

Dialoguer avec Damas ? Les leçons de l'expérience française

I. SYNTHÈSE

Comment dialoguer avec Damas ? Alors que la prochaine administration américaine examine ses options en la matière, apparemment persuadée qu'un rapprochement américano-syrien et un accord syro-israélien peuvent fondamentalement modifier la donne régionale, l'expérience française offre des leçons à méditer. Déterminée à engager le dialogue mais prête à le rompre, créative dans son approche tout en l'insérant dans un cadre clairement défini, la France a aussi su saisir des opportunités imprévisibles quand elles se présentaient.

Après une période de rupture et de confrontation particulièrement vives entre Paris et Damas, les retrouvailles se sont avérées incertaines et difficiles, malgré l'avènement d'un président français atypique, disposé au dialogue, soucieux de se démarquer de l'héritage de son prédécesseur et préférant le pragmatisme à l'idéologie. L'expérience française s'est caractérisée de bout en bout non pas par un plan préétabli mais bien au contraire par une prise de risques, une flexibilité et un réexamen permanents, par des périodes de contacts intenses ainsi que de ruptures radicales. Toujours en cours, son issue demeure inconnue à ce jour, alors que la France cherche à en mesurer la portée à Gaza, sur le conflit israélo-arabe, la souveraineté libanaise, la lutte contre le terrorisme ou encore le dossier nucléaire iranien. Elle ne deviendra pleinement valable, et donc pertinente aux yeux des Etats-Unis, que si elle démontre clairement en quoi la Syrie peut devenir un partenaire crédible et un facteur de stabilité dans la région.

C'est un des enjeux des semaines et des mois à venir. Durant cette période, Paris et Damas peuvent en effet illustrer les attraits d'une politique de normalisation des rapports en se concentrant sur trois dossiers au moins. Au Liban, l'enjeu est de limiter tout risque de retour à la confrontation en répondant de façon tangible aux revendications les plus légitimes de la majorité actuellement au pouvoir: démarcation des frontières entre la Syrie et le Liban; révision de leurs accords bilatéraux, signés à l'époque où la première exerçait une influence hégémonique sur son voisin; et acceptation d'une médiation internationale sur la question des disparus libanais dans les gècles syriennes.

En Irak, la France pourrait utiliser le réseau de contacts développé par la Syrie. Cela, afin de servir d'éclaircisseur au président Barack Obama dans l'ouverture d'un dialogue avec un segment aussi large et représentatif que possible de la société arabe sunnite, en particulier les milieux qui demeurent exclus du processus politique et du phénomène des milices tribales ou *sahwat*. Une médiation française dans ce domaine pourrait contribuer à terme à amorcer une coopération entre Damas et Washington qui ne se limiterait pas à l'idée illusoire d'un « bouclage » de la frontière syro-irakienne.

Troisième et dernier dossier, l'arène israélo-palestinienne. Le conflit en cours à Gaza offre à Paris l'occasion de tester la disposition de Damas à exercer une influence positive sur le Hamas de façon à ce que celui-ci – à l'issue d'un cessez-le-feu praticable – accepte un modus vivendi équitable avec le Fatah ou entérine l'Initiative de paix arabe, pour peu qu'il s'agisse là du dernier obstacle à un gouvernement palestinien d'union nationale. Pour cela, bien sûr, il faudra que la France prenne la tête d'une approche européenne complémentaire de – et non subordonnée à – celle des Etats-Unis, une démarche qui interrogerait en particulier l'opportunité et les conditions d'un dialogue avec le mouvement islamiste.

Cela étant, les succès et les limites de l'expérience française – toujours énergique, souvent intuitive, parfois contradictoire – sont déjà riches d'enseignements pour l'administration américaine.

- D'abord, suite à une longue interruption des relations il est nécessaire de prévoir une phase assez longue d'observation réciproque, d'examen des possibilités et de reconstruction de relations de confiance. Ensuite, pour que le dialogue ait une chance de réussir, il doit se faire sur la base de buts clairs et constants, et non pas en fonction d'une liste fluctuante de souhaits. Pour Paris, il s'est agi surtout de l'élection d'un président Libanais de consensus, objectif atteint avec le choix de Michel Sleimane.
- Il faut, également, être aussi patient dans la phase de négociations que rapide dès qu'une opportunité se présente. L'empressement qui caractérisait l'action française en 2007, lorsque le président Nicolas Sarkozy engagea une politique tous azimuts, n'a,

au mieux, servi à rien, au pire, encouragé Damas à durcir ses exigences et gagner du temps. En revanche, en récompensant immédiatement les premiers gestes syriens, la France a su asseoir sa crédibilité et, partant, amener Damas à s'engager plus avant dans le processus. De même, il ne faut pas hésiter à rompre le dialogue si les événements le justifient, tout en maintenant des lignes de communication, de façon à réagir rapidement dès que les conditions d'une ouverture sont à nouveau réunies. La prochaine administration américaine pourrait s'inspirer d'une démarche dans laquelle tout progrès est clairement reconnu et récompensé, et tout recul sanctionné.

- Enfin, certains aux Etats-Unis rêvent d'une rupture dans les relations syro-iraniennes. Elle ne se produira pas, du moins dans les circonstances actuelles. Mais en jouant la carte du rapprochement avec la France, la Syrie a montré son souhait d'élargir son portfolio d'alliances stratégiques. Une telle diversification devrait être encouragée par Washington; elle permettrait en particulier de diluer l'importance de l'Iran aux yeux de Damas et de faciliter la redéfinition progressive des alliances régionales de la Syrie.

Les relations entre l'administration Obama et la Syrie traverseront à n'en pas douter des périodes difficiles. Au delà des sujets de tension qui ne manqueront d'intervenir – par exemple l'enquête de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) sur le programme nucléaire syrien ou encore celle du tribunal international sur l'assassinat de Rafiq Hariri – existe le legs d'une relation longtemps malsaine, pleine de méfiance et de malentendus, que l'administration Bush a certes laissé pourrir mais n'a pas inventée. Dans ce contexte, l'équipe d'Obama aurait tort de négliger les enseignements à tirer des expérimentations de Sarkozy.

II. CE QUE PARIS PEUT FAIRE

L'administration Obama accède au pouvoir armée d'objectifs au Moyen-Orient à tout le moins ambitieux: retrait d'Irak, dialogue avec Téhéran, suspension du programme d'enrichissement de l'uranium iranien, poursuite et accélération du processus de paix israélo-palestinien, participation aux négociations israélo-syriennes, protection de la souveraineté libanaise, et regain de crédibilité dans la région. Dans cet agenda, beaucoup d'observateurs américains, y compris au sein de l'entourage du nouveau président, estiment que la Syrie peut jouer un rôle central, ne serait-ce qu'en fonction de sa capacité de nuisance sur ces dossiers.

Pour ceux qui cherchent à savoir comment entamer un dialogue avec la Syrie, la France offre un exemple inté-

ressant. Bien sur, la comparaison entre les Etats-Unis et la France a ses limites. Ancienne puissance mandataire, Paris conçoit ses liens avec la Syrie aussi bien sous l'angle de relations historiques profondes que d'intérêts très contemporains, liés à une certaine vision du Liban, à la lutte contre le terrorisme, au conflit israélo-arabe ainsi qu'au dossier nucléaire iranien. D'emblée, ce rapport apparaît très différent de celui qui existe entre Washington et Damas.¹

Aux Etats-Unis, les relations sont surtout passionnelles dans un sens négatif. L'image de la Syrie – pays lointain avec lequel les interactions ont toujours été relativement limitées – y est entachée par la perception d'une attitude syrienne profondément nuisible aux intérêts nationaux et responsable de la mort de nombreux ressortissants américains, au Liban et plus récemment en Irak. En même temps, depuis l'élection de George W. Bush, ce régime trouble-fête est considéré comme un acteur mineur dont il faudrait surtout neutraliser le potentiel déstabilisateur.² Nouer des liens avec lui n'est pour l'essentiel pas un objectif en soi, mais revient, plutôt, à se donner un avantage dans la gestion d'autres dossiers, notamment en affaiblissant les alliés syriens que sont l'Iran, le Hizbollah ou le Hamas. L'Irak, dossier d'importance capitale pour Washington, en est une autre illustration: si les Etats-Unis entendent décourager Damas d'interférer chez son voisin, ils doutent, voire se désintéressent de sa capacité à assumer un rôle constructif. Enfin, et depuis peu, les Etats-Unis sont déterminés à contrer toute ambition hégémonique syrienne à l'égard du Liban.

Par contraste, en France, la Syrie est l'objet d'un attachement émotionnel plus ambivalent. Si un fort sentiment de défiance à l'égard du régime syrien existe chez de nombreux observateurs et politiques,³ l'inverse est également vrai: depuis l'amorce d'un rapprochement

¹ Les relations syro-américaines seront traitées dans un rapport de Crisis Group à paraître ultérieurement.

² « Les Etats-Unis, traditionnellement, se sont appuyés sur les puissances régionales que sont Israël, l'Egypte ou l'Arabie Saoudite, comme relais de leur politique. La Syrie n'a jamais figuré dans cette liste, et apparaît plutôt comme un petit pays, certes gênant ». Entretien de Crisis Group, responsable syrien, Damas, décembre 2008.

³ Au sein du gouvernement actuel, les incertitudes se sont exprimés aussi récemment que juillet 2008, lorsque le président syrien s'est rendu à Paris pour assister au sommet de l'Union pour la Méditerranée. « J'avoue mon opposition à l'invitation de Bashar au 14 juillet, qui a suscité un tollé au Parlement, y compris dans la majorité. Pourtant, l'initiation de négociations syro-israéliennes avait déjà beaucoup contribué à me convaincre de la pertinence d'un dialogue avec la Syrie ». Entretien de Crisis Group, haut responsable français, Paris, novembre 2008.

entre Damas et Paris, une forme de « lobby » pro-syrien refait même surface, parmi les élus et dans le secteur privé.⁴ Sur un plan stratégique, le Président Nicolas Sarkozy envisage volontiers la Syrie comme une puissance régionale, partenaire potentiellement important dans le renforcement d'une influence française sur le déclin dans cette partie du monde. Absente du dossier irakien et impuissante au Liban, spectatrice passive du conflit israélo-palestinien, piètre doublon des États-Unis au regard de la Syrie, la France avait peu à peu perdu ce qui faisait son originalité et donc sa pertinence au Moyen-Orient. En étant le premier pays occidental à rompre de façon décisive l'isolement de Damas, Paris acquiert un atout non négligeable: un accès privilégié à l'un des acteurs les plus ignorés de la région.

En somme, la France accepte davantage que les États-Unis l'idée que la Syrie se fait d'elle-même, non pas un « Etat voyou » à domestiquer ni un élément dans un « axe » adverse à briser, mais un pays occupant une place importante dans la région, pour le meilleur et pas uniquement pour le pire.

Cela étant, les États-Unis auraient tort de négliger les enseignements à tirer de l'expérience française en cours. L'objectif affiché par l'équipe d'Obama – que Damas coupe ses liens avec l'Iran et les groupes militants palestiniens et libanais – semble hors d'atteinte. Le régime, pour lequel la restitution du Golan renforcerait sa légitimité, craint en même temps d'être réduit à sa juste – et modeste – mesure, en perdant le soutien d'alliés qui font justement de ce petit Etat sous-développé l'objet de tant d'attention. Comme le dit un dirigeant syrien, « on nous parle pour nous demander de rompre notre alliance avec l'Iran, le Hamas et le Hizbollah. Mais si on les rompt, nous parlera-t-on encore ? ». ⁵ D'où la suggestion tacite de la Syrie: ne pas renoncer à ses alliances, mais les contrebalancer

par d'autres relations et les mettre au service de la stabilité régionale.⁶ Reste à savoir précisément ce que la Syrie entend par là et jusqu'où elle sera prête à aller. Reste à prouver aussi que le régime est capable de gérer une transition délicate, qui pourrait semer le trouble chez ses alliés avant que les bénéfices d'une nouvelle politique ne soient manifestes: normalisation avec les États-Unis, soutien économique de l'Occident et retour du Golan. Le rapprochement franco-syrien pourra – peut être – offrir un début de réponse.

C'est là, au fond, ce qui se joue dans le rapprochement en question, qui deviendra vite intenable s'il n'entraîne pas avec lui les États-Unis. A supposer que Washington, suite à un dialogue stérile avec Damas, en revienne à une logique d'isolement et de pressions, il deviendra difficile à un gouvernement français résolument atlantiste de faire cavalier seul. L'expérience française ne sera donc pleinement valable que si elle démontre clairement en quoi la Syrie peut devenir un facteur de stabilité dans la région – et pas simplement en se coupant de ses alliés. Or il existe pour l'instant un décalage profond entre ce que la France a obtenu de la Syrie et ce que l'équipe du Président Barack Obama en attendra vraisemblablement.

L'échange d'ambassades entre Damas et Beyrouth, qui constitue un progrès notable dans l'évolution des relations syro-libanaises vers davantage d'équité, n'aura qu'un effet éphémère même quand il aura abouti;⁷ pour les États-Unis, le véritable test au Liban concerne l'attitude de la Syrie vis-à-vis du Hizbollah (en particulier la question du réarmement) et des groupes palestiniens militants qu'elle y soutient. Paris a tiré satisfaction du fait que Damas l'invite à prendre part au processus de négociations avec Israël; Washington, le jour venu, aimerait plutôt le parrainer seul – ou, à la rigueur, accompagné de la Turquie. L'Élysée a également sollicité les bons offices du Président Bashar Assad sur le dossier nucléaire iranien, intervention pour laquelle la prochaine administration, déterminée à ouvrir ses propres canaux de communication avec Téhéran, n'aura qu'un intérêt marginal. Enfin, bien qu'une coopération

⁴Un responsable français prévoyait ainsi en novembre 2007 un approfondissement rapide des relations avec la France dès qu'une solution serait trouvée au Liban. « Il y a en France beaucoup de gens qui croient en l'importance de la Syrie, qui ont dû s'effacer et qui ne demandent qu'à resurgir ». Entretien de Crisis Group, responsable français, Damas, novembre 2007. Les associations d'amitiés franco-syrienne au Sénat et à l'Assemblée ont rapidement repris leurs activités, mises en sourdine jusque là, dès l'enclenchement d'un dialogue avec Damas. En décembre 2008, une délégation de plus de 40 hommes d'affaires, dont des représentants des plus grands groupes français, se rendait à Damas pour en récolter les dividendes. Le président français lui-même aurait développé un intérêt tout particulier pour la Syrie depuis un voyage touristique qu'il y effectua. Cf. Nicolas Sarkozy, *Libre* (Paris, 2001).

⁵Entretien de Crisis Group, haut responsable syrien, Damas, novembre 2008.

⁶Voir le rapport à paraître de Crisis Group sur les relations syro-américaines.

⁷Certaines figures parmi l'alliance anti-syrienne du 14 mars ont présenté cet acte (qui a longtemps constitué une de leurs revendications phare) soit comme purement symbolique, soit comme menaçant, dans la mesure où la représentation syrienne pourrait servir de tête-de-pont pour le renseignement syrien. Entretiens de Crisis Group, figures anti-syriennes, Beyrouth, octobre 2008. Le processus semble avoir été suspendu depuis l'offensive israélienne sur Gaza. La Syrie possède aujourd'hui une représentation diplomatique en bonne et due forme à Beyrouth ; lui reste à nommer un ambassadeur.

bilatérale se réenclenche dans le domaine de la lutte contre le terrorisme, les demandes américaines, elles, seront focalisées sur un pays que la France ignore opiniâtrement, l'Irak.

Dans ce contexte, si la France et la Syrie veulent consolider les fragiles acquis de leurs retrouvailles en entraînant les Etats-Unis, trois chantiers seraient utiles.

Premièrement, au Liban, il convient de limiter tout risque de retour à la confrontation en répondant de façon tangible aux revendications les plus légitimes de la majorité actuellement au pouvoir. La démarcation des frontières entre les deux pays est généralement réduite à la question épineuse des fermes de Chebaa, occupées par Israël et dont la libération saperait le discours de résistance du Hizbollah. Mais pourquoi alors ne pas commencer à démarquer physiquement la frontière dans les zones consensuelles, plus au nord, un pas en principe accepté par la Syrie ?⁸

Ensuite, la révision des accords bilatéraux signés par la Syrie et le Liban, à l'époque où la première exerçait une influence discrétionnaire sur son voisin, est devenue un cheval de bataille pour la majorité et un tabou pour Damas, alors que le contenu exact de ces textes techniques semble aussi méconnu d'un côté que de l'autre de la frontière. Ceux-ci pourraient être examinés par une commission parlementaire libanaise, ou un comité formé par le président Michel Sleimane, qui se chargerait d'en étudier calmement les travers – voie médiane entre cris d'orfraie et silence complaisant. A terme, la ratification d'accords bilatéraux équilibrés entre les deux voisins sera la meilleure garantie d'une relation mutuellement profitable, et une preuve durable de l'acceptation par Damas de la pleine souveraineté du Liban.

Par ailleurs, il paraît nécessaire d'initier une médiation internationale sur la question des disparus libanais dans les geôles syriennes, afin de renforcer la crédibilité d'un processus dont les atermoiements ne font que raviver les passions. Des mécanismes de cette nature offriraient suffisamment de souplesse pour être acceptables par Damas, tout en donnant le signal d'une redéfinition plus profonde des relations syro-libanaises.⁹

⁸ Entretien de Crisis Group, diplomate syrien, octobre 2008.

⁹ Malgré quelques gestes symboliques sur ces dossiers depuis l'annonce d'un échange d'ambassades, le scepticisme demeure chez un grand nombre de Libanais, d'où l'intérêt de mécanismes plus crédibles. « Une commission syro-libanaise a été inaugurée en 2005 afin d'étudier la question des détenus, et la Syrie a tergiversé. En 2006, l'idée d'une médiation de la Croix-Rouge a été évoquée, mais elle avait besoin de l'aval des deux parties et les Syriens ont dit non. Sur la question des

Deuxième dossier, l'Irak est devenu un trou noir dans la politique française au Moyen-Orient. Tout se passe comme si la crise qui s'y déroule, et qui affecte profondément l'ensemble de la région, était comprise à Paris comme relevant strictement de la responsabilité américaine (ce qui est moralement exact, mais politiquement faux). Or la France pourrait jouer un rôle important en Irak, en servant d'éclaireur à l'administration Obama dans l'ouverture d'un dialogue avec un segment aussi large et représentatif que possible de la société arabe sunnite.

Ce dialogue n'a pas eu lieu jusqu'à présent. La notion de « strategic engagement » mise en œuvre sous l'administration Bush s'est largement limitée à des prises de contact dans une logique de renseignement, à des tentatives de diviser pour régner, et à la cooptation d'un certain segment de cette société arabe sunnite. Les 70 000 membres sunnites des milices tribales dites *sahwat* et autres « Sons of Iraq »¹⁰ représentent avant tout deux catégories de population: des tribus dont la légitimité historique et la prétention à monopoliser la représentation des Arabes sunnites est souvent contestée; d'anciens combattants perçus sur un plan social comme des outsiders (des jeunes désocialisés, des paysans, des ouvriers...) dont la participation aux *sahwat* est perçue de la même manière que leur ancien rôle au sein d'al-Qaeda – comme un bouleversement de l'ordre social. Par exemple, les élites urbaines – aussi bien religieuses que professionnelles – de villes comme Falluja ou Mosul demeurent profondément hostiles aux *sahwat*, refusent jusqu'à présent de soutenir le processus politique existant ou de rejoindre les forces armées, et pourraient servir de base à une résurgence de l'opposition armée dans une phase ultérieure du conflit.

Ce dialogue est rendu possible par:

- la perspective enfin crédible d'un désengagement militaire américain (dont l'absence fut un obstacle à toute négociation avec ce qui reste de l'opposition armée);
- le changement d'administration américaine;
- les élections prévues en 2009 (censées rééquilibrer un système politique sectaire excluant largement les Sunnites, en favorisant une meilleure représentation de ceux-ci à l'échelon local et dans les institutions nationales);

frontières, on pourrait établir un comité, mais les Syriens feront tout pour gagner du temps ». Entretien de Crisis Group, haut responsable du 14 mars, Beyrouth, octobre 2008.

¹⁰ Rapport Moyen-Orient de Crisis Group N°74, *Iraq after the Surge I: The New Sunni Landscape*, 30 avril 2008.

- l'affaiblissement de l'opposition armée et son pragmatisme résultant, ainsi que la mise en échec d'un discours salafiste en faveur d'un retour à des arguments de type « nationaliste ».

Il consisterait à prendre contact de façon systématique avec les milieux qui demeurent exclus du processus politique et du phénomène des *sahwat* – les anciens militaires et agents de renseignement, les imams représentatifs des courants de pensée irakiens, les anciens responsables exilés, les chefs de tribus « authentiques » écartés sous Saddam, etc. L'objectif est de leur permettre de saisir la dernière occasion que constitue le désengagement américain pour prendre part à un système politique dont ils pourraient rester durablement exclus, et offrir à l'administration Obama les moyens de consolider ses acquis. La France ne ferait qu'amorcer ce dialogue, en recensant les interlocuteurs nécessaires et en posant les bases d'une négociation qui devra de toute façon être prise en main par l'administration elle-même.

La France a des atouts: elle dispose désormais d'un accès potentiel au réseau de contacts développé par la Syrie, dont la crédibilité sur la scène arabe sunnite irakienne est bien meilleure que celle des autres pays voisins de l'Irak. La France jouit elle-même d'une forte crédibilité, s'étant opposée à l'embargo et à l'invasion, tout en constituant un excellent canal de communication vers la prochaine administration américaine. Enfin, il existe en France un capital d'expertise considérable sur l'Irak, dormant à l'heure actuelle mais qui pourrait rapidement être ravivé.

Une médiation française dans ce domaine pourrait contribuer à amorcer une coopération entre Damas et Washington qui ne se limiterait pas à l'idée illusoire d'un « bouclage » de la frontière syro-irakienne. En effet, la Syrie, malgré quelques mesures prises à cet effet,¹¹ est incapable d'interdire tout soutien à l'opposition armée en Irak depuis son territoire, en raison des sentiments de sa population arabe sunnite; des fortes connexions qui existent entre des villes comme Dayr al-Zor et Mosul, Bu Kamal et Rawa; des intérêts privés qui animent certains responsables syriens; et de la volonté syrienne de préserver des liens avec des acteurs qui demeurent potentiellement importants. Les craintes éprouvées à l'égard de groupes jihadistes qui peuvent le menacer devraient du reste encourager le régime à

conserver des accès au sein de l'opposition armée. Les Etats-Unis auraient un avantage certain à retirer d'une coordination qui se construirait autour d'une distinction entre les combattants apparentés à al-Qaeda, avec qui tout dialogue est de toute façon inutile, et les nombreux laissés pour compte du processus politique.

Troisième et dernier dossier, la France a aussi une place à prendre dans l'arène israélo-palestinienne, en prenant la tête d'une approche européenne complémentaire de – et non subordonnée à – celle des Etats-Unis. Pendant les deux mandats de l'administration Bush, partout en Europe les responsables se sont plaints toujours plus amèrement, en privé, de politiques américaines qu'ils soutenaient indéfectivement en pratique. Ces mêmes responsables, bien souvent, attendent aujourd'hui de l'administration Obama des positions (sur le blocus de Gaza, la réconciliation inter-palestinienne, les colonies israéliennes, etc.) qu'ils n'ont jamais osé prendre eux-mêmes. Ils doivent comprendre que les intérêts et les marges de manœuvre des Etats-Unis, quel que soit le profil du président américain, ne sont pas les mêmes que les leurs.

Il revient à des acteurs européens comme la France d'assumer leurs responsabilités en examinant par exemple l'opportunité et les conditions d'un dialogue avec le Hamas¹² et l'attitude à adopter dans le cas où un nouveau gouvernement d'union nationale verrait le jour. En jouant ce rôle, Paris se mettra en position de tester, le moment venu, l'influence positive que Damas exerce sur le Hamas – si par exemple un *modus vivendi* équitable se dessinait entre factions palestiniennes et que des pressions étaient nécessaires pour finaliser un compromis, ou encore si l'acceptation par le Hamas de l'Initiative de paix arabe enlevait le dernier obstacle à un gouvernement d'union nationale acceptable pour l'Europe.

III. LA FRANCE APRES CHIRAC

Après le départ en mai 2007 du président Jacques Chirac, dont les relations avec Sarkozy étaient notamment conflictuelles, l'Elysée a d'abord marqué sa volonté de rompre avec une politique jugée « trop personnalisée »¹³ sur le dossier libano-syrien. Chirac,

¹¹ Un contrôle relativement plus strict de la frontière a été mis en œuvre, tandis que les marges de manœuvre des individus qui, depuis le territoire syrien, représentent ou soutiennent l'opposition armée en Irak se sont considérablement réduites. Voir le rapport à paraître de Crisis Group sur les relations syro-américaines.

¹² Voir notamment les propos de l'ancien ambassadeur Yves Aubin de La Messuzière, chargé d'engager discrètement un dialogue avec Hamas, avant que ses révélations à la presse ne compromettent sa mission. Yves Aubin de La Messuzière, « Pourquoi l'Europe doit parler au Hamas », *Le Monde*, 9 décembre 2008.

¹³ Entretiens de Crisis Group, responsables français, Paris et New York, mai 2007.

qui entretenait une amitié profonde avec Rafiq Hariri, avait coupé tous les ponts avec Damas et ses alliés suite à l'assassinat de l'ancien premier ministre, s'était fait l'apôtre du tribunal international, et, en quittant ses fonctions présidentielles, prenait ses nouveaux quartiers dans un appartement prêté par la famille Hariri.¹⁴

Pour le nouveau locataire de l'Élysée, préserver la stabilité et la souveraineté du Liban impliquait pour la France d'assumer un rôle de médiateur en engageant le dialogue avec l'ensemble des parties au conflit, au Liban et dans la région. Malgré sa volonté affichée d'entretenir des liens privilégiés avec Washington et Tel-Aviv, Sarkozy rejette toute idée de boycotter le Hizbollah en particulier.¹⁵ Les 14 et 15 juillet se tient donc au Château de la Celle Saint-Cloud une rencontre réunissant 28 acteurs de la scène libanaise.¹⁶ Cette approche inclusive découle d'une lecture dépassionnée des causes du blocage au Liban.¹⁷

En renfort de ses efforts au Liban même, la France estime nécessaire d'expliquer sa démarche à l'Iran et à la Syrie, partant du principe que « l'autonomie des acteurs libanais est limitée ».¹⁸ Jean-Claude Cousse-

ran, envoyé spécial du ministre des Affaires étrangères Bernard Kouchner, est dépêché les 10 et 11 juillet à Téhéran, en préparation de la réunion en question, puis le 17 juillet à Damas pour en consolider les effets. Mais l'objectif poursuivi reste avant tout de « remettre le Liban sur ses rails constitutionnels »,¹⁹ en levant les obstacles à la nomination d'un remplaçant consensuel pour le président libanais sortant Emile Lahoud; Paris craint, dans le cas contraire, la formation de deux gouvernements concurrents dont la compétition acharnée se traduirait par des « risques réels de violences ».²⁰

La politique de la France est expliquée par Sarkozy, dans une allocution donnée le 27 août 2007 à l'occasion de la conférence annuelle des ambassadeurs de France:

Le Liban, depuis des siècles, est cher au cœur des Français. Cette amitié n'est pas dirigée vers un groupe ou un clan: la France est l'amie de tous les Libanais, sans exception, parce que la France est passionnément attachée à la pleine liberté du Liban, à sa pleine indépendance, à sa pleine souveraineté, telles qu'exigées dans les résolutions 1559 et 1701 du Conseil de Sécurité. C'est cette amitié qui a encouragé Bernard Kouchner à convier à la Celle Saint-Cloud puis à rencontrer à Beyrouth tous les acteurs de la vie politique. Le dialogue qui y a repris doit se poursuivre pour aboutir à une sortie de crise: un Président élu dans les délais et selon la constitution, en qui tous les Libanais se reconnaîtront et capable de travailler avec tous; à l'intérieur avec toutes les communautés, comme à l'extérieur avec tous les grands partenaires du Liban. Tous les acteurs régionaux, dont la Syrie, doivent agir pour favoriser une telle solution. Si Damas s'engageait dans cette voie, alors les conditions d'un dialogue franco-syrien seraient réunies. Dans le cas contraire, ces conditions ne seraient pas réunies.²¹

Dans son ouverture diplomatique vis-à-vis de la Syrie, la France adopte donc tout d'abord une approche prudente, graduée et conditionnelle. Paris semble convaincu que la Syrie fera tout pour empêcher la formation d'un tribunal international chargé de juger l'assassinat de Hariri, y compris au prix d'une déstabilisation

¹⁴ *Le Figaro*, 24-25 April 2007. Le logement devait en principe n'être que temporaire, prenant fin lorsque l'ancien président et son épouse auraient trouvé un arrangement plus permanent. Un an et demi plus tard, le couple réside toujours à la même adresse. <http://www.politique.net/2008102102-jacques-chirac-est-toujours-loge-gratuitement.htm>.

¹⁵ L'ouverture d'un dialogue faisant du Hizbollah un interlocuteur légitime parmi d'autres a pourtant suscité une levée de bouclier en Israël et au sein de la communauté juive française, une pression ressentie à l'Élysée. Entretien de Crisis Group, haut responsable français, Paris, juin 2007.

¹⁶ Pour une version officielle de l'évènement, cf. www.diplomatie.gouv.fr/fr/pays-zones-geo_833/liban_418/france-liban_1173/recontre-inter-libanaise-14-16.07.07_51561.html.

¹⁷ Dans ses analyses, l'Élysée tend parfois à mettre les acteurs libanais des deux camps sur un pied d'égalité. Les réactions très vives de la majorité dite « du 14 mars » n'ont pas manqué d'agacer. En juin, il était même question d'annuler la réunion de la Celle Saint Cloud, au motif qu'« il est impossible d'aider ces gens là contre leur propre volonté ». Entretien de Crisis Group, haut responsable français, Paris, juin 2007. Cet agacement ira croissant à mesure que le dialogue franco-syrien s'approfondira. « Certains membres du 14 mars ont totalement perdu le sens de la mesure. Par exemple, ils viennent vers nous pour nous demander si c'est exact que l'armée française collabore avec l'armée syrienne en prévision d'une invasion du Liban. Nous leur disons : « écoutez, nous avons tous des agendas très chargés. Si c'est pour parler de choses de ce genre, mieux vaut ne pas perdre notre temps ». Entretien de Crisis Group, haut responsable français, Paris, novembre 2007.

¹⁸ Entretien de Crisis Group, haut responsable français, Paris, juillet 2007.

¹⁹ Entretien de Crisis Group, haut responsable français, Paris, juillet 2007.

²⁰ Ibid.

²¹ www.elysee.fr/elysee/elysee.fr/francais/interventions/2007/aout/allocution_a_l_occasion_de_la_conference_des_ambassadeurs.79272.html.

générale du Liban.²² Mais l'alternative – sacrifier le tribunal – est une voie scabreuse. Se pose également la question de l'impact d'une remise en question de la politique poursuivie jusque là – isolement et pression sur Damas – sur la crise libanaise. Comment aborder, concrètement, le problème du tribunal ? A qui parler au sein du régime ? Et comment gérer le retentissement d'un tel changement en France même, où le Liban a le don de susciter les passions,²³ ainsi qu'à Washington et en Israël ?²⁴ Les conclusions de cette réflexion peuvent être rassemblées dans les trois points suivants.

La préoccupation première de Paris consiste alors à rassurer Damas au sujet du tribunal,²⁵ en démentant toute intention de déstabiliser le régime, tout en restant ferme sur la nécessité de faire justice. Au-delà des déclarations de principe, quelques prises de contact à bas niveau renforcent ce message implicitement; une réunion avec un responsable du ministère des Affaires étrangères est ainsi organisée pour Riad Daoudi, avocat syrien chargé du dossier du tribunal, à l'occasion de son passage en Europe à la mi-2008.²⁶ L'attitude ambivalente de la France reflète son inconfort: posture visiblement conciliante d'une part, refus clair de discuter d'un « deal » sur le tribunal de l'autre, et enfin ouverture à l'idée que certains Etats arabes puissent se

charger d'un tel marchandage.²⁷ L'idée est en somme d'offrir la perspective (certes assez floue) d'une solution à l'amiable, sans renoncer au tribunal comme principal moyen de pression à l'encontre la Syrie. Il s'agit dès lors de trouver un équilibre subtil, comme le suggère ce responsable:

Le message transmis à Damas était de cette nature: « si vous coopérez tout est possible, sinon on fera bloc avec d'autres pour faire monter encore la pression ». Il serait utile que les Etats-Unis haussent le ton; j'ai le sentiment que les Syriens ne les craignent plus, parce qu'ils savent que Washington se préoccupe plus de l'Irak que du Liban. Or si les Syriens ne sont pas inquiets, ils n'en feront qu'à leur tête.²⁸

Deuxièmement, des rencontres à haut niveau sont proposées comme une forme de « récompense » en cas de comportement satisfaisant de la Syrie. Chaque assassinat politique sur le territoire libanais porte un coup d'arrêt au processus diplomatique, alors que les phases d'accalmie sont rétribuées par la reprise du dialogue. Ainsi la visite de Cousseran, prévue dans le prolongement de son passage au Liban, en juin 2007, est annulée en réaction au meurtre du député Walid Eido, puis reprogrammée suite à l'attitude jugée positive de Damas à l'égard de la Celle Saint Cloud.²⁹ De même, la rencontre entre Kouchner et son homologue syrien Walid Muallim en marge de l'assemblée générale de l'ONU est reportée en raison de l'attentat qui coula la vie au parlementaire Antoine Ghanem.³⁰

²² Entretien de Crisis Group, responsables français, Paris et New York, mai 2007. Ces responsables sont alors persuadés que la Syrie est derrière la quasi-totalité des violences qui agitent le Liban, y compris l'émergence du groupe jihadiste Fatah al-Islam. L'un d'entre eux, tout en concédant que le Courant du futur de Saad Hariri ait pu également jouer un rôle, invoqua la sophistication de l'armement de Fatah al-Islam, le soutien logistique qui lui a été apporté par le groupe palestinien FPLP-GC, basé à Damas, et le refoulement vers le Liban de combattants transitant sur le territoire syrien à destination de l'Irak, pour accuser la Syrie. Entretien de Crisis Group, haut responsable français, Paris, juillet 2007.

²³ Le Ministère des Affaires étrangères était particulièrement inquiet de « l'extrême versatilité de la presse française, qui critiquait Chirac pour ses liens trop étroits avec Hariri avant de se retourner contre Sarkozy parce qu'il ne parlait pas qu'à lui ». Entretien de Crisis Group, responsable français, Paris, juin 2007.

²⁴ Entretiens de Crisis Group, responsables français, Paris, mai et juin 2007.

²⁵ Dans les premières discussions engagées par Crisis Group avec des responsables français, la question du tribunal occupait une place prépondérante. Entretiens de Crisis Group, responsables français, Paris, Damas et New York, mai, juin et juillet 2007. « L'initiative française vis-à-vis de Damas repose sur deux présupposés : que la Syrie attache de l'importance à une normalisation à terme des relations avec la France ; que la Syrie cherche à désamorcer le conflit qui s'annonce autour de la question du tribunal ». Entretien de Crisis Group, responsable français, Damas, juin 2007.

²⁶ Entretiens de Crisis Group, responsables français et syriens, août 2007.

²⁷ « Il faut parler du tribunal avec la Syrie mais la France ne doit pas le faire. Elle doit maintenir sa position de principe sur le tribunal car c'est un des rares atouts qu'elle possède. Ce sont les Arabes qui doivent le faire ». Entretien de Crisis Group, haut responsable français, Paris, juillet 2007. Un responsable dira ultérieurement : « Lors des quatre entretiens que nous avons eu avec le Président Assad, le tribunal n'a jamais été mentionné, sauf une fois, et de façon triviale, à son initiative ». Entretien de Crisis Group, haut responsable français, Paris, novembre 2008.

²⁸ Entretien de Crisis Group, haut responsable français, Paris, juillet 2007.

²⁹ Ibid.

³⁰ Le meurtre d'Antoine Ghanem n'a donné lieu, du point de vue de l'Elysée, qu'à un « communiqué syrien aussi mou que tardif », suscitant de sérieuses interrogations. Entretien de Crisis Group, haut responsable français, Paris, septembre 2007. Sarkozy s'en indigna en ces termes : « Je n'ai accusé personne, mais, enfin, quand même ! On voit avec une régularité de métronome des parlementaires élus assassinés et cela commence à devenir insupportable. L'assassinat, ce n'est pas une méthode et on ne fait pas devenir une majorité une minorité en assassinant ses membres. C'est quelque chose qui est profondément inadmissible et il faut savoir une chose : la

Troisièmement, la perspective d'une normalisation franche et rapide des relations bilatérales, au-delà des entrevues diplomatiques ponctuelles, est offerte sur la base d'un paramètre simple et clair: l'élection d'un président de consensus au Liban. En attendant, la France restreint l'agenda des discussions à la crise présidentielle.³¹ Cette approche a contribué à la constance dont la France a initialement fait preuve, malgré une frustration grandissante due à la perception d'une attitude syrienne passive vis-à-vis de la France³² et incorrigible au Liban.³³ Fait frappant, cette persévérance procède avant tout de l'Elysée, où les déceptions et les doutes seront, à chaque étape du processus, assumés avec plus de pragmatisme qu'au Quai d'Orsay.³⁴

France fera tout pour qu'un jour ou l'autre, les assassins aient à rendre compte de leurs assassinats ..., et j'observe que c'est toujours du même côté que les gens tombent. Les soupçons vont finir par devenir des certitudes si cela continue comme cela ». Point de presse, New York, 25 Septembre 2007. Dans une déclaration à la presse, Kouchner lia clairement l'annulation de son entretien avec Muallim au meurtre de Ghanem. Associated Press, 27 septembre 2007.

³¹ Notamment, le mandat de Cousseran, lors de sa visite à Damas en juillet 2007, se serait limité strictement à la succession de Lahoud. Entretiens de Crisis Group, hauts responsables français, Paris et Damas, juillet 2007.

³² Dans un premier temps, Damas n'a en rien répondu à l'ouverture française. Le poste d'ambassadeur à Paris, à pourvoir depuis début 2006, était laissé vacant. L'ambassade de France à Damas continuait à recevoir le même traitement qu'à l'époque de Chirac. Un diplomate estimait pourtant que Paris avait envoyé un signal fort en choisissant de dépêcher Cousseran, grand connaisseur de la Syrie et ancien chef du renseignement, malgré ses attaches socialistes. « La France a fait tout son possible pour ouvrir la porte au dialogue. L'envoi de Cousseran constituait une ouverture extraordinaire ». Entretien de Crisis Group, responsable français, Damas, septembre 2007.

³³ Fin juin 2007, par exemple, les responsables français s'indignent que « la Syrie envoie tous les mauvais signaux », qu'il s'agisse d'attentats ou de « menaces mafieuses » à l'encontre le Liban, ou encore d'une obstruction de la solution proposée par la Ligue Arabe pour résoudre la crise présidentielle. Entretiens de Crisis Group, responsables français, Paris et Damas, juin et juillet 2007. Un responsable estime alors qu'« il est presque trop tard. Si la Syrie opte pour la confrontation au Liban, il n'y aura plus rien à discuter. La seule politique possible de la part de la France, face à des mesures d'intimidation, c'est un durcissement, notamment en ce qui concerne la forme à prendre par le tribunal. Qu'est ce qu'ils s'imaginent, qu'on va céder, que tout le monde va rentrer chez soi ? On n'est pas des mauviettes. Il faudrait au moins quelques signes de bonne volonté de la Syrie pour que le dialogue puisse s'enclencher ». Entretien de Crisis Group, responsable français, juin 2007.

³⁴ Fin juin, par exemple, le ministère des Affaires étrangères semble sur le point de renoncer à tout espoir du côté de la Syrie ; à l'Elysée, la situation est alors décrite sous l'angle

IV. L'ELYSEE PREND LA BARRE

Ce cadre d'action, après plusieurs mois de stagnation, subit une déformation importante lorsque la gestion du dossier, passe du ministère des Affaires étrangères à la présidence de la République. La transition se fait en novembre 2007, à l'approche de l'échéance présidentielle fixée le 23. Une réunion de Kouchner et Muallim le 2 novembre, en marge du sommet tenu à Istanbul sur la sécurité de l'Irak,³⁵ est suivie d'une première visite à Damas de Claude Guéant, secrétaire général de l'Elysée, et de Jean-David Levitte, conseiller diplomatique de Sarkozy. Le président français appelle également son homologue au téléphone, par deux fois. Avant tout, le but est d'établir un contact direct avec Assad, dont l'implication est jugée susceptible de clarifier la donne du côté syrien.³⁶ Accessoirement, l'établissement d'un lien avec l'Elysée permet aussi à Damas d'y voir plus clair dans le jeu français, rendu illisible par des déclarations sévères contredisant apparemment une volonté affichée de dialoguer.³⁷

Au même moment, Sarkozy se rend à Washington où il obtient de Bush, semble-t-il, les coudées franches pour mettre en œuvre sa propre méthode au Liban – une concession facilitée, vraisemblablement, par la préparation de la conférence de paix d'Annapolis, à laquelle de nombreux acteurs arabes et européens encouragent l'administration à inviter Damas.³⁸

d'une fenêtre « qui reste entrouverte mais qui se ferme lentement ». Entretiens de Crisis Group, responsables français, Paris, juin 2007.

³⁵ Kouchner aurait commencé par passer un coup de fil à Muallim – un geste peu coûteux politiquement. Au téléphone, il a rapidement promis de renvoyer Cousseran à Damas et de voir Muallim à Istanbul. Entretien de Crisis Group, responsable français, novembre 2007.

³⁶ « L'intérêt de la visite de Guéant et Levitte, c'était de voir Bashar, arbitre ultime entre les pragmatiques à la Muallim et ceux qui auraient préféré tout saborder ». Entretien de Crisis Group, responsable français, novembre 2007. La France avait jusque-là exploré de multiples canaux de communication avec le régime syrien, produisant des effets désordonnés et difficiles à mesurer.

³⁷ Un responsable syrien suggérait à l'époque l'importance de ces rencontres, desquelles pouvaient naître des relations plus personnelles. « L'entretien du président Assad avec Guéant lui a laissé d'excellentes impressions, de même que sa conversation téléphonique avec Sarkozy. Nous sommes heureux que le dossier soit désormais entre les mains du président Sarkozy ». Entretien de Crisis Group, haut responsable syrien, Damas, novembre 2007.

³⁸ Briefing Moyen-Orient de Crisis Group N°22, *The Israeli-Palestinian Conflict: Annapolis and After*, 20 novembre 2007.

L'idée est celle d'une double neutralisation. Il faut d'un côté bloquer les Américains, qui poussent pour un président libanais élu unilatéralement par le 14 mars [i.e. la coalition anti-syrienne actuellement au pouvoir], ce qui est dangereux pour le Liban. De l'autre, il convient de réduire la capacité de nuisance des Syriens. Nous pensons que la Syrie veut utiliser la France comme marchepied vers les Etats-Unis, et nous avons adopté une stratégie par paliers. Le premier palier, c'est de faire notre part en faveur de la participation syrienne à Annapolis, où le Golan doit être sur l'agenda. Si cela se passe bien nous envisagerons d'autres étapes.³⁹

Simultanément, la France intensifie ses efforts pour assurer la nomination d'un président de consensus. Le 16 novembre, elle obtient du patriarche maronite, contre son gré, une liste de présidentiables,⁴⁰ et reprend sur cette base plus concrète sa médiation entre les parties libanaises.⁴¹ C'est là aussi un tournant dans les relations franco-syriennes, l'approfondissement de cette médiation créant une dynamique que la Syrie ne pouvait plus simplement ignorer.

Damas, à mon sens, ne croyait pas en l'initiative française. Les Syriens n'ont pas embrassé nos objectifs et se sont contentés d'apprécier la méthode employée, à savoir un dialogue réduisant leur isolement. Ils restaient dubitatifs et n'imaginaient pas que la France, par exemple, puisse arracher une liste de candidats au patriarche. La concrétisation de l'initiative française les a pris par surprise et les a amenés, de fil en aiguille, à s'engager davantage qu'ils ne pensaient.⁴²

De son côté, l'Elysée s'emballe, et ce de trois manières. La France discute désormais à Damas, ce qu'elle s'était refusé à faire jusque là,⁴³ des candidats à la

présidence libanaise, reconnaissant ainsi à la Syrie un droit de regard, voire de veto.⁴⁴ De plus, elle l'appelle à faire pression sur ses alliés (surtout le Hizbollah),⁴⁵ c'est-à-dire à intervenir au Liban, alors qu'elle lui demandait auparavant de ne pas faire obstruction, en s'abstenant justement de toute interférence chez son voisin.⁴⁶ Enfin, malgré l'approche graduelle adoptée en théorie, en pratique l'Elysée se jette à corps perdu dans le dialogue avec la Syrie: Guéant, notamment, appelle quotidiennement Muallim.⁴⁷

Les réactions syriennes sont mitigées. La différence d'approche entre la France et les U.S. est saluée.⁴⁸ La Syrie fait alors quelques gestes de bonne volonté, en particulier elle facilite le départ paisible du président

roule selon les règles constitutionnelles... Toute interférence doit être éloignée Ce sont les Libanais eux-mêmes, toutes les communautés libanaises... qui doivent désigner un candidat. Il y aura de probables discussions entre la majorité et l'opposition, c'est-à-dire entre M. Hariri et M. Nabih Berri et choix d'un ou deux – je n'en sais rien, je ne veux pas connaître les noms, je ne les discuterai pas – candidats à présenter devant le Parlement.... Si l'élémentaire du processus démocratique est respecté, alors les relations entre la Syrie et la France s'en sentiront de manière positive. Alors, nous rétablirons des relations normales. Voilà le message qui, pour la cinquième fois, a été lancé hier à Damas ». Point de presse, Paris, 5 novembre 2007.

⁴⁴ Ce précédent a été particulièrement mal vécu par le 14 mars. « Les Français ont commis une grave erreur en répétant quotidiennement que la Syrie pouvait faciliter l'élection d'un président. On devrait simplement demander à la Syrie de ne pas faire de mal ». Entretien de Crisis Group, haut responsable du 14 mars, Beyrouth, octobre 2008.

⁴⁵ « Qu'attendre de la Syrie ? Qu'elle exerce des pressions, le moment venu, sur Hizbollah. Je comprends que Damas dispose de peu de leviers sur Aoun, et je comprends aussi la complexité de sa relation avec le Hizbollah. Mais si la Syrie ne peut rien faire, à quoi bon ? » Entretien de Crisis Group, responsable français, Damas, novembre 2007.

⁴⁶ L'ironie de la situation sera fréquemment soulignée à Damas. Entretiens de Crisis Group, responsables syriens, Damas, novembre et décembre 2007. Un responsable syrien affichait sa satisfaction à voir la France se démenner pour forger un accord entre Libanais en prévision d'une élection. « Nous avons fait ça pendant des années. Pour la moindre élection dans le moindre village il fallait commencer cette cuisine un an avant. Honnêtement, nous ne pouvons qu'être heureux de laisser ça aux Français ! » Entretien de Crisis Group, haut responsable syrien, Damas, novembre 2007.

⁴⁷ Entretiens de Crisis Group, hauts responsables français et syriens, Paris et Damas, novembre et décembre 2007.

⁴⁸ « Sarkozy est pro-américain et pro-israélien et on l'observe. Mais l'important est qu'il se soit détourné de la politique de Chirac envers la Syrie et le Liban. Alors que la France connaît bien le Liban et craint qu'il ne casse, les Etats-Unis ne le connaissent pas ». Entretien de Crisis Group, responsable syrien, Damas, novembre 2007.

³⁹ Entretien de Crisis Group, responsable français, Beyrouth, novembre 2007.

⁴⁰ Le patriarche était réticent à l'idée de mettre sa crédibilité en jeu en proposant une liste susceptible d'être ignorée par les parties au conflit. Cf. *Le Monde*, 7 novembre 2007. « Nous avons dû exercer des pressions intenses, en lui disant qu'il porterait la responsabilité morale d'un embrasement du Liban s'il ne contribuait pas à la résolution de la crise. Il ne nous pardonnera pas de sitôt si ça ne marche pas ». Entretien de Crisis Group, responsable français, novembre 2007.

⁴¹ Entre le 12 novembre et le 5 décembre 2007, Kouchner se rend trois fois au Liban.

⁴² Entretien de Crisis Group, responsable français, Damas, novembre 2007.

⁴³ Début novembre, Kouchner rejetait vigoureusement l'idée d'une quelconque ingérence dans un processus de sélection du président qui devait rester strictement libanais. « Nous souhaitons que le processus démocratique électoral du Liban se dé-

sortant Emile Lahoud. Dans le même temps, Damas conserve une part de retenue. Certains s'inquiètent de l'excès d'empressement de l'Elysée.⁴⁹ Surtout, les responsables syriens insistent sur les limites de leur influence au Liban. Selon un dirigeant syrien, «La Syrie a très peu de leviers en ce qui concerne Aoun. Et avec Hizbollah, nous pouvons exercer des pressions jusqu'à ce qu'ils nous disent « ça menace nos intérêts fondamentaux »».⁵⁰

Partagée entre l'envie de cultiver de bonnes relations avec la France et son rejet de toute solution défavorable à ses intérêts au Liban, la Syrie adopte dès lors une attitude profondément ambiguë. D'un côté, ses responsables tiennent en privé à leurs interlocuteurs français un discours lénifiant, les assurant de l'imminence d'une solution, à chacun des nombreux reports de l'échéance présidentielle.⁵¹ De l'autre, certains d'entre eux redoublent de défiance,⁵² alors que la situation au Liban devenait toujours plus instable.

V. RUPTURE ET RECONCILIATION

Le divorce entre Sarkozy et Assad sera aussi subit que leur rapprochement. Un nouvel assassinat au Liban,⁵³ une pression grandissante de la part des Etats-Unis⁵⁴

⁴⁹ « Les Syriens se sont méfiés quand Sarkozy a commencé à trop en faire : selon mes sources, ils ont notamment tiqué quand Sarkozy a déclaré, en gros, qu'il viendrait passer ses vacances de Noël à Damas si la crise était résolue ». Entretien de Crisis Group, responsable français, mars 2008.

⁵⁰ Entretien de Crisis Group, haut responsable syrien, Damas, novembre 2007. « Nous avons dit aux français que nous n'avons pas de contact avec Aoun. Ce n'est pas un allié. Mais il a une personnalité forte, des liens étroits avec le Hizbollah et une importante popularité chez les chrétiens du Liban. Le Hizbollah ne peut lâcher Aoun comme on lâcherait la plupart des figures chrétiennes. D'ailleurs, si personne ne veut qu'on s'ingère, pourquoi donc s'engagerait-t-on dans cet effort conjoint avec les Français ? » Entretien de Crisis Group, responsable syrien, Damas, novembre 2007.

⁵¹ Entretiens de Crisis Group, responsables français et syriens, Paris et Damas, décembre 2007.

⁵² L'exemple le plus frappant est donné par les propos du vice-président Faruq al-Shara lors de la septième réunion périodique du Front national progressiste, affirmant que la Syrie était plus forte que jamais, et renvoyant la résolution de la crise libanaise aux Libanais eux-mêmes. Cf. *Al-Ba'th*, 12 décembre 2007.

⁵³ Il s'agit cette fois de l'officier d'état-major François al-Hajj, assassiné le 12 décembre 2007 dans un attentat à la bombe.

⁵⁴ En décembre 2007, Bush déclare avoir « depuis longtemps perdu toute patience pour le président Assad » et envoie à Beyrouth le secrétaire d'Etat adjoint, David Welch, ainsi que le conseiller national de sécurité adjoint, Elliot Abrams (un partisan invétéré de la manière forte vis-à-vis de la Syrie).

et l'embarras croissant causé par les résultats médiocres d'une médiation française engageant profondément la crédibilité de la France⁵⁵ poussent l'Elysée à poser un ultimatum – élection d'un nouveau président libanais avant le 22 décembre, ou dégradation considérable des relations entre les deux pays. Toute une série de sanctions potentielles sont examinées à l'Elysée, s'étalonnant d'une accélération de la mise en place du tribunal international à l'instauration de sanctions commerciales onusiennes, en passant par des fuites sur la question du bombardement israélien d'infrastructures suspectes dans les environs de Dayr al-Zor.⁵⁶ Le délai passé, Sarkozy met en scène la rupture avec un certain sens du spectacle, se tenant aux côtés du Président égyptien Hosni Mubarak – un des plus grands détracteurs d'Assad sur la scène arabe – et brandissant la menace du tribunal.

La France a pris la responsabilité d'un dialogue conditionné avec la Syrie. Nous attendons maintenant des actes de la part des Syriens et non pas des discours. Le Liban doit avoir un Président, un Président de consensus... Ai-je bien fait de prendre contact avec le Président Bachar el-Assad ? Je ne le regrette pas. Je l'assume, parce que j'ai voulu être de totale bonne foi en disant à la Syrie: voilà, vous avez l'occasion de montrer que vous voulez prendre le chemin de la respectabilité. Force est de reconnaître, aujourd'hui, que l'on ne peut plus attendre. La Syrie doit arrêter de parler et doit démontrer. Ceci est la première chose et je ne prendrai plus de contact avec les Syriens – et l'ensemble de mes collaborateurs – tant que nous n'aurons pas des preuves de la volonté des Syriens de laisser le Liban désigner un Président de consensus. Deuxièmement, la France débloquera les crédits nécessaires pour que l'on accélère la mise en place d'un Tribunal Pénal International.⁵⁷

En même temps, l'Elysée se ménage la possibilité d'une relance du dialogue. Contrairement aux propos de Sarkozy, les ponts ne sont pas totalement coupés: Guéant rappelle Muallim, et une lettre serait même

Agence France-Presse, 19-20 décembre 2007. La secrétaire d'Etat Condoleezza Rice et le conseiller national de sécurité Steven Hadley auraient aussi exercé des pressions directement sur l'Elysée. *Le Monde*, 12 janvier 2008.

⁵⁵ Kouchner admettait ainsi, reflétant les critiques montantes dans la presse libanaise, régionale et française : « Voir pour la septième fois un ministre des Affaires étrangères, évidemment, cela suscite des critiques et de l'ironie ». Conférence de presse, Beyrouth, 7 décembre 2007.

⁵⁶ Entretien de Crisis Group, haut responsable français, Paris, décembre 2007.

⁵⁷ Conférence de presse de Nicolas Sarkozy, Le Caire, 30 décembre 2007.

envoyée à Damas depuis l'Elysée.⁵⁸ Plus anecdotique, fin janvier 2008 l'Institut Français des Relations Internationales accueille Samir Taqi, un intellectuel entretenant des relations étroites au sein du régime. Seules certaines mesures de repréailles sont mises en œuvre.⁵⁹ Tout en se retirant de la scène libanaise au profit d'une médiation de la Ligue Arabe, Paris continue pendant des semaines à réexaminer ses options plutôt que d'en revenir à la politique de Chirac.⁶⁰ L'idée d'inviter Assad à prendre part au sommet de l'Union pour la Méditerranée, qui doit se tenir à Paris en juillet, reste dans l'air.⁶¹ Le 22 avril, Kouchner rencontre même son homologue syrien, en marge d'une réunion au Koweït pour la stabilité de l'Irak, pour un tête-à-tête « franc » et « sans illusion ».⁶²

Cette flexibilité permettra à l'Elysée d'agir rapidement quand, en mai 2008, le tour de force du Hizbollah⁶³ mène à la signature à Doha, capitale du Qatar, d'un accord de compromis incluant l'élection d'un président au Liban.

En attendant, à Damas, la rupture décidée par la France replonge le régime, après une période de répit et de succès relatifs,⁶⁴ dans l'isolement et l'opprobre. Pour sauver les apparences, il continuera quelque temps

à feindre que rien n'a changé, donnant par exemple une visibilité extraordinaire à une délégation parlementaire anodine dont la visite, en janvier, avait été prévue de longue date, sans aucune consultation avec l'Elysée.⁶⁵ En privé, cependant, les responsables syriens se disent choqués par l'attitude de la France, reprochant à Sarkozy ses propos cassants plus que ses positions en elles-mêmes: « Les ordres et ultimatums de Sarkozy m'ont fait penser à la réunion avec Colin Powell en 2003,⁶⁶ quand le président lui a dit « nous ne pouvons pas accepter que vous nous parliez de cette façon ». Il faut comprendre le tempérament de notre président ». ⁶⁷ Sur le fond, ils rejettent une part de responsabilité sur Paris, qui aurait triplement failli: la France n'a pas su comprendre les revendications incompréhensibles de l'opposition libanaise, ramener la majorité à la raison ou encore maintenir les Etats-Unis à distance.⁶⁸

A posteriori, un responsable français directement impliqué dans la gestion de ce dossier estime que l'échec de décembre 2007 a, de fait, permis de poser des bases plus saines pour un rapprochement effectif.

A la fin de 2007, les Syriens refusent le plan français de faire élire Michel Sleimane. Sarkozy se fâche. Les Syriens réalisent que nous ne sommes pas dépendants d'eux, et se retrouvent, une fois de plus, seuls en tête à tête avec l'Iran. A partir de là, on assiste à un dosage d'éléments de confort et d'inconfort. Au rang des seconds on compte l'affaire Mughniyeh,⁶⁹ qui élève le niveau de tension, les retombées du bombardement israélien de Dayr al-Zor qui évoquent la possibilité d'une nouvelle escalade avec

⁵⁸ « Sarkozy a tourné la page mais pas complètement. Il déteste admettre un échec, et veut garder une chance de tourner ça en succès. Le coup de fil de Guéant pouvait être au prétexte de rappeler aux Syriens qu'on ne leur parle plus ... C'est un peu comme un ancien amant qui prend le téléphone pour dire à son ex « est-ce bien toi qui vient de m'appeler ? » Entretien de Crisis Group, responsable français, février 2008. L'appel de Guéant, probablement conçu comme le moyen de maintenir un canal de communication discret, sera rendu public par la Syrie. « Nous devons réagir à l'appel de Guéant, après la déclaration de Sarkozy avec Mubarak. La fuite à SANA [l'agence de presse nationale syrienne] a été orchestrée, évidemment. Sarkozy nous avait menacé, il s'était transformé en un nouveau Bush et nous avait insulté publiquement ; et ensuite il demande à son bras droit de nous appeler pour tenter de garder les lignes de communication ouvertes. C'était inacceptable ». Entretien de Crisis Group, responsable syrien, Damas, février 2008.

⁵⁹ Par exemple, l'idée de sanctions onusiennes, discutée début janvier, est rapidement abandonnée. « Les Français réfléchissent à l'idée de plaider devant le Conseil de sécurité pour des sanctions contre la Syrie ». Entretien de Crisis Group, haut responsable arabe, Le Caire, janvier 2008.

⁶⁰ Entretien de Crisis Group, responsable français, Damas, mars 2008.

⁶¹ *Al-Watan*, 20 février 2008.

⁶² *Le Figaro*, 22 avril 2008.

⁶³ Briefing Moyen-Orient de Crisis Group N°23, *Lebanon: Hizbollah's Weapons Turn Inward*, 15 mai 2008.

⁶⁴ Robert Malley et Peter Harling, « France-Syrie, l'heure de vérité », *Le Monde*, 7 décembre 2007.

⁶⁵ Cette délégation, dirigée par le président du groupe d'amitié franco-syrien, avait initialement prévu de rencontrer en novembre 2007 le président du parlement syrien, mais ce dernier avait signalé que son emploi du temps ne lui permettrait pas de les recevoir avant janvier. Entretien de Crisis Group, membre de la délégation, Paris, décembre 2007. En janvier, la délégation reçut un accueil digne d'une visite d'Etat, fut reçu par Assad lui-même et fut présentée par les médias syriens comme la preuve d'une volonté française de maintenir les meilleures relations avec la Syrie. SANA, 9 January 2008. Le quotidien syrien *al-Watan* citait le 22 janvier 2008 Axel Poniowski, président de la commission des affaires étrangères à l'Assemblée nationale, encourageant la France à reprendre son dialogue avec la Syrie, acteur incontournable dans la région.

⁶⁶ Voir le rapport à paraître de Crisis Group sur les relations syro-américaines.

⁶⁷ Entretien de Crisis Group, haut responsable syrien, Damas, janvier 2008.

⁶⁸ Entretien de Crisis Group, haut responsable syrien, Damas, janvier 2008.

⁶⁹ Imad Mughniyeh, responsable militaire quasi-mythique du Hizbollah et une des figures les plus recherchées par les Etats-Unis et Israël pour son implication dans des actes terroristes, est assassiné au cœur de Damas le 12 février 2008.

les Etats-Unis, et dans une certaine mesure la crise de mai à Beyrouth, les Syriens ayant été surpris et troublés par l'importance prise par le Hizbollah.

Parmi les éléments de confort figurent le sommet arabe de mai dont le succès a montré les limites de l'influence de l'Arabie Saoudite et de l'Egypte, ainsi que l'ouverture d'un dialogue avec Israël, qui pour la première fois a su offrir une véritable sucette aux Syriens. Ce dosage a contribué à l'accord de Doha, qui au fond n'offrait rien de plus que le plan français. Mais cette fois ils ont décidé d'empocher la mise; pour la première fois ils acceptaient de jouer le jeu. Ce qui a fait la force de Sarkozy, c'est donc son éclat de la fin décembre 2007 et la rapidité de son retour en mai. Les Syriens ont compris qu'il était capable à la fois de quitter la table des négociations et de saisir les occasions quand elles se présentaient réellement ».⁷⁰

Par son caractère pragmatique et flexible, le dispositif français s'est montré capable de réviser ses positions à mesure que les événements se déroulaient. Par exemple, en mai 2008 un diplomate français confiait: « Bashar s'est révélé ces dernières semaines, en prenant des décisions difficiles – telles que l'amorce d'un dialogue avec Israël ou la libéralisation impopulaire du système économique – et en évitant de commettre de graves impairs au Liban. Il en devient un interlocuteur beaucoup plus crédible. Nous sommes conscients que la Syrie n'a pas joué un rôle moteur à Doha, mais au moins elle s'est abstenue de faire obstruction, et pour nous les intentions syriennes au Liban sont beaucoup plus claires ».⁷¹

Aussi, immédiatement après la conclusion, le 21 mai, de l'accord de Doha, Paris lance une offensive diplomatique. Le lendemain, Alain Le Roy, ambassadeur en charge du projet de l'Union pour la Méditerranée, se rend à Damas pour discuter de la participation syrienne au sommet prévu à Paris le 13 juillet suivant.⁷² Un responsable français, selon lequel la France se doit maintenant de « re-renter par la porte, par la fenêtre ou, si nécessaire, par la cheminée », suggère alors de reprendre les rencontres à haut niveau, de tenter une médiation sur les fermes de Shebaa, d'offrir une expertise technique dans les négociations israélo-syrienne et, en tirant profit de la présidence française de l'Union européenne, de relancer le principe d'un accord d'association entre Damas et Bruxelles.⁷³

A partir de là, les choses iront vite. Le 29 mai, Sarkozy appelle Assad, rouvrant ainsi le dialogue au plus haut niveau. Le 15 juin, Guéant et Levitte retournent à Damas porteurs d'une lettre de l'Elysée. La mise en œuvre effective de l'accord de Doha ouvre le champ à la participation syrienne au sommet de l'Union pour la Méditerranée, préparée par une visite à Paris de Muallim et suivie de celle d'Abdallah Dardari, vice-premier ministre en charge des affaires économiques. Suggérée début juin, l'échange d'ambassades entre Damas et Beyrouth est annoncé officiellement à l'occasion du sommet, offrant une belle victoire à la France (même si la Syrie insiste sur le fait que Paris n'y est pour rien).⁷⁴ Le 13 août, un sommet entre Assad et le président libanais nouvellement élu est orchestré à Damas, au cours duquel les points litigieux de la démarcation des frontières, de la révision des accords bilatéraux et de la clarification du sort des disparus libanais en Syrie sont abordés, brisant un tabou même si les résultats tangibles restent à voir. La Syrie en profite pour pouvoir le poste vacant d'ambassadeur à Paris. Point d'orgue de ce rapprochement, Sarkozy se joint à un sommet quadripartite rassemblant à Damas, les 3 et 4 septembre, la Syrie, la France, la Turquie et le Qatar.

Cette vigueur et ce pragmatisme de la diplomatie française sont salués en Syrie, où leurs limites sont aussi bien comprises: « Sarkozy est un tacticien, rien de plus, mais il n'en fait pas un mystère et cela ne nous pose pas problème. Tout ce qu'il a fait c'est combler le vide laissé par l'administration Bush ». ⁷⁵ Malgré les signes d'amitié qui auraient été envoyés par Sarkozy à Assad,⁷⁶ Damas reste conscient que les intérêts pri-

⁷⁴ « Ceci n'est pas une concession faite à la France. Si nous avions voulu faire des concessions, nous l'aurions fait il y a trois ans, quand nous étions sous une énorme pression, pas maintenant. J'ai commencé à parler de l'ouverture d'une ambassade avec Emile Lahoud et [le président du parlement libanais] Nabih Berri en 2005, mais c'est à ce moment que les pressions ont commencé et elles ont interrompu le processus. Sarkozy se présente comme étant à l'origine de ce geste, mais il n'y a aucun rapport. En vérité, les Français savent que nous ne l'avons pas fait pour eux ». Entretien de Crisis Group, haut responsable syrien, Damas, octobre 2008.

⁷⁵ Entretien de Crisis Group, analyste syrien, Damas, septembre 2008. « Sarkozy est très pragmatique. Il sait comment saisir les occasions qui se présentent et voir ce qui apparaît comme des détails. Et il sait trouver un terrain d'entente ». Entretien de Crisis Group, haut responsable syrien, Damas, octobre 2008.

⁷⁶ « Vous ne pouvez pas imaginer comment sont les choses avec Sarkozy, qui nous attaquait dans le passé. Nous n'avons pas changé, mais lui si. Bashar m'a raconté quelques anecdotes personnelles sur comment Sarkozy le traite et lui parle ; c'est incroyable ». Entretien de Crisis Group, responsable syrien, septembre 2008.

⁷⁰ Entretien de Crisis Group, responsable français, octobre 2008.

⁷¹ Entretien de Crisis Group, responsable français, mai 2008.

⁷² www.ambafrance-sy.org/spip.php?rubrique49.

⁷³ Entretien de Crisis Group, responsable français, mai 2008.

ment. A l'image de Damas, qui voit en la France un moyen de faciliter de meilleures relations avec les Etats-Unis et l'Europe,⁷⁷ Paris concevrait la Syrie comme un point d'entrée au Moyen-Orient. « A mon avis, le rapprochement de Sarkozy a moins à voir avec le Liban en lui-même qu'avec la Syrie, en tant que porte d'entrée de la France dans la région. La situation à Beyrouth présentait de sérieux obstacles que Damas pouvait aider à résoudre. Au fond, Sarkozy a suggéré à Bashar: « aide moi à me débarrasser de l'hystérie libanaise dans les médias et la diplomatie française, et nous pourrions aller de l'avant sur toute une gamme de dossiers ».⁷⁸

Du côté français, on décrit aussi une relation constructive, bâtie sur la base d'objectifs précis.

Notre expérience avec la Syrie nous apporte satisfaction, au sens où Bashar agit. Nous procédons sur la base d'une grille d'évaluation, qui contient quatre rubriques. L'idée c'est de parvenir à une évaluation d'ensemble, plus que de se fixer sur certains points. Premièrement, le Liban. L'échange d'ambassades est un précédent important. Trois commissions planchent sur la démarcation des frontières, le réexamen des accords bilatéraux et les Libanais disparus. Il reste à faire, mais Bashar se révèle comme capable d'aller de l'avant. Deuxièmement, les discussions indirectes avec Israël ont généré une conviction nouvelle, à savoir que la Syrie peut négocier sérieusement.

Troisièmement, sur le dossier nucléaire iranien Bashar a accepté de s'investir; il ne peut pas obtenir grand-chose des Iraniens mais au moins ça l'oblige à s'intéresser aux détails, ce qui introduit le doute dans son esprit.⁷⁹ Quatrièmement, le bilan

en matière de droits de l'homme est bien sûr catastrophique. Nous ne renonçons pas à la fermeté. La protection de la souveraineté du Liban et la mise en place du tribunal international sont des sujets sur lesquels nous ne sommes pas prêts à transiger. Autre exemple: l'AIEA est en train de construire un dossier vraisemblablement accablant vis-à-vis du programme nucléaire syrien, mais nous ne leur apporterons aucune aide face à ce danger. Nous ne sommes ni leurs amis ni leurs alliés.⁸⁰

Des doutes subsistent chez certains responsables sur les perspectives de normalisation des relations syro-libanaises, même si, là encore, le pragmatisme l'emporte.⁸¹ La France a aussi échoué, du moins pour l'instant, à convaincre l'Egypte et surtout l'Arabie Saoudite du bien-fondé de sa démarche.⁸² Dans l'ensemble, le processus reste expérimental:

Nous reconnaissons que notre approche puisse ne pas réussir mais nous essayons quelque chose de nouveau. Bien sûr la Syrie reste en bonne position

pour l'Iran, mais qu'un deal pouvait être construit autour d'inspections exhaustives et efficaces ». Entretien de Crisis Group, responsable turc, octobre 2008. Selon un responsable arabe qui entretient des liens étroits avec l'Iran, Téhéran aurait mal pris la suggestion d'une médiation syrienne. « L'Iran se considère comme une puissance régionale. Si la France veut lui parler, qu'elle le fasse directement, et surtout pas à travers la Syrie ». Entretien de Crisis Group, octobre 2008.

⁸⁰ Entretien de Crisis Group, haut responsable français, Paris, novembre 2008.

⁸¹ « Sur le Liban, il ne faut pas se contenter de scénarios angéliques. On pourrait voir un retour aux méthodes d'antan, ou bien la coopération sécuritaire pourrait s'approfondir au point où la Syrie télécommanderait les services libanais. Notre position officielle, c'est donc de dire 'un échange d'ambassades, c'est très bien, mais on vous attend sur la délimitation des frontières et le reste.' Mais je crois que tous les autres dossiers dépendront des avancées du dialogue israélo-syrien. A ce stade, nos dirigeants ne doivent pas dépenser leur capital politique en demandant des choses irréalistes ». Entretien de Crisis Group, responsable français, octobre 2008. Ces préoccupations sont évidemment répandues au sein du 14 mars. « A ceux qui veulent dialoguer avec la Syrie, je dis « d'accord mais ne sacrifiez pas le Liban ». Si la prochaine administration américaine engage le dialogue, cela impliquera un lobbying de notre part pour s'assurer qu'il ne se fait pas au détriment de nos acquis au Liban. Il faut faciliter la normalisation des relations syro-libanaises mais sans aller trop loin. C'est délicat et difficile : ce n'est pas une relation équilibrée ; ils sont beaucoup plus forts que nous, tout simplement ». Entretien de Crisis Group, haut responsable du 14 mars, Beyrouth, octobre 2008.

⁸² « Un de nos arguments, c'était d'amener les Saoudiens et les Egyptiens à nous emboîter le pas, pour reconstruire un pôle arabe face à l'Iran. Cet argument était mal fondé ». Entretien de Crisis Group, responsable français, Damas, octobre 2008.

⁷⁷ « En gros, les français seront utilisés comme un moyen de faciliter le dialogue avec les Etats-Unis et l'Europe. Il y a peu de choses qu'ils peuvent offrir en eux-mêmes ». Entretien de Crisis Group, journaliste syrien, Damas, juin 2008.

⁷⁸ Entretien de Crisis Group, analyste syrien, Damas, septembre 2008.

⁷⁹ « C'est Sarkozy qui a eu l'idée d'introduire l'Iran dans l'agenda franco-syrien. Bashar en a été assez flatté. En parlant aux Iraniens, il n'a obtenu rien de plus. Mais malgré tout, il a été obligé de se pencher sur le dossier. Il ne peut plus se contenter d'entendre des Iraniens que c'est un programme civil ; il doit poser des questions concrètes. C'est là la façon d'introduire le ver dans le fruit ». Entretien de Crisis Group, responsable français, Damas, octobre 2008. Un responsable turc soulignait pour sa part que, grâce à ses relations avec Téhéran, Damas pouvait au moins contribuer une analyse pertinente des marges de manœuvre de la communauté internationale. « La réunion à quatre n'était rien de plus qu'une grosse démonstration de soutien à la Syrie. Mais sur le fond, le dossier iranien, tel qu'il a été abordé dans la discussion, s'est révélé intéressant. Assad a souligné que mettre fin à l'enrichissement était politiquement impossible

pour se jouer de nous. Nous nous efforçons de tempérer les inquiétudes internationales – aux Etats-Unis, chez certains de nos partenaires européens mais aussi en Egypte et en Arabie Saoudite – en soulignant que Sarkozy ne donne rien s'il n'a rien en retour. Notre approche est une tentative pragmatique visant, pas à pas, à remettre les institutions libanaises sur les rails et à normaliser les relations entre les deux voisins, tout en engageant le dialogue avec la Syrie.⁸³

Cette prudence n'empêche pas la poursuite d'objectifs relativement ambitieux. Les deux principaux axes de coopération envisagés à l'heure actuelle semblent être une participation française aux négociations syro-israéliennes et une coordination étroite dans le domaine de la lutte contre le terrorisme. C'est ce qui ressort de la dernière visite à Damas de Guéant, les 29 et 30 novembre:

L'attention portait avant tout sur le processus israélo-syrien. Les Français aimeraient bien sûr que les négociations soient présidées par les Etats-Unis, mais ils réfléchissent au rôle spécifique de la France, qui pourrait même accueillir ces négociations sur son territoire.⁸⁴ La coopération entre services était l'autre gros dossier. La Syrie a ouvert ses fichiers, donné des informations très précises sur les récents attentats sur son sol et sur l'affaire [du groupe jihadiste] Fatah al-Islam. Le Liban n'est plus l'unique préoccupation.⁸⁵

Un dernier point pourrait être la continuation d'un rôle syrien sur le dossier du nucléaire iranien.⁸⁶ La France, cependant, pourrait aller au-delà, selon les lignes décrites plus haut. Le risque pour Paris, aujourd'hui, c'est de se contenter d'un coup politique là où il faudrait développer une politique à proprement parler. Or le dispositif français a les défauts de ses qualités: fortement centralisé et court-circuitant la bureaucratie traditionnelle, il s'avère

capable d'une créativité et d'une réactivité inhabituelle, mais pêche par le manque de suivi.

Notre faiblesse, il faut bien l'avouer, c'est que nous avons un système léger [au plan institutionnel]. L'avantage, c'est que ça nous permet de virevolter. L'inconvénient, c'est qu'il n'y a personne pour gérer les dossiers et assurer le suivi. Le développement des relations avec la Syrie se fait uniquement sur la base des heures supplémentaires. Nous n'avons pas davantage de moyens. Par exemple, le budget de la coopération franco-syrienne a chuté de 10 % par rapport à l'année dernière. A l'Elysée, c'est une personne qui gère le dossier à lui tout seul. Le Quai d'Orsay, lui, n'est pas l'architecte de notre politique étrangère. Il l'a même subie dans le cas de la Syrie.⁸⁷

VI. LES LEÇONS A TIRER

Le travail d'expérimentation de la diplomatie française n'a pas atteint le stade des conclusions empiriques définitives, mais présente déjà quelques leçons pour une administration américaine dont l'approche ne sera pas moins incertaine et « expérimentale ». C'est d'ailleurs un constat fait en France: « Je crois que les Syriens misent trop sur la prochaine administration américaine. La déception résultante donnera probablement des leviers à la France. Notamment, nous serons en bonne position pour faire passer des messages ». ⁸⁸ Les points suivants méritent particulièrement l'attention.

- La définition de paramètres clairs pour une normalisation des relations bilatérales est à l'origine de la constance et de la réactivité de l'effort français, en dépit des doutes profonds et des pressions intenses subis par les responsables chargés du dossier.
- Il convient à la fois d'être patient dans la phase de négociations et rapide dès qu'une solution se dessine. L'empressement qui caractérisait l'action française en 2007 n'a, au mieux, servi à rien, au pire, encouragé Damas à relever ses exigences et gagner du temps.⁸⁹ En revanche, en récompensant immédia-

⁸³ Entretien de Crisis Group, responsable français, New York, octobre 2008.

⁸⁴ Une autre interprétation est la suivante : « la France aimerait beaucoup qu'un cinquième et sixième rounds se tiennent sous patronage turco-français, avant que les Etats-Unis ne rejoignent le processus. Tout le monde comprend bien sûr que les Etats-Unis devront être de la partie à terme ». Entretien de Crisis Group, haut responsable syrien, Damas, novembre 2008.

⁸⁵ Entretien de Crisis Group, conseiller du régime syrien, Damas, décembre 2008.

⁸⁶ « La visite de Guéant était très fructueuse et regardait de l'avant. Les français semblent préoccupés avant tout du volet israélo-syrien. Le Liban n'était pas tellement sur l'agenda. Ils veulent aussi que nous reprenions nos contacts avec l'Iran sur la question du nucléaire ». Entretien de Crisis Group, responsable syrien, Damas, décembre 2008.

⁸⁷ Entretien de Crisis Group, responsable français, octobre 2008.

⁸⁸ Entretien de Crisis Group, haut responsable français, Paris, novembre 2008.

⁸⁹ « Il faut que les Etats-Unis se réengagent mais pas trop vite. C'est vrai qu'ils sont un peu balourds, alors qu'il faut avoir une longue cuillère pour dîner avec le diable. Ils risquent d'arriver soit en étant trop naïfs, soit en étant trop brutaux. Aussi, il ne faut pas se présenter en demandeurs, sinon Muallim et les autres vont faire monter les enchères. Ca a été notre grande difficulté : trouver le ton juste, le dosage exact,

- tement les premiers gestes syriens, la France a su asseoir sa crédibilité et, partant, amener Damas à s'engager plus avant dans le processus.⁹⁰
- Suite à une longue interruption des relations, il est nécessaire de prévoir une phase assez longue d'observation réciproque, d'examen des possibilités et de reconstruction de relations de confiance. Dans le cas franco-syrien, une part d'incompréhension mutuelle a contribué à l'échec de décembre 2007, alors que le dialogue avait été lancé sept mois plus tôt.
 - Etablir un contact direct avec le président est important mais ne résout rien en soi. Alors que la tentation de l'Élysée était de substituer à la diplomatie traditionnelle ses propres envoyés de haut niveau, le rôle de l'ambassade de France à Damas s'est avéré crucial, pour réactualiser constamment l'analyse française, formuler des recommandations concrètes, explorer des canaux de communication non conventionnels et prendre la température du côté syrien.
 - Il n'y a pas de raison d'exclure des moments de rupture dans un processus de reprise du dialogue, tant que des lignes de communication sont maintenues, de façon à réagir rapidement dès que les conditions du dialogue sont à nouveau réunies.
 - Il faut s'attendre à ce que les décisions syriennes soient prises en fonction de multiples considérations, qui dépassent de loin le cadre des récompenses et sanctions qui structurent les relations bilatérales. La Syrie a répondu aux ouvertures françaises à un moment impossible à prévoir, et sur la base d'éléments que la France ne pouvait pas lui offrir.⁹¹
-
- qui puisse les attirer sans les inciter à marchander à mort ». Entretien de Crisis Group, responsable français, octobre 2008.
- ⁹⁰ Cette approche s'est avérée d'autant plus efficace qu'elle contrastait avec l'attitude de l'administration Bush. « Ce n'est pas ce que l'administration Bush a fait. Ils étaient agressifs et faisaient preuve d'une arrogance stérile. Si les Syriens faisaient quoi que ce soit chose de bien, ils l'ignoraient comme chose négligeable et demandaient davantage. Les Etats-Unis ne doivent rien demander de mou, qui ne puisse être mesuré ou qui soit réversible. Ils doivent se concentrer sur quelque chose de positif, bien défini, concret et irréversible ». Entretien de Crisis Group, haut responsable du 14 mars, Beyrouth, octobre 2008.
- ⁹¹ Bien avant Doha, un responsable français indiquait les limites de ce que la France avait à offrir. « La crise libanaise ne sera pas résolue avant (a) que la Syrie obtienne satisfaction sur toute une gamme d'enjeux sur lesquels la France ne peut rien offrir, en rapport avec l'équilibre des forces au Liban ainsi que les dynamiques régionales et (b) que les questions domestiques au Liban soient surmontées, notamment le problème de Aoun ». Entretien de Crisis Group, diplomate français, Washington, février 2008.
- Alors que la France considérait initialement le tribunal international comme la pierre angulaire de toute politique syrienne au Liban, les événements ont montré que Damas pouvait assumer une posture plus constructive et amorcer un rapprochement avec Paris sans qu'aucune concession palpable ne soit faite sur ce dossier. Cela n'exclut pas, bien sûr, un regain de tension potentiel lorsque le procureur rendra public son chef d'accusation.
 - Sur le Liban, la Syrie a accepté de faire des gestes qu'elle refusait obstinément malgré la pression internationale. La démarche française suggère une corrélation entre approfondissement des relations franco-syriennes et normalisation des relations syro-libanaises, tout en démontrant l'importance de la fermeté. La prochaine administration pourrait s'en inspirer, et adopter une démarche dans laquelle tout progrès sera clairement reconnu et récompensé, et tout recul sanctionné.
 - En jouant la carte du rapprochement avec la France, la Syrie a clairement montré son intention d'élargir son portfolio d'alliances stratégiques, quitte à amorcer un rééquilibrage de ses positions sur certains dossiers. Une rupture dans les relations syro-iraniennes est une gageure, du moins dans les circonstances actuelles. Mais cette dynamique de diversification devrait être encouragée par les Etats-Unis en particulier: elle permet de diluer l'importance de l'Iran aux yeux de Damas et de faciliter une redéfinition progressive de leur alliance, sur la base de calculs plus complexes.
 - Dresser le bilan d'ensemble de toute ouverture diplomatique vers la Syrie doit se faire prudemment, à l'issue d'un laps de temps assez long (plusieurs mois) et en croisant différentes variables. Les résultats de l'expérience française, par exemple, demeurent irréguliers, incertains ou pour certains réversibles. En même temps, ils laissent espérer des effets plus tangibles et durables. S'attendre à des réactions syriennes immédiates en réponse aux desideratas de la prochaine administration américaine est illusoire. La difficulté consiste justement à formuler des attentes claires, récompenser rapidement les attitudes positives, tout en intégrant les réponses insatisfaisantes dans une perspective à plus long terme, c'est-à-dire en les sanctionnant sans rompre définitivement les liens.

Damas/Bruxelles, le 15 janvier 2009

Siège international

149 Avenue Louise, 1050 Bruxelles, Belgique · Tel: +32 2 502 90 38 · Fax: +32 2 502 50 38
E-mail: brussels@crisisgroup.org

New York

420 Lexington Avenue, Suite 2640, New York 10170 · Tel: +1 212 813 0820 · Fax: +1 212 813 0825
E-mail: newyork@crisisgroup.org

Washington

1629 K Street, Suite 450, Washington DC 20006 · Tel: +1 202 785 1601 · Fax: +1 202 785 1630
E-mail: washington@crisisgroup.org

Londres

48 Gray's Inn Road, London WC1X 8LT · Tel: +44 20 7831 1436 · Fax: +44 20 7242 8135
E-mail: london@crisisgroup.org

Moscou

Belomorskaya st., 14-1 – Moscou 125195 Russie · Tel/Fax: +7-495-455-9798
E-mail: moscow@crisisgroup.org

Bureaux régionaux

Crisis Group dispose également de bureaux en Afrique, Asie, Europe, Amérique latine et au Moyen-Orient.
Voir www.crisisgroup.org
