

Entretien d'Europe
n°81
5 mai 2014

«Tout montre que le "soulèvement" de la Crimée, puis des régions russophones de l'est en avril, a été le fait d'une minorité d'activistes bien organisés soutenus depuis l'extérieur».

Entretien avec Maxime Lefebvre, Ambassadeur de la France auprès de l'OSCE

1. L'OSCE a décidé, une semaine après le référendum organisé en Crimée sur le rattachement de la péninsule à la Russie, l'envoi d'une délégation d'observateurs en Ukraine le 21 mars 2014. Quelle est la mission de ces observateurs ?

Comme leur nom l'indique, ces observateurs sont là pour observer, pour fournir une information objective sur la situation en Ukraine. Ils ont vocation à être déployés à travers tout le territoire, donc en principe aussi en Crimée, qui fait partie des frontières internationales de l'Ukraine. Ils sont censés être attentifs à la situation de sécurité, mais aussi à la question des droits de l'homme et des droits des personnes appartenant à des minorités.

En réalité, la compétence de cette « mission spéciale de surveillance » (special monitoring mission) s'étend bien au-delà de ce rôle d'observation. Les « observateurs » sont aussi là pour contribuer à la stabilisation de la situation en Ukraine, à la restauration de la confiance, à la réduction des tensions, à la promotion du dialogue. L'accord de Genève conclu entre les Etats-Unis, la Russie, l'Ukraine et l'Union européenne le 17 avril leur confie un rôle très opérationnel et très concret dans la pacification du pays, à travers le désarmement des milices, l'évacuation des bâtiments publics et le rejet de la violence. La mission pourrait aussi jouer un rôle

dans le « dialogue national » prévu dans cet accord.

2. Quels sont les enseignements tirés de leur présence sur place et quelles informations ont-ils rapportées ?

La mission a commencé à se mettre en place dès le lendemain de l'accord du 21 mars à Vienne, en utilisant des personnels déjà présents en Ukraine dans le cadre du bureau de coordination de l'OSCE à Kiev (une des nombreuses « missions de terrain » de l'OSCE). Au bout de deux semaines, l'objectif d'une centaine d'observateurs présents sur le terrain, organisés en dix équipes déployées à travers le pays, était atteint. Il est question maintenant de faire passer le nombre d'observateurs à 300 (le mandat de la mission prévoyant qu'il puisse aller jusqu'à 500).

La mission produit des rapports de terrain, y compris des rapports publics. Pour le moment elle s'est concentrée sur les aspects d'ordre public, en particulier dans les régions sensibles de l'est et du sud de l'Ukraine, qui sont les régions majoritairement russophones. Elle a pu observer très pratiquement les manifestations « pro-russes », l'occupation des bâtiments publics. Elle a franchi les « check points » et rendu compte des affrontements entre « pro-russes » et « pro-Maïdan ».

Mais la mission a aussi vocation à observer plus globalement la situation politique dans le pays,

«Tout montre que le "soulèvement" de la Crimée, puis des régions russophones de l'est en avril, a été le fait d'une minorité d'activistes bien organisés soutenus depuis l'extérieur».

notamment sur le plan des droits de l'homme et des relations interethniques, et à jouer un rôle dans la pacification.

3. Les observateurs ont-ils constaté des menaces sur la communauté russophone ? Des actions xénophobes ou antisémites ? Des menées extrémistes ?

Les observateurs n'ont pas constaté que le soulèvement des régions russophones répondait à une politique délibérée de persécution venant de Kiev. Il y a eu au départ, au lendemain du renversement de Viktor Ianoukovitch, une tentative d'abrogation de la loi faisant du russe la deuxième langue du pays, mais cette abrogation n'a jamais été confirmée. Au contraire, tout montre que le « soulèvement » de la Crimée, puis des régions russophones de l'est en avril, a été le fait d'une minorité d'activistes bien organisés soutenus depuis l'extérieur.

Quant aux actions xénophobes, antisémites ou extrémistes de la part des nouvelles autorités de Kiev, ce sont des arguments utilisés par la propagande de Moscou, mais les observateurs n'ont mis en évidence des actions antisémites que dans l'est de l'Ukraine (des tracts menaçants pour la communauté juive distribués à Donetsk).

Cet aspect des choses est en tout état de cause surveillé de près, y compris dans l'ouest de l'Ukraine, non seulement par la mission de l'OSCE, mais aussi par les structures exécutives de l'organisation comme la représentante pour la liberté des médias (Mme Dunja Mijatovic, bosniaque) et la Haute Commissaire aux minorités nationales (Mme Astrid Thors, finlandaise). Ces deux personnalités ont pu se rendre en Crimée, au moins au début de la crise, et ont exprimé leurs vives préoccupations sur les restrictions à la liberté de la presse et sur le sort de la communauté tatare. Le rabbin Andrew Baker, représentant de l'OSCE pour la lutte contre l'antisémitisme, vient lui aussi de faire un rapport tordant le cou aux accusations d'antisémitisme en Ukraine.

4. Qui étaient les observateurs été enlevés dans l'est de l'Ukraine ?

Ce sont des observateurs militaires qui sont présents en Ukraine dans un autre cadre que la mission

spéciale d'observation (« special monitoring mission ») dont je viens de parler. Ils ont été invités par le gouvernement ukrainien au titre du « document de Vienne » sur les mesures de confiance et de sécurité, pour surveiller la situation militaire. C'est une équipe de ces observateurs militaires (dont quatre Allemands et des accompagnateurs ukrainiens) qui a été capturée et retenue en otage à Sloviansk par les séparatistes prorusses, et libérée le 3 mai.

5. Comment qualifieriez-vous la situation en Ukraine en ce moment ?

Instable. La « prise » de la Crimée par la Russie, puis le soulèvement organisé des régions russophones, minent la stabilité politique du pays, confronté par ailleurs à bien d'autres défis (difficultés économiques, blocages structurels, corruption, mauvaise situation des finances publiques, contentieux gazier avec la Russie). L'objectif des Occidentaux, des Etats-Unis, de l'Union européenne, des institutions financières internationales, est de stabiliser la situation, d'aider l'Ukraine, de réussir la transition politique et la tenue des élections présidentielles, d'amorcer un dialogue national pour permettre une réforme constitutionnelle acceptée par tous, de permettre à ce pays de se moderniser, de s'ouvrir et de se réformer, et à ses habitants de vivre en paix et d'améliorer leur situation matérielle, ce qui est leur aspiration de base et bien naturelle, quelles que soient les origines de ces habitants.

6. Alors que l'on assiste à une escalade entre Moscou et Kiev et que la sortie de crise ne semble pas encore avoir été amorcée, quel rôle peut remplir l'OSCE ? Est-elle un médiateur plus crédible que l'ONU dans ce conflit ?

L'ONU est évidemment saisie de ce conflit qui pose des défis majeurs au système mondial de sécurité collective et aux engagements sur lesquels il repose (non recours à la force ; respect de l'indépendance, de la souveraineté et de l'intégrité territoriale des Etats ; respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales). Un projet de résolution a été soumis au Conseil de sécurité de l'ONU, il a été voté par tous ses membres sauf la Russie, la Chine s'étant abstenue. Une résolution a été soutenue à l'Assemblée générale de l'ONU par cent pays. Onze pays seulement ont voté contre (la Russie se retrouvant dans la compagnie de

«Tout montre que le « soulèvement » de la Crimée, puis des régions russophones de l'est en avril, a été le fait d'une minorité d'activistes bien organisés soutenus depuis l'extérieur».

pays comme Cuba, la Corée du nord, la Biélorussie, le Zimbabwe, la Syrie, le Soudan ...), les autres pays s'abstenant (ce fut le cas de tous les BRICS) ou ne prenant pas part au vote.

L'OSCE est plus particulièrement impliquée car elle est une organisation régionale reconnue au titre du chapitre VIII de la Charte de l'ONU : son action s'inscrit donc dans le cadre mondial de la sécurité collective. L'OSCE est d'abord un forum, une enceinte de discussion, une tribune : c'est l'héritage de l'ancienne Conférence pour la sécurité et la coopération en Europe (1973-1975) qui avait débouché sur l'« Acte d'Helsinki » et ses dix principes fondateurs, confirmant et développant les principes de l'ONU sur le territoire de la grande Europe. A l'OSCE comme à l'ONU, la Russie a été placée devant ses responsabilités et confrontée à la violation de ses engagements internationaux. Elle a dû rendre des comptes. Les Occidentaux ne l'ont pas ménagée.

Sur le rôle de médiation, c'est plus compliqué. L'UE a cherché à jouer un rôle de médiateur dans la crise politique en Ukraine, tant que cette crise est restée une crise interne et avant que la Russie ne s'implique directement dans le conflit en s'emparant de la Crimée puis en encourageant le séparatisme des régions russophones. Ce sont les trois ministres des affaires étrangères du « triangle de Weimar » qui ont obtenu le 21 février, avec la participation d'un négociateur russe, un accord prévoyant l'avancement des élections présidentielles en Ukraine (accord rendu caduc le lendemain par la fuite et la destitution du président Ianoukovitch). Lorsque la crise est devenue un conflit russo-ukrainien, la présidence suisse de l'OSCE a tenté de mettre en place une concertation sous la forme d'un « groupe de contact » réunissant les principaux acteurs (les Etats-Unis, l'Ukraine, les grands pays européens dont l'Italie et la Pologne, la Turquie, la Serbie en tant que future présidence de l'OSCE). Ce « groupe de contact », qui n'a jamais été formalisé et auquel les Russes n'ont jamais directement participé, a néanmoins joué un rôle utile pour mettre au point le mandat de la mission en Ukraine, finalement agréé le 21 mars. Par la suite, c'est un format Etats-Unis – Russie – Ukraine – Union européenne qui a négocié l'accord de Genève du 17 avril.

Ce que l'on peut dire, c'est que la concertation internationale dans la crise ukrainienne a été fluctuante, passant alternativement d'enceintes multilatérales où l'on s'affronte mais où l'on dialogue aussi (ONU, OSCE), à des forums de concertation occidentale utilisés comme moyens de pression (G7, UE, OTAN), et à des formats ad hoc de négociation selon les besoins. La concertation entre les capitales, y compris avec la Russie, a été et continue d'être permanente. Pour ce qui est de l'OSCE, la Suisse qui préside l'organisation en 2014 a su faire preuve de leadership : elle n'a jamais été investie d'un rôle officiel de médiation, mais elle a rempli son rôle de facilitateur au moins à Vienne, et a su entretenir une relation de plus en plus confiante et productive avec les « grands acteurs » de cette crise (en particulier l'Allemagne).

7. Peut-on imaginer que, sans réaction de la communauté internationale à cette grave violation du droit international, l'attitude russe fasse tache d'huile et conduise d'autres pays à agir de même sur des territoires à la souveraineté contestée ?

C'est un risque évident. La Russie justifie son action en prenant prétexte de cas où le droit international aurait été violé par les Occidentaux durant les vingt dernières années : guerre du Kosovo, invasion de l'Irak, renversement de Kadhafi en Libye, menaces de bombardements en Syrie, etc. La vérité est que l'agression d'un pays tiers pour lui ravir une partie de son territoire, alors même que la Russie, puissance nucléaire, était garante de l'intégrité territoriale de l'Ukraine par le memorandum de Budapest de 1994, n'a pas de précédent dans l'histoire récente, sinon avec l'invasion du Koweït par Saddam Hussein. Un tel comportement est profondément déstabilisateur pour l'ordre international, pour ses principes, pour le respect des frontières établies.

8. Quelle analyse faites-vous de l'action de la Russie en Crimée ? Est-ce un mouvement prévu de longue date ? Une réaction excessive et surdimensionnée ? Et, dans ce cas, comment l'interpréter ?

Nous n'en savons rien, mais il est probable que le plan

«Tout montre que le "soulèvement" de la Crimée, puis des régions russophones de l'est en avril, a été le fait d'une minorité d'activistes bien organisés soutenus depuis l'extérieur».

appliqué en Crimée était préparé de longue date. Son exécution a d'ailleurs été menée tambour battant et sans coup férir. La décision de le mettre en application peut être interprétée comme la conséquence du changement de pouvoir à Kiev et du risque pour Moscou de « perdre l'Ukraine ». Mais en essayant de se placer du point de vue du Kremlin, on peut se demander si la prise de la Crimée puis la déstabilisation de l'est de l'Ukraine ne vont pas encore accélérer la perte d'influence russe en Ukraine. Tout se passe comme si la Russie essaie de prendre par la force ce qu'elle pense pouvoir sauver, au risque de déchirer le pays, de radicaliser les opposants à la politique de Moscou, et d'unir contre elle tous les Occidentaux. On appelle ça des victoires à la Pyrrhus.

9. La Russie est membre de l'OSCE. Des sanctions sont-elles envisagées à son endroit pour violation de l'Acte final de la Conférence d'Helsinki qui garantissait les frontières en Europe ?

De telles sanctions n'ont pas été envisagées. L'OSCE est une organisation qui fonctionne par consensus, et le recours à des mécanismes de décision sans consensus est rare et fragile. Exclure la Russie, comme on l'a fait au G8, n'est pas une option. Il n'y a pas de base juridique sérieuse pour exclure la Russie ni de l'OSCE ni de l'ONU. Mais la Russie s'est très largement isolée par son comportement. Elle a été sanctionnée par les Occidentaux

(Etats-Unis, Union européenne, Canada, Japon).

10. Quelle initiative pourrait éviter que le dangereux précédent de l'annexion de la Crimée ne se reproduise pas ?

D'abord ne pas reconnaître le fait accompli : tout sera fait pour que l'annexion de la Crimée ne soit pas reconnue, et l'Union européenne prépare les décisions pour en tirer les conséquences juridiques dans ses relations avec ce territoire. Ensuite, la politique de la France et des Européens est inspirée à la fois par le dialogue et la fermeté : le dialogue parce qu'il ne peut y avoir de désescalade et de solution que par la négociation, et l'OSCE est justement un lieu où il faut continuer à parler à la Russie et donner sa chance à une approche coopérative ; la fermeté (les sanctions) parce qu'il faut faire comprendre au Kremlin que sa politique de la force a un coût, et que ce coût ne pourra que s'alourdir s'il persiste dans cette direction. Enfin, il conviendra, si la crise parvient à s'apaiser, de reprendre le chantier de la sécurité et de la confiance en Europe, dont les principes ont été gravement malmenés : encore du travail pour l'OSCE.

Maxime Lefebvre

Ambassadeur de la France auprès de l'OSCE

Retrouvez l'ensemble de nos publications sur notre site :
www.robert-schuman.eu

Directeur de la publication : Pascale JOANNIN

LA FONDATION ROBERT SCHUMAN, créée en 1991 et reconnue d'utilité publique, est le principal centre de recherches français sur l'Europe. Elle développe des études sur l'Union européenne et ses politiques et en promeut le contenu en France, en Europe et à l'étranger. Elle provoque, enrichit et stimule le débat européen par ses recherches, ses publications et l'organisation de conférences. La Fondation est présidée par M. Jean-Dominique GIULIANI.