



**Contribution de Monsieur Emmanuel Decaux, Professeur émérite de l'Université Paris
Panthéon-Assas**

Séminaire « La Francophonie autour des 25 ans de la déclaration de Bamako »

Séance du 3 Juillet 2025

« LES DEFIS DE LA SECURITE COOPERATIVE EN EUROPE »

Le sujet que je dois traiter peut sembler être marginal à nos travaux, cinquante ans après la signature de l'Acte final d'Helsinki de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE) le 1^{er} août 1975, mais en même temps l'expérience paneuropéenne, avec ses ambitions, ses illusions et ses limites, n'est pas inutile pour apporter un éclairage latéral et une dimension comparative, à la réflexion lancée sur les défis actuels de la Francophonie.

Il s'agit en effet d'une organisation ayant vocation à dépasser les blocs politiques et les alliances militaires de la guerre froide, pour réunir ce qu'on pourrait définir comme l'hémisphère nord, à défaut d'avoir pu constituer le « Nord Global », allant de Vancouver à Vladivostok. Mais dans cet espace géopolitique constitué par 35 Etats en 1975, par le jeu de la succession d'Etats dans les années quatre-vingt-dix, on retrouve aujourd'hui 57 Etats participants, occupant quasiment la même surface, avec l'accession de l'Albanie en 1991 et plus récemment celle de la Mongolie. Par ailleurs les Etats voisins ont été associés comme observateurs au processus diplomatique, notamment dans sa dimension méditerranéenne. À cet égard on peut noter que de nombreux Etats francophones sont également des Etats participants à la CSCE.

L'évolution dans le temps a été tout à remarquable, avec deux grandes étapes, marquant un changement de nature, on pourrait dire un véritable changement de paradigme géopolitique et idéologique. La CSCE est née au début des années soixante-dix, dans le contexte de la coexistence pacifique, avec la volonté de sortir de la guerre froide pour entamer une phase de détente est-ouest, allant dans le sens de l'Ostpolitik lancée par le chancelier Brandt, avec le rapprochement des deux Allemagnes. C'est le sens de l'Acte final de la Conférence d'Helsinki qui a été signé en 1975 par les chefs d'Etat ou de gouvernement des 35 Etats participants, allant de Ford à Brejnev, en passant par, Giscard d'Estaing et Ceaucescu, Schmidt et Honecker, etc...

Après des années de paralysie, la politique de Perestroïka de Gorbatchev permet une accélération des négociations à la fin des années quatre-vingt, pour aboutir, à dans le contexte de la chute du mur de Berlin puis de la réunification de l'Allemagne, à l'affirmation d'une



« *Europe une et libre* » consacrée par la Charte de Paris pour une nouvelle Europe signée lors d'un nouveau sommet tenu en novembre 1990. Sur la base des nouvelles institutions mises en place par la Charte de Paris, la CSCE se transforme en Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), sans pour autant modifier ses particularités de fonctionnement, sa propre ADN.

I – LES FONDEMENTS : LES RÈGLES DE BASE

La CSCE-OSCE reste un processus particulièrement original de négociation multilatérale, avec une vocation très large, alliant tous les champs de la coopération et de la sécurité. C'est une négociation permanente, avec deux contraintes : l'impératif du consensus, qui nécessite l'accord de tous les Etats participants, ce qui explique l'alternance de phases de blocage et d'accélération, mais aussi la recherche de compromis, d'autant plus qu'il s'agit d'une négociation d'Etat à Etat, où tous les participants sont – en principe - sur un pied d'égalité. L'autre impératif est le principe du *linkage*, imaginé par Kissinger pour faire lier tous les dossiers, à commencer par les trois « corbeilles » de la négociation initiale. Ainsi rien n'est acquis tant que tout n'est pas acquis, avec le souci d'un compromis global. Un micro-état peut tout bloquer pour obtenir une concession, mais l'objectif final est d'avancer pour tous.

Cela va de pair avec des engagements politiques forts. Les grands textes de référence de 1975 et de 1990 ont été signés par les chefs d'Etat ou de gouvernement traduisant un engagement personnel au plus haut niveau, mais il était spécifié que ces documents solennels ne devaient pas faire l'objet d'un enregistrement en tant que traités auprès de l'ONU. L'âpreté des négociations reposait sur la méfiance réciproque mais aussi sur la dynamique collective.

Dans le même esprit, dès le départ les Occidentaux ont refusé toute forme d'institutionnalisation, avant de sauvegarder la souplesse du processus et de ne pas donner à l'URSS un droit de regard sur la construction européenne, le « suivi » des engagements étant assuré par des rendez-vous périodiques. Même après la mise en place de l'OSCE, considérée un « accord régional » au sens du chapitre VIII de la Charte des Nations Unies, l'organisation a été dépourvue de statut formel et de personnalité juridique. C'est une *soft organisation*, avec une grande adaptabilité mais fragilité évidente. La demande constante de la Russie de fixer un cadre juridique d'ensemble a toujours été suspectée par les Occidentaux, mais dans l'impasse actuelle, marquée par une panne diplomatique, ce vide juridique est un facteur de paralysie.

II – LES PRINCIPES : LES VALEURS COMMUNES

Il faut revenir sur l'articulation politique des deux grands textes de référence. L'Acte final d'Helsinki de 1975, fruit de plusieurs années de négociation, comporte trois grands chapitres, articulant la sécurité collective au cœur des deux alliances militaires, la coopération technique entre systèmes économiques radicalement différents, et ce que l'on osait nommer, la « *troisième corbeille* », vouée aux « *questions humanitaires et autres* ». Il ne s'agissait pas à ce stade des



droits de l'homme laissés dans le vague, mais de mesures pragmatiques pour faciliter les voyages et les échanges, notamment pour les couples binationaux, en matière de visa.

Mais l'essentiel de l'Acte final figure dans le « Décalogue d'Helsinki », avec dix principes très proches des principes de la Charte des Nations Unies, tels que développés par la rés.2625 adoptée en 1970 par l'Assemblée générale sur les principes des relations amicales et la coopération entre les Etats. Les dix principes sont présentés sur le même plan et doivent être interprétés les uns par rapport aux autres, comme un ensemble. Cela permet de gommer certaines contradictions, entre le principe de non-ingérence dans les affaires intérieures et le respect des droits de l'homme, tandis que le principe de l'inviolabilité des frontières n'implique pas leur intangibilité, ce distinguo laissant ouverte la voie à une réunification volontaire des deux Allemagnes. Au-delà de ces subtilités diplomatiques, es responsables politiques en adoptant des engagements solennels devant leurs propres sociétés civiles, offraient un immense espoir d'ouverture. L'ambassadeur Jacques Andréani a pu intituler son livre de témoignage, *Le Piège*. Les événements de Pologne et la guerre d'Afghanistan ont marqué des coups d'arrêts, bloquant les conférences de suivi, jusqu'à l'ouverture de la perestroïka, à partir de 1985, avec la multiplication de « mesures de confiance ».

La Charte de Paris de 1990 va beaucoup plus loin en consacrant le triptyque : Droits de l'homme, Etat de droit et démocratie, qui se trouve associé au triomphe de l'économie libérale, à l'apogée du reaganisme. Le document volontiers lyrique évoque ainsi les « acquis démocratiques » irréversibles, manifestant un nouveau Printemps des peuples. Cette mutation profonde fait écho à l'évolution mondiale que traduit au même la conférence des droits de l'homme organisée par les Nations Unies en 1993. Il faut souligner que ces engagements ont été longuement négociés lors de réunions politiques, comme les sessions de la conférence sur la sécurité et le désarmement organisées à Stockholm et les réunions de la « conférence sur la dimension humaine », avec en particulier au printemps 1990, le document de Copenhague qui développe le thème de l'Etat de droit. Mais les crises internes sont également sous-jacentes, lors de la réunion de Moscou de la conférence sur la dimension humaine en octobre 1991, au lendemain du coup d'Etat raté qui annonce la dissolution de l'Union soviétique. Dès le début des années quatre-vingt-dix, la guerre en ex-Yougoslavie exacerbe la question des minorités nationales mettant en lumière les limites du système de sécurité régionale proclamé par la Charte de Paris. S'ensuit une décennie d'incertitude propice à des rivalités entre le Conseil de l'Europe et l'OSCE, qui ont pour l'essentiel les mêmes valeurs démocratiques et le même *membership*, tandis que les États-Unis continuent à peser de tout leur poids au sein de l'OTAN.

Pour autant, des institutions originales étaient mises en place, qui allaient tester la résilience du système paneuropéen, jusqu'à l'agression de l'Ukraine par la Russie, d'abord en 2014 avec l'annexion de la Crimée, puis avec la guerre à grande échelle lancée en 2022, en bafouant les principes des Nations Unies et les engagements de l'OSCE.



III – LES INSTITUTIONS : UN CADRE DIPLOMATIQUE ORIGINAL

La Charte de Paris avait prévu une gouvernance forte, d'autant que l'absence d'élargissement de la composition du Conseil de sécurité des Nations Unies, poussait l'Allemagne de Genscher à occuper toute sa place dans ce nouveau système de sécurité régionale.

Un dispositif essentiel a été la désignation d'un « président en exercice » (CIO) annuelle, sur une base tournante, prolongée au sein d'une troïka, pour assurer le leadership politique de l'organisation. Au départ les Etats occidentaux, les anciennes démocraties populaires et le groupe important des Etats neutres et non-alignés – avec la Finlande, la Suède, l'Autriche, la Suisse jouant un rôle très utile de « facilitateurs » entre les anciens blocs – ont ainsi pu alterner, avec une mobilisation de leur appareil diplomatique. Plus récemment les antagonismes politiques ont rendu plus incertain le consensus nécessaire pour programmer les CIO, avec le recours aux anciens « neutres », pour maintenir une indispensable continuité, c'est le cas avec la Finlande en 2025, à l'occasion du 50^e anniversaire de l'Acte final, puis de Suisse en 2026.

La désignation du nouveau président en exercice a lieu à l'occasion de la réunion annuelle des ministres des affaires étrangères qui se tient le plus souvent dans la capitale de la présidence sortante. À défaut de consensus sur des décisions de fond, c'est une déclaration de la présidence qui prend acte des points qui ont pu être traités, pour tenter de maintenir le système à flot. À l'origine des sommets des chefs d'Etat étaient prévus tous les deux ans, cela a été le cas jusqu'à Lisbonne en 1996. Le Sommet d'Istanbul de 1999 a marqué un point de rupture avec un Elstine sur le déclin, au sujet des « conflits gelés » avec une intervention de la Russie dans son étranger proche, notamment en Géorgie et en Moldavie, alors que la guerre en Tchétchénie battait son plein. Le seul sommet tenu depuis lors l'a été à Astana en 2010, à l'initiative du Kazakhstan, avec l'adoption d'une « *déclaration commémorative : vers une communauté de sécurité* ». Le fait de réaffirmer les principes de base a été considéré comme un succès sans lendemain.

IV – LA RÉSILIENCE DES STRUCTURES : « LA BOÎTE A OUTILS »

À défaut d'impulsion donnée lors de réunions au sommet ou de Conseil des ministres des affaires étrangères adoptant des plans de réforme ou des programmes de travail, le fonctionnement quotidien de l'OSCE se concentre sur les réunions hebdomadaires du Conseil permanent qui se tiennent à Vienne, au siège de l'organisation, en présence du secrétaire général – un diplomate en détachement pour un mandat de 3 ans – assurant la gestion des affaires courantes, mais aussi le suivi des activités des différentes structures techniques qui constituent une originalité de l'OSCE.

Sans être exhaustif, il faut faire une place à part à l'Assemblée parlementaire de l'OSCE dont le siège est à Copenhague, mais qui a un « ambassadeur » à Vienne pour assurer la liaison avec le Conseil permanent et les organes du secrétariat.



Il existe également un Centre de prévention des conflits à Prague, un Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH) à Varsovie : chargé notamment de la surveillance des élections, du suivi annuel des engagements de la dimension humaine, avec la participation des ONG sur un pied d'égalité, mais aussi de la facilitation de procédures d'enquête comme celles du « Mécanisme de Moscou » qui a pris une importance nouvelle en période de crise. Une structure indépendante est constituée par le Haut-Commissaire aux minorités nationales basé à La Haye. Il y a également un représentant spécial pour la liberté des médias basé à Vienne. La désignation des titulaires de ces différents postes est de plus en plus difficile, avec des périodes d'intérim dans l'attente d'un « mercato » permettant une répartition équilibrée des responsabilités. Mais cette rotation accélérée ne fait que précariser les différentes institutions faute de continuité.

Si la « boîte à outils » du président en exercice est particulièrement diversifiée, avec des missions permanentes sur le terrain, voire des observateurs civilo-militaires dépêchés en période de crise, l'absence de dialogue politique au sommet, fait de l'organisation un baromètre des relations internationales plus que le moteur d'une ère nouvelle de sécurité dans la coopération qu'avaient rêvé les pères fondateurs.

En conclusion, il ne faudrait pas accabler le porteur de mauvaises nouvelles. Les principes patiemment négociés sont solides et équilibrés, y compris celui de « *l'égle sécurité* » entre Etats participants, les structures institutionnelles sont en place, comme la Cour de conciliation et d'arbitrage créée par un des rares traités en vigueur au sein de l'OSCE, les mécanismes, les « mesures de confiance » et les garanties qui restent disponibles dans la « boîte à outils » ont fait leur preuve, mais les Etats participants semblent oublieux que « l'architecture de sécurité en Europe » qu'il faudrait réinventer est devant leurs yeux... À cet égard, « *L'esprit d'Helsinki* », fondé sur l'égle souveraineté des Etats et le bon voisinage, est aux antipodes de la logique impériale de Yalta, marquée par la vassalisation des alliances.