

## De la CSCE à l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE)

**Source:** CVCE. European Navigator. Raquel Valls.

**Copyright:** (c) CVCE.EU by UNI.LU

Tous droits de reproduction, de communication au public, d'adaptation, de distribution ou de rediffusion, via Internet, un réseau interne ou tout autre moyen, strictement réservés pour tous pays.

Consultez l'avertissement juridique et les conditions d'utilisation du site.

**URL:**

[http://www.cvce.eu/obj/de\\_la\\_csce\\_a\\_l\\_organisation\\_pour\\_la\\_securite\\_et\\_la\\_cooperation\\_en\\_europe\\_osce-fr-7d66bcbc-5c99-44d1-b4fa-8648ce745598.html](http://www.cvce.eu/obj/de_la_csce_a_l_organisation_pour_la_securite_et_la_cooperation_en_europe_osce-fr-7d66bcbc-5c99-44d1-b4fa-8648ce745598.html)



**Date de dernière mise à jour:** 08/07/2016

## De la CSCE à l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe

### Le nouvel ordre de l'Europe postcommuniste

À partir de 1989, l'effondrement des régimes communistes en Europe de l'Est et la fin du système des blocs transforme la nature du processus de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE) et bouleverse ses méthodes de travail.

L'URSS abandonne la «doctrine Brejnev», qui depuis l'invasion de la Tchécoslovaquie en 1968 limitait la souveraineté des pays satellites de l'URSS au profit des intérêts du socialisme mondial. Désormais, chaque pays est libre de choisir la voie des réformes. Sous le slogan de la «maison commune européenne», Gorbatchev accepte les valeurs du libéralisme occidental en tant que valeurs universelles et lance, trois semaines après la chute du mur de Berlin, l'idée d'un sommet de la CSCE consacré à la nouvelle situation en Europe. Les États membres des Communautés européennes acceptent la proposition. Les États-Unis, plus réservés, acceptent de tenir un sommet seulement en tant que réunion préparatoire de la prochaine réunion sur les suites et avec la condition que le traité sur la réduction des forces armées conventionnelles en Europe (FCE) soit signé, à l'occasion du sommet, entre les membres de l'OTAN et du Pacte de Varsovie.

Étant donné que deux villes, Vienne et Paris, se portent candidates pour accueillir le sommet, les ministres des Affaires étrangères des États participant à la CSCE décident le 5 juin 1990 qu'un comité se réunisse à Vienne à partir du 10 juillet afin de préparer le sommet qui se tiendra à Paris. À mi-parcours, il est en outre prévu qu'une réunion ministérielle ait lieu à New York aux fins d'évaluer l'état d'avancement des travaux préparatoires. À l'issue de la réunion ministérielle, tenue les 1<sup>er</sup> et 2 octobre 1990, un communiqué final confirme l'ordre du jour et la date du sommet, fixés par le comité préparatoire, tout en soulignant le lien transatlantique de la CSCE ainsi que l'importance de la signature du traité FCE à l'occasion du sommet.

La nouvelle étape qui s'ouvre au sein de la CSCE est étroitement liée au règlement de la question allemande et aux négociations qui se déroulent entre les Quatre Puissances responsables des accords de Potsdam (URSS, États-Unis, Royaume-Uni, France) et les deux États allemands (RFA, RDA) en vue de la réunification.

Opposée au maintien des structures occidentales de sécurité ainsi qu'à l'appartenance à l'OTAN de l'Allemagne réunifiée, l'URSS n'accepte la réunification que dans le cadre d'un nouveau système paneuropéen de sécurité qui trouverait son expression dans une nouvelle CSCE institutionnalisée. Le chancelier allemand Helmut Kohl, qui veut mener à bien la réunification sans compromettre l'appartenance de la RFA à l'OTAN et aux Communautés européennes, reçoit le soutien du président américain George Bush. Les États-Unis proposent alors à l'URSS une vaste coopération en la soumettant à toute une série de conditions: respect des droits de l'homme et tenue régulière d'élections libres, respect du droit d'autodétermination du peuple allemand, respect du rôle des États-Unis dans la sécurité européenne et maintien des structures occidentales de sécurité. Ils admettent la nécessité de définir un nouveau système paneuropéen de sécurité reposant sur une CSCE renforcée, mais aussi sur la CEE et surtout sur l'OTAN, réorientée vers une politique plus défensive.

L'URSS finit par accepter la réunification dans le cadre d'un accord international impliquant les Quatre Puissances de Potsdam et les deux États allemands, et garantissant la reconnaissance définitive de la frontière Oder-Neisse ainsi que la renonciation définitive de l'Allemagne aux armes atomiques, bactériologiques et chimiques. Le traité «2+4» est signé le 12 septembre 1990 dans la continuité des accords de Potsdam. Ainsi inscrite dans l'ordre européen, la réunification allemande se réalise le 3 octobre 1990 de façon pacifique et démocratique dans le respect des principes de l'Acte final d'Helsinki.

La Charte de Paris pour une nouvelle Europe, du 21 novembre 1990, entérine ensuite le nouvel ordre européen dans le cadre d'une CSCE institutionnalisée. Pour compléter le tout, le traité FCE, résultat des négociations qui se déroulent depuis 1973 entre les États membres de l'Alliance atlantique et du Pacte de Varsovie concernant la réduction mutuelle et équilibrée des forces (MBFR), est signé à l'occasion du sommet de Paris, en marge de celui-ci. À ce moment, les 22 États membres des deux organisations déclarent

solennellement qu'au début d'une nouvelle ère dans les relations européennes ils établissent de nouvelles relations de partenaires et s'engagent à collaborer avec les autres États participants à la CSCE pour renforcer la sécurité et la stabilité en Europe.

Le texte de la Charte de Paris, par toute une série de renvois à ces accords parallèles, permet ainsi de boucler la boucle des conséquences de la Seconde Guerre mondiale et de sanctionner la «fin de la division de l'Europe». Dans ce sens, dans le texte de la Charte de Paris, les États participant à la CSCE se félicitent de la Déclaration commune de vingt-deux États sur l'amélioration de leurs relations, se félicitent aussi de la signature par vingt-deux États du FCE, prennent acte avec une grande satisfaction du traité portant règlement définitif concernant l'Allemagne, signé à Moscou le 12 septembre 1990, et se félicitent sincèrement du fait que le peuple allemand se soit uni pour former un seul État, conformément aux principes de l'Acte final de la CSCE.

## La Charte de Paris pour une nouvelle Europe

Après une cérémonie distincte consacrée à la signature du traité FCE, le sommet de la CSCE se tient à Paris du 19 au 21 novembre 1990. Elle se clôture avec l'adoption de la **Charte de Paris pour une nouvelle Europe** par les chefs d'État ou de gouvernement des 34 États participant à la CSCE dont, significativement, le président du gouvernement italien également en sa qualité de président en exercice du Conseil des Communautés européennes, ainsi que par le président de la Commission.

La Charte de Paris, comme l'Acte final d'Helsinki, n'est pas un traité. Il s'agit d'un nouvel engagement politique fondé sur le consensus des États participants. Cependant, à la différence de l'Acte final d'Helsinki, la Charte de Paris est plus qu'un code de bonne conduite et qu'un programme de négociation. Sa force morale découle de l'adhésion commune aux **valeurs partagées** de la nouvelle Europe «entière et libre» (droits de l'homme, démocratie représentative et pluraliste, liberté économique, justice sociale, responsabilité à l'égard de l'environnement). En outre, abandonnant le corset des «trois corbeilles», elle définit un **programme d'action** ambitieux dans toute une série de domaines d'activité à l'appui de mécanismes précis. Désormais, les différentes dimensions de la sécurité se complètent et forment un tout indivisible. Enfin, la Charte de Paris institutionnalise la CSCE en prévoyant l'établissement de toute une série d'organes de consultation politique et d'institutions spécialisées ainsi que d'un secrétariat.

La Charte de Paris se veut l'expression d'un lien paneuropéen et transatlantique qui unit les États participants entre eux et qui définit leur rapport, pacifique et solidaire, à l'égard des autres pays du monde. Ainsi, la CSCE refondée s'étend comme une toile sur tous les domaines de la coopération en Europe et met en réseau les accords internationaux existants ainsi que les organisations qui déploient leurs activités sur le continent. Pour chaque domaine de coopération (humanitaire, militaire, économique...), la CSCE reconnaît le rôle des organisations internationales compétentes et insiste sur la nécessité de coordonner efficacement leurs activités ainsi que de mettre au point des méthodes permettant à tous les États de la CSCE d'y prendre part. En outre, la CSCE s'engage à associer les organisations non gouvernementales, les groupes religieux et autres et les particuliers de manière appropriée à ses activités et à ses nouvelles structures.

## La gestion du changement

L'optimisme affiché par le texte de la Charte de Paris pour une nouvelle Europe, qui proclamait que «l'ère de la confrontation et de la division en Europe est révolue», va cependant vite défaillir face aux difficultés de la transition démocratique et économique dans les anciens pays communistes ainsi que face à l'éclatement de la Yougoslavie et l'éclosion d'une vague de conflits sanglants de nature ethnique, particulièrement dramatiques en Bosnie-Herzégovine. Le programme et les mécanismes de la Charte de Paris s'avèrent insuffisants pour prévenir et affronter les crises humanitaires, politiques, économiques, écologiques et autres qui, au-delà de la menace nucléaire et des affrontements inter-étatiques classiques de type militaire, portent atteinte à la sécurité et la stabilité en Europe.

Deux ans après le sommet de Paris, à l'occasion de la réunion sur les suites programmée à Helsinki pour 1992, les chefs d'État ou de gouvernement se réunissent à nouveau au sommet «pour faire le point des

événements récents, consolider les acquis de la CSCE et définir l'orientation de son action future». À côté des nouveaux défis et des nouvelles possibilités, ils constatent de graves difficultés et des déceptions. Le changement s'est bien produit, mais désormais il faut le «gérer». C'est dans ce but qu'ils approuvent, sous la forme des Décisions d'Helsinki, un programme qui renforce les moyens d'action concertée et intensifie la coopération pour la rendre plus efficace. La CSCE se dote ainsi de nouvelles institutions et structures et oriente son programme vers l'alerte rapide, la prévention des conflits et la gestion des crises. En outre, la CSCE devient **accord régional au sens du Chapitre VIII de la Charte des Nations Unies** dans le but de représenter un lien entre la sécurité européenne et la sécurité mondiale.

Dans la déclaration du sommet, les chefs d'État ou de gouvernement convoquent une prochaine «conférence d'examen» à Budapest en 1994 «selon les modalités de la réunion de suivi d'Helsinki». Désormais, les conférences d'examen (anciennes réunions de suivi) précèdent les réunions au sommet des chefs d'État ou de gouvernement, qui à leur tour se clôturent par l'adoption d'une déclaration politique au plus haut niveau.

Les années 1991 et 1992 sont particulièrement importantes pour le développement futur de la CSCE. Sans modifier son aire géographique, l'admission successive en tant qu'États participants de l'Albanie, des trois États baltes et des républiques issues de la désintégration de l'URSS, de la Yougoslavie et de la Tchécoslovaquie, élargit et diversifie énormément sa composition. Confrontée à de nombreux problèmes de minorités nationales, de réfugiés et personnes déplacées, de réconciliation et de reconstruction..., la CSCE se tourne vers les opérations sur le terrain et déploie notamment ses trois premières missions de longue durée (Kosovo, Sandjak, Vojvodine).

La Conférence d'examen de Budapest, qui se tient du 10 octobre au 2 décembre 1994, change l'appellation de la CSCE en Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) à dater du 1<sup>er</sup> janvier 1995, sans pour autant modifier en rien le caractère des engagements de la CSCE ni le statut de ses institutions, tel que la déclaration du sommet le souligne expressément. L'approche de la Russie, qui défendait la transformation de la CSCE en véritable organisation internationale, dotée de statut juridique et chargée de coordonner toutes les organisations de sécurité de la région, se heurte à nouveau à l'approche des États-Unis, soucieux de préserver le rôle de l'OTAN. Cependant, *de facto*, le développement de structures permanentes et la multiplication de missions sur le terrain modifient profondément l'identité de la CSCE et permettent d'affirmer sa transformation en organisation internationale souple et opérationnelle.

Dans la déclaration du sommet de Budapest, les chefs d'État ou de gouvernement des États participants, guidés par l'idée selon laquelle «la sécurité est un concept global et indivisible», affirment établir un «véritable partenariat pour la sécurité entre tous les États participants, membres ou non d'autres organisations compétentes en matière de sécurité». Ils définissent la CSCE comme «la structure de sécurité qui englobe les États de Vancouver à Vladivostok» et conviennent que la CSCE sera «un instrument de premier recours pour l'alerte rapide, la prévention des conflits et la gestion de crises dans la région». La CSCE est appelée à poursuivre l'examen des questions concernant le développement de son cadre institutionnel, y compris le renforcement et la rationalisation de ses instruments et mécanismes. Dans son évolution structurelle, la CSCE demeure cependant «souple et dynamique». Enfin, en vue du sommet de Lisbonne de 1996, les États participants décident de lancer une réflexion sur l'établissement d'un modèle de sécurité commun et global pour le XXI<sup>ème</sup> siècle.

### **Un modèle de sécurité commun et global**

Les 2 et 3 décembre 1996 à Lisbonne, les chefs d'État ou de gouvernement des États participants se réunissent pour la première fois sous le nom de sommet de l'OSCE.

Comme expression de l'approche résolument opérationnelle de l'OSCE, la déclaration du sommet de Lisbonne met en évidence le rôle principal de l'organisation comme instrument de premier recours pour l'alerte rapide, la prévention de conflits, la gestion des crises *et la capacité de reconstruction après un conflit*, nouveau domaine clé de la **sécurité coopérative** qui se base sur l'action d'institutions européennes et transatlantiques se renforçant mutuellement. La déclaration passe en revue toutes les missions de l'organisation sur le terrain et insiste à plusieurs reprises sur la capacité de l'OSCE de contribuer à la pleine

utilisation des diverses actions et initiatives aux niveaux régional, sous-régional, voire transfrontalier.

Les priorités, concepts et principes qui se dégagent de la déclaration du sommet sont énoncés de façon solennelle dans la *déclaration sur un modèle de sécurité commun et global pour l'Europe du XXI siècle*. Sur la base de ces concepts (espace de sécurité commun, sécurité globale et indivisible, action coopérative commune), il s'agit d'établir un **modèle de sécurité** dont les travaux de recherche doivent comprendre la définition des modalités de coopération entre l'OSCE et d'autres organisations dans une plate-forme pour la sécurité coopérative. Les travaux doivent ensuite permettre l'élaboration d'une Charte sur la sécurité européenne qui réponde aux besoins du nouveau siècle.

C'est à l'occasion du sommet d'Istanbul, des 18 et 19 novembre 1999, qu'est adoptée la *Charte de sécurité européenne* qui vise à renforcer la sécurité et la stabilité dans la région de l'OSCE et à améliorer les capacités opérationnelles de l'organisation. Dans le but de travailler en association étroite avec les autres organisations et institutions internationales, la plate-forme pour la sécurité coopérative est adoptée comme partie intégrante de la Charte. Sur la ligne de la déclaration de Lisbonne, la déclaration d'Istanbul rappelle toutes les missions de l'OSCE déployées sur le terrain, les efforts entrepris et à entreprendre ainsi que les institutions spécialisées de l'OSCE et les organisations partenaires impliquées. Il est aussi rappelé l'importance des processus de ratification pour l'entrée en vigueur des traités signés dans le cadre de l'OSCE: le traité adapté sur les forces armées conventionnelles en Europe (FCE) ainsi que le traité sur le régime ciel ouvert. L'adaptation au premier traité, en vigueur depuis le 9 novembre 1992, est encore en cours de ratification. Le second entre en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2002.

Ces deux traités, ainsi que la Convention de 1992 relative à la conciliation et à l'arbitrage au sein de la CSCE — à côté des nombreuses passerelles avec les organisations voisines, dotées quant à elles de statut juridique, et des constants renvois des textes de l'OSCE aux instruments juridiques internationaux existants — confèrent des ancrages juridiques à l'OSCE par le biais de sa dimension externe et globale. En privilégiant l'efficacité des actions concrètes, indépendamment de la valeur contraignante ou non des engagements qui les sous-tendent, l'OSCE assume un rôle de coordinateur inter-continentale en matière de sécurité et s'affirme dans les faits en tant qu'organisation internationale à part entière.