

Le Sommet d'Astana 2010 : l'OSCE face à ses divisions internes

Par **Anna Deister**, chercheure-stagiaire au GRIP

28 décembre 2010

Résumé

L'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), dont les origines remontent aux années 1970, constitue la plus grande des organisations de sécurité régionale au monde mais vit aujourd'hui dans l'ombre. De plus, elle se trouve face à une série de défis qui risquent de l'affaiblir et de mettre en cause sa raison d'être : ce sont notamment les conflits dits « gelés » qui menacent la stabilité interne et divisent les États participants. Après onze ans depuis le dernier sommet, la présidence tournante kazakhe a réussi à réunir les chefs d'État et de gouvernement de l'OSCE les 1^{er} et 2 décembre 2010 à Astana dans l'objectif de renforcer la confiance et de donner un nouvel élan à l'organisation – objectif ambitieux qui ne semble pas avoir été atteint.

Mots clés : OSCE, sommet d'Astana, conflits gelés, plan d'action, communauté de sécurité.

Abstract

Astana Summit 2010: the OSCE and its internal divisions

The Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE) whose origins date back in the 1970s and is the world's biggest organization for regional security is very little known today. It is facing a series of challenges which might weaken it and question its "raison d'être". Above all, the so-called "protracted" conflicts threaten the internal security and divide OSCE states. Eleven years after the last summit Kazakhstan, currently assuming the rotating presidency of the organization held a summit in Astana on 1 and 2 December. OSCE Heads of States and Governments and top diplomats came together in order to strengthen the confidence building process and step towards a renewal of the organization – an ambitious aim that does not seem to have been reached.

Keywords : OSCE, Astana Summit, protracted conflicts, action plan, security community.

Citation :

DEISTER Anna, *Le Sommet d'Astana 2010 : l'OSCE face à ses divisions internes*, Note d'Analyse du GRIP, 28 décembre 2010, Bruxelles.

URL : http://www.grip.org/fr/siteweb/images/NOTES_ANALYSE/2010/NA_2010-12-28_FR_A-DEISTER.pdf



Introduction

Les 1^{er} et 2 décembre 2010, les chefs d'États et de gouvernements ainsi que d'autres représentants des 56 membres de l'Organisation pour la sécurité et la coopération (OSCE) se sont réunis en sommet à Astana au Kazakhstan, le premier État post-soviétique et asiatique à assurer la présidence tournante de l'OSCE. C'était le premier sommet depuis 1999 – un agenda que l'on peut aussi associer avec l'OTAN qui a tenu un sommet en novembre dernier pour y adopter son nouveau concept stratégique.

Regroupant aujourd'hui presque deux fois plus de pays que l'OTAN, ce qui « fait d'elle la plus importante organisation de sécurité régionale au monde »¹, l'OSCE est toutefois beaucoup moins connue. Les préparatifs du sommet ainsi que son déroulement n'ont pas suscité le même intérêt des médias et de l'opinion publique que le sommet de l'OTAN. Cependant, les défis auxquels l'OSCE doit faire face ne sont pas moins grands : plusieurs « conflits gelés » menacent la sécurité interne de l'Organisation et divisent certains États membres. Pour certains observateurs, l'OSCE traverse actuellement une crise existentielle qui pourrait remettre en cause son existence même. C'est dans ce contexte que s'annonçait le Sommet d'Astana au cours duquel « un nouvel élan » pour cette organisation était attendu².

La présente note d'analyse rappellera dans un premier temps les origines, le fonctionnement et la question du rôle de l'OSCE. Dans un second temps, elle analysera les résultats du Sommet d'Astana et les défis qui attendent l'Organisation.

1. L'OSCE, un acteur silencieux peu connu de l'opinion publique

1.1. Origine : de la CSCE à l'OSCE

L'origine de l'OSCE remonte aux années 1970, lorsque la détente constituait un contexte favorable pour un rapprochement à haut niveau entre les pays de l'Est et l'Ouest. En juillet 1973, les ministres des Affaires étrangères de 35 pays occidentaux et soviétiques – dont les États-Unis et l'URSS – se sont réunis pour lancer ce qu'on appellera par la suite le « processus d'Helsinki ». C'était la première étape en vue de la création de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE). Après deux ans de négociations, l'Acte final d'Helsinki fut signé le 1^{er} août 1975 ; il fixait les « principes régissant les relations mutuelles des États participants » à savoir l'égalité souveraine des États, le non-recours à la force, l'inviolabilité des frontières, l'intégrité territoriale des États, le règlement pacifique des différends, la non-intervention dans les affaires intérieures, le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales et des droits des peuples à disposer d'eux-mêmes³. Trois domaines de sécurité, appelés « corbeilles », dans lesquels la CSCE devait devenir active ont été définis : 1) la coopération dans le domaine politique et militaire, 2) la

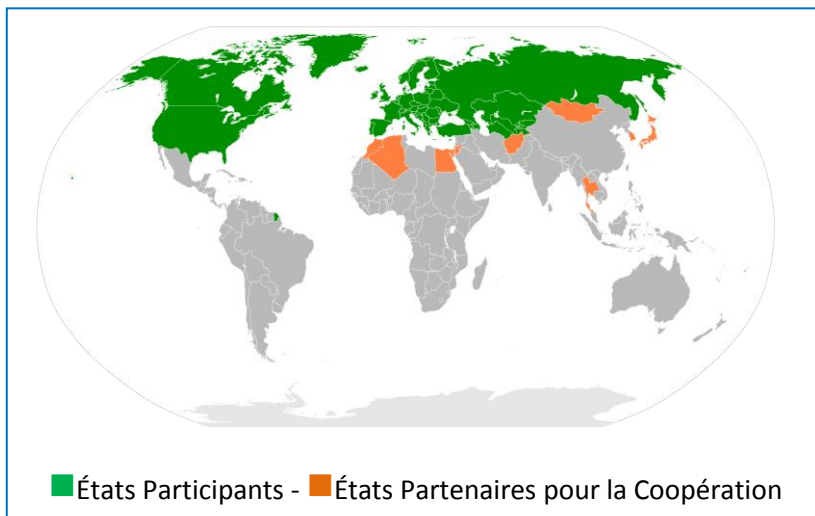
1. Liberti, Fabio, « Au nom de la paix en Europe – Une certaine idée de la sécurité », *Le Monde diplomatique* de novembre 2010, disponible sous <http://www.monde-diplomatique.fr/2010/11/LIBERTI/19867> (consulté le 20.12.2010).

2. Chastel, Olivier, intervenant au nom du Haut représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, cité in *Europe Diplomatie & Défense* n° 365 du 16 novembre 2010.

3. « Origine et évolution de la CSCE/ l'OSCE » (sans date), disponible sous http://www.ena.lu/origine_evolution_csce_osce-1-29111 (consulté le 01.12.2010).

coopération économique et écologique et 3) la coopération dans le domaine des droits de l'homme. C'est en tant qu'« instance multilatérale de dialogue et de négociation »⁴ que la CSCE réunissait périodiquement ses États membres contribuant ainsi à la détente entre les deux blocs.

Lors du Sommet de Paris de novembre 1990, les chefs d'États et de gouvernements ont décidé d'institutionnaliser la CSCE qui, le 1^{er} janvier 1995, est devenue l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE)⁵. Rappelons que l'OSCE a été créée par une succession de déclarations politiques au contenu très varié qui n'ont jamais été soumises à la ratification des Parlements nationaux. Par conséquent, elle n'est pas une véritable organisation internationale à part entière telle que l'OTAN ou l'ONU qui, elles, ont été créées par des traités et disposent d'une personnalité juridique internationale⁶. L'OSCE est néanmoins reconnue en tant qu'accord régional au sens du Chapitre VIII de la Charte des Nations unies⁷.



Elle compte aujourd'hui 56 États participants situés en Europe, en Asie centrale et en Amérique, ainsi que 12 pays partenaires méditerranéens et asiatiques avec lesquels elle entretient des relations privilégiées. Ces pays partenaires peuvent être invités, en tant qu'observateurs, à assister aux divers travaux de l'OSCE.⁸

Sa fonction première est de servir d'« instrument de premier recours pour l'alerte précoce, la prévention des conflits, la gestion des crises et le relèvement post-conflit dans son espace »⁹. Elle a encore pour objectif de constituer un forum de négociations en matière de confiance et de sécurité militaires, de désarmement et de maîtrise des armements¹⁰.

4. France Diplomatie, « Présentation de l'OSCE » du 5 janvier 2010, disponible sous http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/actions-france_830/defense-securite_9035/organisations-internationales-europe_20330/osce_1130/presentation-osce_19946/histoire-organisation_78834.html (consulté le 01.12.2010).
5. Ramelot, Vincent ; Remacle, Eric, *L'OSCE et les conflits en Europe*, Les dossiers du GRIP, Bruxelles : 1995, p. 11.
6. Cf. : Ramelot, Vincent ; Remacle Eric, *L'OSCE et les conflits en Europe*, *op. cit.*, p. 11 et OSCE « Le cadre juridique de l'OSCE » (sans date) disponible sous http://summit2010.osce.org/fr/in_focus/node/255 (consulté le 30.11.2010).
7. La documentation française, « L'OSCE (Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe) » (sans date), disponible sous <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/maintien-paix/osce.shtml> (consulté le 08.12.2010).
8. France Diplomatie, « Présentation de l'OSCE – Fonctionnement » du 5 janvier 2010, disponible sous http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/actions-france_830/defense-securite_9035/osce_1130/presentation-osce_19946/fonctionnement_78837.html (consulté le 01.12.2010).
9. OSCE, « Organisation pour la sécurité et la coopération – En bref » (sans date) disponible sous http://fr.osce.org/index.php?option=com_content&task=view&id=19&Itemid=34 (consulté le 01.12.2010).
10. France Diplomatie « Présentation de l'OSCE – Fonctionnement », *op. cit.*

1.2. Fonctionnement

Afin de remplir sa fonction en tant que forum de consultations et de négociations, l'OSCE dispose de différentes institutions qui ont été renforcées lors du passage de la CSCE en OSCE¹¹.

Le premier groupe englobe les organes de prise de décisions de l'organisation : le Conseil permanent est chargé des consultations politiques, le Conseil ministériel réunit chaque année les ministres des Affaires étrangères et le Forum pour la coopération en matière de sécurité est chargé de la maîtrise des armements et des mesures de confiance et de sécurité (MDCS). Le Forum économique qui se réunit annuellement aborde les facteurs économiques et environnementaux affectant la sécurité des pays membres de l'OSCE. À cela s'ajoute les sommets au cours desquels les chefs d'États et de gouvernement définissent les priorités et donnent à l'OSCE une orientation au plus haut niveau¹². Les décisions, prises par consensus¹³, sont politiquement mais non juridiquement contraignantes. Leur suivi est assuré par un deuxième groupe de structures et d'institutions. Il s'agit de la présidence en exercice (assurée en 2010 par le Kazakhstan), l'Assemblée parlementaire, le Secrétariat, le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH), le Haut-commissaire pour les minorités nationales (HCNM) et le Représentant pour la liberté des médias¹⁴.

Enfin, trois organes supplémentaires complètent cet ensemble d'institutions : le Groupe consultatif commun chargé de promouvoir la mise en œuvre du Traité sur les *Forces conventionnelles en Europe* (FCE) (voir *infra*), la Commission consultative pour le régime « Ciel ouvert », chargée de promouvoir l'application du Traité sur le régime « Ciel ouvert »¹⁵ et la Cour de conciliation et d'arbitrage¹⁶.

La nature de l'OSCE est « essentiellement politique » ; non seulement les décisions politiques sont dépourvues de caractère juridiquement contraignant mais l'OSCE est aussi caractérisée par « l'absence de moyens de contrainte propres [...] pour garantir le respect des engagements pris par [les États participants] »¹⁷. Par conséquent, leur impact dépend avant tout de la volonté de coopération des États participants.

11. Ramelot, Vincent ; Remacle Eric, *L'OSCE et les conflits en Europe*, *op. cit.*, p. 11-12.

12. OSCE « Organisation pour la sécurité et la coopération – Institutions » (sans date) disponible sous http://fr.osce.org/index.php?option=com_content&task=view&id=17&Itemid=32 (consulté le 01.12.2010).

13. L'ensemble des 56 États jouissent d'un statut égal.

14. Pour en savoir plus, voir OSCE « Organisation pour la sécurité et la coopération – Institutions », *op. cit.*

15. Le Traité sur le régime « Ciel ouvert » fut signé en 1992, il permet aux États Parties d'effectuer des vols d'observation au-dessus des territoires des autres États Parties avec des avions non armés. Pour en savoir plus, voir le Traité sur le régime « Ciel ouvert » disponible sous http://www.osce.org/documents/doclib/1992/03/13764_fr.pdf (consulté le 20.12.2010).

16. OSCE « Fiche d'information : Qu'est-ce que l'OSCE ? » (sans date) p. 2, disponible sous http://www.osce.org/publications/sg/2009/01/35857_1220_fr.pdf (consulté le 01.12.2010).

17. A. De Neve, « Diplomatie silencieuse », *Le Monde diplomatique* de novembre 2010, disponible sous http://www.monde-diplomatique.fr/2010/11/DE_NEVE/19870 (consulté le 08.12.2010).

1.3. Le rôle de l'OSCE aujourd'hui ?

Dans plusieurs pays de l'Europe centrale et orientale, l'OSCE a joué un rôle important en soutenant le processus de démocratisation et la mise en place des droits fondamentaux¹⁸. Aujourd'hui, elle mène 18 missions de terrain en Europe du Sud-Est et de l'Est, au Caucase du Sud et en Asie centrale afin de soutenir la démocratisation, la protection des droits de l'homme, le renforcement des institutions, le développement économique et environnemental et pour promouvoir l'État de droit et la résolution des conflits¹⁹. Pourtant, elle semble peu présente dans les médias. Ce paradoxe pourrait s'expliquer par un budget modeste (150.765.000 € pour l'année 2010²⁰), le caractère juridiquement non contraignant des mesures et la transformation des relations mutuelles entre les États membres depuis la fin de la Guerre froide²¹.

L'OSCE se trouve non seulement confrontée à un problème de visibilité mais aussi de cohésion interne car les États participants ont des visions divergentes par rapport à la fonction de l'OSCE : pour les pays occidentaux, les missions principales de l'organisation sont le maintien de la paix et la reconstruction dans les contextes post-conflits tandis que la Russie voit dans l'OSCE plutôt un instrument de la sécurité eurasiatique²². Se pose aussi la grande question de la raison d'être de l'OSCE après la fin de la Guerre froide ainsi que de son efficacité : dépourvue d'instruments militaires, elle est souvent considérée comme un « tigre de papier » dont même le rôle de médiateur peine parfois à se faire prendre au sérieux.²³

Pour Wolfgang Zellner, vice-recteur de *l'Institut pour la paix et la sécurité*, (Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg) de l'Université de Hambourg, l'OSCE conserve toutefois sa place dans le monde actuel. Selon lui, il n'existe actuellement pas d'alternative à l'OSCE et cela est d'autant plus vrai en ce qui concerne les conflits non résolus comme en Moldavie-Transnistrie, en Géorgie ou dans le Haut-Karabagh qui requièrent une approche civile. Il en va de même pour les problèmes transnationaux tels que le terrorisme, le trafic de drogue et la criminalité organisée qui requièrent non pas des divisions militaires mais bien des missions de police²⁴.

18. Paas, Jörg « Erster Gipfel seit elf Jahren : OSZE auf der Suche nach neuer Sicherheitsarchitektur » (30.11.2010) disponible sous <http://www.tagesschau.de/ausland/osze116.html> (consulté le 01.12.2010).

19. Cf. : OSCE « Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe : Missions » (sans date) disponible sous http://fr.osce.org/index.php?option=com_content&task=view&id=30&Itemid=44 (consulté le 01.12.2010).

20. OSCE « OSCE – About : Facts and figures » (sans date) disponible sous <http://www.osce.org/about/19298.html> (consulté le 01.12.2010).

21. A. De Neve, « Diplomatie silencieuse », *op. cit.*

22. Broders, Esther, « Gipfeltreffen verschärft Krise der OSZE » du 2 décembre 2010, disponible sous <http://www.dw-world.de/dw/article/0,,6290480,00.html> (consulté le 07.12.2010).

23. Broders, Esther, « Gipfeltreffen verschärft Krise der OSZE », *op. cit.*

24. Broders, Esther ; Sigrist, Annamaria, « OSZE-Gipfel in Kasachstan eröffnet » du 1^{er} décembre 2010, disponible sous <http://www.dw-world.de/dw/article/0,,6276334,00.html> (consulté le 07.12.2010).

2. Le Sommet d'Astana des 1^{er} et 2 décembre 2010

En tant que premier État de l'ex-URSS, le Kazakhstan a entamé le 1^{er} janvier 2010 la présidence tournante de l'OSCE. L'un de ses objectifs premiers était de tenir un sommet réunissant les chefs d'État et de gouvernement au cours de l'année 2010 « afin d'évaluer la situation dans l'espace de l'OSCE et d'élaborer une feuille de route pour les activités futures de l'Organisation »²⁵. Le sommet sous présidence kazakhe était le huitième dans une série de sommets irréguliers²⁶ qui remonte au Sommet d'Helsinki dont l'Acte final marquera la création de la CSCE en 1975.

2.1. Pourquoi un Sommet ?

Le sommet précédent avait eu lieu en 1999 à Istanbul sous la présidence turque. Onze ans plus tard, l'environnement sécuritaire a changé, notamment à la suite des attentats du 11 septembre 2001 et au déclenchement des conflits en Irak et en Afghanistan²⁷. La situation en Afghanistan – partenaire officiel de l'organisation depuis 2003 – affecte directement la sécurité de trois États de l'OSCE, le Turkménistan, l'Ouzbékistan et le Tadjikistan, qui partagent des frontières communes avec ce pays²⁸.



Président en exercice de l'OSCE, Secrétaire d'État et ministre des Affaires étrangères du Kazakhstan, Kanat Saudabayev (OSCE/Susanna Löff).

En novembre dernier, les chefs d'État et de gouvernement des États de l'OTAN se sont réunis en sommet à Lisbonne pour adopter un nouveau concept stratégique qui tient compte du nouvel environnement de sécurité et guidera l'évolution politique et militaire de l'alliance dans les dix ans à venir. L'OTAN en tant qu'alliance de défense se devait d'opter pour une nouvelle stratégie afin de faire face aux menaces sécuritaires du 21^e siècle. L'OSCE traverse une crise d'identité : même son environnement de sécurité est moins clair et plus ambigu : les « menaces » auxquelles elle doit faire face ne se trouvent pas

seulement à ses portes (voir la situation en Afghanistan) mais aussi à l'intérieur de son territoire puisqu'elle est confrontée à plusieurs « conflits gelés » entre les participants (voir *infra*). D'où le besoin, selon le ministre des Affaires étrangères du Kazakhstan M. Kanat Saudabayev, de définir plus précisément le rôle de l'organisation dans le système des structures internationales et

25. « Message du président du Kazakhstan, Nursultan Nazarbayev, adressé aux participants au Sommet de l'OSCE, qui se tiendra à Astana les 1er et 2 décembre 2010 » in *OSCE Magazine* n° 4/2010, disponible sous http://www.osce.org/publications/osce/2010/11/47772_1567_fr.pdf (consulté le 08.12.2010).

26. Ces sommets ont eu lieu à Helsinki (1975), Paris (1990), Helsinki (1992), Budapest (1994), Lisbonne (1996) et Istanbul (1999).

27. Cf. : CSIS-IND, « 2010 OSCE Summit of Heads of State – An Opportunity for Closer Security Cooperation », *CSIS-IND Policy Brief* n° 6, janvier 2010, p. 1-2, disponible sous http://csis.org/files/publication/100114_CSIS-IND_PolicyBrief6.pdf (consulté le 08.12.2010).

28. OSCE « Partenaires asiatiques » (sans date), disponible sous http://fr.osce.org/index.php?option=com_content&task=view&id=23&Itemid=38 (consulté le 08.12.2010).

régionales de sécurité afin de renforcer la sécurité ainsi que la coopération dans la région de l'OSCE²⁹.

Ce besoin de (re)définir le rôle de l'organisation ne résulte d'ailleurs pas seulement du nouvel environnement de sécurité mais aussi de la dynamique interne. Pour le quotidien russe *Kommersant*, l'OSCE est tombée « quasiment dans le coma » depuis le dernier sommet de 1999³⁰. Depuis 2004, il n'y avait plus de déclarations finales à l'issue du Conseil ministériel qui réunit chaque année les ministres des Affaires étrangères, leurs divergences étant trop importantes. Selon Reinhard Vesper du quotidien allemand *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, les raisons sont toujours les mêmes : la présence de troupes russes en Transnistrie, région moldave aux ambitions séparatistes, malgré l'engagement de retrait pris par la Russie en 1999 à Istanbul ; le rejet de la dimension humaine de l'organisation par la Russie ; et depuis 2008, les effets de la guerre en Géorgie³¹. Aujourd'hui, l'OSCE « est tiraillée notamment entre l'Occident et la Russie »³² et même le secrétaire général de l'organisation, le Français Marc Perrin de Brichambaut, admet le « manque de confiance » et le « défaut de volonté commune » chez les États membres³³. Le fonctionnement de l'organisation qui repose sur le principe du consensus a fortement souffert de ces tensions³⁴, ce qui fait dire à certains journalistes que l'OSCE est une « institution en crise »³⁵.

Le président en exercice de l'OSCE, Kanat Saudabayev, secrétaire d'État et ministre des Affaires étrangères du Kazakhstan, a déclaré qu'« au sein d'une organisation comme la nôtre, qui s'emploie à prévenir, gérer et régler les conflits, [un sommet fait] partie du processus de renforcement de la confiance et reflète le niveau d'engagement contracté par les États pour réaliser des progrès. »³⁶ Il s'agit donc de surmonter la confrontation et de « redonner de l'importance à l'organisation »³⁷ qui « est à la recherche d'un nouvel élan »³⁸.

-
29. Euractiv « In zwei Wochen startet Konferenz in Kasachstan : Saudabajew : OSZE-Gipfel mit Zehn-Punkte-Deklaration » du 15 novembre 2010, disponible sous <http://www.euractiv.de/sicherheit-und-verteidigung/artikel/saudabajew-osze-gipfel-mit-zehn-punkte-deklaration-003932> (consulté le 07.12.2010).
30. *Kommersant* cité par le *Courrier international*, « Sommet de l'OSCE : Beaucoup d'ambitions mais peu d'espoirs » du 1^{er} décembre 2010, disponible sous <http://www.courrierinternational.com/breve/2010/12/01/beaucoup-d-ambitions-mais-peu-d-espoirs> (consulté le 07.12.2010).
31. Vesper, Reinhard, « OSZE-Gipfel : Absturz aus vergrößerter Fallhöhe » in *Frankfurter Allgemeine Zeitung* du 3 décembre 2010, disponible sous <http://www.faz.net/s/RubDDBDABB9457A437BAA85A49C26FB23A0/Doc~EE9B3EF14E5C9450FBB1394118AD43A85~ATpl~Ecommon~Scontent.html> (consulté le 07.12.2010).
32. Le Monde avec AFP « Ouverture du premier sommet de l'OSCE depuis onze ans » du 1er décembre 2010 disponible, sous http://www.lemonde.fr/international/article/2010/12/01/ouverture-du-premier-sommet-de-l-osce-depuis-onze-ans_1447187_3210.html (consulté le 01.12.2010).
33. Le Monde avec AFP, « Ouverture du premier sommet de l'OSCE depuis onze ans », *op. cit.*
34. Broders, Esther ; Sigrist, Annamaria, « OSZE-Gipfel in Kasachstan eröffnet », *op. cit.*
35. Genté, Régis « Le Sommet de l'OSCE tourne au dialogue de sourds » in *Le Figaro* du 2 décembre 2010, disponible sous <http://www.lefigaro.fr/international/2010/12/01/01003-20101201ARTFIG00736-le-sommet-de-l-osce-tourne-au-dialogue-de-sourds.php> (consulté le 07.12.2010).
36. Président en exercice de l'OSCE, Secrétaire d'État et ministre des Affaires étrangères du Kazakhstan, Kanat Saudabayev « Destination Astana » (sans date), disponible sous <http://summit2010.osce.org/fr/viewpoint/node/261> (consulté le 30.11.2010).
37. Euractiv, « Le Kazakhstan veut convoquer un sommet de l'OSCE » du 26 janvier 2010, disponible sous <http://www.euractiv.com/fr/est-mediterranee/kazakhstan-veut-convoquer-sommet-osce-2010/article-189238> (consulté le 03.11.2010).
38. Chastel, Olivier, *op. cit.*

Les deux raisons principales de ce sommet sont donc le renforcement de la sécurité dans la région ainsi que l'avenir de l'organisation elle-même. Le Kazakhstan assure actuellement la présidence tournante et s'est beaucoup investi pour que ce sommet ait lieu à Astana, sa capitale. Selon les autorités kazakhes, le sommet et la présidence étaient l'occasion de contribuer à la sécurité mondiale et de montrer que le Kazakhstan est un partenaire digne et égal aux autres. Le pays souhaitait montrer qu'il était capable de diriger une organisation importante telle que l'OSCE. Les critiques, par contre, reprochent à l'ex-république soviétique d'avoir utilisé ce sommet avant tout pour redorer son image internationale³⁹. En effet, selon les critères mêmes de l'OSCE, la situation politique interne au pays n'est pas un modèle de vertu. Ainsi, les élections dans ce pays ne sont pas libres et seul le parti du président est représenté au parlement. De plus, le président s'est octroyé des pouvoirs et une immunité perpétuels⁴⁰. Pour Viola von Cramon, députée parlementaire au *Bundestag* allemand, le Kazakhstan n'a pas mérité la confiance des autres. Selon elle, le Kazakhstan a imposé ses intérêts et priorités propres, tandis que la plupart des participants auraient espéré au Kazakhstan des réformes politiques intérieures relatives aux droits de l'homme, à la liberté d'expression, à la liberté de presse. C'est le contraire qui s'est produit et la pression est montée, estime-t-elle⁴¹.

2.2. Les défis

Il était entendu dès le départ qu'autant la liste des attentes, défis et ambitions des organisateurs et participants au Sommet était longue, autant les perspectives de résultats étaient peu optimistes. Quatre grands axes devaient être abordés : (1) la réforme de l'organisation et la communauté de sécurité, (2) le plan d'action pour le développement de l'OSCE, (3) l'Afghanistan et (4) les conflits gelés.

2.2.1. La réforme de l'organisation et la communauté de sécurité euro-atlantique et eurasiennne

La réforme de l'organisation impliquait plusieurs enjeux, dont la question de l'efficacité dans la prévention et gestion de conflit et les différentes visions en ce qui concerne le type de sécurité pour le continent eurasiatique. En juillet 1992 à Helsinki, les États ont adopté des dispositions sur l'alerte rapide, la prévention des conflits et la gestion des crises⁴². Lors du dernier Sommet de l'OSCE, à Istanbul, une Charte de sécurité européenne fut adoptée dans laquelle les États participants ont convenu, entre autres, « d'adopter [une] Plate-forme pour la sécurité coopérative » ; « de développer le rôle de l'OSCE en matière de maintien de la paix » ; « de créer des équipes d'assistance et de coopération rapides (REACT) »⁴³. Par la suite, le *Document de*

39. Demytrie, Rayhan, « Kazakhstan seeks image boost from OSCE summit » du 1er décembre 2010, disponible sous <http://www.bbc.co.uk/news/world-asia-pacific-11880257> (consulté le 07.12.2010).

40. Le Monde avec AFP « Les pays de l'OSCE échouent à négocier un plan pour relancer leur coopération » du 2 décembre 2010, disponible sous http://www.lemonde.fr/international/article/2010/12/02/les-pays-de-l-osce-echouent-a-negocier-un-plan-pour-relancer-leur-cooperation_1448309_3210.html (consulté le 07.12.2010).

41. Broders, Esther ; Sigrist, Annamaria « OSZE-Gipfel in Kasachstan eröffnet », *op. cit.*

42. « Document du Sommet d'Helsinki : Les défis du changement (9-10 juillet 1992) », dispositions sur « Alerte rapide, prévention des conflits et gestion des crises (y compris les missions d'enquête et missions de rapporteurs et les opérations de maintien de la paix de la CSCE, règlement pacifique des différends) », disponible sous http://www.ena.lu/document_sommet_helsinki_extrait_alerte_rapide_prevention_conflits_gestion_crises_juillet_1992-1-11989 (consulté le 14.12.2010).

43. « Charte de sécurité européenne » point 1 in *Document d'Istanbul 1999*, p. 1-46, disponible sous <http://fr.osce.org/images/stories/File/pdf/sommets/istan99f.pdf> (consulté le 15.12.2010).

Vienne de 1999⁴⁴, qui s'inscrit dans la continuité du Document de Stockholm de 1986 sur une série de mesures de confiance et de sécurité (MDCS) prévoyait l'échange annuel d'informations militaires, la réduction de risques, et l'observation de certaines activités. Toutefois, ces mesures n'ont pas été suffisantes.

La guerre de Géorgie d'août 2008, opposant la Géorgie d'un côté et l'Abkhazie ainsi que l'Ossétie-du-Sud avec le soutien russe de l'autre, a en effet révélé l'incapacité de l'OSCE à prévenir une guerre entre deux de ses membres. De même, les tensions interethniques meurtrières au Kirghizstan en juin 2010 ont suscité des interrogations sur la capacité de l'organisation en matière de prévention et gestion de crise, notamment en ce qui concerne l'absence de mécanisme pour déployer rapidement des agents pour le maintien de la paix ou une police internationale⁴⁵. L'OSCE n'a effectivement pas été capable d'arriver à un consensus sur des mesures de réaction rapides afin de mettre fin aux massacres et expulsions⁴⁶. Rappelons ici que l'organisation fonctionne selon le modèle intergouvernemental et que toutes les décisions sont donc prises à l'unanimité. Les divergences entre les intérêts des États participants rend dès lors extrêmement difficile une réaction rapide de l'OSCE⁴⁷.

Peu avant la guerre russo-géorgienne, le président russe Dmitry Medvedev avait appelé à un nouveau dialogue de sécurité en Europe avec pour objectif final la rédaction d'un traité juridiquement contraignant⁴⁸. Lors d'une réunion informelle en juin 2009, les ministres des Affaires étrangères ont lancé le « Processus de Corfou », qui vise à rétablir la confiance entre les États et à faire avancer le dialogue sur la sécurité euro-atlantique et eurasiennne. Ceci implique, entre autres, le renforcement du partenariat et de la coopération, une meilleure efficacité de l'organisation et une contribution plus importante à la sécurité dans l'espace commun⁴⁹. Le Processus de Corfou s'est poursuivi par des réunions régulières aboutissant « à la décision de tenir le Sommet d'Astana les 1er et 2 décembre 2010 avec pour objectif de convenir au niveau politique le plus élevé d'un cadre d'action vers une communauté de sécurité euro-atlantique et eurasiennne »⁵⁰. Pour le ministre kazakh des Affaires étrangères, il s'agissait de passer « d'un espace de sécurité à une véritable communauté de sécurité englobant l'immense espace euro-atlantique et eurasiennne. [...] Lorsque nous parlons de communauté, nous espérons arriver à un stade où la sécurité sera la même à tous les niveaux. »⁵¹

44. « Document de Vienne 1999 – Des négociations sur les mesures de confiance et de sécurité », disponible sous http://www.osce.org/documents/fsc/1999/11/4265_fr.pdf (consulté le 14.12.2010).

45 CSIS- IND Task Force, « Formulating an OSCE Summit Agenda : The Security Dimension », Policy Brief n° 8, juillet 2010, p. 2, disponible sous http://csis.org/files/publication/100708_CSIS-IND_PolicyBrief.Nr.8.July2010.pdf (consulté le 08.12.2010).

46. *Idem*.

47. Cf. : Volkov, Vitali ; Ostaptschuk, Markian, « OSZE-Gipfel im Pulverfass Zentralasiens » du 29 novembre 2010, disponible sous <http://www.dw-world.de/dw/article/0,,6277075,00.html> (consulté le 30.11.2010).

48. Cf.: OSCE, « Rétablissement de la confiance : le Processus de Corfou » (sans date), disponible sous http://summit2010.osce.org/fr/in_focus/node/254 (consulté le 15.12.2010).

49. OSCE, « Rétablissement de la confiance : le Processus de Corfou », *op. cit.*

50. *Idem*.

51. Saudabayev, Kanat, ministre des Affaires étrangères du Kazakhstan dans une interview avec *Le Monde diplomatique*, « Au nom de la paix en Europe – Un sommet stratégique », novembre 2010, disponible sous <http://www.monde-diplomatique.fr/2010/11/A/19871> (consulté le 08.12.2010).

2.2.2. Un plan d'action pour le développement de l'OSCE

Dépassant les déclarations de bonnes intentions mais définissant concrètement les champs d'action, un plan d'action aurait pu constituer la feuille de route pour le développement d'une OSCE ravivée. D'après Perrin de Brichambaut, ce plan d'action « devrait contenir les directions principales en matière de réduction des armements, de création d'un climat de confiance, d'énergie et d'environnement »⁵². En ce qui concerne la réduction des armements, rappelons que celle-ci est en principe régie par le Traité sur les *Forces Conventiionnelles en Europe* (FCE)⁵³, signé le 19 novembre 1990 entre les États de l'OTAN et du Pacte de Varsovie. Ce traité « a établi pour [...] cinq principales catégories d'armements un plafond collectif égal pour chacun des deux groupes d'États, [...], à des niveaux considérablement réduits »⁵⁴. Certes, le Traité FCE ne fait formellement pas partie de l'OSCE et tous les membres de l'OSCE n'y adhèrent pas. Toutefois, lors du Sommet d'Istanbul de 1999, les chefs d'États et de gouvernement signataires du Traité FCE ont adopté un Traité adapté ainsi qu'une série d'engagements politiques parallèles (dits d'Istanbul). Plusieurs pays de l'OTAN ont par la suite refusé de ratifier le Traité adapté tant que la Russie ne se conformait pas à ses engagements de respecter la souveraineté de la Géorgie et de la Moldavie en retirant ses troupes de leurs territoires⁵⁵. En décembre 2007, la Russie qui « considère cet instrument non seulement comme dépassé mais comme discriminatoire à son endroit, entre autres sous l'angle de ses intérêts stratégiques et dans les flancs, Sud notamment »⁵⁶ a suspendu unilatéralement l'application du Traité FCE.

En plus du projet de rétablir un mécanisme pour la réduction des armements, le plan d'action devait contribuer à créer un véritable climat de confiance et de sécurité entre les États. Les défaillances et les problèmes en cette matière ont été exposés précédemment, les MDCS n'ayant par exemple pas été suffisantes pour éviter la guerre entre la Géorgie et la Russie en 2008. Il faudrait donc de nouvelles mesures pour créer un véritable climat de confiance et de sécurité. De même, la crise du Kirghizstan en juin dernier a révélé le besoin de créer un système d'alertes afin de pouvoir identifier rapidement l'émergence de conflits et de réagir rapidement en cas de crise.

Autre projet problématique pour le plan d'action : une nouvelle mission pour la Géorgie. En 1992, une mission avait déjà été mise sur pied à la suite des conflits armés au sein du pays. Le mandat qui portait initialement sur l'assistance dans les négociations d'un accord politique respectant la paix et la sécurité internationale a été progressivement élargi. La mission de l'OSCE englobait une dimension politico-militaire (règlement du conflit et renforcement de la confiance dans la zone du conflit, destruction d'armes, réforme de la police, action contre le terrorisme, renforcement des capacités en matière de gestion des crises), une dimension humanitaire (démocratisation, droits de l'homme et libertés fondamentales, restauration de l'État de droit) et une dimension

52. Interfax, « Le sommet de l'OSCE doit confirmer l'importance de la liberté des médias » in *Revue de la presse kazakhstanaise – mercredi 17 novembre 2010*, Ambassade de France à Astana, disponible sur http://www.ambafrance-kz.org/france_kazakhstan/spip.php?article697 (consulté le 08.12.2010).

53. « Traité sur les forces armées conventionnelles en Europe », signé le 19 novembre 1990, entré en vigueur en 1992.

54. Champenois, Pierre-Etienne, « De la maîtrise des armements à la non-prolifération : les nouveaux défis de la sécurité coopérative », *Egmont Paper* 26, novembre 2008, p. 21, disponible sous <http://www.egmontinstitute.be/paperegm/ep26.pdf> (consulté le 15.12.2010).

55. CSIS-IND Task Force, « Formulating an OSCE Summit Agenda : The Security Dimension », *op. cit.*

56. Champenois, Pierre-Etienne, « De la maîtrise des armements à la non-prolifération : les nouveaux défis de la sécurité coopérative », *Egmont Paper* 26, novembre 2008, p. 22, disponible sous <http://www.egmontinstitute.be/paperegm/ep26.pdf> (consulté le 15.12.2010).

économique et environnementale (questions économiques et environnementales)⁵⁷. Ce mandat de l'OSCE a expiré le 30 juin 2009, neuf mois après la guerre russo-géorgienne, et n'a pas pu être prolongé en raison du veto de la Russie.⁵⁸

2.2.3. Afghanistan

En 2004, le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH) de l'OSCE « a élargi son action à l'extérieur de la zone OSCE par la mise en place d'une mission *sui generis* d'assistance électorale en Afghanistan ». Une nouvelle mission de ce type a ensuite été déployée pour les élections présidentielles 2009⁵⁹. À cela s'ajoute une assistance dans les domaines de la sécurité des frontières, de la formation de la police et de la lutte contre le trafic de drogues⁶⁰. Toutefois, l'OSCE ne mène pas encore de mission proprement dite en Afghanistan et le sommet d'Astana aurait pu constituer l'occasion d'adopter une décision dans ce sens.

2.2.4. Les conflits gelés en ex-URSS

Le terme de « conflits gelés » fait en général référence aux conflits sécessionnistes non résolus en Azerbaïdjan, en Géorgie et en Moldavie. Les frontières de ces pays, devenus indépendants après l'effondrement de l'URSS, suivaient les délimitations administratives internes à l'ex-URSS mais ne reflétaient pas nécessairement les réalités géographiques, ethniques, religieuses ou linguistiques du terrain⁶¹. Des affrontements voire des guerres civiles ont suivi ce tracé de frontières contesté par des minorités. Des cessez-le-feu y ont mis fin, n'empêchant pas les « incidents sporadiques » et sans apporter de solution durable⁶².

Dans le cas de la Géorgie, le conflit gelé a viré en conflit ouvert lorsque, dans la nuit du 7 au 8 août 2008, la Géorgie a bombardé Tskhinvali, capitale de l'Ossétie du Sud, dans laquelle stationnaient des forces russes sous mandat de l'Organisation des Nations unies. Selon des informations russes, « environ 1500 civils pacifiques, pour la plupart des citoyens russes, ont trouvé la mort ». Du point de vue russe, « [u]ne attaque ciblée massive a été lancée contre le contingent russe de maintien de la paix »⁶³. Par conséquent, la Russie est intervenue militairement en « exer[çant] son droit naturel de légitime défense, consacré par l'article 51 de la Charte des Nations unies »⁶⁴. Le lendemain, un nouveau front s'ouvrait en Abkhazie⁶⁵. Après cinq jours de guerre, un cessez-le-feu

57. Pour en savoir plus voir OSCE, « OSCE Mission to Georgia », 2008, disponible sous http://www.osce.org/publications/mg/2008/02/29837_1073_en.pdf (consulté le 15.12.2010).

58. CSIS- IND Task Force, « Formulating an OSCE Summit Agenda : The Security Dimension », *op. cit.*

59. Représentation permanente de la France auprès de l'OSCE « L'OSCE et l'observation électorale » (sans date) disponible sous <http://www.delegfrance-osce.org/spip.php?article219> (consulté le 08.12.2010).

60. Pour en savoir plus voir OSCE « L'Afghanistan et l'OSCE » (sans date), disponible sous http://summit2010.osce.org/fr/in_focus/node/256 (consulté le 08.12.2010).

61. France Diplomatie, « Regards sur l'OSCE » du 5 janvier 2010, disponible sous http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/actions-france_830/defense-securite_9035/osce_1130/regards-sur-osce_19948/index.html (consulté le 15.12.2010).

62. *Idem.*

63. Churkin, Vitaly, « Letter dated 11 August 2008 from the Permanent Representative of the Russian Federation to the United Nations addressed to the President of the Security Council » disponible sous <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Georgia%20S%202008%20545.pdf> (consulté le 20.12.2010).

64. *Idem.*

65. Thorez, Julien « Géorgie-Ossétie-Russie. Une guerre à toutes les échelles », *EchoGéo*, du 13 février 2009, p. 4, disponible sous <http://echogeo.revues.org/10890> (consulté le 18.12.2010).

en six points a pu être signé le 12 août à l'initiative de la présidence française de l'Union européenne (PFUE) et de la présidence en exercice finlandaise de l'OSCE⁶⁶. Le 26 août 2008, la Russie reconnaissait unilatéralement l'indépendance des républiques séparatistes d'Abkhazie et d'Ossétie du Sud, tandis que les chancelleries occidentales continuaient à reconnaître l'intégrité territoriale et la souveraineté de la Géorgie sur ces régions⁶⁷. À ce jour, le statut de l'Abkhazie et de l'Ossétie-du-Sud divise toujours la Russie et les autres États de l'OSCE.

Dans le Haut-Karabagh (ou Nagorno-Karabagh), le conflit a « éclaté en février 1988, lorsque cette région autonome principalement peuplée d'Arméniens eut annoncé son intention de se séparer de l'Azerbaïdjan »⁶⁸. La proclamation le 2 septembre 1991 de la création de la République du Haut-Karabagh, non reconnue par l'Azerbaïdjan, a déclenché des affrontements armés au cours desquels l'Azerbaïdjan a tenté de restaurer son autorité sur la région. Depuis 1992, des négociations visant à trouver un règlement pacifique sont menées dans le cadre du Groupe de Minsk (GDM) de l'OSCE qui réunit régulièrement les co-présidents du GDM (américain, russe et français) ainsi que les ministres des Affaires étrangères et les présidents arméniens et azerbaïdjanais. Le 12 mai 1994, un cessez-le-feu fut signé à Moscou et depuis, la province ainsi que sept districts azerbaïdjanais autour du Haut-Karabagh sont sous le contrôle arménien. Cependant, les positions respectives de l'Azerbaïdjan et de l'Arménie interdisent pour l'heure tout règlement durable, l'Arménie prenant position pour la république autoproclamée du Haut-Karabagh (qui n'est pas partie prenante aux négociations), tandis que l'Azerbaïdjan insiste sur la préservation de son intégrité territoriale⁶⁹. Ces derniers temps, « les violations du cessez-le-feu se sont multipliées [...] le long de la ligne de contacts entre le Haut-Karabagh et l'Azerbaïdjan »⁷⁰.

Un dernier conflit gelé existe encore entre la Moldavie et la région séparatiste de Transnistrie. Cette dernière, peuplée de 600.000 habitants, a son président, un parlement et même sa propre monnaie⁷¹. C'est en 1990 qu'un mouvement séparatiste transnistrien, refusant la dislocation de l'URSS, a déclaré son indépendance, entraînant une guerre civile de deux ans. Depuis le cessez-le-feu du 21 juillet 1992, une zone de sécurité démilitarisée a été instituée et une force tripartite de 1.200 hommes (Russes, Moldaves et Transnistriens) est chargée du maintien de la paix. L'OSCE s'efforce de faciliter les négociations conduites dans le cadre du format « 5 + 2 » qui comprend la Moldavie, la Transnistrie, trois médiateurs (Ukraine, Russie et OSCE), ainsi que, depuis octobre 2005, deux observateurs (UE et les États-Unis). Toutefois, les progrès sont quasi inexistant depuis février 2006⁷². La Moldavie « insiste sur le retrait des militaires russes de son territoire » tandis que « Moscou s'y refuse, affirmant que la présence du contingent russe est indispensable pour

66. France Diplomatie, « Regards sur l'OSCE », *op. cit.*

67. Le Monde avec AFP et Reuters, « Moscou reconnaît l'indépendance de l'Abkhazie et de l'Ossétie du Sud » des 26 et 27 août 2008, disponible sous http://www.lemonde.fr/europe/article/2008/08/26/moscou-reconnait-l-independance-de-l-abkhazie-et-l-ossetie-du-sud_1088136_3214.html (consulté le 18.12.2010). La Russie mise à part, seuls le Nicaragua, le Venezuela et le petit État insulaire de Nauru, dans le Pacifique, ont suivi l'exemple de Moscou. RIA Novosti, « Abkhazie/Ossétie du Sud: la Russie n'exige pas de reconnaissance du Salvador » du 21 octobre 2010, disponible sous <http://fr.rian.ru/world/20101021/187682685.html> (consulté le 18.12.2010).

68. RIA Novosti, « Haut-Karabakh: l'OSCE condamne les violations du cessez-le-feu » du 6 septembre 2010, disponible sous <http://fr.rian.ru/world/20100906/187371935.html> (consulté le 18.12.2010).

69. *Idem.*

70. *Idem.*

71. Gesine Dornblüth, « Zwischen den Fronten » du 24 novembre 2010, disponible sous <http://www.dradio.de/dkultur/sendungen/weltzeit/1327025/> (consulté le 18.12.2010).

72. France Diplomatie, « Regards sur l'OSCE », *op. cit.*

rétablir l'intégrité territoriale de la Moldavie, tout en conférant un statut particulier et garanti à la Transnistrie »⁷³.

2.3. Les résultats du Sommet

Avant le début du sommet, les médias kazakhs, contrôlés par le régime en place, chantaient les louanges de cet évènement historique qui devait annoncer une nouvelle époque dans la coopération entre les peuples de l'Europe et de l'Eurasie. Des affiches, publicités télévisées et annonces dans les journaux célébraient « l'esprit » d'Astana qui devrait permettre de surmonter les fossés internes⁷⁴. Les 1^{er} et 2 décembre, les chefs d'État et de gouvernement des 56 États membres de l'OSCE et des 12 États partenaires, ainsi que de hauts représentants d'organisations régionales et internationales telles que l'Union européenne se sont enfin rassemblés à Astana⁷⁵. L'heure de la vérité allait sonner : l'OSCE pouvait-elle surmonter ses différends internes, trouver un nouvel élan et entamer une nouvelle étape dans son évolution ?



Les chefs d'État et de gouvernement lors de la photo de famille précédant l'ouverture du Sommet de l'OSCE à Astana, 1er décembre 2010. (OSCE/Vladimir Trofimchuk)

Concernant la question de l'espace de sécurité et la réforme de l'OSCE, aucun accord n'a pu être trouvé : certes, les États s'entendaient sur la nécessité de réformer l'organisation afin de mieux lutter contre l'instabilité sur son territoire ainsi qu'à ses portes. Toutefois, il n'y avait ni propositions concrètes ni accord sur le type de sécurité qui devrait régner sur le continent eurasiatique : « Les uns, Européens de l'Ouest et Américains, ont insisté sur la stabilité régionale, mais aussi sur le respect des droits de l'homme et des valeurs libérales. Les autres, emmenés par la Russie, se sont focalisés sur le seul volet sécuritaire

de l'OSCE »⁷⁶. Le président russe Medvedev a réclamé une réforme pour introduire des règles plus claires « faisant valoir que les principes de coopération au sein de l'OSCE n'avaient pu empêcher la guerre en Géorgie en août 2008 »⁷⁷. Pour la Secrétaire d'État américaine Hillary Clinton, par contre, il ne s'agissait pas d'acquérir de nouveaux droits mais de respecter les règles existantes.⁷⁸

73. RIA Novosti, « UE et Ukraine soutiennent l'intégrité territoriale de la Moldavie (Rompu) » du 22 novembre 2010, disponible sous <http://fr.rian.ru/world/20101122/187931066.html> (consulté le 18.12.2010).

74. Vesper, Reinhard, « OSZE-Gipfel : Absturz aus vergrößerter Fallhöhe », *op. cit.*

75. OSCE, « Les chefs des institutions de l'OSCE insistent sur l'importance des droits de l'homme dans les débats sur la sécurité euro-atlantique et eurasiatique » (sans date), disponible sous http://summit2010.osce.org/fr/press_release/node/460 (consulté le 07.12.2010).

76. Dpa, « Erster Gipfel seit elf Jahren – OSZE auf Selbstfindungskurs » in *n-tv.de* du 1er décembre 2010, disponible sous <http://www.n-tv.de/politik/OSZE-auf-Selbstfindungskurs-article2048716.html> (consulté le 14.12.2010).

77. Europe1.fr, « Medvedev appelle à réformer l'OSCE » du 1er décembre 2010, disponible sous <http://www.europe1.fr/International/Medvedev-appelle-a-reformer-l-OSCE-321381/> (consulté le 14.12.2010).

78. Dpa, « Erster Gipfel seit elf Jahren – OSZE auf Selbstfindungskurs », *op. cit.*

Un autre point fondamental à l'agenda portait sur les conflits gelés (voir *supra*)⁷⁹. Comme on pouvait s'y attendre, aucune percée diplomatique n'a été possible à cet égard⁸⁰.

L'UE a clairement réaffirmé son soutien à la souveraineté et l'intégrité territoriale de la Géorgie et a insisté sur l'accès des observateurs internationaux à l'ensemble du territoire géorgien dont l'Abkhazie et l'Ossétie du Sud⁸¹. La Russie s'y est en revanche fermement opposée⁸².

L'Arménie et l'Azerbaïdjan n'ont pas non plus fait d'avancées concrètes sur la question du Haut-Karabagh. Certes, les « présidents arménien et azerbaïdjanais ont réaffirmé leur engagement à rechercher un règlement final du conflit du Haut-Karabagh sur la base des principes et des normes du droit international, de la Charte des Nations unies, de l'Acte final de Helsinki, ainsi que des déclarations des présidents Medvedev, Sarkozy et Obama à L'Aquila (Italie) le 10 juillet 2009 et à Muskoka (Canada) le 26 juin 2010 »⁸³. Ceci ne les a toutefois pas empêchés de se livrer à une surenchère de prises de bec, le président azerbaïdjanais accusant les Arméniens de crimes de guerre ainsi que de génocide à l'encontre de la population azerbaïdjanaise du Karabakh et des alentours⁸⁴, tandis que le président arménien rétorquait en accusant l'Azerbaïdjan de ne pas manifester d'intérêt pour le règlement du conflit du Haut-Karabagh, ajoutant que « [s]i l'Azerbaïdjan lance une guerre, l'Arménie sera obligée de reconnaître la république du Haut Karabakh, son statut juridique et de renforcer son potentiel pour garantir la sécurité du peuple »⁸⁵.

À défaut d'accord, la déclaration finale omettra totalement les questions relatives à ces conflits.

Le « plan d'action » attendu à l'issue du sommet est également tombé à l'eau. Selon la presse allemande, il a été avant tout la victime du non-accord sur la question de la Géorgie⁸⁶. En effet, la Russie avait annoncé d'emblée qu'elle ne consentirait jamais à la mise sur pied d'une « mission en Géorgie ». Ayant reconnu l'indépendance de l'Abkhazie et de l'Ossétie du Sud, Moscou estimait en effet que la zone de conflit se trouvait en dehors du territoire géorgien⁸⁷. À cela s'ajoutaient les désaccords sur la question du renforcement des instruments de prévention et gestion de crises de l'OSCE⁸⁸. Au lieu d'adopter un plan d'action, les chefs d'États et de gouvernements des pays

79. Genté, Régis, « Le Sommet de l'OSCE tourne au dialogue de sourds » in *Le Figaro* du 2 décembre 2010, disponible sous <http://www.lefigaro.fr/international/2010/12/01/01003-20101201ARTFIG00736-le-sommet-de-l-osce-tourne-au-dialogue-de-sourds.php> (consulté le 07.12.2010).

80. Cf. : Le Monde avec AFP, « Les pays de l'OSCE échouent à négocier un plan pour relancer leur coopération » du 2 décembre 2010, disponible sous http://www.lemonde.fr/international/article/2010/12/02/les-pays-de-l-osce-echouent-a-negocier-un-plan-pour-relancer-leur-cooperation_1448309_3210.html (consulté le 07.12.2010).

81. RIA Novosti, « Sommet de l'OSCE: la déclaration finale omet les conflits en ex-URSS » du 3 décembre 2010, disponible sous <http://fr.rian.ru/world/20101203/188025480.html> (consulté le 14.12.2010).

82. *Idem*.

83. OSCE, « Declaration conjointe des chefs de délégation des pays coprésidents du Groupe de Minsk de l'OSCE et des présidents azerbaïdjanais et arménien » (sans date), disponible sous http://summit2010.osce.org/fr/press_release/node/427 (consulté le 21.12.2010).

84. Vesper, Reinhard, « OSZE-Gipfel : Absturz aus vergrößerter Fallhöhe », *op. cit.*

85. RIA Novosti, « Karabakh: Erevan reconnaîtra l'indépendance en cas d'agression de Bakou » du 2 décembre 2010, disponible sous http://fr.rian.ru/ex_urss/20101202/188015805.html (consulté le 19.12.2010).

86. Cf. Vesper, Reinhard, « OSZE-Gipfel : Absturz aus vergrößerter Fallhöhe », *op. cit.* et Reuters, « Stärkung der OSZE scheitert am Streit Russland-Georgien » du 3 décembre 2010, disponible sous <http://de.reuters.com/article/worldNews/idDEBEE6B20CC20101203> (consulté le 19.12.2010).

87. Vesper, Reinhard, « OSZE-Gipfel : Absturz aus vergrößerter Fallhöhe », *op. cit.*

88. Weitz, Richard, « That Stubborn Euro-Asia Divide » in *The Diplomat* du 7 décembre 2010 disponible sous <http://the-diplomat.com/2010/12/07/that-stubborn-euro-asia-divide/> (consulté le 08.12.2010).

participants n'ont pu qu'affirmer leur appui aux présidences suivantes en vue de l'élaboration d'un plan d'action sur la base des travaux réalisés par la présidence kazakhe⁸⁹.

Faute d'avancées sur les conflits gelés, la réforme de l'OSCE et le plan d'action, les participants sont néanmoins parvenus, à grand-peine après plus de dix heures de négociations, à l'adoption d'une déclaration commune⁹⁰. En treize points, cette déclaration réaffirme les principes sur lesquels repose l'OSCE, insiste sur la protection et la promotion des droits de l'homme et les libertés fondamentales qui constituent la responsabilité première de l'OSCE. La déclaration précise également le rôle important que jouent la société civile et les médias libres pour le respect des droits de l'homme, des libertés fondamentales et de la démocratie. En ce qui concerne les régimes de maîtrise des armes conventionnelles et de renforcement de la confiance et de la sécurité, les États expriment leur appui aux consultations en cours afin d'ouvrir des négociations en 2011. Ils reconnaissent également la nécessité de soutenir les efforts internationaux pour promouvoir la stabilité, l'indépendance, la prospérité et la démocratie en Afghanistan. Enfin, ils réaffirment la nécessité d'élaborer une vision commune d'une « communauté de sécurité » apte à relever les défis du XXI^e siècle, basée sur les principes de l'OSCE et unissant tous les États de l'OSCE. Dans ce but, la présidence suivante étant chargée d'en assurer le suivi.

Conclusion : un premier bilan du Sommet d'Astana

Prolongeant le discours des médias kazakhs en amont du Sommet, le président Nursultan Nazarbayev déclara le premier décembre que « [c]e sommet est le signe de la renaissance de l'OSCE »⁹¹. C'était évidemment le but de la réunion des États participants au plus haut niveau mais a-t-il été atteint ? Pour le président russe, c'était certes « un événement utile » mais il a, « il faut l'avouer, [...] révélé tous les défauts de l'OSCE, notamment une certaine impuissance dans la prise de décisions cruciales »⁹².

Même s'il est un peu tôt pour tirer une conclusion définitive sur l'impact de ce sommet à long terme, un premier bilan semble plutôt négatif : absence de solution pour les conflits régionaux, échec du lancement d'un processus de réforme de l'organisation, incapacité à adopter le plan d'action. Quant à la situation interne au Kazakhstan, les espoirs de réformes et de progrès en matière de droits de l'homme, de la liberté d'expression et des médias ont été déçus⁹³. En comparaison aux sommets précédents qui avaient, à Istanbul en 1999 notamment, produit bon gré mal gré quelques accords majeurs, celui d'Astana est très loin des attentes qu'il avait suscitées. Seule une « banale » déclaration en treize points a finalement pu être adoptée, se bornant à réaffirmer les principes fondamentaux de l'OSCE sans jamais préciser comment les mettre en œuvre⁹⁴.

89. OSCE, « Astana Commemorative Declaration – Towards A Security Community » du 2 décembre 2010, disponible sous http://www.osce.org/documents/mcs/2010/12/48067_en.pdf (consulté le 07.12.2010).

90. Broders, Esther, « Gipelstreffen verschärfte Krise der OSZE », *op. cit.*

91. Le Monde avec AFP, « Ouverture du premier sommet de l'OSCE depuis onze ans », *op. cit.*

92. RIA Novosti, « OSCE : le sommet d'Astana dénote une "certaine impuissance" (Medvedev) » du 7 décembre 2010, disponible sous <http://fr.rian.ru/world/20101207/188060684.html> (consulté le 14.12.2010).

93. Kunze, Thomas, « Der OSZE-Gipfel in Astana – Erfolg für Nasarbajew, Fiasko für die OSZE ? », *Länderbericht der Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.* du 8 décembre 2010, disponible sous http://www.kas.de/wf/doc/kas_21399-1522-1-30.pdf?101208192655 (consulté le 14.12.2010).

94. Weitz, Richard, « That Stubborn Euro-Asia Divide », *op. cit.*

Si les diplomates se montrent simplement déçus, les médias sont bien plus virulents, en particulier la presse allemande, d'ailleurs l'une des rares à avoir couvert l'événement : le quotidien *Frankfurter Allgemeine Zeitung* a parlé du « spectre d'Astana » (« Schreckgespenst Astanas »), l'hebdomadaire *Der Spiegel* n'hésitant pas à parler d'une « catastrophe diplomatique » et d'une OSCE « au chômage » qui « a perdu sa raison d'être »⁹⁵. En ce qui concerne les autres grands médias, le langage était peut-être moins violent. Dans la plupart des autres capitales, l'absence totale de couverture médiatique est en soi révélatrice du peu d'importance accordée à l'événement, contrairement au sommet de l'OTAN des 19 et 20 novembre derniers.

L'évaluation du Sommet d'Astana sur la question de la résolution des différends internes conduit effectivement à un constat d'échec : il n'y a eu aucune percée diplomatique majeure en ce qui concerne les conflits gelés et aucun consensus concret sur la nouvelle communauté de sécurité. Cependant, s'attendre à un dénouement subit de ces vieux « nœud gordiens » aurait été peu réaliste. Selon le quotidien allemand *Süddeutsche Zeitung*, ce sommet aurait pu, tout au plus, marquer un début de débat sur l'avenir de l'OSCE. Le problème est que même ce petit pas n'a pas été franchi⁹⁶ et que le nouvel élan se fait toujours attendre.

* * *

Avec le soutien de la



Wallonie

95. Neef, Christian « Gescheiterter OSZE-Gipfel : Staatschefs blamieren sich auf der Mammutshow » in *SpiegelONLINE* du 3 décembre 2010, disponible sous <http://www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,732638,00.html> (consulté le 08.12.2010).

96. Zekri, Sonja « OSZE-Gipfel in Astana – Zähne Feindbilder » in *sueddeutsche.de* du 1er décembre 2010, disponible sous <http://www.sueddeutsche.de/politik/osze-gipfel-in-astana-zaehe-feindbilder-1.1030955> (consulté le 08.12.2010).