs/1999/11/4050_fr.pdf).

Consultations de Helsinki en 1973, mais a été redéfinie en même temps que le mandat de l'Organisation au cours des années 1990.

L'approche de l'OSCE est également dite « coopérative », en ce sens que les 55 États jouissent tous d'un statut égal. Les décisions sont prises par consensus plutôt que par vote majoritaire. Dans des cas extrêmes, la règle dite du « consensus moins un » peut être invoquée lors de violations graves des principes de l'Organisation. Cette règle n'a cependant été utilisée qu'une seule fois, en 1992, contre l'ex-Yougoslavie, et le pays a été réadmis en tant que Serbie et Monténégro après les élections de l'automne 2000.

Cette volonté de privilégier la médiation reflète bien le contexte de guerre froide dans lequel l'organisation est née, puisque son objectif était de rapprocher les deux blocs. Aujourd'hui, cet esprit de coopération constitue une force pour certains et une faiblesse pour d'autres. Il est une force en ce sens que les résolutions adoptées, en définissant les termes de positions auxquelles ne s'oppose aucun des pays de cette immense région, possèdent une solide légitimité et un réalisme politique qui peuvent constituer le point de départ de nombreuses négociations bilatérales ou multilatérales. Il est une faiblesse dans la mesure où un accord qui fait l'unanimité sur un sujet peut être bloqué par un pays désirant marchander des concessions sur un autre sujet. À moins d'une crise majeure, il est donc quasi impossible pour l'OSCE d'adopter une résolution condamnant l'un de ses membres.

STRUCTURE ORGANISATIONNELLE

Après la fin de la guerre froide, l'OSCE a développé ses institutions et ses capacités opérationnelles en raison d'exigences ponctuelles souvent urgentes, et non dans le cadre d'un plan stratégique élaboré dans une perspective à long terme. Cela a donné naissance à plusieurs structures ad hoc dont le fonctionnement s'est plus ou moins rationalisé au fil des années. C'est à partir de la *Charte de Paris pour une nouvelle Europe* de 1990 que la charpente institutionnelle de l'OSCE s'est mise en place.

A. Sommets

Les Sommets sont la plus haute instance de l'OSCE. Les chefs d'États ou de gouvernements de l'OSCE se sont réunis à plusieurs reprises pour définir les priorités de

l'Organisation et lui donner une orientation au plus haut niveau politique. Après le sommet fondateur de Helsinki en 1975, d'autres se sont tenus tous les deux ou trois ans au cours des années 1990, de manière à concrétiser la réforme de l'OSCE après la fin de la guerre froide. Le dernier sommet s'est tenu à Istanbul en 1999. Plusieurs documents déterminants y ont été adoptés, dont la *Charte de sécurité européenne*, l'adaptation du *Traité sur les forces armées conventionnelles en Europe*, ainsi que le *Document de Vienne 1999 sur les mesures de confiance et de sécurité*.

Depuis la stabilisation du conflit en ex-Yougoslavie, la permanence des institutions de l'OSCE a rendu les Sommets moins nécessaires, bien que des menaces importantes puissent en justifier la convocation.

B. Conseil ministériel

Les années où aucun sommet n'est prévu, les ministres des Affaires étrangères de l'OSCE ou leurs représentants se réunissent afin d'examiner conjointement les activités de l'Organisation et de prendre les décisions appropriées. Lorsqu'il est possible d'atteindre le consensus, une déclaration ministérielle commune est adoptée. Une telle déclaration porte une grande force de légitimité, mais il a été impossible d'aboutir à un consensus lors des trois derniers conseils ministériels. En décembre 2005, le Conseil ministériel s'est tenu à Ljubljana en Slovénie. Faute d'une déclaration ministérielle commune, quelques documents et déclarations particulières ont été adoptés, ainsi que 19 décisions sur des sujets précis. La plus importante d'entre elles porte sur le renforcement de l'efficacité de l'OSCE et constitue une « feuille de route » devant aboutir à l'adoption de recommandations concrètes sur la réforme de l'Organisation lors du prochain Conseil ministériel, qui se tiendra en Belgique en décembre 2006. Nombreux sont les États participants, dont le Canada, qui auraient souhaité que certaines recommandations puissent être adoptées dès 2005.

C. Conseil permanent

En tant que principal organe permanent de l'OSCE, le Conseil permanent est chargé des consultations et de la prise de décisions sur le plan politique. Ses membres, les représentants permanents des États participants, se réunissent une fois par semaine au Centre de congrès de la Hofburg, à Vienne. La nature régulière de ses activités permet au Conseil

permanent de maintenir les canaux de communication ouverts entre les États membres. La présidence du Conseil permanent échoit au pays qui assure la présidence de l'OSCE. En 2006, elle sera assurée par l'ambassadeur belge Bertrand de Crombrughe.

D. Présidence

La présidence de l'OSCE change tous les ans, la fonction de « Président en exercice » étant assumée à tour de rôle par les ministres des Affaires étrangères des différents États participants. Le Président en exercice est assisté dans sa tâche par son prédécesseur et par son successeur. Ensemble, ils forment la Troïka.

Le Président en exercice est investi de l'ensemble des responsabilités exécutives qui touchent l'Organisation, y compris la coordination des activités en cours de l'OSCE. En sa fonction de diplomate en chef de l'Organisation, il est secondé par le Secrétariat et son Secrétaire général. Le Président en exercice a également la possibilité de désigner des *représentants personnels* ou *spéciaux* pour traiter de questions ou situations précises.

Karel De Gucht, ministre des Affaires étrangères de Belgique, est Président en exercice pour l'année 2006 et succède à Dimitrij Rupel de Slovénie. L'Espagne assumera la présidence en 2007 et la Finlande en 2008.

E. Secrétariat

Placé sous la direction du Secrétaire général, le Secrétariat fournit le soutien opérationnel nécessaire à l'Organisation. Son mandat comporte le soutien apporté aux activités sur le terrain de l'OSCE; le maintien des contacts avec les organisations internationales et non gouvernementales; la coordination des activités économiques et environnementales de l'OSCE; l'organisation de ses activités politico-militaires; la gestion du personnel ainsi que des questions administratives et financières; l'organisation des services linguistiques et de conférence; la gestion des équipements informatiques ainsi que la diffusion des informations au public et à la presse.

Le Français Marc Perrin de Brichambaut a été nommé en juin 2005 au poste de Secrétaire général pour un mandat de trois ans. Il a succédé au Slovaque Jàn Kubis, qui occupait cette position depuis 1999.

F. Forum pour la coopération en matière de sécurité (FCS)

Instituée lors du Sommet de Helsinki en 1992, cette instance possède un pouvoir décisionnel autonome sur les principaux engagements liés à la dimension politico-militaire de l'OSCE. Le Forum réunit une fois par semaine à Vienne les hauts fonctionnaires représentant les États participants et aborde les questions liées au contrôle des armements, ainsi que les mesures de confiance et de sécurité, notamment la notification préalable d'activités militaires et leur observation. Il surveille également l'application par les États des engagements pris lors des réunions de l'OSCE.

L'une des questions les plus importantes à l'ordre du jour du Forum est la gestion et la sécurité des stocks d'armes légères et de petit calibre. En février 2006 s'est également tenu un Séminaire de haut niveau sur l'adaptation des doctrines militaires à l'évolution des menaces, des formes de conflits et des nouvelles technologies.

G. Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH)

Le BIDDH est la principale institution chargée de la dimension humaine des activités de l'OSCE. Créé lors du Sommet de Paris en 1990, il a son siège à Varsovie et emploie une centaine de personnes. Le Bureau est le centre de coordination des multiples activités de surveillance d'élections auxquelles participe l'OSCE. Il met également en place des programmes de consolidation des institutions démocratiques dans les États participants qui en font la demande et offre son soutien aux opérations sur le terrain lorsque leur mandat est lié à la dimension humaine. Il organise de plus de nombreux ateliers de formation pour les administrations publiques, les ONG et le personnel de l'OSCE. Il est également chargé du programme visant l'intégration des Roms et des Sintis (gitans) au sein des sociétés dans lesquelles ils vivent.

Par l'entremise du BIDDH, l'OSCE mène à bien des projets d'aide au bon déroulement d'élections allant de la préparation au suivi de ces dernières, en passant par l'implantation de mesures de soutien à la participation des femmes au processus électoral. Dix missions de surveillance ont été déployées en 2005, et 15 en 2004. Pour 2006, les missions les plus attendues sont celles qui se dérouleront en Ukraine et au Bélarus (anciennement Biélorussie) en mars. Une équipe de l'OSCE a également observé les élections canadiennes en janvier 2006 et devrait déposer son rapport au printemps.

H. Forum économique

Il se réunit une fois par an à Prague afin d'aborder les questions liées à la dimension économique et environnementale des activités de l'OSCE. Son rôle est proportionnellement moins considérable que celui du BIDDH, pour la dimension humaine, ou du FCS, pour la dimension politico-militaire. Cela tient pour une bonne part au fait que la dimension économique et environnementale a été prise en charge par le Secrétariat et son Bureau du coordinateur des activités économiques et environnementales, qui compte une douzaine d'employés. En ce sens, la dimension économique et environnementale de l'OSCE a reçu moins d'attention que les deux autres dimensions. La présidence belge a clairement manifesté son intention de donner en 2006 un nouvel essor à la coopération dans le domaine de l'économie et l'environnement au sein de l'OSCE, en mettant l'accent sur la coopération régionale en matière de transport dans les Balkans, le Caucase du Sud et l'Asie centrale, ainsi qu'en renforçant les actions portant sur la sécurité du transport.

I. Haut commissaire pour les minorités nationales (HCNM)

Le HCNM, dont le bureau se trouve à la Haye, s'efforce de résoudre au plus tôt les tensions d'ordre ethnique susceptibles de mettre en danger la paix, la stabilité ou les relations amicales unissant les États participants de l'OSCE. Jouissant d'une très grande indépendance, il agit de son propre chef et n'a pas besoin d'une décision officielle pour intervenir. Le Suédois Rolf Ekéus occupe le poste depuis 2001. L'efficacité de ses interventions de nature discrète a été saluée à plusieurs reprises, mais n'est pas de nature à obtenir une grande couverture médiatique. Il a publié en février 2006 ses recommandations très attendues sur le travail des forces policières dans les sociétés multiethniques.

J. Représentant pour la liberté des médias

Créé en 1997, son rôle est d'observer les développements intervenant dans le domaine des médias au sein des États participants de l'OSCE, de donner une alerte précoce en cas de violation de la liberté d'expression, et de soutenir les États membres dans la mise en œuvre de leurs engagements en matière de liberté d'expression et des médias. Le Hongrois Miklos Haraszti occupe le poste depuis mars 2004. Il a fait de nombreuses représentations afin que les accusations de libelle soient retirées du droit criminel. Récemment, il est intervenu dans

le cadre des événements entourant les caricatures de Mahomet pour soutenir le principe de la liberté de presse. En 2005, ses interventions les plus importantes ont été en Azerbaïdjan, après les élections de novembre pour condamner les attaques contre des journalistes, et au Bélarus pour dénoncer la détérioration de la situation de la presse écrite. Il est également intervenu en Allemagne et aux États-Unis.

K. Assemblée parlementaire

L'Assemblée parlementaire (AP) de l'OSCE est une organisation indépendante, avec son financement distinct, qui possède un pouvoir d'influence non décisionnel sur les activités de l'OSCE. Plus de 300 parlementaires nommés par leurs parlements respectifs se réunissent deux fois par an pour débattre d'un grand nombre de questions relatives à l'OSCE. Les parlementaires produisent des déclarations, des rapports et émettent des recommandations destinées à leurs gouvernements, leurs parlements et la société civile, concernant les trois dimensions de l'action de l'OSCE. Les décisions de l'AP se prennent par vote majoritaire plutôt que par consensus.

L'AP joue un rôle clé dans l'observation d'élections dans la région de l'OSCE et envoie régulièrement des délégations parlementaires auprès des opérations sur le terrain. L'Américain Alcee L. Hastings est président de l'AP depuis juillet 2004. Son Secrétaire général est l'Américain Spencer Oliver depuis janvier 1993, soit depuis le début de l'Organisation. Il a été renommé pour un mandat de cinq ans en juillet 2005.

OPÉRATIONS SUR LE TERRAIN

Les opérations sur le terrain dans 16 États accaparent près de 75 p. 100 du budget de l'OSCE. Dans la foulée de sa réforme des années 1990, l'Organisation soutient la transition démocratique des pays qui étaient communistes avant le démantèlement du Bloc de l'Est. Elle ne possède donc pas de missions en Europe de l'Ouest ou en Amérique du Nord, fait qui est fréquemment utilisé par la Russie comme un argument démontrant que l'Organisation applique « deux poids, deux mesures » dans ses relations avec les États participants, alors qu'elle prétend être coopérative et égalitaire. L'OSCE rétorque que ses opérations découlent d'engagements contractés de manière consensuelle et à l'invitation des pays eux-mêmes.

A. Europe du Sud-Est

Lorsque la CSCE a entrepris sa réforme pour devenir l'OSCE au début des années 1990, elle s'est dotée de capacités opérationnelles qu'elle a été appelée à déployer à la suite de l'éclatement du conflit en ex-Yougoslavie. Les six missions de l'OSCE en Europe du Sud-est accaparent la moitié du budget de l'Organisation, dont 37 millions d'euros pour la seule mission du Kosovo.

Créée en 1999, la mission de l'OSCE au Kosovo fait partie de la « Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo » (MINUK). Elle a la responsabilité du troisième de quatre piliers, soit celui de la démocratisation et de la création d'institutions⁽¹⁰⁾. L'OSCE contribue également de manière très importante aux efforts de la communauté internationale dans les autres républiques de l'ex-Yougoslavie (Bosnie-Herzégovine, Croatie, Serbie et Monténégro, et Macédoine). En Albanie, une présence plus modeste assiste le gouvernement dans sa réforme des institutions législatives et judiciaires.

B. Europe de l'Est

Les trois missions en Europe de l'Est (Biélorus, Ukraine et Moldova [aussi appelée Moldavie]) sont beaucoup plus modestes, avec un budget global de 4 millions d'euros. La mission au Biélorus a comme priorité la dimension économique et environnementale par la création d'un climat propice au développement de PME et l'élaboration d'un plan de surveillance de la qualité de l'eau. La mission en Moldova cherche à atténuer les tensions entre la région slave à majorité russophone de Transnistrie où les roumanophones (Moldaves) ont un accès difficile aux écoles. La mission en Ukraine s'occupe essentiellement du renforcement des institutions démocratiques, de la réforme du système pénal et du soutien au développement économique.

C. Caucase

La mission de l'OSCE en Géorgie est la troisième mission en importance (après celles du Kosovo et de Bosnie-Herzégovine). Elle sert de médiateur dans le conflit entre

(10) L'ONU est directement responsable de l'administration civile (pilier I), le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, de l'assistance humanitaire (pilier II), et l'Union européenne, de la reconstruction économique (pilier IV).

la Géorgie et ses régions autonomes d'Ossétie du Sud et d'Abkhazie, en plus de former les gardes chargés de la surveillance des zones frontalières. Elle est également active dans tous les autres aspects de son champ de compétences : consolidation du système électoral et des institutions démocratiques, contrôle des armes légères, lutte anti-terroriste, formation des forces policières, lutte contre la corruption et le trafic des êtres humains, gestion environnementale de l'eau potable, formation des enseignants sur les droits de la personne dans les zones de tension.

Les autres missions de la région, en Azerbaïdjan et en Arménie, sont moins importantes, mais impliquent tout de même un grand nombre d'activités dont l'organisation des forces de police, la gestion environnementale, la lutte contre la corruption et la promotion des réformes électorales.

D. Asie centrale

Les cinq missions de l'OSCE en Asie centrale sont modestes, mais couvrent l'ensemble du champ d'activités de l'organisation. Au Kazakhstan, des actions plus spécifiques sont menées dans le domaine environnemental, en particulier pour contrer les déversements pétroliers dans la mer Caspienne et pour sensibiliser la population aux dangers des sites contaminés par les essais nucléaires. Des activités du même type sont menées au Kirghizistan, avec un accent particulier sur les réformes démocratiques à la suite des élections de juillet 2005. Au Tadjikistan, la priorité sera le soutien aux initiatives de réforme démocratique, à la suite des élections de février et mars 2005 au cours desquelles de nombreuses irrégularités ont été soulevées par la mission d'observation de l'OSCE. En Ouzbékistan, l'OSCE a, entre autres, assisté les autorités dans l'élaboration d'un projet de loi facilitant la migration intérieure et formé des arbitres devant œuvrer à la médiation des différends commerciaux entre entrepreneurs. De plus, de nombreux États, dont le Canada, continuent à faire pression pour qu'une enquête internationale soit ouverte sur les événements tragiques qui se sont déroulés à Andijan en mai 2005. Au Turkménistan, la rigidité du gouvernement ne permet à l'OSCE de mener que des activités de sensibilisation, notamment sur le plan environnemental, et de maintenir le dialogue avec les autorités.

RÉFORME DE L'OSCE

Depuis que l'OSCE s'est dotée de mécanismes institutionnels permanents au début des années 1990, elle semble se trouver dans un état de réflexion permanente sur son rôle

et sa pertinence. Cette situation découle en grande partie de l'effritement du pouvoir de négociation de la Russie à mesure que s'étendent l'Union européenne et l'OTAN vers ce qu'elle considèrerait comme ses zones d'influence. Estimant que ses priorités se reflètent de moins en moins dans les décisions de l'Organisation, la Russie réclame un traitement plus égalitaire en bloquant le consensus et en menaçant de paralyser l'Organisation. La complexification des activités entraîne également des problèmes, puisque la règle du consensus sied mal aux décisions de gestion courante d'une organisation, alors qu'elle a été mise en place pour garantir la légitimité de déclarations politiques.

Il existe de plus une tension soutenue entre le principe, établi dès 1973, de la non-ingérence dans les affaires internes d'un État et certains engagements de la dimension humaine qui ont été précisés au début des années 1990. Avec la fin de la guerre froide, ce sont les conflits internes qui sont apparus comme la plus sérieuse menace pour la sécurité européenne. Les plus importants de ces conflits se sont surtout produits en Yougoslavie ou dans des États faisant à l'origine partie du Pacte de Varsovie. Lorsque des violations des engagements relatifs à la dimension humaine de l'OSCE étaient dénoncées, les États accusés invoquaient les articles de l'*Acte final de Helsinki de 1975* se rapportant à la non-intervention dans les affaires intérieures d'un autre État⁽¹¹⁾. Cette ambiguïté a été levée en 1991, dans le *Document de Moscou* de la Conférence sur la dimension humaine de la CSCE, dont le texte final consacre de fait la primauté de la dimension humaine : « [Les États participants] déclarent catégoriquement et irrévocablement que les engagements contractés dans le domaine de la dimension humaine de la CSCE sont un sujet de préoccupation directe et légitime pour tous les États participants et qu'ils ne relèvent pas exclusivement des affaires intérieures de l'État en cause »⁽¹²⁾. Cet engagement consensuel du *Document de Moscou* est venu hanter la Russie par la suite.

(11) Ce document fondateur énonce dix « Principes régissant les relations mutuelles des États participants », le Décalogue, auxquels il est souvent fait référence. L'énoncé du sixième de ces principes débute ainsi : « Les États participants s'abstiennent de toute intervention, directe ou indirecte, individuelle ou collective, dans les affaires intérieures ou extérieures relevant de la compétences nationales d'un autre État participant, quelles que soient leurs relations mutuelles ». *Acte final de Helsinki 1975*, p. 5 (http://www.osce.org/documents/mcs/1975/01/4136_fr.pdf). Le septième principe de ce décalogue contient un paragraphe affirmant que « les États participants sur le territoire desquels existent des minorités nationales respectent le droit des personnes appartenant à ces minorités à l'égalité devant la loi, leur donnent l'entière possibilité de jouir effectivement des droits de l'homme et des libertés fondamentales et, de cette manière, protègent leurs intérêts légitimes dans ce domaine ». *Ibid.*, p. 6.

(12) *Document de la réunion de Moscou de la Conférence sur la dimension humaine de la CSCE*, 3 octobre 1991, p. 2 (http://www.osce.org/documents/odhr/1991/10/13995_fr.pdf).

Pour plusieurs de ses activités, l'OSCE est de plus en concurrence avec d'autres organisations internationales. L'expansion vers l'est de l'Union européenne, de l'OTAN et du Conseil de l'Europe (qui comprend 46 des 55 États participants de l'OSCE) pose parfois un sérieux problème de chevauchement des activités qui remet en question la pertinence même de l'OSCE. Si des mesures de renforcement de la sécurité peuvent plus adéquatement être exercées par l'OTAN, pourquoi les confier à l'OSCE? Il en va de même pour l'Union européenne avec les activités économiques, et pour le Conseil de l'Europe avec les activités de démocratisation. Le principal atout de l'OSCE demeure sa composition et le réalisme de son approche inclusive qui garantit le maintien d'un canal de communication avec l'ensemble des États participants. Cette approche n'est certes pas une garantie de vertu démocratique, mais elle est une condition indispensable au maintien d'une zone de sécurité.

A. Le « Panel de personnes éminentes »

Toutes ces tensions se sont exacerbées en 2004, lorsque le Conseil ministériel de Sofia n'a pas été en mesure d'adopter une déclaration politique consensuelle, surtout en raison du désaccord de la Russie sur le projet de déclaration sur la situation en Ukraine, même si ce projet avait reçu l'accord du gouvernement ukrainien lui-même, ainsi que sur le retrait des bases militaires russes en Géorgie et en Moldova⁽¹³⁾.

En réaction à ses difficultés structurelles persistantes, le Conseil ministériel de Sofia a mis sur pied un « Panel de personnes éminentes » chargé de proposer une vision à plus long terme du développement stratégique de l'OSCE, mais surtout de répondre aux exigences de la Russie sans que l'Organisation en devienne l'otage. Le rapport, intitulé *Common Purpose*⁽¹⁴⁾, a été déposé au Conseil permanent le 27 juin 2005. Un processus de consultation a par la suite

(13) La Fédération de Russie a émis de nombreux commentaires suggérant qu'elle menace de se retirer de l'OSCE, ce qui ferait perdre à l'Organisation l'une de ses principales sources de légitimité. En réaction à la Déclaration du président en exercice lors du Conseil ministériel de décembre 2004, elle a affirmé : « La partie russe souligne que, compte tenu des dérives thématiques et géographiques qui persistent dans les activités de l'Organisation et de la pratique généralisée de “deux poids, deux mesures”, la question de l'utilité de l'OSCE et de sa capacité à répondre de manière appropriée aux défis modernes et à satisfaire aux intérêts et aux besoins réels des États participants se pose avec plus d'acuité que jamais ». *Déclaration de la délégation de la Fédération de Russie*, 12^e réunion du Conseil ministériel de l'OSCE, Sofia, 6 et 7 décembre 2004, p. 77 (http://www.osce.org/documents/mcs/2005/02/4307_fr.pdf).

(14) *Common Purpose: Towards a More Effective OSCE*, 27 juin 2005 (http://www.osce.org/documents/cio/2005/06/15432_en.pdf).

été mis en place afin qu'un projet de réforme puisse être adopté lors du Conseil ministériel de Ljubljana en décembre 2005.

Le mandat du Panel de personnes éminentes consistait à « passer en revue l'efficacité de l'organisation, de ses institutions et de ses structures, et fournir une appréciation quant aux défis à venir. Le Panel présentera des recommandations sur des mesures susceptibles de surmonter efficacement ces défis »⁽¹⁵⁾. De manière générale, le constat des problèmes auxquels est confrontée l'Organisation ainsi que ses forces sont clairement établis. En revanche, les recommandations demeurent soit à un haut niveau de généralité qui rend difficile l'évaluation de leurs conséquences effectives, soit liées à une réforme administrative qui, même importante, ne reflète pas le constat initial que l'existence même de l'Organisation est peut-être en jeu.

Le rapport comprend trois parties : la première analyse les avantages comparatifs de l'organisation, la deuxième réévalue les relations entre les trois dimensions de la notion de sécurité de l'OSCE, et la troisième propose les changements structurels appropriés.

Le rapport rappelle les principales caractéristiques qui distinguent l'OSCE des autres organisations en Europe : sa composition élargie et inclusive « de Vancouver à Vladivostok », son approche globale de la sécurité et ses opérations sur le terrain. Parmi les recommandations importantes, on peut noter entre autres :

- l'intensification des relations entre l'OSCE et les autres organisations internationales, en particulier l'ONU et le Conseil de l'Europe, dans les domaines où l'OSCE peut apporter une valeur ajoutée;
- le décloisonnement des activités et des structures liées à chacune des trois dimensions de la sécurité;
- le recentrage des activités de la dimension économique et environnementale vers une canalisation des ressources financières des organisations internationales mieux nanties plutôt que de mettre sur pied des projets autonomes pour lesquels l'OSCE n'a pas les ressources suffisantes;
- la standardisation des procédures de surveillance d'élections et la mise en valeur de l'expertise acquise par l'OSCE dans ce domaine;
- l'acquisition d'un statut légal par lequel l'OSCE deviendrait une organisation internationale à part entière;

(15) Conseil ministériel de l'OSCE, *Establishment of a Panel of Eminent Persons on Strengthening the Effectiveness of the OSCE*, décision n° 16/04, Sofia, 7 décembre 2004.

- l'élaboration de priorités à long terme explicites et le renforcement conséquent de la visibilité et des responsabilités du Secrétaire général dans tous les aspects opérationnels de l'organisation, en particulier les opérations sur le terrain;
- le maintien de la règle du consensus et l'identification des pays qui bloquent le consensus;
- le recentrage des travaux du Conseil ministériel sur la Déclaration politique plutôt que sur l'analyse de rapports et la résolution de problèmes courants dont pourrait se charger le Conseil permanent;
- l'amélioration de l'efficacité des opérations sur le terrain, particulièrement en ce qui concerne la clarté des mandats conclus avec le pays hôte, la reddition de comptes et la transparence dans la sélection des responsables de mission.

Les attentes étaient très élevées lors du Conseil ministériel de Ljubljana en décembre 2005. De nombreux États auraient espéré que certaines des recommandations du « Panel de personnes éminentes » puissent y être adoptées et intégrées à une déclaration politique consensuelle. Cela aurait donné un nouvel élan à l'Organisation en mettant en avant une vision commune des objectifs à poursuivre. La chose ne s'est pas produite et, comme solution de remplacement, le Conseil ministériel de Ljubljana a adopté une « feuille de route »⁽¹⁶⁾ qui reporte au Conseil de décembre 2006 l'essentiel des décisions importantes.

B. Le Rapport de l'Assemblée parlementaire

Parallèlement aux travaux du Panel de personnes éminentes, l'AP de l'OSCE, conjointement avec la Swiss Foundation for World Affairs, a entrepris sa propre démarche de réflexion sur l'avenir de l'Organisation et a tenu un colloque à Washington en juin 2005⁽¹⁷⁾. Le rapport du Panel ne mentionne qu'une seule fois l'AP, la confinant à un rôle modeste de véhicule de sensibilisation aux activités de l'OSCE auprès des parlements nationaux. Évidemment, le rapport de l'AP adopte une tout autre perspective sur son propre rôle, mais aboutit à des

(16) Conseil ministériel de l'OSCE, « Décision n° 17/05. Renforcement de l'efficacité de l'OSCE », Ljubljana, 6 décembre 2005 (http://www.osce.org/documents/mcs/2005/12/17487_fr.pdf).

(17) Report of the Colloquium on « The Future of the OSCE », Washington, 5 et 6 juin 2005 (http://www.osce.org/documents/pa/2005/06/15378_en.pdf). Le rapport présenté en 2003 par le Canadien Clifford Lincoln, lorsqu'il était rapporteur de la Commission générale pour les affaires politiques et la sécurité de l'AP de l'OSCE, replace dans une perspective beaucoup plus substantielle les débats dont ne peuvent rendre compte les rapports du Panel et de l'AP. Plusieurs conclusions du Rapport de l'AP en sont vraisemblablement inspirées. Le rapport de M. Lincoln est disponible en ligne (<http://www.oscepa.org/admin/getbinary.asp?fileid=204>).

conclusions similaires sur la majorité des autres questions, dont le renforcement des pouvoirs du Secrétaire général.

L'élément le plus distinctif du rapport est son insistance sur la perte d'importance politique de l'OSCE aux yeux des États participants. Ce constat s'illustre par le rabaissement du niveau hiérarchique des représentants aux réunions du Conseil ministériel. Le rapport rejette les critiques dénonçant l'hypertrophie de la dimension humaine par rapport à la dimension politico-militaire et à la dimension économique et environnementale, mais propose tout de même d'accroître les activités reliées à ces deux dernières, si cet accroissement ne se fait pas au détriment de la dimension humaine. Le rapport recommande aussi :

- la modification de la règle du consensus pour les décisions liées au budget, à l'embauche et à l'administration;
- l'octroi d'un rôle décisionnel à l'AP pour certaines décisions de l'OSCE, dont l'approbation du budget;
- l'amélioration du professionnalisme du personnel impliqué dans les opérations sur le terrain.

Le rapport a été entériné par une résolution de l'AP de juillet 2005, mais n'a pas fait l'objet d'importants débats. Dans son allocution au Conseil ministériel de Ljubljana en décembre 2005, le président de l'Assemblée parlementaire, Alcee L. Hastings, a regretté l'impossibilité d'arriver à un consensus et a fait valoir que l'OSCE gagnerait à reconnaître un rôle accru à son Assemblée parlementaire.

L'OSCE ET LE CANADA

Le Canada participe activement à l'OSCE depuis le début. Il apprécie tout particulièrement le lien établi dans l'Organisation entre les questions de sécurité régionale et les activités de la dimension humaine, en particulier la bonne gouvernance et les droits de la personne, les normes électorales, l'égalité hommes-femmes, la liberté des médias, l'État de droit, et la lutte contre la discrimination, l'intolérance et la haine. Le Canada partage de plus les objectifs de l'OSCE en matière de sécurité, en particulier concernant la lutte contre le terrorisme, le trafic des êtres humains, la prolifération des armes légères et la vulnérabilité des

infrastructures frontalières et policières. Le Canada consacre un budget annuel de 17,6 millions de dollars aux activités de l'OSCE.

Le Canada a fourni un apport substantiel aux activités d'observation des élections, notamment en Ukraine et dans les États d'Asie centrale. En 2004, le directeur général des élections du Canada a participé aux réunions visant l'élaboration de normes électorales. Parmi les autres aspects de l'action de l'OSCE que le Canada a soutenus, on peut noter :

- les politiques de l'OSCE visant l'intégration d'une perspective d'égalité hommes-femmes dans ses politiques;
- l'élaboration d'une politique anti-terroriste, d'activités de déminage et de vérification militaire, notamment l'adoption d'une initiative canadienne sur l'échange de renseignements concernant les mines antipersonnel et les engins explosifs laissés après un conflit;
- la tenue en février 2005 de la conférence d'examen du Traité « Ciel ouvert » de 1992, permettant l'observation aérienne de l'application des engagements militaires des États participants;
- la signature par l'Agence canadienne de développement international d'un accord-cadre avec l'OSCE pour le financement de programmes destinés à la Bosnie, à la Géorgie, au Tadjikistan et à la Serbie-Monténégro.

Le Canada s'est cependant montré critique sur les aspects suivants :

- la résistance de la Russie à remplir complètement les engagements pris lors du Sommet d'Istanbul de 1999 concernant le retrait de ses troupes de Moldova, une situation qui bloque la ratification de la version adaptée du *Traité sur les forces armées conventionnelles en Europe*;
- l'ambiguïté qui persiste quant à la personnalité et au statut juridique de l'OSCE, en tant que « conférence » ou « organisation internationale »;
- la fragmentation des actions de l'OSCE contre la discrimination en ciblant le judaïsme, l'Islam et certaines autres collectivités particulières, plutôt que d'adopter l'approche globale que préconise le Canada envers toutes les collectivités potentiellement vulnérables.

Lors du Conseil ministériel de Ljubljana, l'Ambassadeur du Canada à l'OSCE, Barbara Gibson a fait connaître sa déception face aux efforts de réforme : « Jusqu'à présent, nous n'avons guère progressé pour ce qui est de reformuler notre dessein commun pour le

XXI^e siècle »⁽¹⁸⁾. Elle a affirmé vouloir soutenir la rationalisation des méthodes de travail de l'OSCE en instaurant un système de planification axé sur les résultats. Le Canada assurera la présidence du Forum pour la coopération en matière de sécurité à l'automne 2006. Les priorités seront l'accroissement des interactions entre le Forum et les autres institutions de l'OSCE, ainsi que le renforcement des programmes de contrôle des armes légères.

CONCLUSION

L'avenir de l'OSCE dépendra en grande partie de sa capacité à faire valoir ses avantages concurrentiels par rapport au Conseil de l'Europe, à l'OTAN et à l'Union européenne elle-même sur les questions de sécurité qui sont communes à l'ensemble des 55 États participants. Cela implique qu'une réponse puisse être donnée à la question : « Sur le plan de la sécurité, que se passerait-il entre Vancouver et Vladivostok si l'OSCE n'existait plus? » La réponse, qu'elle justifie ou non le maintien de l'Organisation, dépendra sans doute de la valeur que les États participants accordent à sa composition même. Jugeront-ils qu'il vaut la peine de réunir en un même forum l'Europe, l'Eurasie et l'Amérique du Nord, c'est-à-dire, outre l'Australie et la Nouvelle-Zélande, cet ensemble que l'on appelle communément « l'Occident »?

(18) « Déclaration de l'Ambassadeur Barbara Gibson, chef de la délégation du Canada au 13^e Conseil ministériel de l'OSCE », Ljubljana, 5 décembre 2005 (http://www.osce.org/documents/mcs/2005/12/17307_fr.pdf).

ANNEXE 1

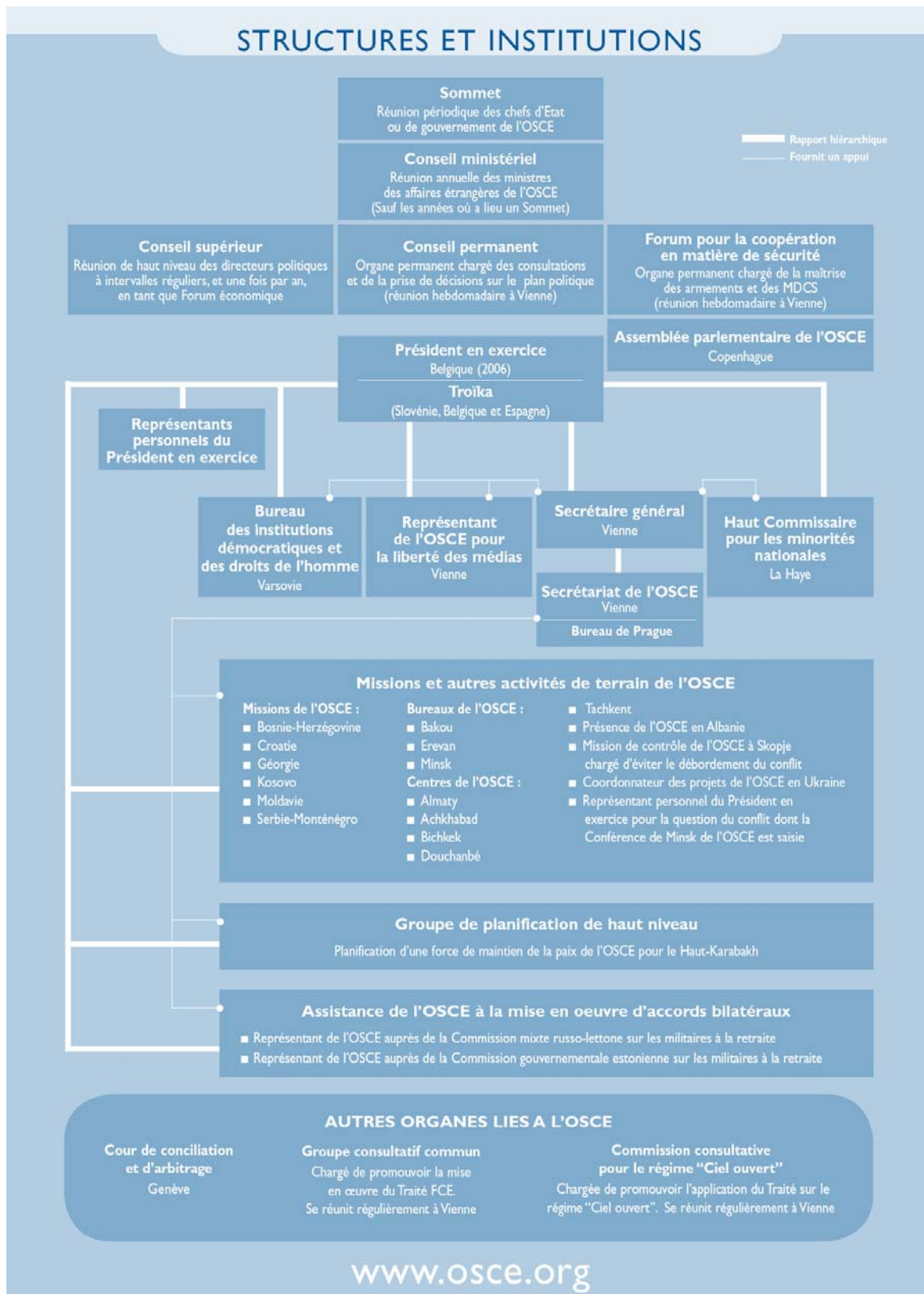
ÉTATS PARTICIPANTS DE L'OSCE⁽¹⁾

ETATS PARTICIPANTS DE L'OSCE

- Albanie
 - Allemagne
 - Etats-Unis d'Amérique
 - Andorre
 - Arménie
 - Autriche
 - Azerbaïdjan
 - Belgique
 - Biélorussie
 - Bosnie-Herzégovine
 - Bulgarie
 - Canada
 - Chypre
 - Croatie
 - Danemark
 - Espagne
 - Estonie
 - ex-République yougoslave de Macédoine
 - Finlande
 - France
 - Géorgie
 - Grèce
 - Hongrie
 - Irlande
 - Islande
 - Italie
 - Kazakhstan
 - Kirghizistan
 - Lettonie
 - Liechtenstein
 - Lituanie
 - Luxembourg
 - Malte
 - Moldavie
 - Monaco
 - Norvège
 - Ouzbékistan
 - Pays-Bas
 - Pologne
 - Portugal
 - Roumanie
 - Royaume-Uni
 - Fédération de Russie
 - Saint-Marin
 - Saint-Siège
 - Serbie-Monténégro
 - Slovaquie
 - Slovénie
 - Suède
 - Suisse
 - Tadjikistan
 - République tchèque
 - Turkménistan
 - Turquie
 - Ukraine
- Partenaires pour la coopération**
- Afghanistan
 - Japon
 - République de Corée
 - Mongolie
 - Thaïlande
- Partenaires méditerranéens pour la coopération**
- Algérie
 - Egypte
 - Israël
 - Jordanie
 - Maroc
 - Tunisie

(1) Extrait du site Web de la présidence belge de l'OSCE
(<http://www.osce2006.be/fr/pdf/publications/FSjan06.pdf>).

ANNEXE 2 ORGANIGRAMME DE L'OSCE⁽¹⁾



(1) Extrait du site Web de la présidence belge de l'OSCE (<http://www.osce2006.be/fr/pdf/publications/FSjan06.pdf>).