

Coopérer par l'incertitude : investir dans la revitalisation des mesures de confiance en Europe

Emmanuelle Rousseau (Université de Montréal)

Mai 2021

Sommaire exécutif

Le Canada devrait s'investir dans la revitalisation des mesures de confiance et de sécurité en Europe. Les tensions grandissantes entre les États occidentaux et la Russie s'enracinent dans une incertitude sur la signification de la sécurité coopérative en Europe. Ainsi, la défiance de la Russie envers l'architecture de sécurité européenne et les blocages répétés de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) rendent les mécanismes de transparence et de réduction des risques ineffectifs. Mais la plasticité de l'OSCE permet de développer des solutions créatives de modernisation des mécanismes. Nous recommandons un investissement renforcé du Canada à l'OSCE via le processus de Dialogue structuré.

Contexte

Récemment, un important déploiement de soldats russes à la frontière avec la région séparatiste du Donbass en Ukraine a intensifié les tensions et les risques d'escalade du conflit. En accord avec les mécanismes de confiance, l'Ukraine — soutenue par plusieurs États occidentaux — a formulé à l'OSCE une demande de transparence sur ces mouvements de troupes selon le Chapitre III du Document de Vienne. Les mesures de confiance et de sécurité sont les initiatives de transparence et de vérification militaires, permettant d'assurer un certain niveau de confiance et de prédictibilité.

La délégation russe à l'OSCE ne s'est pas présentée à la réunion du 10 avril ; à celle du 14 avril 2021, elle n'a pas fourni les informations demandées sur le déploiement. Le 12 avril 2021, le Canada et les autres États du G7 ont appelé la Russie à se conformer à ses engagements en faveur des mesures de confiance et à désescalader la situation. Les tensions sont donc actuellement particulièrement fortes et la défiance dans les mécanismes de confiance fait courir le risque d'un déclenchement involontaire des hostilités.

Le Canada apporte un soutien constant à l'Ukraine dans ce conflit. Cette position a été réitérée par la déclaration du G7. La diplomatie canadienne a une approche ferme face aux interventions de la Russie en Ukraine et à l'annexion illégale de la Crimée par celle-ci. Mais l'engagement politique du Canada dans l'OSCE et ses missions reste limité. Toutefois, la visite en octobre 2020 de François-Philippe Champagne, alors ministre des Affaires étrangères du Canada, au siège de l'organisation à Vienne peut marquer une inflexion.

Analyse

L'analyse repose sur une lecture pragmatiste de la gestion des risques en Europe, s'appuyant sur les crises, l'expérience des acteurs et l'incertitude sur « ce qui est ».

a. Un désaccord ancien sur la sécurité coopérative

Les tensions actuelles émergent d'une incertitude latente sur la conception de l'architecture de sécurité coopérative européenne. L'architecture actuelle s'est développée sous l'égide de la CSCE/OSCE, entre le processus d'Helsinki en 1972 et le Sommet d'Istanbul en 1999. Les rapports d'experts pointent une méprise occidentale dans les années 1990 : la fin de la guerre froide n'a jamais été complètement réglée ; la conception « commune » de sécurité coopérative fait l'objet depuis son origine d'interprétations distinctes entre l'Est et l'Ouest de Vienne¹.

Ces interprétations de la réalité se sont cristallisées en narratifs distincts sur la place de l'OSCE et de ses mécanismes de réduction des risques dans la sécurité européenne. Particulièrement, la Russie lie les faiblesses de l'OSCE à la préférence occidentale pour l'OTAN alors que l'OSCE était selon elle censée jouer le rôle de cadre pour les diverses institutions de sécurité dans la zone-OSCE. C'est en opposition avec la vision canadienne et occidentale de l'OSCE comme organisation du dialogue du dernier recours pour assurer la stabilité européenne.

Les mesures de confiance font aussi l'objet d'une interprétation différenciée. Les États occidentaux les considèrent comme un mécanisme technique permettant d'assurer la stabilité lorsque les tensions sont hautes. La Russie voit l'utilisation et le respect de ces mesures comme un indicateur politique de bonnes relations.

b. La difficulté d'une coopération dans l'incertitude

La stabilité et la réduction des risques en Europe se fondent sur trois piliers. La Russie s'est retirée du **Traité sur les armes conventionnelles en Europe** en 2007, car ses demandes de modification n'ont pas été acceptées par les membres de l'OTAN en raison de l'absence de retrait des troupes russes de Moldavie et de Géorgie, comme prévu par le traité. À la suite du retrait américain du **Traité ciel ouvert** en 2020 — qui prévoit le survol de territoires des États participants — la Russie a amorcé son retrait en janvier 2021. Toutefois, des négociations américano-russes sur le traité sont envisagées.

¹ Nünlist 2018; Panel of Eminent Persons, 2015.

Le **Document de Vienne** (adopté en 1990) est un texte politique non contraignant. Il est seul pilier applicable actuellement. Toutefois la Russie interprète le Document de manière sélective et l'Ouzbékistan ne le respecte plus. Le Document doit être révisé tous les cinq ans. Mais, faute de consensus, la version actuelle date de 2011. Une actualisation du document est nécessaire. Les seuils de notifications d'activités sont trop élevés et ne reflètent pas la situation sécuritaire en Europe et le document n'inclue pas les spécificités des armes plus récentes. Malgré le soutien de 45 États pour une actualisation du document au conseil ministériel de l'OSCE de décembre 2020, la Russie refuse en raison du climat de tension actuel. L'incertitude d'interprétation bloque l'effectivité de ces mesures de confiance.

c. Coopérer par l'incertitude : le Dialogue structuré

Héritière du processus d'Helsinki, l'OSCE formule sa valeur ajoutée autour de l'idée d'un dialogue entre les États d'anciens blocs rivaux. L'existence d'une incertitude fondamentale entre les États ne constitue donc pas une entrave à l'organisation. Au contraire, la quête d'une coopération peut constituer le point commun entre les 57 États participants : l'absence de vision commune ne signifie pas que les acteurs n'ont pas une volonté d'éviter les conflits ouverts.

Les négociations de premières mesures de confiance en 1972 à Helsinki montrent la possibilité de découpler la réduction des risques et les principes normatifs. Deux solutions créatives peuvent être retirées de l'expérience de la guerre froide. D'abord, les réunions informelles entre ambassadeurs permettent d'établir un lien et de séparer les mesures de confiance d'autres grands enjeux abordés lors de rencontres entre chefs d'États. Ensuite, il faut privilégier une évolution par petits pas à une refondation du régime de contrôle des armements.

Le **Dialogue structuré** constitue le forum approprié pour la tenue de telles discussions aujourd'hui. Créé en 2016 à l'initiative de la présidence allemande de l'OSCE, il constitue en lui-même une mesure de confiance. Il sert de forum informel de dialogue sur la sécurité coopérative. L'initiative est appréciée des représentants permanents à l'organisation et les rencontres perdurent malgré les tensions. La dernière rencontre a eu lieu en mars 2021.

Mais le projet manque de meneurs de différentes aires géographiques pour donner un élan. Outre l'Allemagne, le Canada et le Kazakhstan² constitueraient des délégations pertinentes en raison de leurs engagements envers le multilatéralisme. L'expérience canadienne et son « identité » internationale de défenseur du contrôle des armements (le Canada est co-dépositaire du Traité ciel ouvert) confèrent une légitimité et une position privilégiée dans le domaine.

² Tout en partageant certaines des revendications des autres diplomates post-soviétiques, le Kazakhstan fait preuve d'ouverture, de dialogue et d'esprit d'initiative concernant l'OSCE. Son inclusion permet une démarche plus équilibrée.

Des réseaux d'experts collaborent avec l'OSCE autour d'initiatives principalement financées par l'Allemagne et la Suisse où les experts canadiens sont peu présents. La consultation de ces experts et de la société civile sur les mesures de confiance via le Dialogue structuré peut faire émerger de solutions créatives et des terrains d'entente. L'intervention de spécialistes canadiens serait l'occasion à la fois de développer la présence canadienne à l'OSCE sans élargir la délégation, et de construire une expertise canadienne sur l'organisation.

Conclusion

Les tensions actuelles soulignent la nécessité de revitaliser les mesures de confiance entre les États participants de l'OSCE. Les mécanismes actuels sont soit obsolètes, soit entravés par de l'incertitude sur leur interprétation. Les crises successives s'inscrivent dans une incertitude initiale de ce qu'est la sécurité coopérative. Le Dialogue structuré constitue un espace de négociation à privilégier. Le Canada peut être un acteur important de cet élan, via ses diplomates et ses experts.

Implications et recommandations

Revitaliser les mesures de confiance via le dialogue, y compris avec la Russie, peut avoir un coût politique pour le Canada. Il sera donc nécessaire de cadrer les initiatives canadiennes autour des mesures de confiance, et non d'un dialogue sur les principes normatifs de l'architecture de sécurité européenne.

Par ailleurs, la délégation canadienne à l'OSCE est composée de personnels d'Affaires mondiales Canada pour le volet politique et du ministère de la Défense nationale pour le volet militaire. Les recommandations doivent donc faire l'objet d'une coordination interministérielle.

À court terme :

- Accroître la visibilité de la participation de la délégation canadienne à l'OSCE
- Consulter les représentants allemands et kazakhs sur le positionnement de meneurs politiques informels du Dialogue structuré.
- À la prochaine rencontre du Dialogue structuré, proposer une séparation des mesures de confiance d'enjeux politiques liés à la présence de l'OTAN dans les États baltes — notamment le groupement tactique de présence avancée renforcée en Lettonie dirigé par le Canada.

À moyen terme :

- Participer au financement d'initiatives académiques dans le cadre de l'OSCE pour mettre en avant l'expertise canadienne.
- Constituer un groupe de travail formé d'experts du monde académique et de la société civile pour participer au Dialogue structuré sur les mesures de confiance.

Références complémentaires

Nünlist, Christian. 2017. *The Road to the Charter of Paris - Historical Narratives and Lessons for the OSCE Today*. OSCE Network. 2017. <https://osce-network.net/publications/detail/the-road-to-the-charter-of-paris-historical-narratives-and-lessons-for-the-osce-today>>

Panel of Eminent Persons on European Security as a Common Project. 2015. *Back to Diplomacy*. OSCE. < <https://www.osce.org/files/f/documents/2/5/205846.pdf>>