

OSCE – ORGANISATION POUR LA SECURITE ET LA COOPERATION EN EUROPE

Pendant notre voyage à Vienne, le point fort a été pour moi la découverte d'un organisme dont j'ignorais jusqu'à l'existence même et qui a pourtant un rôle important au plan mondial. Je crois que la surprise a été la même pour certains de mes compagnons de voyage. Je vais essayer de vous transmettre ce que j'ai cru comprendre des buts et du fonctionnement de cet organisme.

HISTORIQUE

Les origines de l'OSCE doivent être recherchées dans la phase de détente entre l'est et l'ouest qui s'est amorcée dans les années 1970. A ce moment a été créée la CSCE (Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe).

En effet, des rencontres sur deux ans, à Helsinki et à Genève, ont abouti à la signature, en août 1975, de ce qu'on a appelé « l'acte final d'Helsinki ». Cet acte contenait un certain nombre d'engagements clés dans les domaines politico-militaires, économiques et environnementaux ainsi qu'en matière de droits de l'homme et de démocratie. Il a été établi alors ce que l'on a appelé le « Décalogue », c'est-à-dire une liste de dix principes fondamentaux devant régir le comportement des Etats, envers leurs citoyens d'une part et envers les autres pays d'autre part.

Jusqu'en 1990, la CSCE a fonctionné, essentiellement, à travers une série de réunions et de conférences, comme un forum de discussion permettant aux différents Etats de prendre publiquement un certain nombre d'engagements et, aux autres Etats, de vérifier que ces engagements étaient bien remplis.

Avec la fin de la guerre froide, la CSCE a été mise sur une nouvelle voie par le Sommet de Paris, en novembre 1990. Dans ce que l'on a appelé la « Charte de Paris pour une nouvelle Europe », il a été demandé à la CSCE de jouer un rôle dans la gestion de ce changement historique. A la suite de cela, l'organisme a été doté d'institutions permanentes et de capacités opérationnelles. Son nom a également changé, en décembre 1994, lors du Sommet de Budapest réunissant des chefs d'Etat et de gouvernement. La dénomination actuelle est donc OSCE (Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe)

PAYS PARTICIPANTS

Au moment de l'acte final d'Helsinki, il y avait 35 pays participants. Aujourd'hui, l'OSCE réunit 56 Etats membres.

Ils appartiennent à différentes catégories :

- Tous les pays de l'Union Européenne ;
- D'autres pays de l'Europe de l'Ouest tels la Norvège, l'Islande, la Suisse, Monaco et même le Saint-Siège ; par extension, la Turquie ;
- Les pays de l'ex-Yougoslavie (Albanie, Bosnie-Herzégovine, Croatie, Macédoine, Monténégro, Serbie) ;

- Des pays de l'Est européen et notamment la Biélorussie, la Moldavie, l'Ukraine, la Russie (on peut dire que la zone couverte par l'OSCE va jusqu'à Vladivostok) ;
- Des pays de l'Est situés plus au sud et notamment l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Géorgie, le Kazakhstan, le Kirghizistan, l'Ouzbékistan, le Turkménistan. Il s'agit de contrées qu'il est difficile de situer sur la carte ; c'est pourquoi j'ai amené une carte pour ceux qui voudraient des précisions ;
- Enfin, des pays du continent américain : Canada et Etats-Unis.

Outre les participants proprement dits, différents Etats sont simplement partenaires, c'est-à-dire siègent comme observateurs. Ce sont notamment l'Afghanistan, l'Australie, la Corée du sud, le Japon, Israël, la Jordanie ainsi que des pays du Maghreb Algérie, Maroc et Tunisie.

BUDGET

Le financement est assuré par les contributions de chacun des 56 pays membres, les cotisations étant calculées en fonction des possibilités de chacun des Etats.

A noter que l'Union Européenne fournit entre de 60 à 70 % du budget. Pourquoi cette générosité ? La raison semble assez évidente : l'Europe a le plus grand intérêt, pour sa propre sécurité et pour son propre bien-être, à ce que les pays qui l'entourent vivent en paix et ne fomentent pas du terrorisme.

A noter également qu'il existe, à Vienne, un ambassadeur permanent de l'Union Européenne auprès de l'OSCE. Grâce à l'entregent de M. Alessandri, nous avons eu une réunion de travail avec cet ambassadeur, qui est de nationalité suédoise, et ceci dans les locaux de son ambassade.

Pour l'année 2011, le budget de l'OSCE s'élève approximativement à 150 millions d'Euros.

Ce budget permet de rémunérer :

- Quelque 550 personnes réparties dans les différentes antennes de l'OSCE (Vienne, Varsovie, Prague, La Haye)
- Quelque 2.300 personnes qui sont sur le terrain, dans les pays où l'OSCE a entrepris des actions (actuellement 17 implantations géographiques). Je reviendrai sur cette question.

MISSIONS DE L'OSCE

Cet organisme s'est donné pour mission la gestion des conflits, par l'alerte, la prévention, la gestion des crises et ultérieurement la remise en ordre après conflit, tout ceci étant synthétisé sous le terme global de « Sécurité ».

Cette sécurité est envisagée à la fois dans ses aspects politico-militaires, économiques et environnementaux et enfin humains.

L'OSCE aborde la dimension politico-militaire par la maîtrise des armements, la réforme militaire, la police, la gestion des frontières et la lutte contre le terrorisme Elle s'efforce

d'accroître la sécurité militaire en favorisant une ouverture, une transparence et une coopération accrues entre Etats participants.

La prospérité économique est aussi un des piliers de la stabilité et l'OSCE s'attache à favoriser la coopération entre Etats et la bonne gouvernance économique.

Dans le même ordre d'idées, les dirigeants de la planète ont désormais conscience que les changements environnementaux peuvent mettre en péril la sécurité. Depuis sa création, l'OSCE œuvre avec les Etats participants pour assurer une gestion rationnelle des déchets dangereux, pour sensibiliser aux problèmes d'environnement et pour favoriser la coopération en matière de partage des ressources naturelles.

Enfin une sécurité durable n'est possible que si les droits de l'homme et les libertés fondamentales sont respectés. Les activités de l'OSCE portent donc sur la démocratisation, les élections libres, la parité des sexes, la liberté des medias, les droits des minorités, l'état de droit ainsi que la tolérance et la non-discrimination. Les programmes d'éducation font également partie de cet ensemble.

MODALITES DE FONCTIONNEMENT

J'ai photocopié en quelques exemplaires l'organigramme de l'OSCE et vous demande de vous les partager. Comme vous pourrez le constater, c'est assez compliqué.

Le fonctionnement de cet organisme est d'inspiration anglo-saxonne, très pragmatique et, nous qui sommes des latin, habitués au droit écrit, nous nous trouvons un peu désorientés. En particulier, il n'y a presque jamais de vote : tout se décide par consensus c'est-à-dire que l'on discute à l'infini et qu'une mesure déterminée est adoptée seulement lorsque personne ne s'y oppose plus.

La présidence est assurée par un pays donné, représenté par son chef d'Etat. Le président est nommé pour un an et la direction effective de l'ensemble est assurée, comme pour l'Union Européenne, par une troïka composée du président en exercice, de son prédécesseur et de son successeur.

J'ai demandé comment était nommé le président. Là aussi, il n'y a pas d'élection. Un chef d'Etat se propose et, si personne ne s'y oppose, il est nommé.

Actuellement, la troïka comprend le Kazakhstan qui présidait l'année dernière, la Lituanie qui préside actuellement et l'Irlande qui présidera l'année prochaine.

On peut s'étonner que l'OSCE ait été présidée par le Kazakhstan qui n'est pas exactement considéré comme un pays très démocratique. Son président vient de se faire réélire avec un score digne de l'ère soviétique. J'y reviendrai.

De temps en temps, l'OSCE organise un Sommet des chefs d'Etat des différents pays participants. Le dernier s'est tenu à Astana au Kazakhstan, en 2010.

Il n'y a pas un sommet tous les ans et, les autres années, il y a une réunion annuelle que l'on appelle « Conseil Ministériel » où se retrouvent les ministres des affaires étrangères des pays participants. Il s'agit d'une sorte d'assemblée générale qui fixe les grandes orientations de l'organisme.

Parallèlement, il existe l'Assemblée parlementaire de l'OSCE qui dispose d'un secrétariat permanent à Copenhague et réunit plus de 300 parlementaires des Etats participants.

Mais les activités effectives de l'OSCE relèvent de deux instances :

- Le Conseil Permanent qui, chaque semaine à Vienne, réunit les ambassadeurs des pays participants et les partenaires de la coopération. C'est à ce niveau que se tiennent les discussions politiques (nous avons eu la chance d'assister à une de ses réunions et j'y reviendrai) ;
- Le forum pour la coopération en matière de sécurité dans le cadre duquel se discutent les questions militaires ; ce forum réunit, également à Vienne, les mêmes partenaires pour des réunions elles aussi hebdomadaires.

Toutes ces assemblées délibératives se reposent sur des instances administratives

- A Vienne, se trouve le Secrétariat qui s'occupe des affaires générales. Le siège de Vienne abrite également les services compétents pour la prévention des conflits, les activités économiques et environnementales, la lutte contre le terrorisme, la police et la lutte contre la traite des êtres humains.
- A Varsovie, on trouve le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme. Celui-ci notamment observe les élections, l'application des droits de l'homme dans la région et accueille ce que l'on appelle la « réunion annuelle sur la mise en œuvre de la dimension humaine » et qui est la plus grande conférence européenne sur les droits de l'homme.
- A La Haye, on trouve le « Haut Commissaire pour les minorités nationales » qui recourt à la diplomatie discrète pour tenter de désamorcer les tensions ethniques qui risqueraient de menacer la paix.
- A Prague, se trouve un diverticule du Secrétariat de l'OSCE, lequel coordonne les actions sur le terrain (je reviendrai sur cette question).

LE FORUM DE DISCUSSION

Le principal intérêt de l'OSCE est de constituer une plateforme de rencontre entre des Etats qui sont plus ou moins en conflit et n'ont plus de relations diplomatiques normales. Citons les confrontations récentes entre la Russie et la Géorgie à propos de l'Ossétie du sud. Bien sûr, les choses ne s'arrangent pas forcément mais la situation serait sans doute pire sans aucun dialogue. En outre, il y a l'espoir sous-jacent qu'à force de se parler, et avec l'entremise de conseillers bienveillants, on finisse par trouver un modus vivendi.

Par ailleurs, l'OSCE organise de nombreuses conférences, sur les sujets les plus divers, où se rencontrent des gens venus d'horizons très divers. On espère ainsi dégager des éléments de solutions à mettre en œuvre.

Pour mieux appréhender le contenu des travaux de l'OSCE, je me suis rendue sur le site de l'organisme et vous donne ce que j'y ai trouvé au chapitre « Actualités » :

- A Astana, le 4 avril, le coordinateur de la mission d'observation électorale au Kazakhstan a publié un communiqué de presse pour dénoncer les lacunes et irrégularités constatées lors des élections présidentielles qui se sont déroulées la veille. A noter que Mme Ashton, au nom de l'Union Européenne, a repris cette condamnation dans un communiqué ;
- A Varsovie, le 8 avril, il y a eu une journée internationale des Roms au cours de laquelle on s'est préoccupé des moyens propres à obtenir des chiffres précis concernant leur nombre et leur localisation, ce recensement devant orienter les actions destinées à lutter contre leur discrimination ;
- A Varsovie, le 8 avril, la représentante de l'OSCE pour la liberté des médias a fermement condamné l'attentat à la bombe contre un journaliste de télévision à Nicosie ;
- Le 9 avril, a été officiellement lancé un réseau public-privé de médiateurs comprenant 25 équipes réparties dans le sud du Kirghizistan
- A Vienne, le 14 avril, il y a eu une réunion concernant les droits de l'homme, laquelle a conclu que, dans chacun des pays, il était nécessaire d'augmenter les ressources des institutions chargées de cette question et de les protéger des interventions gouvernementales ;
- Le 14 avril, communication commune d'un ambassadeur français et d'un ambassadeur américain, associés à un diplomate russe, à la suite d'un déplacement en Arménie, Azerbaïdjan et Russie, en vue d'aboutir à un traité de paix faisant suite au cessez-le-feu intervenu précédemment ;
- A Tunis, le 18 avril, la ministre des Affaires étrangères de Lituanie, présidente en exercice, a rencontré les autorités tunisienne en vue d'étudier comment l'OSCE pourrait aider la Tunisie dans cette période de transition vers la démocratie.

LES ACTIONS SUR LE TERRAIN

L'une des originalités de l'OSCE consiste à ne pas être seulement une institution où l'on discute plus ou moins du sexe des anges. Il y a, sur le terrain, des actions pratiques.

En effet, l'OSCE a développé des méthodes de travail, des expertises dans tous les domaines de la sécurité. Ces connaissances sont mises à la disposition des pays qui en font la demande. Il faut insister sur le fait que jamais l'OSCE ne propose elle-même ses services. Par ailleurs, elle intervient seulement lorsqu'il n'existe pas d'autres instances susceptibles d'accomplir cette tâche.

C'est ainsi qu'elle a 17 missions sur le terrain, essentiellement dans les pays de l'ex-Yougoslavie, dans les pays de l'Est (Moldavie et Ukraine), dans le Caucase du sud et en Asie centrale.

Je ne suis pas en mesure de décrire les différentes actions menées dans ces divers pays. Je me contenterai d'un seul exemple, ce qui se fait au Kirghizistan.

Nous avons en effet pu avoir des données sur cette question car nous avons eu la chance d'assister à une partie de la réunion hebdomadaire du Comité Permanent réunissant les ambassadeurs des différents pays participants.

En juin 2010, il y a eu, au Kirghizistan, des troubles inter-ethniques et les dirigeants du pays ont pris conscience de la nécessité de réformer leurs forces de police. Ils ont demandé à l'OSCE de les aider dans cette tâche, ce qui a été accepté.

On sait que cet Etat fait partie des ex-républiques soviétiques dont les frontières ont été tracées au temps de Staline sans beaucoup de souci des réalités. C'est ainsi qu'en Kirghizistan on trouve une forte minorité ouzbèke. Lors des incidents inter-ethniques entre Kirghizes et Ouzbèkes, la police a pris parti pour les Kirghizes et s'est livrée semble-t-il à des atrocités.

Le travail est immense car, selon un rapport que j'ai eu entre les mains, il faut transformer une police orientée vers la défense de l'Etat en une police se consacrant à la sécurité des citoyens. Il faut agir dans plusieurs domaines tels qu'une réforme de la législation, la modification des instructions pratiques données aux policiers, et un meilleur enseignement pour les futurs policiers. Il est aussi prévu d'encourager l'embauche de personnel féminin ainsi que la constitution d'équipes inter-ethniques de policiers.

Lors de la réunion à laquelle nous avons assistée, un ambassadeur (allemand je crois) a rendu compte d'une mission sur le terrain qu'il a menée, avec deux autres personnes, et au cours de laquelle ont été définies les grandes lignes de ce pourrait être l'intervention de l'OSCE. A ce sujet, il a indiqué avoir reçu un excellent accueil de la police sur place, ce qui est indispensable pour la réussite du projet.

Pour tout cela, bien évidemment, il faut un financement. Une liste des pays ayant promis une participation était jointe au rapport qui nous a été distribué. En séance, deux autres pays ont promis leur participation : la Suisse et le Canada. L'ambassadeur russe a également pris la parole mais pour quelques mots bénisseurs relevant de la parfaite langue de bois et sans aucune promesse.

LUTTE CONTRE LE TERRORISME

Les différentes personnes que nous avons rencontrées ont beaucoup insisté sur le rôle important joué par l'OSCE en matière de lutte contre le terrorisme.

Dans la philosophie de cet organisme, le terrorisme est un crime en toutes circonstances, même s'il est pratiqué par des peuples cherchant à se libérer de la dictature.

On nous a donné quelques indications concernant les expertises développées par l'OSCE en vue de déjouer les attentats terroristes :

- Sécurisation des documents de voyage (passeports) ;
- Surveillance des containers susceptibles de transporter des armes
- Coopération en matière criminelle
- Usage d'internet à des fins de terrorisme

- Suppression du financement du terrorisme
- Solidarité avec les victimes
- Protection de l'infrastructure énergétique
- Sécurité des sources radioactives
- Prévention de la prolifération des matières dangereuses.

CONCLUSION

Après ce tour d'horizon, je ne suis pas sûre d'être en mesure de conclure sur l'utilité et l'efficacité de l'OSCE. En essayant de définir son fonctionnement, je suis allée de surprise en surprise.

Donc, plutôt que de donner mes propres conclusions, je souhaiterais ouvrir la discussion afin que les personnes qui ont fait le voyage de Vienne puissent donner leur sentiment à ce sujet.