

**Nicolas Lemay-Hébert**, Ph.D.  
Marie Curie Experienced Researcher  
International Development Department  
School of Government and Society  
University of Birmingham

## 11<sup>ème</sup> Congrès de l'AFSP

### **Section thématique 3 : « La sortie des conflits armés contemporains : Quel rôle pour les institutions internationales ? »**

#### **Titre de la contribution : Que rôle pour l'OSCE dans le state-building européen?**

*Abstract : Malgré le fait qu'elle puise ses origines dans la bipolarité, l'OSCE a développé, dès sa création, des caractéristiques normatives tout à fait uniques qui lui permettront de développer une approche particulière des nouveaux défis posés par l'effondrement de l'État au sortir de la guerre froide. Depuis le début du processus d'Helsinki en 1973, la CSCE, devenue maintenant l'OSCE, a adopté une vision large et étendue du phénomène sécuritaire. La protection et la promotion des droits fondamentaux ainsi que les aspects économiques et environnementaux de la sécurité ont été considérés par l'organisation comme tout aussi importants pour le maintien de la paix et de la stabilité que les aspects politico-militaires de la sécurité. Cet article visera à comprendre l'évolution de l'OSCE de la guerre froide à nos jours et le rôle que cette organisation peut jouer dans la sortie des conflits armés contemporains. Nous viserons à faire ressortir son potentiel en tant qu'acteur particulier de l'architecture de la sécurité européenne, ainsi que les limites inhérentes liées à sa structure. Cet article se fondera sur un travail de terrain effectué au Kosovo (2007) et en Géorgie (2006-2007), ainsi qu'au siège de l'OSCE à Vienne (2006) et au siège du Haut Commissaire de l'OSCE pour les minorités nationales à La Haie (2006).*

#### **Introduction : La place des organisations internationales dans le state building contemporain**

Le phénomène d'effondrement des capacités étatiques (*state collapse*), bien qu'il ne soit pas entièrement nouveau,<sup>1</sup> est désormais reconnu comme l'un des plus grands défis posés à la communauté internationale. Le concept d'État effondré semble disposer de la faculté de rassembler en une seule expression plusieurs des questions les plus brûlantes d'actualité. Que ce soit la montée des activités criminelles sur son territoire, les menaces à la paix et à la sécurité par l'émergence de conflits intra-étatiques entre groupes identitaires ou même les

---

<sup>1</sup> En 1915, Walter Lippman écrivait déjà que “the chief overwhelming problem of international diplomacy seems to be weak states.” David C. Repport, “The Role of External Forces in Supporting Ethno-Religious Conflict,” in Robert L. Pfaltzgraff et Richard H. Schultz Jr. dir. *Ethnic Conflict and Regional Instability: Implications for U.S. Policy and Army Roles and Missions* (Carlisle: US Army War College, 1994), p. 59.

menaces posées à la population civile par la déliquescence des institutions politiques (comme la propagation du VIH ou de la malnutrition), ces États sont considérés comme étant directement à la source des questions les plus sensibles à l'heure actuelle. Toutefois, si ce constat semble unanimement partagé, le débat sur les façons d'y faire face fait toujours rage. La capacité des acteurs externes, particulièrement celle des organisations internationales, à participer effectivement à la reconstruction des États effondrés est loin de faire consensus.

Selon l'avis de certains chercheurs, l'échec des organisations internationales en ce domaine est patent. Pour Edward Luttwak par exemple, tout conflit violent se doit de poursuivre sa course, sans intervention extérieure pour l'interrompre, si l'on veut obtenir une paix durable entre les belligérants. Selon l'auteur, il serait plus profitable de laisser les « conflits mineurs » se consumer d'eux-mêmes que d'intervenir. L'intervention tend à étirer le conflit sur des années, en permettant aux parties en conflit de refourber leurs armes tout en stoppant le processus d'épuisement dû à la guerre.<sup>2</sup> Dans la même veine, Jeffrey Herbst juge que l'on devrait laisser les États s'effondrer d'eux-mêmes. En s'entêtant à vouloir appuyer la reconstruction des États effondrés dans les limites territoriales anciennement définies, les organisations internationales ne font que perdurer un état de fait totalement désuet.<sup>3</sup> Plutôt que de supporter la création d'un ordre central légitime, la communauté internationale devrait ni plus ni moins radier du registre les États effondrés et reconnaître les nouvelles entités politiques ainsi créées.<sup>4</sup>

Toutefois, la communauté internationale semble avoir fait un choix différent. Progressivement, le principe de l'intégrité territoriale étatique a acquis le statut de norme internationale, amenant la communauté internationale à adopter une toute autre solution concernant l'effondrement des États.<sup>5</sup> L'accent est mis sur l'appui à la construction d'un ordre politique démocratique et pluraliste, respectueux des droits fondamentaux de ses

---

<sup>2</sup> Edward N. Luttwak, "Give war a chance," *Foreign Affairs* 78(4), juillet-août 1999, p. 36.

<sup>3</sup> Robert Jackson et Carl Rosberg, "Why Africa's Weak States Persist: The Empirical and the Juridical in Statehood." *World Politics* 35(1), octobre 1982, p. 21-24; Francis Fukuyama pousse même plus loin la logique en jugeant que l'action des organisations internationales participe au processus de destruction des capacités étatiques. Francis Fukuyama. *State-Building; Governance and World Order in the 21<sup>st</sup> Century* (New York: Cornell University Press, 2004), p. 39-42.

<sup>4</sup> Jeffrey Herbst. "Let Them Fail: State Failure in Theory and Practice" In Robert Rotberg, dir. *When States Fail: Causes and Consequences* (Princeton: Princeton University Press, 2004), p. 312-316.

<sup>5</sup> La phase d'émergence de la norme s'est étendue de la fin de la Première Guerre mondiale jusqu'à la Seconde Guerre mondiale. Par la suite, la norme entra dans une phase d'acceptation, marquée par l'adoption de l'article 2(4) de la Charte des Nations Unies. La phase d'institutionnalisation et de renforcement de la norme s'est étendue à partir des années 1960. Mark Zacher, "The Territorial Integrity Norm: International Boundaries and the Use of Force," *International Organization* 55(2), printemps 2001, p. 236-237.

citoyens (notamment des minorités nationales), plutôt que sur la reconnaissance *ipso facto* de tout mouvement séparatiste naissant de l'effondrement de l'État. Les organisations internationales, notamment l'ONU, ont certainement eu leur rôle à jouer dans l'établissement de la norme du respect de l'intégrité territoriale étatique. Selon les termes de Michael Barnett et de Martha Finnemore, « The UN encouraged the acceptance of the norm of sovereignty-as-territorial-integrity through resolutions, monitoring devices, commissions, and one famous peacekeeping episode in Congo in the 1960s. »<sup>6</sup> Ainsi, la communauté internationale est partie du postulat qu'il était autant possible qu'essentiel de reconstruire tous les États effondrés à l'intérieur de leurs frontières originelles, approche exemplifiée par l'intervention de l'ONU au Congo. Elle a refusé de considérer le fait que certains États puissent être trop disfonctionnels à la base pour être reconstruits.<sup>7</sup> « Most profoundly, these rules meant that the new states that emerged could not fail; they could be weak, even nonexistent on the domestic and international scene, but they could no longer disappear. »<sup>8</sup>

C'est donc à partir de ces considérations qu'il convient d'étudier la capacité des organisations internationales à appuyer le processus de reconstruction des États effondrés. Cela pose d'emblée la question de l'adaptation de ces institutions aux nouveaux défis posés par l'effondrement de l'État, notamment aux conflits intraétatiques qui en découlent. Si la paix représente assurément une de leurs fonctions centrales, il reste à savoir à quelle conception de la paix elles s'attachent. De la paix essentiellement perçue comme une défense du *statu quo* du temps du Congrès de Vienne à la paix inter-étatique, marquant l'époque de la SDN jusqu'à l'ONU, le défi actuel semble bien résider en la capacité des organisations internationales à porter une nouvelle conception de la paix, une paix que l'on pourrait dès lors qualifier de globale.<sup>9</sup> Selon les termes de Johan Galtung, une paix globale comprend tant l'absence de violence (paix dite négative) que la présence de facteurs permettant la tenue de relations harmonieuses et coopératives dans une société donnée (paix positive).<sup>10</sup> L'effondrement de l'État pose des défis extrêmement complexes, qui ne peuvent certainement pas être abordés seulement sous l'angle de la « paix négative, » d'où l'importance de l'adaptation des organisations internationales à ces nouveaux défis.

---

<sup>6</sup> Michael Barnett et Martha Finnemore, "The Politics, Power, and Pathologies of International Organizations." *International Organization* 53(4), automne 1999, p. 713.

<sup>7</sup> Marina Ottaway, "Rebuilding State Institutions in Collapsed States." *Development and Change* 33(5), novembre 2002, p. 1001.

<sup>8</sup> Dov Lynch. *Engaging Eurasia's Separatist States : Unresolved Conflicts and De Facto States*, op. cit., p. 17.

<sup>9</sup> Guillaume Devin, « Introduction : *Flucuat Nec Mergitur!* Ces institutions qui font la paix qui font les institutions... » in Guillaume Devin, dir. *Faire la Paix* (Paris : Ed. Pepper, 2005), p. 19.

<sup>10</sup> Johan Galtung. *Peace : Research – Education – Action. Essays in Peace Research Vol. 1*. Copenhague: Christian Ejlertsen, 1975, p. 245.

L'OSCE, l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe, semble constituer un cas intéressant d'une organisation internationale disposant de la capacité de répondre aux nouveaux défis posés par l'effondrement de l'État.<sup>11</sup> Face à une conception de la sécurité souvent décrite comme restreinte ou limitée de certaines organisations (fondée principalement sur des facteurs militaires, citons l'OTAN par exemple), l'OSCE oppose plutôt une vision extensive du phénomène sécuritaire. Au-delà d'une seule paix entre les États, l'organisation internationale s'évertue à promouvoir la bonne gouvernance à l'intérieur du cadre étatique. En plus d'appuyer les mesures de *confidence building* entre les États européens, l'OSCE participe aussi au renforcement des structures démocratiques de ceux-ci. Cette action s'incarne par la promotion des droits fondamentaux des citoyens ainsi que par l'appui aux institutions démocratiques, à l'État de droit, et la promotion de la tolérance envers les minorités nationales. Dans le cadre d'États effondrés, l'OSCE vise la mise sur pied d'une infrastructure permettant l'éclosion de réelles initiatives locales. C'est donc de la promotion d'une véritable « paix globale » qu'il s'agit, facilitant la constitution d'une autorité centrale perçue comme légitime par l'ensemble de la population. Cette approche sécuritaire unique de l'OSCE lui a conféré un rôle essentiel dans l'architecture sécuritaire européenne depuis la fin de la guerre froide.<sup>12</sup> De plus, cette approche la qualifie selon certains comme l'une des organisations internationales les plus à même de faire face aux sources des conflits intraétatiques ainsi qu'aux nouveaux défis posés à la sécurité européenne.<sup>13</sup> Cette contribution étudiera la genèse de l'approche sécuritaire de l'OSCE ainsi que ses particularités propres. Par la suite, nous analyserons son évolution institutionnelle suivant l'effondrement de l'URSS, pour finalement aborder la pertinence de l'organisation à l'aune des nouveaux défis posés par l'effondrement de l'État.

### **L'OSCE de la « troisième corbeille » à la « dimension humaine » : une approche sécuritaire globale**

L'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe, comptant 56 États membres à l'heure actuelle (tous les pays européens, les pays successeurs de l'URSS, le Canada et les États-Unis),<sup>14</sup> a eu deux existences bien distinctes. Adopté à l'apogée de la détente Est-

---

<sup>11</sup> Créée tout d'abord sous forme de conférence en 1975 (Conférence pour la Sécurité et la Coopération en Europe (CSCE)) elle ne deviendra l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe qu'en janvier 1995. Conformément à l'usage officiel, l'appellation « OSCE » comprend tant l'époque pré-1995 que post-1995.

<sup>12</sup> Emanuel Adler. "The OSCE's security community-building model," in Emanuel Adler et Michael Barnett, dir. *Security Communities* (Cambridge: Cambridge University Press, 1998), p.120.

<sup>13</sup> Natalie Mychajlyzyn, "The OSCE and Regional Conflicts in the Former Soviet Union," *Regional and Federal Studies* 11(3), automne 2001, p. 197.

<sup>14</sup> L'OSCE est composée de 56 États membres : l'Albanie, l'Allemagne, l'Ancienne République Yougoslave de Macédoine, l'Andorre, l'Arménie, l'Autriche, l'Azerbaïdjan, la Biélorussie, la Belgique, la Bosnie et Herzégovine, la Bulgarie, le Canada, la Croatie, Chypre, le Danemark, l'Espagne, l'Estonie, les États-Unis, la Finlande, la France, la Géorgie, la Grèce, la Hongrie, l'Islande, l'Irlande, l'Italie, le Kazakhstan, le Kirghizstan, la Lettonie, le Liechtenstein, la Lituanie, le Luxembourg, Malte, la Moldavie,

Ouest, l'Acte final d'Helsinki (1975)<sup>15</sup> assignait à la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe la mission de promouvoir une coopération diversifiée et approfondie entre pays dits « à système politique, économique et social différent. » Avec la chute du mur de Berlin, l'organisation a dû faire face à un choix crucial : clore le processus d'Helsinki ou re-fonder celui-ci avec de nouvelles missions et structures pour les besoins de l'Europe de l'après-guerre froide. La seconde option fut retenue.<sup>16</sup>

À travers son évolution institutionnelle, l'organisation a présenté une certaine continuité au niveau de l'approche des défis posés à la sécurité de l'Europe, que ceux-ci relèvent de la division idéologique de l'ère de la guerre froide ou de l'effondrement de l'État. Depuis le début du processus d'Helsinki en 1973, la CSCE, devenue maintenant l'OSCE, a adopté une vision large et étendue du phénomène sécuritaire. La protection et la promotion des droits fondamentaux ainsi que les aspects économiques et environnementaux de la sécurité ont été considérés par l'organisation comme tout aussi importants pour le maintien de la paix et de la stabilité que les aspects politico-militaires de la sécurité.

Malgré le fait qu'elle puise ses origines dans la bipolarité, l'OSCE a développé, dès sa création, des caractéristiques normatives tout à fait uniques qui lui permettront de développer une approche particulière des nouveaux défis posés par l'effondrement de l'État au sortir de la guerre froide. Tout d'abord, l'introduction de la « troisième corbeille » (relevant de la coopération dans les domaines humanitaires et autres) et du thème des droits de l'homme (principe 7 du décalogue) dans les négociations est-ouest fut particulièrement innovateur à l'époque de l'Acte final d'Helsinki.<sup>17</sup> Pour la première fois dans un traité interétatique, le thème des droits de l'homme fut élevé au même rang que les principes plus traditionnels régulant les rapports interétatiques tels que le respect de

---

Monaco, le Monténégro, la Norvège, l'Ouzbékistan, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République Tchèque, la Roumanie, le Royaume-Uni, la Russie, Saint-Marin, la Serbie, la Slovaquie, la Slovénie, la Suède, la Suisse, le Tadjikistan, le Turkménistan, la Turquie, l'Ukraine et le Vatican.

<sup>15</sup> CSCE. *Acte final d'Helsinki* [En ligne]. Helsinki : CSCE, 1975. Disponible sur : [http://www.osce.org/documents/mcs/1975/08/4044\\_fr.pdf](http://www.osce.org/documents/mcs/1975/08/4044_fr.pdf)

<sup>16</sup> Victor-Yves Ghebali, *L'OSCE dans l'Europe post-communiste, 1990-1996*. Bruxelles : Bruylant, 1996, p. 1-2.

<sup>17</sup> Il convient de rappeler que l'Acte final d'Helsinki est composé d'un décalogue des principes régissant les relations entre les États signataires (égalité souveraine ; respects des droits inhérents à la souveraineté ; non-recours à la menace ou à l'emploi de la force ; inviolabilité des frontières ; intégrité territoriale des États ; règlement pacifique des différends ; non-intervention dans les affaires intérieures ; *respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales* ; égalité des droits des peuples et droit des peuples à disposer d'eux-mêmes ; coopération entre les États ; exécution de bonne foi des obligations assumées conformément au droit international) et de trois parties distinctes, appelées « corbeilles » : les questions relatives à la sécurité en Europe ; la coopération dans les domaines de l'économie, de la science et de la technique, et de l'environnement ; et la *coopération dans les domaines humanitaires et autres*.

l'intégrité territoriale ou l'interdiction du recours à la force.<sup>18</sup> Contrairement à une certaine idée reçue, l'Acte final d'Helsinki ne traduisait nullement un compromis philosophique entre deux conceptions du monde. La mission de l'OSCE allait plus loin que la seule promotion d'une coopération entre les deux blocs : il s'agissait bel et bien de « dépasser la division artificielle de l'Europe sur la base des valeurs occidentales. »<sup>19</sup> Désireuse d'asseoir légitimement son emprise sur les pays d'Europe de l'Est (particulièrement l'Allemagne de l'Est), l'URSS croyait bien pouvoir faire fi des dispositions concernant les droits de l'homme. Il en fut tout autrement. L'URSS en prit conscience dès 1976, avec le développement chez elle et dans les démocraties populaires du phénomène des « Groupes de surveillance d'Helsinki. » Autre effet imprévu par l'URSS : le succès et la portée des réunions et des conférences de suivi de la CSCE. En dévoilant constamment le bilan désastreux du communisme sur le terrain des droits de l'homme, ils ont fragilisé la légitimité interne et internationale des régimes communistes.

The Final Act provided an alternative source of norms and authority for these groups to promote the transformation of domestic society. (...) Even though the dissident movement in the Soviet Union consisted of a small group of individuals, their views impacted widely on Soviet society; they helped develop an alternative way of thinking that distinguished the private views from the official, and thus laid the groundwork for Gorbachev's "new thinking" to flourish when it was introduced nearly a decade after the emergence of the Helsinki monitors.<sup>20</sup>

Cette conception novatrice de la sécurité, tranchant avec la traditionnelle conception hobbesienne où l'ordre et la stabilité internationale va nécessairement de pair avec une totale liberté d'agir à l'intérieur des frontières étatiques, permit de dépasser la stricte logique bipolaire et ainsi apporter une contribution subtile – mais réelle – à la chute du communisme.<sup>21</sup> De plus, le fait que le processus d'Helsinki ait eu une influence certaine, malgré le manque d'intérêt des Américains, l'acteur le plus important de la conférence, infirme la théorie réaliste concernant l'influence des institutions internationales (qui juge généralement que les institutions internationales sont subordonnées aux volontés

---

<sup>18</sup> Merja Pentikäinen, "The Role of the Human Dimension of the OSCE in Conflict Prevention and Crisis Management," in Michael Bothe, Natalino Ronzitti et Allan Rosas, dir. *The OSCE in the Maintenance of Peace and Security* (La Haie : Kluwer Law International, 1997), p. 83.

<sup>19</sup> Victor-Yves Ghebali. *L'OSCE dans l'Europe post-communiste, 1990-1996. op. cit.*, p. 1.

<sup>20</sup> Janie Leatherman, *From Cold War to Democratic Peace : Third Parties, Peaceful Change, and the OSCE* (Syracuse: Syracuse University Press, 2003), p. 174-175.

<sup>21</sup> Certains auteurs vont jusqu'à affirmer que les dispositions de l'OSCE concernant les droits de l'homme furent l'élément décisif menant à la chute du communisme en Europe. Voir à ce titre, Merja Pentikäinen, "The Role of the Human Dimension of the OSCE in Conflict Prevention and Crisis Management." *op. cit.*, p. 84.

nationales des États les plus puissants) et confirme l'importance de facteurs tels que les normes, les standards internationaux ou la légitimité perçue sur la scène internationale.<sup>22</sup>

Alors que pointaient les conflits identitaires en Yougoslavie et dans les pays successeurs de l'ex-Union soviétique, le Secrétaire général des Nations Unies de l'époque, Boutros Boutros-Ghali, appela la CSCE à répondre à ces nouvelles menaces par l'élaboration d'une nouvelle stratégie quant à la prévention, à la gestion et à la résolution de ces conflits.<sup>23</sup> Une telle approche demandait en outre une nouvelle définition des défis posés à la sécurité européenne. La réponse de l'organisation (qui était toujours sous forme de conférence, faut-il le rappeler) au changement drastique du contexte politique international en 1989-1990 fut de réaffirmer l'importance des normes et des standards internationaux en matière de droits de l'homme et de mettre particulièrement l'accent sur la consolidation d'une structure normative commune autour des normes démocratiques. Cohérente dans son propre développement institutionnel, l'OSCE s'est concentrée sur une stratégie d'assistance aux pays en transition par l'entremise d'un programme à multiples facettes visant à promouvoir un changement politique et social à l'intérieur des sociétés étatiques. Les nouveaux objectifs de l'organisation étaient de supporter la création de sociétés démocratiques, du pluralisme politique, de l'État de droit, conjointement avec la promotion des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Ces objectifs furent rassemblés par un seul concept : la « dimension humaine. »<sup>24</sup>

Pierre angulaire de l'approche sécuritaire de l'organisation pour faire face aux nouveaux défis posés par l'effondrement de l'État, le concept de la dimension humaine fut officiellement introduit dans le Document de clôture de Vienne en 1989 (concluant la Conférence d'examen de Vienne 1986-1989).<sup>25</sup> Reliant initialement les engagements du Principe VII du Décalogue d'Helsinki à ceux de la « troisième corbeille, » il fut étendu à la promotion de sociétés et d'institutions démocratiques, du pluralisme politique et de l'État de droit par le Document de Copenhague du 29 juin 1990.<sup>26</sup> Ainsi, d'une approche

---

<sup>22</sup> Daniel C. Thomas. *The Helsinki Effect : International Norms, Human Rights, and the Demise of Communism* (Princeton: Princeton University Press, 2001), p. 281.

<sup>23</sup> Janie Leatherman, *From Cold War to Democratic Peace*, op. cit., p. 233.

<sup>24</sup> La dimension humaine est l'un des trois programmes de travail que s'est fixé l'OSCE (les deux autres étant consacrés à la dimension politico-militaire et à la dimension économique).

<sup>25</sup> CSCE. *Documents de clôture de la réunion de Vienne 1986 des représentants des États ayant participé à la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe, tenue conformément aux dispositions de l'Acte final relatives aux suites de la Conférence*. [En ligne]. Vienne : CSCE, 1989, Disponible sur : [http://www.osce.org/documents/mcs/1986/11/4224\\_fr.pdf](http://www.osce.org/documents/mcs/1986/11/4224_fr.pdf)

<sup>26</sup> CSCE. *Documents de la réunion de Copenhague de la Conférence sur la dimension humaine de la CSCE*. [En ligne]. Copenhague : CSCE, 1990. Disponible sur : [http://www.osce.org/documents/odihr/1990/06/13992\\_fr.pdf](http://www.osce.org/documents/odihr/1990/06/13992_fr.pdf)

subversive, entre les années 1975 et 1989, l'OSCE entre dans une phase de stabilisation et de consolidation à partir des années 1990.<sup>27</sup>

Concernant les normes comprises dans cette « dimension humaine, » leur particularité tient au fait qu'elles ont un caractère bien plus étendu que celles comprises dans les instruments traditionnels des droits de l'homme. En traitant du caractère démocratique des institutions étatiques et de l'État de droit, les engagements de l'OSCE couvrent des domaines qui ne sont généralement pas couverts par le champ classique des droits de l'homme. En incluant des engagements précis en ce qui a trait au système constitutionnel des États et à la relation entre les agences gouvernementales à l'intérieur de l'État, l'approche de l'OSCE ne se limite pas seulement aux relations entre l'État et ses citoyens. Elle s'étend aux structures du gouvernement, aux interactions entre les différentes institutions gouvernementales et au système politique de l'État.<sup>28</sup> Les meilleurs exemples de ces dispositions concernent la liberté d'expression (dispositions très précises concernant les conditions de travail des journalistes et la liberté de religion) et la protection des minorités nationales (un système de protection et de codification des dispositions à cet égard fut apporté par le « Document de la réunion de Copenhague de la Conférence sur la dimension humaine de la CSCE »).<sup>29</sup> À certains égards, l'OSCE a joué un rôle tout particulier dans la création de standards internationaux, notamment concernant le droit des minorités.<sup>30</sup> Ces dispositions soulignent l'idée très présente dans l'analyse de l'OSCE que la nature du système politique étatique est d'une importance toute particulière pour assurer une protection adéquate des droits fondamentaux, et donc une prévention et une gestion des conflits pouvant résulter de l'effondrement de l'État.

Le développement de l'approche sécuritaire de l'OSCE et de sa dimension humaine s'est fait progressivement, à la mesure des développements chaotiques de l'Europe post-bipolaire. Comme il a été dit précédemment, c'est dans le Document de clôture de Vienne en 1989 que fut mentionné pour la première fois le concept de la dimension humaine. La Conférence d'examen de Vienne ouvrit un processus de « Conférence sur la dimension humaine de la CSCE » composé de trois phases (Paris, 1989; Copenhague, 1990; et Moscou, 1991) chargé

---

<sup>27</sup> Alexis Heraclides, "The Diplomatic Process of Elaborating the CSCE Human Dimension Commitments: From Ideological Incompatibility to Community of Values," in Emmanuel Decaux et Linos-Alexandre Sicilianos, dir. *La CSCE: Dimension humaine et règlement des différends* (Paris : Montchrétien, 1993), p. 30.

<sup>28</sup> Merja Pentikäinen, "The Role of the Human Dimension of the OSCE in Conflict Prevention and Crisis Management," *op. cit.*, p. 86-87.

<sup>29</sup> Pour un compte-rendu exhaustif de toutes les dispositions de l'OSCE concernant la dimension humaine, voir : OSCE - ODIHR. *OSCE Human Dimension Commitments : A Reference Guide* [En ligne]. Varsovie: OSCE-ODIHR, 2001, Disponible sur: [http://www.osce.org/publications/odihr/2001/01/12366\\_161\\_en.pdf](http://www.osce.org/publications/odihr/2001/01/12366_161_en.pdf)

<sup>30</sup> Rachel Brett, "Human Rights and the OSCE," *Human Rights Quarterly* 18(3), 1996, p. 685.

de passer en revue les développements concernant ce concept. La Conférence de Paris se solda par un échec, les États participants n'étant pas capables d'aboutir à un consensus (précisément à cause d'un blocage de la part des Roumains). Toutefois, la Conférence de Copenhague adopta un texte consensuel, allant même au-delà des propositions soumises en vain à la Réunion de Paris. En cela, « la Conférence de Copenhague confirma de manière éclatante ce que le Document de clôture de Vienne n'avait fait que préfigurer au début de 1989 : l'existence d'une *conception unique des droits de l'homme en Europe*. »<sup>31</sup> Ainsi, le Document de Copenhague a réellement approfondi et élargit les engagements de la dimension humaine dont le champ déborda le thème des droits de l'homme pour englober aussi ceux de l'État de droit et de la démocratie pluraliste.

La « Charte de Paris pour une nouvelle Europe, »<sup>32</sup> document adopté dans l'euphorie du premier sommet de la CSCE depuis la fin de la guerre froide, a marqué un développement important pour l'organisation internationale. Ce texte, considéré par certains comme une « véritable *magna carta* pour l'Europe, annonçant la naissance d'une ère de démocratie et d'unité européenne, »<sup>33</sup> apparaît cependant comme un instrument plutôt décevant sur le plan normatif. Sa philosophie politique reposait sur l'idée simpliste que l'effondrement du communisme ouvrait *ipso facto* un âge d'or, une nouvelle ère de prospérité et d'unité européenne.<sup>34</sup> Toutefois, elle eut le mérite d'engranger le processus d'institutionnalisation de l'OSCE et de réaffirmer la conception sécuritaire particulière de l'organisation, en confirmant la pertinence du nouveau concept de « dimension humaine. » Les États participants ont ainsi rendus encore plus explicite le lien entre les droits humains, la sécurité et la paix, notamment en ce qui a trait à la problématique de la construction identitaire à l'intérieur des États nouvellement formés et des relations entre les diverses communautés les composant.<sup>35</sup>

Tenue au lendemain du putsch manqué contre Mikhaïl Gorbatchev, la dernière étape du processus de Conférence sur la dimension humaine (Moscou) est venue renforcer

---

<sup>31</sup> Victor-Yves Ghebali, *L'OSCE dans l'Europe post-communiste, 1990-1996. op. cit.*, p. 451.

<sup>32</sup> CSCE. *Charte de Paris pour une nouvelle Europe* [En ligne]. Paris : CSCE, 1990. Disponible sur : [http://www.osce.org/documents/mcs/1990/11/4045\\_fr.pdf](http://www.osce.org/documents/mcs/1990/11/4045_fr.pdf)

<sup>33</sup> Ce fut le souhait de plusieurs chefs d'État, particulièrement Margaret Thatcher. Walter Kemp, *The OSCE in a New Context: European Security Towards the Twenty-first Century* (Londres: RIIA, 1996), p. 15.

<sup>34</sup> Victor-Yves Ghebali, *L'OSCE dans l'Europe post-communiste, 1990-1996, op. cit.*, p. 23-25.

<sup>35</sup> Ainsi, les États membres ont affirmé conjointement que « les relations amicales entre les peuples ainsi que la paix, la justice, la stabilité et la démocratie exigent que l'identité ethnique, culturelle, linguistique et religieuse des minorités nationales soit protégée et que des conditions favorables à la promotion de cette identité soient créées. » CSCE. *Charte de Paris pour une nouvelle Europe* [En ligne]. *op. cit.*, partie « Orientations pour l'avenir : Dimension humaine ».

substantiellement les dispositions concernant la dimension humaine. Le préambule affirme entre autres que les engagements de la dimension humaine de l'OSCE constituaient « l'un des fondements de l'ordre international, » tout en précisant que les engagements « 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. »<sup>36</sup> Le Document de Moscou a élargi sensiblement les engagements des États membres, pour y inclure des dispositions concernant l'appui aux gouvernements légalement élus faisant l'objet d'un renversement ou d'une tentative de renversement par des moyens antidémocratiques, le contrôle démocratique par le pouvoir civil des forces militaires et paramilitaires et la protection des droits de l'homme en cas d'état d'exception. Il a aussi introduit de nombreuses dispositions ayant pour objet de réaffirmer et de compléter les engagements concernant le fonctionnement de l'État de droit, l'une des facettes de la dimension humaine (élaboration des lois, voies de recours contre les décisions et règlements administratifs, responsabilité des fonctionnaires chargés de l'application des lois, etc.).

Les autres sommets et conférences n'ont eu qu'un apport limité en ce qui concerne la teneur normative de la dimension humaine et du modèle sécuritaire global de l'organisation, préférant plutôt se concentrer sur l'institutionnalisation de l'organisation. En 1992, le deuxième sommet de l'après-guerre froide (après celui de Paris en 1990) tenu à Helsinki n'est pas venu modifier considérablement sa teneur. Le Document d'Helsinki intitulé « les défis du changement » a tout de même confirmé une nouvelle fois l'élément central de la dimension humaine en réaffirmant que « la protection et la promotion des droits de l'homme et des libertés fondamentales et le renforcement des institutions démocratiques continuent d'être un élément essentiel de la sécurité globale. »<sup>37</sup> Le Document de Budapest (1994) est venu « confirmer l'importance de la dimension humaine dans l'ensemble des activités de la CSCE. Le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, de la démocratie et de l'État de droit représente une composante essentielle dans la région de la CSCE en matière de sécurité et de coopération. »<sup>38</sup> Le document de Budapest juge aussi que c'est la non-observance de ces droits qui est la principale source de conflits subétatiques dans l'espace européen, point qui fut réaffirmé par la « Charte de l'OSCE sur la sécurité européenne, » adoptée lors du sommet d'Istanbul en 1999.<sup>39</sup>

---

<sup>36</sup> ¶ 9 du préambule. CSCE. *Documents de la réunion de Moscou de la Conférence sur la dimension humaine de la CSCE* [En ligne]. Moscou : CSCE, 1991. Disponible sur : [http://www.osce.org/documents/odihhr/1991/10/13995\\_fr.pdf](http://www.osce.org/documents/odihhr/1991/10/13995_fr.pdf)

<sup>37</sup> ¶ 8 du préambule. CSCE. *Documents d'Helsinki 1992 : les défis du changements* [En ligne]. Helsinki : CSCE, 1992. Disponible sur : [http://www.osce.org/documents/mcs/1992/07/4046\\_fr.pdf](http://www.osce.org/documents/mcs/1992/07/4046_fr.pdf)

<sup>38</sup> ¶ 14 du préambule. CSCE. *Documents de Budapest 1994 : vers un authentique partenariat dans une ère nouvelle* [En ligne]. Budapest : 1994. Disponible sur : [http://www.osce.org/documents/mcs/1994/12/4048\\_fr.pdf](http://www.osce.org/documents/mcs/1994/12/4048_fr.pdf)

<sup>39</sup> OSCE. *Documents d'Istanbul 1999* [En ligne]. Istanbul : OSCE, 1999. Disponible sur : [http://www.osce.org/documents/mcs/1999/11/4050\\_fr.pdf](http://www.osce.org/documents/mcs/1999/11/4050_fr.pdf)

## **Institutionnalisation progressive de l'OSCE : vers de nouveaux mécanismes pour gérer les défis posés par l'effondrement de l'État**

L'évolution de l'approche normative de l'OSCE, par la confirmation de son approche sécuritaire globale énoncée dès sa création (liant la sécurité politico-militaire à la sécurité humaine, économique et environnementale) et par l'énoncé d'une « dimension humaine » à partir des années 1990 (liant les questions traditionnelles de droits de l'homme à la promotion de la démocratie pluraliste et de l'État de droit), s'est vue confirmée par un développement institutionnel visant à doter l'institution de nouveaux mécanismes pour gérer les défis posés par l'effondrement de l'État. Dans un court laps de temps, l'OSCE est passée d'une existence essentiellement nomade, fondée uniquement sur des conférences de suivi sans structures permanentes,<sup>40</sup> à un processus institutionnalisé doté de plusieurs organes distincts permettant de superviser la mise en œuvre des engagements pris par les États parties à l'organisation et de promouvoir la conception sécuritaire particulière de l'organisation sur le territoire européen. Le processus d'institutionnalisation de l'organisation fut complexe, il serait probablement trop fastidieux de reprendre son développement pas à pas. Il conviendra pour notre propos d'étudier le développement de quatre institutions particulièrement pertinentes pour l'étude de l'analyse sécuritaire de l'OSCE et de sa dimension humaine ainsi que de son application aux conflits émergeant de l'effondrement de l'État, soit le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH), le bureau du Haut-Commissaire pour les minorités nationales (HCMN), le bureau du Représentant pour la liberté des médias et le développement des « missions de longue durée. »

La Charte de Paris a métamorphosé le processus de l'OSCE en organisation internationale permanente de deux façons : en établissant un mécanisme de consultation politique à niveaux multiples (Conseil, Comité des Hauts Fonctionnaires et Sommets désormais couplés aux anciennes « Réunion sur les suites »); et d'autre part, en créant des institutions nouvelles (Secrétariat de Prague, Bureau des élections libres, Centre de prévention des conflits). Le Bureau des élections libres fut transformé lors du Conseil ministériel de Prague (janvier 1992) en Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH), basé à Varsovie. Son mandat initial, qui était d'assister les nouvelles démocraties européennes lors du processus électoral,<sup>41</sup> fut considérablement élargi lors du sommet d'Helsinki en 1992 pour inclure une assistance aux États participants « à assurer le plein respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, à observer les règles de l'État

---

<sup>40</sup> Ces conférences étaient prévues par l'Acte final d'Helsinki, où les États participants s'engageaient à poursuivre le processus d'Helsinki par un échange de vues sur la mise en œuvre des dispositions de l'Acte final. Ces dispositions sont appelées la « quatrième corbeille. »

<sup>41</sup> Le BEL n'était pas destiné à l'observation des élections. Il devait seulement faciliter les contacts et l'échange d'informations sur les élections dans les États participants. Victor-Yves Ghebali, *L'OSCE dans l'Europe post-communiste, 1990-1996. op. cit.*, p. 481.

de droit, à promouvoir les principes de la démocratie et à édifier, renforcer et protéger les institutions démocratiques ainsi qu'à favoriser la tolérance à tous les niveaux de la société.»<sup>42</sup> En ce sens, elle est la principale institution de l'OSCE responsable de la dimension humaine.

Le BIDDH se divise en trois sections. Premièrement, la section élections, qui s'occupe à court ou à long terme de l'observation des élections, de fournir une assistance technique et de donner des conseils sur l'organisation des élections. Deuxièmement, la section démocratisation, qui est principalement chargée d'appuyer la mise en place d'institutions démocratiques et de législations respectueuses des droits de l'homme ainsi que d'assister le travail de la société civile (notamment par un travail coordonné avec un grand nombre d'ONG locales). Finalement, la section surveillance qui est chargée de veiller au respect des engagements pris par les États participants concernant la dimension humaine. Aujourd'hui, le BIDDH est devenu l'un des organes opérationnels les plus importants de l'OSCE, notamment sa section élections qui est un rouage essentiel de la promotion des engagements concernant la dimension humaine.<sup>43</sup> L'observation des élections permet d'affirmer plus que la simple volonté des États de respecter certains principes politiques : « elle traduit la réalité de l'engagement de l'État concerné de construire un État de droit, fondé sur la démocratie, le pluralisme et le respect des droits de l'homme. Observer les élections est donc bien plus qu'un acte politique : c'est vérifier que les libertés d'expression, de réunion, d'association soient respectées dans l'État observé. »<sup>44</sup> De plus, l'action de la section élections ne saurait être distinguée de celle de la section démocratisation, l'action de la dernière étant nécessaire pour la tenue d'élections jugées justes et équitables.

Le Représentant pour la liberté des médias vient épauler le travail du BIDDH en assistant les États participants dans la promotion de médias libres, indépendants et pluralistes, étant entendu que la liberté d'expression est le fondement d'une réelle société démocratique. Le poste du Représentant pour la liberté des médias fut créé à la suite du sommet de Lisbonne (1996) et établi par une décision du Conseil permanent en 1997.<sup>45</sup> Son mandat est double. Tout d'abord, il est chargé d'observer les développements liés aux médias et de préconiser certaines mesures allant dans le sens des engagements pris par les États participants concernant la dimension humaine. Ensuite, en cas d'atteintes sérieuses aux principes de

---

<sup>42</sup> CSCE, *Documents d'Helsinki*, op. cit.

<sup>43</sup> Audrey F. Glover, "Opinion : The Human Dimension of the Organisation on Security and Co-operation in Europe – The ODIHR in Warsaw," *European Human Rights Law Review* 6, 1997, p. 560.

<sup>44</sup> Catherine Botoko-Claeyens, "L'OSCE et l'observation des élections: le rôle du Bureau des Institutions Démocratiques et des Droits de l'Homme (BIDDH)," *Revue trimestrielle des droits de l'Homme* 12(45), janvier 2001, p. 59.

<sup>45</sup> OSCE. *Documents de Lisbonne 1996* [En ligne]. Lisbonne : OSCE, 1996. Disponible sur : [http://www.osce.org/documents/mcs/1996/12/4049\\_fr.pdf](http://www.osce.org/documents/mcs/1996/12/4049_fr.pdf)

l'OSCE concernant la liberté d'expression et des médias, il a comme mandat d'entrer en contact avec l'État délinquant, de déterminer les faits et de contribuer à la résolution des problèmes. Son action est essentiellement politique et il peut en ce sens faire des recommandations venant légitimer ou au contraire dénoncer les actions des États participants concernant la liberté d'expression et des médias.

Le poste de Haut commissaire pour les minorités nationales (HCMN) fut créé lors du sommet d'Helsinki (1992) dans le but de doter l'organisation d'un instrument de prévention des conflits ethniques.<sup>46</sup> L'action du HCMN entre totalement dans le cadre d'analyse sécuritaire globale de l'organisation, tel qu'exposé préalablement. Selon les termes mêmes de l'ancien Haut commissaire pour les minorités nationales, Max van der Stoel, une réelle prévention des conflits en Europe « involves building a viable democracy and its institutions, creating confidence between the government and the population, structuring the protection and promotion of human rights, the elimination of all forms of discrimination and respect for minorities. »<sup>47</sup> L'action de celui-ci s'inscrit donc dans cette logique préventive et a pour fonction de déceler et de s'efforcer d'éliminer rapidement les tensions ethniques pouvant dégénérer en conflits intraétatiques. Pour mener à bien cette tâche, il est habilité à effectuer des missions sur place et à recourir à une diplomatie préventive dès les premiers signes de tension. Son mandat est aussi d'alerter l'OSCE chaque fois que de telles tensions menacent d'atteindre un point au-delà duquel il ne peut les maîtriser avec les moyens à sa disposition.

Dans le but d'assurer une présence continue dans les États requérant une certaine assistance, l'OSCE a progressivement mis sur pied des « missions de longue durée. » Face à la montée des tensions dans l'ex-Yougoslavie, il fut décidé, le 13 et le 14 août 1992, d'établir trois missions de longue durée, au Kosovo, à Sandjak et en Vojvodine. La création de telles missions fut une réelle innovation sur la scène internationale de l'époque, constituant un modèle pour la mise sur pied de missions similaires par l'ONU (notamment dans l'ex-Yougoslavie).<sup>48</sup> Malgré le fait qu'aucun mandat d'une mission de longue durée n'est similaire, leur but est généralement de faire office de facilitateur du processus politique, abordant toutes les phases d'un cycle de conflit intraétatique : alerte rapide, diplomatie préventive, gestion du conflit et réhabilitation postconflit. Pour se faire, toutes les missions

---

<sup>46</sup> Son mandat, tel que défini par le Document d'Helsinki est précisément de : « déclencher, le plus tôt possible, une « alerte rapide » et, si besoin est, d'engager une « action rapide » lorsque des tensions liées à des problèmes de minorités nationales risquent de dégénérer en un conflit dans la zone de la CSCE, menaçant la paix, la stabilité ou les relations entre les États participants ». Document d'Helsinki, *op. cit.* ¶23.

<sup>47</sup> Max Van der Stoel, "The Role of the CSCE High Commissioner on National Minorities in CSCE Preventive Diplomacy," in Ministry for Foreign Affairs, Sweden dir. *The Challenge of Preventive Diplomacy: The Experience of the OSCE* (Stockholm: Norsfedts Tryckeri AB, 1994), p. 37.

<sup>48</sup> Rachel Brett, "Human Rights and the OSCE," *op. cit.*, p. 688.

ont traditionnellement comme tâche la promotion des questions relevant de la dimension humaine. La flexibilité du mandat, de leur composition et de la nature de leurs opérations les rendent à même de pouvoir se mouler au contexte spécifique de l'État en question. Conçues comme un moyen de faire face à la montée des conflits intraétatiques, la liste des missions de longue durée n'a cessé de s'étendre (tout comme la liste des conflits intraétatiques dans la zone couverte par l'OSCE), couvrant principalement la zone des Balkans (Kosovo, Bosnie-Herzégovine, Croatie, Albanie, Macédoine) et des pays successeurs de l'URSS (Géorgie, Russie, Azerbaïdjan (Nagorno-Karabakh), Arménie, Moldavie, Ukraine, Biélorussie, Estonie, Lettonie et Tadjikistan). Leur importance fut rappelée par la « Charte sur la sécurité européenne, » en 1999, qui est venue codifier les développements institutionnels de ces missions depuis 1992.<sup>49</sup> Les dépenses liées à ces missions représentent maintenant plus de 70% du budget 2005 de l'organisation, concrétisant le rôle primordial qu'elles jouent au sein du dispositif organisationnel de l'OSCE. Considérées comme la principale réussite de l'organisation,<sup>50</sup> ces missions, en plus de leur mandat propre, tendent à jouer le rôle de coordonnateur des efforts entre les différents organes de l'OSCE (HCMN, BIDDH, etc.) ainsi que dans les relations de l'OSCE avec d'autres organisations (Conseil de l'Europe, ONU, OTAN, etc.), donnant un peu de cohérence à l'action internationale sur le terrain.<sup>51</sup>

### **Promoteurs d'une paix libérale ?**

Par l'élaboration d'un concept sécuritaire particulier, vaste et englobant, les États de l'OSCE ont reconnu l'impact direct de la mise en œuvre des droits de l'homme, du développement d'institutions démocratiques capables d'assurer ces droits ainsi que du soutien à l'État de droit sur la prévention et la résolution de conflits intraétatiques. Ainsi, la mise en œuvre des dispositions de la dimension humaine, par l'entremise de l'action des différents organes de l'OSCE, peut contribuer à l'élimination des causes premières de plusieurs conflits intraétatiques, notamment en renforçant les capacités étatiques des États effondrés. Conformément au modèle théorique de l'effondrement de l'État exposé précédemment, le processus de reconstruction des capacités étatiques doit relever de sources internes à l'État tout en étant appuyé par des acteurs externes, supportant le processus de reconstruction des capacités étatiques et de la légitimité du pouvoir central étatique. En ce sens, « with primary responsibility for maintaining peace and strengthening security being on States, international organizations such as the OSCE have an important supporting role.

---

<sup>49</sup> Victor-Yves Ghebali, « La Charte de l'OSCE sur la sécurité européenne, » *Défense nationale* 56, février 2000, p. 52.

<sup>50</sup> Michael Bothe, Natalino Ronzitti et Allan Rosas, « Conclusions and Perspectives, » in Michael Bothe, Natalino Ronzitti et Allan Rosas, dir. *The OSCE in the Maintenance of Peace and Security* (La Haie : Kluwer Law International, 1997), p. 512.

<sup>51</sup> Allan Rosas et Timo Lahelma, « OSCE Long-Term Missions, » in Michael Bothe, Natalino Ronzitti et Allan Rosas, dir. *The OSCE in the Maintenance of Peace and Security* (La Haie : Kluwer Law International, 1997), p. 167-190.

International organizations cannot solve the problems for the States, but they may provide them with assistance and support in preventing and settling conflicts. »<sup>52</sup> Cette assistance multiforme, à travers les différents organes de l'institution, est particulièrement nécessaire pour les États nouvellement créés, ne disposant pas de traditions démocratiques et où les tensions identitaires ont le plus de chances de s'exacerber.

La pertinence de l'action de l'OSCE tient tant à son approche sécuritaire inclusive et vaste, qu'à son angle d'approche des problèmes posés par l'effondrement de l'État et les conflits intraétatiques qui en résultent. Selon les termes de John Paul Lederach, l'OSCE est l'antithèse des politiques traditionnelles de puissance et de médiation musclée. Ces approches, généralement qualifiées de *top-down*, appellent à l'imposition de solutions politiques plutôt que la création des bases d'un réel développement démocratique.<sup>53</sup> Ainsi, le *peacebuilding* dans les sociétés en proie à des conflits intraétatiques ne tient pas tant à la reconstruction d'infrastructures institutionnelles qu'à l'établissement d'une infrastructure pour de véritables initiatives locales. Tandis que l'aide matérielle et institutionnelle est une mesure largement adoptée par plusieurs acteurs internationaux, l'OSCE est l'une des seules organisations internationales à incarner l'idée d'un support aux sociétés en transition démocratique dans l'espace ex-soviétique.<sup>54</sup> En ce sens, l'OSCE tente de consolider une structure normative (autour de la dimension humaine), légitimant et régulant les politiques menées au sein du système social étatique.<sup>55</sup> Elle agit tant par des politiques de dénonciation (particulièrement la section élections du BIDDH) que par des politiques d'assistance et consolidation de la société civile.

Les missions de longue durée et le HCMN sont souvent cités comme des *success stories* de l'OSCE.<sup>56</sup> Malgré leurs différences, ces institutions partagent une philosophie commune, « that has been able to gain the cooperation of the parties concerned, especially of governments, and to persuade them at least to avoid conflict-escalating actions, if not to

---

<sup>52</sup> Merja Pentikäinen, "The Role of the Human Dimension of the OSCE in Conflict Prevention and Crisis Management," *op. cit.*, p. 113.

<sup>53</sup> John Paul Lederach, *Building Peace: Sustainable Reconciliation in Divided Societies* (Washington: United States Institute of Peace Press, 1997), p. 44-45.

<sup>54</sup> Kari Möttölä, "The OSCE: Institutional and Functional Developments in an Evolving European Security Order," in Michael Bothe, Natalino Ronzitti et Allan Rosas, dir. *The OSCE in the Maintenance of Peace and Security* (La Haie : Kluwer Law International, 1997), p. 4.

<sup>55</sup> En ce sens, l'OSCE peut être considérée comme une institution créatrice d'une véritable communauté de sécurité. Voir à ce sujet : Emanuel Adler, « Seeds of peaceful change: the OSCE's security community-building model, » *op. cit.*, p. 119-160.

<sup>56</sup> Wilhelm Höynck, "CSCE Missions in the Field as an Instrument of Preventive Diplomacy – Their Origin and Development," in Ministry of foreign affairs, Sweden, dir. *The Challenge of Preventive Diplomacy: The Experience of the OSCE* (Stockholm: Norsfedts Tryckeri AB, 1994), p. 71.

adopt policies that can establish a long-term dialogue between the government and minority population. »<sup>57</sup> Autant le HCMN que les missions de longue durée sont devenus des « *insiders* » sur les terrains concernés. Ils disposent de relations privilégiées et d'une réelle connaissance des problèmes des sociétés visées; leur influence est donc plus celle de véritables acteurs internes à la société concernée que celle d'un médiateur à proprement parlé.<sup>58</sup> Ils travaillent généralement en coopération avec les parties concernées en tant que partenaires de dialogue, facilitant et faisant la promotion des voix modérées dans la société.

De façon plus globale, c'est l'approche politique de l'OSCE, par opposition à l'approche juridique du Conseil de l'Europe par exemple, qui a permis à l'organisation d'obtenir un réel succès. La règle de l'unanimité, tant décriée par les juristes internationaux, lui a permis de renforcer la légitimité des décisions prises par l'organisation ainsi que des actions subséquentes de ses organes. La valeur politique (et non juridique) des engagements pris lors des sommets lui a permis de concentrer son action sur l'élaboration de normes et sur l'impact de la légitimité perçue des gouvernements sur la scène internationale et locale. Bref, il s'agit d'une toute autre philosophie des relations internationales que l'OSCE met en pratique depuis 1975. C'est grâce à cette méthode, couplée à une approche sécuritaire novatrice, que de toutes les organisations internationales, « the OSCE has been described as probably the placed to engage in conflict prevention and conflict transformation... not only the immediate prevention of violent conflict but also the process of establishing long-term peace. »<sup>59</sup>

L'OSCE vit cependant une crise, avec plusieurs acteurs étatiques, notamment la Russie et certains pays de la CEI jugeant que l'organisation est devenue un outil dans les mains des politiques occidentales : « In their view, far from fulfilling its mandate of transcending East/West divisions and promoting common, comprehensive security in the Euro-Atlantic area, the OSCE is currently pursuing a narrow, selfish agenda of a few powerful states. »<sup>60</sup> Le travail de l'ODIHR et des missions de longue durée sont les principaux points d'achoppement entre la Russie et les pays occidentaux.<sup>61</sup> Ces deux organes sont notamment

---

<sup>57</sup> Diana Chigas, Elizabeth McClintock et Christophe Kamp, "Preventive Diplomacy and the Organization for Security and Cooperation in Europe: Creating Incentives for Dialogue and Cooperation," in Abraham Chayes et Antonia Handler Chayes, dir. *Preventing Conflict in the Post-Communist World* (Washington: The Brookings Institution, 1996), p. 63.

<sup>58</sup> *Ibid.*

<sup>59</sup> Rob Zaagman et Joanne Thorburn, *The Role of the High Commissioner on National Minorities in OSCE Conflict Prevention* (La Haie: The Foundation for Inter-Ethnic Relations, 1997), p. 9.

<sup>60</sup> Alexandra Gheciu, *Securing Civilization ? The EU, NATO and the OSCE in the Post-9/11 World* (Oxford : Oxford University Press, 2008), 118.

<sup>61</sup> Interview avec Alexander Gusarov, attaché, mission permanente de la Russie auprès de l'OSCE, Vienne, 7 juin 2005.

ceux qui furent « les plus efficaces » dans l'appui à la Révolution des roses en Géorgie. D'autres jugent que l'organisation n'est pas allée assez loin dans la condamnation de certaines pratiques. La présidence kazakhe de l'institution en 2010, une première puisqu'aucun pays provenant de l'éclatement de l'espace soviétique n'avait occupé cette position auparavant, a certainement déçu bien des observateurs par son inaction, notamment face aux troubles politiques au Kirghizstan voisin. La démission du président Kurmanbek Bakiev a mené rapidement à des affrontements en avril 2010, provoquant la mort de 88 personnes sur fond de violence inter-ethnique. En fait, le gouvernement kazakh a fermé ses frontières avec le Kirghizstan tout en promouvant une politique de non-intervention dans les affaires internes du pays. Plusieurs critiques jugent que cette politique a clairement empêché les officiels kazakhs de guider effectivement le travail de l'OSCE dans la région, une organisation qui aurait pu être bien plus proactive dans le traitement de la crise.<sup>62</sup> Il est à noter que l'OSCE était la seule organisation internationale avec une présence permanente dans le pays avant la crise. Selon certains commentateurs, le Kazakhstan, comme la majorité des pays de la région, est plus intéressé à assurer la stabilité de son régime que de s'attaquer aux véritables causes des soulèvements populaires ou au développement démocratique dans la région.

Pris entre deux feux, l'organisation se restructure actuellement autour de thèmes qui font consensus pour les pays membres, notamment la lutte contre le terrorisme. Les tensions entre la Russie, l'Union Européenne et les États-Unis empêchent l'OSCE à l'heure actuelle de jouer un rôle aussi central dans le support à la démocratisation et au state-building qu'elle a déjà joué auparavant, notamment lors de la guerre froide et les années 90. Toutefois, l'OSCE répond à une demande bien précise d'une organisation internationale réunissant les pays membres de l'Europe et de ses environs autour de questions sécuritaires définies de façon large et inclusive, et dont la règle du consensus donne une importance marquée aux priorités de chacun de ses États membres. L'OSCE ne peut certes pas s'attaquer aux questions les plus litigieuses, notamment la question sud-ossète et géorgienne depuis 2008 qui divise profondément la Russie et l'Union Européenne et les États-Unis. Toutefois, l'organisation peut jouer un rôle non-négligeable de pont stratégique entre la Russie et les pays membres de la CEI et l'Union Européenne, le Canada et les États-Unis, ainsi que d'institution de support et de promotion de valeurs de la « dimension humaine » en Europe.

---

<sup>62</sup> Robert Calson, « Six Months into OSCE Chair, Kazakhstan Found Wanting in Kyrgyz Events, » *Radio Free Europe*, 30 juin 2010. Il est à noter que l'OSCE n'a pas seulement été critiquée pour son inaction dans la gestion de la crise, mais également par son appui à l'autoritarisme du régime Bakiev à travers ses politiques d'assistance à la police kirghize. Voir : David Lewis, *Reassessing the Role of OSCE Police Assistance Programming in Central Asia*, Central Eurasia Occasional Paper Series no. 4, Open Society Foundation, p. 6. Pour une autre perspective concernant la présidence kazakhe, voir : Janusz Bugajski, Margarita Assenova et Richard Weitz, *Kazakhstan's OSCE Chairmanship 2010 : Final Report*, US-Kazakhstan OSCE Task Force, January 2011.