

LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE AMÉRICAINE EN ARMÉNIE : NAVIGUER À VUE DANS LES EAUX RUSSES ET S'AFFIRMER DANS UNE RÉGION STRATÉGIQUE

Julien Zarifian

La Découverte | « Hérodote »

2008/2 n° 129 | pages 109 à 122

ISSN 0338-487X

ISBN 9782707154781

Article disponible en ligne à l'adresse :

<https://www.cairn.info/revue-herodote-2008-2-page-109.htm>

Distribution électronique Cairn.info pour La Découverte.

© La Découverte. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

La politique étrangère américaine en Arménie : naviguer à vue dans les eaux russes et s'affirmer dans une région stratégique

*Julien Zarifian**

L'Arménie n'est pas en général le premier pays auquel on se réfère quand on s'intéresse à la « politique étrangère américaine » ni même à la « politique étrangère américaine en Eurasie¹ ». Si cette république au sud du Caucase ne constitue pas un objectif majeur, elle ne doit pas pour autant, comme beaucoup d'acteurs peu médiatisés et peu étudiés, être oubliée des relations internationales.

Plus que jamais au carrefour des sphères d'influence, elle a pris place, ces dernières années, dans la stratégie américaine en Eurasie, aux contours parfois flous il est vrai, mais qui se précise inexorablement. Petit pays indépendant de l'URSS en 1991 mais resté très lié à la Russie, l'Arménie est aussi une vieille nation de tradition chrétienne et à laquelle une diaspora importante, présente aux quatre coins du monde, est très attachée.

Ainsi, l'Arménie recouvre un certain nombre de spécificités qui la font s'intégrer de façon singulière à la géopolitique régionale.

* Doctorant, Institut français de géopolitique.

1. Le terme « Eurasie », très répandu aux États-Unis, nettement moins en France, désigne l'ensemble géopolitique regroupant l'Europe et l'Asie (l'Europe de l'Ouest, la Russie, la péninsule indienne, la Chine...). Les Proche et Moyen-Orient sont en général inclus dans cet ensemble.

L'Arménie : aux confins du *Heartland*² eurasiatique et du Moyen-Orient

Vu de Washington, l'Arménie s'intègre avant tout à la région Sud-Caucase, composée aussi de l'Azerbaïdjan et de la Géorgie, qui s'intègre elle-même à de plus grands ensembles, comme celui de l'Eurasie. D'ailleurs, au département d'État américain, le bureau en charge de l'Arménie est le Bureau of European and Eurasian Affairs. La représentation géographique de l'Eurasie et l'importance géopolitique qui lui est associée sont très prisées, outre-Atlantique, tant par les chercheurs que par les journalistes ou les leaders politiques. Établis au début du xx^e siècle et remis à la mode ces dernières décennies notamment par l'ancien conseiller américain à la Sécurité nationale Z. Brzezinski, ces concepts font de l'Eurasie et de son *Heartland* des zones particulièrement cruciales dans l'équilibre du monde³. Après la période de flou résultant de la chute de l'URSS, l'idée qu'il faut prendre pied en Eurasie et avoir un contrôle sur ces vastes ensembles, qui concentrent à eux seuls 75 % de la population du globe, 60 % de son produit national brut et 75 % de ses ressources énergétiques (Fouskas, 2003, p. 106), a fait son chemin parmi les inspireurs de la politique étrangère américaine. Dès avant le 11 Septembre d'ailleurs, la totalité des troupes américaines à l'étranger étaient stationnées en Eurasie (Mélandri et Vaïsse, 2001, p. 422).

L'Arménie n'en est certes pas un point central, ni par sa localisation géographique, ni par son poids démographique⁴, ni par ses ressources énergétiques, ni par son économie⁵. Elle n'en demeure pas moins un acteur eurasiatique à part entière, impliqué dans les affaires régionales et ayant des liens forts avec ses voisins.

En outre, elle constitue, avec les deux autres pays du sud du Caucase, une zone tampon entre la Russie et le Moyen-Orient. Sorte de « balcon » donnant sur le Moyen-Orient (Erevan se trouve à plus de 900 mètres d'altitude), l'Arménie est un lieu de passage et une zone qui peut apparaître aux stratèges américains comme un point d'appui non négligeable.

2. *Idem* pour « *Heartland* », c'est une représentation très utilisée aux États-Unis à propos des relations internationales.

3. Voir entre autres : John H. Mackinder, « The Geographical Pivot of History », *The Geographical Journal*, Volume XXIII, n° 4, avril 1904, p. 422-444 ; Zbigniew Brzezinski, *Le Grand Échiquier. L'Amérique et le reste du monde*, Bayard, Paris, 1997, 274 pages.

4. Les chiffres officiels donnent en général à l'Arménie 3,5 millions d'habitants. Mais une forte émigration qui connut sans doute son pic autour de l'année 2000 a fait fortement baisser cette population. Un chiffre plus réaliste la situerait aujourd'hui à environ 2,5 millions d'habitants. Notons que la République d'Arménie, contrairement à la plupart de ses voisins, est très homogène au plan ethnique (environ 98 % de la population est formée d'Arméniens).

5. D'ailleurs, les échanges économiques avec le petit marché arménien, bien que dynamiques, ne sont pas significatifs à l'échelle de l'économie américaine.

C'est aussi une nation qui a des contacts avec les États-Unis depuis longtemps, et ce dans une région où les opinions des pays musulmans alentour sont nettement défavorables aux Américains. Ceci prend d'autant plus d'importance en ces périodes post-11 septembre 2001 de lutte contre le terrorisme.

La « guerre contre la terreur » et l'Arménie

Les États-Unis et leurs alliés sont engagés militairement sur deux fronts, en Irak et en Afghanistan. La « guerre contre la terreur », label américain donné à la politique de lutte contre le terrorisme, est aujourd'hui quasiment devenue un concept géopolitique. Symbolisée par les opérations en Afghanistan puis en Irak, elle rassemble toutes les actions entreprises par les États-Unis, à l'intérieur et à l'extérieur de leurs frontières, pour combattre le terrorisme, actions qui leur coûtent très cher, tant en termes humains que financiers. En outre, ces opérations demandent de pouvoir traverser, par voie terrestre ou aérienne, un certain nombre de pays alentour, de pouvoir acheminer hommes et matériels, de les ravitailler, le cas échéant de les stationner, etc.

Symbole du regain de l'intérêt américain pour l'Arménie, c'est dans ce cadre que s'inscrit la construction d'une nouvelle et très grande ambassade américaine à Erevan. Son inauguration en mai 2005 a fait grand bruit car la taille du terrain et des infrastructures ainsi que sa localisation dans les faubourgs d'Erevan laissent penser qu'elle pourrait servir de base d'appui et de communication aux forces diplomatiques, de renseignement, voire militaires, américaines. Il est dit que cette ambassade, dont le coût a été estimé à 80 millions de dollars, est la plus grande du monde, plus grande même que celle de Berlin. Tout ceci a été démenti par l'ancien ambassadeur américain en Arménie, John Evans, pour qui cette construction s'intègre dans un plan plus large de construction ou réhabilitation des ambassades américaines dans le monde entier. Du reste, il explique aussi que, si le terrain couvre bien une surface très étendue (9 hectares), ce n'est pas le cas des bâtiments⁶.

Dans leur lutte contre le terrorisme les États-Unis ont reçu l'appui de l'Arménie qui leur a ouvert son espace aérien dès la fin du mois de septembre 2001. Dans un second temps, les États-Unis ont cherché à intégrer l'Arménie à la coalition en Irak. Mais la population arménienne y était massivement opposée et les dirigeants arméniens ont exprimé leurs réticences. D'une part, l'Arménie souhaitait se ranger aux côtés de la Russie, son alliée principale, dans la guerre contre l'Irak, tout en

6. John M. Evans, entretien avec l'auteur, Washington DC, 26 juin 2007.

gardant une certaine neutralité silencieuse. D'autre part, le gouvernement s'était montré désireux de tenir compte de la situation délicate des Arméniens d'Irak, qui avaient été visés par des attentats durant l'été 2004. La petite communauté, estimée à environ 20 000 personnes, avait alors demandé à plusieurs reprises aux autorités d'Erevan de ne pas envoyer de troupes. Il s'agissait donc pour le gouvernement arménien de ne pas mettre en danger ces populations et, par extension, celles des pays arabes comme la Syrie ou le Liban.

Mais les pressions américaines s'accrochèrent et les autorités, après des mois de tergiversation, durent céder. Elles le firent toutefois avec retenue, car elles décidèrent l'envoi d'un « contingent » de 46 hommes seulement, médecins, démineurs et chauffeurs, financé par les États-Unis. Ces derniers furent satisfaits, tandis que, dans le même temps, l'Arménie montrait clairement qu'elle rejoignait la coalition en Irak à contrecœur, ne s'éloignant ainsi pas trop des positions de la Russie, son alliée stratégique.

L'Arménie, alliée fidèle de la Russie

Les deux pays sont très liés. C'est d'abord dans le cadre de sa sécurité que l'Arménie envisage son alliance avec la Russie. L'Arménie a une « représentation horizontale du danger » (Minassian, 2007, p. 70), car elle est en situation délicate avec, d'est en ouest, ses voisins azéri et turc. À l'est, elle est en conflit gelé avec l'Azerbaïdjan pour le contrôle du Haut-Karabagh. Si, à ce jour, le cessez-le-feu de 1994 tient, l'Azerbaïdjan menace régulièrement de reprendre les armes pour récupérer cette enclave, peuplée majoritairement d'Arméniens, intégrée à son territoire en 1921, dans les premiers temps de la période soviétique. À l'ouest, la Turquie maintient sa frontière avec l'Arménie fermée depuis la guerre du Karabagh au cours de laquelle elle a soutenu l'Azerbaïdjan, mais aussi pour marquer son opposition à la reconnaissance du génocide de 1915 réclamée par les Arméniens.

En situation difficile avec deux de ses voisins, l'Arménie compte donc principalement sur la Russie pour assurer sa sécurité. Elle est ainsi membre de ce qui est considéré comme la branche militaire de la CEI, l'Organisation du traité de sécurité collective, l'OSTC, qui rassemble Russie, Biélorussie, Arménie, Kazakhstan, Kirghizstan, Tadjikistan et Ouzbékistan. Ce traité de sécurité contient une clause d'assistance automatique en cas d'agression à l'encontre d'un des États signataires. La frontière arméno-turque est tenue par des gardes-frontières russes et arméniens et la Russie dispose d'une importante base militaire au nord du pays, à Gumri, accueillant plusieurs milliers de soldats et des batteries de missiles anti-aériens. Elle dispose aussi d'une base aérienne à Erebuni, près d'Erevan, qui héberge le 426^e groupe d'aviation équipé d'une quinzaine de chasseurs-bombardiers

Mig-29. Ce qui fait dire à Cyrille Gloaguen que « la présence militaire russe en Arménie est, en termes de nombre d'armes, de qualité et de puissance, la première de CEI⁷ ».

La Russie est en outre très présente en Arménie sur le plan économique, particulièrement dans le domaine énergétique, mais aussi politique (les autorités russes soutiennent plus ou moins ouvertement le clan au pouvoir en Arménie de R. Kotcharian et S. Sarkissian), et culturel, notamment *via* la langue russe, encore dominante après l'arménien, langue officielle du pays.

Bien que ces relations soient au beau fixe et en général considérées comme bénéfiques à l'Arménie, certains milieux à Erevan craignent une dépendance totale envers la Russie. L'asymétrie est telle qu'il semble en effet qu'en cas de désaccord avec le « grand frère russe » la voix de l'Arménie ne porte pas bien loin. C'est aussi dans ce cadre que les relations avec les États-Unis et d'autres puissances sont envisagées à Erevan qui, comme nous le verrons plus loin, tente de mener une politique de « complémentarité ».

Le « grand jeu » américano-russe : *quid* de l'Arménie ?

Pour les États-Unis, l'alliance ancienne et étroite entre l'Arménie et la Russie peut être vue comme une difficulté majeure, mais elle peut aussi apparaître comme un challenge intéressant : faire passer l'Arménie dans leur giron permettrait d'affaiblir les positions de la Russie, déjà quelque peu mise à mal dans son étranger proche.

En effet, bien que moins sous le feu des projecteurs du fait de la « guerre contre la terreur », il existe bien un conflit latent, entre les deux grands anciens ennemis, particulièrement perceptible dans l'étranger proche russe. Ces tensions s'expriment notamment pour le contrôle des voies d'acheminement du gaz et du pétrole caspiens et d'Asie centrale, voies pour lesquelles l'« isthme caucasien » revêt une importance particulière. L'oléoduc BTC (Bakou-Tbilissi-Ceyhan), qui évite la Russie et l'Iran mais aussi l'Arménie, ainsi que le gazoduc BTE (Bakou-Tbilissi-Erzurum) qui l'accompagne, mis en service ces dernières années, sont considérés par la plupart des experts comme des pipelines politiques. Soutenus par les gouvernements américains de B. Clinton et de G. W. Bush, ils privilégient clairement l'allié turc, tandis que l'Iran et l'Arménie en sont exclus, et que la Russie est ainsi écartée du contrôle d'une partie des hydrocarbures traditionnellement dans son giron. Ce « grand jeu » se poursuit actuellement au sujet du projet

7. Cyrille Cloaguen, entretien avec l'auteur, 25 janvier 2007, Paris/Berkeley.

Nabucco, qui cherche à diversifier l'approvisionnement en gaz de l'Europe occidentale. Le gazoduc, dont la mise en service est prévue pour 2012, prolongerait le BTE jusqu'à l'Autriche. Ce projet ne plaît guère à la Russie qui tente de le contrer, tandis que les États-Unis s'opposent coûte que coûte à ce que l'Iran y soit associé.

Ces tensions entre les « deux grands » se sont aussi exprimées lors des révolutions dites de couleur qui ont eu lieu ces dernières années en Géorgie, en Ukraine et au Kirghizstan. Ces ex-républiques soviétiques ont connu des soulèvements populaires, soutenus, au moins indirectement, par les États-Unis du président G. W. Bush, pour qui promouvoir la démocratie dans le monde est l'objectif affiché. Ces révolutions ont abouti à l'éviction de leaders proches de la Russie et à l'arrivée au pouvoir de nouveaux dirigeants, affichant des sympathies occidentales mais conservant en général les mêmes pratiques dans l'exercice du pouvoir que leurs prédécesseurs. Il a été considéré, surtout dans les années 2003-2005, que l'Arménie pouvait être la prochaine sur la liste.

LES ÉLECTIONS PRÉSIDENTIELLES CONTESTÉES DE FÉVRIER 2008 :

UNE RÉVOLUTION DE COULEUR ÉTOUFFÉE DANS L'ŒUF ?

L'élection de S. Sarkissian à la présidence de la République d'Arménie, avec près de 53 % des voix au premier tour des élections le 19 février 2008, a été suivie de manifestations d'assez grande ampleur, réprimées violemment par le pouvoir arménien. Considérée comme conforme aux standards internationaux par les observateurs internationaux, cette élection a été contestée dès son lendemain par le principal opposant et deuxième de ces élections, L. Ter Pétrossian (21,5 %). Pendant plus d'une semaine, plusieurs dizaines de milliers de manifestants, soutenus par ce dernier, se sont réunis dans le centre d'Erevan pour réclamer l'annulation des élections. Samedi 1^{er} mars, considérant que l'« ordre constitutionnel » était menacé, et affirmant qu'un « coup de force » se préparait et que des armes circulaient sur le campement des manifestants⁸, la police est intervenue de façon musclée pour disperser ces derniers. S'en sont suivies des échauffourées, qui ont fait 8 morts (dont un officier de police) et plus de 100 blessés. Des magasins ont été pillés, des véhicules incendiés. Des militaires et quelques chars ont ensuite été déployés dans le centre-ville aux abords des bâtiments officiels. Afin de « mettre fin à la

8. « L'Arménie sous tension après une nuit de violences », *www.lemonde.fr* avec Reuters et l'AFP, 2 mars 2008.

menace à l'ordre » et de « défendre la loi et les droits de la population », le président R. Kotcharian déclara, par décret, l'état d'urgence pour une période de vingt jours⁹. Dans le même temps, et alors que L. Ter Pétrossian avait été assigné à résidence, les autorités l'isolèrent politiquement en négociant des alliances avec d'autres opposants, le troisième du scrutin, A. Baghdassarian (16 % des voix), et le leader dachnak V. Hovhannissian (6 %).

Au plan international, ces événements furent observés avec attention. Les appels au calme affluèrent des grandes chancelleries, notamment occidentales et russes. Le spectre d'une « révolution de couleur » à la géorgienne ou à l'ukrainienne plana même sur Erevan, alors que L. Ter Pétrossian, appelait, dans un *op-ed* dans le quotidien américain *The Washington Post*, les gouvernements occidentaux à soutenir son mouvement. Très vite toutefois, les États-Unis, par un appui prudent mais clair au pouvoir en place, firent taire ces rumeurs. Lors d'un voyage précipité en Azerbaïdjan et en Arménie, car les combats menaçaient de reprendre au Karabagh, le sous-secrétaire d'État américain en charge de la zone, Matthew Bryza, rencontra le président élu S. Sarkissian le 6 mars et affirma : « En principe nous vous soutenons. Moi comme le chargé d'affaires américain en Arménie nous croyons que vous avez une approche de la situation qui est celle que nous voulons voir dans la mise en place de programmes communs¹⁰. »

Si l'administration G. W. Bush ne souhaite apparemment pas appuyer l'opposition arménienne, c'est sans doute tout d'abord parce qu'il est difficile d'en cerner les contours et les grandes lignes idéologico-politiques. Il est aussi difficile d'estimer l'accueil réel que recueillerait une « révolution de couleur » en Arménie. En outre, l'actuel gouvernement américain, en fin de mandat et en posture délicate au Proche et Moyen-Orient, n'est sans doute pas prêt à se lancer dans une « nouvelle aventure ». Aventure qui, du reste, rencontrera à n'en point douter une forte opposition de la Russie. Il se peut aussi que le lobby arménien, ou du moins certaines de ses composantes, ne souhaite pas voir les États-Unis appuyer une révolution en Arménie et soit prêt à se mettre en action si nécessaire.

En tout état de cause, l'Arménie qui, malgré le conflit du Karabagh, apparaissait ces dernières années comme stable dans une région mouvementée, ne sera plus présentée comme telle, au moins dans les mois et années qui viennent.

9. « L'état d'urgence décrété en Arménie contre les manifestants de l'opposition », *www.lemonde.fr* avec l'AFP et Reuters, 1^{er} mars 2008.

10. Liz Fuller, « U.S. Officials Meets With Armenian President Elect », *RFE/RL*, 7 mars 2008.

Les États-Unis et la « relation spéciale » arméno-iranienne

L'Arménie est aussi liée à l'Iran, présenté comme un des grands ennemis des États-Unis du président G. W. Bush. Côté arménien, du fait du conflit du Karabagh et du blocus terrestre turc, l'Iran est, avec l'instable Géorgie au nord, la seule voie de communication avec l'extérieur. Pour l'Iran, l'Arménie, petit pays chrétien dont l'image dans le monde est plutôt positive, représente un de ses seuls voisins avec qui il entretient de bonnes relations. Celles-ci se sont illustrées par la fréquence des visites bilatérales au plus haut niveau, ainsi que par la signature d'un certain nombre de conventions.

Ainsi, les tensions américano-iraniennes sont observées avec crainte côté arménien. Les États-Unis, bien que relativement discrets sur le sujet, ne voient guère d'un bon œil cette entente : ils craignent notamment le passage par l'Arménie de matériaux dangereux ou d'armes. De 2002 à 2004, deux entreprises arméniennes avaient été sanctionnées pour « transfert d'objets contrôlés » vers l'Iran¹¹. Les échanges arméno-iraniens sont donc observés de près par Washington et la menace de sanctions plane. En cas d'aggravation du conflit avec l'Iran, il est probable que les États-Unis demanderaient à l'Arménie son soutien, ce qui la mettrait dans une posture assez délicate.

Bonnes aux niveaux politique, économique et culturel, ces relations irano-arméniennes trouvent leurs racines dans une histoire commune plusieurs fois millénaire. Elles s'intègrent aussi dans une logique intéressante et antinomique, liée à la Russie. D'une part, pour chacun de ces deux États il s'agit d'établir avec la Russie un partenariat Nord-Sud. D'autre part et dans le même temps, chacun d'eux voit en l'autre une possibilité de contourner cette même Russie sur certaines coopérations, en particulier énergétiques.

Cette situation reflète parfaitement la complexité de la donne régionale. L'Arménie est certes un allié de la Russie, mais, même pour le pouvoir en place très lié à Moscou, il s'agit d'éviter que le pays ne soit totalement dépendant de cette dernière.

C'est ainsi qu'Erevan essaie de mener une politique de complémentarité où la Russie, mais aussi l'Iran, les États-Unis, l'UE, etc. ont leur importance. Ce concept de complémentarité est expliqué comme tel par le ministre des Affaires étrangères V. Oskanian en 2004 : « Il ne s'agit pas d'une politique d'équilibre, comme beaucoup ont tendance à le croire. L'équilibre implique la symétrie entre les partenaires, qui doivent être traités sur un pied d'égalité. La complémentarité repose,

11. U.S. State Department, Bureau of European and Eurasian Affairs, « U.S. Government Assistance to and Cooperative Activities with Eurasia », FY 2005, Annexe A, janvier 2006.

au contraire, sur l'asymétrie. Les relations entre l'Arménie, la Russie et les États-Unis diffèrent, par exemple, en intensité. Elles ne sont pas guidées par des considérations idéologiques mais se sont établies au gré des besoins, des intérêts et des souhaits de chacun » (Oskanian, 2004).

Ainsi, en plus de sa relation stratégique avec la Russie, l'Arménie est membre du Conseil de l'Europe et fait partie de la Politique de voisinage de l'UE.

En outre, elle est liée à l'OTAN, tout en ayant affirmé clairement ne pas souhaiter intégrer cette organisation. Les relations OTAN-Arménie datent de 1992, quand Erevan a rejoint le Conseil de coopération de l'Atlantique nord (rebaptisé en 1997 Conseil de partenariat euro-atlantique). En 1994 l'Arménie intègre le Partenariat pour la paix (PpP), stade accru et individualisé de coopération. Plus récemment, des troupes arméniennes contribuèrent à la KFOR au Kosovo, avec le bataillon grec. Enfin un nouveau palier fut franchi à la fin de l'année 2005 avec la signature du premier Plan d'action individuel pour le partenariat (IPAP) entre l'Arménie et l'OTAN, dans le cadre du PpP. L'IPAP est souvent considéré comme le degré le plus poussé de coopération avant l'intégration.

De façon directement bilatérale, l'Arménie bénéficie d'une aide militaire américaine, faisant partie de l'aide financière annuelle octroyée à l'Arménie, que nous développerons plus loin. Cette aide se situe en général autour de 4 millions de dollars ; elle s'accompagne de visites de travail et de programmes de formation.

Les États-Unis, l'Arménie et contentieux arméno-turc

Le troisième acteur régional qui compte beaucoup dans la définition de la politique étrangère américaine envers l'Arménie est la Turquie. Traditionnel allié des États-Unis, pilier de l'OTAN, la Turquie entretient des relations délicates avec son voisin arménien. Afin de soutenir l'Azerbaïdjan dans le conflit du Karabagh, Ankara a décidé, dès 1992, d'imposer un blocus terrestre à l'Arménie, et refuse d'établir des relations diplomatiques normales avec Erevan, en dépit des demandes de cette dernière et des injonctions américaines comme européennes.

Si le conflit du Karabagh reste un problème de taille, le point d'achoppement majeur demeure le contentieux lié au génocide de 1915 commis par l'Empire ottoman et que la Turquie refuse de reconnaître. Or ces relations conflictuelles influent directement sur la politique américaine envers l'Arménie, dans la mesure où les États-Unis cherchent à ne pas trop contrarier l'allié turc. Cependant, ils ont sans doute un but secondaire, moins évident : montrer à la Turquie que, si elle s'éloigne trop du giron américain, ils peuvent soutenir l'Arménie, non seulement sur la question du Haut-Karabagh mais aussi sur la reconnaissance du génocide.

Les États-Unis n'ont plus, depuis 2006, d'ambassadeur en Arménie : l'ancien ambassadeur John M. Evans ne fut pas reconduit à ce poste après qu'il eut reconnu publiquement la réalité du génocide des Arméniens de 1915. Se portant en faux par rapport à la politique traditionnelle de son pays sur cette question, il affirma lors d'une communication en Californie : « J'appellerai aujourd'hui ceci [les événements de 1915] le génocide arménien. Je pense que nous, le gouvernement américain, vous devons, à vous nos compatriotes [d'origine arménienne], une manière plus franche et honnête d'aborder ce problème¹². » N'acceptant pas ces propos, et certainement sur pression de la Turquie, le gouvernement de G. W. Bush rappela l'ambassadeur Evans, lequel, lors de clarifications officielles, fit machine arrière. D'une certaine manière « le mal était fait ». Ces propos constituent un précédent. Le lobby arménien des États-Unis, bien organisé, s'oppose depuis, avec succès, à la nomination de Richard Hoagland au poste d'ambassadeur, car ce dernier, suivant la ligne officielle, refuse de reconnaître le génocide des Arméniens.

Cet exemple permet d'abord de constater que le lobby arménien est capable, grâce à ses soutiens au Congrès, de bloquer la nomination d'un ambassadeur des États-Unis. C'est sans aucun doute une preuve de puissance et d'efficacité. Dans le même temps, à y bien observer, tout cela demeure de l'ordre du symbolique. En effet, si le poste est officiellement vacant, le numéro deux de l'ambassade en tient les rênes et ni les positions des officiels américains, ni la politique américaine arménienne ou régionale ne semblent avoir changé. Cet « ambassadeur de fait » est le diplomate chevronné Joseph Pennigton. Marié à la journaliste turque Amberin Zaman, correspondante de *The Economist* en Turquie, il est arrivé à Erevan en octobre 2007, après avoir occupé les fonctions de porte-parole de l'ambassade d'Ankara de 2002 à 2006¹³.

Cette fermeté de l'exécutif américain sur la question du génocide arménien témoigne de l'importance de la Turquie dans la stratégie américaine. Dans le même temps, la reconnaissance du génocide de 1915 fait son chemin outre-Atlantique. Une majorité d'États américains l'ont reconnu et le Congrès s'y est souvent montré favorable. Bien que la Turquie fasse un travail de lobbying impressionnant et ne manque pas de ressources, il semble qu'un changement de cap officiel des États-Unis sur cette question ne soit pas à exclure et ne soit même qu'une question de temps. Étant donné la crispation de la Turquie sur ce dossier, il n'y a aucun doute que cela entraînerait un refroidissement des relations américano-turques.

12. Emil Danielyan, « Armenian Genocide Statements, U.S. Official Affirms Armenian Genocide », *RFE/RL*, 25 février 2005.

13. Embassy of the United States, « Embassy Leadership », <http://yerevan.usembassy.gov/ambassador.php>.

Politique américaine et diaspora arménienne des États-Unis

Comme nous venons de le voir, la communauté arménienne des États-Unis joue parfois un rôle important dans la politique que mène ce pays à l'égard de l'Arménie et de la région. Les Arméniens des États-Unis sont 1 à 1,5 million (dont un nombre non négligeable d'Arméniens d'Arménie, arrivés depuis la fin des années 1980), organisés en deux groupes de pression, l'Armenian National Committee of America (ANCA) et l'Armenian Assembly of America (AAA). Cette dernière est en général considérée comme plus proche du pouvoir américain (quelle qu'en soit l'appartenance politique) tandis que l'ANCA, soutenue par le parti dachnak (ou FRA, parti historique arménien, nationaliste et d'inspiration socialiste), est présentée comme tenante de positions plus dures, notamment en opposition plus marquée à la Turquie. La reconnaissance du génocide de 1915 par les États-Unis et la Turquie est un objectif majeur de ces groupes, tout en faisant néanmoins la part belle aux relations bilatérales américano-arméniennes. Leurs objectifs en ce domaine sont, d'une part, que leur pays aide financièrement l'Arménie et, d'autre part, qu'il favorise et appuie cette dernière au plan international. S'ils ont souvent rencontré des difficultés à imposer leurs vues au pouvoir exécutif américain, ils se sont montrés très efficaces dans leurs rapports avec les députés et sénateurs. Au Congrès, il y a un *Armenian Caucus*, équivalent des « groupes d'amitiés » français. Il compte environ 160 membres sur 535 *congressmen*. Ces parlementaires se font le relais des requêtes arméniennes auprès de leurs collègues. Une de leurs activités principales consiste à chercher, annuellement, l'obtention de crédits importants pour l'Arménie. Ils se manifestent régulièrement afin de voir les États-Unis soutenir cette dernière dans le conflit du Karabagh et inciter la Turquie à ouvrir sa frontière avec l'Arménie.

Le cas le plus célèbre de lobbying arménien est sans doute la section 907 du *Freedom Support Act*. Entrée en vigueur en 1992 en pleine guerre du Karabagh, cette section avait pour vocation d'empêcher « [...] toute aide américaine (sauf aide humanitaire et aide aux programmes de non-prolifération et de désarmement) au gouvernement de l'Azerbaïdjan, “jusqu'à ce que le président constate et notifie au Congrès que le gouvernement azéri prend des mesures visant manifestement à mettre fin à tous les embargos et autres emplois de la force contre l'Arménie et le Haut-Karabagh” » (Shaffer, 2003, p. 54).

Ces sanctions furent levées par le président G. W. Bush après le 11 Septembre, mais cette « section 907 » demeure un des symboles forts du succès du lobbyisme arménien des États-Unis.

L'aide financière américaine à l'Arménie

La partie la plus visible et tangible des efforts du lobby arménien concerne l'aide financière colossale qu'il permet de faire allouer annuellement à l'Arménie. On dit qu'elle se monte à 2 milliards de dollars depuis l'indépendance de 1991 et qu'elle constitue, par habitant, une des aides les plus importantes octroyées à un pays étranger, avec Israël et la Géorgie¹⁴.

Cette assistance qualifiée d'« humanitaire et technique » s'est longtemps matérialisée par l'octroi annuel d'une somme décidée entre le Congrès et le président et gérée, aux États-Unis et en Arménie, par l'USAID. En général située entre 80 et 110 millions de dollars, avec un pic à 120-125 millions au début des années 2000, cette subvention s'accompagne aussi, et c'est notable car prenant des libertés avec les lois internationales, d'un montant de 2 à 5 millions de dollars octroyé au Haut-Karabagh.

Depuis 2004, elle se double d'un nouveau projet d'aide aux « pays pauvres » de grande ampleur, le programme Millenium Challenge. Initiative de la Maison-Blanche, il est défini par Colin Powell, alors secrétaire d'État, comme « reflét[ant] le meilleur des idéaux américains et reflét[ant] le pragmatisme américain. Les objectifs de la Millenium Challenge Corporation (MCC) sont nobles – réduire la pauvreté dans certains des pays les plus pauvres du monde ; et ses moyens pragmatiques – travailler avec des pays qui ont déjà mis en place des politiques favorisant la croissance et rendant l'assistance efficace¹⁵ ». Il part aussi du principe que « l'aide est plus efficace quand elle renforce la bonne gouvernance, la liberté économique et les investissements dans l'humain¹⁶ ». Comprenant initialement 18 pays, dont l'Arménie, le Millenium Challenge en intègre de nouveaux, par vagues régulières, pour arriver début 2008 à 40, sur les quatre continents. Ces pays bénéficiaires sont choisis sur des critères bien définis. Il leur faut « démontrer un engagement aux politiques qui promeuvent la liberté politique et économique, des investissements dans l'éducation et la santé, le contrôle de la corruption, et le respect des libertés civiles et de l'État de droit [...] »¹⁷.

14. Notons toutefois ici que la question de l'aide financière américaine aux pays étrangers est complexe et sujette à controverse. Ces aides sont extrêmement diverses, tantôt utilisées aux États-Unis, tantôt dans le pays aidé. En outre, les chiffres que l'on peut trouver dans les documents officiels américains sont souvent seulement des prévisions.

15. Colin L. Powell, « Remarks at Millennium Challenge Corporation Public Meeting », 10 novembre 2004, Washington DC, <http://www.state.gov/secretary/former/powell/remarks>.

16. Millennium Challenge Corporation, « About MCC », <http://www.mcc.gov/about/index.php>.

17. Millennium Challenge Corporation, « Selection Criteria », <http://www.mcc.gov/about/index.php>.

Depuis 2006, l'Arménie est engagée avec la MCC dans un programme d'aide (un *compact*) de 235,65 millions de dollars sur cinq ans.

Alors que l'aide annuelle traditionnelle gérée par l'USAID comporte des volets plus « politiques » (accompagner la démocratie, aider les médias, appuyer la décentralisation, etc.) (Zarifian, 2006, p. 14), ce *compact* investit essentiellement dans le développement rural.

Ce programme est largement considéré comme une chance pour l'Arménie. D'autant que, si la Géorgie en fait aussi partie, le voisin azéri, à son grand regret, n'y a pas été inclus¹⁸.

Cette aide financière à l'Arménie témoigne de l'intérêt et de l'attachement que les États-Unis portent à ce pays, ainsi que du caractère durable de leur implication. L'Arménie « compte » maintenant sur cette aide qu'elle voit arriver depuis des années d'outre-Atlantique. Une certaine dépendance en découle.

Il est difficile d'affirmer qu'il y a une « politique étrangère américaine envers l'Arménie ». La stratégie générale qui semble toutefois se dégager peut être qualifiée de « politique de pénétration ». Bien que les objectifs officiels affichés soient simplement d'accompagner le pays sur la voie de la démocratisation et de l'économie de marché¹⁹, et d'assurer la stabilité de la région²⁰, il est clair que les États-Unis, dès les premières années de l'indépendance de la région, ont cherché à jouer un rôle en Arménie et à y exercer leur influence. Il est important de noter ici la relative continuité dans cette politique de B. Clinton à G. W. Bush. Ainsi, on constate que le 11 Septembre, souvent considéré comme un bouleversement majeur de la politique américaine, n'a pas eu une telle incidence sur cette politique envers l'Arménie. L'aide financière a évolué de manière prévisible, la décision de construire l'immense ambassade d'Erevan avait vraisemblablement été prise peu avant le 11 Septembre, les rapprochements avec l'OTAN avaient commencé dès les années 1990, etc. En outre, au plan régional, des projets comme les pipelines BTC-BTE et aujourd'hui Nabucco tenaient autant à cœur aux gouvernements B. Clinton qu'aux gouvernements G. W. Bush.

Vu de Washington, l'Arménie est une place géostratégique à conserver, notamment, à l'instar d'autres petits pays au carrefour des sphères d'influence, pour son rapport à des voisins plus puissants. L'objectif des Américains étant de disposer

18. Alakbar Raufoglu, « Why is Azerbaijan getting so little from the “American pie” », *Ekspress*, Bakou, 16 décembre 2004.

19. US State Department, Bureau of European and Eurasian Affairs, « Armenia : Background Note », février 2008, <http://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/5275.htm#relations>.

20. US State Department, Bureau of European and Eurasian Affairs, « U.S. Government Assistance to and Cooperative Activities with Eurasia », janvier 2004, www.state.gov/p/eur/rls/rpt/37649.htm.

dans leur jeu d'une « carte arménienne », carte qu'ils pourraient abattre, le moment venu et si nécessaire, contre la Russie, l'Iran ou la Turquie.

Bibliographie

- AVIOUTSKII V. (2006), *Les Révolutions de velours*, Armand Colin, Paris, 235 pages.
- BREAULT Y., JOLICŒUR P. et LÉVESQUE J. (2003), *La Russie et son ex-empire, Reconfiguration géopolitique de l'ancien espace soviétique*, Presses de Sciences-Po, Paris, 347 pages.
- BRZEZINSKI Z. (2004), *Le Vrai Choix, l'Amérique et le reste du monde*, Odile Jacob, Paris, 310 pages.
- FOUSKAS V. K. (2003), « US Macht-politik in Eurasia and the Re-fashioning of the Greater Middle East », *Alternatives : Turkish Journal of International Relations*, vol. 2, n° 2, p. 99-121.
- FRAYSSÉ O. (2005), « Le coût de la “guerre contre la terreur” : Afghanistan, Irak, États-Unis », *Outre-Terre*, n° 13, vol. 4, p. 177-195.
- GUNTER M. M. (2004-2005), « The U.S.-Turkish alliance in disarray », *World Affairs*, vol. 167, n° 3, p. 113-123.
- MACKINDER J. H. (1904), « The Geographical Pivot of History », *The Geographical Journal*, vol. XXIII, n° 4, p. 422-444.
- MÉLANDRI P. et VAISSE J. (2001), *L'Empire du Milieu, les États-Unis et le monde depuis la fin de la guerre froide*, Odile Jacob, Paris, 550 pages.
- MINASSIAN G. (2007), *Caucase du Sud, la nouvelle guerre froide, Arménie, Azerbaïdjan, Géorgie*, Autrement, Paris, 188 pages.
- OSKANIAN V. (2004), « Le rêve arménien », *Politique internationale*, n° 104 (entretien avec Marie Jégo, consultable en ligne : www.politiqueinternationale.com).
- RADELET S. (2003), « Why Millenium Challenge Account Be Different ? », *The Washington Quarterly*, n° 26, vol. 2, p. 171-187.
- SHAFFER B. (2003), « La politique américaine », *Les Cahiers de Chaillot*, n° 65, *Le Sud-Caucase : un défi pour l'UE*, p. 9-21.
- VAGNOUX I., VAN EEUWEN D., (dir.) (2008), *Les États-Unis et le monde aujourd'hui*, L'Aube, Paris, 207 pages.
- ZARIFIAN J. (2006), « L'aide financière américaine à l'Arménie : tenants, aboutissants et signification », *Revue arménienne des Questions contemporaines*, n° 5, septembre, p. 6 à 17.