

# L'OSCE et la crise ukrainienne

samedi 26 avril 2014, par [Maxime LEFEBVRE](#)

**Dans la crise ukrainienne, quel est le rôle de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe ? Le Représentant permanent de la France auprès de l'OSCE répond en cinq points. Puis il ouvre le débat : l'OSCE va-t-elle devenir l'enceinte où se traitent les différents avec la Russie ? Voici un document de référence sur une organisation trop souvent méconnue.**

AVANT la crise ukrainienne, l'OSCE était une organisation un peu dormante, prise entre les débats ronflants sur la « communauté de sécurité » (grand thème du sommet d'Astana de 2010) et la réalité d'un fossé croissant entre les Occidentaux d'une part, [la Russie](#) et de rares affidés d'autre part. [La crise en Ukraine](#) a remis cette organisation au centre du jeu, sans en faire autre chose qu'un mécanisme dans les rouages compliqués de la géopolitique européenne.

## Une organisation unique dans l'architecture de sécurité européenne

L'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe est un produit de la guerre froide, et plus précisément de la période de la détente, où il était question d'amorcer un dialogue est-ouest en Europe (1973-1975). L'Acte d'Helsinki de juillet 1975, avec ses dix principes (le « décalogue »), a été à l'époque un « big deal », confirmant les frontières issues de la Seconde guerre mondiale (demande soviétique), et faisant accepter les principes des droits de l'homme (demande occidentale), qui ont été au fondement de l'ingérence occidentale dans la situation des pays de l'Est (cf. les « Helsinki watch », ancêtre de *Human rights watch*). Pour certains, le processus de la CSCE a apporté une contribution non négligeable à la défaite finale du camp soviétique dans la guerre froide.

Après la fin de la guerre froide, l'OSCE (la « conférence » est devenue « organisation » en 1994) a connu un fort développement. Les engagements d'Helsinki ont été étendus (Charte de Paris sur la sécurité en Europe). Des instruments de maîtrise des armements ont été mis au point (traité de désarmement sur les forces conventionnelles en Europe, document de Vienne sur les mesures de transparence et de confiance, traité « ciel ouvert » permettant le survol des Etats parties). Des « structures autonomes » ont été mises en place (Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme à Varsovie, Haut Commissaire aux minorités nationales, Représentante pour la liberté des médias, Cour de conciliation et d'arbitrage). Des missions se sont déployées sur le terrain.

L'OSCE est une organisation légère, presque fragile, plastique et traversée de tensions politiques.

Malgré cette montée en puissance, l'OSCE reste une organisation légère, presque fragile, plastique et traversée de tensions politiques. Elle n'a pas la personnalité juridique. Son budget est dérisoire (moins de 150 millions de dollars, un millième du budget de l'Union européenne). Son effectif est faible (300 personnes dans le siège des institutions, à Vienne, Varsovie et La Haye). Sa structure est éclatée, comprenant, outre les institutions, une quinzaine de missions ou de bureaux de terrain (Europe orientale, Caucase, Asie centrale, Balkans).

Le territoire couvert par l'OSCE est immense : **57 Etats participants de Vancouver à Vladivostok**, le dernier Etat admis étant la Mongolie ; à quoi s'ajoutent 11 pays partenaires (6 au sud de la Méditerranée,

5 en Asie - le Japon mais pas la Chine). L'OSCE offre une lecture particulière de la géopolitique européenne, qui est l'héritage de la guerre froide (la dimension est-ouest, OTAN contre pacte de Varsovie) et de l'Empire soviétique (d'où la présence de l'Asie centrale). En même temps, c'est une organisation qui a sa spécificité et son utilité par rapport aux organisations « occidentales » (UE, OTAN) ou au Conseil de l'Europe, qui ne comprend « que » 47 Etats membres. **C'est la seule enceinte multilatérale en Europe où parlent à la même table, d'égal à égal, [les Etats-Unis](#) et [la Russie](#).**



## Le rôle de l'OSCE dans la crise ukrainienne

L'OSCE a été mobilisée dans [la crise ukrainienne](#) de cinq manières différentes.

L'OSCE est d'abord un forum, une enceinte pour **dialoguer et échanger**. C'est l'héritage de la CSCE, qui n'était au départ qu'une conférence. Les ambassadeurs se réunissent chaque semaine dans deux formats différents : le conseil permanent pour traiter des questions politiques, le forum de coopération en matière de sécurité pour traiter des questions militaires. [L'Union européenne s'exprime d'une seule voix](#), ce qui oblige [les pays européens](#) à se concerter en amont pour définir des positions communes, a l'avantage de réduire le temps du débat au conseil permanent (d'autant qu'une bonne dizaine de pays en moyenne ont l'habitude de s'aligner sur l'intervention de l'UE), et n'empêche pas de temps en temps les délégués nationaux de l'UE de prendre la parole, quand ils en éprouvent la nécessité.

Dans le cas de [la crise ukrainienne](#), l'OSCE a eu **une fonction tribunicienne**, amenant l'Ukraine et les Occidentaux (Etats-Unis, UE) à dénoncer la violation par [la Russie](#) des principes fondateurs du droit international, de l'Acte d'Helsinki et de la Charte des Nations Unies (non recours à la force, respect de la souveraineté et de l'intégrité territoriale des Etats). Comme à l'ONU, cette dénonciation s'est étendue de l'univers (plus ou moins) feutré des réunions diplomatiques à des polémiques publiques, en particulier de la part des Etats-Unis et de la Russie.

Le deuxième rôle de l'OSCE est celui d'**une force de médiation**. L'OSCE est impliquée dans différentes négociations en Europe ([Transnistrie](#), Haut Karabakh, Géorgie). Elle est en général représentée par le pays en présidence (la Suisse depuis le 1er janvier 2014, et pour un an), sauf dans le cas du Haut Karabakh (format particulier du « groupe de Minsk » et des trois coprésidents français, américain et russe). La fonction de Secrétaire général (actuellement l'Italien Lamberto Zannier) est plus faible à l'OSCE qu'au Conseil de l'Europe, à l'OTAN ou à l'UE (« Haut Représentant ») : il est sous l'autorité de la présidence.

Le basculement de la crise interne vers une gestion internationale de la question ukrainienne.

Dès le début de sa présidence, la Suisse a cherché à s'imposer dans un rôle de médiateur dans [la crise ukrainienne](#), qui n'était encore qu'une crise interne (le pouvoir de V. Ianoukovitch contre les manifestants du Maïdan). Mais Madame C. Ashton - Haute Représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité - cherchait aussi de son côté à jouer ce rôle de médiation, et finalement ce sont les trois ministres du « triangle de Weimar » (France, Allemagne, Russie) qui ont imposé le 21 février 2014 un accord entre le pouvoir et l'opposition ukrainienne, prévoyant le retour à la Constitution de 2004 et l'avancement des élections présidentielles à la fin 2014 au plus tard. **C'est la première fois depuis sa création que le « triangle de Weimar » se manifestait ainsi par un rôle actif et concret.** Même si l'accord (paraphé, dans sa version initiale, par un représentant de la Russie), est devenu caduc dès le lendemain, avec la poursuite des manifestations et la fuite puis la destitution de V. Ianoukovitch, il a symbolisé le basculement de la crise interne vers une gestion internationale de la question ukrainienne.

La présidence suisse s'est emparée de ce « momentum » en nommant un « envoyé spécial » (le diplomate Tim Guldemann, ambassadeur de Suisse à Berlin), en proposant la création d'un « groupe de contact » (discours de M. Burkhalter, ministre suisse des affaires étrangères, au Conseil de sécurité de l'ONU), et en mobilisant tous les instruments de l'organisation pour stabiliser [l'Ukraine](#) (rôle du bureau de l'OSCE à Kiev pour lancer des projets concrets, rôle de la représentante pour la liberté des médias, rôle du BIDDH pour superviser les nouvelles élections). Avec l'escalade de la crise (soulèvement organisé de la Crimée, annexée par la Russie après un référendum hâtivement tenu le 16 mars 2014), la présidence suisse a cherché à mettre au point un groupe de contact à Vienne, où l'on a commencé à discuter du mandat d'une mission de stabilisation de l'OSCE. Finalement, sous la pression des [Etats-Unis](#) et de l'UE, qui ont décidé une stratégie de « riposte graduée » de sanctions contre la Russie, et sur fond de négociations continues entre les capitales, un accord a pu être trouvé le 21 mars 2014 à Vienne sur le déploiement d'une « mission spéciale de surveillance » de l'OSCE en Ukraine, ne couvrant pas explicitement la Crimée. C'est le premier accord dans la phase internationale de la crise, et le premier pas dans la désescalade.

Le troisième rôle de l'OSCE tient aux **instruments de maîtrise des armements et aux mesures de confiance**. Cette dimension de l'OSCE, qu'on appelle parfois « première dimension » ou « première corbeille » (par rapport à la deuxième dimension, économique, et à la troisième, humaine), est en crise depuis plusieurs années, reflétant les blocages du processus de désarmement au niveau mondial. La Russie a suspendu en 2007 l'application du traité sur les forces conventionnelles en Europe, et [l'OTAN a suspendu à son tour le traité vis-à-vis de la Russie en 2011](#). Malgré cela, la première dimension n'est pas « morte », et la crise ukrainienne l'a montré. Le traité « ciel ouvert » de 1992, qui permet le survol réciproque des Etats parties, est toujours d'application, et des survols ont pu être effectués normalement durant la crise ukrainienne. Le « document de Vienne » sur les mesures de confiance et de sécurité, dont la négociation remonte à la guerre froide, comprend des dispositions diverses qui ont été mobilisées par les Occidentaux : inspections demandées par un Etat hôte sur son territoire (l'Ukraine), inspections demandées dans un Etat tiers (les Occidentaux en Russie), demande de consultations à un Etat pour rendre compte d'activités inhabituelles (les Occidentaux vis-à-vis de la Russie). [La Russie](#) a critiqué un certain acharnement occidental, poussé par les Etats-Unis, elle s'est justifiée avec des arguments souvent de mauvaise foi, mais elle n'a jamais remis en question la validité de ces mécanismes de confiance. C'est au moins quelque chose qui a pu être sauvé dans le choc énorme que représente cette crise pour le système de la sécurité européenne.

Un quatrième rôle de l'OSCE est l'**activité concrète et opérationnelle de ses structures exécutives**, qui jouissent d'une large autonomie dans le système OSCE. A partir du moment où l'OSCE a été clairement investie, grâce au leadership de la présidence suisse, d'un rôle dans la crise, tous les moyens opérationnels de l'organisation ont été mobilisés. Le BIDDH a lancé une mission d'évaluation sur la situation des droits de l'homme, et une mission d'observation électorale pour superviser les élections présidentielles prévues le 25 mai 2014. La Représentante pour la liberté des médias, Dunja Mijatovic (Bosniaque), s'est rendue plusieurs fois en Ukraine, y compris en Crimée, pour suivre cet aspect des choses. La commissaire aux minorités nationales, Astrid Thors (finlandaise), s'est elle aussi enquis de la dimension interethnique, et s'est en particulier alarmée de la situation des Tatars de Crimée. Par des visites de terrain, des rapports, des prises de position publiques, ces institutions exercent un droit de regard qui est d'une certaine façon celui de la communauté internationale. Leurs critiques et leurs

recommandations ont beaucoup plus de poids que celles des Occidentaux, car elles tirent leur légitimité de la configuration très inclusive de l'organisation et des principes et des engagements auxquels ont souscrit tous les pays participants dans le passé (même si certains ont tendance à les oublier ou à les négliger aujourd'hui).

Le cinquième et dernier rôle de l'OSCE est celui de sa **présence de terrain**. L'OSCE a une quinzaine de missions de terrain dans des zones qui se caractérisent par leur instabilité : [les Balkans](#), l'Europe orientale, le Caucase, l'Asie centrale. En Ukraine, la « mission » est devenue un bureau de coordination de projets, l'Ukraine ayant souhaité, comme beaucoup de pays de l'OSCE, réduire la tutelle et le droit de regard que pourraient incarner ces missions un peu trop intrusives à leur goût. Mais ce bureau a pu lancer, au moment de la montée en puissance de la crise, un projet de « dialogue national » qui a en fait été l'embryon de la mission spéciale de surveillance. Celle-ci a pu commencer à se déployer dès le lendemain de l'accord du 21 mars 2014. Très vite, un premier palier de **100 observateurs de terrain**, déployés sur tout le territoire ukrainien (mais en pratique **pas en Crimée, barrée par les forces russes**), a été atteint. La mission, dont le mandat couvre une période initiale de 6 mois, a vocation à rester sur le terrain au-delà de cette durée et pourra monter jusqu'à 500 observateurs. Son mandat dépasse la simple observation, car elle a aussi un rôle de stabilisation, de mesures de confiance, de veille en matière de droits de l'homme et de relations interethniques. C'est pourquoi, l'accord de Genève du 17 avril 2014, négocié entre Etats-Unis, Russie, Ukraine et UE, en pleine escalade des tensions du fait du soulèvement « spontané » des régions orientales de l'Ukraine, confie à la mission de surveillance la mise en œuvre de nombreuses mesures de désescalade (désarmement des milices, évacuation des bâtiments publics, etc.). C'est à travers cette mission de l'OSCE que se cristallise un début d'accord pour tenter de réduire les tensions géopolitiques et idéologiques entre Occidentaux et Russes en Ukraine.

## L'OSCE a-t-elle un avenir après la crise ukrainienne ?

Il y a longtemps qu'on percevait le retour d'[une dialectique de confrontation avec la Russie](#).

La crise ukrainienne est loin d'être terminée. Il est probable qu'elle continuera d'accaparer une bonne part de l'attention à l'OSCE. Quelle que soit l'évolution des choses (une rechute dans la confrontation, un accord solide sur l'avenir de l'Ukraine, ou simplement une stabilisation mal assurée), quelques défis vont se poser de toutes les façons à cette organisation.

Il y a longtemps qu'on percevait le retour d'une dialectique de confrontation avec la Russie. Ce n'est sans doute pas le retour à la CSCE de l'époque de la guerre froide, mais il est de fait qu'il est de plus en plus difficile de s'entendre sur des principes communs, tant la Russie bafoue de plus en plus les engagements pris, aussi bien ceux de la sécurité collective (non recours à la force, respect de l'intégrité territoriale des Etats) que ceux au titre des droits de l'homme. En même temps, l'existence d'une enceinte inclusive où l'on peut à la fois dialoguer, échanger, et s'entendre sur des accords et des coopérations de portée limitée, montre précisément son utilité dans une telle période de tensions. **L'OSCE va peut-être devenir de plus en plus l'enceinte où se traitent les différends avec la Russie** : tensions politico-militaires, sécurité énergétique, différences de conception sur les intégrations économiques régionales, question des droits de l'homme, etc.

Il faut aussi s'interroger sur la manière de gérer la Russie et les complexités de l'espace postsoviétique.

A l'OSCE, l'Occident représente une force écrasante : une quarantaine de pays en comptant les membres de l'OTAN et de l'UE et les « like minded » (Suisse, Monaco, Andorre, Balkans occidentaux, Moldavie,

Géorgie, etc.). Mais [la Russie est une force avec laquelle il faut compter](#), et elle n'est pas complètement isolée. Dans la résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies condamnant le coup en Crimée, **deux pays ont voté contre avec la Russie (Arménie et Biélorussie), et huit se sont abstenus ou n'ont pas pris part au vote (Asie centrale, Mongolie, Serbie, Bosnie)**. La montée des tensions avec la Russie se traduit par une **remobilisation de l'OTAN** (et du leadership américain) dans la sécurité européenne, en particulier au titre des engagements de la défense collective (article 5 du traité de Washington). Mais il faut aussi s'interroger sur la manière de gérer la Russie et les complexités de l'espace postsoviétique. **Pour l'OTAN, mais aussi pour l'UE qui avait beaucoup misé sur la politique du « [partenariat oriental](#) », un détour par la case OSCE peut devenir plus utile.**

L'OSCE peut-elle pour autant redevenir le terrain de rencontre des contraires, le berceau de nouveaux « big deals » comme celui de l'Acte d'Helsinki ? Si [la crise ukrainienne](#) s'apaisait et trouvait un début de solution, il faudrait songer à revisiter les principes communs qui ont fondé l'organisation, pour tenter de les réaffirmer et de les refonder. A défaut d'une telle ambition, il faudrait au moins réussir à s'entendre sur des mesures utiles de coopération et de confiance, sur des principes de coexistence. L'ébranlement par la crise ukrainienne des fondations de la « maison commune » (comme l'a un jour appelée M. Gorbatchev) est tel cependant que tout mouvement de rapprochement des intérêts et des positions sera entravé par des réactions de défiance et de rejet. Le défi sera long à relever.

*Manuscrit clos le 24 avril 2014*

*Copyright Avril 2014-[Lefebvre/Diploweb.com](#)*

---

## Plus

. **Déclaration des chefs d'Etat et de gouvernement du G7 sur l'Ukraine, 26 avril 2014, [sur le site de l'Elysée](#)**

. **Maxime Lefebvre, *La construction de l'Europe et l'avenir des nations*, éd. A. Colin (2013)**

Ce livre a été présenté [sur le Diploweb par le Professeur Serge Sur](#)

*La 4e de couverture rédigée par l'éditeur*

L'Europe ne peut être comprise sans prendre en compte la diversité et l'identité des nations qui la composent. La crise de la zone euro, l'importance toujours redécouverte de la relation franco-allemande sont là pour le montrer. Les différences entre la latinité et la germanité, entre le nord et le sud, entre l'est et l'ouest, entre les grands et les petits pays sont toujours bien présentes malgré l'approfondissement de la construction européenne depuis plus d'un demi-siècle.

L'Europe ne se fera pas contre, mais avec les nations. Elle ne peut ni se transformer en État fédéral, ni se déterminer uniquement en fonction de la mondialisation, des Nations Unies ou de l'Occident. Elle ne sortira de ses difficultés actuelles que si elle parvient à réinventer la coexistence de ses nations et à renforcer sa cohésion, en particulier à partir de l'union monétaire. En remettant les nations au cœur de la réflexion, cet ouvrage livre de nouvelles perspectives, pleines d'espoir pour le projet européen.

**Voir le livre de [Maxime Lefebvre, \*La construction de l'Europe et l'avenir des nations\* sur le site des éditions Armand Colin.](#)**

---

## P.-S.

Ambassadeur, Représentant permanent de la France auprès de l'OSCE. Professeur à Sciences Po. Maxime

Lefebvre vient de publier « La construction de l'Europe et l'avenir des nations » (A. Colin).