

La présidence suisse du FCS, pilier militaire de l'OSCE

En janvier 2019, ce sera au tour de la Suisse d'assurer la présidence du Forum pour la coopération en matière de sécurité (FCS). Peu connu, le FCS est un organe décisionnel qui fait partie intégrante de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE). Il aborde et négocie chaque semaine à Vienne de mesures concrètes visant à renforcer la sécurité et la stabilité en Europe.

Par Christian Nünlist

En janvier 2019, la Suisse assurera pour quatre mois la présidence du Forum pour la coopération en matière de sécurité (FCS) de l'OSCE à Vienne. Après sa présidence de l'OSCE en 2014, dominée par la gestion de la crise ukrainienne et saluée aux niveaux national et international, la Suisse jouera de nouveau un rôle de premier plan au sein de l'Organisation dans le but de promouvoir la paix et la sécurité en Europe.

Il s'agit en principe d'une mission de routine. Mais depuis le déclenchement de la crise ukrainienne, rien ne relève plus vraiment de l'ordinaire, y compris à l'OSCE. Le durcissement du climat entre la Russie et l'Occident a aussi eu des retombées négatives sur le FCS. Pourtant, le Forum offre des possibilités de contact entre les deux parties, et en particulier entre les armées, ce qui est particulièrement intéressant en temps de crise. Le FCS traite de questions politico-militaires. Ses principales missions sont la négociation et l'adoption de décisions politiquement contraignantes dans les domaines du contrôle des armements et du désarmement, ainsi que de mesures de confiance et de sécurité (MDCS). Le Forum est également chargé de veiller au respect des engagements pris par les États membres de l'OSCE sur ce point et de les aider à les mettre en œuvre.

Préserver la capacité d'action de l'OSCE a toujours été une priorité pour la Suisse. Avec son approche de sécurité globale et



Lors de la 881e réunion du Forum pour la coopération en matière de sécurité, Christian Nünlist (à droite), chercheur au CSS, présente de nouvelles idées concernant le contrôle des armements (25 avril 2018). OSCE

coopérative et son engagement en faveur d'un dialogue inclusif, l'OSCE reflète des composantes essentielles de la politique étrangère de la Confédération. En outre, l'Organisation est dirigée depuis juillet 2017 par un Suisse: le secrétaire général Thomas Greminger. Son élection peut être considérée comme un signe de reconnaissance pour le rôle constructif qu'a joué la Suisse au sein de la plus grande organisation régionale de sécurité du monde avec ses 57 États membres, dont les États-Unis et la Russie.

La Suisse se considère comme un bâtisseur de ponts dans le cadre de la crise euro-

péenne qui oppose la Russie à l'Occident. Elle soutient ainsi à la fois la gestion de crise de l'OSCE dans le cadre du conflit ukrainien et le dialogue sur les questions essentielles de sécurité européenne, y compris une éventuelle relance à moyen terme du contrôle des armements conventionnels en Europe. Le pays s'engage en outre en faveur d'une meilleure mise en œuvre des acquis politiques en matière de contrôle des armements et d'une modernisation des MDCS. Convenues dans le Document de Vienne, ces mesures prévoient un échange d'informations sur les forces armées, la planification et les dépenses militaires, ainsi que la notification des activités militaires

de grande ampleur et la réalisation de vérifications sur ces aspects.

Fonctionnement du FCS

Le FCS se compose depuis 1992 des délégations des États membres de l'OSCE accréditées à Vienne, représentées par des diplomates et/ou des conseillers militaires. La Suisse a déjà assuré à quatre reprises la présidence du FCS, qui était auparavant d'une durée d'un mois. Sa dernière présidence remonte à 2001–2002. Le principe actuel de rotation sur quatre mois, mis en place en février 2002, permet de mettre l'accent sur certaines questions centrales. En 2019, ce sera la première fois que la Suisse assurera la présidence du FCS sous sa nouvelle forme. Elle compte profiter de ce cycle plus long pour se démarquer en fixant des priorités judicieuses et en renforçant la coordination avec les pays qui lui succéderont à cette fonction.

Au FCS, comme dans tous les forums de l'OSCE, les 57 États membres ont les mêmes droits. Toutes les décisions sont prises par consensus. Chaque État membre de l'OSCE possède donc, *de facto*, un droit de veto. Certes, ce système complique et rallonge souvent le processus. Mais une fois prises, les décisions consensuelles reposent sur une large base et jouissent d'une forte légitimité. La présidence est soutenue dans son travail par la «troïka» du FCS, composée du pays actuellement président, ainsi que de son prédécesseur et de son succes-

La Suisse soutient un dialogue sur les questions clés de la sécurité européenne.

seur. L'engagement de la Suisse s'étendra donc sur une année entière, soit jusqu'en août 2019. La troïka détermine l'ordre du jour du FCS et assure la continuité des travaux du groupe par le jeu de la coordination. La troïka est quant à elle assistée par le secrétariat de l'OSCE.

Pour l'heure, on ne sait pas encore qui va succéder à la Suisse en avril 2019. Dans l'ordre, ce serait au tour du Tadjikistan puis de la Tchétchénie, du Turkménistan et de la Turquie. Le Tadjikistan n'a pas encore fait part de sa décision définitive, ce qui est exceptionnel. Normalement, la plupart des États, y compris les plus petits, s'acquittent de la mission. La Tchétchénie se trouve donc face à deux scénarios: assurer la présidence en avril 2019, juste après la Suisse, ou à l'automne 2019. Comme le Turkménistan n'a pas pris officiellement position non

plus, la Turquie pourrait présider le FCS dès l'automne 2019.

Des idées novatrices

Le FCS a commencé ses travaux le 22 septembre 1992 à Vienne en tant que partie intégrante de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE). Les années 1990 ont été dynamiques pour la CSCE/OSCE. Après la fin de la guerre froide, les idées paneuropéennes d'une sécurité inclusive et coopérative avec la Russie ont donné des ailes à la CSCE. La conférence marathon semi-permanente a été transformée fin 1994 en organisation: l'OSCE.

L'histoire du FCS est marquée par cinq documents normatifs: le *premier* est le «Code de conduite relatif aux aspects politico-militaires de la sécurité», adopté en décembre 1994. Considéré comme l'un des documents fondamentaux de l'OSCE, ce code de conduite traite de la politique de défense des États membres, y compris en temps de paix. Il les oblige à coopérer dans le domaine de la sécurité, à mettre en place et à maintenir un contrôle démocratique des forces armées et à respecter les obligations découlant du droit international (telles que la proportionnalité du recours à la force, y compris dans l'accomplissement des missions de sécurité intérieure). Malgré ces bonnes résolutions, le déploiement en décembre 1994 des forces armées russes en Tchétchénie a constitué une violation massive du code que les chefs d'État et de gouvernement avaient solennellement adopté quelques jours auparavant à Budapest. Ces événements ont mis en évidence la difficulté qu'éprouve l'OSCE à imposer des mesures de confiance et de sécurité aux grandes puissances.

Le *deuxième* document est le catalogue de «Mesures de stabilisation pour les situations de crise localisées» adopté en 1993. Fréquemment rappelé dans les cercles de l'OSCE ces dernières années, ce document offre un point de départ concerté pour une «maîtrise des armements neutre quant au statut» (c'est-à-dire des mécanismes qui peuvent être appliqués même dans des territoires disputés comme la Crimée). À propos des parties impliquées dans un conflit, le catalogue de mesures précise: «Quand ces parties ne sont pas des États, leur identification et, par conséquent, leur participation ultérieure à un processus de prévention, de gestion et/ou de règlement de la crise n'affecte pas leur statut.» Bien que peu connu et n'ayant jamais été mis en pratique

à ce jour, ce catalogue contient des réflexions sur le renforcement de la confiance qui s'avèrent toujours utiles dans les conflits actuels. Il couvre également les forces irrégulières, les acteurs non étatiques et les conflits internes, et peut donc, en principe, s'appliquer aux guerres hybrides modernes. Les États et les parties non étatiques à un conflit, quel que soit leur statut, pourraient ainsi coopérer, si tout le monde est d'accord.

Après les accords de Dayton, les discussions sur le contrôle des armements dans la région ont débouché en janvier 1996 sur un *troisième* document élaboré sous l'égide du FCS: l'«Accord sur les mesures de confiance en Bosnie-Herzégovine». À la suite de cet accord, un grand nombre de systèmes d'armes ont été détruits et la confiance a été rétablie grâce à des mesures de contrôle des armements dans le cadre de la reconstruction en Bosnie-Herzégovine. Un protocole de vérification a été mis en place en vertu du Traité sur les forces conventionnelles en Europe (FCE), dépassant même parfois les conditions prévues. Ce traité a établi un rapport de force militaire entre les pays et fixé des plafonds pour les armes lourdes. L'OSCE s'est ainsi positionnée en tant qu'agence de contrôle des armements efficace dans la région. Il serait possible de s'appuyer sur ce dispositif dans les pays baltes ou sur la mer Noire, deux régions où se concentrent à nouveau des troupes et des manœuvres militaires depuis 2014, et où des MDCS et un contrôle des armements pourraient donc s'avérer bénéfiques.

Le *quatrième* jalon est l'adoption en 2000 d'un document de l'OSCE sur les armes légères et de petit calibre (ALPC) et d'un autre en 2003 sur les stocks de munitions conventionnelles (SMC). Vestiges, pour l'essentiel, de la guerre froide, les armes légères et de petit calibre et les stocks excédentaires de munitions conventionnelles constituent une menace considérable pour les populations, les infrastructures et l'environnement. Ces documents ont notamment permis de détruire des stocks de propergol, un produit de propulsion pour fusées hautement toxique en Albanie ou en Ukraine.

La *cinquième* activité normative marquante a été la modernisation régulière (en 1992, 1994, 1999 et 2011) du Document de Vienne, l'une des grandes réalisations du FCS. Adopté en 1990, le Document de Vienne est la principale MDCS dans l'espace de l'OSCE. Cet accord politiquement contraignant prévoit l'échange et la

vérification d'informations sur les forces armées et sur les activités militaires.

Ce rapide aperçu montre que le FCS a vécu sa période la plus dynamique au cours des dix années qui ont suivi sa création. Aucun temps fort du même ordre n'a eu lieu depuis 2004. Le contrôle des armements a été relégué au second plan entre le début du XXI^e siècle et l'éclatement de la crise ukrainienne en 2014. En outre, les États membres de l'OSCE n'avaient pas la volonté politique d'élaborer de nouveaux documents normatifs. Après les attentats terroristes du 11 septembre 2001, le contrôle des armements conventionnels est apparu peu adapté pour lutter correctement contre les nouvelles menaces à la sécurité. Qui plus est, le fossé grandissant entre la Russie et l'Occident à la suite de l'expansion de l'OTAN à l'Est, de la guerre au Kosovo et des situations en Tchétchénie, en Moldavie et en Géorgie a compliqué l'obtention d'un consensus au sein du FCS sur une meilleure application du régime de contrôle des armements.

Guerre des mots à Vienne

L'un des principaux problèmes est que le contrôle des armements est volontairement associé à des questions politiques qui n'ont pas de rapport. Certains États membres de l'OSCE peuvent ainsi abuser du principe de consensus et du droit de veto dont chaque délégation dispose, par exemple pour prendre en otage la modernisation du régime existant. Après 1999, les conflits territoriaux dans le Caucase du Sud ont bloqué l'adaptation du traité sur les FCE aux nouvelles circonstances, notamment l'adhésion à l'OTAN d'anciens pays du Pacte de Varsovie.

Ce jeu s'est répété depuis l'éclatement de la crise ukrainienne, y compris au FCS. Tant que Moscou ne revient pas sur l'annexion de la Crimée et ne retire pas ses troupes de la partie orientale de l'Ukraine, les États-Unis, le Canada, le Royaume-Uni, les autres États membres de l'OSCE qui affichent leur atlantisme ainsi que l'Ukraine ne sont, en principe, pas prêts à s'engager dans des négociations substantielles avec la Russie. Paradoxalement, la crise ukrainienne a également mis en lumière le besoin d'adapter les régimes hérités du temps de la guerre froide aux conflits du XXI^e siècle. Depuis 2014, des questions militaires telles que l'évolution de la doctrine, les questions de perception ou la nécessité d'une transparence vérifiable reviennent plus souvent sur la table du FCS et, depuis 2017, dans le «dialogue structu-

ré» de l'OSCE sur les questions essentielles de sécurité européenne.

D'une manière générale, la crise ukrainienne est à la fois «une malédiction et une bénédiction» pour l'OSCE, comme l'a observé Thomas Greminger dès 2014. D'une part, le conflit en Ukraine a également entraîné une «guerre des mots» au sein des forums de l'OSCE. Le ton a monté et les discussions à l'intérieur de la «famille de l'OSCE» deviennent de plus en plus dures et intransigeantes. Les lignes sont clairement marquées. Le FCS aborde chaque mercredi le conflit ukrainien, dans des débats qui se sont depuis longtemps ritualisés. D'abord, le représentant ukrainien expose en détail tous les incidents militaires récents dont Kiev tient la Russie pour responsable. Les États-Unis, le Canada, le Royaume-Uni et l'UE prennent ensuite la parole, font part de leur soutien à Kiev et exigent que la Russie respecte les accords de Minsk, restitue la Crimée et se retire du Donbass. Enfin, le représentant russe réitère le point de vue de Moscou sur le conflit. Dans ces conditions, on ne peut plus parler d'un dialogue constructif comme dans les années 1990. Les lignes se sont considérablement durcies et il est devenu très difficile de parvenir à un consensus. Pour autant, l'OSCE reste le meilleur cadre multilatéral pour trouver des solutions politiques. Les contacts sont maintenus dans les couloirs du Hofburg (siège du Conseil permanent de l'OSCE à Vienne) et des échanges informels ont lieu pendant les pauses.

D'autre part, le FCS revient, dans une certaine mesure, sur le devant de la scène depuis 2014. L'adaptabilité du forum et l'intérêt qu'il suscite ont considérablement augmenté. Cependant, l'OSCE, et avant elle la CSCE, était, à l'origine, plus une communauté d'intérêt qu'une communauté de valeurs. Des valeurs et des visions du monde différentes se sont toujours heurtées les unes aux autres en son sein. Le tour de force de l'OSCE est justement de parvenir, par voie de consensus, à des solutions communes et durables aux défis politiques pressants auxquels est confrontée l'Europe en matière de sécurité.

Les priorités de la Suisse pour 2019

Entre le 16 janvier et le 10 avril 2019, la Suisse est appelée à présider 13 réunions officielles du FCS et à trouver les angles les plus constructifs possible pour les questions qui occupent traditionnellement le FCS (voir encadré). Lors de sa présidence, la Suisse compte mettre l'accent sur six domaines.

Présidence suisse du FCS en 2019

16/01/2019	Réunion inaugurale
23/01/2019	Les entreprises militaires et de sécurité privées
30/01/2019	ALPC/SMC I
06/02/2019	Les aspects de la guerre moderne
13/02/2019	Le Document de Vienne 2011
20/02/2019	La sécurité européenne
27/02/2019	Réunion annuelle d'évaluation de l'application (RAEA)
06/03/2019	Les MDCS régionales
13/03/2019	ALPC/SMC II
20/03/2019	La RGSS
27/03/2019	Les femmes, la paix et la sécurité
03/04/2019	Le Code de conduite
10/04/2019	Réunion de clôture

Premièrement, elle consacrera un dialogue de sécurité à l'externalisation vers des acteurs privés de certains aspects du monopole de l'État sur l'usage de la force, avec les défis que cela comporte. En 2006, la Suisse a lancé, en collaboration avec le CICR, une initiative sur l'influence croissante des entreprises militaires et de sécurité privées (EMSP) qui a débouché sur le «Document de Montreux» (2008), premier document international qui fournit un aperçu des obligations auxquelles ces entreprises sont soumises dans les conflits armés en vertu du droit international. La question doit maintenant faire l'objet de discussions plus approfondies au sein de l'OSCE et les bases existantes, dont le Code de conduite de 1994, doivent mieux être utilisées.

Deuxièmement, la Suisse organisera deux réunions sur les armes légères et de petit calibre et les munitions conventionnelles, l'un des rares domaines de la dimension politico-militaire de l'OSCE qui reste dynamique et opérant, malgré le durcissement de l'environnement géopolitique. L'OSCE soutient les États participants en leur apportant une aide financière ou technique, ainsi qu'une expertise. Elle réalise ainsi chaque année 10 à 20 projets, essentiellement en coopération avec les missions de l'OSCE sur le terrain en Europe du Sud-Est et de l'Est, en Asie centrale et dans le Caucase du Sud.

Troisièmement, un dialogue de sécurité sera organisé sur les aspects de la guerre moderne. Le développement rapide des technologies et l'évolution permanente des doctrines des forces armées et de sécurité pour

Lectures conseillées

Hans Lüber, **Schweizer Vorsitz des Forums für Sicherheitskooperation der OSZE**, in: *ASMZ* 11 (2018): 4–6.

Matthias Z. Karádi, **Das Forum für Sicherheitskooperation**, in: *OSZE-Jahrbuch* (1996): 379–391.

Jan Kantorczyk/Walter Schweizer, **Das OSZE-Forum für Sicherheitskooperation (FSK): Bestandsaufnahme und Ausblick**, in: *OSZE-Jahrbuch* (2009): 311–321.

suivre ce mouvement remettent en question l'applicabilité des instruments de l'OSCE. Le sujet sera également examiné sous l'angle du droit international.

Quatrièmement, une réunion du FCS avec le Conseil permanent des ambassadeurs de l'OSCE sur le «dialogue structuré» (DS) lancé en 2016/17 autour des questions politico-militaires était prévue. Contre toute attente et malgré un grand scepticisme de la part des États-Unis comme de la Russie, une initiative du ministre allemand des Affaires étrangères de l'époque, Frank-Walter Steinmeier, visant à relancer le contrôle des armements conventionnels en Europe avait conduit en 2017 à l'instauration d'un «dialogue structuré» (DS) sur les questions de sécurité européenne. L'objectif était de surmonter le blocage politique entre la Russie et l'Occident et de restaurer progressivement la confiance perdue. L'élan des rencontres du DS est, malheureusement, quelque peu retombé en 2018. On ne sait ni sous quelle forme ni sous quel leadership le DS se poursuivra en 2019. Des voix critiques au sein de l'OSCE semblent insister sur que les questions politico-militaires soient à nouveau transférées du DS au FCS. La Suisse, ainsi que des pays tels que l'Allemagne et l'Autriche estiment en revanche qu'il faut maintenir le DS tout en mettant l'accent sur le contrôle des armements conventionnels. Comme l'avenir du DS ne sera pas nécessairement tranché au

début de l'année, la Suisse prévoit désormais de consacrer la réunion de février 2019 entre le FCS et le Conseil permanent à la question générale de la sécurité européenne afin de créer une dynamique pour relancer le SD sous la direction de la Belgique, des Pays-Bas ou de l'Allemagne.

Cinquièmement, la Suisse souhaite revenir, lors d'une réunion du FCS, sur les valeurs et les principes communs énoncés dans le Code de conduite afin de rappeler aux États membres leurs obligations politiques, malgré les violations, en particulier dans le contexte actuel d'affaiblissement de l'ordre de sécurité européen fondé sur des règles. Le Code de conduite a été adopté en 1994 à Budapest. L'année 2019, qui marquera son 25^e anniversaire, offrira l'occasion d'une réflexion critique.

Sixièmement, 2019 devrait être «l'année de la RGSS». La question de la réforme et de la gouvernance du secteur de la sécurité (RGSS) figurait déjà de manière visionnaire dans le Code de conduite de 1994, avant même que les notions de RSS et de RGSS soient connues en tant que telles. Il s'agit en outre de l'un des grands thèmes que la Slovaquie souhaite mettre en avant lorsqu'elle prendra la présidence de l'OSCE en 2019. En effet, l'OSCE n'a pas de vision stratégique globale des activités relevant de la RGSS. Avec le *Centre pour le contrôle démocratique des forces armées* (DCAF) créé en l'an 2000 à Genève, la Suisse est l'un des principaux acteurs mondiaux dans le domaine de la RSS. Forte de cette position, elle entend donner une impulsion à cette question en organisant une réunion conjointe entre le FCS, le Conseil et la présidence slovaque de l'OSCE.

Des petits pas

La Suisse jouit traditionnellement, et plus encore depuis qu'elle a assuré la présidence de l'OSCE en 2014, d'une excellente réputation dans l'environnement multilatéral de l'OSCE, où elle est considérée comme un pays actif, créatif et indépendant. Par conséquent, les États membres de l'OSCE

attendent beaucoup de sa présidence du FCS. Or, aussi nobles que soient les intentions, les conditions géopolitiques et le climat politisé qui règnent également au siège de l'OSCE à Vienne rendent leur concrétisation difficile, même pour une présidence solide. Les instruments existants, mis en place juste après la fin de la guerre froide dans le but d'instaurer une confiance et une sécurité durables, sont peu aptes à faire face à un conflit comme en Ukraine, qui nécessite des actions à court terme. Axés sur le consensus, l'OSCE et son FCS ne sont pas vraiment adaptés pour appliquer des mesures d'envergure visant à créer la transparence. Le contrôle des armements et les MDCS sont d'une manière générale, y compris en dehors de l'OSCE, de plus en plus «pris en otage» par la *realpolitik*, si bien qu'ils perdent de leur force.

Dans ce contexte, il ne faut s'attendre à aucun miracle de la présidence suisse du FCS en 2019. Mais de petits pas pour améliorer la confiance entre la Russie et l'Occident et de nouvelles impulsions constructives pour réduire les risques militaires et assurer l'avenir du contrôle des armements conventionnels en Europe constitueraient déjà de précieuses avancées. C'est pourquoi certains objectifs de la présidence suisse portent délibérément sur des domaines à faible charge géopolitique, comme les armes légères. Le fait que la Suisse, au sein de l'OSCE, choisisse d'œuvrer en premier lieu pour la paix et la sécurité en Europe et pour une meilleure application des obligations imposées par l'OSCE offre un bon exemple de politique étrangère indépendante et engagée.

Dr. Christian Nünlist est chercheur senior au Center for Security Studies (CSS), intégré à l'EPF de Zurich. Il est notamment l'auteur de *Reviving Dialogue and Trust in the OSCE in 2018* (2017) et *Neutrality for Peace: Switzerland's Independent Foreign Policy* (2017).

Les analyses de politique de sécurité du CSS sont publiées par le Center for Security Studies (CSS) de l'ETH Zurich. Deux analyses paraissent chaque mois en allemand, français et anglais. Le CSS est un centre de compétence en matière de politique de sécurité suisse et internationale.

Editeurs: Christian Nünlist, Fabien Merz, Benno Zogg
Traduction: Interserv; Relecture: Fabien Merz
Layout et graphiques: Miriam Dahinden-Ganzoni
ISSN: 2296-0228; DOI: 10.3929/ethz-b-000308330

Feedback et commentaires: analysen@sipo.gess.ethz.ch
Téléchargement et abonnement: www.css.ethz.ch/cssanalysen

Parus précédemment:

Maintien de la paix en Afrique: Mali et Somalie No 236
Une protection intelligente pour des villes intelligentes No 235
Les politiques d'armement européennes No 234
La politique de Trump au Moyen-Orient No 233
Les défis du contrôle des armements nucléaires No 232
Le Bélarus entre Est et Ouest No 231