

HAUT-KARABAGH: OBSTACLES À UNE SOLUTION NÉGOCIÉE

Aucune solution politique n'est en vue dans le conflit du Haut-Karabagh entre l'Arménie et l'Azerbaïdjan malgré de longues années de tentatives de médiation internationale. Les parties au conflit se servent surtout des négociations pour maintenir le statu quo, fragile et insatisfaisant à long terme, et temporiser. Les acteurs externes n'ont pas la volonté ou l'influence nécessaire pour percer le blocus politique. Cette constellation empêche de façon durable le règlement du conflit.



La Russie en tant que médiateur mitigé: Dmitri Medvedev et les présidents azerbaïdjanais et arménien, Ilham Aliyev (g.) et Serge Sargsian (d.). Astrakhan, le 27.10.2010. Reuters / RIA Novosti

Le conflit du Haut-Karabagh est, contrairement à une perception largement répandue, loin d'être un «conflit gelé». La situation est instable: la «paix négative» – c.-à-d. l'absence de guerre – repose surtout, étant donné l'absence de troupes de paix internationales, sur la dissuasion militaire conventionnelle et l'autoréglementation des parties au conflit. L'Arménie et l'Azerbaïdjan ont conclu en 1994 un cessez-le-feu au respect duquel ils veillent eux-mêmes. Il se produit sans cesse, sur la ligne de contact entre le Haut-Karabagh et l'Azerbaïdjan, des échanges de tir qui font des victimes militaires et civiles. Ces infractions à la trêve augmentent le risque d'une reprise involontaire du conflit. La situation sécuritaire précaire est intensifiée par une rhétorique agressive et une course aux armements asymétrique des parties au conflit.

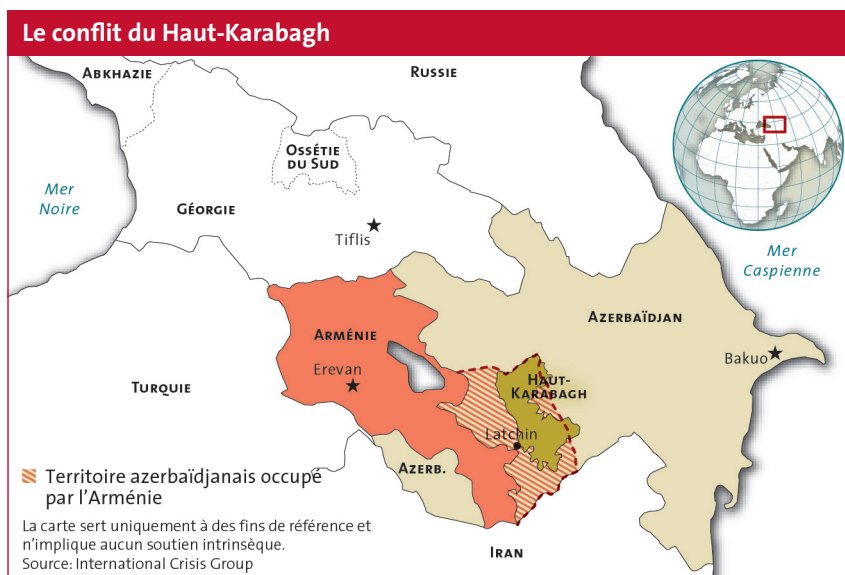
Pourquoi le processus de paix est-il bloqué dans le Haut-Karabagh? Une analyse des intérêts respectifs montre que tant les parties au conflit directement impliquées que les acteurs externes veulent maintenir le statu quo – même si c'est pour des raisons différentes. Les gouvernements arménien et azerbaïdjanais ne semblent rechercher pour le moment aucune solution négociée. Le Groupe de Minsk de l'OSCE, sous la coprésidence de la Russie, de la France et des Etats-Unis, essaie certes depuis des années de servir de médiateur dans le conflit du Haut-Karabagh. Mais les élites politiques des deux pays caucasiens préfèrent utiliser le conflit à leur avantage politique. Le gouvernement de la République de facto du Haut-Karabagh lui-même est formellement exclu des négociations de paix depuis 1998. Le pays, isolé et non reconnu par

la communauté internationale, est représenté par l'Arménie. Les autorités du Haut-Karabagh sont de plus en plus insatisfaites de cette situation.

Le contexte géopolitique ne facilite pas non plus le processus de paix mené par l'OSCE. La Russie, la Turquie et les Etats-Unis, les acteurs les plus influents dans la région, semblent être satisfaits de la situation actuelle en raison de leurs propres intérêts stratégiques. Ils influencent, par leur participation au commerce des armes et des arrangements sécuritaires, la course aux armements et l'inégalité des rapports de force dans la région. L'Union européenne (UE) a une attitude passive même si elle est représentée officiellement par la France dans le Groupe de Minsk. L'Iran aimerait jouer le rôle de médiateur, mais ses possibilités sont plutôt limitées. La Géorgie n'est pas qualifiée pour jouer un rôle de médiateur et n'est pas non plus intéressée par un tel rôle. La Russie joue un rôle clé dans le conflit. Moscou voit le Caucase du Sud comme un bastion stratégique important et considère comme son privilège des activités de médiation au plus haut niveau. Des réflexions politico-militaires limitent ou bloquent donc la marge de manœuvre qui permettrait à une autre partie tierce d'exercer des activités de médiation.

Genèse du conflit

Le conflit du Haut-Karabagh remonte aux luttes entre les Arméniens et les Azerbaïdjanais pour la région au XIX^e siècle. En 1923, le territoire, peuplé d'environ 94% d'Arméniens, a été adjugé sous Staline, dans le cadre de la politique soviétique



des nationalités, à la République socialiste soviétique (RSS) d'Azerbaïdjan. Les Arméniens du Karabagh ont critiqué à maintes reprises leur statut d'enclave et ont demandé en 1945, 1965, 1977 et 1987 d'être transférés à la RSS d'Arménie. Le Kremlin a cependant refusé tous ces efforts pour ne pas créer de précédent pour le reste de l'Union soviétique (URSS).

La population majoritairement arménienne du Karabagh a lancé en 1988 un mouvement d'indépendance s'inscrivant dans le contexte de la politique de perestroïka et de glasnost de Gorbatchev. Ce mouvement a préparé la voie à des mouvements nationalistes, ce qui a entraîné des aspirations à l'indépendance en Arménie et au Karabagh de même que dans toute l'URSS. Les autorités du Karabagh soviétique ont d'abord exigé de nouveau une réunification avec la RSS d'Arménie; elles ont exigé peu après l'indépendance totale. Le bureau politique à Moscou a refusé ces revendications par crainte d'une vague de mouvements nationalistes dans tout le pays.

Après l'effondrement de l'URSS, les aspirations à l'indépendance du Karabagh ont débouché en 1992 sur une guerre entre l'Arménie et l'Azerbaïdjan. Les parties au conflit ont signé en 1994 un cessez-le-feu négocié par la Russie. L'Arménie est sortie vainqueur militaire du conflit et a pris le contrôle du Haut-Karabagh et du couloir de Latchin qui relie le Haut-Karabagh à l'Arménie. L'Arménie a en outre occupé sept provinces azerbaïdjanaises autour du Karabagh (environ 15 % du territoire azerbaïdjanais) pour gagner en profondeur stratégique et créer une zone-tampon (cf. carte).

La guerre s'est soldée par 25 000 à 30 000 morts des deux côtés, 750 000 personnes déplacées du Karabagh et des territoires occupés en Azerbaïdjan ainsi que 360 000 réfugiés arméniens d'Azerbaïdjan. La République du Haut-Karabagh, non reconnue au niveau international, est actuellement un Etat indépendant de facto mais isolé avec un gouvernement élu démocratiquement et environ 140 000 habitants.

Points de litige et parties directement impliquées

Le conflit ethno-territorial du Haut-Karabagh est complexe. Il englobe entre autres des dimensions politiques, socioéconomiques et sécuritaires allant de litiges territoriaux à des hostilités ethniques. Deux principes de droit international entrent en collision du point de vue juridique: l'intégrité territoriale de l'Azerbaïdjan d'une part et le droit du Haut-Karabagh à l'autodétermination d'autre part. Quant au fond, quatre questions clés sous-tendent le conflit: le statut politique du Haut-Karabagh et du couloir de Latchin; le retrait des troupes arméniennes des territoires occupés; les garanties de sécurité pour le Karabagh et l'Arménie en cas de restitution des territoires occupés; et le retour et la réinstallation des Azerbaïdjanais déplacés. Ces questions clés représentent aussi l'essentiel des «principes de Madrid» qui servent de base de travail au processus de paix mené par le Groupe de Minsk (cf. encadré).

La question du statut est le point le plus controversé pour les deux côtés. L'Arménie soutient une indépendance totale du Haut-Karabagh. L'Azerbaïdjan ne prend quant à lui en considération aucune solution ne comprenant pas sa pleine autorité

sur la région. A l'intérieur de cette solution, Bakou est disposée à accorder au Haut-Karabagh un grand degré d'autonomie. Mais la restitution de ses territoires et la réinstallation des personnes déplacées revêtent pour l'Azerbaïdjan une priorité plus importante que la question du statut. Bakou est favorable, pour décanter la question du statut, à la réalisation d'un référendum dans tout l'Azerbaïdjan quant à l'avenir du Haut-Karabagh. L'Arménie insiste pour que le statut du Haut-Karabagh soit éclairci avant un retrait des troupes des territoires occupés et que l'Azerbaïdjan donne des garanties de sécurité.

Le gouvernement de facto du Haut-Karabagh n'est pas prêt à un compromis en ce qui concerne son autonomie. Il exige un référendum qui doit avoir lieu exclusivement dans le Haut-Karabagh et avant le retrait des troupes arméniennes. De son point de vue, des troupes de paix internationales devraient, après un possible accord politique, garantir la sécurité du Haut-Karabagh. Les modalités précises d'un référendum et d'une intervention de troupes de paix sont cependant largement inconnues.

Raisons du blocage des négociations

La raison principale du manque de progrès dans les tentatives de médiation menées par l'OSCE réside dans le fait que tant les adversaires directs que les acteurs externes centraux semblent ne pas vouloir atteindre une solution politiquement viable aux négociations. Le statu quo actuel a beau être peu attrayant à long terme pour les deux côtés, l'Arménie aussi bien que l'Azerbaïdjan considèrent actuellement le conflit comme un jeu où personne ne gagne. C'est pourquoi ils ne sont pas prêts à faire des concessions qui pourraient entraîner une percée des négociations. A cela vient s'ajouter le fait que les sociétés civiles n'ont une influence notable sur les efforts de règlement du conflit ni en Arménie, ni en Azerbaïdjan ni même dans le Haut-Karabagh.

L'Azerbaïdjan croit avoir le temps de son côté et essaie de se donner des avantages par des négociations de longue haleine. Bakou renforce surtout son économie par la production de pétrole et marginalise simultanément l'Arménie dans de gros projets énergétiques régionaux comme la construction de pipelines. Parallèlement, l'Azerbaïdjan s'arme massivement du point de vue militaire et intensifie sa rhétorique. En ce qui concerne une éventuelle prise militaire du Haut-Karabagh, l'Azerbaïdjan

importe de grandes quantités d'armes surtout de Turquie et d'Israël mais aussi de Russie. Le budget de la défense du pays est passé de 175 millions de dollars américains en 2004 à 3,74 milliards en 2012, soit deux fois plus que le budget national arménien global. Malgré les coûts politiques et socio-économiques monumentaux du conflit, l'Azerbaïdjan n'est pas prêt à régler le conflit sous l'égide du Groupe de Minsk dans le cadre existant des négociations.

Le budget de la défense de l'Arménie est plus modeste. Il est passé d'env. 180 millions de dollars américains en 2006 à env. 400 millions en 2012. Mais Erevan a aussi développé son arsenal militaire ces dernières années. L'Arménie se concentre par ailleurs principalement sur l'amélioration de ses structures militaires dirigeantes, de sa capacité de défense, de la formation ainsi que du moral de ses troupes. Erevan voit dans l'alliance de sécurité avec la Russie dans le cadre de l'*Organisation du traité de sécurité collective* (OTSC) une protection importante contre une menace potentielle par l'Azerbaïdjan. Cette alliance militaire prévoit l'engagement de ses membres à la défense collective.

Le gouvernement arménien n'a lui non plus manifestement aucun intérêt pour le moment à voir réussir les négociations malgré les coûts économiques élevés du conflit. Le statu quo permet au Haut-Karabagh d'exercer son droit à l'autodétermination bien que la région soit largement isolée et ne soit pas reconnue par la communauté internationale. Dans le Haut-Karabagh même, les autorités de facto espèrent que l'indépendance s'imposera à la longue comme fait accompli et qu'elle sera donc petit à petit reconnue au niveau international.

Acteurs externes: vecteur de paix ou facteur de perturbation?

La complexité du conflit est aiguësée par la configuration politico-militaire des principaux acteurs externes dans la région, que l'on peut répartir en trois catégories: les acteurs très influents mais qui n'ont guère intérêt à changer le statu quo (Russie, Etats-Unis); les acteurs intéressés par un changement mais peu influents (Turquie, Iran) et les acteurs qui ne sont pas suffisamment motivés ni influents pour faire avancer le processus de paix (UE, Géorgie).

Depuis le début du conflit, la Russie a fait valoir son influence et dominé les négociations menées par le Groupe de Minsk. La position de la Russie est mitigée car le

Les principes de Madrid

Le Groupe de Minsk de l'OSCE a présenté en 2007 les «Principes de base pour un règlement pacifique du conflit du Haut-Karabagh». Ces principes de Madrid servent de base de travail au processus de paix mené par le Groupe de Minsk et comportent les points suivants:

- Restitution des territoires occupés entourant le Haut-Karabagh à l'Azerbaïdjan
- Statut intérimaire pour le Haut-Karabagh garantissant l'autodétermination et la sécurité
- Un couloir terrestre (Latchin) reliant l'Arménie au Haut-Karabagh
- Décision quant au statut juridique du Haut-Karabagh par une future déclaration de volonté revêtant un caractère obligatoire du point de vue politique
- Droit de retour à leurs anciens lieux d'habitation pour toutes les personnes déplacées et les réfugiés
- Garanties de sécurité internationales comportant le stationnement d'une opération de maintien de la paix

pays agit d'une part comme garant de la sécurité de l'Arménie et d'autre part comme médiateur en chef. Son étroit partenariat avec l'Arménie aide la Russie à avoir un point d'ancrage stratégiquement et économiquement important dans le Caucase du Sud, en particulier par rapport à la Turquie et à l'Iran. La Russie a non seulement une présence militaire en Arménie, mais elle y a aussi réalisé d'importants investissements dans les infrastructures clés, comme par exemple dans le secteur de l'énergie, le secteur métallurgique, le secteur des télécommunications et le secteur bancaire. Tout changement du statu quo réduirait la dépendance de l'Arménie vis-à-vis de Moscou et aurait donc surtout des répercussions négatives sur les intérêts stratégiques de la Russie dans les domaines de la sécurité et de l'énergie. Un règlement du conflit minerait aussi à long terme la position de la Russie dans la région. Elle ouvrirait la voie à une coopération économique entre l'Arménie et l'Azerbaïdjan et éroderait donc le monopole russe dans certaines industries, en particulier l'approvisionnement en gaz.

Les Etats-Unis sont aussi impliqués dans le conflit puisqu'ils partagent la présidence du Groupe de Minsk. Washington manque cependant d'intérêts importants et d'influence sur Moscou pour jouer un rôle clé dans l'imposition d'une solution négociée au conflit. Les Etats-Unis entretiennent des relations économiques croissantes avec l'Azerbaïdjan, mais cultivent simultanément une bonne relation avec l'Arménie. Dans l'ensemble, le conflit du Haut-Karabagh joue pour les Etats-Unis un rôle subalterne en matière de politique étrangère. C'est pourquoi Washington fait preuve de réserve dans la médiation.

La Turquie a étendu son domaine d'influence dans le Caucase après l'effondrement de l'URSS. Elle entretient des relations économiques et sécuritaires étroites

tant avec l'Azerbaïdjan qu'avec la Géorgie. La frontière avec l'Arménie est par contre fermée depuis 1993 à la suite du conflit du Haut-Karabagh. La relation tendue avec l'Arménie, surtout troublée par la question de la reconnaissance du génocide arménien pendant la Première Guerre mondiale, constitue pour la Turquie l'un des derniers obstacles l'empêchant de devenir une puissance régionale dans le Caucase du Sud. Istanbul a, sur cette toile de fond, tenté à maintes reprises de jouer un rôle de médiateur au sein du Groupe de Minsk. Mais ses ambitions hégémoniales, ses relations tendues avec l'Arménie et son attitude clairement pro-Azerbaïdjan ne semblent pas convenir à un rôle de médiation.

L'Iran a lui aussi entrepris par le passé quelques tentatives de médiation éphémères. Téhéran a exprimé plusieurs fois sa volonté de jouer un rôle de médiateur dans le litige du Haut-Karabagh. Téhéran se comporte actuellement de manière plutôt passive. Toute une série de facteurs font paraître peu réaliste un rôle de médiation de l'Iran. Téhéran entretient d'étroites relations économiques avec l'Arménie. Ses relations avec l'Azerbaïdjan sont par contre tendues. L'orientation laïque de Bakou est une épine dans le pied de Téhéran. On soupçonne de surcroît en Iran que Bakou attise le séparatisme sous la diaspora azerbaïdjanaise en Iran. Ses relations confrontationnelles avec les Etats-Unis et ses réserves par rapport à l'influence russe dans la région constituent d'autres obstacles pour l'Iran.

L'UE joue un rôle insignifiant dans la résolution du conflit. Malgré les plans d'action pour l'Arménie et l'Azerbaïdjan dans le cadre de la politique européenne de voisinage et en dépit du soutien des initiatives Track II par différentes ONG, l'UE s'est montrée passive et peu engagée dans le processus de paix. Des voix internes encourageant un rôle plus actif de l'UE dans le règlement

du conflit, surtout en ce qui concerne la garantie de la sécurité d'approvisionnement de l'UE en énergie, se font cependant entendre depuis quelque temps.

La Géorgie n'a, en tant qu'Etat voisin immédiat, aucun intérêt à contribuer substantiellement à la résolution du conflit ni la capacité de le faire. La Géorgie et l'Azerbaïdjan entretiennent un étroit partenariat économique, se préoccupent tous deux de l'obtention de leur intégrité territoriale et se méfient tous deux d'une suprématie russe dans le Caucase du Sud. La Géorgie a en outre pu profiter de la position marginalisée de l'Arménie dans le cadre de la coopération régionale dans des projets dans le secteur énergétique et s'imposer comme plaque tournante régionale pour de nombreuses initiatives et activités internationales.

Groupe de Minsk: médiation ou gestion du conflit?

Le Groupe de Minsk de l'OSCE représente la seule plateforme centrale pour la médiation formelle dans le conflit du Haut-Karabagh. Mais elle semble avoir épuisé toutes les approches à sa disposition sans pouvoir produire de percée politique. De nombreuses négociations et rencontres entre les présidents et les ministres de l'Extérieur arménien et azerbaïdjanais n'ont abouti à aucun résultat concret.

Le Groupe de Minsk a été critiqué à maintes reprises pour son caractère exclusif, sa manière d'agir non transparente et son manque de succès dans le processus de paix. L'Azerbaïdjan accuse par exemple le groupe de représenter des intérêts pro-arméniens et d'instrumentaliser les négociations pour maintenir le statu quo en faveur de l'Arménie. Le travail du Groupe de Minsk n'a pas pu être évalué de manière approfondie jusqu'à présent en raison de ses activités continues et de son caractère confidentiel et il est donc difficile de tirer des leçons concluantes à ce stade. Deux faiblesses graves du processus de paix concernant toutes deux l'exclusion des groupes directement impliqués dans le conflit sautent cependant aux yeux: le Haut-Karabagh en tant que partie au conflit directement concernée de même que les sociétés civiles arménienne et azerbaïdjanaise sont formellement exclus du processus de paix. Cette exclusion mine déjà avant une solution politique potentielle la légitimité de cette dernière et affaiblit ainsi la viabilité à long terme d'un éventuel accord de paix.

En dépit de toutes les critiques, il faut cependant reconnaître que le Groupe de Minsk a réussi jusqu'à présent à maintenir la paix fragile et à empêcher une prise militaire du Haut-Karabagh par l'Azerbaïdjan. Etant donné qu'un règlement politique du conflit semble actuellement très lointain, la gestion du conflit par le Groupe de Minsk mérite par conséquent d'être soutenu par les acteurs internationaux. Une nouvelle guerre serait non seulement désavantageuse et très coûteuse pour les parties directes au conflit et leurs populations affectées mais lèserait aussi la sécurité et le développement de toute la région.

Un rôle pour la Suisse?

Etant donné la reprise imminente de la présidence de l'OSCE par la Suisse en 2014, la question se pose de savoir si elle peut aussi contribuer au règlement politique du conflit du Haut-Karabagh. Sur la toile de fond des réalités géopolitiques, des intérêts stratégiques des médiateurs déjà actifs et de leur contrôle quant au processus formel de la médiation, il ne reste plus à la Suisse qu'une petite marge de manœuvre pour participer aux entretiens de médiation officiels (diplomatie Track I). Un engagement soigneusement préparé et à long terme dans le domaine de l'expansion

des capacités et des mesures d'instauration de confiance (en particulier Track II) pourrait par contre être utile au processus de paix malgré les obstacles existants. La condition indispensable à cette fin serait que des conditions définies d'avance soient remplies et que de telles mesures soient mises en œuvre durablement. Une paix durable n'est par exemple guère possible sans la participation des populations civiles arménienne, azerbaïdjanaise et du Haut-Karabagh. La Suisse apporte, avec son expérience dans le domaine de la promotion civile de la paix, de bonnes conditions pour le lancement de nouvelles initiatives Track II, dans la mesure où les parties au conflit le souhaitent et où l'engagement est conforme aux principes de la promotion suisse de la paix.

Editeur responsable: Daniel Trachsler
analysen@sipo.gess.ethz.ch

Experte ayant contribué à cette analyse:
Anna Hess Sargsyan
anna.hess@sipo.gess.ethz.ch

Commande d'analyses et abonnement:
www.css.ethz.ch/cssanalysen

ISSN: 2296-0228

Parus précédemment

- N° 130: La CPI: attentes élevées, bilan mitigé
- N° 129: Whole of Government: entre intégration et démarcation
- N° 128: Stratégies contre la radicalisation djihadiste en Europe
- N° 127: Le Groupe des pays fournisseurs nucléaires à un carrefour
- N° 126: Pooling and Sharing, Smart Defence et la Suisse
- N° 125: Népal: paralysie du processus de paix et engagement suisse
- N° 124: La guerre civile syrienne: entre escalade et intervention
- N° 123: Les révolutions arabes du point de vue d'Israël
- N° 122: Interdiction des armes chimiques: état des lieux et perspectives
- N° 121: Le conflit autour du programme atomique nord-coréen
- N° 120: Sortie de l'atome et approvisionnement énergétique de la Suisse
- N° 119: Somalie: peu de perspectives de paix
- N° 118: L'Arctique: un dégel à potentiel de conflit
- N° 117: Inde-Etats-Unis: un partenariat au potentiel de développement limité
- N° 116: L'OTAN après Chicago: rhétorique intelligente et des incertitudes
- N° 115: Le Myanmar entre réformes politiques et pouvoir militaire
- N° 114: La résolution 1325 de l'ONU au banc d'essai
- N° 113: L'Irak Après le retrait des Etats-Unis: de nouveau au bord du gouffre
- N° 112: Crise de la dette et politique étrangère et de sécurité suisse
- N° 111: Les PPP dans la politique de sécurité: chances et limites
- N° 110: L'OSCE en position difficile
- N° 109: Afghanistan: vague espoir de solution régionale
- N° 108: La puissance protectrice: la renaissance d'une tradition?
- N° 107: Armes atomiques au Moyen-Orient: aucune solution en vue
- N° 106: Politique étrangère suisse après Mme Calmy-Rey
- N° 105: Médiation dans les conflits religieux
- N° 104: Fukushima et les limites de l'analyse des risques