



Berne, 13.11.2024

Soutien de la Suisse à la population arménienne suite au conflit survenu au Nagorno Karabakh

Rapport du Conseil fédéral donnant suite au postulat 24.3006 de la Commission de politique extérieure du Conseil national du 30 janvier 2024

1. Mandat

Le postulat 24.3006 de la Commission de politique extérieure du Conseil national (CPE-N) charge le Conseil fédéral "de présenter un rapport sur ce que la Suisse peut entreprendre pour soutenir la population arménienne suite au conflit survenu au Nagorno Karabakh". Il est notamment demandé d'examiner "comment œuvrer pour faire libérer les prisonniers de guerre arméniens qui sont encore détenus en Azerbaïdjan, demander des garanties pour la sécurité des Arméniens restés au Nagorno Karabakh" et "d'apporter un soutien aux plus [de] 100'000 Arméniens et Arméniennes qui ont dû fuir en Arménie et qui se trouvent dans une situation précaire avec peu de soutien international".

La commission a déposé ce postulat afin de donner suite à la pétition 20.2024 "Comité Suisse-Karabagh. Les Arméniens du Haut-Karabagh ont le droit à la vie et à l'autodétermination".

Le présent rapport du Conseil fédéral se concentre sur les activités de la Suisse actuelles et prévues dans la région.

2. Contexte

Le conflit entre l'Arménie et l'Azerbaïdjan a connu une escalade majeure en 2020, lors d'hostilités armées ayant duré du 27 septembre au 9 novembre. L'Azerbaïdjan a alors regagné une grande partie des territoires dont il avait perdu le contrôle au début des années 1990. Le 19 septembre 2023, après plusieurs mois de restriction d'accès par le corridor de Latchine, une opération militaire de l'Azerbaïdjan a entraîné le changement de contrôle territorial de toute la région du Karabakh et la fuite de quelque 100'000 personnes vers l'Arménie.

Le gouvernement arménien a pris en charge les arrivants, soutenu par la Croix-Rouge nationale et d'autres organisations humanitaires. Fin octobre 2023, les autorités arméniennes comptaient 101 848 réfugiés (dont environ 30 000 de moins de 19 ans)¹.

Le principal défi pour l'Arménie est d'intégrer les réfugiés sur le plan économique à moyen terme. Outre l'aide humanitaire internationale apportée à travers le plan de réponse d'urgence des Nations Unies, le gouvernement arménien a également mis en place des paquets d'aide financière et trouvé des solutions d'hébergement pour certains groupes de personnes.

Les autorités de l'Azerbaïdjan ont affirmé que toutes les personnes qui souhaitaient rentrer chez elles en avaient la possibilité et que leurs droits seraient respectés. Elles ont toutefois posé la condition que ces personnes prennent la nationalité azerbaïdjanaise. Environ une vingtaine de personnes, pour la plupart âgées ou avec un handicap, sont restées dans la région du Karabakh. Le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) peut se rendre sur place pour évaluer les besoins de protection et d'assistance de ces personnes, qui sont logées dans leur maison ou dans un centre d'hébergement.

Suite à un échange de prisonniers convenu bilatéralement le 7 décembre 2023 (32 soldats arméniens contre 2 soldats azerbaïdjanais), il resterait 23 détenus arméniens à Bakou, dont d'anciens dirigeants de l'autoproclamée "République du Haut-Karabakh". Le CICR leur rend régulièrement visite pour établir un contact avec leurs familles et pour vérifier que leurs conditions de détention soient conformes au droit international humanitaire.

Sur le plan politique, un projet de texte d'accord de paix est en discussion entre l'Arménie et l'Azerbaïdjan. Les deux parties ont entamé un processus de délimitation des frontières. La perspective d'une normalisation des relations reste toutefois incertaine.

¹ Chiffre officiel du Gouvernement arménien, <https://www.gov.am/en/news/item/10410/>

3. Activités de la Suisse en Arménie

a. Programme de coopération

La Confédération est active depuis longtemps en Arménie à travers sa coopération internationale, menée par la Direction du développement et de la coopération (DDC) du DFAE. Elle y met en œuvre le programme régional de coopération pour le Caucase du Sud 2022-2025 dans les secteurs de la gouvernance démocratique (appui à la décentralisation et à la participation citoyenne aux processus politiques de décision), du développement économique inclusif (développement d'initiatives économiques en milieu rural, modernisation de la formation duale dans le secteur agricole) et de la lutte contre le changement climatique (contribution aux efforts de reforestation durable et de conservation de la biodiversité). L'engagement total prévu en Arménie pour les années 2022 à 2025 dans le cadre du programme régional se monte à environ CHF 16 millions. Ces activités sont mises en œuvre par des partenaires locaux et internationaux et régulièrement adaptées afin de tenir compte de changements intervenus dans le pays, notamment l'arrivée des nombreuses personnes réfugiées du Karabakh.

De plus, la DDC a récemment approuvé un projet additionnel visant à l'intégration socio-économique des réfugiés et des populations hôtes vulnérables résidant dans les régions rurales du sud du pays, soit environ 7'000 personnes. Le budget de ce projet se monte à CHF 1.35 million pour les années 2024 à 2027. Les fonds seront alloués au soutien à des boulangeries communautaires, à la facilitation de l'accès des entrepreneurs locaux à des subventions gouvernementales et à des services financiers ainsi qu'à des modules de formation professionnelle, entre autres.

La définition par les départements et offices fédéraux concernés (DFAE : DDC et Division paix et droits de l'homme (DPDH) ; DEFR : SECO) du programme de la coopération internationale de la Suisse dans le Caucase du Sud pour les années 2026 à 2029 est en préparation.

b. Aide humanitaire

Pour faire face aux besoins urgents en Arménie et pour appuyer les autorités arméniennes dans l'accueil des réfugiés, le DFAE a financé plusieurs projets et organisations:

- Etant donné le mandat spécifique du **CICR** en faveur de la population civile lors de conflits armés ainsi qu'en faveur des personnes détenues en lien avec un conflit, CHF 500'000 lui ont été alloués en octobre 2023. Ils s'ajoutent au montant de CHF 1 million qui lui avait été préalablement accordé pour ses opérations dans la région pour l'année 2023, et au CHF 1 million alloué pour ses opérations de 2024.

Le **Haut Commissariat des Nations unies** pour les réfugiés a reçu CHF 500'000 en octobre 2023 pour soutenir la coordination du "Refugee Response Plan" des Nations Unies. Cette contribution directe a complété des apports à des instruments multilatéraux, dont "*Education Cannot Wait*" et le "*State and Peacebuilding Umbrella Trust Fund*" de la Banque Mondiale. Ceux-ci ont alloué des fonds au "*Refugee Response Plan*", d'une part pour appuyer la scolarisation des enfants de réfugiés et, d'autre part, pour soutenir la santé mentale et le bien-être des enfants, des adolescents et de leurs familles (déplacés et réfugiés) dans plus de 200 écoles en Arménie.

- Le **Programme alimentaire mondial des Nations unies** a quant à lui reçu CHF 500'000 en octobre 2023 pour soutenir les besoins urgents des réfugiés. Cette contribution fait suite au soutien de CHF 960'000 accordés en 2022 par la DDC en faveur de la résilience et du redressement économique des communautés frontalières en Arménie.
- La **Croix-Rouge suisse**, qui appuie depuis plusieurs années la mise en place d'un système de soins à domicile en Arménie, a également alloué une contribution de CHF

250'000 à la Croix-Rouge arménienne en décembre 2023 par le biais de son mécanisme de réponse d'urgence pré-financé par la DDC.

- En outre, la DDC a détaché pour une année (décembre 2023 - novembre 2024) une experte du Corps suisse d'aide humanitaire auprès du **Bureau de la Coordinatrice résidente du système des Nations Unies en Arménie**. Grâce à cette experte, la DDC soutient le renforcement des capacités de coordination et de communication des Nations Unies à Erevan, notamment en incorporant l'intégration socio-économique des réfugiés dans les programmes d'aide sociale du Gouvernement arménien. Ainsi, la Coopération internationale suisse couvre de manière intégrée la transition entre l'aide humanitaire d'urgence et la coopération au développement.

c. Activité politique

La position du Conseil fédéral concernant le conflit entre l'Arménie et l'Azerbaïdjan est constante : le droit international doit être respecté, le cessez-le-feu doit être maintenu et les différends doivent être réglés par la négociation.

Lors de l'opération militaire lancée par l'Azerbaïdjan en septembre 2023, la Suisse a plaidé au niveau bilatéral et multilatéral pour la cessation immédiate et durable des hostilités, pour la poursuite des négociations et pour l'accès de l'aide humanitaire aux populations civiles dans le besoin.

Dans le cadre bilatéral, ces points ont été rappelés lors des rencontres entre le chef du DFAE et ses homologues d'Arménie et d'Azerbaïdjan, les 19 et 20 septembre 2023 à New York, puis le 30 novembre 2023 à Skopje et encore les 24 et 25 septembre 2024 à New York. De plus, le Chef du DFAE a offert les bons offices de la Suisse aux deux parties. Ces mêmes points ont en outre été réitérés dans le cadre d'échanges réguliers entre le DFAE et les ambassades d'Arménie et d'Azerbaïdjan à Berne.

La Suisse s'est également exprimée à plusieurs reprises au sein d'instances internationales, notamment lors de la séance d'urgence du Conseil de sécurité de l'ONU suite au lancement de l'opération militaire de l'Azerbaïdjan (21 septembre 2023), ainsi qu'à l'OSCE (20 et 28 septembre 2023, 5 octobre 2023), au Conseil de l'Europe (27 septembre 2023) et dans une déclaration conjointe au Conseil des droits de l'homme (11 octobre 2023). La nécessité de respecter le droit international humanitaire et les droits de l'homme, dont les droits des minorités, a été rappelée à chacune de ces occasions, tout comme la nécessité de respecter l'intégrité territoriale de l'Arménie et de l'Azerbaïdjan.

Concernant les personnes ayant dû fuir le Karabakh, la Suisse a appelé à ce que tout soit entrepris pour qu'elles puissent rentrer chez elles en toute sécurité, si elles le souhaitent, et que leurs droits soient protégés, ainsi que les biens culturels, conformément au droit international. Elle s'est également engagée en ce sens lors de négociations sur un projet de résolution du Conseil de sécurité présenté par la France. En raison de divergences d'opinion irréconciliables au sein du Conseil, les négociations sur le projet n'ont toutefois pas abouti.

En outre, le Conseil fédéral attache de l'importance à la préservation des biens culturels dans les situations de conflit. Il plaide pour le respect et l'application du droit international pour la protection du patrimoine culturel de la région, notamment au titre de la Convention de La Haye du 14 mai 1954 pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé (RS 0.520.3) et de ses protocoles additionnels.

d. Bons offices

A plusieurs reprises, la Suisse a exprimé sa disponibilité à offrir ses bons offices, si les deux parties le souhaitent. Cette offre comprend par exemple la tenue de réunions en Suisse, comme ce fut le cas le 22 octobre 2022 à Genève, lorsque les ministres des affaires étrangères d'Arménie et d'Azerbaïdjan se sont rencontrés.

Pour concrétiser cette offre, la Division paix et droits de l'homme (DPDH) du DFAE a fait une visite dans les deux pays et présenté un *non-paper* contenant des possibles domaines de soutien, par exemple pour parvenir à la signature d'un accord de paix ou pour la mise en place de mesures de confiance entre les deux pays. De plus, la DDPH, par le biais du Geneva Centre for Security Policy (GCSP), soutient un dialogue entre experts provenant de l'Arménie et de l'Azerbaïdjan sur le potentiel de relations économiques pour la promotion d'une paix durable entre les deux pays.

4. Conclusion

La Confédération est active en Arménie et continuera à l'être, notamment par sa coopération internationale et son aide humanitaire. Elle a utilisé sa voix dans les enceintes multilatérales, y compris au Conseil de sécurité de l'ONU, pour appeler au respect du droit international et au règlement pacifique des différends.

Plusieurs préoccupations mentionnées dans le postulat, notamment concernant la sécurité des personnes restées dans la région du Karabakh ou les prisonniers, sont traitées par les parties directement, avec un soutien du CICR.

Le DFAE continue de suivre la situation dans la région et reste en contact régulier avec les autorités arméniennes et azerbaïdjanaises.