

ANNUAIRE FRANÇAIS
DE
RELATIONS
INTERNATIONALES

2017

Volume XVIII

**PUBLICATION COURONNÉE PAR
L'ACADÉMIE DES SCIENCES MORALES ET POLITIQUES**

(Prix de la Fondation Edouard Bonnefous, 2008)



Université Panthéon-Assas
Centre Thucydide

LA FRANCE ET L'APPROCHE MULTILATÉRALE DE LA CRISE SYRIENNE

PAR

MANON-NOUR TANNOUS (*)

En décembre 2016, la reprise par le régime syrien des quartiers est d'Alep, grâce à l'appui militaire russe et iranien, marque un tournant dans le conflit. Elle donne ainsi lieu à l'effervescence de toute la palette du multilatéralisme mobilisé sur la crise syrienne depuis 2011 : l'adoption d'une résolution du Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies (ONU) sur l'envoi d'observateurs, l'appel de l'émissaire de l'ONU à relancer les négociations à Genève, la convocation par Moscou de négociations restreintes avec la Turquie et l'Iran ou encore la réunion ministérielle à Paris du groupe des pays affinitaires.

Depuis le déclenchement du soulèvement syrien en mars 2011, le répertoire multilatéral s'est en effet imposé comme le cadre d'action formel. Le multilatéralisme est ici entendu au sens large, non seulement comme l'interaction au sein d'organisations internationales comme les Nations Unies, mais surtout comme un « *paradigme de la coopération internationale* » (1). Présent dans ses aspects classiques, il est également mobilisé dans des variantes inédites. A rebours d'une interprétation envisageant volontiers la crise syrienne comme une nouvelle guerre froide entre les Etats-Unis et la Russie, nous souhaitons mettre l'accent sur ce mode de discussion, à travers les actions d'une puissance qui doit y négocier sa place, la France.

L'approche multilatérale n'est pas celle traditionnellement poursuivie par la France dans ses rapports avec la Syrie. Les relations entre les deux pays ont en effet été marquées par la volonté de privilégier le cadre bilatéral. A l'issue du mandat français, lorsque la Syrie obtient son indépendance en 1946 et plus encore lors du rétablissement des relations en 1962 après la Crise de Suez de 1956, les deux pays sont convaincus de la nécessité de construire une relation avec l'autre, dont l'effet principal serait de trouver des points de convergence sur les crises régionales. L'interaction des organisations multilatérales est marginale : l'Union européenne n'est qu'une arène dans laquelle la France a alternativement été le porte-voix de la Syrie (Jacques Chirac en 2000, Nicolas Sarkozy en 2008), puis l'acteur

(*) Attachée temporaire d'enseignement et de recherche (ATER) à la chaire d'Histoire contemporaine du monde arabe au Collège de France (Paris, France).

(1) Franck PETTEVILLE, *Le Multilatéralisme*, Montchrestien, Paris, 2009, p. 12.

de son isolement (en 2004 au sujet du Liban et en 2011 dans la foulée des révolutions arabes). Dans une moindre mesure, la même remarque peut être faite pour le Conseil de sécurité des Nations Unies, qui apparaît notamment comme un instrument de la politique française d'ostracisation du régime syrien, suite à l'assassinat de l'ancien premier ministre libanais Rafic Hariri en 2005 (2). La logique est poursuivie au point que même lorsque le cadre de négociation traditionnel est multilatéral, comme le Club de Paris (3) qui prône la solidarité des créanciers pour le règlement des dettes étatiques, France et Syrie sortent de ce balisage. En 1996, contre l'avis des Etats-Unis et afin de lever les méfiances de Hafez al Assad, tant les négociations que l'accord final sur la dette syrienne contractée envers la France sont de nature bilatérale.

La crise de 2011 remet en cause ce mode de relations. La dégradation des relations entre la France et le régime syrien, ainsi que l'interférence de nombreux acteurs rendent inopérante la relation franco-syrienne. Dès lors un nouveau jeu d'acteurs se met en place.

La pratique multilatérale se décline alors selon plusieurs variantes, parmi lesquelles la saisine du problème par le Conseil de sécurité, la création de formats de discussion spécifiques à travers de grandes conférences internationales, l'activation de cadres restreints de soutien à l'un ou l'autre camp, la mise sur pied d'une coalition militaire contre l'Etat islamique ou encore la mobilisation d'organisations régionales comme l'Union européenne ou la Ligue arabe.

Dans cet entrelacs d'arènes, la France doit redéfinir sa position. Très tôt, elle s'investit à deux niveaux : les négociations entre grandes puissances afin de trouver une issue à la crise ; les cercles d'échanges entre les Etats soutenant l'opposition à Bachar al Assad. Dans les deux enceintes, la France souhaite avoir un rôle moteur, consciente que le renforcement du camp favorable à l'opposition constitue un levier dans les négociations plus larges. Or, à mesure qu'elle perd le *leadership* dans ces dernières, elle s'active pour consolider la cohérence du camp des anti-Assad. C'est cette articulation que se propose d'analyser cet article.

Nous étudierons la politique française dans trois configurations multilatérales, qui peuvent correspondre à trois temporalités. La première approche est celle d'une puissance qui connaît et pratique les enceintes multilatérales mises en place à l'issue de la Seconde Guerre mondiale : il s'agit ici de traiter de l'action de la France aux Nations Unies ou dans les organismes liés, mais aussi dans les cycles de négociations mis en place par ces instances. Une deuxième forme de multilatéralisme se dessine à partir de 2015 : les négociations s'autonomisent par rapport au Conseil de

(2) L'adoption de la résolution 1559, le 2 septembre 2004, est le résultat de cette politique. Cf. Manon-Nour TANNOUS, *Un bilatéralisme de levier : les relations franco-syriennes sous les deux mandats de Jacques Chirac (1995-2007)*, Thèse de doctorat, Université Panthéon-Assas (Paris II, France), 2015.

(3) Le Club de Paris est un groupe informel de créanciers publics dont le rôle est de trouver des solutions aux difficultés de paiement de pays endettés, la plupart du temps par le biais de rééchelonnements de dettes. La présidence du Club de Paris est assurée depuis 1956 par la France.

sécurité, politiquement impuissant, et subissent l'imposition d'un agenda de lutte contre le terrorisme ; cela correspond également à la prise en compte de nouveaux acteurs, comme l'Iran. La troisième arène multilatérale, aujourd'hui la dernière dans laquelle la France reste centrale, concerne les rencontres alternatives fondées sur une convergence de vues : nous analyserons alors l'activisme français dans l'animation de la communauté des Etats soutenant l'opposition syrienne.

ACTIVATION DES ARÈNES MULTILATÉRALES CLASSIQUES :
LA FRANCE EN TÊTE

La crise syrienne débute en mars 2011 par des manifestations, à Deraa puis dans le reste du pays. Elles sont immédiatement réprimées par les forces de Bachar al Assad. Après quelques semaines d'hésitation sur l'analyse à faire de ces événements, la politique française se fige et Paris condamne la politique du régime syrien. L'ampleur des événements impose la définition d'une position commune avec d'autres acteurs. Une convergence est trouvée avec les Etats-Unis de Barack Obama qui, dans la foulée des révolutions arabes, viennent d'accepter de participer à une opération militaire en Libye, en application de la résolution 1973. Le cadre multilatéral, somme toute limité à quelques acteurs, pourrait alors correspondre à ce que Guillaume Devin appelle le multilatéralisme comme « *principe dynamique de coopération* » (4).

De l'arabisation à l'internationalisation de la crise (2011-2012)

Avant d'être traitée par l'ONU, la crise syrienne est d'abord saisie par la Ligue arabe. L'organisation pilote, dès octobre 2011, un processus de médiation, afin de dégager une solution arabe et de maîtriser l'issue de la crise. Cependant, le procédé échoue.

Au début de l'année 2012, plusieurs journalistes occidentaux présents dans le pays pour couvrir les événements sont tués (5). Les combats s'étendent à plusieurs grandes villes du pays, comme Homs (6), où l'envoi d'observateurs ne parvient pas à mettre fin à la répression. Le 23 février 2012, Kofi Annan est nommé émissaire conjoint des Nations Unies et de la Ligue arabe sur la crise en Syrie, marquant le passage de l'arabisation à l'internationalisation de la crise. Cette oscillation, fréquente dans les crises régionales (de la question de Palestine à l'invasion du Koweït par Saddam Hussein) est décrite comme suit par Henry Laurens : « *le monde arabe et le Moyen-Orient sont pris dans la géopolitique des puissances depuis plus de deux siècles. [...] Dès qu'il y a une crise, la solution réside en partie dans le recours aux voisins, ce qu'on appelle l'arabisation, ou aux*

(4) Guillaume DEVIN, « Le multilatéralisme à la croisée des chemins », in Bertrand BADIE *et al.*, *Qui a peur du XXI^e siècle ?*, La Découverte, Paris, 2006, p. 23.

(5) Gilles Jacquier (français) le 11 janvier, Marie Colvin (américaine) et Rémy Ochlik (français) le 22 février.

(6) Sur cette séquence, cf. notamment Jonathan LITTELL, *Carnets de Homs*, Gallimard, Paris, 2012.

grandes puissances, ce que l'on définit comme l'internationalisation » (7). Bien qu'étant issue d'un processus endogène, la crise syrienne n'échappe finalement pas à cette syntaxe.

Ce changement d'échelle offre à la France la possibilité d'endosser un rôle actif, à travers notamment son statut de membre permanent du Conseil de sécurité. En avril 2012, ce dernier parvient à voter les premiers textes sur la crise : les résolutions 2042 et 2043 renforcent le plan Annan (8), prévoient l'envoi d'observateurs et mettent en place la Mission de supervision des Nations Unies en République arabe syrienne (MISNUS). La dégradation de la situation conduit parallèlement, sur volonté de Kofi Annan, à la formation d'un groupe de contact, qui se situe dans la lignée des groupes créés en temps de crise pour pallier les faiblesses des institutions multilatérales, incarnant le « *concert moderne des nations* » (9). Ce format, appelé « Groupe d'action sur la Syrie » vise en effet à dépasser le cadre formel et contraignant du Conseil de sécurité, pour dégager un consensus. La France y perçoit l'intérêt d'« *avoir un certain nombre de pays qui se réunissent pour faire avancer les choses* » (10). Elle y prend place au même titre que les autres membres permanents du Conseil de sécurité, avec des représentants d'Iraq, du Qatar, du Koweït – dans le cadre de leurs fonctions tournantes au sein de la Ligue arabe –, la Turquie et le Haut Représentant aux affaires étrangères de l'Union européenne (UE).

La dynamique de Genève 1 (2012)

Le Groupe tient une réunion à Genève le 30 juin 2012, première tentative de règlement négocié piloté par l'ONU. Malgré l'insistance de la Russie, l'Iran est exclu du processus. De même que les Etats-Unis accusent Téhéran d'avoir un rôle « *non constructif* », la France considère que le régime iranien ayant « *jusqu'à présent soutenu sans faille Bachar al Assad et sa répression sanglante contre le peuple syrien [...], il n'est pas possible de concevoir son association au règlement de la crise syrienne* » (11). L'Arabie saoudite est d'ailleurs aussi absente à ce stade du processus.

La diplomatie française, elle, assume une part active dans les négociations. Son discours est orienté vers le départ de Bachar al Assad ; les réflexions françaises portant davantage sur le jour d'après que sur les modalités de la fin du régime, qu'elle souhaite voir tomber sans intervention. Aussi

(7) Entretien avec Henry LAURENS, « Une révolution sans utopie », *Le Débat*, n°169, 2012, p. 21.

(8) Le Plan Annan comporte six points : le dialogue politique, la fin de la violence, l'acheminement de l'aide humanitaire, la fin des détentions arbitraires, la liberté pour les journalistes et la liberté pour les Syriens.

(9) Christoph SCHWEGMANN, « Modern concert diplomacy: the Contact Group and the G7/8 in crisis management », in John J. KIRTON / Joseph P. DANIELS et al., *Guiding Global Order: G8 Governance in the Twenty-First Century*, Aldershot, Ashgate, 2001, pp. 93-121. Charles Tenenbaum rappelle l'émergence récente de groupes de contact (Namibie 1977-1982, Kosovo 1995-1999), témoignant des évolutions de la diplomatie multilatérale de sommet. Cf. Charles TENENBAUM, « Une diplomatie globale : conférences et sommets mondiaux », in Bertrand BADIE / Guillaume DEVIN (dir.), *Le Multilatéralisme*, La Découverte, 2007, pp. 89-90.

(10) Point de presse du porte-parole du Quai d'Orsay, 12 juin 2012.

(11) Point de presse du porte-parole du Quai d'Orsay, 8 juin 2012.

s'agit-il d'obtenir, dans le communiqué final, les principes d'une transition du pouvoir. Le texte énonce donc les principes d'un processus de transition « *qui réponde aux aspirations légitimes du peuple syrien* » et demande la mise en place d'un « *organe de gouvernement transitoire* » doté des « *pleins pouvoirs exécutifs* » (12), dans des termes non dépourvus d'ambiguïté (13).

Finalement, tant le choix des Etats participant à la réunion que la teneur du texte correspondent à l'analyse que fait la France de la crise syrienne. Laurent Fabius, nouvellement nommé ministre des Affaires étrangères, est désigné pour tenir la plume du communiqué final, qui est encore aujourd'hui considéré par la diplomatie française comme le meilleur texte obtenu durant toute la crise syrienne (14).

Dans cette configuration, le cadre multilatéral modulé pour résoudre la crise syrienne n'apparaît pas encore comme un obstacle majeur à la politique que souhaite mener la France. La composition du groupe de contact impose à la diplomatie française de prendre en compte deux pays défendant une position divergente, la Chine et la Russie, mais sans que l'antagonisme ne rende impossible l'accord sur des textes. Ce multilatéralisme est pour la France un outil mais aussi « *un principe d'action dont elle se réclame* » (15). Il est un passage obligé pour une puissance moyenne qui doit, pour conserver une influence relative, « *explorer les possibles espaces de convergence* » avec les autres puissances (16). C'est d'ailleurs également la politique adoptée par Jacques Chirac dans son opposition à l'intervention américaine en Iraq en 2003, en obtenant alors le soutien de l'Allemagne et de la Russie. Depuis lors, la France est décrite comme un « *acteur central, attendu et regardé de la scène multilatérale* » (17), domaine dans lequel la créativité de sa diplomatie serait exacerbée.

L'investissement au Conseil de sécurité, organe de préservation de la paix (18), est cohérent avec cette politique. La délégation française est, à cette période, co-auteur de la plupart des projets de résolution sur la Syrie : sur la situation des droits de l'homme, 4 octobre 2011 ; sur la situation des droits de l'homme et le soutien au plan de transition politique de la Ligue arabe, 4 février 2012 ; sur le déploiement de 30 observateurs militaires non armés, 14 avril 2012 ; sur la mise en place d'une mission de

(12) Le communiqué final du Groupe d'action est disponible à l'adresse www.un.org/News/dh/infocus/Syria/FinalCommuniqueActionGroupforSyria.pdf.

(13) Dans son ouvrage, Laurent Fabius décrit la rédaction du communiqué et l'inscription de l'ambiguïté par le ministre russe, qui souhaite que la nouvelle entité gouvernementale, dotée de tous les pouvoirs exécutifs, soit décidée « *par consentement mutuel* ». Cf. LAURENT FABIUS, *37 Quai d'Orsay*, Plon, Paris, 2016, p. 88.

(14) Entretien avec un diplomate, oct. 2016.

(15) « La France et l'Europe dans le monde », *Livre blanc sur la politique étrangère et européenne de la France*, sous la présidence d'Alain Juppé et de Louis Schweitzer, 2008, p. 72.

(16) Thierry SORET, « Relancer la politique multilatérale de la France », Fondation Jean Jaurès, 13 mars 2012.

(17) *Id.*

(18) Jürgen HABERMAS décrit la préservation de la paix comme la « *fonction nodale* » des Nations Unies : Jürgen HABERMAS, « La statue et les révolutionnaires », *Le Monde*, 2 mai 2003. Cf. également Guillaume DEVIN, *Making Peace. The Contribution of International Institutions*, Palgrave Macmillan, 2011.

supervision, 21 avril 2012 ; sur l'arrêt de la violence et la mise en œuvre du plan en six points de Kofi Annan, 19 juillet 2012 ; sur le renouvellement du mandat de la Mission de supervision des Nations Unies en République arabe syrienne (MISNUS), 20 juillet 2012.

Finalement, les premiers mois de l'approche multilatérale de la politique de la France sur la crise syrienne montrent que, même si des désaccords existent avec d'autres Etats, son rôle est accepté. En capitalisant sur sa connaissance de la Syrie, elle rallie de nombreux pays à son analyse. Toutefois, certains diplomates considèrent *a posteriori* que l'activisme français – en particulier celui de l'ambassadeur en Syrie, Eric Chevallier – confère au pays un « rôle disproportionné, bien supérieur à son étirage réel. Cela nous a permis de boxer au-dessus de notre poids » (19).

Les limites de la diplomatie de conférence : genèse de Genève 2 (2014)

Cette dynamique s'enraye à l'été 2013. L'emploi de l'arme chimique dans la banlieue de Damas cause la mort de plus d'un millier de civils et constitue le franchissement de la ligne rouge établie par le président Obama un an plus tôt. François Hollande déclare, le 27 août 2013, que la France est prête à « punir ceux qui ont pris la décision infâme de gazer des innocents ». Cependant, les Britanniques et les Américains, qui refusent de s'engager dans un nouveau conflit, renoncent finalement à une riposte militaire. L'épisode amorce une différenciation entre les politiques française et anglo-américaine. Plus largement, les Européens, Allemagne en tête, refusent une intervention qui n'aurait pas l'aval de l'ONU. Fidèle aux cadres multilatéraux qu'elle connaît, la France s'active en marge du G20 qui se tient le mois suivant à Saint-Pétersbourg, mais le seul dénominateur commun trouvé est la condamnation abstraite de l'emploi des armes chimiques, avant que la résolution 2118 ne prévoie le démantèlement de l'arsenal chimique du régime syrien, dans le cadre de l'Organisation pour l'interdiction des armes chimiques (OIAC) (20).

Les Français comprennent enfin que, pour Barack Obama, la crise syrienne est un conflit d'arrière-plan, dont il s'agit simplement de gérer les potentiels débordements. Elu pour retirer les troupes américaines du Moyen-Orient et soucieux de maintenir un dialogue avec Moscou, il ne cesse par ailleurs de diminuer les exigences des textes d'initiative française à l'ONU(21), avant même qu'ils ne soient soumis à négociation.

Les prises de position précoces de la France – le 28 novembre 2011, après le vote de sanctions par la Ligue arabe, Alain Juppé se risque à la prédiction disant que « les jours du régime syrien sont comptés » ; le

(19) Entretien avec un diplomate, sept. 2016.

(20) Sur le lien entre la marge de manœuvre des institutions de désarmement et le paysage international, cf. Henry LÉVAL, « The fight against chemical and biological weapons : the role and performance of competent institutions », in Guillaume DEVIN, *Making Peace, op. cit.*, p. 46.

(21) Entretien avec un diplomate français, oct. 2014.

16 décembre 2012, son successeur Laurent Fabius déclare : « *je pense que la fin se rapproche pour Monsieur Bachar al Assad* » – semblent désormais incompatibles avec une présence française au centre du jeu multilatéral. Sa marginalisation s'amorce. Pourtant, la France ne renonce pas à investir ce multilatéralisme onusien sans lequel sa voix n'est plus audible. La proposition de résolutions se poursuit, sur des terrains qui ne relèvent plus directement de la transition politique (22). Toutefois, le Conseil de sécurité est désormais bloqué par les vetos russe et chinois et reperd sa fonction de chambre d'écho (23).

S'appropriant les instruments existants, la justice internationale apparaît également pour la France comme un moyen d'action. Ce dossier émerge au début de l'année 2014, lors de la publication de milliers de photos de corps torturés, prises par « César », photographe de la police militaire syrienne, avant sa défection (24). La France fait venir César aux Nations Unies et organise une séance de diffusion des photos, commentées par des experts et un médecin légiste, à laquelle participent les Russes et les Chinois (25). Toutefois, la saisine de la Cour pénale internationale (CPI) par le Conseil de sécurité est bloquée tant par ces derniers que par les Etats-Unis, lesquels craignent une saisine qui pourrait se retourner contre eux en cas d'une éventuelle intervention. La démarche est finalement ramenée dans le champ interne, avec l'ouverture, en septembre 2015, d'une enquête pour « crimes contre l'humanité » par le Parquet de Paris.

L'irruption du dossier César est concomitante avec un deuxième cycle de négociations, dit « Genève 2 ». En janvier 2014, ces négociations mettent pour la première fois en présence le régime et l'opposition syrienne et se tiennent sous l'égide d'un nouvel émissaire de l'ONU, Lakhdar Brahimi. Ne revêtant qu'une fonction utilitaire et dilatoire (26) pour un régime désireux de l'emporter *in fine* sur le terrain, les négociations achoppent sans même qu'un ordre du jour ait pu être trouvé. Dès lors se confirmera l'instrumentalisation des négociations sur la crise syrienne. La France y joue un rôle privilégié, mais essentiellement auprès de l'opposition (27). Sa fonction dans les discussions multilatérales a déjà imperceptiblement

(22) Sur la situation humanitaire, 22 fév. 2014 ; sur la décision de saisir le Procureur de la Cour pénale internationale au sujet de la situation en Syrie, 22 mai 2014 ; sur la situation humanitaire et la mise en place d'un mécanisme de contrôle, 14 juil. 2014 ; sur l'emploi des armes chimiques, 6 mars 2015 et 7 août 2015 ; sur la situation humanitaire, 22 déc. 2015 ; sur la cessation des hostilités, 8 oct. 2016.

(23) Entre 2011 et 2015, la répartition des vetos est la suivante : 1 par les Etats-Unis, 4 par la Chine et 7 par la Russie. Cf. Manuel LAFONT RAPNOUIL, « Le retour du jeu des puissances au Conseil de sécurité ? », *Les carnets du CAPS*, n°22, print. 2016, p. 27.

(24) Cf. notamment le document S/2014/244, « A report into the credibility of certain evidence with regard to torture and execution of persons incarcerated by the current Syrian regime », accompagné d'une lettre du représentant de la France aux Nations Unies, Gérard Araud, adressée au président du Conseil de sécurité, disponible sur le site Internet www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2014/244.

(25) Entretien avec un diplomate français, août 2014.

(26) Sur les négociations de Genève 2, cf. Manon-Nour TANNOUS, « Geneva II: dealing with the devil », *Singapore Middle East Papers*, n°6/3, oct. 2014, 14 p.

(27) Entretien avec un diplomate, sept. 2016.

changé. Le temps des sommets de haut niveau et d'une diplomatie de conférence est sur le point d'être dépassé.

REDEFINITION DU MULTILATÉRALISME :
LA FRANCE EN MARGE

L'année 2015 est un tournant dans le jeu des acteurs sur la crise syrienne, en particulier dans celui de la France. Deux évolutions, reflétant le lien entre les équilibres locaux et ceux des négociations, réduisent le champ d'action de la diplomatie française.

Imposition de l'agenda antiterroriste

La première évolution est l'émergence du répertoire terroriste. Apanage du discours du régime syrien et de ses alliés russe et iranien, qui refusent la réalité d'un soulèvement populaire, la menace terroriste prend corps avec la création de l'Etat islamique et la proclamation du califat en juin 2014. Surtout, elle s'exporte. La porosité entre le terrain moyen-oriental et les scènes européennes aboutit aux attentats de Paris, en janvier et novembre 2015. Ces derniers contraignent l'exécutif français à proposer des modalités d'action pour répondre à l'inquiétude dans le pays.

L'action multilatérale de la France s'en trouve modifiée. Si son activisme à l'ONU persiste, l'apparition d'un nouvel ennemi entraîne mécaniquement une désescalade avec le régime, plus marquée encore chez ses alliés. L'intervention militaire massive de la Russie en Syrie contre des groupes de l'opposition et des civils en septembre 2015, sans susciter de réaction, illustre déjà le glissement du centre de gravité sur la crise syrienne.

Les négociations sur la Syrie elles-mêmes en sont affectées. Dans la phase préparatoire des négociations de Vienne d'octobre 2015, la France maintient sa position : « *seule une transition politique fondée sur le communiqué de Genève permettra à la Syrie de sortir de la crise* » (28). Cependant, la rencontre suivante, qui se tient au lendemain des attentats de novembre, est déjà différente : ouverte par une minute de silence, elle aboutit à l'annonce d'une feuille de route pour une transition politique, dans laquelle le sort de Bachar al Assad, point important pour la diplomatie française, n'est pas tranché.

En outre, l'option militaire, qui n'avait pas été poursuivie en 2013, est finalement engagée pour de nouveaux objectifs. La chute de Mossoul en juin 2014 et la décapitation en août d'un ressortissant américain, James Foley, précipitent les démarches de Barack Obama pour constituer une large coalition antiterroriste (29). « *Pour conserver le momentum* » (30), la France la rejoint et accueille la première conférence multilatérale contre

(28) Point de presse du porte-parole du Quai d'Orsay, 14 oct. 2015.

(29) Rappelons que, jusqu'alors, Barack Obama avait qualifié les groupes affiliés à Al Qaïda de « JV (Junior Varsity) team », sorte d'équipe de seconde division.

(30) Entretien avec un diplomate, oct. 2016.

Daech. Or sa participation à la coalition ne lui confère pas de levier : le pays est le deuxième frappeur, mais 95% des frappes sont américaines. La participation française est conditionnée aux choix et au système de ciblage (31) de Washington, pour qui le théâtre iraquien est prioritaire. Barack Obama refuse en outre toutes les options qui permettraient d'allier lutte contre le terrorisme et soutien à une alternative politique en Syrie, comme la constitution *de facto* d'une zone d'exclusion aérienne au-dessus d'Alep (32).

Normalisation avec Téhéran et inclusivité des négociations

Le second changement est la conclusion d'un accord, le 14 juillet 2015, sur la question nucléaire entre l'Iran et les puissances du P5+1 (Etats-Unis, Russie, Chine, France, Royaume-Uni et Allemagne). La réintégration de l'acteur iranien va de pair avec une inclusion plus grande dans les rencontres en vue de régler la crise syrienne. Il apparaît que les nouvelles discussions devront prendre en compte les mutations de la scène internationale et intégrer les acteurs les plus impliqués dans le conflit syrien. Il s'agit de réunir des puissances « *dont l'influence reconnue permettra de créer les conditions d'un consensus suffisamment ferme pour faire plier le ou les protagonistes et parvenir à la résolution du différend* » (33).

Dans l'espoir de trouver une solution, la diplomatie française encourage la création d'une nouvelle structure multilatérale informelle : le Groupe international de soutien pour la Syrie (GISS) (34). Ce multilatéralisme élargi pourrait correspondre à l'« *impulsion vers l'universalité* » décrite par Miles Kahler (35). Toutefois, cette nouvelle arène, promue pour une efficacité ponctuelle, entretient, comme toutes ces formations *ad hoc*, une relation ambivalente avec le système des Nations Unies, où le Conseil de sécurité n'est plus au centre, mais est à la fois une « *menace et [une] instance de validation* » (36).

Avec la première participation de l'Iran à des négociations sur la Syrie à Vienne en octobre 2015, l'architecture du dialogue se complexifie et l'influence de la France est mécaniquement diluée. En outre, cela se fait au prix d'une ambiguïté accrue sur les termes à négocier. Celle-ci est reprise par la résolution 2254 de décembre 2015, destinée à fixer le cadre des négociations à venir. Nouvelle illustration de saisine par le haut de la crise syrienne, elle entérine un calendrier abstrait : réunir les

(31) Entretien avec un diplomate, sept. 2016.

(32) Entretien avec un diplomate, déc. 2016.

(33) Charles TENENBAUM, *op. cit.*, p. 90.

(34) Le GISS comprend 17 pays (l'Allemagne, l'Arabie saoudite, la Chine, l'Égypte, les Emirats arabes unis, les États-Unis, la France, l'Iran, l'Iraq, l'Italie, la Jordanie, le Liban, Oman, le Qatar, la Russie, le Royaume-Uni et la Turquie) et trois organisations (la Ligue des États arabes, l'Union européenne, les Nations Unies).

(35) Miles KAHLER, « Multilateralism within small and large numbers », in John RUGGIE (dir.), *Multilateralism Matters*, Columbia University Press, New York, 1993, pp. 295-326.

(36) Charles TENENBAUM, *op. cit.*, p. 90.

représentants du gouvernement syrien et de l'opposition en janvier, établir « *une gouvernance crédible, inclusive et non sectaire* » dans les six mois et organiser des élections libres après dix-huit mois. Le cessez-le-feu apparaît comme condition de la réalisation du programme de transition politique, mais n'est jamais respecté au-delà de quelques heures ou quelques jours. La France ne parvient plus à imposer son rythme, ni à suggérer ses solutions.

Le multilatéralisme, un calvaire français ?

Dès lors, le cadre multilatéral devient pour certains diplomates un « *calvaire français* » (37). En octobre 2015, la presse s'interroge sur la mise à l'écart de la France et sur l'érosion de son influence (38). Le pays n'est plus crédité que d'un rôle auprès de l'opposition, revenant à convaincre le coordinateur du Haut Comité des négociations, Riyad Hijab, de jouer le jeu de négociations qui ne mènent nulle part. La volonté du nouvel envoyé spécial de l'ONU, Staffan De Mistura, de sortir du corset imposé par Genève 1, que Paris revendique comme texte de référence, consacre la marginalisation de la France.

Un nouveau format, dit « de Lausanne », se fait finalement sans elle (39), au point que certains diplomates français considèrent que la reconquête de l'influence nécessiterait de rompre ces cycles de discussions et de tourner le dos à un multilatéralisme désormais préempté par les Russes et les Américains.

En février 2016 à Munich, le GISS endosse un accord pour une cessation des hostilités, en fait conclu entre la Russie et les Etats-Unis. Les décisions sur la Syrie échappent aux sommets auxquels la France est partie, pour prendre la voie de tours diplomatiques entre Russes et Américains. La France est réduite à mener une politique du « *mégaphone* », du « *namings and shaming* » (40), consistant à condamner la politique russe et le ciblage délibéré de civils. L'effet d'entraînement de la première phase du multilatéralisme n'a plus lieu.

Dans le bilan que font les diplomates de cette exclusion progressive, une idée récurrente est avancée : la France aurait manqué de capacité de miser (41). L'un d'eux rapporte : « *la crise syrienne est une crise où la politique se passe sur le terrain. Ce qui compte, c'est ce que l'on mise. Au début, chacun misait peu : quelques lignes de crédit pour la Russie, un engagement limité pour l'Iran et le Hezbollah – jusqu'à la bataille de Qousseir. Puis les Russes sont entrés très fortement au capital et ont par*

(37) Entretien avec un diplomate, nov. 2016.

(38) Point de presse du porte-parole du Quai d'Orsay, 22 oct. 2015 : « *comment se fait-il que Laurent Fabius ne soit pas partie prenante de la réunion sur la Syrie qui se tiendra vendredi à Vienne entre ses homologues américain, russe, turc et saoudien ? La position tranchée de la France à l'égard d'Assad n'induit-elle pas un risque d'érosion de l'influence qu'elle entend avoir dans cette région du monde ?* »

(39) Le format de Lausanne comprend les Etats-Unis, la Russie, ainsi que l'Iran, l'Iraq, l'Arabie saoudite, la Turquie, le Qatar, la Jordanie et l'Egypte.

(40) Entretien avec un diplomate, déc. 2016.

(41) *Ibid.*

conséquent augmenté leur capacité à négocier » (42). Un autre conclut : « nous n'avons pas misé, nous ne sommes plus joueurs » (43).

UN MULTILATÉRALISME DE CONVERGENCE DE VUES : LA FRANCE ENGAGÉE

Cette analyse d'une partie des diplomates fait écho aux contradictions françaises face à l'opposition syrienne. Malgré une politique volontaire, plusieurs reculs unilatéraux révèlent une frilosité : l'absence d'ambassade pour l'ambassadeur de l'opposition syrienne en France nommé début 2013 ; la réticence à donner la pleine reconnaissance au gouvernement syrien en exil constitué en 2013, reculant ainsi dans l'institutionnalisation pourtant appelée de ses vœux ; ou encore un dispositif d'aide aux Syriens mis à mal face aux reconquêtes territoriales du régime dès 2014. Aussi le choix de la France d'investir le multilatéralisme a-t-il été freiné par des initiatives unilatérales qui n'allaient pas au bout de leur logique.

Pourtant, l'approche multilatérale de la France a également eu pour objet cette opposition, dès 2011. De manière croissante, la perte du discours sur la crise syrienne, au profit à la fois d'un multilatéralisme formel élargi et dans la réalité d'une confiscation des discussions par le duopole américano-russe, pousse la France à s'engager dans ce que nous pourrions appeler un multilatéralisme de convergence de vues. Il s'agit ici de la construction de valeurs, sur lesquelles consolider un nouveau groupe de pays. Cette construction est concomitante de l'investissement dans d'autres formes de multilatéralisme, mais devient progressivement l'unique domaine dans lequel la France reste audible. Il s'agit donc d'un troisième temps dans l'approche multilatérale française de la crise syrienne.

Jouer des échelles multilatérales

Il nous faut d'abord définir cette arène multilatérale originale. Elle n'est pas géographique. Elle ne correspond pas à l'Union européenne, car si la France a su impulser dès mai 2011 l'adoption de sanctions européennes contre les auteurs de la violence en Syrie et un embargo sur l'achat du pétrole en septembre, elle n'a jamais pu en faire un « *outil pré-conflictuel* » (44) devant contraindre l'adversaire à se soumettre. La convergence avec les Européens est ponctuelle, par exemple avec l'Espagne au moment où cette dernière est membre non permanent du Conseil de sécurité (45). Cependant, plusieurs Etats membres expriment une réticence

(42) Entretien avec un diplomate, sept. 2016.

(43) Entretien avec un diplomate, nov. 2016.

(44) Bernard FERRAND, « Quels fondements juridiques aux embargos et blocus aux confins des XX^e et XXI^e siècles », *Guerres mondiales et conflits contemporains*, n°214, 2004/2, p. 61.

(45) Entretien avec un diplomate, oct. 2016.

croissante (46) par rapport à la position française. L'arène n'est pas non plus occidentale. Il s'agit plus largement de l'association d'Etats et d'organisations soutenant l'opposition syrienne.

Ce volet multilatéral est sans doute celui dans lequel la France a été la plus créative (47). Il s'inscrit en tout cas dans le prolongement d'une posture engagée, celle du soutien à l'opposition. Dès 2011 et après les erreurs d'analyse sur le soulèvement tunisien, les diplomates du président Sarkozy reconnaissent une « *position très forte, tout de suite, car il y avait un balancier à rééquilibrer par rapport à Bachar al Assad sur les Champs-Élysées en 2008* » (48). Nicolas Sarkozy soutient la création du Conseil national syrien à l'automne 2011, piloté par des Syriens exilés en France comme Burhan Ghalioun ou Bassma Kodmani, connus du personnel diplomatique français. Son successeur, François Hollande, encourage l'élargissement au sein de la Coalition nationale syrienne, créée en novembre 2012 à Doha et dirigée par Ahmed Moaz al Khatib. La présidence française reconnaît aussitôt cette instance comme « *la seule représentante du peuple syrien et donc comme le futur gouvernement provisoire de la Syrie démocratique permettant d'en terminer avec le régime de Bachar al Assad* » (49). Elle initie le mois suivant le Sommet de Marrakech, ralliant plus d'une centaine de pays à cette reconnaissance déclaratoire – et non juridique (50). Parallèlement, sur initiative de l'ambassadeur Eric Chevallier, elle soutient les conseils locaux comme structures de gouvernance locale légitimes, avec un effet d'entraînement sur les autres diplomaties européennes (allemande, britannique, italienne...).

Surtout, la France participe à la visibilité de l'opposition syrienne dans les grandes enceintes multilatérales. De même que le siège vacant de la Syrie à la Ligue arabe avait été attribué au leader de la coalition, en mars 2013 (51), la France réfléchit aux possibilités de revendiquer pour l'opposition le siège de la Syrie à l'ONU, en vain. Elle l'encourage alors à ouvrir un bureau à New York pour faire du *lobbying* auprès de l'institution. Elle lui assure également un accès à l'enceinte des Nations Unies, en organisant, le 26 septembre 2013, une réunion présidée par Laurent Fabius, afin de présenter le nouveau président de la coalition, Ahmad Jarba.

Ces initiatives suivent le rythme des négociations politiques sur la crise syrienne. Ainsi, en préparation des discussions de la fin de l'année 2015

(46) Même lorsque l'Union européenne décide de la levée de l'embargo en mars 2013, au moment où les opposants prennent le contrôle de puits dans les provinces de Hassaké et de Deir ez-Zor, elle s'avère incapable de trancher sur la question de l'armement aux rebelles.

(47) Nous pensons ici au mécanisme d'innovation qu'une crise est susceptible de déclencher : cf. Michel CROZIER / Erhard FRIEDBERG, *L'Acteur et le système : les contraintes de l'action collective*, Seuil, Paris, 1977.

(48) Entretien avec un diplomate, oct. 2016.

(49) Déclaration de François Hollande, Paris, 13 nov. 2012.

(50) La création symbolique des « Amis de la Syrie » en février 2012 permet de donner des impulsions aussi médiatisées que limitées. A titre de comparant, le Conseil national de transition (CNT) libyen avait été reconnu en juin 2011 comme le « seul titulaire de l'autorité gouvernementale, dans les rapports de la France ».

(51) Un an plus tard, les pressions égyptiennes, algériennes et iraqiennes ont raison de cette initiative et le siège de la Syrie est à nouveau vacant à la Ligue arabe.

dans lesquelles elle a un rôle somme toute limité, la France œuvre avec l'Arabie saoudite pour la formation d'une plateforme de l'opposition. Cette dernière parvient à intégrer des groupes armés, crédibilisant et consolidant ainsi un des deux acteurs de la négociation à venir.

Des partenaires choisis

Parallèlement, il s'agit de structurer le discours des acteurs qui se retrouvent dans ce soutien à une transition en Syrie. En février 2012, la France suscite la création du groupe des Amis de la Syrie, avec la participation dès la première rencontre, à Tunis, de 60 pays. Se réunissant à Paris en juillet suivant, il regroupe plus de la moitié des Etats du monde et vise à augmenter la pression internationale sur le régime syrien. Ce format multilatéral, médiatisé, agit comme chambre d'écho pour la position française.

Au-delà, la recherche de l'efficacité est également présente. Dans cette optique est créé un sous-ensemble : un Core Group de onze pays (52), visant à appuyer la cohérence de la position des anti-Assad.

L'enjeu est multiple. Il s'agit d'abord d'imposer la coalition syrienne comme unique représentant de l'opposition et comme interlocuteur politique légitime. Ainsi, le Core Group est réuni au niveau ministériel et présidé par Laurent Fabius, juste avant l'ouverture des négociations de Genève 2 en janvier 2014. Le communiqué officiel affirme : « *cette rencontre permettra de réaffirmer notre plein soutien à la Coalition nationale syrienne et, à l'approche de la conférence de Genève 2, notre vision commune d'une transition politique répondant aux aspirations légitimes du peuple syrien* » (53).

Ensuite, la France vise, par l'animation de ce Core Group, à s'assurer que la coalition syrienne prendra effectivement part aux négociations. Ainsi, le point 9 du communiqué adopté le 12 janvier 2014 établit : « *nous demandons instamment à la Coalition nationale de répondre positivement à l'invitation à former la délégation de l'opposition syrienne, envoyée par le Secrétaire général des Nations Unies* » (54).

Enfin, les réunions du Core Group tiennent lieu de cadre de pré-négociations. La qualification de la crise comme une révolution contre la dictature, qui a échappé à la France avec l'accroissement de l'agenda antiterroriste, est revendiquée dans cette arène restreinte. David Ambrosetti et Yves Buchet de Neuilly rappellent en effet la fonction de la labellisation, établissant que « *dans bien des cas, qualifier une situation de crise appelle et autorise l'action publique* » (55). Il s'agit alors de réaffirmer l'actualité du

(52) L'Allemagne, l'Arabie saoudite, l'Egypte, les Emirats arabes unis, les Etats-Unis, la France, l'Italie, la Jordanie, le Qatar, le Royaume-Uni et la Turquie.

(53) Point de presse du porte-parole du Quai d'Orsay, 12 janv. 2014.

(54) Le communiqué est disponible à l'adresse discours.vie-publique.fr/notices/142000106.html.

(55) David AMBROSETTI / Yves BUCHET DE NEULLY, « Les organisations internationales au cœur des crises », *Cultures & Conflits*, n°75, hiv. 2009, p. 10.

premier texte adopté sur la crise syrienne, celui de Genève 1, le plus proche de cette analyse. Cela autorise également l'annonce du résultat attendu des négociations. Ainsi, la réunion du 12 janvier 2014 vise à réaffirmer, avant l'ouverture de Genève 2, que l'objectif de la conférence est le transfert des pouvoirs à un organe exécutif doté des pleins pouvoirs (56).

Le groupe des affinitaires, dernier outil de la diplomatie française

Cette démarche est renforcée à mesure que la France perd l'emprise sur les discussions multilatérales plus larges. En 2016 est créé le groupe dit « des affinitaires », aussi appelé « Format de Paris » ou « Format 5+5 » (57). Le terme même d'« affinitaire » étaye l'idée de la constitution d'un groupe informel autour d'une vision commune – et non pas dans l'optique d'en trouver une. Ce groupe comprend pourtant les mêmes pays que le Core Group, à l'exception notable de l'Égypte désormais dirigée par le maréchal Sissi. Le groupe est toujours réuni en amont des négociations sur la crise syrienne, comme lors du dîner de travail à Paris en octobre 2015, pour préparer les discussions de Vienne.

Cependant, si le Core Group n'était pas conçu dans la confrontation avec Moscou, le Groupe des affinitaires est, lui, créé pour « *contrebalancer un acteur russe super puissant* » (58). En effet, la diplomatie française présente la genèse du format affinitaire comme la prise de conscience que, pour obtenir des pressions russes sur le régime syrien, il faut offrir à Moscou un dialogue paritaire avec les États-Unis (59).

Le format affinitaire conserve donc ce rôle de pré-négociation, en préparant, pour les Américains, un positionnement en vue des réunions bilatérales américano-russes. La France a un rôle central, légitime et reconnu dans ce dispositif de renforcement d'un camp. Toutefois, l'activation de ce nouveau format est en fait le signe de son exclusion du cadre de négociations et l'entérinement de l'échec du multilatéralisme.

* *
*

Six ans après le début du conflit syrien et plus de quatre ans après l'adoption du document de Genève 1, les négociations multilatérales sur la Syrie n'apparaissent plus que comme un moyen de canaliser la condamnation internationale face au massacre de civils par le régime et ses alliés, sans pour autant parvenir à apporter de solution à la crise.

Cela est le résultat d'un ensemble de pratiques diplomatiques, révélatrices des jeux de puissance. L'enjeu a été pour Paris de trouver sa place dans

(56) Point de presse du porte-parole du Quai d'Orsay, 10 janv. 2014.

(57) La France, le Royaume-Uni, les États-Unis, l'Allemagne, l'Italie, ainsi que l'Arabie saoudite, le Qatar, la Turquie, la Jordanie et les Emirats arabes unis.

(58) Entretien avec un diplomate, déc. 2016.

(59) Entretien avec un diplomate, sept. 2016.

le processus d'inclusion et d'exclusion qui se mettait en place. Or la France a éprouvé des difficultés à profiter du multilatéral autant qu'à le stimuler. Initialement en pointe, elle a souffert d'un multilatéralisme élargi et diluant (inclusion de l'Iran), puis d'un bilatéralisme exclusif (sommets Russie–Etats-Unis) et, enfin, de l'unilatéralisme de Moscou prônant une politique de faits accomplis. Elle n'a pourtant pas renoncé à investir ce cadre multilatéral, aux dépens parfois d'initiatives unilatérales, inabouties.

En réalité, au même titre que les autres Etats, la France fait face à une situation inédite, dans laquelle sont *in fine* exclues de la résolution du conflit à la fois les puissances arabes, l'ONU et les grandes démocraties occidentales. Elle a dû s'adapter à la faillite des instruments multilatéraux de régulation. Cependant, la refonte du système de gouvernance cristallisé par la crise syrienne l'affecte en premier lieu, elle qui fait partie des grands acteurs mais qui doit de manière croissante justifier cette place.