

"Victor-Yves Ghebali: La CSCE dans l'Europe de l'après-guerre froide" dans Revue de l'OTAN

Légende: Dans un article paru en avril 1991 dans la Revue de l'OTAN, Victor-Yves Ghebali, professeur à l'Institut universitaire de hautes études internationales à Genève, analyse les grands changements subis par la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE) après le sommet de Paris de 1990 et souligne les atouts du processus d'Helsinki pour la nouvelle Europe née de l'effondrement du communisme: sa large composition, son vaste mandat et sa flexibilité institutionnelle.

Source: Revue de l'OTAN. Avril 1991, n° 1; Vol. 39. Bruxelles: OTAN.

Copyright: NATO / OTAN

URL:

[http://www.cvce.eu/obj/"victor_yves_ghebali_la_csce_dans_l_europe_de_l_apres_guerre_froide"_dans_revue_de_l_otan-fr-ab1f6a9e-b9f1-4dee-bed7-0dfbcfc37cdc.html](http://www.cvce.eu/obj/)

Date de dernière mise à jour: 19/09/2012

La CSCE dans l'Europe de l'après-guerre froide

Victor-Yves Gheballi, Professeur à l'Institut universitaire de hautes études internationales (Genève)

Jusqu'en 1989, la CSCE (Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe) a servi d'instrument de communication à des Etats dont les rapports traversaient des phases alternées de tension extrême et de détente ambiguë. De façon lente et souterraine, mais effective, elle a transformé qualitativement les relations internationales en Europe.

En premier lieu, la CSCE a multilatéralisé ou, autrement dit, "européanisé" les rapports Est-Ouest, qui se réduisaient, en règle générale, à un tête-à-tête entre superpuissances. En second lieu, elle a transcendé la logique des blocs en permettant aux pays neutres et non alignés de devenir des acteurs à part entière et de jouer le rôle de tiers conciliateurs dans un jeu ordinairement manichéen. En troisième lieu, elle a étendu le dialogue paneuropéen de la sphère économique (c'est-à-dire du seul cadre alors offert par la Commission économique pour l'Europe des Nations unies) aux domaines politique, militaire, écologique et humanitaire. En quatrième lieu, elle a fait de ce dialogue jusque-là ponctuel un processus continu mais non institutionnalisé, sur la base d'une formule originale d'un pragmatisme extrême - celle d'une série de conférences organisées sans périodicité fixe ni secrétariat permanent. En cinquième lieu, elle a "dédrématisé" les rapports Est-Ouest et, par voie de conséquence, facilité le règlement d'un nombre non négligeable de cas humanitaires bilatéraux dont certains étaient restés sans solution pendant de longues années. En sixième lieu, elle a permis à deux mondes, que pourtant tout opposait, de formuler des objectifs communs tels que la transparence des activités militaires en Europe ou l'humanisation des relations interétatiques et celle des rapports de l'Etat avec ses propres citoyens.

En somme, la CSCE a démontré que la diplomatie multilatérale était bien cet art singulier, consistant à fournir des réponses complexes à des questions dont les données de base présentent une raisonnable ou relative simplicité : le processus d'Helsinki peut, en effet, être considéré comme une solution d'une particulière complexité au problème fondamental soulevé par le conflit Est-Ouest pendant la guerre froide - celui d'écarter le spectre de l'*ultima ratio regum* en Europe ("le dernier argument des rois" ainsi que l'inscrivait Louis XIV sur ses canons) en faisant communiquer et coopérer des Etats-nations divisés par une profonde fracture idéologique.

Depuis l'effondrement du communisme et la fin de la guerre froide, le système Est-Ouest a perdu sa nature conflictuelle : il regroupe maintenant des acteurs affichant l'identité de leurs valeurs et affirmant leur volonté de s'engager dans la voie d'une coopération authentique. La Charte de Paris pour une nouvelle Europe ⁽¹⁾, adoptée à l'issue d'un sommet organisé dans la capitale française du 19 au 21 novembre 1990, a tiré les conséquences de cette situation. Compte tenu des paramètres d'une Europe devenue enfin "entière et libre", la Charte a réparti le contenu des trois corbeilles d'Helsinki en sept secteurs distincts (dimension humaine, sécurité, coopération économique, environnement, culture, travailleurs migrants, Méditerranée) tout en y ajoutant la coopération avec les organisations non gouvernementales. Elle a surtout prévu, en même temps, l'institutionnalisation de la CSCE à partir d'un mécanisme de consultations politiques régulières (au triple niveau des chefs d'Etat et de gouvernement, des ministres des Affaires étrangères et des hauts fonctionnaires des Affaires étrangères) ainsi que par la création d'un Secrétariat à Prague, d'un Centre de prévention des conflits à Vienne et d'un Bureau des élections libres à Varsovie - sans compter l'établissement d'une assemblée parlementaire selon des modalités à définir.

Depuis cette réadaptation et compte tenu de la coïncidence de l'esprit des "révolutions de 1989" avec l'esprit de la CSCE, celle-ci tend à être perçue comme l'instrument privilégié (voire exclusif) de la nouvelle Europe et, en même temps, comme un modèle applicable à d'autres régions du monde (Méditerranée, Asie/Pacifique). Quels que soient les mérites passés et les potentialités présentes du processus d'Helsinki, une telle vision est par trop idyllique. En matière de sécurité comme de coopération, la CSCE exerce des fonctions sans doute originales, mais dont les limites sont bien réelles.

Un programme de sécurité encore rudimentaire

Compte tenu des résultats du sommet de Paris de 1990 et de la Réunion d'experts de La Valette, le programme de la CSCE dans le domaine de la sécurité comprend maintenant trois éléments : les mesures de confiance et de sécurité (MDCS), le règlement pacifique des différends et le désarmement.

Proposées par les pays de l'OTAN en vue de compenser d'une certaine manière l'attribution - au détriment de la CSCE - du dossier du désarmement conventionnel à la négociation de Vienne sur les MBFR (Réductions mutuelles et équilibrées des forces), les MDCS n'étaient, initialement, qu'un "gadget" pour ainsi dire expérimental. Depuis lors, cependant, leur importance n'a cessé de croître tant sur le plan politique - notamment du fait de l'adoption du concept par les Nations unies à partir de 1979 - que sur le plan militaire, comme en témoigne la succession de trois générations de mesures, de plus en plus perfectionnées, au sein de la CSCE. Les mesures de la dernière génération en date, adoptées à Vienne en 1990, sont ainsi doublement remarquables. D'une part, leur dispositif présente une dimension militaire fortement accentuée (échanges annuels d'informations, mécanismes de consultation et/ou de coopération touchant les activités militaires inhabituelles et les incidents dangereux de nature militaire, visites de bases aériennes, établissement d'un réseau de communications rapides ...). D'autre part, leur institutionnalisation sera dorénavant assurée par la tenue d'une réunion annuelle d'évaluation et par l'intermédiaire du Centre de prévention des conflits - auquel la Charte de Paris attribue des fonctions en rapport avec la mise en œuvre du dispositif de Vienne.

Adopté le 8 février 1991, le Document final de La Valette prévoit l'établissement d'un mécanisme spécifique pour le règlement des différends de toute nature pour lesquels les parties ne parviendraient pas à trouver, dans un délai raisonnable, de solution par voie de négociation directe - exception faite des différends mettant enjeu des intérêts vitaux tels que l'intégrité territoriale, la défense nationale ou des titres de souveraineté territoriale. Composé, selon les cas, d'un ou de plusieurs membres choisis d'entente par les parties (sur la base d'une liste préétablie de personnes qualifiées), le Mécanisme est obligatoire en ce sens qu'il peut être déclenché à la demande de l'une des parties; mais ses conclusions - formulées sous forme de commentaire et d'avis d'ordre général ou spécifique - n'auront pas force obligatoire. Si, dans un délai raisonnable, aucun accord ne s'avère possible sur une procédure de règlement ou sur les termes d'un règlement, l'une des parties pourra porter le différend devant le Comité des hauts fonctionnaires de la CSCE. Le Comité pourra également être saisi d'office (sans passer par la procédure préalable du Mécanisme) par une seule des parties si le différend affecte "la paix, la sécurité ou la stabilité entre les Etats participants" de la CSCE. Ajoutons à cela que la Charte de Paris prévoit que le Centre de prévention des conflits pourrait - dans un avenir indéterminé - jouer un rôle dans le règlement pacifique des différends.

En matière de désarmement conventionnel, la CSCE a d'abord cédé le pas aux MBFR jusqu'en 1989, puis aux négociations sur les forces conventionnelles en Europe (FCE). La Charte de Paris a annoncé un changement majeur dans ce domaine. Elle indique que les négociations sur les FCE à Vienne et celles sur les MDCS continueront selon le même mandat jusqu'à la quatrième Réunion sur les suites de la CSCE qui se tiendra à Helsinki, en mars 1992, après laquelle de nouvelles négociations auront lieu sur le désarmement et le renforcement de la confiance et de la sécurité ouvertes à tous les Etats du processus d'Helsinki.

En somme, le programme de sécurité de la CSCE en est encore à un stade rudimentaire. Les MDCS en constituent toujours le fer de lance : or, quelles que soient leurs vertus (en termes de transparence militaire et réduction des risques d'escalade), elles ne peuvent être que des auxiliaires d'un régime de désarmement qui, à court comme à moyen terme, demeure hors de portée de la CSCE. Quant au Mécanisme de règlement pacifique des différends élaboré à La Valette, il a certes le mérite d'exister. Son adoption marque un progrès incontestable par rapport aux tentatives infructueuses de Montreux (1978) et d'Athènes (1984), mais les limites de son champ d'application ainsi que ses effets non contraignants en démontrent le caractère embryonnaire. Le processus d'Helsinki n'a jamais eu pour objet d'assurer ou même de garantir la sécurité en Europe, et la Charte de Paris n'a pas modifié cette donnée première. Sa vocation n'est pas la sécurité collective, mais la sécurité globale - c'est-à-dire la sécurité considérée sous l'angle de l'interdépendance de ses dimensions économique, écologique, humanitaire aussi bien que politique et militaire. A ce titre, la CSCE exerce un rôle original et certainement fructueux. Mais même institutionnalisée et renouée par la Charte de Paris, elle n'a aucune capacité à se substituer à l'Alliance atlantique qui, au stade actuel de l'évolution politique du monde, demeure le garant le plus sûr de la sécurité de ses membres et de la stabilité en Europe.

Un cadre de coopération indirecte

Contrairement aux apparences, la CSCE n'est pas, comme les institutions internationales classiques, un instrument de coopération directe. Sa spécificité est d'offrir un cadre pour l'élaboration de directives politiques destinées à stimuler ou à développer la coopération organisée au sein d'instances extérieures. Tel est le cas pour la coopération économique dont le Document de Bonn (1990) a formulé le programme et dont la Charte de Paris a réaffirmé la problématique - notamment en soulignant le rôle majeur de la Communauté européenne dans "le développement politique et économique en Europe" ainsi que "la tâche considérable à accomplir" par la Commission économique pour l'Europe des Nations unies, les institutions de Bretton Woods, l'OCDE, l'AELE, la Chambre de commerce internationale et la BERD (Banque européenne de reconstruction et de développement).

Une remarque similaire peut être faite au sujet de la coopération écologique multilatérale : le programme élaboré à Sofia (1989) concerne expressément des organisations opérationnelles telles que l'Agence européenne pour l'environnement, le PNUE, la Commission économique pour l'Europe des Nations unies et l'OCDE. Enfin, pour ce qui est de la coopération culturelle multilatérale, la CSCE s'adresse directement à l'UNESCO et au Conseil de l'Europe. Seul le domaine humanitaire fait exception à la règle car la CSCE possède ici un mécanisme propre de coopération, celui de la "dimension humaine", institué par le Document de clôture de Vienne (1989) et dont le fonctionnement s'est avéré assez concluant. En principe, cependant, l'utilité de ce mécanisme devrait aller en s'amenuisant, parallèlement à l'admission des pays de l'Est au Conseil de l'Europe. Il est donc clair que la CSCE est moins un instrument opérationnel qu'un instrument de réflexion sur la coopération, considérée, par ailleurs, dans ses rapports directs avec la sécurité, la paix et la stabilité.

Abstraction faite de ses limites naturelles, le processus d'Helsinki présente trois traits spécifiques qui constituent autant d'atouts pour la nouvelle Europe née de l'effondrement du communisme. D'abord, la CSCE est unique en son genre du fait de sa composition globale : aucun autre forum européen ne peut se prévaloir de l'avantage de réunir simultanément l'ensemble des membres de l'OTAN, de la Communauté européenne, du Conseil de l'Europe et de l'ex-Pacte de Varsovie ainsi que les micro-Etats européens. Cette composition géopolitique est celle de la "grande Europe" en même temps que d'une "Europe transatlantique". Comme l'affirme la Charte de Paris, "la participation commune d'Etats d'Amérique du Nord et d'Europe est une caractéristique fondamentale de la CSCE", caractéristique "à la base des succès obtenus jusqu'à présent et (...) essentielle pour l'avenir du processus". La CSCE est aussi unique en son genre de par son vaste mandat qui englobe les domaines politique, militaire, économique, scientifique et technique, écologique, social, humanitaire, culturel et éducatif. Ce qui lui permet de ne pas faire double emploi avec les institutions internationales compétentes dans l'un ou l'autre de ces domaines est l'interdépendance qui unit rigoureusement toutes ses composantes programmatiques : par définition, le programme de la CSCE forme un tout indivisible qui requiert des progrès parallèles et équilibrés. Enfin, la CSCE est unique en son genre en raison de son extrême flexibilité et pragmatisme sur le plan institutionnel.

Bien que désormais pourvue de structures fixes et d'organes à sessions périodiques, elle reste fondamentalement, même après la Charte de Paris, ce qu'elle a toujours été - une institution dépourvue d'assise juridique internationale. D'ailleurs, malgré les apparences, l'institutionnalisation n'a pas été poussée très loin. Ainsi, l'instance de décision centrale qu'est le Conseil des ministres des Affaires étrangères ne doit pas siéger en permanence, mais "au moins une fois l'an". De même, le principe de sessions d'urgence proposé par les pays de la Communauté n'a été retenu qu'au conditionnel par la Charte de Paris : "des réunions supplémentaires (...) pourraient être décidées afin de débattre de questions présentant un caractère d'urgence". En outre, le Secrétariat de Prague a été conçu comme un organe purement intergouvernemental, dépourvu de fonctions politiques et comportant un effectif réduit à sa plus simple expression. Enfin, les tâches pratiques assignées au Centre de prévention des conflits se bornent à la gestion des MDCS de Vienne, et le rôle attribué au Bureau des élections libres ne va guère au-delà de la liaison et de l'information. Quoi qu'il en soit, l'institutionnalisation était inévitable car dictée par la triple nécessité d'offrir aux Soviétiques une contrepartie (politiquement significative) à la présence d'une Allemagne unie au sein de l'OTAN, de dissuader certains pays du Pacte de Varsovie de chercher à assurer leur sécurité par un rapprochement direct

avec l'Alliance atlantique et, enfin, de mettre le processus d'Helsinki en phase avec l'Europe de l'après-communisme.

Depuis l'adoption de la Charte de Paris, la CSCE a ajouté à sa fonction de forum de discussion celle d'un instrument de coopération politique - mais sans pour autant devenir un instrument de sécurité. Le développement éventuel d'un système paneuropéen de sécurité au sein du processus d'Helsinki paraît devoir être tributaire de deux facteurs essentiels : d'une part, la volonté de l'URSS d'honorer l'esprit et la lettre du Traité sur les FCE et, d'une manière générale, de poursuivre le cours de la perestroïka; d'autre part, l'incorporation du désarmement dans le programme de travail de la CSCE ainsi que la mise en œuvre effective du Mécanisme de La Valette pour le règlement pacifique des différends.

(1) Texte publié dans la Revue de l'OTAN no.6, décembre 1990, p.27. Pour une analyse de la Charte de Paris, voir l'article de l'auteur in *Défense Nationale* (Paris), mars 1991, pp.33-82.