

Le 2 octobre 2013

Syrie. Ce que signifie la Résolution 2118 du Conseil de Sécurité.

Par **Michel Roche** consultant indépendant, associé au groupe d'analyse de JFC Conseil

Le Conseil de Sécurité des Nations-Unies a adopté le 27 septembre, la résolution 2118 qui ordonne le démantèlement de l'arsenal chimique syrien. Cette décision marque le retour du processus de négociation ; il s'agit donc d'une étape importante. En effet si le Conseil de Sécurité a pu prendre une décision c'est bien que ses membres sont enfin parvenus à trouver un premier accord sur la Syrie, alors que leurs divergences s'étaient au grand jour depuis la conférence de Genève du 30 juin 2012. Les mois prochains permettront de savoir si l'accord qui vient ainsi d'être obtenu à New York permet d'avancer également sur d'autres aspects du dossier syrien et concerner ainsi plus largement l'équilibre au Proche-Orient. Il s'agirait alors d'un véritable tournant. Cette résolution mérite donc d'être examinée avec attention pour tenter d'apprécier ce qu'elle peut signifier au fond. Ses conséquences principales sont au nombre de quatre :

1. L'émergence d'un nouveau rapport de forces, dans lequel la Russie et la Chine ont pleinement leur place.

Si le Conseil de sécurité s'est prononcé à l'unanimité, ceci signifie que la Russie et la Chine sont non seulement d'accord avec la résolution 2118, mais surtout qu'elles l'appuient. M. Lavroff a personnellement bataillé au cours de la négociation du texte. Pour parvenir à ce compromis, les Occidentaux ont jugé que le temps était venu de mettre de côté les divergences qui les opposent à Moscou, et aussi à Pékin. Dans le processus de négociation qui s'ouvre désormais la Russie et la Chine constituent des partenaires indispensables pour le règlement de la crise. Pour mesurer le chemin qui vient d'être parcouru, il suffit de se rappeler les propos peu amènes tenus dans les capitales occidentales à l'endroit du président russe, il n'y a pas longtemps encore.

En dépit du désir affiché d'aller vite, les négociations prendront un certain temps. Et ceci va très probablement rendre plus difficile aux Occidentaux de s'opposer frontalement aux intérêts russes dans la région. Qu'il s'agisse de la base de Tartous, de la station d'écoutes voire même des projets en matière d'énergie, il faut s'attendre à ce que Moscou se saisisse de toute occasion qui lui permette de confirmer des acquis qui seraient jugés menacés. Si l'on se souvient que les deux décennies qui ont suivi la chute du mur de Berlin ont été marquées par un recul constant des positions soviétiques d'abord et ensuite russes, on conviendra que ceci pourrait être l'annonce d'une certaine conséquence.

De plus, en reprenant la main, les cinq membres permanents du Conseil de Sécurité signifient tant à Qatar qu'à l'Arabie Saoudite que leur capacité de peser sur le processus est désormais réduite. Tous deux ont largement dominé la scène et contribué à l'échec de la mise en place du plan en 6 points adopté l'an dernier. Ils en subissent la conséquence et lorsqu'ils participeront à la nouvelle conférence de Genève leur influence sera diminuée.

2. Le démantèlement de l'arsenal chimique syrien constitue la priorité absolue.

Le rejet unanime de l'attaque du 21 août a permis de débloquer la situation à New York, car la question de l'arme chimique dépasse la seule crise syrienne pour toucher à la sécurité collective. On remarquera à cet égard que la Chine a jugé opportun de rappeler qu'elle-même avait été victime d'attaque japonaise par les gaz durant la seconde guerre mondiale ; l'Iran, durant la guerre avec l'Irak. Pékin comme Téhéran ont d'ailleurs proposé l'envoi d'inspecteurs en Syrie.

Le terrain était préparé pour que la question soit traitée en priorité ; ainsi, peu avant la réunion du Conseil de Sécurité, la Syrie de M. Assad avait commencé à coopérer avec l'OIAC en remettant des documents et en adhérant le 14 septembre à la convention sur l'interdiction des armes chimiques.

La partie de la Résolution 2118 qui traite des armes chimiques syriennes, s'articule autour de trois idées forces : l'emploi d'armes chimiques constitue une menace à la paix et la sécurité internationale ; l'arsenal chimique syrien doit être démantelé sous la supervision de l'OIAC qui fera ensuite rapport au Conseil de Sécurité ; et enfin, en cas de non-respect le Conseil « imposera » des mesures coercitives. La décision reste donc aux mains du Conseil de Sécurité mais celui-ci ne pourra se prononcer que sur la base des conclusions établies par l'OIAC. La résolution 2118 donne satisfaction aux Occidentaux qui souhaitaient une référence au Chapitre VII, c'est à dire la possibilité de recourir à la force ; en revanche elle indique clairement, comme l'exigeaient les Russes et le Chinois, qu'une nouvelle résolution serait nécessaire pour agir. Russes et Chinois sont d'ailleurs présents à l'OIAC et on peut être assuré qu'ils veilleront à éviter des conclusions qui n'auraient pas leur accord. Faut-il rappeler que leurs divergences avec les Occidentaux visent tout autant les responsables de l'attaque du 21 août que celles d'une précédente attaque, au mois de mars ? Mme. Carla del Ponte avait alors pointé du doigt les combattants de l'opposition et ceci lui avait valu d'être réduite au silence. Le souvenir de cet incident a dû laisser quelques traces à Moscou.

Un équilibre laborieux a été trouvé afin d'éviter que la résolution désigne plutôt Bashar el Assad que l'opposition. Certes la République Arabe Syrienne est invitée à plusieurs reprises à coopérer avec l'OIAC, mais le texte n'exonère pas pour autant l'opposition de ses responsabilités; il précise en effet « aucune des parties syriennes ne doit employer, mettre au point, etc... des armes chimiques ».

On remarque aussi qu'à travers deux articles la résolution affiche une ambition plus large que les seules armes chimiques ; et se réfère également expressément aux armes bactériologiques et nucléaires. Il est difficile de ne pas faire un lien entre ces dispositions et la négociation qui doit reprendre avec l'Iran sur le nucléaire, mais aussi au projet de création d'une zone exempte d'armes de destructions massives au Proche Orient dont la discussion pourrait reprendre prochainement. L'atmosphère est d'ailleurs à la reprise du débat d'ensemble sur les armes des destructions massives à l'Assemblée générale des Nations Unies.

3. Le processus politique sera également relancé à travers la convocation d'une nouvelle conférence à Genève.

Celle-ci devra être convoquée « dans les meilleurs délais » et elle se fera sur la base des principes adoptés le 30 juin 2012 à Genève, qui sont le seul accord politique à ce jour et constituent une véritable feuille de route pour la sortie de crise en Syrie. La résolution 2118 rappelle plus particulièrement que la conférence devrait avoir pour premier objectif de mettre en place une autorité dotée des pleins pouvoirs exécutifs, et que celle-ci pourrait comprendre des membres du gouvernement et de l'opposition ; il ajoute que toutes les parties syriennes devraient être pleinement représentatives.

Pour mesurer les conséquences de ces formulations on rappellera à la fois que sous l'influence du Qatar la Ligue Arabe a exclu la Syrie de Bashar el Assad et qu'en dépit des efforts et des manipulations d'abord de Doha puis de Riyad l'opposition syrienne n'est jamais parvenue à s'organiser et à s'imposer aux combattants. Sa présence est indispensable mais il lui reste encore à démontrer sa représentativité et, de son côté, elle n'a pas la possibilité de récuser la présence des représentants du régime syrien.

4. Le régime syrien bénéficie d'un répit tandis que la situation de M. Assad reste en suspens.

Le retour de la Syrie dans le jeu diplomatique revient à ménager l'avenir pour ce qui reste l'appareil d'état syrien, mais sans se prononcer sur la situation de M. Assad.

Le démantèlement de l'arsenal chimique nécessite la coopération du régime syrien qui peut ainsi constater qu'il a conservé une certaine reconnaissance de la part de la communauté internationale au sein des Nations Unies. C'est logique puisque c'est lui et non l'opposition qui siège à l'OIAC tandis que sur le terrain, c'est bien lui qui contrôle les installations déclarées. Et Damas a parfaitement compris l'intérêt qu'il y avait à jouer le jeu à l'OIAC.

De même, les représentants de Damas seront appelés à prendre part à la conférence de Genève et, surtout, leur participation à l'exécutif temporaire est expressément envisagée dans les principes élaborés en 2012 pour une transition politique.

Les choses s'annoncent différemment pour le président Assad : la question a simplement été mise entre parenthèses, mais rien ne permet de conclure qu'il y ait gagné quoi que ce soit. Les Occidentaux espèrent en effet que ses responsabilités seront établies par l'OIAC et, à supposer qu'il puisse y échapper, aucune place n'est prévue pour lui dans l'exécutif transitoire à créer. Pour les Occidentaux, comme pour l'opposition syrienne sa présence dans le processus politique apparaît totalement inacceptable. Les Russes ont indiqué à plusieurs reprises qu'ils n'étaient pas attachés à son maintien et, dès lors que leurs intérêts seront ménagés, M. Assad ne peut s'attendre à aucun soutien sérieux de leur part. La même remarque peut probablement être faite pour l'Iran.

Michel Roche

Consultant indépendant

Associé au groupe d'analyse de JFC Conseil