

Informal Meeting of
OSCE Foreign Ministers
Potsdam, 1 September 2016



JUILLET
2021



L'importance de l'OSCE dans la diplomatie allemande

Comité d'études
des relations
franco-allemandes
(Cerfa)

Wolfgang ZELLNER

L'Ifri est, en France, le principal centre indépendant de recherche, d'information et de débat sur les grandes questions internationales. Créé en 1979 par Thierry de Montbrial, l'Ifri est une association reconnue d'utilité publique (loi de 1901). Il n'est soumis à aucune tutelle administrative, définit librement ses activités et publie régulièrement ses travaux.

L'Ifri associe, au travers de ses études et de ses débats, dans une démarche interdisciplinaire, décideurs politiques et experts à l'échelle internationale.

Les activités de recherche et de publication du *Comité d'études des relations franco-allemandes – Cerfa* – bénéficient du soutien du Centre d'analyse de prévision et de stratégie du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères et du *Frankreich-Referat de l'Auswärtiges Amt*.



Les opinions exprimées dans ce texte n'engagent que la responsabilité de l'auteur.

ISBN : 979-10-373-0374-5

© Tous droits réservés, Ifri, 2021

Couverture : Potsdam, Allemagne. 1^{er} septembre 2016 : Le ministre fédéral des Affaires étrangères, Frank-Walter Steinmeier, accueille Federica Mogherini, haute représentante de l'UE pour les affaires étrangères et la politique de sécurité.
© Von Golden Brown/Shutterstock.com

Comment citer cette publication :

Wolfgang Zellner, « L'importance de l'OSCE dans la diplomatie allemande »,
Notes du Cerfa, n° 163, Ifri, juillet 2021.

Ifri

27 rue de la Procession 75740 Paris Cedex 15 – FRANCE

Tél. : +33 (0)1 40 61 60 00 – Fax : +33 (0)1 40 61 60 60

E-mail : accueil@ifri.org

Site internet : ifri.org

Notes du Cerfa

Publiée depuis 2003 à un rythme mensuel, cette collection est consacrée à l'analyse de l'évolution politique, économique et sociale de l'Allemagne contemporaine : politique étrangère, politique intérieure, politique économique et questions de société. Les *Notes du Cerfa* sont des textes concis à caractère scientifique et de nature *policy oriented*. À l'instar des *Visions franco-allemandes*, les *Notes du Cerfa* sont accessibles sur le site de l'Ifri, où elles peuvent être consultées et téléchargées gratuitement.

Le Cerfa

Le Comité d'études des relations franco-allemandes ([Cerfa](#)) a été créé en 1954 par un accord gouvernemental entre la République fédérale d'Allemagne et la France. Il bénéficie d'un financement paritaire assuré par le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères et l'*Auswärtiges Amt*. Le Cerfa a pour mission d'analyser l'état des relations franco-allemandes sur le plan politique, économique et international ; de mettre en lumière les questions et les problèmes concrets que posent ces relations à l'échelle gouvernementale ; de présenter des propositions et des suggestions pratiques pour approfondir et harmoniser les relations entre les deux pays. Cette mission se traduit par l'organisation régulière de rencontres et de séminaires réunissant hauts fonctionnaires, experts et journalistes, ainsi que par des travaux de recherche menés dans des domaines d'intérêt commun.

Éric-André Martin est Secrétaire général du Cerfa et dirige avec Paul Maurice et Marie Krpata, chercheurs, et Hans Stark, conseiller pour les relations franco-allemandes, les publications du Cerfa. Catherine Naiker est assistante au sein du Cerfa.

Auteur

Wolfgang Zellner, *Senior Research Fellow* à l'IFSH (*Institut Für Friedensforschung und Sicherheitspolitik* / Institut pour la recherche sur la paix et la politique de sécurité), y a exercé jusqu'en 2018 la responsabilité de directeur adjoint, tout en dirigeant le CORE (*Centre for OSCE Research*). Il a fondé en 2013, aux côtés d'autres collègues, le Réseau OSCE de groupes de réflexion et d'établissements universitaires (*OSCE Network of Think Tanks and Academic Institutions*) dont il a assuré la coordination jusqu'en 2018. Ses travaux sont principalement consacrés à la sécurité européenne, à la résolution des conflits et au contrôle des armements conventionnels en Europe et au sein de l'OSCE.

Résumé

En dépit de certaines fluctuations dans le temps, l'Allemagne a toujours attaché de l'importance à l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), forum de dialogue essentiel d'un multilatéralisme qu'elle considère comme un principe fondamental de l'ordre international. Son soutien au processus de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE) était, à l'origine, inspiré par l'objectif de pallier et à terme de surmonter sa partition. L'Allemagne a ainsi considéré que la réunification et l'adhésion à l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN) étaient pour une large part le fruit de la politique de détente et du processus de la CSCE. Aussi la diplomatie allemande s'est-elle attachée à faire évoluer la CSCE vers un système de sécurité collective, notamment par le biais de l'initiative Kinkel-Kooijmans datant de 1994.

Dès le milieu des années 1990, avec l'élargissement de l'Union européenne (UE) et de l'OTAN, elle a perdu en importance. Dès lors, c'est l'UE qui devenait prioritaire par rapport à la CSCE. L'OSCE se voyait alors reléguée à un rôle de second plan au sein de la diplomatie allemande.

Cette approche a changé de manière significative en 2014 avec l'annexion de la Crimée par la Russie et la guerre dans l'est de l'Ukraine. Depuis lors, l'OSCE revêt une importance centrale pour la diplomatie allemande, à deux égards. D'une part, elle constitue un instrument essentiel du règlement de la crise ukrainienne. La chancelière allemande Angela Merkel s'est engagée personnellement en faveur du déploiement de la Mission spéciale d'observation de l'OSCE en Ukraine (MSO) le 21 mars 2014. Depuis juin 2014, les présidents français, russe et ukrainien avec la chancelière allemande cherchent une solution politique au conflit dans le cadre du Format Normandie. D'autre part, les tensions entre la Russie et les États occidentaux ont connu une telle escalade que l'OSCE reste pratiquement le seul forum de dialogue multilatéral sur un certain nombre de questions, notamment la maîtrise des armements conventionnels.

Ces évolutions ont conduit à un regain de l'implication de l'Allemagne au sein de l'OSCE : l'Allemagne a assuré la présidence en 2016, la diplomate allemande Helga Schmid a été élue secrétaire générale de l'OSCE en 2020 et à la fin de cette même année, le Bundestag s'est prononcé en faveur d'un sommet de l'OSCE en 2025, 50 ans après l'adoption de l'Acte final d'Helsinki.

Abstract

As an essential platform for multilateralism, the OSCE has always been important to German diplomacy, although in varying degrees. Historically, Germany's support for the CSCE process was motivated by the aim of mitigating and ultimately overcoming the division of Germany. From Germany's perspective, the achievement of reunification and NATO membership were largely thanks to the policy of détente and the CSCE process. Thus, German diplomacy was oriented toward the expansion of the CSCE into a system of collective security, most significantly through the 1994 Kinkel/Kooijmans initiative.

With the expansion of the EU and NATO, this perspective began to recede into the background from the mid-1990s onward. In place of a "CSCE first" approach, Germany pursued an "EU first" strategy. Accordingly, the OSCE was pushed to the margins as an element of German diplomacy.

This changed significantly with Russia's annexation of Crimea and the war in eastern Ukraine in 2014. Since then, the OSCE has been of central importance to German diplomacy in two respects. First, the Organization is an essential element of the regulation of the Ukraine crisis. German Chancellor Angela Merkel personally lobbied for the establishment of the OSCE Special Monitoring Mission (SMM) to Ukraine on 21 March 2014. Since June 2014, the Presidents of France, Russia, Ukraine and the German Chancellor have been seeking a political solution to the conflict within the framework of the Normandy Format. Second, tensions between Russia and the West have escalated to such a degree that the OSCE remains virtually the only platform for multilateral dialogue on a number of issues, including conventional arms control.

This has led to the revitalization of Germany's activity in the OSCE: in 2016, Germany assumed the OSCE Chairmanship; in 2020, German diplomat Helga Schmid was elected Secretary General of the OSCE; and by the end of 2020, the German Bundestag spoke out in favor of an OSCE summit meeting in 2025, 50 years after the adoption of the Helsinki Final Act.

Sommaire

INTRODUCTION	7
LA DÉTENTE ET LA CSCE, CONDITION NÉCESSAIRE À LA RÉUNIFICATION ALLEMANDE.....	8
DOMAINES PRIORITAIRES DE LA POLITIQUE ALLEMANDE AU SEIN DE L'OSCE.....	12
L'OSCE comme forum de dialogue.....	12
Contrôle des armements, y compris mesures de confiance et de sécurité (MDCS)	13
CONFLITS RÉGIONAUX ET RÉGULATION DES CONFLITS.....	17
Conflits régionaux : les priorités de la diplomatie allemande	17
Multiplication des instruments en matière de gestion des conflits.....	21
LA DIMENSION ÉCONOMIQUE ET ENVIRONNEMENTALE.....	23
LA DIMENSION HUMAINE	25
INVESTISSEMENT DE L'ALLEMAGNE DANS L'OSCE EN TERMES POLITIQUE, FINANCIER ET HUMAIN	27
CONCLUSION	29

Introduction

La CSCE/OSCE¹ a toujours bénéficié d'une place importante, quoiqu'évolutive, au sein de la politique étrangère allemande.

Depuis quelques années la place de l'OSCE dans la diplomatie allemande, après avoir accusé un sensible déclin, retrouve toute son importance. Ce revirement date de l'annexion de la Crimée par la Russie et du début des combats dans l'est de l'Ukraine, en 2014. La même année, l'Allemagne soutient fortement la présidence suisse de l'OSCE dans le déploiement de la MSO. Le 6 juin 2014, jour anniversaire du débarquement allié en Normandie, les présidents français, russe et ukrainien ainsi que la chancelière allemande mettent en place une configuration diplomatique quadripartite dite Format Normandie, qui cherche depuis lors une solution politique à la crise ukrainienne. En 2016, l'Allemagne prend la présidence de l'OSCE après plusieurs années de discussions au cours desquelles a été évoquée l'idée de trois présidences successives dans le format du Triangle de Weimar (Allemagne, France, Pologne). L'exercice par l'Allemagne de la présidence de l'OSCE en 2016 intervient moins à l'initiative de l'appareil du ministère fédéral des Affaires étrangères qu'à la suite de l'implication personnelle de l'ancien ministre fédéral des Affaires étrangères, Frank-Walter Steinmeier. Enfin, fin 2020, le Conseil ministériel de l'OSCE élit Helga Schmid, diplomate allemande de premier rang, au poste de secrétaire générale de l'OSCE. Quelques jours auparavant, dans une résolution commune des groupes parlementaires CDU/CSU, SPD, FDP et BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (Alliance 90/Les Verts), le Bundestag se prononçait en faveur d'un sommet de l'OSCE en 2025, 50 ans après la signature de l'Acte final d'Helsinki. Des raisons tenant à la fois à l'histoire et à la politique contemporaine expliquent cet intérêt des responsables politiques et diplomatiques allemands pour l'OSCE et son renforcement.

1. Note de l'éditeur : la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE) commence ses travaux à Helsinki en 1973 dans le contexte de la politique de détente entre les blocs Est et Ouest. Cette conférence inaugurale réunit sept États membres du traité de Varsovie, 13 États neutres et 15 États membres de l'OTAN. L'Acte final de la CSCE, signé en 1975, prévoit l'inviolabilité des frontières, le règlement pacifique des différends, la non-ingérence dans les affaires intérieures des autres États et le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Plus tard, dans la Charte de Paris, autre document important signé en 1990, les chefs d'État et de gouvernement des États participants entérinent la fin de la division de l'Europe et s'engagent en faveur de la démocratie. Cette ambition est consacrée par la création, en 1995, de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), dont le siège permanent est à Vienne et qui compte 57 États participants couvrant l'Amérique, l'Europe, l'Asie centrale, les États issus de la dislocation de l'Union soviétique, ainsi que 11 États partenaires.

La détente et la CSCE, condition nécessaire à la réunification allemande

Fruit du travail de mémoire entrepris au sujet du fascisme allemand, la politique étrangère de la République fédérale d'Allemagne se construit sur le refus du nationalisme et sur la reconnaissance du caractère fondamental du multilatéralisme. Cette position suffirait à expliquer à elle seule le soutien de l'Allemagne au processus de la CSCE. Celui-ci, cependant, est également motivé par l'espoir de pallier, et à terme de surmonter, la partition de l'Allemagne. Ortwin Hennig, chef adjoint de la Mission permanente de l'Allemagne auprès de l'OSCE de 1992 à 1997, estime ainsi que dans les décennies précédant 1990, le « faisceau de motivations suivantes [...] a été déterminant pour la promotion du processus de la CSCE du côté allemand :

- Faciliter les contacts et la coexistence des populations dans une Europe divisée.
- Promouvoir la coopération entre les États ainsi que les contacts entre individus au-delà des frontières instituées.
- Réaliser l'unité de l'Allemagne dans le cadre du droit à l'autodétermination. »²

Rétrospectivement, le ministre allemand des Affaires étrangères de l'époque, Hans-Dietrich Genscher, établit lui aussi une étroite corrélation entre les efforts de stabilisation entrepris par la CSCE et la réalisation de l'unité allemande :

- « Le rôle central joué par la CSCE dans la sécurité et la stabilité en Europe s'est également traduit par l'établissement de l'unité allemande. Le droit d'une Allemagne unie de choisir librement son appartenance à une organisation internationale se fonde essentiellement sur l'Acte final de la CSCE, qui reconnaît à chaque État le droit souverain de décider de son adhésion ou non à une alliance. Si la CSCE a favorisé l'établissement de l'unité

2. O. Hennig, « Die KSZE/OSZE aus deutscher Sicht – Kein Wechsel der Unterstützung » [La CSCE/OSCE du point de vue allemand : un soutien constant], in IFSH (Ed.), *OSZE-Jahrbuch 1995*, Baden-Baden, 1995, p. 121-122.

allemande, c'est aussi parce qu'elle a substantiellement amélioré la conjoncture et les perspectives dans l'ensemble de l'Europe. »³

Cette conception est restée vivace jusqu'à une période très récente. En juillet 2015, par exemple, l'ancien ministre allemand des Affaires étrangères, Frank-Walter Steinmeier, déclare lors de la présentation des priorités de la présidence allemande de l'OSCE au Conseil permanent de l'OSCE : « Nous autres Allemands, savons tout ce que nous devons aux institutions et au processus de la CSCE, qui ont favorisé la politique de détente entre l'Est et l'Ouest, la fin de la guerre froide et, pour finir, la réunification de mon pays. »⁴

Cette expérience historique est une des raisons pour lesquelles la diplomatie allemande s'attache à ériger l'OSCE en un système de sécurité collective doté de toute l'autorité d'une organisation internationale au regard du droit international et en termes de capacités. L'initiative la plus significative en ce sens est probablement la proposition conjointe déposée le 17 mai 1994 par le ministre allemand des Affaires étrangères Klaus Kinkel et son homologue néerlandais Pieter Kooijmans, intitulée « Vers une sécurité collective dans l'espace de l'OSCE » : la proposition appelle les États participants à la CSCE à « s'engager à faire tout leur possible pour régler pacifiquement les différends à l'échelle régionale » en recourant à la CSCE « avant de les soumettre aux Nations unies », plaidant ainsi pour une stratégie qui mise sur « la CSCE d'abord »⁵. Un peu plus d'un an plus tard, le ministre Klaus Kinkel réitère sa position : « L'OSCE doit être renforcée comme fournissant un cadre de sécurité paneuropéen. Je préconise de doter l'OSCE d'une personnalité juridique similaire à celle des

3. H-D. Genscher, « Die OSZE stärken – unverzichtbare Voraussetzung einer dauerhaften und gerechten Friedensordnung von Vancouver bis Wladiwostok » [Renforcer l'OSCE, prérequis pour une paix durable et juste de Vancouver à Vladivostok], in IFSH (Ed.), *OSZE-Jahrbuch 1996*, Baden-Baden 1996, p. 47.

4. OSCE, F.-W. Steinmeier, *Address to the OSCE Permanent Council*, 2 juillet 2015, PC.DEL/919/15. Cette citation, traduite ici par l'éditeur, a été prononcée en anglais. Le texte original est le suivant : « We Germans, in particular, know how much we owe to the institution and to the CSCE process – on the path to détente between East and West, to ending the Cold War and finally to the reunification of my country. »

5. « Eine gemeinsame Agenda für Budapest, vorgelegt von Deutschland und den Niederlanden anlässlich des gemeinsamen Auftritts von Bundesaußenminister Dr Klaus Kinkel und Außenminister Pieter Kooijmans vor der KSZE in Wien am, 17 mai 1994 » [Programme commun pour Budapest, présenté par l'Allemagne et les Pays-Bas à l'occasion de la présentation conjointe du ministre fédéral allemand des Affaires étrangères, M. Klaus Kinkel, et du ministre néerlandais des Affaires étrangères, M. Pieter Kooijmans, devant la CSCE à Vienne le 17 mai 1994], in Auswärtiges Amt (Ed.), *Von der KSZE zur OSZE. Grundlagen, Dokumente und Texte zum deutschen Beitrag 1993-1997* [De la CSCE à l'OSCE. Principes, documents et textes sur la contribution allemande entre 1993 et 1997], Bonn, 1998, p. 240.

Nations unies au regard du droit international. »⁶ Une ambition qui, on le sait, n'a pas été réalisée à ce jour⁷.

À partir du milieu des années 1990, le contexte politique évolue en Europe. Le débat sur l'élargissement de l'UE et de l'OTAN prend de l'ampleur ; en 1999, la Pologne, la République tchèque et la Hongrie adhèrent à l'OTAN ; en 2004, dix nouveaux États, essentiellement d'Europe centrale et orientale, adhèrent à l'UE. L'orientation de la politique étrangère allemande s'en trouve modifiée. Emily Haber, alors directrice du département OSCE au ministère fédéral des Affaires étrangères, et future secrétaire d'État, écrit en 2004 :

« L'approche que suivent l'UE, l'OTAN et le Conseil de l'Europe en matière de sécurité et leurs propositions sont similaires voire coïncident à certains égards. Il en va de même en ce qui concerne la portée géographique de leurs activités. L'engagement de l'OSCE, de l'UE, de l'OTAN et du Conseil de l'Europe se recoupe surtout dans les Balkans et aux frontières extérieures de l'UE et de l'OTAN. Ce constat s'applique notamment aux capacités de l'OSCE en matière de gestion civile des crises, de renforcement des institutions et de soutien à la transformation des sociétés civiles dans le respect de l'État de droit. [...]

La tendance qui se dessine désormais est celle d'une stratégie misant sur "l'UE d'abord" lorsque l'UE s'estime concernée par des problèmes de politique (de sécurité) dans sa périphérie »⁸.

L'OSCE se voit ainsi reléguée au rang d'organisation de sécurité subsidiaire dont la vocation est de se déployer là où l'UE et l'OTAN ne peuvent ou ne souhaitent pas intervenir, c'est-à-dire notamment en Europe orientale, dans le Caucase et en Asie centrale. Cette tendance n'évolue guère au cours de la décennie suivante, même si certains continuent à plaider pour que l'on « ne néglige pas le rôle politique paneuropéen de l'OSCE⁹ ». En 2013 encore, Rolf Mützenich, alors

6. « Bundesaußenminister Dr Klaus Kinkel in der Frankfurter Allgemeinen Sonntagszeitung (30. Juli 1995) aus Anlass des 20. Jahrestages der Unterzeichnung der KSZE-Schlussakte von Helsinki (OSZE) am 1. August 1975 » [Interview du ministre fédéral des Affaires étrangères, Klaus Kinkel, dans le Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung (30 juillet 1995) à l'occasion du 20^e anniversaire de la signature de l'Acte final de la CSCE à Helsinki (OSCE), le 1^{er} août 1975], in Auswärtiges Amt (Ed.), *Von der KSZE zur OSZE. Grundlagen, Dokumente und Texte zum deutschen Beitrag 1993-1997* [De la CSCE à l'OSCE. Principes, documents et textes sur la contribution allemande entre 1993 et 1997], Bonn, 1998, p. 298.

7. Note de l'éditeur : l'OSCE ne dispose d'aucun instrument juridique (tel qu'une charte ou convention) qui lui conférerait une personnalité juridique.

8. E. Haber, « Die OSZE in einem neuen Internationalen Koordinatensystem – Elf Thesen » [L'OSCE au sein d'un nouveau système de coordination internationale - Onze thèses], in IFSH (Ed.), *OSZE-Jahrbuch 2004*, Baden-Baden 2004, p. 37 et 38.

9. W. Ischinger, « Die OSZE im europäischen Konzert » [L'OSCE dans le concert européen], in IFSH (Ed.), *OSZE-Jahrbuch 2000*, Baden-Baden 2000, p. 44. W. Ischinger a

vice-président du groupe parlementaire SPD – dont il est aujourd'hui président – au *Bundestag*, déplore que l'OSCE « souffre d'un déficit d'attention [...] dans la sphère politique berlinoise » :

- « Si l'on ne peut pas dire que l'engagement de l'Allemagne envers l'OSCE ait complètement disparu, il s'est considérablement affaibli. Les processus de réforme et d'élargissement de l'UE et de l'OTAN ne sont pas les seuls en cause mais ils y ont nettement contribué. [...] En Allemagne aussi, l'OSCE est de moins en moins perçue comme le forum de dialogue indispensable à l'architecture de sécurité européenne. Au contraire, elle sert de plus en plus d'instrument accessoire pour la poursuite d'objectifs circonscrits en matière de politique étrangère, principalement dans les régions où l'UE et l'OTAN ne peuvent ou ne souhaitent pas s'engager. »¹⁰

Ce n'est qu'à partir du milieu des années 2010, avec la crise ukrainienne et la détérioration continue des relations avec la Russie, que l'OSCE regagne son poids dans la politique étrangère allemande :

- « Ces enjeux, qui représentent un défi pour l'OSCE, confirment également son rôle indispensable aujourd'hui. Cette observation s'applique à la gestion des crises et des conflits, mais elle est d'autant plus valable s'agissant du rôle de l'OSCE en tant que l'une des dernières plates-formes de dialogue et de coopération en notre époque marquée par la progression constante de la défiance, de l'éloignement politique, de l'imprévisibilité et du risque d'escalade dans les relations internationales. »¹¹

L'UE et l'OTAN n'ont pas pour autant perdu leur statut prioritaire dans la stratégie allemande en matière de politique étrangère et l'OSCE ne saurait constituer à nouveau le principal « cadre de sécurité paneuropéenne ». Mais le fait de reconnaître que l'OSCE est « indispensable » à la sécurité européenne lui confère une position solide en Allemagne.

exercé les fonctions de secrétaire d'État au ministère fédéral des Affaires étrangères de 1998 à 2001, puis d'ambassadeur aux États-Unis. Depuis 2008, il préside la Conférence de Munich sur la sécurité.

10. R. Mützenich et M. Z. Karadi, « Die OSZE als euroatlantische und eurasische Sicherheitsgemeinschaft, theoretische Grundlagen, Voraussetzungen und Aussichten » [L'OSCE, communauté pour la sécurité euro-atlantique et eurasiennne : fondements théoriques, prérequis et perspectives], in IFSH (Ed.), *OSZE-Jahrbuch 2012*, Baden-Baden 2013, p. 53-54.

11. F-W. Steinmeier, « Zum Geleit » [En guise d'introduction], in IFSH (Ed.), *OSZE-Jahrbuch 2016*, Baden-Baden 2018, p. 9.

Domaines prioritaires de la politique allemande au sein de l'OSCE

Les développements suivants s'attachent aux domaines politiques les plus importants de l'OSCE dans leurs trois dimensions, la dimension politico-militaire, la dimension économique-environnementale et la dimension humaine, en examinant leur importance au regard de la politique étrangère allemande. Ce faisant, c'est principalement la période contemporaine qui est considérée, à partir de la présidence allemande de l'OSCE en 2016.

L'OSCE comme forum de dialogue

Les tensions croissantes entre la Russie et les pays occidentaux ont eu pour effet de compliquer considérablement, voire de paralyser, la conduite de débats constructifs et objectifs. Le Conseil OTAN-Russie, conçu comme le forum de dialogue par excellence, ne se réunit plus qu'occasionnellement et pour la forme au niveau des ambassadeurs, tandis que les sessions en groupes de travail, autrefois réunis par thèmes variés, n'ont plus lieu. La complexité du dialogue entre l'UE et la Russie s'est illustrée à la mi-février 2021 par le traitement réservé au haut représentant de l'UE pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, Josep Borrell, par le ministre russe des Affaires étrangères, Sergei Lavrov, lors d'une visite à Moscou. Traitement que l'on ne peut qualifier que d'indigne. Dans ce contexte, l'OSCE représente l'un des rares forums de dialogue inclusifs qui subsistent. Mais les reproches mutuels habituels ne se font pas moins fréquents une fois franchie la porte de la Hofburg à Vienne, où se tiennent le Conseil permanent et le Forum pour la coopération en matière de sécurité de l'OSCE. Aussi, dans son discours inaugural pour la présidence allemande de l'OSCE en 2016, le ministre allemand des Affaires étrangères de l'époque, Frank-Walter Steinmeier, a-t-il appelé de ses vœux un dialogue :

- « non pas un dialogue sur le dialogue, mais un dialogue qui ne peut et n'entend pas dissimuler le fait que les engagements clés pris dans le cadre de l'OSCE ont fait et font l'objet de violations, comme en Crimée et à l'est de l'Ukraine. Un dialogue qui n'occulte pas les lacunes dans la mise en œuvre de nos priorités

et de nos engagements. Un dialogue qui identifie les difficultés et les défis, mais s'efforce également de trouver des solutions. »¹²

De façon souvent implicite, la relation entre la Russie et les pays occidentaux est au cœur de ces efforts de dialogue. La diplomatie allemande doit ici composer avec l'attitude qui prévaut au sein de l'OTAN, où l'annexion de la Crimée par la Russie est considérée comme une rupture empêchant de revenir au *statu quo*. Markus Ederer, secrétaire d'État au ministère fédéral des Affaires étrangères, commente ainsi cette situation :

▀ « Personne n'attend de l'OTAN qu'elle reprenne ses activités comme si de rien n'était. Néanmoins, il est dans notre intérêt d'entretenir les relations, fussent-elles difficiles, avec un État voisin qui est aussi une puissance nucléaire, d'une manière qui réduise au minimum le risque d'une escalade indésirable et augmente autant que possible la prévisibilité¹³. »

Afin de promouvoir le dialogue au sein de l'OSCE, le ministère fédéral des Affaires étrangères utilise le format d'une réunion informelle du Conseil ministériel de l'OSCE organisée à Potsdam le 1^{er} septembre 2016, en présence de 38 ministres des Affaires étrangères et de 14 députés.

Contrôle des armements, y compris mesures de confiance et de sécurité (MDCS)

Le contrôle des armements conventionnels en Europe, y compris les MDCS, a toujours été l'une des principales préoccupations de l'Allemagne au sein de l'OSCE, même si celle-ci y a attaché une importance inégale au cours du temps. La maîtrise des armements conventionnels représente l'une des réponses à la menace que représente la Russie, en particulier pour les États membres orientaux. Elle est également vue comme un instrument permettant de façonner la sécurité européenne.

12. Discours inaugural du ministre allemand des Affaires étrangères, Frank-Walter Steinmeier, devant le Conseil permanent de l'OSCE à l'occasion de son accession à la présidence de l'OSCE, le 14 janvier 2016.

13. *The Future of Security in Europe* – Discours du secrétaire d'État Markus Ederer lors de la session de travail « Lessons from the Ukrainian Conflict : Fix the European Security Order, or Overhaul it ? » organisée par la *Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik* et le *Center for the US and Europe at Brookings*, 20 septembre 2016. Cette citation, traduite ici par l'éditeur, a été prononcée en anglais. Le texte original est le suivant : « No one expects NATO to return to business as usual. But at the same time, we have every interest in managing a highly delicate relationship with a neighboring nuclear power in a way that minimizes the risk of unwanted escalation and enhances predictability to the greatest extent possible. »

Le contrôle des armements conventionnels en Europe est prévu dans des traités distincts, les deux plus importants étant le Traité sur les forces armées conventionnelles en Europe (traité FCE) et le Document de Vienne sur les mesures de confiance et de sécurité (aujourd'hui Document de Vienne 1999), tous deux juridiquement contraignants. Après l'entrée en vigueur de ces deux instruments au début des années 1990, rapidement suivie de modifications (Document de Vienne 1992, Document de Vienne 1994), des voix s'élèvent, parmi lesquelles celles des diplomates allemands, pour que les deux documents fassent l'objet d'une fusion. Ainsi le texte de l'initiative Kinkel/Kooijmans prévoit-il :

- « La CSCE devrait créer un régime harmonisé de contrôle des armements qui donne corps à l'idée d'un "espace de sécurité commune de la CSCE" et soit susceptible de fournir les bases communes d'éventuelles nouvelles mesures de contrôle des armements. Le régime harmonisé devrait être axé sur les normes du traité FCE sans compromettre l'intégrité de celui-ci. »¹⁴

L'harmonisation des régimes de contrôle des armements échoue cependant à la suite de négociations peu concluantes lors du sommet de la CSCE à Budapest en 1994. Un « cadre pour le contrôle des armements » de moindre ambition est adopté au sommet de l'OSCE à Lisbonne. Ce compromis vise essentiellement à instaurer « un cadre pour la maîtrise des armements destiné à créer un réseau d'obligations et d'engagements complémentaires et se renforçant mutuellement dans ce domaine. Ce cadre permettra de relier les efforts actuels et futurs de maîtrise des armements au sein d'une structure globale.¹⁵ ». Dans la perspective du sommet de Lisbonne, l'Allemagne, la France et la Pologne présentent une proposition conjointe au Forum de l'OSCE pour la coopération en matière de sécurité (FCS) en septembre 1996. Cette proposition, dont la portée va bien au-delà du simple « cadre » que retiendra ultérieurement son intitulé, contient un certain nombre d'idées nouvelles, notamment l'inclusion de nouveaux volets tels que la défense aérienne ou la coopération régionale des forces navales, ainsi que l'examen de questions qualitatives relatives à la maîtrise des armements, telles que l'importance des nouvelles technologies¹⁶. Toutefois, aucun consensus n'est atteint sur ces propositions.

14. Kinkel/Kooijmans, 17 mai 1994, *op. cit.* (Note 5), p. 242-243.

15. OSCE, Sommet de Lisbonne 1996, *Document de Lisbonne 1996, III. Un cadre pour la maîtrise des armements* (FSC.DEC/8/96).

16. Cf. W. J. Schmid et M. Klepsch, « Auf dem Weg zu einer europäischen Sicherheitsarchitektur – Der Beitrag des Forums für Sicherheitskooperation » [Vers une structuration européenne de la sécurité – La contribution du Forum pour la coopération en matière de sécurité], in IFSH (Ed.), *OSZE-Jahrbuch 1997*, Baden-Baden 1997, p. 320-321.

Le propos n'est pas d'entrer ici dans les détails de l'histoire de la maîtrise des armements en Europe en retraçant la signature, au sommet de l'OSCE à Istanbul en 1999, du traité FCE adapté, puis de l'échec de sa ratification, suivi du retrait de la Russie du traité FCE en 2007, et enfin de la dénonciation du traité Ciel ouvert par l'administration Trump en novembre 2020. La question qui se pose actuellement est de savoir si l'administration Biden peut revenir sur cette dernière mesure. Étant donné qu'une nouvelle adhésion des États-Unis nécessiterait une ratification et constitue de ce fait une hypothèse à écarter en raison de la composition actuelle du Sénat américain, la seule voie possible serait que les États-Unis continuent à adhérer au traité Ciel ouvert en lui reconnaissant un caractère politiquement contraignant. Or, à l'heure actuelle, nul ne peut prévoir si le gouvernement américain envisage une telle démarche, ni si le gouvernement russe serait disposé à accepter l'asymétrie qui en résulterait, car la Russie se verrait alors liée juridiquement, les États-Unis l'étant seulement politiquement¹⁷. En somme, l'évolution entre le début des années 2000 et aujourd'hui peut être décrite comme l'érosion, l'affaiblissement et la dévaluation des régimes européens de contrôle des armements.

Lorsqu'en août 2016, quelques semaines avant la réunion du Conseil ministériel de l'OSCE à Hambourg, le ministre allemand des Affaires étrangères Frank-Walter Steinmeier présente une proposition de relance du contrôle des armes conventionnelles intitulée « Renforcer la confiance par le contrôle des armements »¹⁸, cela semble donc aller à contre-courant des évolutions précédentes. Cette proposition comprend nombre de points novateurs et très controversés tels que l'introduction de plafonds régionaux, notamment dans les pays baltes, la prise en compte de nouvelles capacités militaires et de nouveaux types d'armement tels que les drones, ainsi que l'application du contrôle des armements dans des territoires dont la souveraineté est contestée. Cette initiative audacieuse et inattendue ouvre par ailleurs la voie à la déclaration adoptée lors de la réunion du Conseil ministériel de l'OSCE à Hambourg, intitulée « De Lisbonne à Hambourg », qui énonce que :

■ « Aujourd'hui à Hambourg, nous nous engageons à étudier, entre autres, comment les évolutions négatives concernant l'architecture de la maîtrise des armements conventionnels et des MDCS en Europe peuvent être inversées. Conjointement, nous

17. Cf. W. Richter, « Open-Skies-Vertrag in Gefahr. Nach dem Austritt der USA will nun auch Russland folgen » [Le traité Ciel ouvert en péril. Le retrait des États-Unis incite la Russie à faire de même], Berlin, *SWP-Aktuell*, février 2021, disponible sur : www.swp-berlin.org.

18. F-W. Steinmeier, « Mit Rüstungskontrolle Vertrauen schaffen » [Renforcer la confiance par le contrôle des armements], *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 26 août 2016.

nous emploierons à créer un environnement propice à la revitalisation de la maîtrise des armements conventionnels et des MDCS en Europe. [...] Nous nous félicitons du lancement d'un dialogue structuré sur les défis et les risques actuels et futurs pour la sécurité dans l'espace de l'OSCE¹⁹ ».

D'éminents diplomates et responsables politiques allemands voient dans cette résolution un « jalon majeur » (Patricia Flor) voire la principale décision issue de la réunion du Conseil ministériel de Hambourg (Gernot Erler)²⁰.

Le dialogue structuré a lieu depuis 2017, soutenu par un groupe de pays amis composé de 24 États, parmi lesquels la France mais aussi les États neutres que sont la Finlande, l'Autriche et la Suisse. Si les débats y font apparaître des clivages et si les progrès demeurent difficiles à mesurer, le thème du contrôle des armements conventionnels retrouve sa place dans les travaux de l'OSCE, et les discussions bénéficient notamment de la participation de hauts responsables politiques nationaux.

19. OSCE, Conseil ministériel, *Hambourg 2016, De Lisbonne à Hambourg : Déclaration sur le vingtième anniversaire du cadre de l'OSCE pour la maîtrise des armements*, MC.DOC/4/16, 9 décembre 2016, disponible sur : www.osce.org.

20. Cf. P. Flor, « Von Lissabon bis Hamburg – für einen Neustart in der konventionellen Rüstungskontrolle in Europa. Rüstungskontrolle und vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen im Rahmen des deutschen OSZE-Vorsitzes 2016 » [De Lisbonne à Hambourg : relancer le contrôle des armements conventionnels en Europe. Contrôle des armements et mesures pour le renforcement de la confiance et de la sécurité dans le contexte de la présidence allemande de l'OSCE en 2016], in IFSH (Ed.), *OSZE-Jahrbuch 2016*, Baden-Baden 2018, p. 51. Patricia Flor exerçait à l'époque les fonctions de commissaire du gouvernement fédéral pour le désarmement et le contrôle des armements. G. Erler, « “ Dialog erneuern – Vertrauen neu aufbauen – Sicherheit wiederherstellen ” : Der deutsche OSZE-Vorsitz 2016 – ein persönlicher Rückblick und eine Vision für die OSZE im Jahr 2025 » [« Renouveler le dialogue, restaurer la confiance, rétablir la sécurité » : la présidence allemande de l'OSCE en 2016 – bilan personnel et vision pour l'OSCE à l'horizon 2025], in IFSH (Ed.), *OSZE-Jahrbuch 2017*, Baden-Baden 2019, p. 25-37. Gernot Erler était le représentant spécial du gouvernement fédéral lorsque l'Allemagne assurait la présidence de l'OSCE en 2016.

Conflits régionaux et régulation des conflits

La diplomatie allemande est engagée dans un certain nombre de conflits régionaux dans l'espace de l'OSCE, certains d'entre eux retenant prioritairement son attention. Des efforts ont également été déployés pour multiplier les instruments dont dispose l'OSCE dans les domaines de la prévention des crises et de la gestion des conflits.

Conflits régionaux : les priorités de la diplomatie allemande

Il est aisé de constater que les efforts allemands pour réguler les conflits dans l'espace de l'OSCE se concentrent depuis toujours sur l'ancienne zone soviétique, c'est-à-dire en Biélorussie, en Géorgie, en Moldavie et en Ukraine. Il convient de souligner que, dans les années 1990 et 2000, les États-Unis y ont généralement remporté les postes de chef de mission qu'ils cherchaient à obtenir, notamment dans les grandes missions déployées dans les Balkans, mais aussi en Moldavie. Les développements ci-dessous s'appuient sur l'hypothèse méthodologique selon laquelle il existe un intérêt allemand particulier, quand l'Allemagne fait appel à du personnel diplomatique de haut niveau ou à d'autres moyens significatifs sur le plan politique.

Biélorussie. Le Groupe de conseil et d'observation de l'OSCE a été mis en place en janvier 1998 et est resté actif jusqu'à la fin de l'année 2002. Le contexte de la mise en place du Groupe est le coup d'État constitutionnel du président Alexandre Loukachenko, qui a transposé le résultat du référendum constitutionnel du 25 novembre 1996 dans une nouvelle constitution et dissout le parlement. Ces mesures ont suscité une résistance considérable de la part de l'opposition démocratique en Biélorussie et de nombreux États de l'OSCE, qui n'en ont pas reconnu la légitimité. Après l'échec des tentatives de médiation de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe, le président en exercice de l'OSCE Niels Helveg Petersen, ministre danois des Affaires étrangères, propose donc la création d'un Groupe de conseil et d'observation. Celui-ci est mandaté par le Conseil permanent le 18 septembre 1997 pour aider le gouvernement biélorusse à promouvoir les institutions démocratiques et le respect des autres engagements contractés dans le cadre de l'OSCE, ainsi que

pour observer ce processus et en rendre compte²¹. Son premier chef de mission, en poste de janvier 1998 à la fin de 2001, est l'ambassadeur allemand Hans-Georg Wieck, qui finit par démissionner en raison de divergences avec les dirigeants biélorusses. Lui succède l'ancien ambassadeur d'Allemagne en Ukraine, Eberhard Heyken, qui dirige le Groupe jusqu'à sa dissolution à la fin de l'année 2002. Le Groupe de conseil et d'observation visait à enrayer et à infléchir la transformation autoritaire en cours, grâce à une dynamique de conseil externe émanant d'une organisation internationale. Cette tentative aura donc été infructueuse. Rétrospectivement, l'échec de cette tentative initiée il y a deux décennies est moins surprenant que le fait même qu'elle ait été entreprise. Le Groupe de conseil et d'observation est remplacé par le Bureau de l'OSCE à Minsk, temporairement dirigé par l'ambassadeur allemand Hans-Jochen Schmidt. Ce Bureau a été fermé en 2010.

Géorgie. Le rôle notable des diplomates allemands s'observe également en Géorgie, dans le règlement des conflits entre cet État et ses deux entités séparatistes, l'Abkhazie et l'Ossétie du Sud – les Nations unies étant responsables de l'Abkhazie et l'OSCE de l'Ossétie du Sud. La relation particulière unissant l'Allemagne et la Géorgie doit se comprendre à travers le rôle d'Edouard Chevardnadze, dernier ministre soviétique des Affaires étrangères et fervent soutien de la réunification de l'Allemagne. Chevardnadze, président du parlement de Géorgie de 1992 à 1995, est ensuite élu à la présidence qu'il occupe jusqu'en 2003. L'Allemagne est le premier État à reconnaître l'indépendance de la Géorgie, proclamée le 9 avril 1991. Avant même de rejoindre l'ONU le 31 juillet 1992, la Géorgie adhère à l'OSCE le 24 mars 1992, cimentant ainsi très tôt ses liens avec l'organisation. La Mission de l'OSCE en Géorgie est établie en novembre 1992 et s'achève en décembre 2008, l'extension de son mandat ayant été bloquée par le veto de la Russie après la guerre russo-géorgienne. Au milieu des années 1990, la Mission de l'OSCE est dirigée successivement par trois ambassadeurs allemands : Hansjörg Eiff (1994-1995), Dieter Boden (1995-1996), puis Michael Libal. De 1999 à 2002, Dieter Boden dirige la Mission des Nations unies responsable de l'Abkhazie (UNOMIG, United Nations Observer Mission in Georgia) en qualité d'envoyé spécial du Secrétaire général des Nations unies. Après la guerre de Géorgie en 2008, le diplomate allemand Hansjörg Haber dirige la Mission d'observation de l'Union européenne en Géorgie (EUMM Géorgie) de septembre 2008 à avril 2011.

21. Cf. H.-G. Wieck, « Die Berater- und Beobachtergruppe der OSZE in Belarus » [Le Groupe de conseil et d'observation de l'OSCE en Biélorussie], in IFSH (Ed.), *OSZE-Jahrbuch 1999*, Baden-Baden 1999, p. 209-211. OSCE, Conseil permanent, 129^e réunion plénière, décision n° 185, PC.DEC/185, 18 septembre 1997.

Haut-Karabagh. Le conflit du Haut-Karabagh fait l'objet depuis le début des années 1990 d'une médiation assurée en principe par le groupe dit « de Minsk » (du nom d'une conférence qui devait se tenir à Minsk), mais dont seuls ses trois coprésidents, désignés par la France, la Russie et les États-Unis, assument effectivement le rôle de médiateurs. Les efforts des coprésidents ne parviennent pas à empêcher les combats de 2016 ni la guerre de l'automne 2020, au cours de laquelle l'Azerbaïdjan reconquiert certaines parties du Haut-Karabagh et d'autres territoires occupés. La Russie négocie un cessez-le-feu en consultation avec la Turquie²². La question de savoir si l'OSCE jouera à nouveau un rôle dans le conflit du Haut-Karabagh reste ouverte.

Moldavie. La Mission de l'OSCE en Moldavie a pour but de résoudre le conflit entre cet État et son entité sécessionniste, la Transnistrie. De tous les conflits territoriaux se déroulant dans l'espace de l'OSCE, en Géorgie avec l'Abkhazie et l'Ossétie du Sud, au Haut-Karabagh et en Moldavie avec la Transnistrie, ce dernier est considéré comme le plus facile à résoudre. La direction de la Mission en Moldavie reste longtemps assumée par les États-Unis, William Hill étant chef de mission avec deux mandats successifs de 1999 à 2001 puis de 2003 à 2006, et Philip Remler lui succédant de 2007 à 2012. Ce n'est qu'en 2018 qu'un Allemand, Claus Neukirch, accède au poste de chef de mission après avoir assuré la responsabilité de chef de mission adjoint en Moldavie et de directeur adjoint du Centre de prévention des conflits du Secrétariat de l'OSCE à Vienne.

L'intérêt particulier que l'Allemagne porte à la Moldavie remonte à une rencontre organisée à Meseberg les 4 et 5 juin 2010 entre la chancelière allemande Angela Merkel et le président russe Dmitri Medvedev, à l'issue de laquelle ils avaient proposé :

- « de réfléchir à la mise en place d'un Comité politique et de sécurité euro-russe [...] au niveau ministériel (Haute représentante Catherine Ashton – ministre des Affaires étrangères Sergei Lavrov). »

Le comité pourrait notamment être chargé des tâches suivantes :

- « servir de forum pour l'échange de vues sur des questions d'actualité [...] ;
- établir des règles de base pour les opérations conjointes UE-Russie de gestion civile et militaire des crises ;

22. Cf. P. Remler, *The OSCE as Sisyphus : Mediation, Peace Operations, Human Rights*, Rome 2021 (IAI Papers 21/16), disponible sur : www.iai.it.

- [...] l'UE et la Russie entendent œuvrer à la résolution du conflit en Transnistrie dans le but particulier de réaliser des progrès tangibles dans le cadre du format 5+2 existants [...]. »²³

Bien qu'en l'espèce les efforts déployés pour régler le cas de la Transnistrie aient échoué, l'engagement de la diplomatie allemande en Moldavie se poursuit, toujours motivé par le souhait de résoudre en coopération avec la Russie l'un des conflits territoriaux post-soviétiques, la combinaison de ces deux éléments suscitant pour l'Allemagne un intérêt particulier. Cet investissement se traduit non seulement en termes de ressources humaines, mais aussi par l'organisation en Bavière d'une conférence annuelle devenue presque traditionnelle, qui offre aux parties moldave et transnistrienne des possibilités d'échanges informels.

Ukraine. L'intérêt que l'Allemagne porte traditionnellement à l'Ukraine s'est encore nettement renforcé à la suite des manifestations organisées sur la Place de l'Indépendance de Kiev (communément appelées « Euromaïdan »), de l'annexion de la Crimée et du début des combats dans l'est du pays en 2014. Après les affrontements sanglants survenus à Kiev, le ministre des Affaires étrangères Frank-Walter Steinmeier, aux côtés de ses homologues français et polonais et d'un représentant de Moscou, s'implique personnellement dans la médiation, ainsi que dans la rédaction de l'accord sur le règlement de la crise ukrainienne signé le 21 février 2014. La chancelière Angela Merkel intervient en personne dans les tractations autour du mandat de la Mission spéciale de surveillance de l'OSCE, qui donnent lieu à un accord le 21 mars 2014. Depuis juin 2014, se sont tenus six sommets dans le Format Normandie, rassemblant les chefs d'État et de gouvernement et les ministres des Affaires étrangères des pays concernés ; 14 réunions des ministres des Affaires étrangères et de multiples réunions de hauts fonctionnaires pour tenter de trouver une solution politique au conflit. La diplomatie allemande manifeste également son engagement au niveau opérationnel, dans l'instauration de la MSO. La mise en place précoce de celle-ci est dirigée par le directeur adjoint du Centre de prévention des conflits, Claus Neukirch²⁴. L'Allemagne envisage également le déploiement de drones d'observation de la *Bundeswehr*, mais finit par y renoncer en raison de la problématique de la protection

23. Memorandum (rencontre entre la chancelière allemande Angela Merkel et le président russe Dmitri Medvedev à Meseberg les 4 et 5 juin 2010). Le format 5+2 comprend, d'une part, la Fédération de Russie, l'Ukraine, l'Union européenne et les États-Unis d'Amérique et, d'autre part, les deux parties au conflit, la Transnistrie et la Moldavie.

24. Cf. C. Neukirch, « Die Sonderbeobachtungsmission in der Ukraine : operative Herausforderungen und neue Horizonte » [La Mission spéciale d'observation en Ukraine : défis opérationnels et nouveaux horizons], in IFSH (Ed.), *OSZE-Jahrbuch 2014*, Baden-Baden 2015, p. 205-221.

militaire. L'intérêt qu'elle attache à la résolution du conflit ukrainien, aux niveaux opérationnels comme politique, ne se dément pas à ce jour.

Multiplication des instruments en matière de gestion des conflits

L'ensemble des efforts récents visant à multiplier les instruments dont dispose l'OSCE en matière de gestion des conflits se fonde sur la décision historique dite Décision n° 3/11 du Conseil ministériel adoptée à Vilnius en 2011, intitulée « Éléments du cycle de conflit »²⁵, qui habilite le Secrétaire général à poursuivre la multiplication des outils dont dispose l'OSCE dans ces domaines. La mise en œuvre de cette décision entraîne la création, en 2012 et 2013, d'un certain nombre d'outils qui ne tardent pas à démontrer leur efficacité lors du déploiement rapide de la MSO. Il s'agit notamment du mécanisme dit des *first responders* (« premiers intervenants ») en vertu duquel des responsables désignés parmi le personnel du Secrétariat et des opérations de terrain se voient attribuer un mandat permettant leur déploiement particulièrement rapide dans une nouvelle opération ; ou encore de la mise en commun virtuelle d'équipements, fondée essentiellement sur la préparation de contrats d'achat relatifs à des équipements trop coûteux pour que l'OSCE les stocke.

Dans le cadre de sa présidence de l'OSCE, l'Allemagne déploie de multiples efforts pour élargir cet ensemble d'instruments. Le ministre des Affaires étrangères Frank-Walter Steinmeier en résume ainsi les orientations :

- « Dans un premier temps, nous avons demandé au Secrétariat de l'OSCE d'examiner les règles et règlements et de faire des suggestions concrètes d'amélioration – par exemple s'agissant de la sécurité des missions, de la formation, des passations de marchés ou de l'utilisation des équipements techniques.
- Deuxièmement, il y a eu un large consensus dans nos discussions sur le fait que l'OSCE aurait beaucoup à gagner à la création d'un Fonds de Réponse Rapide. (...)
- Troisièmement, les discussions ont révélé l'urgence de doter l'OSCE d'une personnalité juridique pour toute une série de raisons pratiques²⁶. »

25. OSCE, Conseil ministériel, Vilnius 2011, Décision n° 3/11 sur les éléments du cycle du conflit lié au renforcement des capacités de l'OSCE en matière d'alerte précoce, d'action rapide, de facilitation du dialogue et de soutien à la médiation, ainsi qu'à la réhabilitation post-conflit, MC.DEC/3/11/Corr.1 du 7 décembre 2011.

26. Discours du ministre des Affaires étrangères Frank-Walter Steinmeier lors de l'événement parallèle « *The Force of Civilian Crisis Management* » organisé par la

Afin de traduire cette ambition en une décision du Conseil ministériel, la présidence allemande de l'OSCE engage diverses activités en 2016, organisant notamment quatre tables rondes sur différents aspects du sujet, une session de réflexion réunissant des ambassadeurs, et l'événement parallèle évoqué ci-dessus en marge de la 71^e Assemblée générale des Nations unies. Ces efforts restent néanmoins infructueux : la réunion du Conseil ministériel de Hambourg ne permet pas de dégager un consensus sur une décision concernant la poursuite du développement des instruments de gestion des conflits de l'OSCE.

La dimension économique et environnementale

La nouvelle CSCE émergeant à partir de 1990 dans le cadre du changement de système voit sa dimension économique gagner temporairement en importance. Cette évolution, concernant tous les États participants, touche aussi l'Allemagne. En effet, lors de la Conférence de Bonn sur la coopération économique en Europe organisée du 19 mars au 11 avril 1990, les États, au rang desquels l'Union soviétique toujours en place, s'engagent en faveur de « la démocratie pluripartite basée sur des élections libres, périodiques et honnêtes » et souscrivent au principe d'« économies de marché libres et concurrentielles dans lesquelles les prix sont fondés sur l'offre et la demande »²⁷. Mais la dimension économique et environnementale ne tarde pas à disparaître des priorités de la C/OSCE, négligée y compris par la diplomatie allemande. Ainsi Ortwin Hennig, chef adjoint de la Mission permanente de l'Allemagne auprès de l'OSCE, écrit-il en 1995 : « Du point de vue allemand, cependant, il est peu probable que l'OSCE puisse encore jouer un rôle autonome et novateur en matière de coopération économique²⁸. » Les deux décennies suivantes ne remettent pas en cause cette situation.

Cette appréciation n'évolue qu'avec le conflit en Ukraine. Si l'hypothèse admise jusque-là est que les relations économiques ont un effet stabilisateur et pacificateur intrinsèque, force est de constater que le différend concernant l'association de l'Ukraine à l'UE constitue l'une des causes centrales du conflit ukrainien. Plus généralement, il apparaît que l'asymétrie dans l'interdépendance économique est susceptible d'être exploitée comme une arme dans un conflit plus large. C'est ainsi que Gernot Erler, représentant spécial nommé dans le cadre de la présidence allemande de l'OSCE en 2016, déclare au Forum économique et environnemental de l'OSCE de 2016 :

■ « Mais il y a un large consensus sur la nécessité de redonner davantage de poids aux questions économiques au sein de l'OSCE, afin de

27. CSCE, Document de la conférence de Bonn sur la coopération économique en Europe tenue conformément aux dispositions pertinentes du Document de clôture de la réunion de Vienne de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (19 mars 1990-11 avril 1990).

28. O. Hennig, *Die KSZE/OSZE aus deutscher Sicht – Kein Wechsel der Unterstützung*, op. cit., p. 129.

susciter la confiance par des propositions concrètes de coopération et de faire progresser les solutions politiques.²⁹ »

Pour souligner l'importance de la dimension économique, la présidence allemande de l'OSCE organise à Berlin, les 18 et 19 mai 2016, une importante conférence économique intitulée *Connectivity for Commerce and Investment*, à laquelle assistent 900 participants de 60 pays, dont une délégation chinoise dirigée par un ministre adjoint des Affaires étrangères. Dans son discours d'ouverture, le ministre des Affaires étrangères Frank-Walter Steinmeier relève que :

- « Si cette conférence constitue une expérience, c'est avant tout parce que nous entendons y discuter de nos ambitions politiques, et ce dans une période de graves bouleversements politiques. Il s'agit d'une expérience parce que nous entendons y discuter de coopération concrète, et ce dans une période où de violents affrontements dans notre espace commun fauchent des vies humaines presque tous les jours. »

Plus précisément, le ministre aborde deux sujets très controversés :

- « Il nous faut, non entrer dans une compétition effrénée entre les différentes initiatives de politique d'intégration, mais plutôt coordonner ces initiatives. »
- « J'ai préconisé notamment un dialogue entre l'UE et l'Union économique eurasiatique, mais aussi, par exemple, avec la Chine dans le cadre de la plateforme UE-Chine. »³⁰

Le concept de « connectivité », quelque peu flou à l'origine, prend ainsi une signification politique plus tangible, évoquant la recherche d'une discussion ouverte à la fois sur les causes économiques des conflits et sur les perspectives offertes par l'interdépendance économique. C'est dans ce contexte que le Conseil ministériel de l'OSCE, lors de sa réunion de Hambourg, adopte une décision intitulée « Renforcement de la bonne gouvernance et promotion de la connectivité »³¹. La notion de connectivité, initialement introduite dans les discussions de l'OSCE par la présidence suisse de l'OSCE en 2014, se trouve ainsi inscrite pour la première fois dans un document de l'OSCE.

29. Discours de Gernot Erler, représentant spécial de la présidence allemande de l'OSCE en 2016, lors du 24^e Forum économique et environnemental de l'OSCE, Prague, 14 septembre 2016.

30. Discours d'ouverture du ministre des Affaires étrangères Frank-Walter Steinmeier à la conférence économique « Connectivity for Commerce and Investment » organisée par la présidence allemande de l'OSCE, 18 mai 2016.

31. Cf. OSCE, Conseil ministériel, Hambourg 2016, Décision n° 4/16, Renforcement de la bonne gouvernance et la promotion de la connectivité, MC.DEC/4/16/Corr.1, 9 décembre 2016.

La dimension humaine

L'Allemagne n'a cessé, dans le cadre de sa politique au sein de l'OSCE, d'accorder une importance toute particulière aux questions liées à la dimension humaine et notamment aux droits de l'homme, à la démocratie et à l'État de droit. Les pôles d'attention spécifiques ont pu varier en fonction du contexte politique. Dans les années 2000, l'État de droit représente un axe important :

- ▀ « La décision du Conseil ministériel n° 7/08 est le fruit d'une initiative de l'Allemagne, pour qui la question de l'État de droit représente par principe un enjeu majeur. »
- ▀ « On estimait plus réaliste de tenter de parvenir à un consensus entre les 56 États participants sur la question de l'État de droit que sur les questions éminemment sujettes à controverse que nous venons d'évoquer. Cette recherche d'un "dénominateur commun" constituait en même temps une tentative de revitaliser la coopération dans la troisième dimension de l'OSCE en dépit du contexte difficile. »³²

Dans son engagement au sein de l'OSCE, l'Allemagne met également l'accent sur la question de l'antisémitisme, avec la « conviction que la lutte contre l'antisémitisme, menée sans relâche depuis des années au niveau national, doit également être poursuivie sans réserve dans le cadre international de l'OSCE »³³. En étroite concertation avec les États-Unis et en dépit d'une certaine résistance jusque chez les États de l'UE, cet engagement aboutit au développement du domaine thématique « tolérance et non-discrimination » au sein des activités de l'OSCE. Deux conférences majeures ont lieu dans les années 2000, l'une sur l'antisémitisme, organisée à Berlin les 28 et 29 avril 2004, l'autre sur le racisme, la xénophobie et la discrimination, se tenant à Bruxelles les 13 et 14 septembre 2004.

32. L. Barth, « Der Ministerratsbeschluss 7/08 zur Stärkung der Rechtsstaatlichkeit – auf der Suche nach dem gemeinsamen Nenner in der dritten Dimension » [La décision n° 7/08 du Conseil ministériel sur le renforcement de l'État de droit : à la recherche du dénominateur commun dans la troisième dimension], in IFSH (Ed.), *OSZE-Jahrbuch 2009*, Baden-Baden 2010, p. 308 et 310. Lorenz Barth compte parmi les anciens membres de la Mission permanente de l'Allemagne auprès de l'OSCE.

33. D. Boden, « Toleranz, Nichtdiskriminierung, Antisemitismus – Zur Entstehungsgeschichte eines neuen Tätigkeitsfeldes der OSZE » [Lutte contre la discrimination et l'antisémitisme : la genèse d'un nouveau champ d'activité au sein de l'OSCE], in IFSH (Ed.), *OSZE-Jahrbuch 2007*, Baden-Baden 2008, p. 199. Dieter Boden a dirigé la Mission permanente de la République fédérale d'Allemagne auprès de l'OSCE de 2002 à 2005.

On observe ces dernières années une recrudescence des atteintes portées par des États autoritaires, désormais au-delà des seuls pays de l'Est, aux engagements, institutions et activités touchant la dimension humaine. Le ministre allemand des Affaires étrangères Frank-Walter Steinmeier en dresse le constat dans un discours prononcé en 2016 à l'occasion de la Réunion de l'OSCE sur la mise en œuvre des engagements concernant la dimension humaine :

- « Tout d'abord, dans les négociations extrêmement difficiles de ces derniers mois sur l'organisation de cette Réunion de mise en œuvre, sans le soutien constructif de la Pologne et de l'Autriche, celle-ci n'aurait probablement pas vu le jour.
- Deuxièmement, au vu de la complexité des conditions dans lesquelles les institutions de l'OSCE doivent travailler aujourd'hui, de la méfiance qu'elles rencontrent souvent, des doutes injustifiés quant à leur impartialité, ou des restrictions imposées à leurs activités.
- Troisièmement, nous sommes témoins de tentatives visant à restreindre à nouveau la portée et la légitimité des droits de l'homme et des libertés fondamentales dont nous avons autrefois reconnu ensemble le caractère non négociable et absolu, au motif parfois que ces droits et libertés seraient en contradiction avec la tradition culturelle de certains pays.
- Et quatrièmement, nous nous alarmons vivement des menaces auxquelles sont exposés, dans de multiples endroits, les défenseurs des droits de l'homme, les journalistes et les citoyens, lorsqu'avec courage, sens critique et engagement ils revendiquent les droits que leurs propres gouvernements se sont engagés à respecter. »³⁴

Ainsi les travaux relatifs à la dimension humaine représentent-ils désormais un effort de défense tenace d'engagements autrefois partagés. Cette lutte figure parmi les priorités de la politique allemande au sein de l'OSCE. Mais l'Allemagne est loin de négliger pour autant les autres dimensions de l'OSCE au profit de la seule dimension humaine.

34. Discours du ministre allemand des Affaires étrangères Frank-Walter Steinmeier prononcé à Varsovie le 19 septembre 2016 lors de la Réunion de l'OSCE sur la mise en œuvre des engagements concernant la dimension humaine.

Investissement de l'Allemagne dans l'OSCE en termes politique, financier et humain

Comparée aux autres pays participants, l'Allemagne investit considérablement et continuellement dans l'OSCE en termes politique et financier ainsi que par son engagement en termes de ressources humaines. Elle assure ainsi deux fois la présidence de l'OSCE : d'abord en 1991 avec Hans-Dietrich Genscher, lorsque cette responsabilité n'exige encore qu'un engagement relativement modeste, puis en 2016 avec Frank-Walter Steinmeier, la présidence requérant alors l'engagement de plusieurs dizaines de collaborateurs. Le poste de secrétaire général se voit également pourvu à deux reprises par des Allemands, Wilhelm Höynck de 1993 à 1996, puis Helga Schmid, nommée en 2020. Le premier Représentant pour la liberté des médias est l'ancien député du *Bundestag* Freimut Duve (1998-2004) tandis que Michael Georg Link, ancien ministre d'État au ministère fédéral des Affaires étrangères, est nommé directeur du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH) de 2014 à 2017.

Participant à hauteur de 10,9 % au budget de l'OSCE, l'Allemagne représente le deuxième contributeur le plus important ; en termes de contributions extrabudgétaires, elle se classe au troisième rang en 2019, après les États-Unis et l'Union européenne, avec un montant de 7,76 millions d'euros³⁵. La Mission permanente allemande auprès de l'OSCE et le département OSCE du ministère fédéral des Affaires étrangères disposent d'un personnel considérable. En termes de personnel détaché, l'Allemagne occupe la quatrième place après les États-Unis, le Royaume-Uni et l'Italie, avec 69 personnes mobilisées en 2019³⁶. Avec le Centre allemand d'opérations de maintien de la paix (*Zentrum für Internationale Friedenseinsätze* [ZIF]) fondé en 2002, l'Allemagne se dote d'une organisation spécialisée dont les tâches vont « de la formation à la sélection et au détachement de personnel civil qualifié, en passant par les analyses et les

35. Cf. OSCE, Secrétaire général, *OSCE Annual Report 2019*, Vienne, 2020, p. 100.

36. *ibid.*, p. 102-103.

conseils »³⁷. Le Centre dispose d'un vivier de 1 400 spécialistes et coopère avec les ministères compétents (Affaires étrangères, Défense, Intérieur, Coopération économique et Développement) et les organisations internationales, notamment l'ONU, l'UE et l'OSCE.

Par ailleurs, le ministère fédéral des Affaires étrangères appuie l'expertise universitaire et la mise en réseau sur les questions liées à l'OSCE. Depuis 2000, il soutient par exemple le Centre de recherche sur l'OSCE (*Centre for OSCE Research [CORE]*) basé à l'Institut de recherche sur la paix et la politique de sécurité de l'Université de Hambourg (*Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg [IFSH]*) ainsi que des projets du Réseau OSCE de groupes de réflexion et d'établissements universitaires (*OSCE Network of Think Tanks and Academic Institutions*), fondé en 2013.

37. Centre allemand d'opérations de maintien de la paix (Zentrum für Internationale Friedenseinsätze [Centre pour les opérations internationales de paix], ZIF), *Unsere Aufgaben* [Nos missions], disponible sur : www.zif-berlin.org.

Conclusion

L'OSCE représente en définitive pour l'Allemagne l'une des plateformes « indispensables » de la politique étrangère multilatérale. La diplomatie allemande s'intéresse principalement à deux volets politiques au sein des activités de l'OSCE. Le premier s'attache à assurer la *soft security* par des moyens civils. Cela comprend l'ensemble des activités liées à la régulation des conflits, ainsi que le large éventail des questions ayant trait à la dimension humaine. La distinction avec le recours à des moyens militaires est nette. Cette position explique les réserves voire le refus de s'engager dans des opérations militaires de maintien de la paix, réclamée par exemple à plusieurs reprises par l'Ukraine. Selon la conception allemande, l'utilisation de moyens militaires doit être réservée à des mandats de l'ONU, de l'OTAN et de l'UE. Cela ne minimise pas le rôle de l'OSCE car l'utilisation de la *soft security* dans tous les cas où cela paraît pertinent reçoit l'assentiment de la diplomatie allemande. Cela est d'autant plus le cas lorsque, comme en Ukraine, l'OSCE peut pallier l'inaction de l'UE et de l'OTAN.

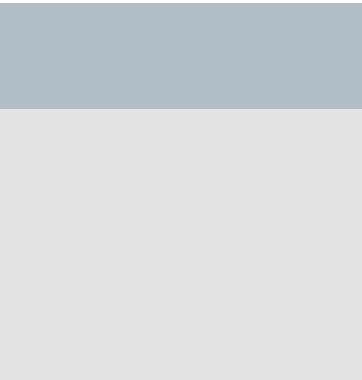
Le deuxième volet porte sur le dialogue permanent entre les 57 États membres de l'OSCE sur les questions d'actualité en matière de sécurité, mais aussi sur les questions fondamentales touchant à la sécurité européenne. Cet axe comprend la gestion des crises, la maîtrise des armements conventionnels, la relation entre les instruments d'intégration économique et les principes et normes sur lesquels repose la sécurité collective. S'il n'est certes plus question depuis longtemps de miser sur l'OSCE comme « système de sécurité collective » ou de « cadre de sécurité paneuropéen » chapotant l'UE ou l'OTAN, elle traite cependant de questions fondamentales de politique européenne de sécurité et de gouvernance. À cet égard, l'OSCE voit son rôle renforcé en agissant comme forum de dialogue avec la Russie que ni l'UE ni l'OTAN ne sont en mesure d'incarner. En tant qu'organisation s'étendant à l'Europe, la Russie et l'Amérique du Nord et promouvant le dialogue, l'OSCE offre de solides atouts –égalité des États, inclusivité, concept global de sécurité – dont les États ne sauraient se priver s'ils entendent résoudre les défis qui se posent à l'Europe en termes de sécurité.

Les tensions entre la Russie et l'Occident vont croissant. Rien ne permet de prévoir la fin de la détérioration des relations, ni *a fortiori* leur amélioration. Le statut que la diplomatie allemande (pour ne citer qu'elle) accordera à l'avenir à l'OSCE dépendra de sa

capacité à éviter toute dégradation de la situation et de sa future contribution à une amélioration pérenne des relations européennes en matière de sécurité. Une amélioration durable de la situation en matière de sécurité européenne soulagerait les États européens d'une lourde charge et renforcerait considérablement la capacité de l'Europe à agir au niveau mondial.

Les dernières publications du Cerfa

- U. Jun, [Élections fédérales allemandes : le retour au pouvoir des libéraux-démocrates du FDP ?](#), *Notes du Cerfa*, n° 162, juin 2021.
- T. Holzhauser, « [Quelle gauche en Allemagne ? Le parti Die Linke en pleine crise identitaire](#) », *Notes du Cerfa*, n° 161, mai 2021.
- P. Maurice, « [Un pacifisme à géométrie variable. Les partis allemands et la participation de la Bundeswehr à des opérations extérieures](#) », *Notes du Cerfa*, n° 160, avril 2021.
- F. C. Matthes, « [La sortie du charbon pour la production d'électricité en Allemagne : un modèle pour l'Europe ?](#) », *Études de l'Ifri*, avril 2021.
- M. Krpata, « [L'automobile, talon d'Achille de l'industrie allemande ?](#) », *Études de l'Ifri*, Ifri, mars 2021.
- U. Eith, « [Le Bade-Wurtemberg sous la direction des Verts – Bilan des deux mandats de Winfried Kretschmann à la tête du Land](#) », *Notes du Cerfa*, n° 159, Ifri, mars 2021.
- A. Lensing, « [Les Verts allemands, un nouveau parti de rassemblement ?](#) », *Notes du Cerfa*, n° 158, janvier 2021.



27 rue de la Procession 75740 Paris cedex 15 – France

Ifri.org