

LES PAYS-BAS ET L'ORGANISATION  
POUR LA SÉCURITÉ ET LA COOPÉRATION  
EN EUROPE : RÔLE ET ORIENTATIONS

No. 26, mai 2002

**Membres du Conseil AIV**

**Président** F. Korthals Altes

**Membres** F.H.J.J. Andriessen  
A.L. ter Beek  
M<sup>me</sup> C.E. von Benda-Beckmann-Droogleever Fortuijn  
G. van Benthem van den Bergh  
M<sup>me</sup> O.B.R.C. van Cranenburgh  
M<sup>me</sup> A.C. van Es  
C. Flinterman  
E.J. de Kadt  
B. Knapen  
M<sup>me</sup> E.M.A. Schmitz

**Fonctionnaires** F.A.M. Majoor (*ministère des Affaires étrangères*)

**Conseillers** B.W. Bargerbos (*ministère de la Défense*)

**Secrétaire** F. van Beuningen

Boîte postale 20061  
NL-2500 EB La Haye

Téléphone +31 70 348 5108/6060

Télécopieur +31 70 348 6256

Courriel AIV@minbuza.nl

Internet www.AIV-Advice.nl

## Table des matières

### Avant-propos

|                   |  |           |
|-------------------|--|-----------|
| <b>I</b>          | <b>L'OSCE à l'aube du XXI<sup>e</sup> siècle : État des lieux</b>  | <b>6</b>  |
| <b>I.1</b>        | <b>L'environnement international de l'OSCE</b>   | <b>6</b>  |
| <b>I.2</b>        | <b>De la CSCE à l'OSCE, une rétrospective</b>  | <b>8</b>  |
| <b>I.3</b>        | <b>Les tâches et les dimensions de l'OSCE</b>  | <b>12</b> |
| <i>I.3.1</i>      | <i>La dimension politico-militaire de l'OSCE</i>   | <i>13</i> |
| <i>I.3.2</i>      | <i>La dimension économique et environnementale</i>   | <i>15</i> |
| <i>I.3.3</i>      | <i>La dimension humaine</i>  | <i>17</i> |
| <i>I.3.4</i>      | <i>Interaction des trois dimensions de l'OSCE</i>  | <i>19</i> |
| <b>II</b>         | <b>L'OSCE : processus décisionnel, présidence et thèmes de fond</b>  | <b>22</b> |
| <b>II.1</b>       | <b>Processus décisionnel au sein de l'OSCE</b>   | <b>22</b> |
| <i>II.1.1</i>     | <i>Le rôle des États participants</i>  | <i>22</i> |
| <i>II.1.2</i>     | <i>Y a-t-il une alternative à la prise de décisions au consensus ?</i>   | <i>26</i> |
| <b>II.2</b>       | <b>La présidence de l'OSCE et le rôle des Pays-Bas</b>   | <b>28</b> |
| <i>II.2.1</i>     | <i>Esquisse générale de la présidence de l'OSCE</i>  | <i>28</i> |
| <i>II.2.2</i>     | <i>L'approche néerlandaise de la présidence</i>  | <i>29</i> |
| <i>II.2.3</i>     | <i>Les missions de l'OSCE</i>  | <i>32</i> |
| <b>II.3</b>       | <b>L'action de l'OSCE : thèmes anciens et nouveaux thèmes</b>  | <b>34</b> |
| <b>II.4</b>       | <b>La nécessité de rénover et de réformer l'OSCE</b>   | <b>38</b> |
| <b>III</b>        | <b>Contribution à l'ordre du jour de la présidence néerlandaise de l'OSCE :<br/>récapitulation des principales constatations</b> | <b>39</b> |
| <b>III.1</b>      | <b>Généralités</b>   | <b>39</b> |
| <b>III.2</b>      | <b>Les trois dimensions de l'OSCE</b>  | <b>40</b> |
| <b>III.3</b>      | <b>Le processus décisionnel</b>  | <b>41</b> |
| <b>III.4</b>      | <b>La présidence</b>   | <b>43</b> |
| <b>III.5</b>      | <b>Visibilité politique et reconnaissance publique</b>   | <b>43</b> |
| <b>III.6</b>      | <b>Les missions de l'OSCE</b>  | <b>43</b> |
| <b>III.7</b>      | <b>Les thèmes de fond de l'OSCE et le renforcement de l'organisation</b>   | <b>43</b> |
| <b>Annexe I</b>   | Demande d'avis sur la présidence néerlandaise de l'OSCE  |           |
| <b>Annexe II</b>  | Décisions du Conseil permanent pour la période de novembre<br>1999 à octobre 2001  |           |
| <b>Annexe III</b> | Priorités des récents présidents de l'OSCE (1998 – 2002)   |           |
| <b>Annexe IV</b>  | Durée des missions de l'OSCE   |           |

## Avant-propos

Dans la perspective de la présidence néerlandaise de l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe (OSCE) en 2003, le gouvernement néerlandais a demandé au Conseil consultatif pour les questions internationales (AIV), au deuxième semestre 2001, un avis sur cette organisation. Afin d'élaborer cet avis, l'AIV a instauré une commission où siégeaient des membres de différentes commissions permanentes : M. W.G.M Van Genugten (président ; CMR), M. P.R. Baehr (CMR), M. A. Bloed (CVV), M. T. Ety (CMR), M. P. Everts (CVV), le général de corps d'armée c.r. G.J. Folmer (CVV), M. J.Q.Th. Rood (CEI) et M. N.J. Schrijver (COS). M. F. van Beuningen, secrétaire de l'AIV, s'est chargé du secrétariat de cette commission spéciale de l'AIV, assisté dans sa tâche par les stagiaires A. Swakhoven et R.J. Scheffer.

Pour préparer cet avis, les membres de la commission se sont informés auprès d'autres instances au sujet de l'OSCE. En premier lieu, la commission OSCE a eu un entretien, le 28 septembre 2001, avec M. Max Van der Stoel, ancien Haut Commissaire de l'OSCE pour les minorités nationales. Parallèlement, le CICAM de l'Université de Nimègue a été chargé d'effectuer une étude de fond, qui a débouché sur le rapport « De nouveaux thèmes pour l'OSCE – inventaire et évaluation ». Ensuite, une délégation de l'AIV s'est rendue au siège de l'OSCE à Vienne pour s'informer des concepts de l'organisation. Un voyage a été organisé à cet effet, du 19 au 21 novembre 2001, à Vienne. Les informations obtenues lors des entretiens menés avec des représentants de pays qui ont déjà assumé la présidence de l'OSCE sont particulièrement utiles et sont évoquées tout au long de l'avis. La commission OSCE s'est aussi entretenue, le 11 mars 2002, avec la task force « Présidence de l'OSCE » du ministère des Affaires étrangères. L'AIV est reconnaissant aux personnes consultées de leur contributions et de leurs points de vue et apprécie hautement le soutien qu'il a reçu de la représentation permanente des Pays-Bas auprès de l'OSCE lors de son voyage d'orientation à Vienne.

Depuis sa création, l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe (anciennement Conférence pour la Sécurité et la Coopération en Europe) a connu une évolution au niveau du nombre de membres, de son mandat et des activités déployées. L'AIV estime qu'avant de pouvoir faire des recommandations concrètes concernant les Pays-Bas et le rôle et l'orientation de l'OSCE, il est important de connaître cette évolution. C'est pourquoi l'AIV procédera d'abord à un état des lieux de l'OSCE telle qu'elle se présente à l'heure actuelle, avant de traiter des aspects internationaux et de l'histoire de l'OSCE (chapitre I). Seront ensuite traités le processus décisionnel au sein de l'OSCE, la présidence et d'importants thèmes de fond (chapitre II). Enfin, à titre de contribution à l'ordre du jour de la présidence néerlandaise de l'OSCE en 2003, seront récapitulées les principales constatations de l'AIV (chapitre III). Toutes les recommandations de l'AIV sont indiquées dans le texte en italiques.

L'AIV a arrêté cet avis lors de sa réunion du 3 mai 2002.

# I L'OSCE à l'aube du XXI<sup>e</sup> siècle : État des lieux

## I.1 L'environnement international de l'OSCE

Les développements qui ont eu lieu sur la scène internationale et au sein d'autres organisations internationales sont très importants pour bien comprendre le fonctionnement de l'OSCE. C'est pourquoi les paragraphes suivants traiteront brièvement des conséquences pour l'OSCE des attentats du 11 septembre 2001 aux États-Unis et des relations entre les États-Unis et la Fédération de Russie. Viendront ensuite l'évaluation du mandat de l'Otan et son élargissement, ainsi que celui de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe. Enfin, une courte rétrospective évoquera les conséquences pour l'OSCE de la fin de la guerre froide.

A la suite des attentats de New York et de Washington et des frappes militaires qui ont suivi en Afghanistan, l'OSCE a, comme de nombreuses autres organisations, placé la lutte contre le terrorisme en tête de son agenda. Il n'est donc pas étonnant que le plan d'action pour la lutte contre le terrorisme ait été présenté comme le principal résultat de la réunion du Conseil ministériel de l'OSCE à Bucarest les 3 et 4 décembre 2001. En janvier 2002, la présidence portugaise de l'OSCE a nommé l'ancien ministre danois de la Défense, Jan Troejborg, comme représentant personnel du président en exercice pour les questions relatives à la prévention du terrorisme et à la lutte contre le terrorisme<sup>1</sup>.

Deux développements frappants qui touchent l'OSCE sont la coalition internationale pour la lutte contre le terrorisme, mise en place par les États-Unis, et la recherche d'une nouvelle relation entre les États-Unis et la Fédération de Russie. La coalition internationale contre le terrorisme comprend des pays dont, avant le 11 septembre, les États-Unis et leurs alliés ne voulaient guère entendre parler. Les attentats du 11 septembre ont fait bouger la politique internationale à un point tel que les alliances semblent s'être retournées en peu de temps et que les opposants politiques d'hier peuvent désormais être partenaires au sein d'une même coalition. Reste à savoir combien de temps cette situation perdurera. Quatre pays d'Asie centrale, le Kazakhstan, le Kirghizistan, l'Ouzbékistan et le Tadjikistan, font partie de la coalition et participent étroitement aux opérations militaires en Afghanistan et dans la région et à l'aide humanitaire apportée à la population afghane. De par sa position géographique, le Turkménistan ne peut d'ailleurs pas non plus se soustraire aux effets du 11 septembre. Ces événements ont placé les pays d'Asie centrale au centre de la politique internationale. La question est de savoir quel en est l'impact sur la détermination de leur position au sein de l'OSCE.

Une autre importante conséquence des attentats du 11 septembre, qui se fait aussi sentir au sein de l'OSCE, est la redéfinition de la relation entre les États-Unis et la Fédération de Russie. Les deux grandes puissances semblent se rapprocher dans la lutte contre le terrorisme : la Fédération de Russie a apporté son entière coopération

1 Voir à ce sujet la lettre du 11 décembre de Jozias Van Aartsen, ministre des Affaires étrangères, à la Chambre des représentants sur le Conseil ministériel de Bucarest, 3 et 4 décembre 2001, et le communiqué de presse *Chairman-in-office names former Danish Minister as Personal Representative for Terrorism* (Press Release OSCE, 29 janvier 2002).

aux opérations militaires en Afghanistan, notamment en fournissant des renseignements, en soutenant militairement l'Alliance du Nord et en coordonnant l'utilisation des aéroports avec les États d'Asie centrale évoqués ci-dessus. La Fédération de Russie a aussi promis de coopérer aux opérations de recherche et de sauvetage, elle a ouvert son espace aérien à l'aide humanitaire et elle ne s'est pas opposée à la présence des Américains en Géorgie, bien que Moscou n'y soit pas favorable. La dynamique de la lutte contre le terrorisme depuis les attentats du 11 septembre a placé sous un jour nouveau le conflit armé en Tchétchénie. La divergence d'opinions sur ce conflit armé, considéré par les uns comme une oppression des droits de l'homme et par les autres comme une légitime lutte armée contre des terroristes, semble avoir été reléguée au second plan.

Les relations américano-russes concernant l'Otan semblent aussi faire l'objet d'une refonte totale. Non seulement l'Otan est en train d'évoluer d'une organisation de défense à une organisation transatlantique de sécurité, mais elle a aussi proposé de coopérer plus étroitement avec la Fédération de Russie dans le cadre d'un conseil Otan-Russie, qui doit pouvoir devenir un mécanisme de décision et d'action conjointes. A la mi-2002, l'Otan fera des propositions dans ce sens à la Russie. Les relations américano-russes sont aussi dominées par les projets d'élargissement de l'Otan notamment à un ou plusieurs des États baltes. De plus, la dénonciation unilatérale par les Américains du traité ABM, suivie par la réaction modérée des Russes, et les résultats de la concertation visant à poursuivre la réduction bilatérale des armes nucléaires, ont aussi leur importance pour les relations américano-russes.

L'élargissement prévu de l'Union européenne à la Pologne, la Hongrie, la République tchèque, la Slovaquie, les États baltes, la Roumanie, la Bulgarie, Chypre, Malte et la Turquie, constitue aussi un important changement dans l'environnement international de l'OSCE. En règle générale, les candidats à l'adhésion se rangent, au sein de l'OSCE, à l'avis de l'Union européenne. Comme, en plus de l'élargissement, l'Union européenne cherche aussi à approfondir la coopération entre les États membres en matière de politique étrangère et de défense, il semble justifié d'en conclure que cela aura aussi des conséquences, à terme, pour l'OSCE. Dans le courant des années quatre-vingt-dix, un grand nombre – qui ne cesse de croître – de pays d'Europe centrale et orientale ont adhéré au Conseil de l'Europe, ce qui est susceptible de modifier le rôle de ce dernier. Outre la dimension juridique du Conseil, se dessine petit à petit sa dimension politique, ce qui l'amène régulièrement à intervenir dans des domaines relevant de l'OSCE, et inversement, ou à marcher carrément sur les plates-bandes de l'OSCE.

La réforme et l'élargissement de l'Otan et de l'Union européenne s'imposent de plus en plus : on observe au sein de l'OSCE l'apparition d'une ligne de démarcation entre les États membres de ces organisations et les pays qui ont des chances d'y adhérer, d'une part, et les autres pays, d'autre part. Il faut prendre en compte, par ailleurs, le fait que les États-Unis et la Fédération de Russie sont membres de l'OSCE sur un pied d'égalité. Cependant, à mesure que les relations américano-russes s'améliorent, que le nombre de membres de l'Otan et de l'Union européenne augmente et que celles-ci adoptent une attitude plus active dans les questions de sécurité européenne, l'OSCE perd de son poids politique. Et ce d'autant plus que le Conseil de l'Europe opère dans des domaines qui relèvent de l'OSCE.

Une partie de ces développements qui déterminent l'environnement de l'OSCE ne datent pas d'aujourd'hui. Dès le début des années quatre-vingt-dix, l'OSCE a dû

s'adapter aux conséquences de la fin de la guerre froide. Si celle-ci a mis fin à la partition de l'Europe en deux blocs, elle a aussi fait remonter à la surface de vieilles oppositions historiques. Les effets du séisme de 1989-1991 – l'unification de l'Allemagne et le démantèlement du bloc de l'Est et de l'Union soviétique – se sont fait sentir le plus fortement, au plan de la politique internationale, en Europe centrale et orientale, dans les Balkans et sur le territoire de l'ex-Union soviétique et ont nécessité des adaptations stratégiques et institutionnelles. Certaines organisations ont disparu (le Pacte de Varsovie et le Comecon, tandis que l'UEO est réduit à sa plus simple expression) ; d'autres se sont révélées d'importantes structures de coopération, même si, au fil du temps, leurs tâches et leurs mandats, ainsi que la nature des États participants ont changé. Comme décrit plus haut, cela ne s'applique pas uniquement à l'OSCE, mais aussi, par exemple, à l'Otan, à l'Union européenne et au Conseil de l'Europe. Pour l'OSCE, en particulier, c'est le démantèlement du bloc de l'Est et de l'Union soviétique qui a eu le plus d'importance. Il a entraîné une augmentation du nombre d'États membres, une modification des tâches et un bouleversement des rapports de forces au sein de l'OSCE et en dehors.

Les événements du 11 septembre ont – après les bouleversements de 1989-1991 – fait considérablement bouger les relations politiques internationales. La question se pose de savoir comment se présentera l'ordre politique international en Europe et dans le monde dans les années à venir et quel rôle y sera dévolu à l'OSCE. Cette question sera traitée plus avant dans le présent avis.

## **I.2 De la CSCE à l'OSCE, une rétrospective**

En 2000 ont été célébrés les 25 ans d'existence de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe. Les négociations qui devaient déboucher sur la création de la CSCE avaient commencé en 1973. En fin de compte, l'Acte final d'Helsinki fut signé en 1975 par les chefs d'État et de gouvernement des 35 pays participants (tous les États européens, à l'exception de l'Albanie, ainsi que les États-Unis et le Canada). La déclaration finale comprenait trois volets, appelés à l'origine les « corbeilles » d'Helsinki et qui sont devenus aujourd'hui les trois dimensions de l'OSCE :

- Des accords dans le domaine de la politique de sécurité, axés en particulier sur l'encouragement de la confiance mutuelle. C'est ce que l'on appelle aujourd'hui la dimension politico-militaire ;
- Des accords visant à encourager la coopération dans le domaine de l'économie, des sciences, de la technologie et de l'environnement. C'est ce que l'on appelle aujourd'hui la dimension économique et environnementale ;
- Des accords visant à encourager les contacts humains et, en particulier, le respect des droits de l'homme. Ces accords sont regroupés sous le dénominateur commun de dimension humaine.

Au début des négociations, en 1973, l'enjeu était très différent pour l'Est et l'Ouest. L'Union soviétique et les pays de l'Est considéraient surtout la CSCE comme une conférence européenne sur la sécurité, qui reconnaîtrait officiellement les frontières existantes et confirmerait la sphère d'influence de l'Europe de l'Est. Les États-Unis et leurs alliés visaient, au contraire, à un dialogue dans le domaine de la sécurité et de la maîtrise des armements et attachaient une grande importance à l'échange d'idées sur les droits de l'homme. Les dix principes de l'Acte final d'Helsinki reflétant suffisamment l'enjeu des deux blocs, celui-ci put être signé en 1975.

Les dix principes d'Helsinki arrêtaient notamment l'inviolabilité des frontières et souscrivaient aux droits de l'homme, qui devaient faire l'objet d'une attention soutenue de la part des États participants. Les États devaient par ailleurs s'abstenir de toute intervention dans les affaires intérieures des autres États<sup>2</sup>. Compte tenu des nombreux compromis et des contradictions internes de l'Acte final d'Helsinki, les avis étaient partagés quant à son importance. Parce que, à ses yeux, les pays occidentaux acceptaient le statu quo politique international en Europe, Soljenitsyne parla à l'époque de la trahison de l'Europe de l'Est par l'Occident. En effet, comme le craignait Soljenitsyne<sup>3</sup>, « Helsinki » légitimait l'expansion soviétique d'après 1945 et par conséquent les relations politiques et géostratégiques issues de la guerre froide. Et, parce que l'on ne s'attendait pas à ce que le processus d'Helsinki engendre suffisamment la détente entre l'Est et l'Ouest, le New York Times écrivit :

*« The 35-nation Conference on Security and Cooperation in Europe, now nearing its climax after 32 months of semantic quibbling, should not have happened. Never have so many struggled for so long over so little<sup>4</sup> ».*

Il fut aussi convenu en 1975 que la concertation diplomatique dans le cadre de l'Acte final d'Helsinki serait poursuivie. Cette concertation devait entrer dans l'histoire sous le nom de processus d'Helsinki. Les deux premières réunions de suivi, celle de Belgrade en 1977-1978 et celle de Madrid en 1980-1983, donnèrent de maigres résultats en raison de l'opposition qui régnait encore entre l'Est et l'Ouest. Des progrès ne furent enregistrés que dans le domaine des mesures de confiance et de sécurité : des mesures furent prises selon lesquelles les pays dévoilaient leurs structures et leurs installations militaires. Le but était d'instaurer la confiance et de réduire la possibilité d'attaques dues à des malentendus. Des progrès furent également enregistrés dans d'autres domaines, lors de la conférence de suivi de Vienne, entre 1986 et 1989.

Entre-temps, les principes d'Helsinki se révélaient, dans le contexte de la guerre froide, une arme redoutable pour tous ceux qui, dans les pays communistes, militaient pour la liberté individuelle et pour les droits politiques. On vit apparaître, dans beaucoup de pays, des « groupes d'Helsinki » qui œuvraient à la réalisation des droits politiques dans leur propre pays, puisque ceux-ci avaient été reconnus officiellement au niveau international par leur gouvernement. Ces groupes signalaient aussi les violations de ces droits. C'est ainsi que le processus d'Helsinki eut une conséquence involontaire : de plus en plus souvent, les défenseurs des droits de l'homme se réclamaient des principes de l'acte final. Se remémorant cette période, Henry Kissinger, secrétaire d'État américain en 1975, constate, non sans scepticisme :

*« [H]eroic reformers in Eastern Europe used Basket III [le dialogue sur les droits de l'homme] as a rallying point in their fights to free countries from Soviet domination. (...) The European Security Conference thus came to play an important dual role : in its*

2 Bloed, A. (1993), *The Conference on Security and Co-operation in Europe – Analysis and Basic Documents*, Dordrecht, Kluwer éditeur.

3 Everts, Ph.P. (1994), De CVSE en de Raad van Europa, in *Tussen orde en chaos* – A. Van Staden (Université de Leyde, DSWO Press), p. 66.

4 « European 'Security'.... And Real Détente » (*New York Times*, 21 juillet 1975, p. 20). Ce passage du commentaire est cité dans Henry Kissinger, *Diplomacy* (New York, Simon and Schuster, 1994), p. 760

*planning stages, it moderated Soviet conduct in Europe and, afterward, it accelerated the collapse of the Soviet Empire<sup>5</sup> ».*

C'est ainsi que la CSCE a contribué aux bouleversements de 1989–1991, depuis la chute du mur de Berlin jusqu'au démantèlement du bloc de l'Est et, en définitive, de l'Union soviétique, bouleversements dont elle ressent elle-même les effets aujourd'hui.

Lors d'un sommet spécial de la CSCE, en novembre 1997, les chefs d'État et de gouvernement sont convenus d'une Charte de Paris pour une nouvelle Europe. Celle-ci enterrait certes la guerre froide mais, à part le fait qu'elle soulignait l'importance de la démocratie et de l'économie de marché, elle n'apportait pas grand-chose de nouveau. Elle soulignait toutefois l'importance de la prévention des conflits et le rôle important dévolu à la CSCE dans ce domaine. De plus, des progrès furent enregistrés dans le domaine de la maîtrise des armement grâce à l'adoption du traité CSCE et à l'élargissement du nombre des MDCS<sup>6</sup>. Par ailleurs, un premier accord fut conclu sur une légère institutionnalisation de la CSCE : réunions annuelles des ministres des affaires étrangères, installation du comité des hauts fonctionnaires, création d'un petit secrétariat, instauration d'une assemblée parlementaire, etc.

En 1994, la Conférence pour la Sécurité et la Coopération en Europe fut rebaptisée Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe (OSCE), pour souligner son caractère de structure permanente ayant des tâches propres<sup>7</sup>. La nouvelle organisation ne reposait d'ailleurs pas sur un traité : tout comme la CSCE, l'OSCE est une organisation politique, où les accords entre les pays ne sont pas contraignants. Au milieu des années 90, l'OSCE acquit le statut d'organisation régionale des Nations unies au titre du chapitre 28 de la Charte.

Jusqu'à présent, le fonctionnement de l'OSCE est basé sur la volonté politique des États participants de soumettre leurs relations mutuelles et leurs politiques internes à des accords politiques communs. Ceux-ci posent des limites aux relations politiques : on attend des États participants qu'ils s'en tiennent aux « usages » convenus, non seulement vis-à-vis des autres États participants, mais aussi vis-à-vis de leurs citoyens. Certes, les États concernés n'observent pas toujours cette règle, mais les accords passés constituent la norme. Si des États participants ne se tiennent pas à la norme – comme ce fut le cas avec la Tchétchénie, la Yougoslavie et les conflits gelés –, il peut leur être demandé de se justifier au sein de l'OSCE ; toutefois l'OSCE ne peut rien imposer. Cette tradition de concertation et de consultation, qui s'est instaurée au fil des années, a d'ailleurs aidé à canaliser les changements politiques en Europe et dans les différents pays, ce qui suffit à lui donner une grande valeur.

5 Voir *Diplomacy*, p. 759 et 760.

6 Il s'agit ici de la Convention sur la réduction des forces armées conventionnelles en Europe (traité FCE), signée en 1990, et d'autres accords dans le domaine des mesures de confiance et de sécurité (MDCS), qui ont pour but de permettre de prendre connaissance de la structure et des installations militaires des pays concernés.

7 Les données factuelles sont empruntées à une publication du ministère des Affaires étrangères (*Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE)/facsheet*), juin 2001.

En raison notamment du démantèlement de l'Union soviétique et de la Yougoslavie, le nombre d'États participants de l'OSCE est passé à 55 au cours des années quatre-vingt-dix. Toutefois, ces nouveaux États, de même que les pays de l'Europe centrale, recherchaient surtout le rapprochement avec l'Otan et l'Union européenne. Dans la première moitié des années quatre-vingt-dix, on parlait surtout « d'institutions étroitement liées », pour souligner le caractère complémentaire des différentes organisations de sécurité. C'est dans ce contexte aussi qu'il faut considérer l'offre de l'Otan et de la CEI de mener des opérations de maintien de la paix sur mandat de l'OSCE (et/ou des Nations unies). Dans la pratique, en ce qui concerne l'OSCE, aucune opération n'a été exécutée. C'est dans cette période que la communauté internationale a commencé à chercher des solutions aux tensions et aux conflits ethniques notamment dans l'ex-Yougoslavie et dans le Caucase. C'est de cette époque que date l'initiative des Pays-Bas de créer un poste de Haut Commissaire pour les minorités nationales de l'OSCE. Au cours des années quatre-vingt-dix, cette fonction est devenue le fleuron de l'OSCE. Max Van der Stoep, qui a assumé la fonction jusqu'en juin 2001, a en effet réussi, avec des moyens financiers très réduits et un arsenal politique limité, à réduire les tensions ethniques dans de nombreux pays. Depuis, c'est un diplomate suédois, Rolf Ekeus, qui occupe cette fonction. S'il est encore trop tôt pour se prononcer sur la manière dont il remplira son mandat, il est d'ores et déjà certain que la fonction de Haut Commissaire pour les minorités nationales se trouve au cœur de l'OSCE et de ses activités rationalisées.

Afin d'aider les anciens pays communistes à passer pacifiquement à un régime politique démocratique, fut créé au début des années quatre-vingt-dix un organisme qui deviendra le « Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme » (BIDDH). Cette institution fournit à ces pays une assistance pour l'organisation d'élections, notamment en proposant des formations, et encourage les pays à inviter des observateurs étrangers pour que le déroulement des élections soit transparent. Depuis, l'ampleur et le caractère de l'observation des élections par le BIDDH a changé. Le nombre des pays où il est nécessaire de veiller à l'intégrité des élections diminue peu à peu. En revanche, l'observation ne se limite plus au jour même des élections, mais s'étend à l'organisation et à la période précédant les élections. Ainsi le BIDDH vérifie-t-il aussi l'inscription des électeurs et des candidats, le rôle des médias, la manière d'informer et de mener campagne, l'organisation du scrutin et finalement l'installation des élus. Dans certains cas, comme en Bosnie et au Kosovo, c'est l'OSCE qui s'est chargée elle-même de l'organisation des élections. L'observation est alors laissée à d'autres organisations<sup>8</sup>.

L'organisation de la concertation au sein de l'OSCE a également changé au fil du temps. A l'heure actuelle, c'est le Conseil permanent qui est l'organe de concertation de l'OSCE. Cinquante-cinq États participants y sont représentés par leur ambassadeur. L'un des membres du Conseil en assure à tour de rôle la présidence pour un an. Le président en exercice est secondé par son prédécesseur et son successeur, avec lesquels il constitue la troïka. En plus du Conseil permanent, il existe un Forum pour la coopération en matière de sécurité, qui s'occupe de la maîtrise des armements et des mesures de confiance et de sécurité. La concertation dans le domaine de la maîtrise des armements a un régime propre pour la présidence et son propre rythme de travail.

8 Voir notamment à ce sujet la lettre de Jozias Van Aartsen, ministre des Affaires étrangères, à la Chambre des Représentants, sur le conseil ministériel de l'OSCE à Vienne (Chambre des Représentants, année parlementaire 2000-2001, 26 355, no 4, 28 mars 2001).

Le secrétaire général de l'OSCE – à l'heure actuelle le diplomate slovaque Jan Kubis – soutient principalement la présidence du Conseil permanent dans sa tâche de coordination ; il ne jouit que d'une faible autonomie.

L'OSCE s'est énormément étendue en tant qu'organisation. Dans la deuxième moitié des années quatre-vingt-dix, le nombre de missions a augmenté constamment, en même temps que le budget. Mais la structure nécessaire pour diriger les missions, ainsi que pour engager du personnel pour ces missions et pour affecter correctement le budget, n'a pas suivi cette expansion. Bien que l'OSCE soit en train de déployer des efforts considérables pour combler ce retard organisationnel, celui-ci a souvent entravé la concertation sein de l'organisation de sorte que, dans la pratique, le Conseil permanent consacre une grande partie de ses réunions à débattre de la mise en œuvre de décisions prises antérieurement et à la gestion du budget. En dépit de la croissance du budget, l'OSCE reste, pour les États participants, une organisation relativement bon marché<sup>9</sup>. Le chapitre II traitera plus en détail du processus décisionnel de la présidence et des missions.

### **1.3 Les tâches et les dimensions de l'OSCE**

Pendant la guerre froide, la CSCE servait de forum multilatéral pour la concertation entre l'Est et l'Ouest. Il y avait peu de contacts au niveau politique et diplomatique, ce qui suffisait à conférer à la CSCE une fonction appréciable. Les principaux sujets de concertation étaient les normes convenues au niveau international dans le domaine des droits de l'homme et les mesures prises dans le domaine de la maîtrise des armements, ces dernières dans une tentative de créer la confiance et de réduire les risques d'attaques-surprises et de malentendus. Comme évoqué au point I.1, les pays de l'Est et de l'Ouest se rencontrent régulièrement depuis les bouleversements de 1989–1991, en particulier dans le cadre de l'Otan et de l'Union européenne.

Avec la disparition de l'antagonisme Est-Ouest, la CSCE a aussi perdu sa fonction de forum de rencontre entre les deux blocs. Il n'est donc plus aussi évident que l'OSCE soit la plate-forme tout indiquée de concertation et de dialogue, d'autant moins que les pays de l'Est et de l'Ouest se rencontrent aujourd'hui dans d'autres forums. Comme la CSCE tenait sa raison d'être de sa fonction de forum de rencontre entre l'Est et l'Ouest pendant la guerre froide, il n'y a rien d'étonnant à ce que son successeur, l'OSCE, se pose aujourd'hui des questions sur son rôle et sur ses tâches.

La tâche majeure de l'OSCE se résume en quelques mots : promouvoir la sécurité et prévenir les conflits. La sécurité revêt deux facettes dans ce contexte : la « sécurité globale » et la « sécurité coopérative ».

Ces deux notions ont été introduites au cours des années quatre-vingt-dix dans une tentative de trouver – après la disparition de la fonction de forum de rencontre entre les blocs – une description qui couvre toutes les activités que l'OSCE déploie au fil des années. La « sécurité globale » implique que la sécurité n'est pas uniquement définie en termes militaires. Les conflits peuvent être causés par des facteurs de toutes natures, notamment économique, écologique et sociale, ou par la violation des droits de l'homme ou des minorités. En cas de conflit ou de reconstruction, l'OSCE peut ainsi orienter son action sur des aspects très divers de la sécurité. Quant à la notion de

9 Le budget total de l'OSCE se chiffrait en 2001 à 200,8 millions d'euros, dont plus de 75 % ont été affectés à des activités de terrain. Voir *OSCE – Facts and Figures*, <http://www.osce.org/general/budget/>.

« sécurité coopérative », elle est basée sur l'idée que la sécurité est une responsabilité commune des pays ou des parties concernés et qu'elle ne doit pas être réalisée *contre* mais *avec* l'autre pays ou l'autre partie. L'inconvénient de ces notions est qu'elles n'offrent pas de point de repère pour les activités déployées par l'OSCE. Il n'en découle aucun critère qui permettrait de déterminer quelles tâches relèvent ou non de l'OSCE. Sur la base de cette sécurité « globale » ou « coopérative », l'OSCE peut – souvent avec de bons arguments – déployer des activités très diverses. Et c'est ce qu'elle fait d'ailleurs.

En dépit de l'introduction de ces notions très larges, il n'y a pas encore suffisamment de cohérence dans la variété et la diversité des activités de l'OSCE. Ces notions sont si vastes qu'elles n'ont pas suffisamment contribué à harmoniser les intérêts des États participants de l'OSCE en matière de sécurité. Par ailleurs, l'OSCE n'est pas une organisation de défense. Son objectif n'a jamais été la défense collective, pour la simple raison qu'elle ne dispose pas de moyens de pression pour instaurer la sécurité ni au sein des États participants, ni entre les États participants.

Après qu'au début des années quatre-vingt-dix un rôle important ait été dévolu à l'OSCE dans la prévention des conflits, l'organisation se vit aussi confier au cours des années quatre-vingt-dix des tâches dans le domaine du règlement pacifique des conflits entre les États, de la gestion des crises et de la reconstruction après les conflits. L'OSCE poursuivait par ailleurs normalement ses activités dans le domaine de la maîtrise des armements et de la dimension humaine<sup>10</sup>.

Quelle que soit la manière dont on décrit les tâches de l'OSCE, il est clair que les États participants n'ont pas réussi à combler de manière adéquate et univoque le vide qui s'est créé lors de la disparition de l'antagonisme Est-Ouest.

Les paragraphes suivants traitent brièvement des activités de l'OSCE dans le cadre de ses trois dimensions.

### *1.3.1 La dimension politico-militaire de l'OSCE*

L'OSCE est la seule organisation de sécurité paneuropéenne. En fait, elle est même un peu plus que cela, puisqu'il n'y a pas que les États européens qui participent tous, sans exception, à la concertation au sein de l'OSCE, il y a aussi les États-Unis, le Canada et les États d'Asie centrale. Si elle n'a pas acquis l'importance d'une organisation de coordination que certains en attendaient, elle est le lieu, au sein du Forum pour la coopération en matière de sécurité à Vienne, où se déroule une concertation hebdomadaire sur la politique de sécurité entre 55 pays. Il est déjà apparu au paragraphe 1.2 combien cette concertation et ces consultations sont déjà en soi quelque chose de précieux.

Pour aider à instaurer la stabilité et gérer les crises, la dimension politico-militaire de l'OSCE dispose d'une grande diversité d'instruments, tels que les mesures de confiance et de sécurité dans le domaine militaire (notamment la transparence de la planification de la défense et l'annonce de mouvements de troupes), la maîtrise des armements (avec la possibilité de contrôler le respect des accords), l'alerte et l'action précoces par le biais de consultations permanentes, l'envoi de missions, le Haut Commissaire pour les minorités nationales, et le règlement pacifique des conflits par la

<sup>10</sup> <http://www.osce.org/e/dimecon.htm>

voie de l'arbitrage. Certains de ces instruments peuvent aussi avoir une fonction pour les autres dimensions de l'OSCE. L'instrument qui constitue le règlement des conflits n'a d'ailleurs pas encore été utilisé dans la pratique.

La Charte OSCE de sécurité européenne a été signée en 1999 au sommet d'Istanbul. Elle analyse notamment les risques pour la sécurité de la zone OSCE, tels que le terrorisme international, la criminalité organisée, le trafic de drogue, la diffusion de petites armes légères, des changements économiques graves, la pollution de l'environnement et l'instabilité dans la zone méditerranéenne ou en Asie centrale. La charte confirme les tâches de l'OSCE dans le domaine de la politique de sécurité et des principes de base de l'OSCE. La Plate-forme pour la sécurité coopérative comprend des mesures favorisant la coopération de l'OSCE avec d'autres organisations internationales.

Par ailleurs, en janvier 2002, est entré en vigueur le traité sur le régime « ciel ouvert ». Celui-ci permet aux États participants d'observer du ciel leurs installations et structures militaires respectives. Le territoire des États-Unis et du Canada tombe également sous le coup de ce traité, ce qui n'est pas le cas des autres traités de maîtrise des armements qui ont été signés sous l'égide de l'OSCE. Le traité sur le régime « ciel ouvert » peut être considéré comme une vaste mesure globale de confiance dans le domaine militaire et contribue modestement, à ce titre, à la transparence de l'OSCE dans le domaine militaire.

Dans l'idéal, toute menace à la sécurité dans la zone de l'OSCE doit être inscrite à l'ordre du jour de la concertation au sein de l'OSCE. Toutefois cela n'est pas toujours le cas dans la pratique, ou alors à un moment où le conflit a déjà éclaté. En fin de compte, les États concernés n'ont pas besoin de réagir lorsqu'un conflit est traité au sein de l'OSCE. D'autre part, l'organisation doit faire face à certains « conflits gelés », sur lesquels, en dépit des instruments dont elle dispose, elle n'a pas eu suffisamment de prise pour parvenir à une solution. Il s'agit notamment du Nagorno Karabach, où s'affrontent l'Azerbaïdjan et l'Arménie, du conflit entre la Géorgie et l'Ossétie, (où la Fédération de Russie joue également un rôle) et du conflit entre la Moldavie et la Transdniestrie. Dans certains de ces cas, la mission de l'OSCE sur place a d'ailleurs réussi à instaurer un cessez-le-feu ou a aidé à organiser une collecte d'armes et/ou à détruire des munitions.

La question se pose de savoir dans quelle mesure l'approche au niveau de la dimension politico-militaire de l'OSCE est encore pertinente pour les questions de sécurité auxquelles se trouvent confrontés les pays de l'OSCE. C'est ainsi que la majeure partie des résultats enregistrés dans le domaine de la maîtrise des armements date encore de la période de la guerre froide ou d'immédiatement après. A présent que de nombreux États coopèrent dans le domaine militaire, principalement dans le cadre de l'Otan, le traité sur les forces armées conventionnelles en Europe (FCE), les mesures de confiance dans le domaine militaire et le traité sur le régime « ciel ouvert » se trouvent placés sous un tout autre jour. Le forum s'enlise dans une concertation technique sur des accords existants dans le domaine de la maîtrise des armements, alors qu'il ne parvient pas à un consensus à Vienne sur un nouvel agenda pour la sécurité. La raison sous-jacente en est que de nombreux États participants – mais pas tous – souhaitent mettre un terme à la position relativement autonome du Forum pour la coopération en matière de sécurité et en faire un comité préparatoire pour la concertation au sein du Conseil permanent, ce qui permettrait de mieux placer dans leur contexte politique les questions de sécurité et, par ailleurs, de rationaliser la concertation au sein de l'OSCE. Tant que cette question n'aura pas pu être réglée de manière satisfaisante,

il ne sera pas possible d'arriver à un consensus sur un nouvel agenda de sécurité au sein du Forum pour la coopération en matière de sécurité.

*L'OSCE se repose encore trop sur les succès qu'elle a remportés par le passé en matière de maîtrise des armements. Le Conseil AIV recommande à la présidence néerlandaise de considérer – et de discuter au sein de l'OSCE – lesquels parmi les accords existants dans le domaine de la maîtrise armements doivent être traités en priorité dans la situation actuelle en matière de sécurité internationale. De plus, il est de la plus grande importance que le Forum pour la coopération en matière de sécurité ne perde pas le contact avec la concertation et les consultations au sein de l'OSCE en général et avec celles au sein du Conseil permanent en particulier. La forme qui sera choisie (le Forum devenant un comité préparatoire du Conseil permanent, une fusion complète entre les deux forums de concertation ou encore d'autres modalités) importe moins que la poursuite du fonctionnement même de la dimension politico-militaire de l'OSCE. Si le Forum perd le contact, il risque de perdre sa raison d'être sur le plan politique.*

### *I.3.2 La dimension économique et environnementale*

En règle générale, une moindre attention est accordée à la dimension économique et environnementale de l'OSCE qu'à la dimension politico-militaire et à la dimension humaine. C'était déjà le cas avant la guerre froide et cela l'est encore aujourd'hui. La dimension économique et environnementale n'a suscité de l'intérêt que dans les années 1989-1991, immédiatement après la fin de la guerre froide, parce que, engagés dans la voie d'une économie de marché, les anciens pays communistes espéraient en tirer profit. Plus tard, ces pays se sont tournés vers d'autres organisations internationales, en particulier vers l'Union européenne.

Dans l'Acte final d'Helsinki de 1975, les 35 États qui participaient alors à la CSCE, ont exprimé leur conviction que « *leurs efforts pour développer la coopération dans les domaines du commerce, de l'industrie, de la science et de la technique, de l'environnement et dans d'autres secteurs de l'activité économique contribuent au renforcement de la paix et de la sécurité en Europe et dans le monde entier*<sup>11</sup> ». Le principe directeur en vigueur au sein de l'OSCE est que la sécurité globale (voir I.3), doit notamment être enracinée dans une économie et des relations commerciales saines. C'est sur cette toile de fond qu'à été créé, dans le cadre de l'acte final, la « deuxième corbeille » pour la coopération économique. Diverses réunions ont eu lieu depuis 1975 pour concrétiser ces accords. La conférence sur la coopération économique en Europe, qui s'est tenue à Bonn en 1990, a fourni en particulier certains résultats intéressants pour l'époque – rappelons que le mur était tombé, mais que l'Union soviétique existait encore. Ces résultats concernaient des domaines aussi variés que l'adhésion au principe du marché libre, la relation entre un système démocratique de prise de décision et le progrès économique et social, la valeur de la propriété individuelle, la possibilité pour les décideurs de prendre eux-mêmes leurs décisions (et ne plus être considérés comme de simples maillons dans une économie dirigée), la liberté d'association, etc.<sup>12</sup>

11 Ministère des Affaires étrangères, *Conferentie over Veiligheid en Samenwerking in Europa*, publication no 115, La Haye, 1976, p. 269. La citation est la première phrase de la « deuxième corbeille » de l'Acte final.

12 Le document de la réunion de Bonn est reproduit dans : Bloed (ed.) 1993, p. 425 e.s.

En 1992, le Conseil ministériel de Prague décida de créer le Forum économique<sup>13</sup>. C'est grâce à l'organisation de conférences et de séminaires, à la création de normes et de codes de conduite dans le domaine de l'économie et de l'environnement et à la coopération avec des organisations internationales pertinentes, que la dimension économique et environnementale est devenue ce qu'elle est aujourd'hui. La dernière étape provisoire de ce développement est la décision de nommer un Coordonnateur pour les activités économiques et environnementales de l'OSCE<sup>14</sup>.

On constate donc que la dimension économique et environnementale de l'OSCE s'est concrétisée petit à petit, même si ses résultats sont limités et même si elle suscite moins d'intérêt que les dimensions politico-militaire et humaine. Ce manque d'intérêt est parfois imputé au fait que les délégations des États participants à Vienne<sup>15</sup> ne disposeraient pas de l'expertise économique nécessaire. Ce qui importe peut-être plus encore dans ce contexte, c'est que l'OSCE ne dispose pas de crédits pour stimuler le développement économique. Elle est donc désavantagée par rapport à d'autres organisations internationales, notamment l'Union européenne, qui peuvent souvent mener une politique d'encouragement, sous l'une ou l'autre forme. L'OSCE dispose d'un système – très limité – de sanctions négatives, mais pas de sanctions positives .

Eu égard aux limitations auxquelles est confrontée l'OSCE dans ce domaine, Thomas Price, qui était jusqu'à la mi-2001 le coordonnateur économique de l'OCDE, évoque la nécessité des quatre « c » . Dans le cadre de la dimension économique et environnementale, l'OSCE doit surtout servir de catalyseur ; elle doit convoquer les personnes qui conviennent autour d'une table afin de contribuer à prévenir ou à résoudre les oppositions ou les conflits dans leurs composantes économiques ou environnementales ; elle doit contribuer à la conscientisation du public, en particulier en ce qui concerne les accords passés par les gouvernements des États participants ; enfin l'OSCE doit s'abstenir, dans le cadre de la dimension économique et écologique, de cataloguer les risques économiques et environnementaux des États participants, car d'autres organisations sont mieux en mesure de le faire grâce à leur expertise et à leur expérience<sup>16</sup>.

Le Conseil AIV est d'avis que, pour réaliser la dimension économique et environnementale, l'OSCE doit principalement veiller à prévenir les conflits et à réduire les oppositions. Elle peut poursuivre ces objectifs en servant de catalyseur dans la coopération avec d'autres organisations internationales qui sont actives dans le domaine de l'économie et/ou de l'environnement. De par leur mandat, leur expertise et leur expérience,

13 Les objectifs du Forum économique sont de « donner un stimulant politique au dialogue sur la transition économique et suggérer des efforts pratiques pour le développement des systèmes de libre marché et la coopération économique et, en outre, encourager des activités au sein des organisations internationales compétentes ».

14 Le Coordonnateur des activités économiques et environnementales est chargé de « renforcer l'aptitude du Conseil permanent et des institutions de l'OSCE à traiter les questions économiques, sociales et environnementales liées à la sécurité ». Voir pour une description détaillée de ses tâches : <http://www.osce.org/e/dimecon.htm>.

15 C'est notamment l'avis de Price, T.L. (novembre 2001), dans *The OSCE's economic dimension : Lessons learned*, in : *Helsinki Monitor*, (p. 165 à 176), p. 167.

16 Price, 2001, p.169 à 171.

d'autres organisations sont mieux à même que l'OSCE de déployer des activités ciblées et adéquates dans ce domaine.

Dans ce contexte, l'OSCE doit avant tout servir de plate-forme pour l'échange d'informations sur des activités entreprises avec d'autres organisations internationales dans le domaine de l'économie et de l'environnement. Il peut s'agir notamment de l'Union européenne, de la Banque mondiale, du FMI, de l'OCDE, de la BERD et de la Commission économique des Nations unies pour l'Europe. L'OSCE devrait se concentrer en particulier sur les pays qui – pour le moment – n'ont pas encore de perspective d'adhésion à l'Union européenne, car tout porte à croire que ces pays se montrent les plus réceptifs à l'assistance et au soutien de l'OSCE dans le cadre de la prévention des conflits.

### *1.3.3 La dimension humaine*

La dimension humaine a toujours eu une importance capitale pour l'OSCE. L'utilisation par les groupes d'Helsinki dans les anciens pays communistes des normes dans le domaine des droits de l'homme a déjà été évoquée plus haut. Si l'on s'orientait principalement, pendant la guerre froide, sur les contacts humains, l'échange d'informations et la culture, la concertation sur la fixation de normes et sur l'institutionnalisation n'a vraiment démarré qu'avec la conférence de suivi de Vienne en 1986-1989. C'est aussi à cette époque qu'est apparu le terme de dimension humaine. Les accords actuels dans ce domaine datent pour la plupart d'après 1989. Il faut ici songer en premier lieu à la Charte de Paris pour une nouvelle Europe (1990), mais aussi aux résultats des réunions sur la dimension humaine à Copenhague (1990) et à Moscou (1991), au rapport de la réunion de l'OSCE et des experts des minorités nationales à Genève (1991) et aux décisions du sommet d'Helsinki de 1992<sup>17</sup>. L'institutionnalisation de la dimension humaine s'est notamment concrétisée par la création du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH) et du Représentant de l'OSCE pour la liberté des médias. Bien que les activités du Haut Commissaire pour les minorités nationales visent avant tout à la prévention des conflits, elles ont aussi leur importance pour la dimension humaine.

Au début des années quatre-vingt-dix, les États d'Europe centrale et orientale se sont en particulier efforcés de contribuer à la fixation de normes dans le domaine des droits de l'homme. Ce qui était frappant dans ce contexte, c'était l'attitude de la délégation soviétique qui, à l'heure même où une tentative de coup d'État avait été déjouée à Moscou, et où l'Union soviétique commençait à s'effriter, faisait des propositions drastiques sur la protection des gouvernements élus démocratiquement contre des forces non démocratiques, sur le contrôle démocratique des forces armées et sur les garanties juridiques pendant un état d'exception proclamé par le gouvernement. C'est désormais un acquis de l'OSCE que la démocratie, l'État de droit et les droits de l'homme sont les mieux servis par la paix et la sécurité<sup>18</sup>. Ceux-ci font partie intégrante de la notion de sécurité globale de l'OSCE.

17 Le paragraphe 8 de la Déclaration du Sommet d'Helsinki réaffirme ce qui avait déjà été dit à Moscou, à savoir que les engagements contractés dans le domaine de la dimension humaine « 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 concerné ».

18 Sommet d'Istanbul, Charte de sécurité européenne, 19 novembre 1999, paragraphe 14.

La mise en œuvre des accords conclus dans le domaine de la dimension humaine sont au centre du débat dans les réunions périodiques de mise en œuvre qui sont tenues sous leur forme actuelle depuis 1993. A l'heure actuelle, un groupe de réflexion dirigé par le Représentant permanent de la Norvège, Kai Eide, se penche sur une approche nouvelle de ces réunions, dans le but d'en accroître l'efficacité. En effet, les ONG, notamment, se plaignent de ce que ces conférences traitent tous les accords dans leur ensemble, ce qui fournit d'épais dossiers, certes, mais aucune décision ayant un effet politique direct. Autre critique : il n'y a pas suffisamment de dialogue, puisque la majeure partie des questions qui sont à l'ordre du jour concernent l'Europe orientale, les Balkans ou le territoire de l'ex-Union soviétique, ce qui donne à penser qu'il y a deux poids deux mesures. Le débat relatif à une nouvelle approche a notamment pour objet de limiter l'ordre du jour de ces réunions à quelques thèmes, ce qui permettrait d'approfondir le dialogue. De plus, le groupe de réflexion examine aussi à quelle fréquence doivent avoir lieu les réunions de mise en œuvre, quelle doit être la relation entre ces réunions et la concertation au sein du Conseil permanent, et de quelle manière les ONG peuvent participer plus étroitement aux réunions de mise en œuvre. Des ONG aussi importantes qu'Amnesty International sont régulièrement absentes, parce qu'elles considèrent que l'on n'utilise pas suffisamment leur expertise et que les réunions de mise en œuvre ne sont pas suffisamment productives.

La dimension humaine a aussi sa place dans les missions de l'OSCE. En règle générale, elle fait partie du mandat des missions ; dans certains cas, par exemple dans les missions au Kosovo, en Bosnie et en Croatie, la dimension humaine constitue même l'essentiel du mandat. Dans un passé récent, lors des missions en Estonie, en Lettonie et en Ukraine, le mandat comprenait aussi des questions concernant les minorités nationales. Dans presque toutes les missions, un des membres est chargé de la dimension humaine (« *human rights officers* »). Le BIDDH signe avec certains pays des mémorandums d'entente dont il contrôle étroitement le respect. Aussi la sécurité et la dimension humaines sont-elles fortement ancrées dans les activités de l'OSCE sur le terrain. C'est pourquoi Vienne envisage, dans le cadre du débat évoqué ci-dessus concernant une nouvelle approche des réunions de mise en œuvre de la dimension humaine, d'inviter également à ces réunions les « *human rights officers* ».

Dans le domaine de la dimension humaine, l'OSCE coopère étroitement avec le Conseil de l'Europe. Les thèmes traités par les deux organisations se chevauchent en grande partie, dans maints domaines : protection des droits de l'homme, observation des élections, renforcement de la démocratie et du système juridique et protection des minorités. La composition de l'OSCE et du Conseil de l'Europe est également très semblable, exception faite des États-Unis, du Canada et de quelques autres pays, qui ne sont pas membres du Conseil de l'Europe. Bien que les deux organisations harmonisent de plus en plus souvent leurs activités, il y a encore des dérapages dans de rares cas. C'est ainsi que la rivalité au sujet de l'accès à la Tchétchénie n'a pas été bénéfique à l'objectif d'information sur ce conflit armé. Même si, dans la deuxième moitié de 2001, l'OSCE et le Conseil de l'Europe se sont laissé monter l'un contre l'autre, on ne peut pas nier que l'harmonisation des activités se soit considérablement améliorée ces dernières années. L'échange d'informations entre les deux organisations se passe bien. La question se pose alors de savoir si le temps n'est pas venu de déployer aussi des activités communes<sup>19</sup>. Comme les Pays-Bas assureront aussi,

19 Voir à ce sujet le document du ministère néerlandais des Affaires étrangères intitulé *Alliance for Human Rights and Democracy* (La Haye, 5 juin 1998) et la lettre de Jozijs Van Aartsen, ministre des Affaires ►

à partir de novembre 2003, la présidence du Conseil de l'Europe, ils seront dans la position privilégiée de pouvoir examiner les possibilités dans ce sens.

#### *1.3.4 Interaction des trois dimensions de l'OSCE*

Compte tenu de la place centrale qu'occupe la sécurité globale au sein de l'OSCE, les dimensions politico-militaire, économique et environnementale et humaine sont étroitement liées. Si l'on veut promouvoir la stabilité, établir la sécurité ou prévenir les conflits, on ne saurait dissocier les trois dimensions. Vues sous l'angle de la sécurité globale, elles sont toutes les trois indispensables. En effet, la majeure partie des problèmes et des questions qui se posent dans le domaine de la sécurité ont, outre un aspect politico-militaire, aussi un aspect économique et/ou humain. C'est dans ce contexte que l'accent a souvent été mis, ces dernières années, au cours de nombreuses réunions de l'OSCE sur l'importance fondamentale de la dimension économique et environnementale pour les activités de l'organisation.

En sa qualité de Haut Commissaire pour les minorités nationales, Max Van der Stoep a, lui aussi, souligné régulièrement l'importance de l'interaction des trois dimensions de l'OSCE<sup>20</sup>. A l'heure actuelle, rares sont ceux qui refusent d'admettre que les facteurs économiques sont importants pour la prévention des conflits, y compris lorsque des minorités sont en cause. Lorsque la situation économique d'un pays se détériore, le risque est grand de voir monter des tensions sociales. Et si ces tensions se manifestent effectivement, les minorités ne tarderont pas à être désignées comme boucs émissaires. Le revers de la médaille est que, pour s'attaquer efficacement aux problèmes des minorités, il est nécessaire d'investir dans des projets à tendance sociale, tels que l'enseignement de la langue et des programmes de télévision dans les langues minoritaires. Cela permet d'obtenir des résultats avec des moyens limités, alors que si un conflit éclatait, les coûts de l'aide après-coup seront beaucoup plus élevés.

Les aspects économiques et environnementaux des problèmes et des questions qui se posent dans le domaine de la sécurité soulignent l'interaction qui existe entre divers sujets qui constituent ensemble le substrat des oppositions et des conflits. C'est pourquoi, comme le dit Thomas Price<sup>21</sup>, la dimension économique et environnementale doit faire partie intégrante de l'agenda de l'OSCE sur la sécurité.

- ▶ étrangères, du 14 décembre 2001, adressée à la Chambre des Représentants, sur la relation entre l'OSCE, l'Union européenne et le Conseil de l'Europe. La lettre montre en particulier, à coup d'exemples, que l'harmonisation et l'échange d'informations entre le Conseil de l'Europe et l'OSCE sont intensifs.

20 Max Van der Stoep écrivait encore récemment : « Les pays des Balkans ont un besoin urgent de stimulants économiques qui peuvent ouvrir une perspective de prospérité accrue dans l'avenir. C'est également important à la lumière des problèmes interethniques. Une récession économique avec un chômage massif entraîne aussi des dangers de tensions accrues entre différents groupes ethniques ». (L'effondrement des États multi-ethniques dans l'Europe du Sud-Est est-il inévitable ?, in *Internationale Spectator*, p. 517 à 518).

21 Dans le Fact Sheet sur la dimension économique et environnementale de l'OSCE (janvier 2001), Thomas Price est cité comme suit : « Growing income disparities within and between countries have also contributed to heightening the risk of conflict. While the tensions that develop are often expressed in ethnic or religious terms, the underlying causes are economic ».

Il existe de nombreux exemples de cette imbrication. Il suffit de penser à l'interdépendance des pays d'Asie centrale pour leur approvisionnement en eau et à leur dépendance de la Russie sur ce plan, avec tous les problèmes environnementaux que cela implique ; aux problèmes d'eau dans la vallée de Fergana, où se rejoignent les frontières de l'Ouzbékistan, du Tadjikistan et du Kirghizistan ; aux conséquences désastreuses pour le Kazakhstan des essais nucléaires de l'ex-Union soviétique ; aux conséquences de la catastrophe de Tchernobyl ; et, enfin, au dessèchement et à la pollution de la mer d'Aral. La dimension humaine apparaît lorsqu'on réalise qu'un aspect important de la situation des minorités nationales réside dans leur retard économique. Le Haut Commissariat pour les minorités nationales a souvent évoqué, dans ce contexte, le retard des Roms et des Sinti. En effet, la récession économique aggrave les problèmes, d'où une intolérance accrue à l'égard des minorités, du fait que ce sont les groupes les plus vulnérables qui pâtissent les premiers du manque de travail et de prospérité<sup>22</sup>. C'est un véritable cercle vicieux – mauvaise gouvernance, corruption endémique, pauvreté, dégradation de l'environnement et violation des droits de l'homme – qui menace la sécurité<sup>23</sup>.

Les constatations du chapitre I amènent le Conseil AIV aux conclusions suivantes :

- *Vu le positionnement de l'OSCE, le Conseil AIV considère que – en partie de façon complémentaire, en partie en coopération avec d'autres organisations internationales – l'OSCE a encore un rôle précieux à jouer dans les relations entre les États participants.*
- *L'OSCE offre une véritable plateforme de consultation et de concertation permanentes entre les États participants. Cette tradition de concertation est déjà en soi d'une grande valeur. De plus, l'OSCE est la seule organisation régionale dont à la fois les États-Unis et la Fédération de Russie fassent partie, sur un pied d'égalité. Il est important aussi que les pays d'Asie centrale fassent partie de l'OSCE.*
- *Le notions de sécurité globale et de sécurité coopérative sont si larges qu'elles ne restreignent guère les activités de l'OSCE. Celles-ci peuvent d'ailleurs être déployées selon trois dimensions, qui ont chacune des caractéristiques et une dynamique propres. Aussi l'OSCE est-elle une organisation régionale qui dispose du mandat et de l'expertise nécessaires pour s'attaquer aux problèmes de sécurité dans un cadre étendu. Le revers de la médaille est toutefois que ses tâches et activités sont de nature très diverse. L'OSCE remplit des tâches importantes dans le domaine de la police, de l'observation d'élections, de la politique de sécurité, ainsi que dans le domaine de la dimension humaine, qui ont chacune leur importance pour la sécurité en Europe. Parallèlement, ces tâches sont tellement variées qu'on ne sait plus toujours très bien sur quoi porte ou devrait porter l'accent. En conséquence, l'OSCE est une organisation qui déploie des activités nombreuses et diverses, dont la cohérence n'est pas toujours claire et dont il n'est pas toujours évident de savoir pourquoi l'OSCE s'en charge.*

22 Ces exemples sont repris de Price, 2001 et de l'avis no 23 de la Commission consultative sur les Droits de l'Homme et la politique étrangère. La Haye, novembre 1996.

23 Price (2001), p. 169.

- *Le Conseil AIV recommande au gouvernement néerlandais, lorsque celui-ci assumera la présidence de l'OSCE en 2003, de mettre l'accent sur la prévention des conflits et la reconstruction immédiatement après un conflit, une place centrale devant être faite à l'expertise de l'organisation dans les dimensions politico-militaire, économique et environnementale et humanitaire. De tels choix peuvent aider à fixer des priorités dans l'exercice des tâches et des activités de l'OSCE. Les nouvelles activités développées dans le cadre de l'OSCE doivent être évaluées en fonction de leur apport à la prévention des conflits ou à la reconstruction après un conflit.*

## **II L'OSCE: processus décisionnel, présidence et thèmes de fond**

### **II.1 Processus décisionnel au sein de l'OSCE**

#### *II.1.1 Le rôle des États participants*

L'OSCE est une organisation qui prend ses décisions en se fondant sur le consensus, à une exception près, très strictement circonscrite, celle dite du « consensus moins un »<sup>24</sup>. Il n'a été recouru qu'une seule fois à cette possibilité ; c'était en 1992, lorsque la Yougoslavie a été exclue de participation aux consultations au sein de l'OSCE du fait de sa responsabilité dans les très graves violations des droits de l'homme, essentiellement en Bosnie. Le processus décisionnel se déroule principalement au sein du Conseil permanent de l'OSCE, à Vienne. Celui-ci se concerta de façon permanente sur toutes les questions qui se présentent sur le territoire de l'OSCE. Chaque année, c'est un autre pays qui préside l'OSCE. Le Conseil permanent est présidé par un représentant de la Présidence en exercice.

Même si l'OSCE est, formellement, une organisation, elle ne mérite pas vraiment cette appellation au niveau de la prise de décisions. Dans la pratique, l'OSCE a encore tout d'une conférence. L'ancrage institutionnel du processus décisionnel est encore très peu développé : la préparation du processus relève de la délégation de la Présidence en exercice, le secrétaire général de l'OSCE ne disposant ni des compétences, ni de l'appareil nécessaire à cette fin. Le Conseil permanent ne connaît pas de hiérarchie au niveau des décisions, ni de procédures permettant de faire la distinction entre les différents types de décisions. Bref, il n'existe guère de structure pour la prise de décisions<sup>25</sup>. A cela s'ajoute que la règle du consensus nécessite en principe, pour chaque décision, l'assentiment des 55 États participants. Et cela implique aussi que chaque État participant peut bloquer chaque décision. Les États participants ont le droit d'intervenir sur toutes les décisions jusque dans les moindres détails. C'est d'ailleurs ce qui se passe, étant entendu, évidemment, que tous les États ne s'intéressent pas toujours tous en même temps à telle ou telle question. Cela varie d'une question à l'autre. Pour établir l'intérêt et l'implication des États participants, la Présidence en exercice doit, en vue de préparer les décisions, s'entendre avec un grand nombre

24 C'est au Conseil ministériel de Prague, en janvier 1992, que l'OSCE a décidé de faire une importante exception à la règle du consensus, dans le domaine de la dimension humaine. Le Conseil ministériel a décidé que « des mesures appropriées pourront être prises (...), si nécessaire sans le consentement de l'État concerné, en cas de violation flagrante, grave et persistante des engagements correspondants de la CSCE ». De telles actions pourraient consister « en déclarations politiques ou en d'autres mesures de nature politique qui seraient appliquées hors du territoire de l'État concerné ». De même, dans le cadre du mécanisme de Moscou, adopté en octobre 1991, dix États peuvent décider d'envoyer un rapporteur en mission en cas de violation très grave des droits de l'homme. Pareille décision peut être prise contre le gré de l'État en question. Pour un aperçu des exceptions à la règle du consensus, on se reportera à l'ouvrage de Bloed, 1993, p. 20 à 22.

25 Il est frappant de constater à cet égard que la transformation de la CSCE en OSCE n'a pas entraîné de modification de ses institutions – seule la dénomination a changé – ni d'harmonisation du processus décisionnel. Pour la décision en question, voir la décision du Sommet de Budapest, OSCE, 1994, *Décisions de Budapest, Renforcement de la CSCE*, point 1, page 7.

d'États et prendre toujours garde à ce qu'aucun État éventuellement concerné ne puisse se sentir lésé. Résultat de cette procédure : pour les États qui ne sont pas directement concernés, le processus décisionnel au sein de l'OSCE manque de clarté, est lent et se caractérise par la recherche permanente de compromis. Aucun pays n'est donc vraiment satisfait ni des décisions prises, ni de la manière dont elles sont prises, ni du rythme du processus décisionnel<sup>26</sup>.

Si les décisions sont souvent préparées au sein de groupes informels, moins nombreux que le Conseil permanent des 55 États participants, c'est en fin de compte le Conseil permanent qui doit, formellement, les arrêter. L'Union européenne en particulier (voir plus bas), mais aussi l'Otan jouent un rôle dans la préparation informelle des décisions de l'OSCE. L'OSCE elle-même aime à dire qu'elle entend garantir la flexibilité du processus décisionnel, mais dans la pratique, le manque de procédures et de règles fait que l'OSCE est très sensible à l'avis des cinq grands États participants : les États-Unis, la Fédération de Russie, l'Allemagne, la France et le Royaume-Uni<sup>27</sup>. Ceux-ci se concertent régulièrement dans le cadre de la « quinte », en particulier sur les questions opérationnelles. A titre individuel, ils jouent évidemment aussi un rôle important au sein de l'OSCE.

Les États-Unis exercent incontestablement une grande influence au sein de l'OSCE. Dans toutes les décisions qui leur tiennent à cœur, ils parviennent toujours à maximiser habilement leur influence. Il s'agit donc pour le président de l'OSCE de garder constamment le contact, dans la préparation des décisions, avec les représentants des États-Unis. En effet, sans l'accord des Américains, il n'y a pas moyen de réaliser grand-chose dans l'OSCE. Et si les Américains sont opposés à telle ou telle décision, il n'y a aucune chance qu'elle soit adoptée. Cette attitude des États-Unis présente l'inconvénient que l'OSCE est condamnée dans son action à passer d'un extrême à l'autre : ou bien les Américains se sentent concernés par une décision, et ils font tout pour qu'elle réponde le mieux possible à leurs intérêts, ou bien ils ne s'estiment pas concernés, et ils adoptent une attitude passive. Cette façon d'agir des Américains, qui peut du reste varier selon le sujet et selon le moment, fait que le processus décisionnel peut, pour les autres pays, avoir quelque chose d'imprévisible. A cela s'ajoute que les Américains ont plus d'une corde à leur arc et qu'ils peuvent donc juger à tout moment quelle est l'organisation internationale qui sera le mieux à même de traiter telle ou telle question dans le sens qui leur convient le mieux.

Bien que membre de la quinte, la Fédération de Russie a adopté depuis quelques années à l'égard de l'OSCE et de son action au sein de l'OSCE une attitude extrêmement critique, au point qu'elle semble même mettre régulièrement en cause la raison d'être de l'OSCE. Le mécontentement de la Russie procède en partie de ce qui se passe au sein de l'OSCE, mais pour une partie aussi de développements extérieurs à l'organisation. Moscou a toujours du mal à accepter la réforme et l'élargissement de

26 Lors de son voyage d'études à Vienne, le Conseil consultatif pour les questions internationales a entendu quelqu'un affirmer à propos du processus décisionnel : « Tout le monde dit que ça marche très bien, mais personne n'est vraiment satisfait ».

27 Récemment encore, le 21 juin 2001, le représentant américain auprès de l'OSCE affirmait : « *We support efforts to strengthen the OSCE, (...) but we have questions about proposals that would impose more rules, regulations, or bureaucratic procedure on our organization* ». (Document OSCE PC.DEL/382/01).

l'Otan et le rapprochement en direction d'autres organisations « occidentales » de pays qui appartenaient autrefois à la sphère d'influence de l'Union soviétique et de la Russie. Cette nouvelle orientation de la Fédération de Russie à l'égard des organisations internationales ne se limite pas à l'OSCE. Il y a lieu de souligner dans ce contexte que la Présidence néerlandaise sera très vraisemblablement confrontée en 2003 aux retombées pour l'OSCE de l'élargissement de l'Otan. Cet affaiblissement du pouvoir et de l'influence de la Fédération de Russie l'amène à avoir le sentiment d'être exclue d'autres enceintes alors même qu'il n'est pas suffisamment tenu compte de son avis dans les consultations au sein de l'OSCE, si bien qu'il se passe de plus en plus de choses qui ne lui sont pas agréables. Récemment encore – en décembre 2001 –, la Fédération de Russie s'est résignée à contrecœur à la fermeture de missions de l'OSCE en Lettonie et en Estonie. Elle n'était pas d'accord avec les chefs de ces missions, qui considéraient que leur travail était achevé, mais n'a pas pu obtenir un soutien suffisant des autres États participants de l'OSCE. La Russie estime que l'OSCE néglige ainsi son devoir de protection des minorités, russes en particulier.

La Fédération de Russie insiste déjà depuis longtemps pour qu'un débat ait lieu sur la place de l'OSCE dans les relations entre l'Europe et l'Alliance atlantique et sur les réformes qui en découlent pour l'OSCE (le « *security model dialogue* »)<sup>28</sup>. Les États-Unis et nombre de pays européens – en gros les États membres de l'Otan, les États membres de l'Union européenne et les États candidats à ces deux organisations – n'en sont guère partisans et sont parvenus jusqu'ici à écarter l'idée d'un tel débat, ce qui a entraîné un sentiment de frustration pour la Russie. De même, la Fédération de Russie s'est sentie exclue – non sans quelque raison d'ailleurs – de la prise de décisions concernant l'intervention de l'OSCE au Kosovo et en Macédoine, d'autant que cette intervention s'inscrivait dans un cadre plus large, comprenant une implication des États-Unis et de l'Otan, qui a pu donner à la Fédération de Russie le sentiment de n'être pas suffisamment impliquée. Par ailleurs, la Fédération de Russie a fait l'objet de critiques au sein de l'OSCE pour la lenteur avec laquelle elle s'acquittait de ses engagements, pris en novembre 1999, en matière de retrait de matériel militaire, en particulier de Moldavie et de Géorgie. Il a été établi depuis, lors de la réunion du Conseil ministériel à Bucarest en décembre 2001, que la Russie a rempli ses engagements en la matière, étant entendu – et c'est remarquable – qu'un certain nombre de points secondaires doivent encore être réglés.

De façon plus générale, Moscou se plaint du déséquilibre géographique qui ne cesse de s'étendre au sein de l'OSCE (voir notamment le paragraphe I.1.3.), en conséquence de quoi les questions abordées par l'organisation se rapportent de façon trop exclusive aux pays d'Europe centrale et orientale, aux Balkans et au territoire de l'ex-Union soviétique. Et la Russie estime que cette attention unilatéralement accordée à l'Est vaut aussi pour les missions de l'OSCE. Il suffit que la Fédération de Russie – ou un autre pays, du reste – mette sur le tapis un dossier ou une question qui concerne l'Europe occidentale, pour qu'elle se heurte au mutisme. Pour la Russie, l'OSCE a deux poids, deux mesures. La Russie estime, d'autre part, qu'une attention excessive est accordée à la dimension humaine au sein de l'OSCE et qu'il faudrait consacrer

28 Lors de la réunion du Conseil ministériel de l'OSCE à Bucarest en décembre 2001, le ministre russe des Affaires étrangères s'est exprimé en ces termes : « *Russia has been and continues to be in favor of inclusive and comprehensive renovation of entire scope of OSCE activities in order to ensure a decent place for the Organization in the international architecture of co-operation and security* ». (Intervention de M. Ivanov à la réunion du Conseil ministériel de l'OSCE à Bucarest, le 3 décembre 2001).

autant d'activités et de consultations aux deux autres dimensions – la dimension politico-militaire et la dimension économique et environnementale. Le rapprochement américano-russe, consécutif aux attentats du 11 septembre, en matière de lutte contre le terrorisme – qui a notamment placé sous un éclairage tout différent la question de la Tchétchénie – et l'intention manifestée par l'Otan de coopérer de façon plus intensive avec la Russie ont toutefois contribué à créer un climat qui a permis, en décembre 2001 à Bucarest, d'arriver à un consensus sur une déclaration ministérielle de l'OSCE et sur une grande quantité de décisions. Et ce en dépit du mécontentement de la Russie à propos de l'OSCE, mécontentement qui avait empêché un consensus l'année précédente. Parmi les décisions prises, la plus marquante concerne le plan d'action contre le terrorisme.

La liste des griefs de la Russie, qui pourrait encore être allongée, a amené la Fédération de Russie à prendre de plus en plus ses distances vis-à-vis de l'OSCE et de ses activités. Et ce, alors que la raison d'être de l'OSCE, organisation paneuropéenne de sécurité, est notamment déterminée pour une bonne partie par une implication suffisante de la Russie. Or, la Russie semble accorder une importance de moins en moins grande à l'OSCE. D'une part, parce que Moscou estime n'avoir aucun intérêt à une organisation qui a deux poids, deux mesures – en ne garantissant pas la protection des minorités russes, mais en ne ménageant pas non plus ses critiques quant à l'intervention de la Russie en Tchétchénie. D'autre part, parce que l'OSCE perd en importance pour la Fédération de Russie à mesure que ses contacts avec l'Otan gagnent en intensité.

*Le Conseil AIV considère dès lors qu'en dépit du consensus recueilli à Bucarest ce serait une erreur que de ne pas prendre au sérieux le mécontentement de la Russie. Il est évident que les conceptions de la Russie doivent être évaluées une par une en fonction de leurs mérites intrinsèques. Le Conseil AIV recommande toutefois à la Présidence néerlandaise de mettre tout en œuvre pour rendre possible un débat de fond sur des questions qui touchent l'Europe occidentale, et ce en dépit de l'appréhension, voire de l'opposition que cela pourra susciter chez les partenaires. On peut songer dans ce contexte à la liberté religieuse, à l'intégration des minorités, à la situation déplorable qui est celle de nombreux groupes de Roms et de Sinti en Europe occidentale et à la xénophobie* <sup>29</sup>.

Outre les États-Unis et la Fédération de Russie, l'Union européenne joue un rôle important dans le processus décisionnel au sein de l'OSCE. Et il ne s'agit pas seulement des quinze États membres actuels, mais aussi des candidats à l'adhésion, lesquels se rallient en général aux conceptions de l'Union. Les autres pays de l'OSCE sont du reste tenus dans l'ignorance du processus décisionnel au sein de l'Union européenne. Il s'est ainsi formé au sein de l'OSCE un bloc de 28 pays – soit plus de la moitié des États participants de l'OSCE, une majorité simple donc – qui revêt une importance majeure pour le processus décisionnel au niveau de l'OSCE. Il n'arrive plus guère que les États membres de l'Union européenne interviennent encore à titre individuel. Mais l'importance accrue de l'Union européenne a aussi un prix : la recherche du consen-

29 En ce qui concerne le débat sur la liberté religieuse, la question pourrait être soulevée de savoir dans quelle mesure deux droits fondamentaux pourraient être opposés l'un à l'autre, à savoir la liberté d'expression et la liberté religieuse. Le Conseil AIV a déjà rendu un avis sur un certain aspect de la liberté religieuse, intitulé *Enregistrement des communautés basées sur une religion ou une conviction* (Avis no 21, juin 2001), qui était destiné à un séminaire de l'OSCE sur la question, tenu à La Haye en juin 2001.

sus à l'intérieur de l'Union conduit généralement à ce que la position de l'Union ne soit rien d'autre que le plus grand commun diviseur des opinions exprimées. En d'autres termes, cela signifie que pour parler d'une seule voix, l'Union en arrive à prendre des positions qui manquent un peu de force et de clarté. Ce sont surtout la France, l'Allemagne et le Royaume-Uni qui continuent, parallèlement, à opérer à titre personnel au sein de l'OSCE, par exemple dans des consultations informelles, comme c'est le cas au niveau de la quinte. Si cela affaiblit certes l'influence du « bloc de l'Union européenne », cela réduit surtout la portée du débat au sein de l'Union en vue de l'adoption de positions communes.

Le processus décisionnel au sein de l'OSCE a donc tout d'une conférence, avec un minimum de procédures et de règles, et d'un ensemble fragmenté de participants à ce processus, l'élargissement de l'Union européenne et de l'Otan traçant une ligne de démarcation entre les États membres et les candidats à l'adhésion à ces deux organisations, d'une part, et les pays qui ne peuvent pas espérer une telle perspective, d'autre part. Étant donné que c'est en général dans ces derniers pays ou dans les régions où ils se trouvent qu'opèrent les missions de l'OSCE, il ne semble pas exagéré d'affirmer que l'OSCE est confrontée à une situation proprement dichotomique.

### *II.1.2 Y a-t-il une alternative à la prise de décisions au consensus ?*

L'OSCE a donc besoin, nous l'avons dit, de l'accord de 55 États participants pour pouvoir prendre des décisions. Au sein de la communauté des pays de l'OSCE, c'est là une donnée de fait régulièrement érigée en norme et considérée comme souhaitable. « *C'est ainsi, et il est bon qu'il en soit ainsi* », se plaisent à affirmer les États participants. Et de souligner que la prise de décisions au consensus garantit l'implication de tous les États, y compris des plus petits, en application des principes d'inclusivité et de transparence. Le président en exercice mène des consultations permanentes qui l'amènent lentement mais sûrement vers le consensus. On recherche, dans les limites de ce cadre, les moyens d'accélérer et d'assouplir le processus décisionnel, par exemple par la mise en place de « groupes de travail ouverts », qui procèdent à une concertation préalable sur des décisions envisagées, ou d'« amis de la Présidence », qui doivent promouvoir la formation de coalitions. Dans une organisation qui compte 55 membres, le président en exercice a besoin de telles méthodes pour arriver à un consensus. Dans le même temps, la nécessité de recourir à de telles méthodes est la preuve qu'il est illusoire de vouloir impliquer réellement dans les décisions les 55 États participants. Pratiquement, il est déjà impossible de consulter les 55 États participants pour toutes les décisions de l'OSCE, *a fortiori* alors de les amener à avoir chacun un apport personnel dans chaque décision. Ce n'est du reste pas sans raison que la demande d'avis adressée au Conseil AIV évoquait le problème que constitue les « arrangements » préalables à la prise de décisions. Les représentants d'un certain nombre de petits pays ont soutenu au Conseil permanent que le manque de transparence dans la prise de décisions au sein de l'OSCE est un problème structurel<sup>30</sup>.

Les plaidoyers en faveur d'une modification ou d'un abandon du principe du consensus se heurtent souvent à l'argument selon lequel le gain en efficacité irait au détriment du caractère ouvert et démocratique du processus décisionnel. Or, les paragraphes qui précèdent ont mis en évidence que le processus décisionnel au sein de l'OSCE se

30 Il s'agit notamment des représentants de l'Arménie et de l'Estonie. Voir « *Compilation on Strengthening the OSCE – Relating to the work, structures and institutions of the OSCE (Bureau du secrétaire général, Vienne, 28 juin 2001)*, p. 9.

caractérise par un manque de clarté, par la lenteur et par la recherche permanente d'un consensus où les 55 États participants sont loin d'être toujours tous impliqués. Pour de nombreux pays de l'OSCE, les décisions sont donc souvent un fait accompli. La fameuse ouverture et le caractère démocratique des décisions est dès lors beaucoup moins exemplaire qu'il n'y paraît. Sans compter même que la très grande majorité des plus de 120 décisions prises par le Conseil permanent depuis la réunion ministérielle d'Istanbul de novembre 1999 ont un caractère exécutif. Plus de la moitié des décisions ont trait à des activités sur le terrain (prolongation de missions ou élargissement du mandat, allocation de budgets, etc.) et plus du tiers des autres décisions concernent les activités courantes de l'organisation, en particulier leur rationalisation (ordre du jour et autres modalités pratiques des réunions de l'OSCE, budgets et autres questions financières, gestion des personnels, nominations, etc.)<sup>31</sup>. Le caractère politique des décisions étant relativement mineur, la question se pose dès lors de savoir si la procédure de prise de décisions au sein du Conseil permanent, regroupant 55 ambassadeurs autour de la table, est bien la méthode la plus indiquée<sup>32</sup>.

*A la lumière de ce qui précède, le Conseil AIV recommande à la Présidence néerlandaise de maintenir à l'ordre du jour de l'OSCE la question de l'efficacité du processus de prise de décisions<sup>33</sup>. On sait qu'un accord n'a pas pu être atteint dans le passé à propos de propositions faites dans ce sens par certaines délégations. La plupart des pays ne veulent pas renoncer à la règle du consensus. Aussi le paragraphe II.4 proposera-t-il une procédure visant à débloquer la question de l'extérieur.*

31 Voir annexe II (Décisions du Conseil prises de novembre 1999 à octobre 2001). La période choisie peut sembler arbitraire, mais elle reflète assez bien la nature des décisions de l'OSCE.

32 Au cours de la période allant de novembre 1999 (Istanbul) à la mi-octobre 2001, il n'y a eu que quelques décisions consacrées à de nouvelles activités, à de nouveaux problèmes ou à de nouveaux thèmes, à savoir :

- l'ouverture d'un bureau à Osh, au Kirghizistan (PC.DEC/399) ;
- la création d'une mission de l'OSCE en Yougoslavie, après réintégration à part entière de ce pays dans le giron de l'OSCE (PC.DEC/401) ;
- la Stratégie régionale pour l'Europe du Sud-Est (PC.DEC/344) ;
- la supervision des élections générales en Bosnie-Herzégovine (PC.DEC/350) ;
- le plan d'action de l'OSCE concernant l'égalité entre les sexes (PC.DEC/353) ;
- le renforcement des capacités institutionnelles de l'OSCE (REACT, Centre d'opérations, restructuration du Secrétariat de l'OSCE (PC.DEC/364) ;
- la mise en place d'un élément de police multiethnique pour la Yougoslavie (PC.DEC/415) ;
- la traite des êtres humains (PC.DEC/426) ;
- le renforcement de l'efficacité des réunions sur la dimension humaine (PC.DEC/428).

33 Il y a plusieurs manières de s'attaquer au problème de la rationalisation du processus décisionnel au sein de l'OSCE. On peut songer, par exemple : 1. à la recherche de méthodes de prise de décisions ne nécessitant pas le consensus, notamment celle de l'adoption d'une décision à la majorité qualifiée (en spécifiant, par exemple, qu'une décision est adoptée si 90 % des États participants le souhaitent et que ceux-ci représentent ensemble au moins 90 % des contributions au budget de l'organisation ; 2. à l'élaboration de règles et de procédures permettant de faire la distinction entre les décisions d'application et les décisions politiques, étant entendu que ces dernières devraient continuer à être prises suivant le principe du consensus ; 3. à la création de groupes restreints, qui pourraient prendre des décisions au nom de l'OSCE.

## II.2 La présidence de l'OSCE et le rôle des Pays-Bas

### II.2.1 Esquisse générale de la présidence de l'OSCE

La présidence de l'OSCE est exercée à tour de rôle, à chaque fois pendant un an, par les États participants. Les principales missions de la Présidence en exercice sont les suivantes : 1. l'élaboration d'un ordre du jour pour les réunions, ainsi que la préparation et la présidence effective de toutes les réunions, qu'il s'agisse d'une réunion des chefs d'États ou de gouvernement de l'OSCE, d'une réunion du Conseil permanent ou de toute autre réunion ; 2. la prise d'initiatives et la recherche d'un consensus sur les questions et les problèmes qui sont à l'ordre du jour dans le territoire de l'OSCE, étant entendu que la présidence en exercice est considérée comme une réussite si elle parvient à régler les questions qui se posent et à résoudre les problèmes qui se présentent ; 3. la garantie de continuité et de cohérence dans la politique et la prise de décisions, grâce notamment à cet important instrument qu'est la *troïka*, qui comprend le président en exercice ainsi que son successeur et son prédécesseur ; 4. la représentation de l'OSCE dans le monde, principalement dans les contacts avec d'autres organisations, internationales ou non.

Le Conseil AIV a constaté plus haut que l'OSCE tient davantage d'une conférence que d'une organisation. Comme il n'existe pas de procédures ni de règles pour le processus décisionnel, le rôle de la présidence en exercice est très important à cet égard, davantage encore que ce n'est le cas dans d'autres organisations. Aussi la présidence constitue-t-elle la véritable cheville ouvrière de l'OSCE. La réalisation du consensus entre les États participants exige du président qu'il joue avant tout un rôle de médiateur entre les points de vue et les intérêts de tous les participants.

*Pour faire de leur présidence une réussite, les Pays-Bas doivent notamment : 1. mettre en œuvre une expertise sérieuse sur les questions qui sont à l'ordre du jour de l'OSCE, en particulier dans les régions où sont déployées des missions de l'OSCE ; 2. préparer de façon adéquate, sur les plans politique et diplomatique, l'approche de ces questions, de manière à pouvoir se faire une idée suffisamment claire de la situation réelle à tous les niveaux de l'OSCE ; 3. prévoir un personnel suffisant – aussi bien à Vienne qu'à La Haye – et des moyens de communication rapides entre les deux capitales ; 4. débloquer des crédits suffisants pour pouvoir prendre des initiatives nouvelles et lancer de nouveaux projets ; 5. veiller à ce que le ministre des Affaires étrangères assume la responsabilité politique de la présidence, ce qui doit se manifester par une implication réelle et des interventions fréquentes. C'est lui en effet qui constitue l'autorité politique la plus importante de l'organisation. C'est lui, et non pas le président du Conseil permanent, qui représente l'OSCE pour l'opinion publique et dans le monde. Il importe du reste que l'ensemble du gouvernement « porte » la présidence néerlandaise de l'OSCE, car d'autres ministères que celui des Affaires étrangères doivent aussi pouvoir être impliqués dans l'exécution de tâches et de missions de l'OSCE pendant la durée de la présidence.*

Le Conseil AIV n'a pas analysé systématiquement la manière dont les autres pays ont exercé la présidence de l'OSCE dans un passé récent. Il a néanmoins tiré profit des expériences de présidents antérieurs telles qu'elles lui ont été rapportées. Celles-ci sont reprises en différents endroits du présent avis. Si les motifs des pays qui ont accepté d'assumer pendant un an la présidence de l'OSCE apparaissent très variés, les agendas différeraient beaucoup moins les uns des autres. Si l'on compare les agendas des présidences les plus récentes (la Pologne en 1998, la Norvège en 1999, l'Autriche en 2000, la Roumanie en 2001 et le Portugal en 2002) – lesquels sont généra-

lement présentés lors de la première réunion du Conseil permanent qui suit la trêve de Noël –, on constate que, bien que la présidence en exercice s'efforce de marquer son mandat par des accents particuliers, elle se concentre en fait essentiellement sur la rationalisation des activités et s'emploie surtout à assurer le déroulement bien huilé des tâches de routine de l'OSCE<sup>34</sup>.

*Au vu des expériences de présidents antérieurs de l'OSCE, le Conseil AIV conclut que c'est le contexte international qui devra déterminer l'exercice concret de la présidence néerlandaise. En d'autres termes, c'est l'actualité internationale qui dicte les activités de la présidence. Il est donc primordial que le gouvernement néerlandais prenne les dispositions nécessaires pour pouvoir réagir rapidement et efficacement aux développements internationaux.*

L'expérience de la présidence norvégienne, en particulier, enseigne qu'il est important de veiller à la complémentarité, au niveau de la mise en œuvre, des missions de l'unité OSCE à La Haye et de la délégation OSCE à Vienne<sup>35</sup>. Il est donc indispensable de bien se mettre d'accord sur la répartition des compétences. Par ailleurs, il y a lieu de souligner qu'au vu de l'expérience des présidences précédentes il est souhaitable que tant le chef de l'unité OSCE au ministère que le représentant permanent des Pays-Bas à Vienne aient – chacun dans le respect des compétences et des responsabilités de l'autre – un accès direct au ministre des Affaires étrangères. C'est le seul moyen pour celui-ci de pouvoir exercer efficacement la présidence de l'OSCE. Il faut évidemment pour cela qu'il y ait entre Vienne et La Haye une communication ouverte et rapide.

Les Pays-Bas se trouvent du reste dans une situation de départ favorable pour exercer avec succès la présidence de l'OSCE. En effet, à mesure que les autres États participants ont moins l'impression que le pays qui assume la présidence a défini son propre ordre du jour, dicté par des considérations nationales, ce dernier bénéficie d'un crédit plus grand, qui lui permet donc de mieux jouer son rôle de médiateur entre les divers points de vue et les intérêts en jeu. Or, les Pays-Bas se trouvent dans une telle situation, puisqu'ils ne nourrissent pas d'ambitions quant à l'adhésion à des organisations internationales autres que celles dont ils sont déjà membres, comme l'Otan et l'Union européenne.

### *II.2.2 L'approche néerlandaise de la présidence*

En prenant l'initiative de mettre en place suffisamment à temps une unité OSCE au sein du ministère à La Haye et en nommant un coordonnateur OSCE à la tête de cette unité, en manifestant l'intention de renforcer la délégation des Pays-Bas auprès de l'OSCE et en réservant en temps utile des crédits pour la présidence néerlandaise de l'OSCE, les Pays-Bas se préparent sérieusement à assumer la présidence de l'organisation en 2003<sup>36</sup>. Mais on ne peut jamais tout prévoir. Pour la présidence de l'OSCE,

34 Voir l'annexe 3 pour un aperçu des priorités des cinq dernières présidences.

35 L'une et l'autre ont en effet des missions différentes : l'unité OSCE à La Haye doit assister le ministre des Affaires étrangères dans sa tâche de président en exercice de l'OSCE, tandis que la délégation OSCE à Vienne doit avant tout présider le Conseil permanent et mener les consultations avec les autres délégations auprès de l'OSCE.

36 Le budget du ministère des Affaires étrangères (2002, p. 41) prévoit pour la présidence de l'OSCE des crédits de 2,3 millions d'euros pour 2002, de 9,1 millions d'euros pour 2003 et de 1,4 million d'euros pour 2004 (la dernière année où les Pays-Bas participeront à la troïka).

tout comme ce fut le cas pour d'autres présidences exercées précédemment par les Pays-Bas, ce seront l'actualité internationale et la continuité des activités de l'OSCE qui détermineront avant toute chose le déroulement de la présidence. Si les Pays-Bas devaient être confrontés à une crise internationale – comme la Finlande en a connu une en 1999 lorsqu'elle exerçait la présidence, avec le retrait de toute urgence de la Mission de vérification de l'OSCE au Kosovo –, le traitement de la crise par les Pays-Bas serait déterminant pour la réussite ou l'échec de la présidence. En pareil cas, ce seraient les conditions internationales qui dicteraient les priorités de la présidence néerlandaise. D'autre part, la fixation de priorités nationales ne saurait être efficace que si celles-ci s'inscrivent dans le fonctionnement actuel de l'OSCE, faute de quoi elles resteraient lettre morte sous une prochaine présidence, comme ce fut le cas pour la question des droits de l'enfant sous la présidence autrichienne et pour celle des valeurs morales et spirituelles sous la présidence roumaine.

*Le Conseil AIV préconise dès lors une certaine modestie dans la formulation par les Pays-Bas des objectifs de leur présidence de l'OSCE, non pas par manque d'idées intéressantes ou de suggestions utiles, mais parce que la pratique enseigne que les possibilités de fixer des priorités nationales spécifiques sont très limitées. En effet, la simple nécessité de réagir de façon adéquate aux développements internationaux et de garantir la continuité des activités de l'OSCE constitue déjà en soi un agenda bien chargé, qui exigera beaucoup de la présidence néerlandaise. Il faut, par ailleurs, que les idées et les suggestions avancées pour la future présidence néerlandaise s'inscrivent dans le prolongement direct de l'agenda actuel de l'OSCE et des propositions présentées conjointement par l'Allemagne et les Pays-Bas au printemps 2001. (Ces propositions seront abordées au paragraphe II.3).*

Le Conseil AIV a déjà constaté plus haut, au paragraphe I.3.4, que l'OSCE déploie des activités très diverses et très peu connues du public. D'autre part, la paternité des activités déployées par l'OSCE ne lui est même pas toujours attribuée. Ce qui manque à l'organisation, c'est une reconnaissance tant par les politiques que de la part de l'opinion publique. La recherche d'une reconnaissance pour l'action de l'OSCE semble donc s'imposer. La présidence néerlandaise pourrait essayer d'entreprendre quelques démarches dans la bonne direction. Sur le plan politique, la présidence néerlandaise doit être disposée à rendre des comptes et à exposer ses intentions à l'avance. On pourrait en outre envisager une meilleure information du public, plus adéquate et plus active. Mais force est de reconnaître que la prévention d'un conflit donne rarement lieu à une publicité favorable. Si les efforts de l'OSCE sont couronnés de succès et qu'un conflit soit évité, les médias ne s'en feraient guère l'écho. En revanche, si l'OSCE ne parvient pas à prévenir un conflit, le risque est grand que les activités en question de l'OSCE ne recueillent pas un grand intérêt dans l'opinion publique. Et si intérêt il y a, ce sera très vraisemblablement dans un sens négatif. Cela ne dispense toutefois pas l'OSCE de l'obligation de chercher sans relâche à gagner la reconnaissance des politiques et de l'opinion publique.

*Pour faire un premier pas dans le sens de la création d'un climat susceptible d'accroître la reconnaissance politique de l'OSCE, la présidence néerlandaise pourrait proposer que la présidence en exercice ne se contente pas d'exposer au début de son mandat l'approche qu'elle entend avoir de son rôle ainsi que ses projets pour l'année à venir aux élus de l'Assemblée parlementaire de l'OSCE, mais qu'elle se présente également devant l'Assemblée vers la fin de son mandat pour faire rapport des résultats enregistrés au cours de l'exercice écoulé. Si cette suggestion n'était pas adoptée par*

*l'organisation, la présidence néerlandaise pourrait prendre, à titre personnel, l'initiative de le faire.*

*Le Conseil AIV recommande en outre que l'OSCE renforce son action d'information et qu'elle développe sa politique de communication. La présidence néerlandaise pourrait entreprendre des démarches dans ce sens, notamment en proposant que l'OSCE augmente de façon structurelle son budget de l'information. On pourrait également étudier les moyens de promouvoir concrètement l'information à tous les niveaux de l'OSCE, sans oublier les activités sur le terrain.*

La présidence néerlandaise sera confrontée à des tâches et à des dossiers qui ont été inscrits à l'agenda de la présidence actuelle (portugaise) de l'OSCE, après la réunion du Conseil ministériel de Bucarest en décembre 2001. La lutte contre le terrorisme sera certainement le dossier le plus saillant. Mais il ne faut pas oublier non plus des questions telles que la recherche d'un équilibre dans l'attention accordée à chacune des trois dimensions de l'OSCE, le renforcement de la dimension économique et environnementale, la coopération entre l'OSCE et d'autres organisations internationales et l'accroissement de l'implication des citoyens dans les activités de l'OSCE. Lors du forum économique, le Portugal a annoncé son intention de mettre l'accent sur le dossier de l'eau, en particulier sur la pénurie d'eau dans certaines régions et sur les problèmes de partage de l'eau, avec les risques de conflits que cela peut comporter. D'autre part, il y a des questions qui reviennent constamment à l'ordre de jour de l'OSCE, comme le pilotage des missions et les problèmes d'évaluation sur le fond que cela implique pour la présidence (voir aussi le paragraphe II.2.3), mais aussi les « conflits gelés » évoqués précédemment (la Moldavie, le Nagorno-Karabach et la Géorgie). Enfin, il semble qu'il soit chaque année plus difficile de boucler le budget de l'OSCE, essentiellement du fait du mécontentement qui règne quant à la clé de répartition actuelle des contributions financières entre les États participants.

*Pour garantir une efficacité maximale du fonctionnement de la présidence néerlandaise, le Conseil AIV recommande d'avoir autant que possible recours à Vienne à des « groupes d'amis », à des « groupes de travail ouverts » et à des représentants spéciaux de la présidence. Cela contribue en effet à élargir l'assise du processus décisionnel tout en garantissant une implication forte, à côté de la présidence, d'autres États participants dans les activités quotidiennes de l'OSCE.*

La présidence néerlandaise sera assurée du soutien opérationnel du secrétaire général et de son secrétariat. Il y a lieu de souligner à cet égard que le secrétaire général de l'organisation fonctionne principalement sous la responsabilité de la présidence et non pas de façon autonome. Le secrétariat comporte une équipe qui apporte un appui à la présidence, en particulier pour le pilotage des missions (« *program officers* »). La position du secrétaire général et du secrétariat a régulièrement fait l'objet de débats au sein de l'OSCE. Même si les propositions de renforcement de leur position sont souvent justifiées par l'intérêt majeur qu'ils revêtent pour un fonctionnement adéquat de l'OSCE, on n'a guère obtenu de résultats concrets en ce sens jusqu'ici. La question se pose très sérieusement de savoir si la présidence néerlandaise sera en mesure de mener à terme le débat sur la question.

*Aussi le Conseil AIV recommande-t-il à la présidence néerlandaise de se limiter, pour ce qui est du renforcement de la position du secrétaire général et du secrétariat, à de petites avancées concrètes, que la présidence peut mettre en œuvre elle-même. Les Pays-Bas s'étant déclarés partisans d'un renforcement du secrétariat dans le passé, le Conseil AIV propose à cette fin de lui adjoindre autant de personnels que*

*nécessaire pour garantir la continuité<sup>37</sup>. Ces personnels devraient s'attacher tout particulièrement à garantir la continuité de la politique de l'OSCE dans le contexte de la présidence tournante, plutôt que de se consacrer aux missions opérationnelles de l'organisation, comme le font les « program officers ». Ils devraient avant tout apporter leur soutien à la présidence dans l'élaboration de la politique et la préparation des décisions à prendre à Vienne. Aussi longtemps que cette suggestion n'aura pas été adoptée, les Pays-Bas pourraient envisager de renforcer le Secrétariat en mettant à sa disposition, à leurs frais, un certain nombre de fonctionnaires néerlandais.*

### *II.2.3 Les missions de l'OSCE*

En 2002, plus de vingt missions de l'OSCE sont en cours dans des régions en proie à des dissensions ou à des conflits<sup>38</sup>. Alors que dans la première moitié des années quatre-vingt-dix ces activités se concentraient surtout sur le territoire de l'ex-Union soviétique (notamment dans les pays baltes, au Nagorno-Karabakh, en Moldavie et en Géorgie), elles se sont étendues par la suite de plus en plus largement aux Balkans, principalement au territoire de l'ex-Yougoslavie. Cette orientation vers l'Est – dont se plaignent régulièrement les régions et pays concernés – divise l'OSCE en deux. Le Conseil AIV a déjà signalé que, si cette division, qui résulte de l'envoi de missions, est certes compréhensible, elle représente aussi un risque pour le fonctionnement de l'OSCE.

Les tâches que l'OSCE remplit en Bosnie, en application des accords de Dayton et dans le cadre de la stabilisation et de la reconstruction du Kosovo, exigent une professionnalisation plus poussée de l'organisation. Ce qui est remarquable dans ces deux cas particuliers, c'est, tout d'abord, que l'OSCE n'a pas pris elle-même l'initiative de ces missions, mais que celles-ci lui ont été confiées sans même qu'elle ait été présente à la table des négociations, et, ensuite, que l'OSCE ne se soit guère vu reconnaître par la communauté internationale et les médias, en dépit de l'intérêt considérable manifesté à partir d'un certain moment pour la stabilisation et la reconstruction de la Bosnie et du Kosovo, le rôle important qui a été le sien dans ce processus. Et cela se vérifie de façon encore plus nette pour d'autres missions et activités de l'OSCE. A supposer même qu'elles soient perçues en tant que telles en dehors du petit groupe des intéressés et des spécialistes, les missions de l'OSCE ainsi que l'organisation et l'observation d'élections sont cependant rarement associées directement à « l'organisation-mère » qui a son siège à Vienne. Résultat : en dépit de la croissance considérable de ses activités au cours des dernières années, l'OSCE reste une organisation relativement inconnue du grand public. C'est pour cette raison que le Conseil AIV recommande, au paragraphe II.2.2, d'étendre la promotion de l'information grand public aux activités déployées par l'OSCE sur le terrain.

Les tâches des missions de l'OSCE sont multiples. Elles vont de l'aide d'urgence à la lutte contre les violations des droits de l'homme et au signalement de telles violations, en passant par l'aide au retour des réfugiés dans leur pays, l'aide à la mise en place d'une force de police, l'organisation d'élections ou l'assistance dans l'organisation d'élections, et de façon plus générale, toute contribution à l'édification de la démocra-

37 Cette idée a été proposée au Conseil AIV par l'ancien haut commissaire pour les minorités nationales, M. Max Van der Stoep, lors d'un entretien le 28 septembre 2001. Il songeait à un renforcement des effectifs de l'ordre de cinq ou six personnes.

38 Voir l'annexe 4 pour un aperçu des missions et autres activités de l'OSCE sur le terrain.

tie et de l'État de droit. La principale mission de l'OSCE, en termes d'effectifs, est en ce moment sa mission au Kosovo, qui compte 1 700 personnes. Cette mission doit aider à la stabilisation et à la reconstruction du Kosovo. Les élections législatives du 17 novembre 2001 s'étant déroulées dans de bonnes conditions, les effectifs de la mission seront réduits dans le courant de 2002. Dans bien des cas – pas seulement au Kosovo donc –, l'aide apportée par une mission de l'OSCE implique du reste que celle-ci se voit contrainte, du fait de sa présence sur le terrain, à prendre l'initiative dans la recherche de solutions à des conflits et dans la reconstruction des structures politiques et de la société.

Il est capital que la présidence en exercice dispose de l'expertise nécessaire pour pouvoir juger les rapports des missions de l'OSCE. Ceux-ci doivent en effet être évalués en tenant compte des susceptibilités politiques avant d'être rendus publics. Un problème auquel est toujours confronté la présidence, quelle qu'elle soit, est celui des petites missions qui passent inaperçues. Par manque de temps et parce que l'attention va obligatoirement vers les questions politiquement plus « spectaculaires », les petites missions ne reçoivent pas toujours l'attention qu'elles méritent.

Les missions de l'OSCE peuvent s'étendre sur des années, même parfois après que les conditions politiques et sociales du pays en question ont profondément changé. Dans la pratique toutefois, notamment pour des raisons budgétaires, le mandat des missions n'est jamais fixé pour une durée supérieure à un an. Mais la prorogation du mandat pour une nouvelle période d'un an est automatique, sauf dans les cas où il y a de bonnes raisons de ne pas le faire, une décision qui doit du reste être prise au consensus par l'OSCE toute entière. Dans la pratique, le mandat des missions est prorogé d'année en année, si bien que les missions sont présentes dans le pays concerné pendant de longues années<sup>39</sup>. Les missions ont dès lors tendance à mener une existence autonome, et l'on ne s'interroge plus sur leur raison d'être initiale. Il n'y a plus de stratégie de repli, si bien que plus longtemps une mission est présente dans un pays, plus il est difficile d'y mettre fin. Du point de vue du management, ce n'est pas une bonne chose que de laisser perdurer indéfiniment une mission.

*Aussi le Conseil AIV recommande-t-il aux Pays-Bas de plaider au sein de l'OSCE pour qu'un terme soit désormais fixé aux missions de l'OSCE : il suffirait, pour ce faire, de fixer un délai dans lequel les objectifs du mandat doivent être réalisés. Cela obligerait aussi les parties concernées et tous les autres États participants, beaucoup plus que ce n'est le cas à présent, à mener au sein de l'OSCE un dialogue politique sur la situation dans le pays où opère la mission. De plus, la fixation d'un terme bien précis contraindrait les gouvernements des pays concernés et les chefs de mission à réaliser, davantage qu'ils ne le font aujourd'hui, des objectifs politiques et autres dans des délais fixés. Cela donnerait davantage de moyens à l'OSCE de piloter les missions à partir du siège de Vienne. La présidence pourrait aussi, par ailleurs, examiner lesquelles parmi les missions qui opèrent actuellement sur le terrain seraient susceptibles de se voir fixer de cette façon un délai pour la réalisation de leurs objectifs.*

*Dans ce contexte, le Conseil AIV recommande également à la présidence néerlandaise de standardiser les rapports adressés par les missions au Conseil permanent à Vienne et de soumettre leur traitement à des procédures fixes.*

39 Voir l'annexe 4 pour un aperçu de la durée des missions de l'OSCE.

*Afin de faciliter un pilotage adéquat des missions, le Conseil AIV recommande en outre à la présidence néerlandaise de poursuivre la pratique, instaurée en 2001 par la présidence roumaine, de faire participer les « program officers » du secrétariat à la concertation sur les missions. La présidence néerlandaise a toutes les raisons de le faire, en particulier dans l'optique du renforcement du secrétariat et de la coopération entre la présidence et le secrétariat.*

### **II.3 L'action de l'OSCE : thèmes anciens et nouveaux thèmes**

Du fait de la possibilité et de l'opportunité pour les Pays-Bas de fixer des priorités spécifiques pendant la présidence néerlandaise, le Conseil AIV aborde brièvement dans les pages qui suivent cinq thèmes qui figurent déjà à l'ordre du jour de l'OSCE, à savoir : les propositions germano-néerlandaises de renforcement de l'OSCE, l'égalité des sexes et l'OSCE, l'Asie centrale, la coopération policière et la personnalité juridique de l'OSCE.

En réalité, les Pays-Bas ont déjà fixé des priorités en présentant en mai 2001, avec l'Allemagne, des propositions conjointes visant à renforcer le rôle de l'OSCE. Ces propositions ont trait à la prévention des conflits, au maintien de la paix, à la maîtrise des armements, au renforcement de la dimension économique et environnementale, à l'Assemblée parlementaire, à la poursuite de l'opérationnalisation du Forum pour la coopération en matière de sécurité et à l'amélioration des méthodes de travail de l'OSCE. Ces propositions visent à renforcer la mise en œuvre des tâches de l'organisation, elles indiquent de nouveaux domaines de coopération et elles comprennent des suggestions d'amélioration des méthodes de travail<sup>40</sup>. Après l'échec de la réunion du Conseil ministériel de novembre 2000 à Vienne, les propositions conjointes germano-néerlandaises ont relancé le débat sur le fonctionnement de l'OSCE. En ce sens, elles n'ont pas été inutiles. Une partie des propositions ont en effet été reprises dans la Déclaration du Conseil ministériel de Bucarest en décembre 2001, celles relatives au renforcement du dialogue politique et au renforcement de la dimension économique et environnementale. D'autre part, la présidence portugaise semble vouloir accorder

<sup>40</sup> Document germano-néerlandais soumis par Reinhard Bettzuege et Johannes Landman, représentants permanents respectivement de l'Allemagne et des Pays-Bas auprès de l'OSCE, *Reviewing OSCE : food for thought and some possible steps forward*, Pc.Del/271/01, 3 mai 2001. Les propositions concrètes sont les suivantes :

- « To develop integrated sub-regional strategies for actual or potential crisis zones.
- To strengthen the Office of the High Commissioner on National Minorities.
- A working group of the Permanent Council could look into peacekeeping roles for the OSCE.
- To explore the options for including paramilitary forces and additional regional CSBM's in the security dialogue.
- To consider the appointment of an OSCE Coordinator charged with Politico-Military matters, in particular small arms and light weapons issues.
- To further expand the OSCE's broad security concept by giving new impetus to the EED.
- To think about how to make best use of the political competence and influence of the Parliamentary Assembly.
- To elaborate on how to bring together the respective organizations participating in the Platform for Cooperative Security for coordinated action.
- To introduce occasional informal meeting on the level of Political Directors in the country of the Chairmanship or in the margin of ministerial meetings.
- To further expand the Office of the Secretary-General. »

l'attention nécessaire à une autre partie des propositions, notamment dans le domaine de l'opérationnalisation du Forum pour la sécurité en matière de coopération. Certaines autres propositions conjointes germano-néerlandaises n'ont pas bénéficié d'un soutien suffisant au sein de l'OSCE. C'est le cas, par exemple, de la suggestion d'essayer d'améliorer les méthodes de travail de l'OSCE par une répartition des tâches entre le secrétaire général et la présidence en exercice. Il tombe sous le sens que la présidence néerlandaise s'efforcera d'élaborer plus avant celles des propositions conjointes germano-néerlandaises qui semblent assurées d'un soutien suffisant au sein de l'OSCE.

Un autre thème dont les Pays-Bas ont l'intention de faire une priorité est celui de l'égalité des sexes. C'est notamment grâce à l'action des Pays-Bas qu'un coordonnateur pour l'égalité des sexes a été mis en place au Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (ODIHR). Les Pays-Bas financent en outre des projets qui visent à renforcer le rôle des femmes et des organisations de femmes dans les processus de démocratisation et à promouvoir le respect des droits des femmes. Ils sont, avec notamment le Canada, l'Allemagne, la Norvège et le Danemark, parmi les principaux bailleurs de fonds de ce type de projets. Un plan d'action de l'OSCE pour l'égalité des sexes a été adopté et discuté à la réunion de mise en œuvre de la dimension humaine sous la présidence autrichienne. Les Pays-Bas ont l'intention de poursuivre dans cette voie lors de leur présidence en 2003. Il y a lieu de souligner que ce genre d'activités doit cadrer avec les objectifs de sécurité et de prévention des conflits. Parallèlement, la présidence néerlandaise pourrait s'attacher à améliorer les procédures de sélection et de recrutement au sein de l'OSCE à la fois pour les postes internes et pour les activités sur le terrain, car c'est un domaine où l'égalité entre les sexes laisse à désirer.

Par ailleurs, la contrebande et le marché noir (« *trafficking* ») feront l'objet de concertations à Vienne lors du forum économique qui sera organisé par les Pays-Bas. Il ne s'agira du reste pas uniquement de la traite des femmes, mais de la traite des êtres humains en général, ainsi que du trafic d'armes, de drogues et de capitaux. Des thèmes tels que l'égalité entre les sexes et le « *trafficking* » parlent à l'imagination parce qu'ils peuvent concerner tous les États participants à l'OSCE. Ils sont en quelque sorte géographiquement neutres, ce qui compense d'une certaine manière la dichotomie signalée précédemment au sein de l'OSCE.

Depuis les attentats du 11 septembre aux États-Unis et le conflit en Afghanistan, les pays d'Asie centrale sont sortis de l'oubli où ils étaient confinés dans la politique internationale<sup>41</sup>. Il est tout à l'honneur de l'OSCE que l'organisation se soit déjà préoccupée dès avant le 11 septembre du Kazakhstan, du Kirghizistan, du Tadjikistan, de l'Ouzbékistan et du Turkménistan, notamment en nommant un représentant permanent de la présidence pour les pays d'Asie centrale<sup>42</sup>. L'OSCE est d'ailleurs présente d'une

41 Les données des paragraphes qui suivent ont été empruntées à Lara Griffith, dans *The Impact of September 11 on Human Rights Defenders in Central Asia*, document diffusé lors de la Plateforme des défenseurs des droits de l'homme organisée à Dublin du 17 au 19 janvier 2002. Voir aussi l'article de R. Does, intitulé *Midden-Asie terug in de internationale belangstelling*, publié dans la revue *Internationale Spectator*, no 2, p. 76 à 80.

42 Exercée jusqu'il y a peu par l'ancien secrétaire général de l'OSCE, Wilhelm Höynck, la fonction de représentant permanent de la présidence pour l'Asie centrale est assumée depuis 2002 par le diplomate allemand Herbert Salber.

manière ou d'une autre sur le territoire de chacun de ces cinq pays. Anciennes républiques de l'Union soviétique, ils ont une histoire commune et partagent un certain nombre de problèmes et d'intérêts, même si les différences se sont considérablement affirmées entre eux depuis leur indépendance par rapport à l'Union soviétique. A l'exception du Turkménistan, ces pays font partie de la coalition contre le terrorisme, et des troupes étrangères, essentiellement américaines, y sont stationnées. Les gouvernements de ces pays sont autocratiques, les violations des droits de l'homme y sont graves et structurelles. Les pays d'Asie centrale, Turkménistan excepté, ont engagé une coopération dans les domaines politique, économique et humanitaire. Ils ont exprimé l'intention de renforcer cette coopération, notamment dans le cadre de l'OSCE, mais aussi dans celui d'autres enceintes internationales. Les thèmes qui s'appliquent en particulier aux pays d'Asie centrale sont la sécurité (vallée de la Fergana ; terrorisme, trafic de drogue et délimitation des frontières ; pénurie d'eau), l'économie (sous-développement et importantes ressources énergétiques) et les transformations politiques intérieures (démocratisation et respect des droits de l'homme). Ces thèmes correspondent bien aux trois dimensions de l'OSCE.

Même si les récriminations de la Russie à propos de la dichotomie qui caractérise l'OSCE sont compréhensibles, il ne faut pas que cela conduise à ignorer la situation des droits de l'homme en Europe orientale, dans les Balkans et dans des pays qui ont fait partie de l'Union soviétique. Force est de constater que les pays d'Asie centrale connaissent de graves problèmes sur le plan de la dimension humaine de l'OSCE : absence d'élections libres, répression de la liberté d'expression et de la liberté de la presse, oppression des minorités religieuses et des objecteurs de conscience, détention sans mandat délivré par la justice, procès iniques, traitement cruel et inhumain des personnes arrêtées et injonction thérapeutique à l'encontre des militants des droits de l'homme.

*Le Conseil AIV recommande au gouvernement néerlandais de veiller, pendant la présidence néerlandaise, à ce que ces violations des droits de l'homme restent inscrites à l'ordre du jour de l'OSCE. L'organisation doit en effet indiquer aux gouvernements concernés que ces violations sont contraires aux normes, aux valeurs morales, aux règles et aux accords en vigueur au sein de l'OSCE. Il faudra évaluer au cas par cas s'il est plus efficace de recourir à la diplomatie silencieuse ou d'exercer des pressions politiques pour contribuer à une amélioration du respect des droits de l'homme dans ces pays.*

Un autre thème auquel la présidence néerlandaise sera très certainement confrontée est celui de la coopération en matière policière au sein de l'OSCE, un thème qui ne fera encore que gagner en importance du fait de l'importance énorme que revêt le maintien ou le rétablissement de l'ordre intérieur dans la prévention, la maîtrise ou la résolution de crises internationales. L'OSCE a mis en place un « *Senior Police Advisor* » et a consacré beaucoup d'attention à la formation de policiers, notamment au Kosovo. Le respect des droits de l'homme est un des éléments de cette formation, qui tire aussi parti de l'expertise qui existe au sein du Conseil de l'Europe. L'OSCE coopère également avec l'Union européenne dans ce domaine. L'OSCE pourrait concentrer son action à cet égard sur une aide stratégique à accorder aux pays qui en expriment le vœu, par exemple en apportant son aide à la mise en place dans ces pays de services de police ou en aidant à réformer des services existants.

Un dernier thème sur lequel la présidence néerlandaise pourrait essayer de faire avancer les choses est la personnalité juridique de l'OSCE. Les Pays-Bas n'en sont-ils pas

traditionnellement de chauds partisans ! Pendant les années quatre-vingt-dix, c'est en vain que le débat sur le statut juridique de l'OSCE a été mené à plusieurs reprises. Or, il serait préférable, pour assurer le bon fonctionnement de l'organisation, que celle-ci ait la personnalité juridique. Non seulement cela permettrait à l'OSCE de conclure des conventions, mais cela garantirait aussi la protection juridique et la sécurité des membres de son personnel, notamment ceux qui font partie de missions de l'OSCE, et cela comporterait des avantages financiers et fiscaux pour l'organisation. Bien que la plupart des États participants souhaitent donner à l'organisation une base conventionnelle, il n'est pas possible en ce moment d'arriver à un consensus sur la question, du fait de l'opposition des États-Unis. Cette opposition, associée à l'attitude américaine, évoquée plus haut, qui consiste à refuser de soumettre le processus décisionnel au sein de l'OSCE à des règles ou à des procédures, soulève la question de savoir si les États-Unis n'entendent pas sciemment affaiblir l'OSCE sur le plan organisationnel de manière à pouvoir mieux manipuler l'organisation.

*Le Conseil AIV appelle le gouvernement néerlandais à profiter de la présidence néerlandaise de l'OSCE en 2003 pour activer le débat sur la personnalité juridique de l'organisation.*

Comme indiqué plus haut, la présidence néerlandaise devra essentiellement être placée sous le signe de la continuité et de la poursuite de l'examen des questions inscrites en ce moment à l'ordre du jour. C'est pourquoi le Conseil AIV ne propose qu'un seul nouveau thème que la présidence néerlandaise pourrait mettre à l'ordre du jour de l'OSCE en 2003, à savoir une approche systématique du principe des « leçons tirées ». Le paragraphe II.4 exposera ensuite une suggestion, proposée par un groupe de sages, de rénovation et de réforme de l'OSCE.

Même si cela n'a jamais été dit aussi explicitement, on peut partir du principe que la planification des activités futures s'inscrira dans le prolongement des expériences faites jusqu'ici par l'OSCE. Ce n'est qu'occasionnellement, dans le cadre de débats sur les activités de terrain, qu'est évoquée au sein de l'OSCE la notion de « leçons tirées ». Mais, pour autant qu'on puisse en juger, cela ne se fait pas de façon structurée ni, *a fortiori*, standardisée. Même lors de la mise en place du Centre opérationnel et de la restructuration du secrétariat, la nécessité d'évaluer et de profiter des leçons tirées n'a pas joué de rôle explicite. Or, il serait souhaitable – et cela pourrait en outre avoir un effet positif tant sur le fonctionnement que sur la légitimité de l'organisation – de procéder à une évaluation des activités de l'OSCE, en particulier des opérations sur le terrain. Cela compléterait la réflexion scientifique sur les activités de l'organisation. Car il s'agit de renforcer la capacité d'apprentissage de l'OSCE. Toute évaluation devrait au moins se pencher sur le degré de réalisation des objectifs fixés, eu égard au mandat qui avait été défini et aux crédits disponibles.

De façon générale, toute organisation internationale qui se respecte, ou presque, procède à l'évaluation de ses activités. On relèvera, dans ce contexte, l'évaluation des opérations des Nations unies, l'évaluation de la politique de l'Union européenne et, au niveau national, l'évaluation par les Pays-Bas de leur participation à une opération des Nations unies. Dans de nombreux cas, ces évaluations se font au sein même de l'organisation concernée. Ainsi les Nations unies disposent-elles de leur propre « *Lessons Learned Unit* ».

*Le Conseil AIV recommande à la présidence néerlandaise de lancer au sein de l'OSCE le débat sur une évaluation indépendante des activités, en particulier celles des mis-*

sions de l'organisation. L'objectif serait d'identifier les points forts et les points faibles de l'action de l'OSCE afin de pouvoir en tirer des leçons pour l'avenir. Il semble moins important de s'attarder au modèle à retenir pour une telle unité d'évaluation que de lancer réellement le débat sur sa mise en place. Cela étant, la « Lessons Learned Unit » des Nations unies pourrait éventuellement servir de modèle.

#### **II.4 La nécessité de rénover et de réformer l'OSCE**

Si l'on considère tout ce qui a été évoqué dans les pages qui précèdent – les incertitudes ; la loyauté contestée des États participants ; le manque de clarté quant au rôle qui doit être celui de l'OSCE, avec tout ce que cela implique au niveau de la variété imprécise de ses tâches et de ses fonctions ; un statut d'organisation alors qu'il s'agit encore en fait d'une conférence ; un processus décisionnel défectueux ; un manque de continuité dans la mise en œuvre des tâches ; la dichotomie politique au sein de l'organisation –, force est de se poser la question de savoir si l'OSCE ne court pas le risque de voir sa capacité d'action s'éroder. Car, si tel était le cas, l'OSCE perdrait sa raison d'être politique et irait droit vers la crise.

Nombre d'États participants sont conscients de ce danger. C'est ce qui explique la récurrence du débat sur la réforme de l'OSCE. Mais, comme les États participants ont chacun une vision différente de ce qui doit être réformé, il n'est quasiment pas possible de mener un débat fructueux. En effet, il y a des années que les États participants ne parviennent pas à se mettre d'accord sur la réforme et la rénovation de l'OSCE, dont il s'accordent pourtant à reconnaître la nécessité absolue pour garantir le bon fonctionnement de l'organisation. Les États participants de l'OSCE n'ont visiblement pas les qualités du baron de Münchhausen, qui était capable de se dépêtrer du marais où il était embourbé en s'agrippant lui-même par les cheveux. Les différences de conceptions quant à l'avenir de l'organisation sont trop grandes pour que l'OSCE soit en mesure de le faire elle-même. Peut-être les réformes nécessaires seront-elles alors possibles si elles viennent de l'extérieur.

*Aussi le Conseil AIV préconise-t-il, pour conclure, que la présidence néerlandaise œuvre fortement pour la mise en place d'un groupe international de sages, qui serait chargé de se pencher sur la réforme et la rénovation de l'OSCE. Ce groupe de sages devrait, en tout cas, avoir pour mandat de délimiter les tâches et les fonctions de l'OSCE, en prenant notamment en compte la possibilité de supprimer certaines tâches et de coopérer avec d'autres organisations. Il faudrait aussi que le groupe de sages examine la question de la continuité de l'exécution des tâches et des activités de l'OSCE dans le contexte de la présidence annuelle tournante et de l'organisation du processus décisionnel.*

*Le groupe de sages ne doit pas seulement être représentatif de la diversité qui existe parmi les États participants de l'OSCE, il doit aussi avoir un poids politique suffisant pour que les États participants ne puissent pas vraiment passer outre à ses recommandations. Il devrait faire régulièrement rapport de ses travaux au Conseil permanent à Vienne et présenter au Conseil ministériel de l'OSCE de décembre 2003 son rapport final dans lequel il indiquerait de quelle manière il estime qu'un consensus de fond pourrait être atteint sur la réforme et la rénovation de l'OSCE.*

# III Contribution à l'ordre du jour de la présidence néerlandaise de l'OSCE : récapitulation des principales constatations

## III.1 Généralités

Avec la disparition de l'antagonisme Est-Ouest, la CSCE – puis l'OSCE – a aussi perdu sa fonction de forum de rencontre entre les deux blocs. Il n'est donc plus aussi évident que l'OSCE soit la plateforme tout indiquée de concertation et de dialogue, d'autant moins que les pays de l'Est et de l'Ouest se rencontrent aujourd'hui aussi dans d'autres enceintes. Comme la CSCE tenait, à l'époque de la guerre froide, sa raison d'être de sa fonction de forum de rencontre entre l'Est et l'Ouest, il n'y a rien d'étonnant à ce que son successeur, l'OSCE, se pose aujourd'hui des questions sur son rôle et sur ses tâches. Les États participants ne sont pas parvenus à combler de manière adéquate et univoque le vide qui s'est créé au sein de l'OSCE lors de la disparition de l'antagonisme Est-Ouest.

En dépit de l'introduction des notions très larges de « sécurité globale » et de « sécurité coopérative », il n'y a pas encore suffisamment de cohérence dans la variété et la diversité des activités de l'OSCE. Ces notions sont si vastes qu'elles n'ont pas suffisamment contribué à harmoniser les intérêts des États participants de l'OSCE en matière de sécurité. Par ailleurs, l'OSCE n'est pas une organisation de défense. Son objectif n'a jamais été la défense collective, pour la simple raison qu'elle ne dispose pas de moyens de pression pour instaurer la sécurité ni au sein des États participants, ni entre les États participants.

La réforme et l'élargissement de l'Otan et de l'Union européenne s'imposent de plus en plus : on observe au sein de l'OSCE l'apparition d'une ligne de démarcation entre les États membres de ces organisations et les pays qui ont des chances d'y adhérer, d'une part, et les autres pays, d'autre part. Il faut prendre en compte, par ailleurs, le fait que les États-Unis et la Fédération de Russie sont membres de l'OSCE sur un pied d'égalité. Cependant, à mesure que les relations américano-russes s'améliorent, que le nombre de membres de l'Otan et de l'Union européenne augmente et que celles-ci adoptent une attitude plus active dans les questions de sécurité européenne, l'OSCE perd de son poids politique. Et ce d'autant plus que le Conseil de l'Europe opère dans des domaines qui relèvent de l'OSCE.

Jusqu'à présent, le fonctionnement de l'OSCE est basé sur la volonté politique des États participants de soumettre leurs relations mutuelles et leurs politiques internes à des accords politiques communs. Ceux-ci posent des limites aux relations politiques : on attend des États participants qu'ils s'en tiennent aux « usages » convenus, non seulement vis-à-vis des autres États participants, mais aussi vis-à-vis de leurs citoyens. Certes, les États concernés n'observent pas toujours cette règle, mais les accords passés constituent la norme. Si des États participants ne se tiennent pas à la norme – comme ce fut le cas avec la Tchétchénie, la Yougoslavie et les conflits gelés –, il peut leur être demandé de se justifier au sein de l'OSCE ; toutefois, l'OSCE ne peut rien leur imposer. Cette tradition de concertation et de consultation, qui s'est instaurée au fil des années, a d'ailleurs aidé à canaliser les changements politiques en Europe et dans les différents pays, ce qui suffit à lui donner une grande valeur.

### III.2 Les trois dimensions de l'OSCE

*Le Conseil AIV considère que l'OSCE se repose encore trop sur les succès qu'elle a remportés par le passé en matière de maîtrise des armements. Il recommande à la présidence néerlandaise d'examiner – et de discuter au sein de l'OSCE – lesquels parmi les accords existants dans le domaine de la maîtrise des armements doivent être traités en priorité. De plus, il est de la plus grande importance que le Forum pour la coopération en matière de sécurité ne perde pas le contact avec la concertation et les consultations au sein de l'OSCE, en général, et au sein du Conseil permanent, en particulier. La forme qui sera choisie (le Forum devenant un comité préparatoire du Conseil permanent ou une fusion complète entre les deux forums de concertation) importera moins que la poursuite du fonctionnement même de la dimension politico-militaire de l'OSCE. Si le Forum perd le contact, il risque de perdre sa raison d'être sur le plan politique.*

Le Conseil AIV est d'avis que, pour réaliser la dimension économique et environnementale, l'OSCE doit principalement veiller à prévenir les conflits et à réduire les oppositions. Elle peut poursuivre ces objectifs en servant de catalyseur dans la coopération avec d'autres organisations internationales qui sont actives dans le domaine de l'économie et/ou de l'environnement. De par leur mandat, leur expertise et leur expérience, d'autres organisations sont mieux à même que l'OSCE de déployer des activités ciblées et adéquates dans ce domaine. Dans ce contexte, l'OSCE doit avant tout servir de plateforme pour l'échange d'informations sur des activités déployées avec d'autres organisations internationales dans le domaine de l'économie et de l'environnement. Il peut s'agir notamment de l'Union européenne, de la Banque mondiale, du FMI, de l'OCDE, de la BERD et de la Commission économique des Nations unies pour l'Europe. L'OSCE devrait se concentrer en particulier sur les pays qui – pour le moment – n'ont pas encore de perspective d'adhésion à l'Union européenne, car tout porte à croire que ces pays se montreront les plus réceptifs à l'assistance et au soutien de l'OSCE dans le cadre de la prévention des conflits.

Les constatations du chapitre I amènent le Conseil AIV aux conclusions suivantes :

- *Vu le positionnement de l'OSCE, le Conseil AIV considère que – en partie de façon complémentaire, en partie en coopération avec d'autres organisations internationales – l'OSCE a encore un rôle précieux à jouer dans les relations entre les États participants.*
- *L'OSCE offre une véritable plateforme de consultation et de concertation permanentes entre les États participants. Cette tradition de concertation est déjà en soi d'une grande valeur. De plus, l'OSCE est la seule organisation régionale dont à la fois les États-Unis et la Fédération de Russie fassent partie sur un pied d'égalité. Il est important aussi que les pays d'Asie centrale fassent partie de l'OSCE.*
- *Les notions de « sécurité globale » et de « sécurité coopérative » sont si larges qu'elles ne posent pour ainsi dire pas de restrictions aux activités de l'OSCE. Celles-ci peuvent d'ailleurs être déployées selon trois dimensions, qui ont chacune des caractéristiques et une dynamique propres. Aussi l'OSCE est-elle une organisation régionale qui dispose du mandat et de l'expertise nécessaires pour s'attaquer aux problèmes de sécurité dans un cadre étendu. Le revers de la médaille est toutefois que ses tâches et activités sont de nature très diverse. L'OSCE remplit des tâches importantes dans le domaine de la police, de l'observation d'élections, de*

*la politique de sécurité, ainsi que dans le domaine de la dimension humaine, qui ont chacune leur importance pour la sécurité en Europe. Dans le même temps, ces tâches sont tellement variées qu'on ne sait plus toujours très bien sur quoi porte ou devrait porter l'accent. En conséquence, l'OSCE est une organisation qui déploie des activités nombreuses et diverses, dont la cohérence n'est pas toujours claire et dont il n'est pas toujours évident de savoir pourquoi l'OSCE s'en charge.*

- *Le Conseil AIV recommande au gouvernement néerlandais, pendant la présidence de l'OSCE en 2003, de mettre l'accent sur la prévention des conflits et la reconstruction immédiatement après un conflit, une place centrale devant être faite à l'expertise de l'organisation dans les dimensions politico-militaire, économique et environnementale et humaine. De tels choix peuvent aider à fixer des priorités dans l'exercice des tâches et des activités de l'OSCE. Les activités – nouvelles ou non – développées dans le cadre de l'OSCE doivent être évaluées en fonction de leur apport à la prévention des conflits ou à la reconstruction après un conflit.*

### **III.3 Le processus décisionnel**

Le Conseil AIV est arrivé à la conclusion que le processus décisionnel au sein de l'OSCE a tout d'une conférence, avec un minimum de procédures et de règles, et d'un ensemble fragmenté de participants à ce processus, l'élargissement de l'Union européenne et de l'Otan traçant une ligne de démarcation entre les États membres et les candidats à l'adhésion à ces deux organisations, d'une part, et les pays qui ne peuvent pas espérer une telle perspective, d'autre part. Étant donné que c'est en général dans ces derniers pays ou dans les régions où ils se trouvent qu'opèrent les missions de l'OSCE, il ne semble pas exagéré de dire que l'OSCE est confrontée à une situation proprement dichotomique.

*Le Conseil AIV recommande à la présidence néerlandaise de maintenir à l'ordre du jour de l'OSCE la question de l'efficacité du processus décisionnel. Il sait qu'un accord n'a pas pu être atteint dans le passé à propos de propositions faites dans ce sens par certaines délégations. La plupart des pays ne veulent pas renoncer à la règle du consensus. Aussi le Conseil AIV propose-t-il une procédure – la création d'un comité de sages – visant à débloquer la question de l'extérieur.*

*Le Conseil AIV considère qu'il y a lieu d'investir dans la relation avec la Fédération de Russie. Aussi serait-ce une erreur que de ne pas prendre au sérieux le mécontentement de la Russie. Il est évident que les conceptions de la Russie doivent être évaluées une par une en fonction de leurs mérites intrinsèques. Le Conseil AIV recommande toutefois à la présidence néerlandaise de mettre tout en œuvre pour rendre possible un débat de fond sur des questions qui touchent l'Europe occidentale, et ce en dépit de l'appréhension, voire de l'opposition que cela pourra susciter chez les partenaires. On peut songer dans ce contexte à la liberté religieuse, à l'intégration des minorités, à la situation déplorable qui est celle de nombreux groupes de Roms et de Sinti en Europe occidentale et à la xénophobie.*

### **III.4 La présidence**

*Pour faire de leur présidence une réussite, les Pays-Bas doivent notamment : 1. mettre en œuvre une expertise sérieuse sur les questions qui sont à l'ordre du jour de l'OSCE, en particulier dans les régions où sont déployées des missions de l'OSCE ; 2. préparer de façon adéquate, sur les plans politique et diplomatique, l'approche de*

ces questions, de manière à pouvoir se faire une idée suffisamment claire de la situation réelle à tous les niveaux de l'OSCE ; 3. prévoir un personnel suffisant – aussi bien à Vienne qu'à La Haye – et des moyens de communication parfaits et rapides entre les deux capitales ; 4. débloquer des crédits suffisants pour pouvoir prendre des initiatives nouvelles et lancer de nouveaux projets ; 5. veiller à ce que le ministre des Affaires étrangères assume la responsabilité politique de la présidence, ce qui doit se manifester par une implication réelle et des interventions fréquentes. C'est lui en effet qui constitue l'autorité politique la plus importante de l'organisation. C'est lui, et non pas le président du Conseil permanent, qui représente l'OSCE pour l'opinion publique. Il importe du reste que l'ensemble du gouvernement « porte » la présidence néerlandaise de l'OSCE, car d'autres ministères que celui des Affaires étrangères doivent aussi pouvoir être impliqués dans l'exécution de tâches et de missions de l'OSCE pendant la durée de la présidence.

Au vu des expériences de présidents antérieurs de l'OSCE, le Conseil AIV conclut que c'est le contexte international qui doit déterminer avant tout la manière dont sera concrétisée la présidence néerlandaise. En d'autres termes : c'est l'actualité internationale qui dicte les activités de la présidence. Il est donc primordial que le gouvernement néerlandais prenne les dispositions nécessaires pour pouvoir réagir rapidement et efficacement aux développements internationaux.

L'expérience de la présidence norvégienne, en particulier, enseigne qu'il est important de veiller à la complémentarité, au niveau de la mise en œuvre, des missions de l'OSCE à La Haye et de la délégation OSCE à Vienne. Il est donc indispensable de bien se mettre d'accord sur la répartition des compétences. Par ailleurs, il y a lieu de souligner qu'au vu de l'expérience des présidences précédentes, il est souhaitable que tant le chef de l'unité OSCE au ministère à La Haye que le représentant permanent des Pays-Bas à Vienne aient – chacun dans le respect des compétences et des responsabilités de l'autre – un accès direct au ministre des Affaires étrangères. C'est le seul moyen pour le ministre des Affaires étrangères de pouvoir exercer efficacement la présidence de l'OSCE. Il faut évidemment pour cela qu'il y ait entre Vienne et La Haye une communication ouverte et rapide.

Pour garantir une efficacité maximale du fonctionnement de la présidence néerlandaise, le Conseil AIV recommande d'avoir autant que possible recours à des « groupes d'amis », à des « groupes de travail ouverts » et à des représentants spéciaux de la présidence. Cela contribue en effet à élargir l'assise du processus décisionnel tout en garantissant une implication forte, à côté de la présidence, d'autres États participants dans les activités quotidiennes de l'OSCE.

Le Conseil AIV recommande à la présidence néerlandaise de se limiter, pour ce qui est du renforcement de la position du secrétaire général et du secrétariat, à de petites avancées concrètes, que la présidence peut mettre en œuvre elle-même. Comme, dans le passé, les Pays-Bas se sont déclarés partisans d'un renforcement du secrétariat, le Conseil AIV propose de le renforcer en lui adjoignant autant de personnels qu'il est nécessaire pour garantir la continuité. Ces personnels devraient s'attacher tout particulièrement à garantir la continuité de la politique de l'OSCE dans le contexte de la présidence tournante, plutôt que de se consacrer aux missions opérationnelles de l'organisation, comme le font les « program officers ». Ils devraient avant tout apporter leur soutien à la présidence dans la préparation des décisions à prendre à Vienne. Aussi longtemps que cette suggestion n'aura pas été adoptée, les Pays-Bas pourraient envisager de renforcer le secrétariat en mettant à disposition, à leurs frais, un certain nombre de fonctionnaires néerlandais.

### **III.5 Visibilité politique et reconnaissance publique**

*Pour faire un premier pas dans le sens de la création d'un climat susceptible d'accroître la visibilité politique de l'OSCE, la présidence néerlandaise pourrait proposer que la présidence en exercice ne se contente pas d'exposer au début de son mandat l'approche qu'elle entend avoir de son rôle ainsi que ses projets pour l'année à venir aux élus de l'Assemblée parlementaire de l'OSCE, mais qu'elle se présente également devant l'Assemblée vers la fin de son mandat pour faire rapport des résultats enregistrés au cours de l'exercice écoulé. Si cette suggestion n'était pas adoptée par l'organisation, la présidence néerlandaise pourrait prendre, à titre personnel, l'initiative de le faire.*

*Le Conseil AIV recommande en outre que l'OSCE renforce son action d'information et qu'elle développe sa politique de communication. La présidence néerlandaise pourrait entreprendre des démarches dans ce sens, notamment en proposant que l'OSCE augmente de façon structurelle son budget de l'information. On pourrait également étudier les moyens de promouvoir concrètement l'information à tous les niveaux de l'OSCE, sans oublier la visibilité pour le public des activités sur le terrain.*

### **III.6 Les missions de l'OSCE**

*Le Conseil AIV recommande aux Pays-Bas de plaider au sein de l'OSCE pour que, dans l'avenir, un terme soit désormais fixé à la durée des missions de l'OSCE : il suffirait, pour ce faire, de fixer un délai dans lequel les objectifs du mandat de la mission doivent être réalisés. Cela obligerait aussi les parties concernées et tous les autres États participants, beaucoup plus que ce n'est le cas à présent, à mener au sein de l'OSCE un dialogue politique sur la situation dans le pays où opère la mission. De plus, la fixation d'un terme bien précis contraindrait les gouvernements des pays concernés et les chefs de mission à réaliser, davantage qu'ils ne le font aujourd'hui, des objectifs politiques et autres dans des délais fixés. Cela donnerait davantage de moyens à l'OSCE de piloter les missions à partir du siège à Vienne. La présidence pourrait aussi, par ailleurs, examiner lesquelles parmi les missions qui sont déployées actuellement sur le terrain seraient susceptibles de se voir fixer de cette façon un délai pour la réalisation de leurs objectifs.*

*Le Conseil AIV recommande également à la présidence néerlandaise de standardiser les rapports adressés par les missions au Conseil permanent à Vienne et de soumettre leur traitement à des procédures fixes.*

*Afin de faciliter un pilotage adéquat des missions, le Conseil AIV recommande en outre à la présidence néerlandaise de poursuivre la pratique, instaurée en 2001 par la présidence roumaine, de faire participer les « program officers » à la concertation sur les missions. La présidence néerlandaise a toutes les raisons de le faire, en particulier dans l'optique du renforcement du secrétariat et de la coopération entre la présidence et le secrétariat.*

### **III.7 Les thèmes de fond de l'OSCE et le renforcement de l'organisation**

*Le Conseil AIV préconise une certaine modestie dans la formulation par les Pays-Bas des objectifs de leur présidence de l'OSCE, non pas par manque d'idées intéressantes ou de suggestions utiles, mais parce que la pratique enseigne que les possibilités de fixer des priorités nationales spécifiques sont très limitées. En effet, la simple nécessi-*

*té de réagir de façon adéquate aux développements internationaux et de garantir la continuité des activités de l'OSCE constitue déjà un ordre du jour bien chargé, qui mobilisera fortement la présidence néerlandaise. Il faut, par ailleurs, que les idées et suggestions avancées pour la future présidence néerlandaise s'inscrivent dans le prolongement direct de l'ordre du jour actuel de l'OSCE et des propositions présentées conjointement à l'OSCE par l'Allemagne et les Pays-Bas au printemps 2001.*

*Le Conseil AIV recommande au gouvernement néerlandais de veiller, pendant la présidence néerlandaise, à ce que les violations des droits de l'homme dans les pays d'Asie centrale restent une priorité politique de l'OSCE. L'organisation doit en effet faire comprendre aux gouvernements concernés que ces violations sont contraires aux normes, aux valeurs morales, aux règles et aux accords en vigueur au sein de l'OSCE. Il faudra évaluer au cas par cas s'il est plus efficace de recourir à la diplomatie silencieuse ou d'exercer des pressions politiques pour contribuer à une amélioration du respect des droits de l'homme dans ces pays.*

*Le Conseil AIV appelle le gouvernement néerlandais à profiter de la présidence néerlandaise de l'OSCE en 2003 pour activer le débat sur la personnalité juridique de l'organisation.*

*Le Conseil AIV recommande à la présidence néerlandaise de lancer au sein de l'OSCE le débat sur une évaluation indépendante des activités, en particulier celles des missions de l'organisation. L'objectif serait d'identifier les points forts et les points faibles de l'action de l'OSCE afin de pouvoir en tirer des leçons pour l'avenir. Il semble moins important de s'attarder au modèle à retenir pour une telle unité d'évaluation que de lancer réellement le débat sur sa mise en place. La « Lessons Learned Unit » des Nations unies pourrait éventuellement servir de modèle.*

Le Conseil AIV a constaté que le fonctionnement de l'OSCE est entravé par l'incertitude quant à la place de l'organisation dans les relations internationales, par le manque de clarté quant au rôle qui doit être celui de l'organisation, avec tout ce que cela implique au niveau de la variété imprécise de ses tâches et de ses fonctions, par la loyauté contestée des États participants, par le fait que l'OSCE a un statut d'organisation alors qu'il s'agit encore en fait d'une conférence, par un processus décisionnel défectueux, par le manque de continuité dans la mise en œuvre de ses tâches et par la dichotomie politique au sein de l'organisation. Force est alors de se poser la question de savoir si l'OSCE ne court pas le risque de voir sa capacité d'agir s'éroder. Car, si tel était le cas, l'OSCE perdrait sa raison d'être politique et irait droit vers la crise. De nombreux États participants sont conscients de ce danger. C'est ce qui explique la récurrence du débat sur la réforme de l'OSCE. Mais, comme les États participants ont chacun une vision différente de ce qui doit être réformé, il n'est pour ainsi dire pas possible de mener un débat fructueux. En effet, il y a des années que les États participants ne parviennent pas à se mettre d'accord sur la réforme et la rénovation de l'OSCE, dont ils s'accordent pourtant à reconnaître la nécessité absolue pour garantir le bon fonctionnement de l'organisation. Peut-être les réformes nécessaires seront-elles alors possibles si elles viennent de l'extérieur.

*Le Conseil AIV préconise que la présidence néerlandaise œuvre fortement pour la mise en place d'un groupe international de sages, qui serait chargé de se pencher sur la réforme et la rénovation de l'OSCE. Ce groupe de sages devrait, en tout cas, avoir pour mandat de délimiter les tâches et les fonctions de l'OSCE, en prenant notamment en compte la possibilité de supprimer certaines tâches et de coopérer avec d'autres*

*organisations. Il faudrait aussi que le groupe de sages examine la question de la continuité de l'exécution des tâches et des activités de l'OSCE dans le contexte de la présidence annuelle tournante et de l'organisation du processus décisionnel. Le groupe de sages ne doit pas seulement être représentatif de la diversité qui existe parmi les États participants de l'OSCE, il doit aussi avoir un poids politique suffisant pour que les États participants ne puissent pas vraiment passer outre à ses recommandations. Il devrait faire régulièrement rapport de ses travaux au Conseil permanent à Vienne et présenter au Conseil ministériel de l'OSCE de décembre 2003 son rapport final dans lequel il indiquerait de quelle manière il estime qu'un consensus de fond pourrait être atteint sur la réforme et la rénovation de l'OSCE.*

## Ministère des Affaires étrangères

La Haye, le 27 avril 2001.

Au président ad interim de la  
Commission consultative pour  
les questions internationales  
M. Frans Andriessen  
Postbus 20061  
2500 EB La Haye

Objet : Demande d'avis sur la présidence néerlandaise de l'OSCE.

Monsieur le Président,

Ayant toujours adopté une attitude très active au sein tant de la CSCE que de l'OSCE, les Pays-Bas se sont portés candidat pour assumer la présidence de l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe (OSCE) en 2003. Officiellement, cette candidature ne pourra pas être honorée avant la réunion du Conseil ministériel de l'OSCE qui aura lieu à Bucarest en novembre ou décembre prochain. Mais le large soutien exprimé jusqu'ici pour la candidature néerlandaise, y compris au niveau officiel, ne laisse plus guère planer de doute quant au choix qui sera fait. Cela signifie donc que les Pays-Bas feront partie, à partir du 1er janvier 2002, de la troïka de l'OSCE, avec la Roumanie et le Portugal, qui assument la présidence respectivement en 2001 et en 2002. Mais ce sera évidemment 2003, l'année de la présidence, qui sera la plus lourde pour les Pays-Bas.

La présidence de l'OSCE représentera une lourde charge de travail, tant pour la représentation permanente des Pays-Bas à Vienne que pour les services du ministère à La Haye. L'OSCE étant une organisation internationale relativement petite, dotée d'un secrétariat restreint, le pilotage de l'organisation est essentiellement le fait du président en exercice, en l'occurrence du ministre des affaires étrangères du pays qui assume la présidence. Afin de se préparer dès à présent à bien remplir cette tâche, le ministère a déjà entamé les premières activités préparatoires, surtout au niveau financier et des ressources humaines. Il s'est principalement inspiré de l'expérience norvégienne, ce pays étant le dernier dont tout le monde s'accorde à reconnaître que la présidence fut une réussite.

### **Comparaison des diverses présidences**

Au cours des dernières années, les présidences successives de l'organisation ont été de qualité très diverse. Pour les Pays-Bas, il s'agira de mener une présidence active et de qualité, qui soit au moins perçue comme efficace par un grand nombre d'États participants. Aussi voudrais-je vous demander de procéder à une étude comparative des points forts et des faiblesses des diverses présidences qui se sont succédé depuis 1995 et de formuler, sur la base des enseignements que vous en aurez tirés, des recommandations quant à la meilleure manière pour les Pays-Bas de donner forme à leur présidence de l'OSCE. C'est en effet en 1995 que la présidence, qui était assumée alors par la Suisse, a été confrontée à l'établissement de la première grande mission de l'OSCE (en Bosnie). Cette mission et les développements qui y ont fait suite (en Albanie et au Kosovo) ont considérablement modifié la nature et l'ampleur des activités de l'organisation, entraînant un alourdissement sensible de la tâche du président en exercice.

### **Processus décisionnels**

Je souhaiterais aussi que vous intégriez spécifiquement dans cette étude comparative les processus décisionnels adoptés par les différents présidents en exercice. Au sein de l'OSCE, les décisions sont prises au consensus, ce qui, avec 55 États participants, ne va pas toujours sans problèmes. Ces dernières années, il est arrivé régulièrement que des pays se plaignent de ce que les décisions étaient déjà conconctées à l'avance en petit comité. Que pourraient faire les Pays-Bas pour prévenir autant que possible ce genre de critiques ? Estimez-vous que ce serait une bonne idée que de mettre en place des « groupes d'amis » pour certains dossiers spécifiques, et quelles conditions devraient-elles être remplies à cette fin ? Compte tenu du rôle que joue l'Union européenne au sein de l'OSCE et de l'harmonisation croissante des politiques (PESC, PESD) au sein de l'Union, comment coopérer de façon optimale avec les pays non membres de l'Union européenne ? L'approche qui devrait être adoptée par les Pays-Bas doit prendre en compte la tradition de négociation multilatérale qui est la nôtre, ainsi que les points forts et les faiblesses de cette tradition.

### **Relation entre le secrétariat et la présidence**

Le secrétariat de l'OSCE à Vienne étant restreint, il ne faut pas en attendre un soutien considérable. Ce soutien est pourtant important, eu égard à l'indispensable garantie de qualité et de continuité des travaux de l'OSCE, et ce d'autant plus que la charge de la présidence n'a cessé de s'alourdir et de devenir plus complexe au fil des années. Le secrétaire général de l'OSCE, Jan Kubis, a du reste plaidé récemment encore en faveur de la fixation de modalités régissant la relation entre le secrétaire général et le secrétariat, d'une part, et la présidence, de l'autre. Comment concrétiser au mieux cette relation, compte tenu des restrictions inhérentes à une petite organisation, qui doit rester flexible ? Et quel doit être, dans le cadre de cette relation, la place du secrétaire général ? Selon quels axes devrait avoir lieu la communication entre la présidence et le secrétariat et comment garantir une continuité optimale par rapport aux activités de la présidence précédente ?

### **Renforcement du rôle de l'OSCE**

La lettre que j'ai adressée récemment à la Chambre des Représentants comporte une analyse de la situation actuelle de l'OSCE, analyse qui pourrait se résumer à la constatation d'une certaine stagnation. Pour être bref, je vous renvoie à la teneur de cette lettre, jointe en annexe à la présente. Cette lettre donne notamment un aperçu des propositions qui ont été élaborées conjointement avec l'Allemagne en vue de donner une impulsion nouvelle aux activités de l'OSCE. Ces propositions, qui portent essentiellement sur le renforcement du rôle de l'OSCE, sur de nouveaux domaines de coopération et sur l'amélioration des méthodes de travail de l'organisation, devraient pouvoir servir de document de travail pour les discussions à Vienne et entre les capitales des États participants. Mais des idées nouvelles sont aussi développées par d'autres pays, par des partis politiques— je pense notamment à une note publiée en octobre 2000 par le parti *GroenLinks* (Verts) sur des propositions pour la prévention à tout prix des conflits –, par des organisations non gouvernementales et par les milieux universitaires. Je vous prie dès lors, compte tenu de ce qui précède et des discussions qui ont lieu à Vienne en la matière, de faire des propositions et des suggestions qui permettent de renforcer le rôle de l'OSCE dans la prévention et la gestion des crises et des conflits. Vous pourriez également prendre en considération dans vos travaux l'efficacité d'un certain nombre d'instruments de l'OSCE, tels que les opérations sur le terrain et les équipes d'assistance et de coopération rapides (REACT). J'aimerais que vous accordiez sur ce point une attention toute particulière à la place de la Fédération de Russie.

### **Nouveaux thèmes pour l'action de l'OSCE**

L'OSCE a fait la preuve au cours des dernières années qu'elle est capable de s'adapter rapidement aux nouveaux thèmes qui se manifestent dans le débat international sur les questions de sécurité, témoin, par exemple, le rôle qu'elle a développé dans le domaine de la police. Par ailleurs, un débat a lieu en ce moment sur le rôle que pourrait éventuellement jouer l'OSCE dans la lutte contre ce que l'on appelle les nouvelles menaces : le terrorisme, la criminalité organisée et le trafic des stupéfiants. Pourriez-vous indiquer s'il y a, dans le cadre des nouveaux développements dans le débat international sur la sécurité, des thèmes que l'OSCE pourrait faire siens. Et y a-t-il, à votre avis, d'autres thèmes sur lesquels l'OSCE pourrait avoir une valeur ajoutée ?

Je vous signale, pour conclure, un certain nombre de travaux entamés sur la question, dans le cadre de la présidence néerlandaise, par d'autres organisations ou institutions. La Plateforme européenne pour la prévention des conflits est en train de procéder à une analyse des problèmes en Asie centrale et dans le Caucase. Cette analyse servira de base de discussion à un séminaire qui sera organisé aux Pays-Bas dans le courant de l'année sur le rôle de l'OSCE en Asie centrale. Le Comité néerlandais pour les Accords d'Helsinki s'emploiera à intéresser les ONG à la présidence et concentrera ses travaux sur la dimension humaine de l'OSCE. Enfin, le ministère est en pourparlers avec l'Institut des relations internationales Clingendael pour que celui-ci dresse l'inventaire des possibilités de renforcement de la capacité de l'OSCE dans le domaine de l'alerte rapide et de la prévention des conflits.

Je vous saurais gré de me communiquer votre avis dans les meilleurs délais, si possible avant le mois de décembre de cette année, eu égard aux préparatifs nécessaires pour la présidence de l'OSCE.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'expression de ma considération très distinguée.

Le Ministre des Affaires étrangères,

Jozias Van Aartsen

## Décisions du Conseil permanent pour la période de novembre 1999 à octobre 2001

|          |            |  |
|----------|------------|--|
| 02-12-99 | PC.DEC/319 | Prorogation du mandat de la mission de l'OCDE en Bosnie-Herzégovine  |
| 02-12-99 | PC.DEC/320 | Prorogation du mandat de la mission de l'OCDE en Géorgie   |
| 02-12-99 | PC.DEC/321 | Prorogation du mandat de la mission de l'OCDE en Lettonie  |
| 02-12-99 | PC.DEC/322 | Prorogation du mandat de la mission de contrôle de l'OCDE à Skopje   |
| 02-12-99 | PC.DEC/323 | Prorogation du mandat de la mission de l'OCDE au Tadjikistan   |
| 02-12-99 | PC.DEC/324 | Prorogation du mandat du bureau de l'OSCE à Erevan   |
| 09-12-99 | PC.DEC/325 | Amélioration des conditions d'emploi à l'OCDE  |
| 09-12-99 | PC.DEC/326 | Mise en place d'un groupe spécial chargé d'élaborer un programme REACT et un budget qui permette à REACT d'être pleinement opérationnel  |
| 09-12-99 | PC.DEC/327 | Prorogation du mandat de la mission de l'OSCE en Croatie   |
| 09-12-99 | PC.DEC/328 | Prorogation du mandat de la mission de l'OSCE en Estonie   |
| 09-12-99 | PC.DEC/329 | Prorogation du mandat de la mission de l'OSCE en Moldova<br>Élargissement de la portée du mandat actuel afin d'assurer la transparence du retrait et de la destruction des munitions et armements russes et la coordination de l'assistance financière et technique proposée pour faciliter ce retrait et cette destruction. |
| 09-12-99 | PC.DEC/330 | Prorogation du mandat du coordonnateur des projets de l'OSCE en Ukraine  |
| 15-12-99 | PC.DEC/331 | Adoption du budget unifié pour 2000  |
| 15-12-99 | PC.DEC/332 | Décision sur les réductions du budget de 1999  |
| 15-12-99 | PC.DEC/333 | Décision sur une équipe spéciale conjointe chargée de l'enregistrement des faits d'état civil et de la constitution des listes électorales au Kosovo   |
| 15-12-99 | PC.DEC/334 | Élargissement du mandat de la mission de l'OSCE en Georgie<br>- surveillance de la frontière entre la Géorgie et la République Tchétchène<br>- accroissement de l'effectif de la mission jusqu'à 20 membres  |
| 20-01-00 | PC.DEC/335 | Budget de l'opération d'observation des frontières par la mission de l'OSCE en Georgie<br>Annexe : budget proposé  |
| 27-01-00 | PC.DEC/336 | Séminaire sur la dimension humaine à Varsovie  |
| 27-01-00 | PC.DEC/337 | Achèvement officiel du mandat du représentant de l'OSCE au comité mixte sur la station radar de Skrunda  |
| 03-02-00 | PC.DEC/338 | Paiement des arriérés au titre de compte « communications »  |
| 10-02-00 | PC.DEC/339 | Établissement d'un bureau extérieur de l'OSCE à Och (Kirghizstan)<br>Annexe : budget proposé pour 2000   |
| 10-02-00 | PC.DEC/340 | Principaux sujets et modalités d'organisation de la huitième réunion du Forum économique, 11 – 14 avril 2000   |

|          |            |   |
|----------|------------|---|
|          |            | <ul style="list-style-type: none"> <li>- redressement économique et prochaines étapes de la transition : renforcement des institutions, état de droit et rôle de la société civile ;</li> <li>- impact des conflits sur l'environnement : mesures de restauration ;</li> <li>- expériences tirées des efforts de reconstruction après un conflit.</li> </ul>  |
| 10-02-00 | PC.DEC/341 | Pouvoir d'engagement des dépenses pour la mission de l'OSCE au Kosovo   |
| 24-02-00 | PCDEC/342  | Pouvoir d'engagement des dépenses pour la mission de l'OSCE au Kosovo   |
| 09-03-00 | PC.DEC/343 | <p>Approbation d'un budget supplémentaire pour la mission de l'OSCE au Kosovo</p> <p>Annexe : budget pour l'an 2000, y compris la proposition de budget pour une équipe spéciale conjointe chargée de l'enregistrement des faits d'état civil et de la constitution des listes électorales au Kosovo</p>  |
| 16-03-00 | PC.DEC/344 | <p>Décision sur une stratégie régionale pour l'Europe du Sud-Est</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- élaborer une politique globale et interdimensionnelle sur les questions de portée régionale et transfrontalière dans l'Europe du Sud-Est ;</li> <li>- étendre les données d'expérience et ressources des différérentes opérations sur le terrain de l'OSCE à d'autres opérations de l'OSCE sur le terrain qui existent dans la région [...] ;</li> <li>- renforcer la coopération avec d'autres organisations internationales [...] ;</li> <li>- aider les pays de la région à mettre en œuvre les engagements et obligations de l'OSCE [...] ;</li> <li>- appuyer les efforts régionaux en cours en matière de maîtrise des armements et de renforcement de la confiance et de la sécurité ;</li> <li>- appuyer les mécanismes, arrangements et initiatives appropriés de coopération (sous-régionale) ;</li> <li>- élaborer des projets régionaux de l'OSCE [...] ;</li> <li>- renforcer son appui aux objectifs et activités du Pacte ;</li> <li>- entreprendre des activités, notamment exécuter les projets requis au titre du Pacte de stabilité ;</li> <li>- proposer des projets OSCE pour contribuer aux objectifs du Pacte de stabilité.</li> </ul> |
| 23-03-00 | PC.DEC/345 | Prorogation du mandat de la mission de l'OSCE en Croatie  |
| 13-04-00 | PC.DEC/346 | <p>Élargissement de l'opération d'observation des frontières dans le cadre de la mission de l'OSCE en Géorgie</p> <p>[...] décide d'accroître l'effectif de la mission actuelle jusqu'à un maximum de 42 membres recrutés sur le plan international ;</p> <p>Annexe : budget pour 4 mois et demi</p>  |
| 06-04-00 | PC.DEC/347 | Prorogation du mandat du directeur du BIDDH   |
| 18-04-00 | PC.DEC/348 | Ordre du jour, calendrier et autres modalités d'organisation du séminaire 2000 sur la dimension humaine (2000) « Les enfants dans les conflits armés » (Varsovie, 23 – 26 mai 2000)   |

|          |            |  |
|----------|------------|--|
|          |            | Groupes de travail :   |
|          |            | - examen de la situation des enfants dans un conflit armé et immédiatement après le conflit ;  |
|          |            | - examen des besoins à plus long terme des enfants touchés par la guerre ;   |
|          |            | - situation après les conflits et dans les conflits gelés et questions politico-militaires.  |
| 18-04-00 | PC.DEC/349 | Prorogation de la nomination du vérificateur externe   |
| 18-05-00 | PC.DEC/350 | Supervision et dates des élections générales en Bosnie-Herzégovine   |
| 25-05-00 | PC.DEC/351 | Budget additionnel pour les tâches de l'OSCE en Bosnie-Herzégovine liées à la supervision des élections générales de l'an 2000   |
| 01-06-00 | PC.DEC/352 | Prorogation du mandat de la mission de l'OSCE en Moldavie  |
| 01-06-00 | PC.DEC/353 | Plan d'action de l'OSCE concernant l'égalité entre les sexes   |
| 08-06-00 | PC.DEC/354 | Prorogation du mandat de la mission de l'OSCE au Kosovo  |
| 08-06-00 | PC.DEC/355 | Prorogation du mandat de la mission de l'OSCE en Géorgie   |
| 15-06-00 | PC.DEC/356 | Prorogation du mandat du coordonnateur des projets de l'OSCE en Ukraine  |
| 15-06-00 | PC.DEC/357 | Prorogation du mandat de la mission de l'OSCE en Lettonie  |
| 15-06-00 | PC.DEC/358 | Prorogation du mandat de la mission de l'OSCE en Estonie   |
| 15-06-00 | PC.DEC/359 | Prorogation du mandat de la mission de contrôle de l'OSCE à Skopje chargée d'éviter le débordement du conflit  |
| 15-06-00 | PC.DEC/360 | Rapport intérimaire sur le réexamen du classement des postes<br>Annexe : Ajustement de postes à la suite du réexamen du classement des postes  |
| 22-06-00 | PC.DEC/361 | Prorogation du mandat de la Mission de l'OSCE au Tadjikistan   |
| 22-06-00 | PC.DEC/362 | Révision du processus et de la présentation du budget de l'OSCE  |
| 22-06-00 | PC.DEC/363 | Lieu, date et thème général de la neuvième réunion du forum économique<br>« Transparence et bonne gouvernance dans les affaires économiques »  |
| 29-06-00 | PC.DEC/364 | Renforcement des capacités opérationnelles de l'OSCE (REACT, centre d'opérations, restructuration du secrétariat de l'OSCE)<br>« décide de mettre en œuvre le programme REACT et de le rendre pleinement opérationnel dans les plus brefs délais ; décide également de renforcer les capacités opérationnelles du Secrétariat en instituant un système unifié de gestion des ressources humaines qui améliorera sensiblement la capacité de réaction rapide de l'OSCE ; le programme prévoit le recrutement et le déploiement rapides dans des situations de crise et un mécanisme intégré de dotation en personnel pour toutes les missions et opérations de l'OSCE sur le terrain décidées par le Conseil permanent »<br>Annexe : proposition de renforcement du Secrétariat |
| 20-07-00 | PC.DEC/365 | États financiers vérifiés pour 1999  |
| 20-07-00 | PC.DEC/366 | Amendements au statut du personnel de l'OSCE   |
| 24-08-00 | PC.DEC/367 | Conférence OSCE – Japon 2000 : « Sécurité globale en Asie Centrale – échange de données d'expérience entre l'OSCE et l'Asie » (11 et 12 décembre 2000, Tokyo)  |

Séances :

|          |            |   |
|----------|------------|---|
|          |            | <ul style="list-style-type: none"><li>- sécurité globale et politique (sécurité politique en Asie centrale y compris questions mondiales telles que la non-prolifération, les mesures de confiance et de sécurité de l'OSCE, les armes légères et les armes de petit calibre, le terrorisme, les drogues, la criminalité organisée et l'extrémisme religieux)</li><li>- dimension humaine (institutions démocratiques et droits de l'homme : efforts effectués en Asie centrale)</li><li>- sécurité économique et environnementale (économie de marche et développement en Asie centrale : données d'expérience des pays d'Asie centrale et soutien d'autres États participants et partenaires pour la coopération).</li></ul>  |
| 24-08-00 | PC.DEC/368 | Budget additionnel pour l'opération d'observation des frontières dans le cadre de la mission de l'OSCE en Géorgie   |
| 24-08-00 | PC.DEC/369 | Modalités d'organisation, ordre du jour indicatif et programme de travail de la réunion sur la mise en œuvre des engagements concernant la dimension humaine (Varsovie, 17-27 octobre 2000)   |
| 07-09-00 | PC.DEC/370 | Décision sur le réexamen en milieu d'année du budget de l'an 2000 et sur des budgets additionnels   |
| 07-09-00 | PC.DEC/371 | Séminaire de l'an 2000 sur la région méditerranéenne ayant pour thème « Les mesures de confiance et les mesures de confiance et de sécurité : l'expérience de l'OSCE et son intérêt pour la région méditerranéenne » (Portoroz, 30 et 31 octobre 2000) <ul style="list-style-type: none"><li>- approche globale de l'OSCE en matière de sécurité : mesures de confiance et de sécurité (MDCS)</li><li>- les institutions de renforcement mutuel et leurs initiatives dans la région méditerranéenne</li><li>- expérience de la région méditerranéenne dans le domaine des mesures de confiance et intérêts que les outils, instruments et mécanismes de l'OSCE peuvent présenter pour la région méditerranéenne.</li></ul> Annexe : ordre du jour et modalités d'organisation |
| 21-09-00 | PC.DEC/372 | Prorogation du mandat concernant l'opération de contrôle des frontières par la mission de l'OSCE en Géorgie.  |
| 21-09-00 | PC.DEC/373 | Annexe : budget additionnel pour 1 mois et demi   |
| 28-09-00 | PC.DEC/374 | Groupe de contrôle de la police en Croatie  |
|          |            | Recommandations visant à renforcer le mécanisme de contrôle interne   |
| 12-10-00 | PC.DEC/375 | Budget additionnel pour la réunion du Conseil ministériel de l'an 2000 à Vienne   |
| 24-10-00 | PC.DEC/376 | Calendrier et modalités d'organisation de la huitième réunion du Conseil ministériel de l'OSCE  |
| 09-11-00 | PC.DEC/377 | Conférence OSCE – Corée de 2001: « Applicabilité des MDCS de l'OSCE en Asie du Nord-Est » (du 19 au 21 mars à Seoul) <ul style="list-style-type: none"><li>- MDCS de l'OSCE</li><li>- MDCS régionales</li><li>- MDCS en Asie du Nord-Est</li></ul>  |
| 09-11-00 | PC.DEC/378 | Octroi du statut de partenaire pour la coopération à la Thaïlande   |
| 09-11-00 | PC.DEC/379 | Élaboration de recommandations relatives aux futures demandes d'octroi du statut de partenaire  |

|          |            |   |
|----------|------------|---|
| 10-11-00 | PC.DEC/380 | République fédérale de Yougoslavie  |
| 20-11-00 | PC.DEC/381 | Prorogation du mandat de la mission de l'OSCE en Bosnie-Herzégovine   |
| 20-11-00 | PC.DEC/382 | Prorogation du mandat de la mission de l'OSCE au Kosovo   |
| 26-11-00 | PC.DEC/383 | Rapport au Conseil ministériel concernant la capacité juridique de l'OSCE et les privilèges et immunités  |
| 26-11-00 | PC.DEC/384 | Projet sur la communication d'un projet d'ordre du jour au Conseil ministériel  |
| 28-11-00 | PC.DEC/385 | Communication de projets de documents au Conseil ministériel<br>- projet de Déclaration de Vienne sur le rôle de l'OSCE dans l'Europe du Sud-Est ;<br>- projet de décision sur le renforcement des efforts de l'OSCE pour combattre la traite des êtres humains ;<br>- projet de décision sur la nomination de M. Rolf Ekeus Haut Commissaire pour les minorités nationales pour un mandat de trois ans prenant effet le 1er juillet 2001<br>- projet de décision sur la nomination du Représentant de l'OSCE pour la liberté des médias ;<br>- projet de décision sur la présidence de l'OSCE en l'an 2002 ;<br>- projet de décision sur le prochain Conseil ministériel ou Sommet ;<br>- projet de décision sur le barème de répartition des dépenses relatives aux grandes missions de l'OSCE ;<br>- Projet de décision sur les activités relatives à la police. |
| 07-12-00 | PC.DEC/386 | Budget additionnel pour le bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme<br>Annexe : budget additionnel pour l'observation des élections en Serbie   |
| 07-12-00 | PC.DEC/387 | Prorogation du mandat de la mission de l'OSCE en Moldavie   |
| 07-12-00 | PC.DEC/388 | Prorogation du mandat du bureau de l'OSCE à Erevan  |
| 07-12-00 | PC.DEC/389 | Prorogation du mandat de la mission de l'OSCE au Tadjikistan  |
| 07-12-00 | PC.DEC/390 | Prorogation du mandat de la mission de l'OSCE en Estonie  |
| 07-12-00 | PC.DEC/391 | Prorogation du mandat de la mission de l'OSCE en Lettonie   |
| 07-12-00 | PC.DEC/392 | Prorogation du mandat de la mission de l'OSCE à Bakou   |
| 07-12-00 | PC.DEC/393 | Prorogation du mandat de la mission de l'OSCE en Géorgie  |
| 14-12-00 | PC.DEC/394 | Prorogation du mandat du coordonnateur des projets de l'OSCE en Ukraine   |
| 14-12-00 | PC.DEC/395 | Prorogation du mandat de la mission de contrôle de l'OSCE à Skopje chargée d'éviter le débordement du conflit   |
| 14-12-00 | PC.DEC/396 | Prorogation du mandat de la mission de l'OSCE en Croatie  |
| 14-12-00 | PC.DEC/397 | Modifier le nom du Bureau de liaison de l'OSCE en Asie centrale en Centre de l'OSCE à Tachkent  |
| 14-12-00 | PC.DEC/398 | Dispositif de financement intérimaire pour le barème des contributions relatives aux grandes missions de l'OSCE   |
| 14-12-00 | PC.DEC/399 | Budget unifié pour l'an 2002<br>Annexe 1 : budget de l'an 2001<br>Annexe 2 : tableau d'effectifs de l'OSCE<br>Annexe 3 : fonds du chef de la mission ou d'opération sur le terrain<br>Annexe 4 : liste des missions et opérations sur le terrain susceptibles de bénéficier d'un fonds du chef de mission   |

|          |            |   |
|----------|------------|---|
|          |            | Annexe 5 : projet d'amendement au règlement financier<br>Annexe 6 : contrôle interne  |
| 14-12-00 | PC.DEC/400 | Révision du budget de l'an 2000<br>Annexe : budget unifié de l'OSCE pour l'an 2000  |
| 11-01-01 | PC.DEC/401 | Création de la mission de l'OSCE en République fédérale de Yougoslavie  |
| 11-01-01 | PC.DEC/402 | Budget de la mission de l'OSCE en République fédérale de Yougoslavie  |
| 18-01-01 | PC.DEC/403 | Séminaire sur la dimension humaine (Varsovie, du 29 au 31 mai 2001)   |
| 01-03-01 | PC.DEC/404 | Principaux thèmes et modalités d'organisation de la neuvième réunion du forum économique (Prague, 15 – 18 mai 2001)<br>Sujets :<br>- questions liées à la promotion de la transparence et de la bonne gouvernance ;<br>- acteurs participant à la promotion de la transparence et de la bonne gouvernance ;<br>- instruments qui permettent de promouvoir la transparence et la bonne gouvernance.  |
| 22-03-01 | PC.DEC/405 | Renforcement temporaire de la mission de contrôle de l'OSCE à Skopje  |
| 29-03-01 | PC.DEC/406 | Prorogation du mandat concernant l'opération d'observation des frontières par la mission de l'OSCE en Géorgie   |
| 29-03-01 | PC.DEC/407 | Ordre du jour, calendrier et autres modalités d'organisation du séminaire 2001 sur la dimension humaine (Varsovie, du 29 au 31 mai 2001)<br>Groupes de travail :<br>- Un regard en arrière pour aller de l'avant<br>- Élections démocratiques, État de droit et bonne gestion des affaires publiques<br>- Processus électoraux et stabilité<br>- Élections et libertés fondamentales d'expression, d'association et de réunion<br>- Méthodes d'observation des élections et programme d'assistance technique du BIDDH |
| 30-03-01 | PC.DEC/408 | Barème de répartition des dépenses relatives aux grandes missions et aux grands projets de l'OSCE   |
| 26-04-01 | PC.DEC/409 | Prorogation de la nomination du vérificateur extérieur  |
| 31-05-01 | PC.DEC/410 | Dates de la neuvième réunion du Conseil ministériel de l'OSCE   |
| 31-05-01 | PC.DEC/411 | Prorogation du mandat du représentant de l'OSCE pour la liberté des médias  |
| 31-05-01 | PC.DEC/412 | Budget additionnel pour la mission de l'OSCE au Kosovo  |
| 07-06-01 | PC.DEC/413 | Lieu et dates de la réunion sur la mise en œuvre des engagements concernant la dimension humaine  |
| 07-06-01 | PC.DEC/414 | Renforcement de la mission de contrôle de l'OSCE à Skopje   |
| 07-06-01 | PC.DEC/415 | Mise en place d'un élément de police multiethnique à Presevo, Bujanovac et Medvedja (République fédérale de Yougoslavie)  |
| 21-06-01 | PC.DEC/416 | Prorogation du mandat du coordonnateur des projets de l'OSCE à Lettonie   |
| 21-06-01 | PC.DEC/417 | Prorogation du mandat du coordonnateur des projets de l'OSCE en Ukraine   |

|          |            |  |
|----------|------------|--|
| 21-06-01 | PC.DEC/418 | Prorogation du mandat du coordonnateur des projets de l'OSCE à Skopje  |
| 21-06-01 | PC.DEC/419 | Système de classement des postes   |
| 21-06-01 | PC.DEC/420 | Ordre du jour et modalités d'organisation du séminaire de l'OSCE sur les fonctions préventives de l'OSCE : données d'expérience, possibilités, tâches.<br>Thèmes :<br>- nature de la prévention des conflits ;<br>- rôle et spécificité des organisations internationales ;<br>- nécessité d'une approche coordonnée.  |
| 28-06-01 | PC.DEC/421 | Prorogation du mandat de la mission de l'OSCE en Estonie   |
| 28-06-01 | PC.DEC/422 | Prorogation du mandat de la mission de l'OSCE au Tadjikistan   |
| 28-06-01 | PC.DEC/423 | Prorogation du mandat de la mission de l'OSCE en Moldavie  |
| 28-06-01 | PC.DEC/424 | Effectif de la mission de l'OSCE en Croatie  |
| 05-07-01 | PC.DEC/425 | Séminaire de l'an 2001 sur la région méditerranéenne ayant pour thème « L'exécution des engagements concernant la dimension économique et environnementale : l'expérience de l'OSCE et son intérêt pour la région méditerranéenne »<br>Thèmes :<br>- la dimension économique et environnementale et ses incidences sur la sécurité : le rôle de la société civile, l'état de droit et la bonne gouvernance ;<br>- le rôle des activités de l'OSCE sur le terrain : études de cas ;<br>- l'intérêt de l'expérience de l'OSCE dans le domaine de la dimension économique et environnementale pour la région méditerranéenne en ce qui concerne le développement de la coopération régionale notamment dans ses aspects transfrontaliers ;<br>- possibilités de partenariat dans la région méditerranéenne (état actuel et recommandations).                              |
| 12-07-01 | PC.DEC/426 | Traite des êtres humains<br>- informer les autres organisations internationales sur la position et les mesures déjà adoptées par l'OSCE, y compris la diffusion par le Secrétariat de l'OSCE du code de conduite pour le personnel de l'OSCE et des directives de l'OSCE pour la lutte contre la traite ;<br>- encourager ces organisations internationales à adopter des instruments similaires à l'intention de leur personnel, si elles ne l'ont pas déjà fait, à les appliquer, à enquêter sur les actes répréhensibles et à prendre les mesures appropriées si nécessaire ;<br>- inviter les organisations internationales concernées à échanger des informations sur leurs meilleures pratiques et les règlements qui ont déjà été adoptés en vue de combattre la traite des êtres humains ;<br>- les encourager à participer à une riposte commune à la traite. |
| 19-07-01 | PC.DEC/427 | Négociations au titre de l'article V de l'annexe 1-B de l'accord-cadre général de la paix en Bosnie-Herzégovine  |
| 19-07-01 | PC.DEC/428 | Renforcement de l'efficacité des réunions sur la dimension humaine   |
| 19-07-01 | PC.DEC/429 | Lieu, date et thème général de la dixième réunion du Forum économique « Coopération dans le cadre de l'OSCE pour   |

|          |            |   |
|----------|------------|---|
|          |            | assurer l'utilisation durable et la protection de l'eau »<br>(Prague, 28 – 31 mai 2002)   |
| 19-07-01 | PC.DEC/430 | Recommandations concernant les demandes futures de partenariat  |
| 19-07-01 | PC.DEC/431 | Réexamen en milieu d'année du budget unifié de l'OSCE de 2001   |
| 19-07-01 | PC.DEC/432 | États financiers vérifiés de 2000   |
| 19-07-01 | PC.DEC/433 | Budget additionnel de la mission de l'OSCE au Kosovo  |
| 19-07-01 | PC.DEC/434 | Budget additionnel de la mission de l'OSCE en République fédérale de Yougoslavie  |
| 19-07-01 | PC.DEC/435 | Budget additionnel pour le réseau de communication de l'OSCE  |
| 19-07-01 | PC.DEC/436 | Budget additionnel du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme  |
| 06-09-01 | PC.DEC/437 | Renforcement supplémentaire de la mission de contrôle de l'OSCE à Skopje chargée d'éviter le débordement du conflit   |
| 13-09-01 | PC.DEC/438 | Actes de terrorisme commis dans la ville de New York et à Washington, D.C.  |
| 28-09-01 | PC.DEC/439 | Renforcement supplémentaire de la mission de contrôle à Skopje chargée d'éviter le débordement du conflit et sur le déploiement de conseillers et de formateurs de police |

## Priorités des récents présidents de l'OSCE (1998 – 2002)

### *Pologne 1998*

#### « Défis »

- Être prêt à faire face à des situations de crise inattendues ; efforts de l'OSCE ciblés sur les mécanismes d'alerte précoce et la prévention.
- Rôle plus actif de l'OSCE en Asie centrale.
- Contribution de l'OSCE à une nouvelle dimension sous-régionale visant à la coopération au niveau local, à l'intégration et à la solidarité, fondée sur la liberté et la démocratie.

(Source : discours de M. Gemerek devant le Conseil permanent, le 15 janvier 1998)

### *Norvège 1999*

#### « Priorités principales »

- Faire en sorte que l'OSCE réponde de manière opportune, cohérente et déterminée aux défis politiques engendrés par la promotion du consensus.
- Développer un cadre conceptuel pour la contribution de l'OSCE à la sécurité européenne. Document/charte sur la sécurité européenne qui identifie les missions de l'OSCE au XXI<sup>e</sup> siècle et définit la relation OSCE - autres organisations.
- Renforcer l'autorité morale de l'OSCE en tant que communauté de valeurs.
- Renforcer la capacité opérationnelle de l'organisation.

(Source : discours de M. Vollebaek devant le Conseil permanent, le 14 janvier 1999)

### *Autriche 2000*

#### « Priorités »

- Progrès significatif dans le retour de 7,5 millions de réfugiés et de personnes déplacées sur le territoire de l'OSCE.
- Pacte de stabilité opérant pour les Balkans.
- Solution politique, plutôt que militaire, aux conflits du Caucase.
- Organisation d'élections libres et régulières au Kosovo et en Bosnie-Herzégovine.
- Mise en œuvre rapide du concept REACT prévu par la Charte de sécurité européenne, adoptée au sommet d'Istanbul.

(Source : discours de M. Schuessel devant le Conseil permanent, le 13 janvier 2000)

### *Roumanie 2001*

#### « Priorités »

- Renforcer l'effort collectif en faveur de l'individu sans négliger les priorités traditionnelles que sont la prévention des conflits, la gestion des crises et la réhabilitation après-guerre.
- Idées nouvelles pour renforcer le dialogue politique entre États membres.
- Accélérer la réponse de l'OSCE aux situations de conflit naissantes.
- Accroître l'efficacité des capacités de gestion des crises et assurer la cohérence lors de la réhabilitation après-guerre.
- Renforcer les capacités opérationnelles.
- Renforcer la coopération avec les partenaires internationaux et les ONG.

(Source : discours de M. Geoana devant le Conseil permanent, le 11 janvier 2001)

### *Portugal 2002*

#### « Priorités »

- Lutte contre le terrorisme (plan d'action, représentant personnel, charte).
- Meilleures articulation et complémentarité entre les trois dimensions de l'OSCE.
- Renforcer la dimension économique et environnementale.

- Développer des domaines de coopération et accroître la synergie entre le Forum et le Conseil permanent.
  - Plateforme pour la sécurité coopérative : renforcement des modalités de dialogue et de collaboration avec les organisations internationales.
  - Implications des citoyens dans les activités de l'OSCE.
- (Source : discours de M. Gama devant le Conseil permanent, le 17 janvier 2002)

## Durée des missions de l'OSCE

| <i>Missions</i>  | <i>Début</i> | <i>Fin</i> |
|--|--------------|------------|
| <b>Missions à long terme</b>   |              |            |
| • Mission de contrôle chargée d'éviter le débordement du conflit à Skopje  | 10/09/1992   |            |
| • Mission de l'OSCE en Géorgie   | 03/12/1992   |            |
| • Mission de l'OSCE en Moldavie  | 25/04/1993   |            |
| • Mission de l'OSCE au Tadjikistan   | 19/02/1994   |            |
| • Mission de l'OSCE en Bosnie-Herzégovine  | 29/12/1995   |            |
| • Mission de l'OSCE en Croatie   | 04/07/1996   |            |
| • Mission de l'OSCE au Kosovo  | 01/07/1999   |            |
| • Mission de l'OSCE en RFY   | 11/01/2001   |            |
| • Centre de l'OSCE à Tachkent  | 12/07/1995   |            |
| • Groupe d'assistance de l'OSCE en Tchétchénie   | 26/04/1995   |            |
| • Présence de l'OSCE en Albanie  | 03/04/1997   |            |
| • Groupe de conseil et d'observation de l'OSCE au Belarus  | 18/09/1997   |            |
| • Centre de l'OSCE à Amati   | 23/07/1998   |            |
| • Centre de l'OSCE à Ashgabad  | Janvier 1999 |            |
| • Centre de l'OSCE à Bishkek   | Janvier 1999 |            |
| • Coordinateur de projet OSCE en Ukraine   | 13/07/1999   |            |
| • Bureau de l'OSCE à Erevan  | 16/02/2000   |            |
| • Bureau de l'OSCE à Bakou   | 18/07/2000   |            |
| <b>Activités relatives au conflit dont la conférence de Minsk est saisie</b>   |              |            |
| • Processus de Minsk   | 24/03/1992   |            |
| • Représentant personnel du président en exercice pour la question du conflit dont la conférence de Minsk est saisie | 10/08/1995   |            |
| • Groupe de planification de haut niveau   | 23/04/1995   |            |
| <b>Assistance de l'OSCE concernant la mise en œuvre d'accords bilatéraux</b>   |              |            |
| • Représentant de l'OSCE à la commission mixte russo-lettonne sur les militaires à la retraite                       | 23/02/1995   |            |
| • Représentant de l'OSCE auprès de la commission gouvernementale estonienne sur les militaires à la retraite         | 04/11/1994   |            |
| <b>Missions achevées</b>   |              |            |
| • Mission de longue durée de l'OSCE au Kosovo, au Sandjak et en Voïvodine  | 08/09/1992   | 28/06/1993 |
| • Représentant de l'OSCE au comité mixte sur la station radar de Skrunda   | 06/04/1995   | 31/10/1999 |
| • Mission de l'OSCE en Ukraine   | 24/11/1993   | 30/04/1999 |
| • Mission de l'OSCE en Estonie   | 15/02/1993   | 31/12/2001 |
| • Mission de l'OSCE en Lettonie  | 19/11/1993   | 31/12/2001 |

La date indiquée est celle du début des travaux de la mission ou celle où il a été décidé de créer la mission.

**Avis antérieurs émis par le Conseil consultatif pour les questions internationales (AIV) en anglais ou en français**

- 1 AN INCLUSIVE EUROPE, *October 1997*
- 2 CONVENTIONAL ARMS CONTROL: urgent need, limited opportunities, *April 1998*
- 3 CAPITAL PUNISHMENT AND HUMAN RIGHTS: recent developments, *April 1998*
- 4 UNIVERSALITY OF HUMAN RIGHTS AND CULTURAL DIVERSITY, *June 1998*
- 5 AN INCLUSIVE EUROPE II, *November 1998*
- 6 HUMANITARIAN AID: redefining the limits, *November 1998*
- 7 COMMENTS ON THE CRITERIA FOR STRUCTURAL BILATERAL AID, *November 1998*
- 8 ASYLUM INFORMATION AND THE EUROPEAN UNION, *July 1999*
- 9 TOWARDS CALMER WATERS: a report on relations between Turkey and the European Union, *July 1999*
- 10 DEVELOPMENTS IN THE INTERNATIONAL SECURITY SITUATION IN THE 1990s: from unsafe security to unsecured safety, *September 1999*
- 11 THE FUNCTIONING OF THE UNITED NATIONS COMMISSION ON HUMAN RIGHTS, *September 1999*
- 12 THE IGC AND BEYOND: TOWARDS A EUROPEAN UNION OF THIRTY MEMBER STATES, *January 2000*  
*La CIG 2000, et après ? Vers une union européenne à trente États membres, janvier 2000*
- 13 HUMANITARIAN INTERVENTION, *April 2000 \**
- 14 KEY LESSONS FROM THE FINANCIAL CRISES OF 1997 AND 1998, *April 2000*
- 15 A EUROPEAN CHARTER OF FUNDAMENTAL RIGHTS?, *May 2000*
- 16 DEFENCE RESEARCH AND PARLIAMENTARY SCRUTINY, *December 2000*
- 17 AFRICA'S STRUGGLE: security, stability and development, *January 2001*
- 18 VIOLENCE AGAINST WOMEN: legal developments, *February 2001*
- 19 A MULTI-TIERED EUROPE: the relationship between the European Union and subnational authorities, *April 2001*

\* *Joint report of the AIV and the Advisory Committee on Issues of Public International Law (CAVV)*

- 20 EUROPEAN MILITARY-INDUSTRIAL COOPERATION, *May 2001*
- 21 REGISTRATION OF COMMUNITIES BASED ON RELIGION OR BELIEF, *June 2001*  
*Enregistrement des communautés de religion ou de conviction, juin 2001*
- 22 THE WORLD CONFERENCE AGAINST RACISM AND THE RIGHT TO REPARATION,  
*June 2001*  
*La conférence mondiale contre le racisme et le problème de la réparation,*  
*juin 2001*
- 23 COMMENTARY ON THE 2001 MEMORANDUM ON HUMAN RIGHTS POLICY,  
*September 2001*
- 24 A CONVENTION, OR CONVENTIONAL PREPARATIONS?: the European Union and  
the IGC 2004, *November 2001*
- 25 INTEGRATION OF GENDER EQUALITY: a matter of responsibility, commitment  
and quality, *January 2002*