



Avis de gros temps à Łódź au Conseil ministériel annuel de l'OSCE : une réunion pour rien ?

Guy VINET | Colonel (R) Gendarmerie, ancien fonctionnaire international OSCE (2011-2021), docteur en sciences politiques (Paris 1).

L'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) est présidée en cette année 2022 par la Pologne selon un principe de rotation annuelle et sur décision des États-membres. Elle a succédé à la Suède (2021) et va transmettre le flambeau le 1^{er} janvier 2023 à la République de Macédoine du Nord. La Finlande assurera la présidence en 2025 ⁽¹⁾ mais aucun État n'a encore été nommé pour 2024.

Selon une règle bien établie ⁽²⁾, la présidence annuelle est ponctuée durant son dernier mois par une réunion du Conseil ministériel de l'Organisation qui rassemble les ministres des Affaires étrangères de tous les États. Cet événement s'échelonne sur deux jours et se tient dans le pays assurant la présidence ; cette année, la Pologne invite tous les représentants des États à se réunir à Łódź, capitale régionale du centre du pays, les 1^{er} et 2 décembre prochains.

Toutes les institutions et structures de l'OSCE sont responsables devant le Conseil ministériel ⁽³⁾. Ce dernier adopte, sur la base du consensus, les décisions ou les déclarations les plus importantes. Ces textes sont préparés en amont à Vienne par un travail collégial impliquant les délégations nationales et le secrétariat ; elles sont finalisées et adoptées lors du Conseil ministériel. Longtemps, les réunions de ce dernier ont clôturé leurs travaux par une déclaration commune et générale. Depuis plusieurs années et en raison des tensions internes, cet usage a disparu.

⁽¹⁾ 2025 sera l'année du cinquantenaire de l'Acte final d'Helsinki.

⁽²⁾ Par la Charte de Paris de 1990 (<https://www.osce.org/files/f/documents/3/2/39517.pdf>), confirmée au Sommet d'Helsinki de 1992, puis au Sommet de Budapest en 1994.

⁽³⁾ Seuls les Sommets échappent à cette règle, mais ils se font de plus en plus rares ; le dernier a eu lieu à Astana (Nur-Sultan, aujourd'hui) en 2010.



Un Conseil ministériel dans l'ombre de l'affrontement Russie-Ukraine

Cette année n'est pas comme les autres puisque deux États participants de l'OSCE sont en guerre depuis le début de l'agression de la Russie contre l'Ukraine le 24 février 2022. Pour cette seule raison, il est raisonnable de penser que rien ne sortira de ce Conseil ministériel. De surcroît, la Pologne, conformément aux sanctions adoptées par l'Union européenne, n'autorisera pas l'accès à son territoire aux personnalités russes concernées par ces mesures. Le ministre russe des Affaires étrangères, Sergueï Lavrov, figurant sur la liste de ces personnalités, ne pourra donc pas participer au Conseil. Cette décision a été qualifiée de « sans précédent et de provocation »⁽⁴⁾ par Moscou. Par ailleurs, le porte-parole du Kremlin, Dimitry Peskov, a rappelé que c'est l'OSCE qui, fin 2021-début 2022, n'a pas répondu aux « propositions constructives russes pour une discussion des affaires de sécurité structurée et orientée vers le futur »⁽⁵⁾, suggérant ainsi que l'OSCE porte une part de responsabilité dans la guerre actuelle.

Côté ukrainien, le président Zelensky a posé la question de la présence de la Russie au sein de l'OSCE après les neuf mois de guerre brutale qu'elle impose à l'Ukraine⁽⁶⁾. La décision d'exclure un État participant de l'OSCE est techniquement possible sur la base de la règle du « *consensus minus-one* » mais est hautement improbable compte tenu des conditions requises et du refus vraisemblable d'autres États, la Biélorussie dans le cas présent. Exclure la Russie de l'OSCE, comme le suggère le Président ukrainien, peut offrir une satisfaction morale mais éloigne d'un réalisme politique et ne prépare pas l'avenir.

La délégation russe au Conseil ministériel à Lodz sera dirigée par son représentant permanent auprès de l'OSCE à Vienne⁽⁷⁾. Si Moscou avait décidé de ne pas être représenté, cela aurait limité les risques de dérapages des discussions, mais aurait posé un problème de fond à l'OSCE : sa raison d'être est précisément d'offrir un espace de dialogue entre toutes les parties ; il faut espérer que l'état actuel de ce dialogue, restreint et biaisé, soit conjoncturel. La décision de Moscou de ne pas boycotter le Conseil correspond à son utilisation formaliste des outils internationaux, à sa volonté de ne pas vouloir être accusée de bloquer l'OSCE et, surtout, de suivre en détail le déroulement de cette réunion. Il est probable que nombre d'échanges seront animés et rudes.

La guerre de la Russie contre l'Ukraine sera dans toutes les têtes et discussions au Conseil ; la campagne aérienne russe avec ses frappes massives sur des infrastructures critiques lancée au lendemain de l'explosion du pont de Kertch

⁽⁴⁾ Dépêches *AFP* et *Reuters*, 18 novembre 2022.

⁽⁵⁾ Dépêche *Interfax*, 20 novembre 2022.

⁽⁶⁾ Dépêche *AFP*, 24 novembre 2022.

⁽⁷⁾ Communiqué du ministère russe des Affaires étrangères, 21 novembre 2022.

continue de faire monter la tension entre les parties ; elle impressionne les chancelleries et émeut les opinions publiques.

Des négociations entre la Russie et l'Ukraine sont possibles. Certaines ont lieu hors l'OSCE sur la base d'intérêts très circonscrits : l'accord sous les auspices des Nations unies et de la Turquie concernant les exportations de céréales ; l'accord sous la médiation des Émirats arabes unis (EAU) sur le commerce de fertilisateurs (ammoniac) ⁽⁸⁾ ; et des accords relatifs à des échanges de prisonniers, dont le dernier en date, le 17 novembre 2022 ⁽⁹⁾.

D'autres sujets de préoccupation

Toutefois, si la guerre entre la Russie et l'Ukraine est la question du moment, elle n'est pas la seule que doit traiter l'OSCE. D'autres contentieux géographiques et menaces transnationales devraient être abordés lors du Conseil.

Le litige territorial entre l'Arménie et l'Azerbaïdjan a entraîné un conflit armé aussi bref que mortel à l'automne 2020 ; des affrontements armés irréguliers continuent. En Géorgie, les deux provinces sécessionnistes d'Abkhazie et d'Ossétie du Sud restent soutenues par la Russie. En Asie centrale, la question des frontières entre le Kirghizstan, l'Ouzbékistan et le Tadjikistan n'est pas totalement résolue et provoque encore des heurts sporadiques et violents. En Moldavie, la question de la Transnistrie n'est toujours pas réglée. Dans les Balkans occidentaux, le différend opposant la Serbie et le Kosovo perdure ; en Bosnie-Herzégovine, l'entité serbe menace périodiquement de faire sécession.

Par ailleurs, des questions liées au contrôle des armements et des mesures de confiance et de sécurité restent au cœur des préoccupations de l'OSCE, principalement à la lumière des problèmes évoqués plus haut. La guerre en Ukraine a également remis à l'ordre du jour le sujet des armes légères et de petit calibre et des stocks de munitions. Les agences européennes Europol et Frontex ont déjà tiré la sonnette d'alarme sur les trafics d'armes vers l'Ukraine ⁽¹⁰⁾. Le conflit a aussi généré des déplacements massifs de populations assortis de nombreux cas de traite d'êtres humains ⁽¹¹⁾.

*

**

En bref, les sujets ne manquent pas pour ce Conseil ministériel, toutefois ils n'y trouveront aucun résultat tangible. La seule décision pouvant sortir de ce

⁽⁸⁾ Dépêche *Reuters*, 24 novembre 2022.

⁽⁹⁾ Dépêches *AFP*, 21 septembre 2022, et *Reuters*, 24 novembre 2022.

⁽¹⁰⁾ Europol, « Déclaration sur la coopération avec l'Ukraine », 22 juillet 2022 (<https://www.europol.europa.eu/>) et dépêche *AFP* du 11 juillet 2022 suite aux déclarations de la directrice par intérim de Frontex, Aija Kalnaja.

⁽¹¹⁾ Rapport du GRETA, Conseil de l'Europe, 29 mars 2022 ; opération *Hackaton* par Europol, mai 2022.



Conseil serait la désignation d'un État pour assurer la présidence de l'OSCE en 2024.

La diplomatie de couloir sera certainement très active et nerveuse mais, dans le meilleur des cas, ne pourra que préparer le terrain à d'autres discussions. Le résultat pourra paraître décevant, néanmoins dans le contexte actuel, il demeure essentiel que les États aient la possibilité de se rencontrer et de dialoguer au sein de l'OSCE au niveau ministériel. ♦