

Peser ou payer ? L'Union européenne en Syrie

Comité Syrie-Europe Après Alep

L'Union européenne (UE) continue d'avoir du mal à exister sur un plan politique par rapport au poids économique qu'elle représente, surtout en matière de politique extérieure. Le dossier syrien, qui requerrait une vision stratégique audacieuse dès 2011, en a pâti. Cependant, l'UE est le premier donateur en matière d'aide humanitaire à la Syrie. Aide répartie en direction des réfugiés – dont le nombre atteint près de six millions de personnes – et des déplacés – six millions et demi de personnes, soit plus de la moitié de la population syrienne aujourd'hui. Avant les élections européennes du 26 mai 2019, tentons un premier bilan.

L'Union européenne était présente à Damas avant le soulèvement de mars 2011 en Syrie et sa répression implacable par le régime de Bachar el-Assad. Un accord d'association était en discussion depuis des années mais butait sur les garanties que l'UE, premier partenaire commercial du pays et premier fournisseur d'aide économique, voulait obtenir en matière de réformes. Échaudée par les précédents « printemps arabes » en Tunisie, en Égypte, au Yémen, en Libye et à Bahrein, qui vont connaître des destins différents, l'UE suspend sa coopération bilatérale avec la Syrie dès mai 2011, au nom du traité de Lisbonne et de la politique de voisinage qu'elle révisé en parallèle. Elle

annonce aussi un premier train de mesures restrictives à l'encontre du régime. En février 2012, une situation dite « de crise » est reconnue en Syrie. Les sanctions sont reconduites et étendues au fil de l'aggravation de la situation sur le terrain. La délégation de la représentation de l'UE à Damas réduit son personnel sur place, puis transfère provisoirement son siège à Beyrouth.

Adam Baczko, un des rares chercheurs français ayant mené une enquête dans le nord de la Syrie fin 2012 puis en août 2013, co-auteur de *Syrie, anatomie d'une guerre civile*, insiste sur des difficultés rarement évoquées : l'UE comme les ONG internationales ont peiné à aider les institutions civiles rebelles embryonnaires – les Conseils locaux de coordination (CLC) – qui en auraient eu le plus besoin et qui offraient bien plus de garanties démocratiques par rapport à la prise de contrôle par les groupes armés. Selon le chercheur, les représentants de la Commission européenne en Turquie, ne parviennent pas à faire entrer les CLC « *dans leurs cases administratives et exigent une comptabilité* » répondant à leurs normes. Il ajoute que « *les ONG aussi ont des exigences. Elles veulent coordonner les actions sur le terrain. Or les CLC veulent préserver leur autonomie* ».

Les politologues Salam Kawakibi et Julien Théron, dans leur étude de mars 2019 sur le bilan contrastée des relations entre les Européens et le conflit syrien, publiée sur le site du Centre arabe de recherches et d'études politiques Paris (CAREP) soulignent que « *la fenêtre pour établir une action stratégique efficace* » en vue de peser sur la crise syrienne a été « *passablement limitée dans le temps* », c'est-à-dire, selon eux de fin 2011 à l'été 2013.



Les dissensions de l'action extérieure

Le Service européen pour l'action extérieure (SEAE), voulu par le traité de Lisbonne et signé en 2009, est encore, à cette époque, tout jeune. De 2010 à 2015, le diplomate français Pierre Vimont en jette les bases sous la direction de la Britannique Catherine Ashton, première haute représentante de l'Union européenne pour les Affaires étrangères et la politique de sécurité. Pour Pierre Vimont, bâtir une politique étrangère, une défense et une politique de sécurité communes sera une œuvre de longue haleine qui prendra « dix ans, trente ans peut-être », d'autant que les prismes nationaux restent prédominants.

Invité à la Maison de l'Europe à Paris, en septembre 2013, à mi-mandat, il présentait ainsi sa vision du SEAE et des défis qui l'attendent : « *Nous sommes confrontés à de nouvelles menaces d'une grande complexité. En Syrie, par exemple, le combat contre Assad au plan local et national, a pris une dimension sectaire avec l'intervention d'acteurs régionaux – Arabie saoudite, Émirats arabes unis, Iran, Jordanie, Qatar, Turquie. Et avec l'entrée dans le jeu des États-Unis et de la Russie, la crise est désormais mondiale. Chaque État membre de l'Union européenne ne pèse pas lourd par rapport à ce type de conflits. Cependant, quand nous parvenons à nous mettre d'accord, la voix de l'UE est différente de celle de chacun des États membres.* » Selon Vimont, l'UE n'est cependant pas sans atout : « *Une Europe de la défense et de la sécurité doit allier, à mes yeux, la force et l'influence par le biais de l'aide au développement et la coopération. Cette "approche intégrée" la différencie de l'Organisation de l'Atlantique nord (OTAN). Ainsi le SEAE a vocation à devenir un ministère des Affaires étrangères et un état-major. Nous n'y sommes pas encore. Mais quand l'ONU a besoin de plusieurs mois pour monter une opération de maintien de la paix, l'UE peut être plus rapide. Pour elle, déployer une force de maintien de la paix en Syrie, c'est possible.* »

Quand Pierre Vimont quitte son poste en 2015, c'est le Français Alain Le Roy qui lui succède, puis Helga Schmid, une franco-allemande, accède à ce

poste sensible et complexe en 2016. Comme dans les autres domaines d'activité de la Commission, chaque État membre tente de faire valoir ses vues via son représentant permanent à Bruxelles, poste diplomatique de première importance. En France, en novembre 2017, Pierre Sellal a cédé la place à Philippe Léglise-Costa, polytechnicien passé par les cabinets d'Hubert Védrine et de Jean-Pierre Jouyet.

Une fois par mois, le Conseil des Affaires étrangères où siègent les ministres des Affaires étrangères des 28 (bientôt 27 du fait du Brexit) se réunit sous la houlette de Federica Mogherini. L'ordre du jour est préparé par le SEAE. Sur les sujets sensibles comme les sanctions à l'égard de la Russie ou du régime syrien, les débats peuvent être tendus. Ensuite, la haute représentante, qui est aussi vice-présidente de l'Union européenne, donc numéro deux de la Commission, présente ces propositions et pré-décisions au Conseil européen qui réunit les chefs d'État et de gouvernement. C'est à eux qu'il appartient de parvenir à un consensus.

En mai 2013, Jean-Pierre Stroobants, chef du bureau européen du *Monde* à Bruxelles, pointe du doigt les difficultés et les limites de l'exercice : « *Divisé sur l'intervention militaire en Libye, sur la guerre aux terroristes du Mali, [le Conseil des Affaires étrangères] l'est à l'évidence aussi sur la Syrie. Et l'on ne peut résumer le dossier en opposant la volonté de neutralité de l'Autriche et des pays scandinaves au désir d'action de Londres et de Paris. Ce qui manque bel et bien à ce que l'on appelle improprement la "diplomatie européenne", c'est une vision du monde et de son rôle dans celui-ci, une analyse commune, une ligne, une cohérence.* »

Stabilisation et lutte contre Daech

En novembre 2014, Federica Mogherini, ministre des Affaires étrangères de Matteo Renzi, alors président du Conseil italien, succède à Catherine Ashton pour un mandat de cinq ans. Avant sa nomination, les Français et les Allemands redoutaient son inexpérience et certains reprochaient à son pays des liens trop étroits avec la Russie. Mais les négociations avec l'Iran, entamées dans les années 2000, ont abouti à un accord en 2015, salué comme un succès diplomatique de l'UE : « *Entourée de gens compétents, la haute*

représentante a fait un énorme travail sur les structures et la mise en place des équipes d'un service de plus de 6 000 personnes, constate un Français qui travaille au Parlement européen. Sur certains dossiers, les résultats sont réels comme sur l'Iran. Sur d'autres comme la Syrie, les grands États membres sont divisés. Elle a alors les mains liées. Enfin, sur d'autres dossiers moins visibles, notamment en Ukraine, elle a engrangé des progrès notables. Donc mon sentiment est qu'elle contribue à la construction de l'outil et qu'elle est efficace quand un consensus existe déjà ou quand un manque d'intérêt lui laisse les mains libres. »

Après des consultations tous azimuts, la révision de la Politique européenne de voisinage (PEV) est achevée en novembre 2015 et présentée au Parlement européen et au Conseil. En mai 2011, lors de la première révision de la PEV, la priorité affichée était de « soutenir les progrès sur la voie d'une "démocratie solide" ». En novembre 2015, l'heure est à la « stabilisation » et à des « partenariats plus forts », la bonne gouvernance, la démocratie, l'État de droit et les droits de l'homme étant relégués à la troisième place.

Avec le recul, le CAREP Paris revient sur l'importance de ce glissement et les difficultés pour l'UE à se positionner : « *L'Europe a été écartée de la conduite du conflit à la fois par le front Damas-Dahiyeh [bastion du Hezbollah à Beyrouth]-Téhéran-Moscou, qui a alors pris l'ascendant, et par l'allié américain. » « Avec un Conseil paralysé par les divergences stratégiques entre les États, la "crise des réfugiés" puis l'ascension de l'État islamique ont non seulement conforté le statu quo vis-à-vis du régime syrien, mais surtout fait évoluer le paradigme européen de la démocratisation de son voisinage à une double priorité européen-européenne : la gestion du phénomène migratoire et la lutte antiterroriste. » Selon les auteurs, « la lutte antiterroriste a été le vrai "game changer" de la stratégie des Européens vis-à-vis de la crise syrienne, quelles qu'aient été leurs divergences dans la période 2012-2013 ». Dès que la sécurité des nations est en cause, les États membres, au nom de leur souveraineté, réagissent en fonction de ce qu'ils pensent être l'intérêt national, sans forcément en référer aux autres ou à l'Union.*

Ainsi, Angela Merkel n'a consulté personne quand elle a décidé en 2015 d'ouvrir les frontières de son pays aux réfugiés, puis de trouver un accord avec la Turquie pour endiguer les flux. Elle a mis l'Union européenne devant le fait accompli, obligée d'entériner l'accord.

En dépit de ces difficultés, à l'occasion des 60 ans du traité de Rome, célébrés à Rome, en mars 2017, Federica Mogherini annonce que l'UE est prête à jouer un plus grand rôle politique et diplomatique en Syrie. Elle a en effet décidé, dès fin 2016, de prendre une initiative dans ce sens, après la désignation du Portugais António Guterres au poste de secrétaire général de l'ONU, qui jouit d'un a priori favorable dans de nombreuses capitales et qui est très sensible à la question des réfugiés. Seulement, les circonstances ont changé, comme le pointe Judith Dempsey, chercheuse à Carnegie Europe : *« L'Union européenne n'est plus attachée à la transformation de ses voisins de l'Est et du Sud. La stabilisation est la nouvelle priorité. »*



Les Syriennes à l'honneur, le soir du 13 mars 2019

Des ONG sur le qui-vive

La Fédération internationale des droits de l'homme (FIDH) et 80 organisations non gouvernementales – syriennes et internationales – déclarent, le jour même de cette annonce de Mogherini à Rome que : *« L'argent des contribuables européens ne doit pas financer les projets de reconstruction du régime syrien tant qu'une transition inclusive et durable n'est pas en cours. »*

Dans le même temps, une pétition, lancée par Change.org, circule sur les réseaux sociaux. Schams el-Ghoneimi, alors conseiller Moyen-Orient au Parlement européen, répond à leurs craintes en affirmant : *« Beaucoup d'ONG ont exprimé leur crainte que la conférence ne réhabilite le régime et rende plus opaque l'aide à la Syrie. Je ne pense pas que cela soit le cas étant donné les pressions de plusieurs États membres, du Parlement européen et de la société civile. Mais je confirme que la Russie cherche inlassablement à influencer les Européens au cœur du Parlement, via certains députés marginaux d'extrême gauche et d'extrême droite mais pas seulement. »*

Après l'adoption de la stratégie de l'UE pour la Syrie par le Conseil des Affaires étrangères le 3 avril 2017, la mobilisation repart de plus belle. « *Il est temps d'utiliser la carte de l'argent en Syrie* », plaide pour sa part le European Council on Foreign Relations (ECFR). Maria al-Abdeh, directrice de l'association Women now for development (NOW) qui vient en aide aux femmes pour favoriser leur autonomie financière malgré la guerre, lance un appel à Federica Mogherini dans *La Repubblica* : « *Les conversations sur la façon dont l'Europe peut financer la reconstruction de la Syrie se sont multipliées mais avec très peu de références à la justice, la réconciliation et aux droits. En outre, la Russie et l'Iran ont récemment déclaré qu'ils ne pouvaient pas financer la reconstruction, en dépit de leur rôle dans l'écrasement du pays. On croit savoir que les diplomates russes ont même demandé à l'Europe de payer le prix des destructions dont ils sont directement responsables. C'est la dernière chose que l'Europe doit faire.* »

L'attaque chimique perpétrée contre Khan Cheikhroun localité située entre Hama et Idlib, qui provoque la mort de 86 personnes, donne une actualité inattendue à cette réunion controversée coprésidée par le secrétaire général de l'ONU, Antonio Guterres. Du 6 au 7 avril, Federica Mogherini passe la nuit au téléphone avec l'administration américaine, raconte *Politico*, puis parvint à un consensus avec les États membres qui l'amenèrent à durcir le ton vis-à-vis du gouvernement syrien.

En 2018, à l'approche de la deuxième conférence des donateurs à Bruxelles fin avril, l'UE rappelle ses engagements financiers (plus de 10,6 milliards d'euros depuis 2011) qui en font le premier contributeur au monde pour répondre à la crise syrienne.

Le dossier iranien qui suscite des approches divergentes dans les États membres, et l'ultimatum du président américain fixé au 12 mai pour « *réparer les affreuses erreurs* » de l'accord de Vienne de 2015 interfèrent avec la préparation de la conférence.

La question de la gouvernance

Après les victoires militaires remportées en 2018 par Assad grâce au soutien de l'aviation russe et des milices iraniennes et libanaises, la question

de l'attitude politique à avoir vis-à-vis du régime a ressurgi avec acuité. En témoignent les interventions de chercheurs franco-syriens, comme Manon-Nour Tannous. En novembre 2018, elle résume ainsi sa perception des relations Syrie-Union européenne à un séminaire du CAREP Paris : « *Avant 2011, l'UE était un acteur borgne ; après 2011, un acteur prudent ; aujourd'hui, c'est un acteur en quête de leviers.* » En 2017, le programme de l'UE pour la Syrie s'est inspiré de la résolution 2254 de l'ONU de décembre 2015, souligne-t-elle. « *L'UE a cru voir dans la reconstruction une carte à jouer. Jusqu'à présent, elle conditionne son action à la mise en œuvre d'une transition politique. L'aide financière doit être un levier pour obtenir un poids politique, comme l'ont réclamé avec insistance une centaine de députés européens dans une lettre ouverte au Guardian en 2017. Seulement l'UE est soumise à des pressions contradictoires pour accélérer la reconstruction et favoriser le retour des réfugiés. Si elle y cédait, elle renoncerait à tout rôle politique.* »

Sans nier ces ambiguïtés, qu'elle connaît parfaitement, Bassma Kodmani, directrice de l'Initiative arabe de réforme, a voulu faire des propositions tournées vers l'avenir dans un texte intitulé *L'Europe, l'acteur clé en Syrie*. À la vision russe de la pacification, « *l'UE pourrait proposer un modèle alternatif pour la transition* ». Annulation immédiate des juridictions extraordinaires, revendications concrètes à l'égard de la Russie, abrogation de la loi n° 10 ouvrant la porte à des expropriations arbitraires, organe de surveillance indépendant chargé de surveiller les fonds internationaux fournis à la Syrie, mise à jour régulière des sanctions afin qu'elles constituent un moyen de pression sur le régime, soutien renforcé aux organisations de la société civile « *qu'elle a soutenues au fil des ans* ». En janvier 2019, elle ajoute aux Dimanches de Souria Houria [Syrie libre] : « *L'UE a ajouté onze nouveaux noms dans sa liste des personnes et entités visées par les sanctions européennes le 21 janvier. Ce n'est pas à négliger.* » (Depuis, le 3 mars, le Conseil a ajouté sept ministres à cette liste, ce qui porte le total à 277.) « *Concrètement, une feuille de route pour la transition axée sur l'État de droit devrait inclure une loi solide sur les ONG qui protège ces organisations et leur permette de fonctionner avec la liberté nécessaire.* »

Sortir de l'impasse

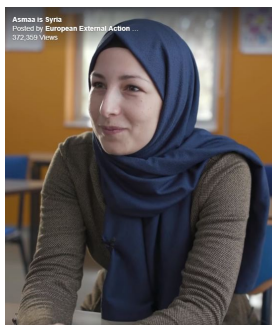
Début 2019, trente-cinq organisations de la société civile syrienne, réunies sous une ombrelle commune intitulée *We exist* (« Nous existons ») insistent sur les priorités incontournables à leurs yeux de la troisième conférence UE/ONU : ne pas pousser au retour à tout prix des réfugiés et, en même temps, réaffirmer leur droit au retour, soutenir les familles des prisonniers et des disparus, protéger les civils, prévenir l'escalade militaire dans le nord-est et le nord-ouest de la Syrie... Leurs préoccupations apparaissent dans le communiqué de presse final de la troisième conférence de Bruxelles sur l'aide à apporter pour l'avenir de la Syrie et des pays de la région.

Reste à passer des mots aux actes. Sur ce point, Schams el-Ghoneimyst sceptique : « *Je me demande si les 28 [ou 27, après le Brexit] ont la capacité – au-delà de la volonté – d'imposer le respect de l'État de droit, la liberté d'association et la transparence sous Assad en Syrie. L'impasse est réelle.* »

À ce constat pessimiste, Alex Simon, membre de l'agence d'information Synaps à Beyrouth, répond : au lieu de continuer à répéter qu'elle est pour une transition négociée, solution pour le moment chimérique, investir dans le capital humain et améliorer l'équilibre écologique de la Syrie n'est pas seulement un impératif moral pour l'UE, il est éminemment pragmatique. « *Un pays manquant d'eau, incapable de se nourrir, dont les habitants sont de plus en plus sous-éduqués et désillusionnés est la meilleure garantie d'une reprise du conflit et d'une émigration par désespoir. Il est important de noter qu'il s'agit de domaines dans lesquels l'Europe peut faire davantage par les voies existantes – comme les ONG et les institutions multilatérales qui opèrent déjà en Syrie – sans avoir à passer à une normalisation complète avec Damas.* »

En huit ans, nous avons épuisé les modèles hérités du passé qui nous aidaient à penser les relations entre l'Union européenne et ses voisins méditerranéens dont la Syrie. Abandonnés la stratégie de l'endiguement comme au temps de la guerre froide, le *regime change* cher aux néoconservateurs américains, la perspective d'une intervention extérieure ou le « *gel du conflit* » à grand renfort d'aides économiques... Ceux qui parlaient d'un plan Marshall pour reconstruire le pays ont revu leurs ambitions à la baisse. Pourtant, cette crise multiforme et cette tragédie humaine nous

concerne. Si nous voulons rester fidèles à nos principes, nous devons refuser « *la fatigue des Occidentaux* », combattre l'indifférence, lutter contre l'impunité, apprendre de nos erreurs collectives et inventer des solutions avec les Syriens qui aspirent à la démocratie.



Asmaa, 27 ans, mère de deux enfants, réfugiée en Jordanie, a décidé de faire des études de droit, grâce à une bourse de l'UE

Pour aller plus loin

Les textes officiels de référence

L'UE et la crise syrienne (en anglais et en arabe) ; Les réponses du Conseil européen à la crise syrienne (en anglais) avec une *time line* à jour ; la politique européenne à l'égard des migrations et politique de l'asile, février 2017(en anglais) ; les chiffres clés tenus à jour par l'Agence des Nations unies pour les réfugiés (UNHCR) sur les réfugiés et les déplacés.

Les instruments d'intervention

La direction générale pour la protection civile et les opérations d'aide humanitaire de la Commission européenne, anciennement connue sous le nom d'Office humanitaire de la Communauté européenne (ECHO), est le service de la Commission chargé de l'aide humanitaire et de la protection civile à l'échelle internationale.

Pour l'aide non humanitaire, une part croissante de l'aide aux réfugiés syriens et à leurs pays hôtes est fournie par le EU Regional Trust Fund in response to the Syrian Crisis (Fonds fiduciaire régional de l'UE en réponse à la crise syrienne), le Fonds Madad, créé en décembre 2014.

Les points de vue critiques

Avril 2014, Peter Seeberg, université du Danemark du sud, Odense : "Syria and the EU. The crisis in Syria and the international sanctions with a focus on Syrian-EU relations". Fondé sur une chronologie et une typologie des sanctions, l'auteur se demande dans quelle mesure elles ont influencé la situation en Syrie.

Décembre 2016, Peter Harling, fondateur de l'agence d'information Synaps : "The Syria aid regime that needed help. Touching the ground" : *« La prochaine étape en Syrie marquera probablement la soumission de l'Occident à la corruption au nom de la reconstruction qui consolidera le régime et la crise humanitaire. »*

Décembre 2018, Charles Lister, chercheur au Middle East Institute (MEI), met en garde les Européens contre le danger consistant à creuser les divergences entre les positions américaines et européennes sur l'avenir de la Syrie.

Mars 2019, Le Comité Syrie-Europe après Alep analyse les raisons profondes qui minent l'action humanitaire en Syrie : la dépendance de l'ONU par rapport au régime, qui a entraîné un recul des principes de neutralité, d'impartialité et d'indépendance et, en amont de l'action, les procédures opaques d'enregistrement des ONG qui contredisent également ces principes.

Bulletin proposé par Claire A. Poinson et Marc Hakim pour le Comité Syrie-Europe, après Alep. Claire A. Poinson est l'auteure de L'Europe de A à Z (ARTE Éditions-Rouergue, 2009), du dossier Polyphonies syriennes et de la série Chroniques syriennes.