

Haut-Karabagh : de nouveaux paradigmes pour la paix et le développement

Tabib HUSEYNOV

Les peuples arménien et azerbaïdjanais sont entrés dans le XXI^e siècle avec le lourd héritage d'un conflit ethnique et territorial non résolu, celui du Haut-Karabagh¹. En plus de dix ans, ils ne sont pas parvenus à rapprocher leurs positions respectives, sur lesquelles ils campent toujours. Véritable cercle vicieux, le conflit entrave le développement de l'Arménie et de l'Azerbaïdjan et présente des risques d'escalade qui en font une menace potentielle pour la paix et la sécurité internationales.

Notre objectif est d'analyser le processus de résolution du conflit et de suggérer quelques approches qui pourraient œuvrer en ce sens. Une résolution stable et durable suppose un changement radical des stratégies poursuivies non seulement par les parties en conflit, mais également par les médiateurs, qui doivent prendre en compte les incertitudes intrinsèquement liées aux propositions qu'ils avancent. Après un exposé de l'état des négociations et des questions qu'elles soulèvent, nous présenterons les mesures politiques qui selon nous pourraient faire progresser le processus de paix.

¹ Le Haut-Karabagh est une région d'Azerbaïdjan s'étendant sur une superficie d'environ 4 400 km². D'après le recensement de 1989, le dernier avant la guerre, il comptait 189 085 habitants, dont 145 500 Arméniens (76,9 %) et 40 700 Azéris (21,5 %). Les affrontements intercommunautaires entre Arméniens et Azéris se sont transformés en une véritable guerre en 1992-1994, qui s'est conclue par l'occupation du Haut-Karabagh et d'une partie importante des territoires azerbaïdjanais adjacents par les forces arméniennes. D'après les autorités arméniennes du Haut-Karabagh, la population s'élèverait aujourd'hui à 145 000 habitants, tous arméniens, la population azérie ayant fui durant la guerre. Pour plus de détails, voir INTERNATIONAL CRISIS GROUP, *Nagorno-Karabagh : Viewing Conflict from the Ground*, Bruxelles, septembre 2005.

1. L'état des négociations

Conflit ethno-territorial le plus ancien de l'aire postsoviétique, le cas du Haut-Karabagh présente un intérêt pour la réflexion sur les conflits et leur résolution en raison de sa complexité – rôle des héritages historiques, des identités ethniques et du nationalisme –, mais également parce qu'il touche à des questionnements plus généraux : controverses entre auto-détermination et souveraineté, sécession et intégrité territoriale, partition ou coexistence, méthodes démocratiques de résolution de conflit et gestion reposant sur le respect des droits individuels et collectifs, modalités de l'engagement international, par exemple.

Après un rappel historique sur le conflit et les négociations, nous analyserons le processus de paix en nous interrogeant sur la pertinence d'une grille fondée sur les intérêts des acteurs.

A. *Les origines du conflit*

Le Haut-Karabagh fait l'objet d'un conflit depuis la première guerre mondiale. A la suite de l'effondrement de l'empire russe, l'établissement des frontières entre les Etats-nations du Caucase méridional, région hétérogène sur le plan ethnique, entraîna un conflit entre Arméniens et Azéris. En avril 1920, l'Armée rouge envahit l'Azerbaïdjan sans rencontrer de résistance majeure, dans la mesure où l'essentiel des forces de l'Azerbaïdjan sont alors engagées dans un conflit militaire avec l'Arménie voisine à propos des régions du sud-est de l'Azerbaïdjan, le Haut-Karabagh et le Zanguézour.

Les Soviétiques ont cherché à apaiser les conflits tout en conservant des leviers politiques pour peser sur les nouvelles républiques. En 1920-1921, ils maintiennent le Nakhitchévan et le Haut-Karabagh, revendiqués par l'Arménie, en Azerbaïdjan, mais concèdent le Zanguézour qui se trouve entre les deux à l'Arménie, coupant ainsi l'exclave du Nakhitchévan du reste du territoire de l'Azerbaïdjan (voir carte). C'est cette politique du « diviser pour régner » qui préside, en 1923, à la création de la région autonome du Haut-Karabagh dans des frontières dessinées de telle sorte que les Arméniens se trouvent majoritaires sur un territoire entouré de régions entièrement peuplées d'Azéris.

Durant pratiquement toute la période soviétique, Arméniens et Azéris y vivent en paix les uns à côtés des autres. Les problèmes du passé, non résolus, resurgissent à la faveur de la perestroïka de M. Gorbatchev, de la dégradation de la situation économique et de l'affaiblissement du pouvoir central à la fin des années 1980. Dans un contexte où l'agitation civique et les revendications ethniques gagnent l'ensemble de l'Union soviétique, le conflit arméno-azerbaïdjanais du Haut-Karabagh est le premier à éclater.

Début 1988, une pétition signée par des milliers d'Arméniens demandant le transfert du Haut-Karabagh à l'Arménie est adressée aux autorités centrales. En dépit d'une forte opposition des Azerbaïdjanais, l'Arménie et la majorité arménienne de l'administration locale du Haut-Karabagh décident d'unifier leurs territoires respectifs. Arméniens et Azéris sont contraints de fuir les violences en Azerbaïdjan et en Arménie ; des violences intercommunautaires éclatent sporadiquement au Haut-Karabagh : c'est bientôt l'escalade.

En décembre 1991, les autorités arméniennes du Haut-Karabagh organisent un référendum sur l'indépendance auquel participe la population arménienne de la région, mais qui est boycotté par la population azérie. L'indépendance est autoproclamée, mais elle ne sera jamais reconnue au niveau international, y compris par l'Arménie. Le conflit dégénère en guerre ouverte à partir du début 1992, et se conclut par l'occupation par les forces arméniennes d'Arménie et du Haut-Karabagh, des territoires adjacents qui constituent 16 % du territoire de l'Azerbaïdjan². Le Conseil de sécurité des Nations unies adopte en 1993 quatre résolutions demandant le retrait des territoires occupés, retrait qui n'a jamais été effectif³.

C'est en 1994 que la phase active du conflit prend fin avec la signature d'un accord de cessez-le-feu qui entérine *de facto* les gains militaires arméniens.

Les parties ont globalement su maintenir le cessez-le-feu en vigueur en dépit de violences occasionnelles qui ont donné lieu à des affrontements de faible intensité causant des victimes ; elles ne sont en revanche parvenues à aucun accord.

On estime à 30 000 morts et 50 000 blessés le nombre de victimes totales du conflit. Entre son déclenchement début 1988 et le cessez-le-feu de 1994 qui reste en vigueur aujourd'hui, on estime que 300 000 Arméniens ont fui l'Azerbaïdjan, 185 000 Azéris ont fui l'Arménie, et 620 000 Azéris ont fui le Haut-Karabagh et les territoires occupés adjacents⁴. En outre, 30 000 déplacés arméniens d'autres régions d'Azerbaïdjan se sont installés au Haut-Karabagh, après avoir vécu un temps en Arménie ou dans d'autres Etats⁵. Enfin, selon des sources arméniennes, 70 000 des Arméniens qui vivaient avant la guerre en Azerbaïdjan se seraient installés dans des pays tiers⁶. Si l'on ajoute à cela les Azéris chassés de la région, cela signifie qu'environ les deux tiers de la population vivant au Haut-Karabagh avant la guerre – Arméniens et Azéris confondus – n'y résident plus aujourd'hui⁷.

Le conflit du Haut-Karabagh est le seul du Caucase du Sud à impliquer deux Etats, l'Arménie et l'Azerbaïdjan, et, à ce titre, il constitue le principal obstacle à la coopération ou à l'intégration régionale, excluant de fait l'Arménie de tous les projets dans lesquels l'Azerbaïdjan est partie prenante. Cette dernière contrôle le Haut-Karabagh, tant militairement qu'économiquement : plus de la moitié des forces arméniennes du Haut-Karabagh seraient des citoyens arméniens, Erevan assure quelque 50 % du budget du Haut-Karabagh, où la monnaie d'usage est le dram, devise arménienne⁸. Les évolutions politiques en Arménie et au Haut-Karabagh sont si

² US CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY, *The World Factbook 2009 : Azerbaijan*, Washington, 2009, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/aj.html>.

³ Il s'agit des résolutions suivantes : 822 (1993), du 30 avril 1993, 853 (1993) du 29 juillet 1993, 874 (1993), du 14 octobre 1993 et 884 (1993) du 12 novembre 1993. Les textes de ces quatre résolutions sont disponibles à l'adresse <http://www.un.int/azerbaijan/undocs.php>.

⁴ Statistiques du HCR, *REFWORLD*, Centre for Documentation and Research, *Background paper on Refugees and Asylum Seekers from Azerbaijan*, Genève, octobre 1999, p. 2, <http://www.unhcr.org/publ/RSDCOI/3ae6a6504.pdf>.

⁵ *Nagorno-Karabakh : Viewing the Conflict from the Ground*, *ibid.*, p. 6.

⁶ *Ibid.*, note 2, p. 4.

⁷ *Ibid.*

⁸ *Ibid.*, p. 9 et p. 12.

étroitement imbriquées que les deux derniers présidents d'Arménie, Serge Sarkissian, en fonction depuis février 2008, et son prédécesseur Robert Kotcharian, sont arrivés au pouvoir alors qu'ils dirigeaient *de facto* l'administration arménienne au Haut-Karabagh.

B. Des négociations épineuses

Le groupe de Minsk, coprésidé par les Etats-Unis, la Russie et la France, est depuis 1992 le fer de lance des efforts de médiation. Au sommet de Lisbonne de 1996, l'OSCE avait préconisé une solution fondée sur l'intégrité territoriale de l'Azerbaïdjan, un degré maximal d'autonomie pour le Haut-Karabagh au sein de l'Azerbaïdjan et des garanties de sécurité pour le Haut-Karabagh et l'ensemble de sa population. Ces principes avaient été acceptés par tous les Etats membres de l'OSCE mais avaient buté sur le *veto* de l'Arménie⁹.

En mai et septembre 1997, l'OSCE a été à l'initiative de deux propositions, nommées respectivement « résolution globale » et « méthode par étapes ». Selon l'approche globale, les parties devaient parvenir à un accord global sur l'ensemble des différends, y compris sur le statut du Haut-Karabagh, appelé à rester formellement au sein de l'Azerbaïdjan tout en conservant sa souveraineté. Cette proposition a été refusée par les autorités arméniennes du Haut-Karabagh, et acceptée, avec des réserves importantes, par l'Arménie et l'Azerbaïdjan en tant que base de négociation. La méthode par étapes présentée peu après par les médiateurs différait en ce sens qu'elle préconisait d'abord le retrait arménien des territoires occupés azéris hors du Haut-Karabagh (à l'exception de la province de Latchine, qui fait la jonction entre l'Arménie et le Haut-Karabagh), le retour chez eux des populations déplacées, la levée des embargos économiques, les négociations finales sur le statut du Haut-Karabagh ne devant commencer qu'une fois ces mesures mises en œuvre. L'Azerbaïdjan puis, après quelques hésitations, l'Arménie, acceptèrent tous deux ce plan à titre conditionnel, mais les autorités arméniennes du Haut-Karabagh le rejetèrent, exigeant la reconnaissance de leur indépendance comme préalable à toute discussion. En outre, l'opposition contraignit le président arménien Levon Ter Petrossian à la démission, permettant à l'ancien président *de facto* du Haut-Karabagh, Robert Kotcharian, appartenant à la frange politique plus dure, d'accéder au pouvoir.

En 1998, le groupe de Minsk avance une proposition d'« Etat commun » : il n'y aurait pas de relations de hiérarchie entre l'Azerbaïdjan et les autorités arméniennes du Haut-Karabagh, et celui-ci jouirait d'une indépendance *de facto*, mais non *de jure*, car il n'aurait pas le droit de faire sécession. Ce plan a été accepté sous condition par l'Arménie et les autorités arméniennes du Haut-Karabagh, mais rejeté par l'Azerbaïdjan, qui y a vu une capitulation. Pour le président azerbaïdjanais de l'époque, Heydar Aliev, le projet d'un Etat commun était inacceptable pour la partie azerbaïdjanaise dans la mesure où « cela impliquait que le [Haut]-Karabagh était un

⁹ La déclaration sur cette question figurait en annexe de la déclaration du sommet de Lisbonne. Voir le texte de la résolution, annexe 1 de la déclaration du sommet de Lisbonne, « Statement of the OSCE Chairman-in-Office », <http://www.osce.org/docs/english/1990-1999/summits/lisbo96.htm#Anchor-ANNE-32721>.

Etat et une entité territoriale indépendante, et cela lui conférerait un statut égal à celui de l'Azerbaïdjan en tant que sujet de l'Etat commun »¹⁰.

Les discussions bilatérales entre les présidents Heydar Aliiev et Robert Kotcharian qui s'ensuivirent étaient, semble-t-il, sur le point d'aboutir à un accord sur la base d'une version reformulée et modifiée des propositions de 1998, quand les assassinats au sein du Parlement arménien en octobre 1999 mirent un terme aux discussions¹¹.

Des discussions entre les présidents arménien et azerbaïdjanais eurent ensuite lieu en mars-avril 2001 à Paris et à Key West, en Floride. Le détail en a été tenu secret, et les deux parties en ont présenté ensuite des versions contradictoires, mais on sait qu'elles portaient sur un échange de territoire entre la bande reliant le Haut-Karabagh à l'Arménie – le « corridor de Latchine » –, et la bande située entre l'Azerbaïdjan et l'exclave du Nakhitchevan (le « corridor de Meghri »)¹². Les deux présidents, en butte à de très fortes critiques intérieures, ont tous les deux nié s'être accordés sur un échange de territoire. Après l'échec des accords de Key West, les négociations connurent un temps d'arrêt prolongé par la relève du pouvoir en Azerbaïdjan. Un échange de territoires était une option irréaliste, inacceptable pour les Azerbaïdjanais comme pour les Arméniens.

Des rencontres entre les ministres des Affaires étrangères arménien et azerbaïdjanais, appelées « processus de Prague », se tinrent dans cette ville à partir d'avril 2004. Elles permirent de discuter une série de « principes de bases » proposés par les médiateurs du groupe de Minsk de l'OSCE en 2005-2006, puis, dans une nouvelle version, en novembre 2007. Ceux-ci peuvent se résumer comme suit : renoncement à l'usage de la force, retrait progressif des forces arméniennes des districts occupés adjacents au Haut-Karabagh, démilitarisation de ces territoires et déploiement d'une force de maintien de la paix internationale, restauration des communications entre l'Arménie et l'Azerbaïdjan et retour des déplacés, engagement mutuel sur l'organisation d'un scrutin portant sur le statut final du Haut-Karabagh

¹⁰ THE US STATE DEPARTMENT, « Remarks with President Kotcharian of Armenia, and President Aliyev of Azerbaijan at Key West Peace Talks », Key West, Florida, 3 avril 2001 ; <http://www.state.gov/secretary/former/powell/remarks/2001/1931.htm>.

¹¹ Les circonstances exactes de ces assassinats qui ont complètement transformé le paysage politique arménien restent inconnues. Le 27 octobre 1999, un groupe d'hommes armés ultranationalistes fait irruption au Parlement et tue le Premier ministre, le président du Parlement ainsi que six autres personnalités officielles. La plupart des observateurs supposent que le gang n'agissait pas de sa propre initiative. Selon l'une des interprétations, il tentait d'empêcher un accord de paix sur le Karabagh, et certains observateurs pointent du doigt les services spéciaux russes. Une autre interprétation voit dans le président Robert Kotcharian l'instigateur de l'attaque qui lui aurait permis de se débarrasser de ses opposants politiques. Aucun indice ne permet de trancher. Voir R. STEPANIAN, « Armenian officials deny Russian role in 1999 parliament carnage », *ArmeniaLiberty.org*, 4 mai 2005.

¹² Appendice IV au rapport de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE), « The Conflict over the Nagorno-Karabakh region dealt with by the OSCE Minsk Conference », 29 novembre 2004 ; <http://assembly.coe.int/Documents/WorkingDocs/doc04/EDOC10364.htm>.

après le retour des déplacés azéris, et statut temporaire, avec une aide et des garanties internationales substantielles jusqu'à l'organisation du scrutin ¹³.

Durant le Conseil des ministres de l'OSCE à Madrid en novembre 2007, les co-présidents du groupe de Minsk ont formellement transmis à l'Arménie et à l'Azerbaïdjan un document appelé « Principes de base pour un règlement pacifique du conflit du Haut-Karabagh », qui réaffirme les principes susmentionnés. Ce document fut considéré comme une évolution importante, dans la mesure où il ne s'agissait plus d'un *non-paper*, mais d'une proposition officielle du président de l'OSCE devant servir de base aux négociations futures ¹⁴.

Les « principes de base » qui deviendront les « propositions de Madrid » après la rencontre de Madrid, présentaient l'avantage, par rapport aux propositions antérieures, d'éviter un faux dilemme entre la méthode par étapes privilégiée par l'Azerbaïdjan et l'approche globale qui avait les faveurs de l'Arménie. L'Azerbaïdjan et l'Arménie, en discutant des propositions de Madrid, s'accordèrent sur la nécessité de repousser la définition du statut à la fin, lorsque toutes les autres mesures d'instauration de la confiance auraient été mises en œuvre (reprenant là un élément de la méthode par étapes), tout en reconnaissant que ces mesures elles-mêmes ne pourraient être réalisées qu'après que les parties se soient mises d'accord sur le mécanisme visant à définir le statut final (reprenant là un élément de l'approche globale). Selon les termes de l'ancien ministre des Affaires étrangères arménien Vardan Oskanian, « ce n'est qu'après être parvenues à un accord complet sur tous ces principes de base que les parties commenceraient à travailler sur un projet d'accord sur le règlement du conflit » ¹⁵.

Elles ne purent toutefois rapprocher leurs vues sur les modalités concrètes d'application de ces principes et ne parvinrent pas à surmonter leurs différends quant au fait de savoir qui devait participer au scrutin, sur quelle question celui-ci devrait porter, la date et les modalités de son organisation, chacun étant persuadé que ces points étaient déterminants dans l'issue des pourparlers de paix. Les Arméniens demandent que le plébiscite se tienne exclusivement à l'intérieur du Haut-Karabagh et au scrutin majoritaire. L'Arménie veut également que le statut soit déterminé avant le retour des Azéris au Haut-Karabagh à proprement parler, considérant le retour comme l'une des questions à discuter. En revanche, l'Azerbaïdjan considère que le référendum doit avoir lieu sur l'ensemble de son territoire, la constitution ne permettant pas qu'un référendum se tienne dans une seule région. Il considère également que les Azéris du Karabagh devraient pouvoir rentrer chez eux et décider du statut futur du Haut-Karabagh au même titre que les Arméniens du Karabagh.

¹³ Pour plus de détails, voir INTERNATIONAL CRISIS GROUP, *Nagorno-Karabakh : Risking War*, Bruxelles, novembre 2007 et aussi *Nagorno-Karabakh : A Plan for Peace*, Bruxelles, octobre 2005.

¹⁴ Parliamentary Assembly of the Council of Europe (PACE) Report, « The functioning of democratic institutions in Azerbaijan », 6 juin 2008, <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/WorkingDocs/Doc08/EDOC11627.htm>.

¹⁵ L. FULLER, « Nagorno-Karabakh : mediators take the process public », *RFE/RL*, 30 juin 2006.

2. L'absence d'espace de négociation, un défi majeur

Cet aperçu de l'état des négociations montre que les parties en conflit sont enfermées dans des comportements à somme nulle fondés sur des rapports de force. La structure des négociations se caractérise par l'absence de prise en compte des besoins et des intérêts de la partie opposée.

Les Arméniens, sortis victorieux de la guerre de 1992-1994, attendent de l'Azerbaïdjan qu'il accepte la « réalité » sur le terrain et abandonne toute prétention sur le Haut-Karabagh. L'Azerbaïdjan, de son côté, refuse d'être traité comme le perdant, d'autant qu'il sait qu'il dispose de ressources et d'un potentiel économique plus importants. L'invocation du droit à l'autodétermination par les Arméniens bute sur l'exigence azerbaïdjanaise du respect de l'intégrité territoriale et de l'intangibilité des frontières internationalement reconnues.

Arméniens et Azerbaïdjanais ne sont donc pas parvenus à établir un « espace de négociation », cadre dans lequel ils pourraient parvenir à un accord pacifique. Au contraire, ils agissent dans des cadres de négociation qui s'excluent mutuellement : les Arméniens demandent l'indépendance ou le rattachement du Haut-Karabagh à l'Arménie, tandis que l'Azerbaïdjan rejette tout compromis sur son intégrité territoriale. L'Arménie insiste pour que tous les différends soient réglés en même temps, car cela optimise ses leviers de négociations, lui permettant d'utiliser les territoires occupés adjacents au Haut-Karabagh comme une monnaie d'échange pour arracher plus de concessions de la part de l'Azerbaïdjan sur le statut du Haut-Karabagh ; la volonté de l'Azerbaïdjan d'obtenir d'abord un retrait pour remettre à plus tard la question du statut est difficile à accepter par l'Arménie qui craint de perdre son avantage stratégique et de se voir imposer par la suite une solution contraire à sa volonté.

Arméniens et Azerbaïdjanais se sont retrouvés dans l'impasse en raison de leur incapacité à créer un espace de négociation. Alors que les discussions piétinent, les autorités arméniennes et azerbaïdjanaises en viennent à adopter face au conflit des comportements mêlant stratégie d'évitement et poursuite des rivalités, tout en jouant la montre ¹⁶. Les parties évitent tout conflit majeur, préservant le *statu quo*, mais elles cherchent à profiter « du temps gagné » afin de s'assurer un avantage sur l'adversaire en termes de rapport de force ou de légitimité.

Ainsi, au fur et à mesure qu'augmentent ses revenus du pétrole, l'Azerbaïdjan se sent plus assuré de sa supériorité et de sa capacité à dicter à terme ses conditions à l'Arménie. Grâce à des revenus pétroliers en forte hausse et un budget décuplé ces quatre ou cinq dernières années, ses dépenses militaires ont été multipliées par 15 entre 2003 et 2008, passant de 135 millions de dollars à 2 milliards ¹⁷. L'Arménie et les autorités arméniennes du Karabagh cherchent, elles, à gagner du temps, observant le précédent du Kosovo et espérant que l'Azerbaïdjan et la communauté internationale

¹⁶ *Nagorno-Karabakh : Risking War, op. cit.*

¹⁷ En termes absolus, cela représente 4,5 fois plus que les dépenses militaires arméniennes, bien que les dépenses militaires de l'Azerbaïdjan ne représentent que 2,6% de son PIB, contre 6,5% pour l'Arménie. Pour plus de détails, voir INTERNATIONAL CRISIS GROUP, *Azerbaijan : Defence Sector Management and Reform*, Bruxelles, octobre 2008.

seront à terme contraints de reconnaître *de jure* leur avantage *de facto* (cédant là à l'injonction du « fait accompli »).

Les deux parties utilisent ainsi le *statu quo* pour obtenir ce qui leur manque le plus : l'Azerbaïdjan cherche de son côté à faire traîner les choses pour augmenter sa puissance militaire et pouvoir ensuite revenir sur le fait accompli arménien, tandis que l'Arménie cherche à doter ses exigences d'une plus grande légitimité. Aucune des parties n'envisage sérieusement la paix, ce qui accroît naturellement le scepticisme des sociétés arménienne et azerbaïdjanaise sur les chances d'une solution pacifique, et l'insatisfaction par rapport à un processus de paix de plus en plus perçu comme un trompe-l'œil. Le maintien du *statu quo*, dans ces conditions, enracine dans les sociétés une approche « vainqueur contre vaincu » qui fragilise le processus de paix et accroît la probabilité d'une reprise des hostilités.

3. Les « principes de base » : une prise en compte des incertitudes

Les « principes de base » proposés par le groupe de Minsk de l'OSCE à l'Arménie et à l'Azerbaïdjan dans le cadre du processus de Prague constituent probablement la tentative la plus prometteuse de créer les paramètres concrets d'une résolution future, autrement dit, d'établir un espace de négociation au sein duquel les parties pourraient parvenir à un arrangement. Aucune des propositions antérieures n'avait suscité un tel intérêt et de telles discussions de la part des deux parties. Comme cela a été dit plus haut, l'avantage de ces principes est qu'ils combinent les méthodes par étapes et globale qui ont la préférence respectivement de l'Arménie et de l'Azerbaïdjan, et qu'ils tentent de dessiner, non un accord global détaillé, mais un cadre de répartition des droits et des pouvoirs. En ce sens, ils constituent une tentative des médiateurs d'élaborer les paramètres acceptables d'une solution, qui clarifieraient les procédures et les relations basées sur les rapports de force ou la légitimité.

Cependant, les principes de base présentent un défaut important qui leur interdit de servir de cadre à une solution future : ils ne prennent pas en compte les incertitudes auxquelles sont confrontées les parties en conflit, ni leur insécurité.

Sur la question la plus centrale et la plus litigieuse, celle du statut du Haut-Karabagh, les « principes de base » envisagent un processus à l'issue ouverte qui donne à chacune des parties une large marge de manœuvre. Cette formule a certainement des mérites, dans la mesure où il est très peu probable qu'Azerbaïdjanais et Arméniens s'accordent à l'avance sur le statut définitif du Haut-Karabagh. Mais s'ils proposent un processus à l'issue ouverte, les principes de base ne donnent pas aux parties des garanties suffisantes sur le fait qu'elles ne seront pas contraintes, à des stades ultérieurs du règlement, d'accepter des décisions contre leur gré.

Les médiateurs du groupe de Minsk ont eu tendance, dans leur approche et leurs propositions, à se focaliser sur le fait que toute procédure qui prédéterminerait le statut final du Haut-Karabagh était par définition inacceptable pour les parties au conflit. Ainsi, un plébiscite au scrutin majoritaire organisé exclusivement au Haut-Karabagh est par définition inacceptable pour l'Azerbaïdjan, car cela reviendrait à légitimer la sécession du Haut-Karabagh contre la volonté azérie. L'argument selon lequel, dans le cadre du processus, l'Azerbaïdjan aura la possibilité d'attirer les Arméniens du Haut-Karabagh dans son giron n'est pas convaincant pour les Azerbaïdjanais, car il

ne tient pas compte de leur crainte d'être contraints d'accepter une décision contraire à leur volonté. Celle-ci s'en est trouvée renforcée par la déclaration unilatérale de l'indépendance du Kosovo et sa reconnaissance par un certain nombre d'Etats en dépit de l'opposition de la Serbie. Un référendum au scrutin majoritaire à l'échelle de l'Azerbaïdjan est tout aussi inacceptable pour les Arméniens parce que l'issue en serait connue d'avance. Ainsi, tout accord est impossible tant que les propositions faites envisagent que le statut final du Haut-Karabagh soit défini sur la base d'un vote majoritaire.

Cette option n'est pas réaliste, elle entrave également le processus de paix dans la mesure où elle pousse les deux parties à instrumentaliser la question du retour des réfugiés et des déplacés. Elle incite les Arméniens à empêcher le retour des Azéris au Haut-Karabagh, ou du moins à le limiter et le décourager, et incite Bakou à y reloger le plus d'Azéris possible, qu'il s'agisse de ceux qui ont été déplacés durant la guerre ou de leurs descendants. Cela ne manquera pas d'attiser les tensions et désaccords sur l'identité de ceux qui sont habilités à retourner et à prendre part au scrutin sur le statut de la région¹⁸.

Ainsi, la crainte de se voir imposer une décision contre sa volonté et l'impossibilité de donner des garanties suffisantes pour assurer la sécurité et la dignité des Azéris qui reviendront au Haut-Karabagh constituent les deux apories majeures des négociations en cours dans le cadre des « propositions de Madrid ». Elles sont une source intrinsèque de conflit car même si les parties signent un accord de paix formel, celui-ci autorisera (et en réalité, encouragera) chacune des parties à instrumentaliser le processus afin d'en obtenir l'issue qui lui paraît la plus souhaitable. Ainsi, à mesure qu'approchera l'échéance du plébiscite/référendum, les parties seront moins soucieuses de réconciliation, et plus enclines à créer des conditions qui leurs soient favorables, notamment en jouant sur la composition démographique de la région, en y installant plus de représentants d'un groupe ethnique (de la part de l'Azerbaïdjan ou de l'Arménie) ou en entravant le retour des déplacés (dans le cas de l'Arménie et de l'administration arménienne du Haut-Karabagh).

Dans les « propositions de Madrid », « le diable est dans les détails », comme l'ont abondamment fait remarquer les diplomates azerbaïdjanais et arméniens, car en l'absence d'un accord sur son issue, les procédures techniques *a priori* secondaires pourraient amener à un règlement suscitant l'opposition d'une des parties. Du coup, tant les Arméniens que les Azerbaïdjanais, craignant d'être déçus ou piégés, campent sur leurs positions respectives, comme en témoigne l'idée avancée par les négociateurs arméniens et azerbaïdjanais que « tant qu'on ne se met pas d'accord sur tout, on n'est d'accord sur rien »¹⁹.

¹⁸ Durant les négociations, la partie arménienne, sans dénier explicitement aux Azéris du Karabagh un droit au retour, a essayé de lier cette question à celle du retour des réfugiés arméniens dans les autres régions d'Azerbaïdjan, tandis que l'Azerbaïdjan, y voyant un prétexte pour empêcher le retour des Azéris au Haut-Karabagh, considérait que cette question devait être traitée en parallèle avec celle de la reconnaissance d'un droit similaire pour les réfugiés azéris d'Arménie. Voir T. HUSEYNOV, « A Karabakh Azeri Perspective », in « The Limits of Leadership : Elites and Societies in the Nagorny Karabakh Peace Process », *Accord*, 17 décembre 2005, p. 25-27.

¹⁹ *Nagorno-Karabakh : Risking War*, op. cit., p. 3.

Afin de dépasser la défiance et l'insécurité qui entravent les négociations, il faut convaincre les parties qu'aucun accord ne leur sera imposé contre leur volonté. Si elles étaient plus en confiance, elles seraient moins inflexibles, et plus enclines à prendre en considération d'autres options. Tout accord paraît peu probable tant que l'une des parties, voire les deux, n'a pas confiance dans le processus de paix.

Il est clair que les parties ne parviendront pas à un accord sur les principes de base tant qu'elles les voient comme impliquant un vote majoritaire.

Il faut que les discussions publiques arrêtent de présenter les « principes de base » comme envisageant un suffrage dans lequel la majorité – quelle qu'elle soit, et quelle que soit la décision prise – décidera du statut final. C'est une condition indispensable pour que les propositions de Madrid soient comprises correctement et puissent amener à des progrès tangibles. Les parties devraient commencer à envisager des scénarios alternatifs permettant aux Arméniens et aux Azerbaïdjanais d'endosser le règlement politique négocié par leurs dirigeants en votant séparément, la décision finale dépendant d'un consensus entre les communautés. Des élections pourraient être organisées à destination des électeurs arméniens et azéris du Haut-Karabagh, puis auprès des Arméniens et des Azéris en général.

Il est fort possible que le résultat des votes soit diamétralement opposé dans le cas des Arméniens et des Azéris. Dans ce cas, le statut intérimaire en vigueur avant le scrutin devra être maintenu. D'après les propositions du groupe de Minsk, celui-ci devrait fournir à la population du Haut-Karabagh un cadre juridique provisoire lui permettant « de protéger et contrôler sa viabilité politique et économique et sa sécurité, (...) d'avoir un statut d'observateur à l'OSCE, (...) de recevoir l'aide de pays tiers et des bailleurs de fonds internationaux, (...) des investissements étrangers directs et d'avoir accès aux marchés internationaux »²⁰.

Ce statut intérimaire constituerait ainsi une semi-légitimation de l'administration arménienne *de facto* du Haut-Karabagh, tout en garantissant le retour des déplacés azéris et le déploiement d'une force de maintien de la paix internationale pour protéger leur sécurité. Les communautés arménienne et azérie du Haut-Karabagh ainsi que les sociétés arménienne et azerbaïdjanaise seraient autorisées à tenir des élections autant de fois qu'elles le veulent (par exemple tous les cinq ans après le premier suffrage). A terme, même si l'issue des élections diffère, l'environnement non violent dans lequel Arméniens et Azéris auront réappris à coexister pacifiquement pourra peut-être adoucir les positions et conduire à une paix équitable et durable dans la région.

4. Prise de conscience et dialogue : des clefs pour aller de l'avant

L'analyse qui vient d'être faite montre que les parties, mais aussi les médiateurs, doivent changer d'approches et de politiques. Les Arméniens et les Azéris doivent comprendre qu'ils ne peuvent garantir leur sécurité par l'insécurité de l'autre. La communauté internationale, et particulièrement les médiateurs, doivent dépasser les concepts traditionnels de « compromis » et adopter une démarche créative pour identifier les intérêts et les besoins communs.

²⁰ *Ibid.*, p. 5.

Plusieurs mesures doivent être prises par les dirigeants politiques, les sociétés civiles des parties en conflit ainsi que les médiateurs, et au-delà, par la communauté internationale.

A. Impliquer les sociétés dans le débat, notamment sur les options existantes sur la table des négociations et leurs implications, encourager les contacts par le bas entre Arméniens et Azéris

Dans la déclaration commune de juin 2006 qui rendait pour la première fois publics les principes de base, les présidents du groupe de Minsk disaient qu'un vote sur le statut n'était envisageable que « dans un environnement non coercitif dans lequel des citoyens bien informés auraient eu la possibilité de se forger une opinion après un vrai débat public »²¹. Cette déclaration reconnaissait ce qui tombe sous le sens : la coercition ne peut produire de paix durable, et même si les autorités arméniennes et azerbaïdjanaises signaient un accord de paix formel, celui-ci serait voué à l'échec s'il n'était pas compris et endossé par les peuples. Une paix durable n'est possible que si les peuples donnent leur assentiment, par le biais d'une décision consciente et informée, à un accord de paix signé par leurs dirigeants.

Si le public était mieux informé des enjeux, des différentes options et de leurs implications, l'insécurité liée à la crainte d'être déçu ou piégé, expliquant que chaque partie campe sur ses positions, pourrait diminuer. Cependant, un débat confiné au cadre intérieur ne pourrait que produire des résultats limités, car il serait concentré sur les arguments et les positions de l'une des parties en conflit. Les contacts et les discussions entre Arméniens et Azéris, y compris sur les sujets les plus sensibles, constituent le meilleur moyen d'apprendre l'un de l'autre. C'est la voie la plus efficace pour se confronter à différents cadres d'interprétation et d'analyse du conflit, et pour apprendre à connaître les revendications, les besoins et les intérêts de chacun.

Impliquer un plus large public dans le processus de paix, mener des discussions publiques sur les sujets sensibles, encourager les contacts à la base entre Arméniens et Azéris alors que ceux-ci interprètent le conflit en des termes radicalement différents : tout cela peut à première vue paraître contre-productif. Le risque est en effet que la confrontation avec des discours et cadres de pensée différents et l'impossibilité de les réconcilier entraîne une plus grande insatisfaction chez les interlocuteurs et qu'ils perdent foi en leur utilité. Les élites politiques et les médiateurs pourraient alors être tentés de poursuivre les négociations en secret. Cependant, il s'agit là d'une stratégie vouée à l'échec, car en évitant le débat sur les sujets les plus sensibles, entre eux ou au sein de leur société respective, les parties adopteraient une stratégie d'évitement qui, comme cela a été montré plus haut, non seulement ne peut résoudre le conflit mais ne peut produire qu'une issue perdant-perdant.

Il est donc crucial que les dirigeants politiques et les médiateurs informent, éduquent les sociétés civiles arménienne et azérie, discutent avec elles des solutions possibles. Il est tout aussi important qu'Arméniens et Azéris se rencontrent sans crainte de s'engager dans un débat sincère et ouvert portant sur leurs revendications,

²¹ « Statement by the Minsk Group Co-Chairs to the OSCE Permanent Council », 22 juin 2006, <http://www.regnum.ru/english/665413.html>.

leurs besoins et leurs intérêts. Ces discussions ne peuvent, à terme, que produire des citoyens mieux informés, aptes à mieux comprendre le conflit, moins prompts à être l'objet de manipulations populistes, *in fine* plus aptes à prendre de meilleures décisions.

B. Impliquer les représentants des Arméniens du Karabagh et des Azéris du Karabagh dans les pourparlers de paix

L'une des spécificités du conflit du Karabagh tient aux divergences sur la définition même des parties en conflit. Les cadres et les interprétations contraires développés par les Arméniens et les Azéris durant le conflit ont créé de la confusion dans la communauté internationale et c'est la raison principale pour laquelle aucune institution internationale ne s'est risquée à en donner une évaluation politique et juridique claire.

L'Arménie cherche à prendre des distances par rapport aux négociations en présentant le conflit comme opposant essentiellement le gouvernement azerbaïdjanais et les Arméniens du Karabagh, c'est-à-dire comme un conflit intra-étatique. L'Azerbaïdjan, qui de son côté se montre réticent à négocier simultanément avec deux parties arméniennes, le voit comme un conflit interétatique avec l'Arménie, et craint que des pourparlers bilatéraux avec les Arméniens du Karabagh n'amènent l'Arménie à se retirer des négociations, tout en continuant à soutenir les autorités séparatistes. Le gouvernement azerbaïdjanais minimise donc le rôle qu'ont joué les Arméniens du Karabagh dans la phase militaire du conflit, rejette toute idée de discussions bilatérales avec les autorités arméniennes du Karabagh, et cherche à ne mener de négociations directes qu'avec l'Arménie.

La partie arménienne, de la même manière, refuse de voir les Azéris du Karabagh comme l'une des parties prenantes du processus de paix. Les Arméniens ont peur d'avoir à partager le pouvoir avec eux dans la future entité autogouvernée et de n'y être qu'une « cinquième colonne » de l'Azerbaïdjan. Les négociateurs arméniens ont donc essayé de mettre en parallèle le sort des Azéris du Karabagh avec celui des réfugiés arméniens d'Azerbaïdjan, ce qui a nécessairement amené Bakou à exiger que la question des réfugiés arméniens d'Azerbaïdjan soit examinée en parallèle à celle des réfugiés azéris d'Arménie. Les deux parties en viennent ainsi à instrumentaliser les réfugiés et les déplacés afin d'obtenir des dividendes politiques dans un jeu à somme nulle.

Cette double politique de « non-reconnaissance » de l'une des parties a longtemps encouragé les parties à polémiquer sur des points secondaires, comme les questions terminologiques ou procédurales, entravant ainsi le dialogue sur les questions de fond.

Si l'on définit les « parties en conflit » comme des parties qui peuvent avoir recours à la violence de manière (semi-)indépendante pour poursuivre leurs objectifs, alors, trois parties sont aujourd'hui impliquées dans le conflit du Karabagh : l'Arménie, l'Azerbaïdjan et les Arméniens du Karabagh. Cette approche fondée sur la force laisse sur la touche les Azéris du Karabagh car, contrairement aux Arméniens du Karabagh, ceux-ci ne disposent pas d'institutions propres, ils sont marginalisés et complètement dépendants du gouvernement azerbaïdjanais. Cependant, même s'ils ne constituent

pas aujourd'hui une force organisée, ils sont un facteur potentiel de déstabilisation en Azerbaïdjan.

Si on les définit en revanche comme les principales parties prenantes du conflit, dont l'implication est nécessaire pour parvenir à une paix durable, on doit alors considérer le conflit selon une triple dimension : 1) une dimension interétatique, entre l'Arménie et l'Azerbaïdjan, 2) une dimension intra-étatique, entre l'Azerbaïdjan et les Arméniens du Karabagh, 3) une dimension intercommunautaire, entre les Arméniens du Karabagh et les Azéris du Karabagh. Seule une prise en compte de ces trois dimensions dans les pourparlers permettra au processus de paix de progresser.

Pour parvenir à une solution négociée, il est indispensable d'impliquer plus activement les Arméniens et les Azéris du Karabagh dans les négociations, et particulièrement dans les discussions sur des préoccupations communes telles que le statut, le retour des déplacés, la coexistence pacifique au Haut-Karabagh. L'arrivée de ces nouveaux acteurs à la table des négociations, tout comme l'implication d'un large public dans le processus de paix, peut être jugée contre-productive et de nature à compliquer les négociations. Cependant, si des représentants des Arméniens et des Azéris du Karabagh y sont associés, ceux-ci auront moins à craindre qu'une décision ne leur soit imposée contre leur volonté, et de se retrouver exclus du processus. Il sera ainsi plus facile d'obtenir leur assentiment à un accord de paix final.

Mais pour qu'une telle recommandation soit applicable, la plus grande attention doit être accordée aux institutions de la société civile parmi les Arméniens du Karabagh, et plus encore parmi les Azéris du Karabagh, en tant qu'ils constituent le groupe le plus faible et le plus marginalisé du conflit. Cette vulnérabilité hypothèque l'ensemble des négociations, elle renforce le sentiment d'insécurité, et l'imperméabilité aux idées et propositions nouvelles, affaiblissant de ce fait le processus de paix. Une résolution du conflit fondée sur les intérêts, et visant des bénéfices mutuels, nécessite des parties fortes, en confiance, des négociations qui associent toutes les parties, et un dialogue sincère et sans tabou.

C. Elaborer une vision commune fondée sur des valeurs et aspirations partagées

Les discours et cadres mentaux utilisés pour décrire et analyser le conflit et les positions en présence sont partie intégrante du conflit lui-même. Quand un discours particulier est intériorisé par un groupe, il modèle les attitudes et les perceptions (y compris fausses) de celui-ci. Or, comme on l'a vu, les discours sur le conflit en vigueur chez les Arméniens et chez les Azéris s'articulent tous deux autour de catégories « gagnant contre perdant », dans une logique d'opposition.

Il n'est possible de progresser vers une solution pacifique qu'en transformant les cadres d'interprétation du conflit et les discours antagonistes et s'excluant mutuellement²². Arméniens et Azéris ont besoin d'une vision commune reposant sur des valeurs et aspirations partagées, favorisant l'émergence d'un discours commun, et ont besoin de croire sincèrement qu'une solution acceptable par tous

²² Pour une excellente analyse du concept de « *reframing* » dans les processus de résolution de conflits, voir C. McCARTNEY, *Reframing : A Strategy for Conflict Transformation*, Londres, Conciliation Resources, 2007.

et mutuellement avantageuse est possible. Cela suppose qu'un nouveau regard soit porté sur les perceptions traditionnelles qui sous-tendent le conflit, telles que la souveraineté, l'auto-détermination ethnique, les relations majorité-minorité, les territoires nationaux et ethniques, et que de nouvelles formes de gouvernance soient envisagées dans la région. De ce point de vue, l'expérience de l'Union européenne, qui a su concilier en son sein des revendications ethniques antagonistes grâce à des systèmes de gouvernance multi-niveaux et à une intégration politique et économique, peut servir de modèle intéressant.

5. Conclusion

Même les meilleures idées prenant en compte les besoins et intérêts sous-jacents des parties au conflit feront long feu si les parties en conflit ne parviennent pas à trouver un espace de négociation, faute d'accord sur qui a raison et qui est en position de force. Malheureusement, Arméniens et Azéris sont aujourd'hui dans une impasse dont ils pourront difficilement s'extraire sans que la communauté internationale les aide à définir des limites claires dans lesquelles parvenir à une solution négociée.

La communauté internationale ne peut pourtant imposer une décision à l'une ou l'autre partie, et cela ne permettrait pas, de toute manière, une paix durable. Les négociations en cours autour des « principes de base » constituent pour l'heure la meilleure chance de parvenir à un règlement, à condition toutefois qu'Arméniens et Azéris sachent qu'ils ne se verront pas imposer, à la fin du processus, une décision contraire à leur volonté, en particulier sur la question du scrutin qui déterminera le statut final du Haut-Karabagh. Celui-ci doit être déterminé dans un « environnement non coercitif » et par « des citoyens bien informés », comme le déclarent les médiateurs.

Seul un changement d'approche et de politique permettra de débloquent le processus de paix. Il est indispensable de rompre les schémas « perdant-gagnant » qui dominent dans la région et d'élaborer une vision commune, qui débouche sur un discours commun fondé sur des valeurs, besoins et aspirations communs.

Les parties en conflit et les médiateurs doivent comprendre que le *statu quo* en vigueur ne peut durer, et que s'il était amené à se prolonger, cela ne pourrait que compliquer la situation et diminuer les chances d'une résolution pacifique. La crise d'août 2008 en Géorgie a démontré la fragilité des *statu quo* dans les conflits ethno-territoriaux non stabilisés. Une reprise des hostilités à propos du Haut-Karabagh représenterait une menace pour la sécurité régionale et européenne plus grande encore que la guerre d'août 2008 en Géorgie.

Afin d'enclencher ce processus, il est urgent, tant en Arménie qu'en Azerbaïdjan, d'associer les élites et les sociétés civiles à un véritable et large débat sur certaines des questions les plus sensibles, y compris sur la nécessité de mener des réformes de fond dans la gouvernance de deux Etats. Seules des décisions réfléchies et bien informées des peuples peuvent mener à la paix et au développement. Les sociétés civiles – y compris les experts et les élites politiques – doivent assumer un rôle de leader pour que les peuples soient à même de prendre de meilleures décisions pour eux-mêmes.