

Quelle décentralisation pour la Syrie ?

Comité Syrie-Europe Après Alep

“ Un rapport récent plaide pour une décentralisation qui permettrait une gouvernance politique plus juste et mieux équilibrée dans la Syrie de l'après-conflit.

Après presque huit ans de guerre, la Syrie traverse une phase dramatique. La nature du conflit s'est transformée et le rôle des acteurs locaux a été considérablement réduit par rapport au rôle croissant joué par les acteurs internationaux, tant étatiques que non étatiques. En conséquence, la solution négociée entre des plateformes unifiées du régime et de l'opposition, selon le format privilégié par l'ONU au début du conflit qui avait abouti à la conférence de Genève II en 2014, a été négligée au profit d'autres plateformes de négociation proches de l'opposition, du régime et des Forces démocratiques syriennes.

Plusieurs centres de recherches ont publié des travaux plaidant pour une décentralisation qui permettrait une gouvernance politique plus juste et mieux équilibrée. Rappelons l'étude, fin 2016, de l'Initiative de réforme arabe (ARI) sur la décentralisation et l'avenir de l'État et les analyses du *think tank* Carnegie, en mars 2017, sur le potentiel des Conseils locaux et sur les chances d'une paix décentralisée.

L'étude la plus récente sur le sujet date de novembre 2018 et a été publiée par l'Omran Center for Strategic Studies, centre de réflexion indépendant, créé en 2013 et basé en Turquie. Elle s'intitule « Centralisation et décentralisation en Syrie : concepts et pratiques » ("Centralization and Decentralization in Syria: Concepts and Practices")

Effort de définition

En premier lieu, les auteurs de cette étude clarifient les concepts et répertorient les formes de décentralisation appliquées dans les pays sortant d'un conflit. Ils soulignent l'importance de convenir d'une forme de gouvernance et de partage du pouvoir, facteurs déterminants dans le maintien de l'unité territoriale afin d'amener les négociations à tenir compte de façon pertinente de la réalité d'après-conflit.

Sasha Al-Alou, chercheur en études stratégiques, précise que cette réalité a été créée en Syrie « *dès le départ par le mouvement révolutionnaire qui a réalisé des expériences de décentralisation, à commencer par les comités locaux de coordinations qui ont conduit à la formation de conseils locaux élus. La durée du conflit a consolidé leurs acquis. Les représentants de ces structures ont appris à gouverner leurs territoires, en s'adaptant aux besoins de leurs concitoyens, en renforçant leurs relations avec les acteurs régionaux et internationaux, en travaillant avec les organisations internationales dans les régions libérées. Il est donc impossible d'opérer un retour en arrière. Cette expérience est une opportunité unique pour changer les institutions de pouvoir en Syrie* ».

Bashar Nashr, docteur en sciences politiques, définit ensuite la décentralisation au plan politique, sécuritaire, financier comme en matière de développement pour suggérer un examen plus précis des fondements constitutionnels et juridiques de la décentralisation administrative et politique en Syrie.

Abdulhamid Alawak, docteur en sciences politiques et expert en droit constitutionnel, décrit les fonctions législatives et judiciaires au sein des systèmes décentralisés par contraste avec les pouvoirs législatifs en Syrie qui sont largement aux mains du président de la République et du Conseil du

peuple (Parlement), dont le rôle consiste à ratifier les lois présidentielles. Réformer cette structure déséquilibrée nécessiterait de redéfinir la portée et le mandat du Parlement, d'abolir les vastes prérogatives conférées au président et de réduire le caractère central du processus législatif et du Parlement. Il faut opter pour une forme de décentralisation qui répartirait les futures fonctions législatives de façon équilibrée.

Alawak présente ensuite les réformes nécessaires du pouvoir judiciaire, telles que la restructuration du Conseil supérieur de la magistrature afin de stopper l'ingérence du pouvoir exécutif, et l'abrogation des lois empiétant sur les droits et libertés publics. Les principes de séparation et de répartition des pouvoirs devraient être appliqués à trois organes indépendants afin de créer un équilibre et une coopération entre eux.

Fonctions sécuritaires et développement local

Les fonctions sécuritaires ne sont pas les mêmes dans un contexte de guerre et une situation de sortie de conflit. Elles doivent donc être réévaluées. Maen Tallaa, chercheur en études stratégiques, souligne que la redistribution des tâches en matière de sécurité dans un cadre décentralisé permettrait d'améliorer l'efficacité et la cohérence du système entre les différents acteurs nationaux, transfrontaliers et internationaux.

Tallaa constate qu'actuellement en Syrie, *« il n'est pas possible de considérer que les structures de sécurité opérant dans les zones sous contrôle du régime sont cohérentes ou qu'elles travaillent sous le contrôle d'une force de sécurité centrale. Cette notion est dépassée dès lors qu'il existe des milices étrangères alliées au régime et qu'il y a eu une décision de former des milices locales supervisées par des officiels du régime »*.

Selon lui, dans un système décentralisé, les agences de renseignement indépendantes devraient couvrir une juridiction géographique déterminée et disposer d'un mandat de collecte de renseignements strictement délimité (hormis pour les forces de police et les unités antiterroristes). L'évaluation et l'identification des menaces et des risques pour la sécurité, ainsi que la

stratégie de lutte contre ces risques, devraient être développées localement et partagées avec les agences centrales à des fins de coordination.

Le développement local est l'un des facteurs les plus déterminants pour l'adoption et le renforcement de la décentralisation. Pour Mohamed Al-Bdullah, chercheur en développement économique, le pays souffre depuis des décennies de l'absence d'un modèle de développement cohérent. Cela a entraîné d'importants déséquilibres qui se manifestent surtout dans les inégalités entre les gouvernorats. La décentralisation administrative permettrait d'accélérer le processus de reconstruction grâce à la participation active des communautés locales.

La mise en œuvre de la décentralisation financière nécessite également des réformes substantielles de la politique budgétaire. Mohamed Saddik, docteur en sciences économiques, constate que le modèle d'allocation de ressources financières aux unités administratives locales présente de nombreux défauts. Le succès dépendra en grande partie de la capacité à établir des cadres réglementaires pour la décentralisation financière et des mécanismes de collecte, de distribution et de décaissement des ressources aux différents niveaux de gouvernement et d'administration.

Les administrations locales

Selon les auteurs, le régime ne s'intéresse pas à la décentralisation, mais l'utilise à des fins politiques pour servir de monnaie d'échange dans les négociations avec la communauté internationale, en particulier avec les Européens.

Dans les zones de l'opposition, Ayman AlDassouky, spécialiste des questions de gouvernance notamment, analyse les changements subis par les conseils locaux à mesure que leurs structures se sont stabilisées. « *Le conseil local établi à Zabadani dans le gouvernorat du Grand-Damas, le 6 mars 2012, était le premier exemple documenté sur la formation d'un conseil local en Syrie. Cette expérience a ensuite été reproduite dans tout le pays, y compris dans les zones contrôlées par le régime, les zones contrôlées par le PYD [Parti de l'Union démocratique, en territoire kurde] et même dans les zones contrôlées par Daech*

[acronyme arabe du groupe État islamique], lorsque celui-ci a commencé à s'étendre en Syrie. Les conseils de ces régions avaient un rôle plus marginal. Généralement, ils assuraient une simple coordination, par rapport au rôle des conseils locaux dans les zones contrôlées par l'opposition. Le nombre de conseils locaux a fortement diminué, passant de 950 en 2015 à 418 en 2017. Début janvier 2018, le nombre de conseils locaux dotés d'un statut légal s'élevait à 317, selon le gouvernement intérimaire syrien. Il existe aussi plusieurs conseils pour les villes dont les habitants ont été entièrement déplacés et qui fonctionnent en exil dans les zones d'accueil. »

Les membres de ces conseils sont de plus en plus souvent élus. Ils ont pu consolider leur rôle en étoffant leur offre de services à la population. Les déficits financiers croissants sont l'un des principaux défis auxquels ils sont confrontés, en raison des très faibles recettes mais aussi en l'absence de cadre réglementaire national. L'étude explique comment la durée et les changements de nature du conflit ont stimulé la concurrence entre les acteurs locaux. Parmi ces acteurs, les conseils locaux ont été les plus exposés en raison de l'importance politique et de la légitimité qu'ils incarnent.

« Les conseils locaux sont aujourd'hui confrontés à de graves problèmes et à des choix difficiles. La façon dont ils feront face à ces défis aura un effet sur leur configuration et leurs fonctions dans un avenir proche. Les trois perspectives qui se présentent à eux sont la dissolution, le maintien d'un certain niveau d'autonomie ou de gouvernance locale à travers un partage du pouvoir négocié, ou le statu quo en tant qu'unités locales indépendantes. »

Bedir Mulla Rashid, assistant chercheur, décrit la gouvernance dans les zones contrôlées par l'Administration autonome de la Syrie du Nord. Il constate son manque de transparence. Le processus de formation des conseils législatifs est fondé sur un consensus partisan reposant principalement sur le système du Parti de l'Union démocratique (PYD) et de son Mouvement pour une société démocratique (TEV-DEM). L'examen de la structure de la DAA et de ses organes législatifs et exécutifs révèle le projet politique partisan imposé à la population locale par le biais de ses appareils militaires. Ces régions « souffrent toujours de problèmes de représentation, de légitimité au sein de la population et d'un manque de personnel compétent. [...] Le destin de la DAA en tant que système politique et système de gouvernance est lié à l'avenir de la situation générale en Syrie et à la nature de

l'accord final entre les pays qui partagent des zones d'influence et de contrôle à l'intérieur du pays. »

La décentralisation contrôlée

Ammar Kahf, directeur du centre Omran, souligne l'importance de suivre un modèle de décentralisation qui permette d'atteindre la stabilité, la justice et le partage du pouvoir en puisant dans l'expérience de conseils locaux. Ces derniers ont en effet évité des formes excessives de décentralisation et ne veulent pas le retour à une centralisation autoritaire. Le but est d'aider au rétablissement de la légitimité perdue par les parties en Syrie.

Pour consolider le gouvernement central, tout en préservant et en renforçant les acquis des conseils locaux, grâce à des garanties constitutionnelles et à une nouvelle loi sur la gouvernance locale, il faudra substituer aux négociations centralisées, limitées entre deux parties au conflit, une négociation plus large impliquant les organes administratifs locaux et les autres acteurs locaux.

« Une telle approche fera indirectement participer les Kurdes – dans leurs régions – au processus de négociation et créera une possibilité pour l'opposition de se rapprocher d'eux dans le cadre d'une vision politique fondée sur la décentralisation. Les Kurdes seront alors inclus dans un processus politique qui ne menacera pas les intérêts des pays voisins, dans une perspective fédéraliste, mais permettra plutôt des négociations de partage du pouvoir. »

Pour cela, il est important également de revoir le Communiqué de Genève du 30 juin 2012 pour inclure le principe d'accords de partage du pouvoir entre le centre et la périphérie. Cela signifie donner la priorité à la surveillance internationale des élections en commençant par les élections de l'administration locale. Afin de garantir le succès de telles élections, les différentes parties doivent prendre des mesures essentielles comme le rétablissement des services de police et des tribunaux locaux et la rédaction de nouvelles lois sur l'administration locale.

Vers un partage du pouvoir

Les conseils locaux ont la possibilité de légitimer leurs structures et de négocier de nouvelles prérogatives, en garantissant un modèle décentralisé offrant des pouvoirs étendus aux conseils et aux gouvernorats, en fonction de l'importance de leur légitimité électorale. L'étude souligne la nécessité de veiller à ce que les pays présents sur le sol syrien aident aux négociations dans le cadre de la consolidation de la paix. Il leur incombera de garantir une stabilité relative sur le terrain jusqu'à ce qu'un accord sur les différentes mesures de sécurité soit conclu.

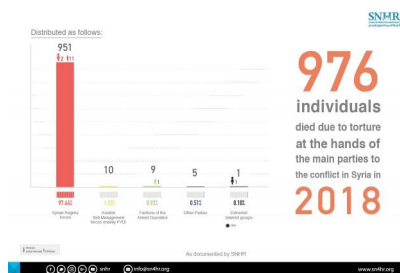
Les chercheurs qui ont participé à cette étude s'accordent sur la nécessité de développer un modèle syrien décentralisé, évitant l'approche binaire réductrice de la décentralisation politique/décentralisation administrative ou la perspective du fédéralisme. Leur vœu commun est que le partage des pouvoirs et des fonctions fasse passer le système de gouvernance syrien de l'administration locale à la gouvernance locale. Enfin, même si cette étude a été réalisée entre fin 2017 et début 2018, les arguments en faveur d'un modèle de décentralisation sur mesure et personnalisé sont toujours valables.

Il ne fait aucun doute que ces idées doivent être débattues et discutées plus avant. Les conclusions des auteurs constituent un point de départ pour un dialogue au sein de la population syrienne sur la forme de gouvernance la plus authentique et la plus pertinente pour la Syrie.

Pour aller plus loin

Le Réseau syrien des droits de l'homme documente les crimes de guerre commis en 2018 : 6 964 civils tués dont 1 351 femmes et 1 436 enfants, 37 membres appartenant à la Défense civile, 53 au personnel médical, 24 aux médias, 976 morts sous la torture, 223 tués au cours de massacres. Par ailleurs,

le Réseau répertorie 7 706 arrestations arbitraires, 587 attaques sur des institutions civiles, 198 attaques sur les établissements de santé ou de défense civile et au moins 3 601 barils explosifs lancés par le régime.



Infographie du Syrian Network for Human Rights : 976 morts sous la torture en Syrie en 2018

Les vœux pour la nouvelle année de Lina Sergio Attar, écrivaine et architecte originaire d'Alep, co-fondatrice de la Fondation Karam : « *Mon objectif est que la newsletter de la fondation Karam, en 2028, annonce que nous avons contribué à faire émerger non seulement 10 000 dirigeants syriens, mais bien d'autres.* »

Il a fui la Syrie et la guerre, elle est journaliste. De leur rencontre est née une amitié. Avec Hassan, Elisa Perriguer a plongé dans l'histoire singulière d'un déracinement. De cette amitié est né aussi un récit multimédia long format *Hassan et moi. Confidences syriennes*, illustré par Anna Griot. « *Le stratagème de la carte d'identité italienne a fonctionné. Je le félicite et suis la première surprise. Soulagée aussi.* » « *J'ai réussi du premier coup à l'aéroport international d'Athènes !* », répond-il fièrement. « *J'ai passé mon temps à regarder mon téléphone comme si j'étais occupé.* » Il avait gominé ses cheveux en arrière, « *pour faire italien* ». Il sera resté quatorze jours à Athènes. Des Syriens de tous horizons, de toutes confessions, se retrouvent ici. « *On est venu pour la paix, pas pour se faire la guerre, il n'y a pas d'animosité, il y a des sunnites et des chiïtes. On se retrouve car on aime la Syrie.* »

Le violon de Damas, Bilal Al Nemr, est à Paris.

*Bulletin rédigé par Marc Hakim et Claire A. Poinsignon, avec le concours
d'Emeline Hardy, pour le Comité Syrie-Europe, après Alep*