

L'O.S.C.E.

et la gestion de la crise du Haut-Karabakh

Exposé devant les auditeurs du C.E.D.S.
le 17 janvier 2001

L'O.S.C.E., le Haut-Karabakh. C'est l'histoire d'un coup de foudre, d'un mariage manqué et d'une séparation impossible.

D'un côté l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe, « pesant » le poids de 54 États, tous européens bien sûr à l'exception des États-Unis et du Canada. Son rôle : établir et développer les bases d'une Europe stable et en paix.

De l'autre, la province contestée du Haut-Karabakh, petite enclave montagneuse de 4.400 km² de la République d'Azerbaïdjan, peuplée initialement à 75% d'Arméniens et qui défie depuis 10 ans les forces armées azerbaïdjanaises.

Quel rapport entre les deux ? Bien peu, à vrai dire, si ce n'est que le Sud-Caucase, à la frontière entre l'Europe et l'Asie et composé d'États membres de l'OSCE, est bien loin d'être un modèle de stabilité et de paix. Mais pourquoi précisément le Haut-Karabakh ? C'est que l'histoire a placé ce différend sur le chemin d'une O.S.C.E. qui cherchait à définir ses missions nouvelles dans un monde en brutale et profonde mutation.

De la logique des blocs aux conflits locaux

1992. Le sommet de la C.S.C.E. à Helsinki. Le Pacte de Varsovie a disparu depuis deux ans, et la Russie s'est, de façon surréaliste, émancipée d'une U.R.S.S. en pleine décomposition politique. Les multiples proclamations d'indépendance des anciennes républiques soviétiques et yougoslaves s'accompagnent de contestations frontalières, de revendications autonomistes ou indépendantistes au sein des nouveaux États, de guerres civiles. En ex-Yougoslavie, l'O.N.U. a lancé des opérations de rétablissement de la paix dont les débuts apparaissent désordonnés et infructueux.

Dans ce cadre nouveau, la C.S.C.E. cherche sa voie, avec une certaine fébrilité. C'est durant « l'ère bréjnévienne », en 1973, à un moment où le système soviétique semblait figé et où alternaient périodes de tension et négociations bilatérales, que s'ouvrait la Conférence d'Helsinki. Une série de conférences devaient ensuite être organisées pour faire le bilan de l'exécution de l'Acte final, elles étaient l'occasion de nouveaux progrès : Traité sur les forces conventionnelles en Europe, Charte de Paris pour une nouvelle Europe... Des organes permanents étaient créés, donnant de plus en plus à la C.S.C.E. une allure d'organisation. Mais on se trouvait toujours dans la logique des blocs.

Et voici que le bloc de l'Est disparaît, tandis que s'enveniment tous les conflits locaux jusque là contenus : changement de logique et opportunités nouvelles. En 1992, une Europe débarrassée du Rideau de Fer se réinvente, et la C.S.C.E. se cherche des missions nouvelles. L'heure est au rétablissement de la paix et au maintien de la paix ? Eh bien, la C.S.C.E. participera aux efforts diplomatiques pour résoudre les conflits en Europe et se dotera des moyens d'intervenir en maintien de la paix, sans usage de la force, sur mandat de l'O.N.U. Le Haut-Karabakh, déjà, fait l'objet de la prévenance de la Conférence : une mission diplomatique est

envoyée dans la région dès la mi février 1992 et, fin mars, un accord de cessez-le-feu est signé entre les parties. Il sera immédiatement violé.

Le conflit du Haut-Karabakh

Mais déjà nous ne parlons plus de l'O.S.C.E., nous sommes dans le Sud-Caucase. Le Haut-Karabakh, c'est un peu le Kosovo de l'Azerbaïdjan : mêmes passions, mêmes distorsions de l'histoire, même sacralisation des lieux. Avant le conflit, la province était habitée à 75% par des Arméniens, les 25% restants étant pour l'essentiel des Azéris. Des Arméniens, ai-je dit ? Les Azéris ne l'entendent pas de cette oreille. Certes, les Karabakhtzy parlent arménien. Certes, ils sont chrétiens et adhèrent presque tous à l'Église orthodoxe arménienne. Certes, l'ancienneté de leur présence est attestée par les églises et monastères dont certains datent du X^e siècle. Et après ? Ne descendent-ils pas des Arvans, qui ne sont rien d'autre que des Azéris chrétiens ! En veut-on la preuve ? Deux Églises orthodoxes ont coexisté dans la région, l'une arvane, l'autre arménienne, jusqu'à leur rassemblement en une seule Église sur ordre de Moscou !

Si donc les Karabakhtzy ne sont pas Arméniens, du moins cela fonde-t-il leur droit à habiter la région. Car les Arméniens, eux, sont considérés comme des envahisseurs. Ils ont bien édifié un royaume arménien dans la région au IV^e siècle, mais ensuite les envahisseurs successifs les ont dispersés à travers les empires perse et ottoman. Ce n'est qu'au XVIII^e siècle que les Russes, ayant conquis une région où il ne restait guère d'Arméniens, ont favorisé l'immigration de 100.000 Arméniens de Perse et d'Anatolie afin de bénéficier du soutien de populations chrétiennes. Ce sont ces nouveaux venus qui auraient « arménisé » les Arvans de la région. Voilà pour le point de vue azéri.

Dans le fond, l'histoire, telle qu'elle est vue par les Arméniens, n'est pas fondamentalement différente, à ceci près que les Arvans sont bien des Arméniens, et que la région était bien peuplée d'Arméniens à l'époque de la conquête russe. Après tout, la vérité importe-t-elle ? Seule compte la perception qu'en a chacune des parties. De plus, les Karabakhtzy se voient comme des Arméniens et sont vus comme tels par les autres Arméniens. À cela, les discours des historiens ne peuvent mais.

D'ailleurs, le différend entre les deux groupes repose bien davantage sur des considérations sociales qu'ethniques, religieuses et historiques. En 1988, Arméniens et Azéris, de même que d'autres ethnies encore, vivaient presque indifféremment sur le territoire des deux républiques soviétiques. Mais leur statut social était différent : tandis que les centaines de milliers d'Arméniens installés en Azerbaïdjan occupaient plutôt des postes dans l'administration ou exerçaient des professions libérales ou commerciales, les Azéris vivant en Arménie étaient pour la plupart des bergers ou des paysans. Depuis très longtemps, il en était allé ainsi, et les rancœurs sont demeurées cachées tant que le pouvoir soviétique était fort.

À cela s'ajoutait le sentiment national extrêmement puissant chez les Arméniens qui cultivent la mémoire collective des massacres de 1915. Il est à cet égard symptomatique que ces massacres semblent avoir été perpétrés en grande partie par les supplétifs kurdes de l'armée ottomane et que cela n'a jamais entraîné de mauvaise entente entre les Arméniens et les Kurdes vivant dans la région du Haut Karabakh : les Arméniens s'affirment tels face aux Turcs, donc face aux Azéris.

Dans ce cadre, le problème du Haut-Karabakh est particulier. Comme je l'ai dit, Azéris, Arméniens, Kurdes et autres ont habité la région de façon mouvante depuis très longtemps. Le Haut-Karabakh ne fait pas exception. Durant certaines périodes, les Azéris y ont été majoritaires. Quoi qu'il en soit, dans les années 1980 les Arméniens peuplaient à 75% la province, le reste de la population étant essentiellement azérie et regroupée dans quelques villes et villages. On pourrait

croire que, du temps de l'U.R.S.S., dépendre d'une République fédérée ou d'une autre ne changeait pas grand-chose. Il n'en est rien : tout ce qui concerne la vie courante est réglé par les échelons inférieurs de l'administration, c'est donc à ceux-là que la population attache le plus d'importance. Enseignement, attribution de logements, emplois, partage des tâches dans les kolkhozes, tout est sujet à querelles dès lors que deux communautés sont en présence. Il est tout aussi insupportable pour un Azéri d'être administré par des Arméniens que le cas de figure inverse.

Le régime soviétique n'excluait donc pas les tensions interethniques au niveau de la commune, du district ou de la région, et les querelles sur le tracé des frontières et sur les questions d'autonomie sont toujours restées acerbes. Avec l'affaiblissement du pouvoir soviétique dans la fin des années 1980, ces tensions devenaient de plus en plus vives. Sans doute la décision du soviet régional du Haut-Karabakh demandant en 1988 le rattachement de la province à l'Arménie a-t-elle mis le feu aux poudres. Toujours est-il qu'à Soumgaït, près de Bakou, et dans d'autres villes, des soulèvements populaires tournaient au pogrom anti-arménien. Presque simultanément, des pogroms anti-azéris se déclenchaient en Arménie. Ce n'est qu'avec un retard encore inexplicable que l'armée et la police soviétiques rétablissaient l'ordre. Déjà, le double flux des réfugiés était en mouvement.

Ce qui s'était produit alors que les deux républiques étaient encore membres de l'U.R.S.S. laissait très mal augurer de ce qui allait se passer après l'éclatement de cette dernière. Dès la proclamation de l'indépendance des deux pays en 1991, une guerre ouverte pour le contrôle du Haut-Karabakh a commencé. Par moments surclassées par les forces azerbaïdjanaises plus nombreuses et mieux équipées, les forces karabakhtziennes parvenaient néanmoins à s'assurer le contrôle du corridor de Latchine en 1992. Officiellement, l'Arménie ne participait pas à des combats qui opposaient une province révoltée à sa métropole. Les Russes, quant à eux, réagissaient à l'orientation pro-turque de la politique azerbaïdjanaise en soutenant discrètement l'Arménie.

Un cessez-le-feu signé à Téhéran sous l'égide de la C.S.C.E. sera violé avant même le retour des émissaires dans leur pays, et les combats tournent nettement à l'avantage des Arméno-Karabakhtzy qui contrôlent une deuxième route entre l'Arménie et le Haut-Karabakh, puis la totalité du territoire séparant la province de l'Arménie à l'ouest et de l'Iran au sud-est. En 1994, après plusieurs tentatives avortées, un cessez-le-feu durable est établi.

L'Azerbaïdjan a perdu 10% de son territoire et doit gérer une masse de réfugiés dépassant 800.000 personnes. L'Arménie intègre progressivement plusieurs centaines de milliers de réfugiés mais souffre de problèmes économiques lourdement aggravés par l'embargo international (les conséquences du tremblement de terre de 1986 ne sont pas encore surmontées !). Les deux pays doivent entretenir un dispositif militaire certes spartiate mais coûteux à l'échelle de leurs économies. Les retombées des contrats pétroliers pour l'Azerbaïdjan, la levée de l'embargo pour l'Arménie, tout dépend de la fin de l'état de guerre. Pourquoi alors cet état perdure-t-il ?

La donne géopolitique

Il nous faut ici nous arrêter un moment sur la donne géopolitique. Concernant les acteurs, nous percevons l'existence de deux axes, l'un Nord-Sud (Moscou-Érivan-Téhéran), l'autre Ouest-Est (Washington-Ankara-Bakou).

L'enjeu, c'est une région stratégique aux yeux des Russes, des Turcs, des Iraniens et des Américains. Stratégique, elle l'a toujours été depuis qu'elle s'est trouvée à la frontière des trois empires russe, ottoman et perse. Avec le déclin du dernier, c'est l'empire britannique qui a pris le relais. Certes, l'importance stratégique de cette marche du point de vue militaire s'est atténuée

avec l'évolution des techniques, mais le pétrole est alors apparu comme une carte majeure dans la nouvelle donne : celui de Bakou bien sûr, justifiant un contrôle étroit de l'Azerbaïdjan par la Russie et les visées expansionnistes du Royaume-Uni, mais aussi celui du sud de l'Iran, sous contrôle des Britanniques et auquel les Russes ne parviendront jamais à avoir accès. Illustre l'importance militaire du Caucase dans ce cadre le fait que la brigade, puis division des « Cosaques Perses de Sa Majesté le Shah », en principe aux ordres du souverain perse mais encadrée par des officiers russes, était subordonnée au commandement de la région militaire du Caucase à Tbilissi.

Et puis les réserves de pétrole des champs de Bakou ont commencé à s'épuiser, et le pôle d'intérêt s'est déporté vers la Sibérie. L'intérêt de la domination sur le Caucase (la Domination sur le Caucase, Vladikavkaz, c'est précisément le nom donné par les Russes à la capitale de l'Ossétie du Nord !) est redevenu militaire, il s'agit d'une citadelle face à la Turquie et à l'OTAN.

Mais voici le pétrole de retour. L'éclatement de l'U.R.S.S. coïncide avec la découverte de fantastiques réserves sous la mer Caspienne. La Caspienne et le Caucase redeviennent des enjeux économiques majeurs. La Caspienne bien sûr parce que c'est là que se trouve le pétrole. Or, un conflit juridique oppose les riverains : la Caspienne est-elle une mer ou un lac ? Dans le premier cas, il y a lieu de délimiter les frontières du plateau continental relevant de tel ou tel pays. C'est la position de l'Azerbaïdjan et du Kazakhstan, qui peuvent espérer s'approprier l'essentiel des champs pétrolifères. Si, en revanche, la Caspienne est un lac, les ressources *off shore* doivent être partagées entre les pays riverains. C'est la position de la Russie, de la Turkménie et de l'Iran, qui s'appuient sur les accords passés en 1921 entre la Russie et la Perse et en 1940 entre l'U.R.S.S. et l'Iran.

Mais le principal problème des ces réserves pétrolières est leur enclavement. Par quel itinéraire acheminer le pétrole vers les consommateurs potentiels ? C'est là encore un enjeu économique et stratégique : contrôler les oléoducs assurant un flux aussi important assure des rentrées de *royalties* et confère un moyen de pression considérable sur les producteurs et sur les consommateurs. Deux oléoducs assurent déjà l'évacuation du pétrole de Bakou vers les ports de la mer Noire : l'un passe par la Russie (à travers le Daghestan et la Tchétchénie !), l'autre par la Géorgie. Ils ne suffisent pas. Russie, Géorgie, Turquie et Iran proposent chacun son tracé.

Et les Américains, dans tout cela ? Après s'être substitués militairement aux Britanniques, ils interviennent sur la scène économique, s'intéressant tant à l'extraction qu'à l'évacuation du pétrole. Leurs intérêts économiques rejoignent les préoccupations de leur stratégie générale : l'Iran doit être maintenu au ban de la communauté internationale. Un *consortium* pétrolier dominé par les compagnies anglo-saxonnes (British Petroleum et Amoco) a obtenu les contrats d'exploitation des champs azerbaïdjanais. La compagnie russe Lukoil y « pèse » néanmoins 10%. L'Iran étant exclu de ce *consortium* par la volonté des Américains, une société mixte a été formée par les Russes, les Turkmènes et les Iraniens.

Quant aux oléoducs, les États-Unis s'opposent catégoriquement au tracé iranien et favorisent le tracé turc contre le tracé russe. Lors du sommet de l'O.S.C.E. à Istanbul à l'automne 1999, un accord sur la réalisation de l'oléoduc Bakou-Ceyhan a été signé entre l'Azerbaïdjan, la Géorgie et la Turquie, mais les problèmes de financement ne sont pas encore résolus.

L'affaire du Haut-Karabakh tient-elle tout entière dans cette donne géopolitique du Caucase ? Certainement pas. C'est ici qu'interviennent les deux axes mentionnés plus haut, faits de conjonctions de solidarités et de détestations. La Russie est l'alliée traditionnelle de l'Arménie. Même si, dans le passé, Moscou a parfois tranché au profit de l'Azerbaïdjan, à propos du Haut-Karabakh notamment, l'Arménie ne peut guère compter sur un autre soutien, malgré l'existence d'une nombreuse et active diaspora aux États-Unis et en France. A Bakou, en revanche, on n'a jamais débordé d'amour pour l'ancien envahisseur russe. Quant aux relations entre l'Azerbaïdjan

et l'Iran, elles sont empreintes de défiance à cause de l'existence d'un Azerbaïdjan iranien dont Téhéran craint qu'il ne soit attiré par l'éventuelle prospérité du voisin du Nord ou que ce dernier n'ait des vues sur lui. Bakou nourrit bien quelque défiance à l'égard d'Ankara et de sa politique pan-turque, mais il ne lui reste guère d'autre allié possible dans la région. On n'ignore pas le profond fossé qui sépare Turcs et Arméniens. Les Turcs, outre leur projet d'établir une zone d'influence dans le Caucase et en Asie Centrale, sont intéressés par la perspective d'assurer l'évacuation du pétrole de Bakou. Quant aux États-Unis, outre leur intérêt pour le pétrole de la Caspienne et leur alliance avec la Turquie, ils conservent le souci de maintenir l'isolement de l'Iran. Tout cela converge à établir ces deux axes de solidarités Washington-Ankara-Bakou et Moscou-Érévan-Téhéran.

L'O.S.C.E. tente de résoudre la crise

Nous avons vu comment la première tentative de médiation de la C.S.C.E. à Téhéran a échoué en 1992. Après de violents affrontements en 1993, la situation s'est stabilisée en 1994 sur un front beaucoup plus favorable aux Arméno-Karabakhtsy. De nombreuses tentatives de médiation de divers pays échouent encore, mais un cessez-le-feu est finalement conclu, qui est en gros respecté jusqu'à aujourd'hui. Lors de son sommet à Budapest, l'O.S.C.E. (c'est à ce moment qu'elle devient une Organisation) décide de proposer une mission de maintien de la paix conformément à la décision prise deux ans plus tôt à Helsinki.

Pour cela, il faut d'abord parvenir à un accord des deux parties sur une séparation des forces. Les pays souhaitant participer à ce processus se réunissent à Minsk, et décident de confier une mission de bons offices aux deux co-présidents de leur groupe, un Russe et un Suédois. Simultanément, l'O.S.C.E. décide la création d'un groupe de planification de haut niveau (*High Level Planning Group*, ou *H.L.P.G.*) qui sera constitué à Vienne pour rédiger les plans de l'opération et constituer le cœur de son état-major.

Assez rapidement, la Suède renonce à assurer la co-présidence du Groupe de Minsk, et le poste est proposé à la France. Est-ce par défiance à l'égard de la France ou du fait d'un intérêt renouvelé pour l'affaire ? Les États-Unis réclament alors pour eux une troisième co-présidence. On pouvait rêver de mieux en matière d'efficacité. En tout état de cause nul progrès n'a été accompli.

Quant au *H.L.P.G.*, il continue à polir les détails de son plan. Il s'agit d'une opération en 4 temps :

- séparation des forces de 6 km de part et d'autre de la ligne de contact
- évacuation des zones occupées par chacune des parties, rétablissement des communications,
- retour des populations,
- ensuite seulement négociation du statut de la province sur la base de « la plus large autonomie ».

La situation est donc actuellement bloquée. Il existe à cela des raisons qui sont de natures diverses. Tout d'abord, l'intérêt des deux parties à un règlement n'est pas identique. L'Azerbaïdjan a tout à gagner à un plan qui lui restitue sans coût aucun la totalité de son territoire. Non seulement il est favorable au plan de l'O.S.C.E., mais il en demande l'application par la force. L'Arménie, elle, a un besoin urgent de ce règlement pour que soit levé l'embargo qui grève lourdement son économie. Mais peut-elle lâcher sans contrepartie des territoires qu'elle a conquis à grands frais et au prix du sang de ses soldats ? Peut-être, après tout, tant le désir de paix et de bien-être est fort dans la population. Mais combien pèse dans la politique intérieure du pays la diaspora, comme il se doit plus nationaliste et intransigeante que les Arméniens d'Arménie.

Surtout, la clé de la situation se trouve à l'étranger :

- la Russie souffle le chaud et le froid : elle tient à conserver le contrôle sur la région et notamment sur l'Azerbaïdjan, et n'a nul intérêt à favoriser un règlement qui permettra de mettre en œuvre le projet d'oléoduc Bakou-Ceyhan,
- la Turquie et les États-Unis sont au contraire intéressés à pouvoir poser leur oléoduc, mais ne souhaitent pas un règlement qui renforcerait la position stratégique de la Russie dans la région,
- une sortie de crise favorable à la Turquie pourrait entraîner une réaction de l'Iran qui s'est jusqu'à présent tenu à l'écart.

Par ailleurs, on est bien loin d'un accord sur l'organisation de la force de maintien de la paix de l'O.S.C.E. :

- concernant la composition de la force, Bakou exige que les effectifs russes ne dépassent pas 1/3 de l'effectif global, et que le commandement ne soit pas confié à un Russe, alors que Érévan interdit catégoriquement la participation d'un seul Turc à l'opération,
- concernant la chaîne de commandement de la force, Moscou propose qu'elle soit fournie par la C.E.I. (ce que les Azerbaïdjanais n'accepteront jamais), tandis que Washington n'envisage rien d'autre que l'OTAN (proposition inacceptable pour les Russes),
- concernant le commandement opérationnel, la résolution du sommet d'Helsinki en 1992 le confiait au chef de mission qui, nul n'en doute, serait un civil, alors que l'expérience acquise en ex-Yougoslavie a démontré ce que l'on savait déjà, à savoir que les militaires doivent certes être soumis à l'autorité politique, mais que le commandement opérationnel ne doit en aucun cas leur être retiré.

Enfin, et ce n'est pas là la moindre explication, l'attitude des Américains a changé. En 1992, alors qu'un nouvel ordre mondial était à édifier, ils étaient partisans d'une implication des organisations régionales dans la résolution des conflits locaux. En 1994, lors de la formation du Groupe de Minsk, ils ne semblaient pas avoir bougé de cette position. Une évolution est apparue lorsqu'ils ont réclamé à partager avec la Russie et la France la présidence du Groupe de Minsk, montrant par là qu'ils souhaitaient contrôler le processus. Depuis lors, est apparu de plus en plus clairement ce que désormais ils affirment au grand jour : pour eux, l'O.S.C.E. doit se limiter à participer, de préférence aux côtés de l'OTAN, aux aspects civils du maintien de la paix. L'organisation régionale compétente pour les aspects militaires d'une telle opération dans la région est l'OTAN, et nulle autre.

Lors du sommet d'Istanbul à l'automne 1999, l'O.S.C.E. décide d'améliorer les instruments du maintien de la paix. On l'aura deviné, il s'agit des aspects civils du maintien de la paix, exclusivement.

CONCLUSION

Depuis fin 1994, malgré des incidents ponctuels, le cessez-le-feu tient, mais le processus de paix ne progresse pas. Aucune des deux parties n'est en mesure de régler la question par les armes :

- pour Bakou, il faudrait reconquérir les territoires occupés et porter la guerre en Arménie pour forcer Érévan à conclure un traité,
- pour Stépanakert et Érévan, il faudrait briser la machine de guerre azerbaïdjanaise pour obtenir de Bakou l'indépendance de la province.

Le maintien du *statu quo* est ruineux pour les deux parties : maintien de l'effort de guerre, pour Bakou poids des réfugiés et incertitudes quant aux investissements pétroliers, pour Érévan poids de l'embargo.

Nul ne veut de la guerre, personne ne peut rien pour la paix. L'O.S.C.E. n'est pas en mesure de jamais lancer son opération de maintien de la paix, mais elle ne saurait y renoncer : ce serait revenir sur une décision prise à l'unanimité en 1992, et ce sur un constat d'échec, donc en s'interdisant à jamais de jouer un rôle de premier plan dans la paix et la sécurité en Europe. Ce serait trahir l'objectif même de l'Organisation.