

Faut-il intervenir en Syrie?

Après les attentats du 13 novembre revendiqués par l'organisation Etat islamique, la France a riposté en multipliant les frappes aériennes en Syrie contre ce mouvement djihadiste. Recourir à la force, est-ce la bonne stratégie ou doit-on privilégier la diplomatie pour trouver une solution politique au conflit syrien?

ENTRETIEN

Au lendemain des attentats du 13 novembre, la France est entrée en guerre contre l'organisation Etat islamique en Syrie et a intensifié ses frappes sur le territoire sous contrôle des djihadistes. Cette nouvelle intervention de la France – la cinquième depuis 2011 (Libye, Mali, RCA, Irak) – relance le débat sur l'efficacité de cette stratégie militaire. Faut-il la poursuivre ou privilégier la diplomatie préventive pour résoudre les conflits armés? Pour Jean-Baptiste Jeangène Vilmer, titulaire de la chaire d'études sur la guerre du Collège d'études mondiales (FMSH) et chargé de mission au Centre d'analyse, de prévision et de stratégie (CAPS) du ministère des affaires étrangères, « quand on sait que les négociations ne déboucheront sur rien, alors que parallèlement les exactions se poursuivent », l'intervention militaire semble légitime. Mais accorde-t-on assez de temps à la diplomatie? Pas vraiment, répond Delphine Placidi-Frot, professeur des universités en science politique à l'université Paris-Sud – université Paris-Saclay, car « on n'inclut pas suffisamment de parties prenantes à la négociation ».

La France est-elle en guerre?

Delphine Placidi-Frot Le discours officiel oui, mais en droit international la notion de guerre implique d'avoir un ennemi identifié – traditionnellement un Etat – et une déclaration de guerre. On parle d'ailleurs plutôt de « conflit armé ». De quelle guerre s'agit-il ensuite? Si la France est en guerre, la mène-t-elle seule ou avec une coalition? Et contre qui? La cible annoncée, c'est l'Etat islamique mais, pour faire la guerre, il faut identifier un territoire sur lequel on se déploie. Comment procède-t-on enfin, par des raids aériens sur la Syrie et l'Irak, ou par une intervention au sol? Cela reste à préciser.

Jean-Baptiste Jeangène Vilmer La notion de guerre est floue, sans définition consensuelle, et on ne déclare plus la guerre. Parler de guerre ou d'intervention relève essentiellement de la communication politique. Parler de guerre signifie que c'est sérieux, durable et que l'on va faire des sacrifices. L'intervention, qui donne dans l'analogie chirurgicale, sous-entend que cela va être court, propre et précis. Aujourd'hui, on peut dire que la France est en guerre, mais elle l'était bien avant les attentats du 13 novembre.

Comment expliquez-vous cette logique d'interventions françaises depuis 2011 (Libye, Mali, RCA, Irak, Syrie)?

D. P.-F. Le tournant se situe en 1989-1991 avec la fin de la guerre froide. La France a alors besoin, pour justifier son statut de membre permanent du Conseil de sécurité, de montrer son utilité diplomatique et stratégique sur le plan international. Elle va ainsi beaucoup s'investir dans les opérations extérieures sous l'égide des Nations unies. Elle va également tenter de construire une défense européenne, avec moins de succès. La France est donc intervenue bien avant 2011, notamment en Afrique subsaharienne (Somalie, Rwanda, Côte d'Ivoire, RDC, Tchad...). En revanche, il est vrai qu'une militarisation accrue de la projection de la France à l'étranger s'exprime dans les discours officiels depuis 2011.

J.-B. J. V. Cette apparente nouveauté résulte d'abord d'une illusion d'optique. La France a toujours été interventionniste. L'Irak en 2003 est l'exception qui confirme la règle. L'accélération des dernières années est due aux mutations du système international, comme l'effritement de l'unipolarité et la multiplication des acteurs non étatiques, dont des groupes armés aux ambitions transnationales comme l'organisation Etat islamique et Boko Haram. Tout cela contribue à l'instabilité du monde. D'où la prolifération des crises et donc le nombre croissant d'interventions.

Fallait-il intervenir plus tôt en Syrie pour éviter le chaos général actuel?

D. P.-F. On ne peut pas comprendre l'inaction de la communauté internationale en Syrie sans avoir le précédent libyen à l'esprit. Si, en 2013, le débat sur l'avenir de Bachar Al-Assad a été bloqué au Conseil de sécurité, c'est parce qu'en 2011 les Occidentaux sont intervenus en Libye, notamment la France, avec un mandat du Conseil de sécurité qu'ils ont largement outrepassé. La résolution 1973 stipulait la protection des populations civiles, qui incombait aux autorités libyennes, pas le renversement du régime de Kadhafi. Il y a ensuite différentes façons d'intervenir. Outre l'intervention armée, le recours à la Cour pénale internationale (CPI) n'a pour l'instant jamais été utilisé autrement que pour poursuivre des dictateurs africains. Il y avait pourtant suffisamment d'éléments pour assigner Bachar Al-Assad devant la CPI.

J.-B. J. V. D'abord, la résolution 1973 sur la Libye n'a pas été dévoyée. Elle autorisait les intervenants à prendre toutes les mesures nécessaires pour protéger les civils. Etait-ce possible sans faire tomber Kadhafi, dès lors qu'il était la menace qui pesait sur eux? Le changement de régime n'était pas la finalité de l'intervention, contrairement à l'Irak en 2003, mais l'un des moyens nécessaires pour protéger les civils. Pour ce qui est de la Syrie, il y avait une fenêtre d'intervention possible à l'été 2013, à la suite de l'usage de gaz. On aurait dû lancer des frappes militaires limitées, histoire d'envoyer un message à Damas. La France était prête à y aller, et n'a renoncé au dernier moment que parce qu'elle était seule après la démission britannique et américaine. Quant à la CPI, il y a bien eu une tentative de la saisir en mai 2014 mais le projet de résolution a été bloqué par les veto russe et chinois. De toute façon, un mandat d'arrêt n'aurait pas dissuadé Bachar Al-Assad.

Accorde-t-on assez de temps dans la gestion d'une crise à la négociation avant d'intervenir? Ne sommes-nous pas entrés dans une diplomatie de punition?

D. P.-F. On accorde rarement assez de temps et on n'inclut pas suffisamment de parties prenantes à la négociation. On néglige également beaucoup la diplomatie préventive. Or, depuis longtemps, experts et acteurs de terrain perçoivent et décrivent des mobilisations contestataires au sein des sociétés civiles, des appareils bureaucratiques et politiques sclérosés et des inégalités économiques, sociales et ethniques intolérables dans un certain nombre de pays. La négociation ne doit pas commencer par un ultimatum tel que la déclaration de Laurent Fabius selon lequel le préalable à la solution du conflit syrien est le départ de Bachar Al-Assad. Ce n'est pas un postulat que l'on peut imposer quand on démarre une négociation. Si l'on veut arriver à une solution, il faut inclure toutes les parties prenantes. Comme on le fait dans le cadre d'une conférence post-conflit, pourquoi ne pas intégrer l'ensemble des acteurs dans la négociation? Pourquoi n'accorde-t-on pas davantage de place à la négociation inclusive, à des pratiques de bons offices, de conciliation ou de médiation?

J.-B. J. V. C'est un truisme de dire qu'il vaut mieux prévenir que guérir. Mais que fait-on quand on a échoué à prévenir? Et quand on sait que les négociations ne déboucheront sur rien, alors que parallèlement les exactions se poursuivent? Sur le départ de Bachar Al-Assad, je suis d'accord qu'en faire un préalable à toute discussion et refuser toute période de transition relève d'une intransigeance peu propice à la négociation. Mais il faut aussi comprendre qu'il fait partie du problème, pas de la solution. Il est le coproducteur de l'Etat islamique: il a libéré des djihadistes depuis 2011 pour diviser l'opposition, et aujourd'hui il ne les combat pas. Penser que s'allier à Al-Assad nous permettra d'en finir avec l'Etat islamique est absurde. Et n'oublions pas que tout cela a commencé par une révolte du peuple syrien contre le régime. Tant qu'il restera au pouvoir, il n'y aura pas de règlement de la crise.

J

Delphine Placidi-Frot est professeur des universités en science politique à la faculté Jean-Monnet de l'université Paris-Sud – université Paris-Saclay, chercheur à l'Institut d'études de droit public (IEDP) et coresponsable du Groupe de recherche sur l'action multilatérale (GRAM). Parmi ses récentes publications: « Négociations internationales » (Presses de Sciences Po, 2013)

J

Jean-Baptiste Jeangène Vilmer est juriste, politiste et philosophe. Chargé de mission au Centre d'analyse, de prévision et de stratégie du ministère des affaires étrangères, il est aussi titulaire de la chaire d'études sur la guerre du Collège d'études mondiales. Il a publié « La Responsabilité de protéger » (PUF, Que sais-je, 128 pages, 9 euros). Il s'exprime ici en son nom propre



A force d'intervenir ici ou là, il ne faut pas s'étonner d'être frappé à notre tour sur le territoire national, rappellent certains observateurs depuis les attentats du 13 novembre. Cet effet boomerang est-il fondé?

J.-B. J. V. Il n'y a pas de lien de causalité entre les attentats du 13 novembre et notre intervention en Syrie pour plusieurs raisons: ils ont été planifiés avant notre intervention de septembre; nous avons aussi été frappés avant, entre les attentats de janvier et l'attaque du Thalys; l'Etat islamique a frappé vingt pays dans les dix-huit derniers mois, pas tous interventionnistes; et la revendication des attentats du 13 novembre, qui vise « Paris, capitale des abominations et de la perversion », prouve bien que l'on est frappé pour ce que nous sommes au moins autant que pour ce que nous faisons. Par ailleurs, cette volonté louable de reconnaître notre part de responsabilité cache un paternalisme qui déresponsabilise les populations. On fait comme si elles étaient des masses inertes, sans libre arbitre ni idéologie, ne faisant que réagir à des stimuli occidentaux.

D. P.-F. Certes, mais je pense que les sociétés industrialisées ont une responsabilité plus globale liée aux inégalités sociales et économiques à l'échelle internationale et au sein des Etats. Quand ces inégalités sont à ce point massives, visibles, médiatisées et diffusées en temps réel à l'échelle mondiale, elles deviennent un terrain de frustrations et de violence sur lequel des entrepreneurs de violence parviennent ensuite à mobiliser des individus.

J.-B. J. V. Les inégalités jouent un rôle, mais il est insuffisant pour expliquer l'ensemble. Des inégalités, il y en a partout sur la planète. Si elles ne produisent ce genre de comportement que dans certaines régions, c'est qu'il y a d'autres facteurs comme l'idéologie qui entrent en compte.

Pourquoi toujours intervenir en aval des crises et ne jamais agir plus en amont dès les premiers signes de tension?

D. P.-F. Il existe des mécanismes de vigilance et d'alerte. Le secrétariat général de l'ONU suit les zones de tension, il y envoie des représentants, il y a aujourd'hui plus de 100 000 casques bleus déployés dans seize pays à travers le monde, dont un certain nombre en mission d'observation ou d'interposition. Le problème est que, dans le cadre multilatéral actuel, c'est principalement le Conseil de sécurité qui joue ce rôle de diplomatie préventive. Il se saisit du dossier quand le conflit risque d'exploser et menace la paix et la sécurité internationales, mais en raison du principe de non-ingérence dans

les affaires intérieures et du respect de la souveraineté des Etats, on ne peut pas intervenir n'importe où, n'importe comment. Il faut qu'il y ait un minimum soit de violations massives des droits de l'homme et d'atteintes au bien-être des populations, soit la régionalisation d'un conflit. Autrement dit, l'intervention en amont est compliquée. La frontière est tenue avec la guerre préventive qui a été systématisée de façon radicale par George W. Bush. Que fait-on face à une crise qui se développe? Il manque dans le droit international un mécanisme contraignant pour imposer à des parties civiles de négocier dans un Etat souverain.

J.-B. J. V. Une intervention militaire trop en amont serait dénoncée comme une ingérence, donc comme une intervention illégale, et une guerre préventive. Mais l'action ne se limite pas à l'intervention armée, qui n'est jamais qu'un dernier recours, et la responsabilité de protéger (R2P) des civils implique aussi celle de prévenir. Il faut développer ces mécanismes de prévention et d'alerte précoce.

Le principe de responsabilité de protéger (R2P) des civils est-il un accélérateur d'intervention?

J.-B. J. V. La R2P offre un cadre normatif, mais elle n'est pas un titre juridique permettant à un Etat d'intervenir unilatéralement, puisqu'elle requiert toujours une autorisation du Conseil de sécurité. Et, empiriquement, elle n'a provoqué ni accéléré aucune intervention. Il ne faut pas exagérer son influence. L'intervention en Libye aurait eu lieu sans elle, par exemple, comme ont eu lieu les nombreuses interventions précédant l'apparition du concept en 2001.

D. P.-F. La R2P reprend les principes du droit international humanitaire, des droits de l'homme et du droit des réfugiés. Il y a une ambiguïté sémantique dans cette notion de « Responsabilité de protéger » les populations civiles. Un acteur comme l'Assemblée générale des Nations unies aurait pu s'en saisir, car dans la R2P il n'y a pas qu'un volet militaire, il y a aussi la diplomatie préventive et un accompagnement post-conflit. C'est une conception inclusive de la protection des civils dans des situations de violence.

J.-B. J. V. L'Assemblée générale est en réalité la première à se saisir de la R2P, puisque c'est elle qui l'a adoptée en 2005 et qui, depuis 2009, accueille un débat annuel. Mais l'Assemblée générale ne peut pas adopter de résolutions contraignantes et n'est pas compétente pour autoriser l'usage de la force. ■

PROPOS RECUEILLIS PAR
GAÏZD MINASSIAN