



Les Européens et le conflit syrien : un bilan contrasté

Par Julien Théron et Salam Kawakibi

LES AUTEURS

Salam Kawakibi est chercheur en sciences politiques et directeur du CAREP Paris. Ancien directeur adjoint à l'Arab Reform Initiative, professeur associé à l'université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, il est également président de l'association « Initiative pour une Syrie nouvelle ».

Analyste du Moyen-Orient, **Julien Théron** est diplômé en sciences, économie, sciences politiques et docteur en philosophie politique, il a enseigné aux universités Saint Joseph de Beyrouth, Versailles-Saint Quentin, Paris Nanterre, Paris 2 Panthéon-Assas et, depuis 2017, à Sciences Po Paris.

Introduction

Pays du voisinage européen au cœur d'une région stratégique pour le Vieux Continent, la Syrie aura été le théâtre d'un des conflits les plus significatifs depuis la fin de la guerre froide. Avant d'être un conflit armé, ce que l'on nomme conflit, est un conflit politique, à savoir une tentative populaire de révolution démocratique muée sous l'effet de la répression du régime en guerre civile, régionale et internationale. Or ce conflit, dont l'horreur marquera durablement les mémoires, n'a pas surgi subitement. Sans être parfaitement prévisible, il était annoncé.

En effet, si une décennie auparavant, le « printemps de Damas » avait très clairement exprimé les aspirations de la société syrienne par la voix de ses élites, l'irruption d'une contestation populaire spontanée à la mi-mars 2011 a surtout été largement annoncée par les premières révolutions arabes, bourgeonnant d'abord en Tunisie (décembre 2010), puis en Égypte et au Yémen (fin janvier 2011), et enfin en Libye et à Bahreïn (mi-février).

Ainsi, vu d'Europe, même si l'enchaînement de ces processus révolutionnaires a été rapide, surtout pour une adaptation multi-institutionnelle à un phénomène transétatique aussi politiquement sensible et stratégiquement important, il n'en reste pas moins que la progressivité des événements, l'important tissu institutionnel européen dédié à cette région et la force historique du phénomène appelaient à une adaptation forte, rapide, cohérente et cohésive aux révolutions arabes en général, et à la révolution syrienne en particulier.

Or les développements ultérieurs ont démontré les difficultés de l'Europe à contenir efficacement cette crise et à prévenir ses développements destructeurs, pour le pays d'abord, pour la région ensuite, mais aussi pour l'Europe, qui a dû faire face au défi majeur porté au processus historique de coopération avec son voisinage¹, ou encore naturellement pour différentes régions du monde comme, à plus long terme, pour l'ordre international lui-même.

¹ Patricia Bauer, "European–Mediterranean Security and the Arab Spring: Changes and Challenges", *Democracy and Security*, Vol. 9, No. 1-2, 2013, pp. 1-18.

Trois éléments indiquent que le conflit syrien aura été particulièrement significatif.

1. *Ampleur* : huit ans de guerre civile impliquant des puissances régionales et globales, dont la qualification même en droit international est complexe ; conflit fortement connecté avec les conflits en Irak et en Turquie ainsi que, plus lointainement, avec de nombreux conflits dans le monde.
2. *Caractéristiques* : de nombreux types de conflictualité (guerre régulière, chimique, guérilla, terrorisme, cyber, hybride), un développement colossal des groupes armés non étatiques de toutes parts, des violations flagrantes, répétées et impunies du droit international humanitaire et du droit international des droits de l'homme.
3. *Conséquences* : un compte difficile à tenir² de près d'un demi-million de morts³, mais aussi 6,6 millions de personnes déplacées internes (*internally displaced people*, IDPs), 5,6 millions de réfugiés⁴, des destructions à hauteur de 388 milliards de dollars américains⁵, une politique systématique de répression et de torture de la part du régime syrien⁶ sous parapluie diplomatique et stratégique russe, dont l'exemplification augure mal de l'avenir des conflits ; des effets plus indirects mais non moins importants, comme l'impact non mesurable du terrorisme et de la question des réfugiés dans l'évolution populiste nationaliste des politiques européennes.

Face à un tel phénomène, l'Europe, c'est-à-dire l'ensemble complexe des pouvoirs étatiques et communautaires constitués en tissu institutionnel interopérant, n'a pas

² Megan Specia, "How Syria's Death Toll Is Lost in the Fog of War", *The New York Times*, 13 avril 2018, <<https://nyti.ms/2R6ePIX>> (consulté le 8 mars 2019).

³ "French Minister and UN envoy hold talks on Syria", 15 février 2019, <<https://bit.ly/2UCINjI>> (consulté le 8 mars 2019).

⁴ Source : UNHCR, cité dans "Syria Events of 2018", Human Rights Watch, <<https://bit.ly/3blUlaU>> (consulté le 8 mars 2019).

⁵ Source : UN's Economic and Social Commission for Western Asia (ESCWA), cité dans "Cost of Syria war destruction at \$388 billion: UN", France 24, 08 août 2018, <<https://bit.ly/2xDA9lI>> (consulté le 8 mars 2019).

⁶ "Human Slaughterhouse - Mass Hangings and Extermination at Saydnaya Prison, Syria", Amnesty International, Index MDE 24/5415/2017, 2017.

réussi à prévenir ni à résoudre ce dilemme politico-stratégique et ce désastre humanitaire qu'aura constitué le conflit syrien.

Ni un succès ni un échec total, la stratégie européenne – si tant est que les divergences et l'individualisation des politiques nationales puissent permettre de parler de stratégie – est symptomatique des spécificités du continent et de la difficulté à construire une politique étrangère commune (ou ne serait-ce même que collective) suffisamment forte et efficiente pour prévenir ou contenir de tels conflits.

Au cours de huit années de conflit, le Vieux Continent s'est ainsi retrouvé *à la fois* spectateur et acteur plus qu'il ne s'est positionné *entre les deux*⁷. Il a moins participé à une prévention du conflit, à une gestion de crise permettant de limiter ses effets ou à une déconfliction efficiente qu'à un difficile endiguement réactif, en finissant par prendre acte du *statu quo* et limiter son action aux seules dimensions humanitaire et antiterroriste.

L'Europe s'est montrée ferme sur ses principes, prudente dans ses actions, insuffisante en matière de soutien à la démocratie et totalement inconséquente en termes de résolution de conflit. Les raisons de son insuccès sont multiples, mais tiennent, dans l'ensemble, au fait que son positionnement initial en faveur et en soutien politico-diplomatique à la démocratisation de la Syrie n'a pas été porté par un leadership européen suffisamment conséquent et unitaire.

La ligne « dure » adoptée par les principaux soutiens des révolutionnaires, à savoir la France et le Royaume-Uni, a été progressivement esquissée par l'activisme de l'Union européenne (UE) en faveur d'une gestion humanitaire coordonnée. Concomitamment, la vague d'attaques terroristes qui a touché la France, mais aussi le Royaume-Uni, l'Allemagne et les Pays-Bas a transformé les lignes motrices des politiques syriennes des États européens, notamment celles des États positionnés comme soutiens de la révolution et qui ont dès lors procédé à une réorientation stratégique vers une campagne

⁷ Tobias Schumacher, "The EU and the Arab Spring: Between Spectatorship and Actorness", *Insight Turkey*, Vol. 13, No. 3, 2011, pp. 107-119.

antiterroriste active. La question des réfugiés, déjà prégnante au Moyen-Orient, s'est alors imposée avec force à l'Europe, enclenchant de telles réactions politiques que le soutien à la démocratisation de la Syrie n'a plus été que rhétorique. Cette dernière s'est ainsi trouvée dans une situation incommode, et contrainte d'opérer un choix : endosser un rôle de puissance active, régulatrice et stabilisatrice ou opter pour un isolationnisme craintif et défensif.

Approche collective

Il serait erroné de considérer que l'Europe n'a pas été réactive stricto sensu au début de la crise syrienne. En effet, États membres comme institutions de l'UE ont réagi, et d'ailleurs parfois avec une rare vigueur dans la sphère diplomatique. Mais leur réaction est restée essentiellement discursive, et lorsque les discours ont été suivis de sanctions, ces dernières se sont avérées stratégiquement insuffisantes pour être conséquentes et changer le cours des choses.

Dès mars 2011, l'Europe s'est montrée consciente de la gravité des événements et animée d'une volonté certaine de s'impliquer dans une sortie de crise « par le haut ». En ce sens, le positionnement européen initial vis-à-vis de la situation syrienne était non seulement consistant, mais aussi relativement unitaire, ce qui est assez rare pour être remarqué. Qu'il s'agisse des États membres ou de l'UE en tant que telle, tous ont appelé de concert à respecter le droit des Syriens à s'exprimer et condamné la répression systématique du régime à leur encontre.

Dès le 22 mars 2011, Catherine Ashton, alors haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité (HRAEPS), a exprimé sa « profonde préoccupation » – ce qui révèle un certain niveau d'engagement diplomatique – et a indiqué que l'Union « condamn[ait] fermement la répression violente, y compris par l'emploi de tirs à balles réelles, des manifestations pacifiques » par le régime syrien⁸. En

⁸ Marty Harris, "International responses to the Syrian uprising: March 2011-June 2012", Background note, Parliament of Australia, 13 juillet 2012, p. 24.

août 2011, elle a même signifié un niveau d'implication exceptionnel de l'UE en déclarant que l'Union notait « la perte complète de légitimité de Bachar al-Assad aux yeux du peuple syrien et la nécessité pour lui de se retirer⁹ ». Il est clair que dès le début de la crise, l'UE considérait la Syrie non comme un État failli mais comme un « État féroce »¹⁰.

Ces prises de position, aussi claires soient-elles, n'ayant pas suffi à mettre un terme aux exactions du régime à l'encontre de sa population, l'UE a accompagné ces protestations diplomatiques d'un train de sanctions progressif¹¹. De mars 2011 à juin 2012, pas moins de seize sanctions ont été prises, allant d'un embargo sur les armes à une interdiction d'importer le pétrole syrien (dont 95 % de la production était exportée en Europe avant la révolution), en passant par l'interdiction de voyager et le gel des avoirs de personnes liées à la répression (y compris Bachar al-Assad), le gel des avoirs de la banque centrale syrienne, ou encore l'interdiction d'investir dans les secteurs stratégiques de l'énergie et de l'électricité ou d'apporter un soutien financier à la République arabe syrienne (RAS)¹². En un mot, l'UE a progressivement coupé tous les liens stratégiques qu'elle pouvait avoir avec la Syrie pour provoquer un arrêt de la répression et une démocratisation du pays. Pourtant, malgré l'importance de l'Europe pour la RAS, force est de constater que ces sanctions n'ont eu aucun effet. Dans une stratégie de survie, Damas a opté pour une « campagne tournée vers l'est¹³ ».

Certains membres de l'UE sont allés plus loin dans le soutien à la démocratisation du pays. La France et le Royaume-Uni, membres du groupe des Amis de la Syrie¹⁴, en pointe sur le dossier, ont reconnu la Coalition nationale syrienne (CNS) comme seule entité représentative du peuple syrien. D'autres États membres (Espagne, Malte) ont fait de même, tandis que certains, plus mesurés, se sont contentés de la considérer comme une

⁹ *Ibid.*, p. 25.

¹⁰ Steven Heydemann, "Beyond Fragility: Syria and the Challenges of Reconstruction in Fierce States", *The New Geopolitics, Foreign Policy at Brookings*, The Brookings Institution, juin 2018, p. 2.

¹¹ Peter Seeberg, "Syria and the EU. The crisis in Syria and the international sanctions with a focus on Syrian-EU relations", Research Paper No. 1212PS2, Center for Mellemoststudier, Syddansk Universitet, décembre 2012.

¹² *Ibid.*, pp. 24-25.

¹³ Peter Seeberg, *op. cit.*, p. 12.

¹⁴ Groupe d'une soixantaine de pays, d'organisations régionales et d'organisations internationales qui s'est constitué au début de la révolution syrienne en appui à la révolution démocratique.

entité représentative, sans nécessairement mentionner qu'elle était la seule (Allemagne, Italie, Belgique, Luxembourg, Pays-Bas, Danemark), position officielle d'ailleurs adoptée par l'UE. Il y a donc une première fissure, diplomatique, dans le camp européen. Tous n'ont pas suivi l'élan des tenants d'une ligne dure (*hardliners*), les Français et les Britanniques, ce qui posera des questions par la suite sur le traitement sécuritaire du conflit par les chancelleries et services de renseignement européens, ainsi que sur l'élaboration d'une position européenne cohérente.

Par ailleurs, malgré l'embargo sur les armes à destination de la RAS, le Royaume-Uni, soutenu par la France, a défendu la levée de l'embargo sur les armes à destination de la RAS afin de procurer des armes aux brigades de l'opposition syrienne, malgré l'opposition des vingt-cinq autres membres, dont certains étaient vent debout contre l'activisme de Londres et Paris. L'Autriche, la République tchèque, la Finlande, les Pays-Bas et la Suède¹⁵ craignaient alors que de telles livraisons d'armes aggravent le conflit, voire que ces armes tombent aux mains de groupes terroristes, à l'instar du Jabhat al-Nosra. Mais la France et le Royaume-Uni ont alors fait le pari, au prix de l'unité européenne, qu'il fallait aller plus loin que les condamnations et les sanctions pour faire gagner la cause démocratique. Un pari risqué, et perdu pour deux raisons.

La première raison est précisément le manque d'unité européenne sur cet engagement. L'Union est considérée dans son voisinage comme un parangon de démocratie et d'humanisme, et jouit de ce fait d'une certaine morale qui dépasse les simples calculs politiques. En s'affranchissant ainsi de l'Union pour agir, la France et le Royaume-Uni ont pâti d'une perte d'autorité et sont apparus aux yeux des compétiteurs et ennemis comme une partie prenante au conflit, un soutien politique et non plus légal ou moral. Par ailleurs, ensemble, les États européens forment une puissance commerciale et militaire considérable. Agir de concert aurait été un gage de réussite. En agissant séparément, Paris et Londres étaient tributaires de Washington, alignés *de facto* sur un positionnement atlantiste très différent de celui de l'UE. Et lorsque les États-Unis, convaincus par Moscou, ont abandonné leur propre ligne stratégique après l'attaque

¹⁵ Ian Traynor, "UK forces EU to lift embargo on Syria rebel arms", *The Guardian*, 28 mai 2013, <<https://bit.ly/2xNI8UD>> (consulté le 11 mars 2019).

chimique menée par le régime en 2013, et que Londres a reculé sous l'effet de la mauvaise conscience des travaillistes marquée par l'engagement britannique aventureux en Irak dix ans auparavant, Paris s'est retrouvé pire qu'esseulé : ostracisé. Enfin, la divulgation, par le président Hollande lui-même, du fait que la France avait commencé à livrer des armes en 2012 malgré l'embargo européen¹⁶ n'a certainement pas favorisé l'unité européenne sur le dossier syrien.

S'il était certainement très difficile de convaincre les vingt-cinq d'aller plus loin en armant l'opposition, d'autres options stratégiques pouvaient être envisagées. L'unité européenne était un atout stratégique que ne pouvait contrecarrer ni l'Iran, qui en avait besoin pour l'accord nucléaire, ni la Russie, pour qui l'Europe est un partenaire commercial essentiel – et ce d'autant plus qu'elle allait se retrouver en délicatesse avec Bruxelles en raison de son annexion illégale de la Crimée et de son implication dans l'Est ukrainien.

La seconde raison est que, malgré la nature risquée du pari et son coût, ni Londres ni Paris n'ont suffisamment aidé les rebelles pour espérer pouvoir l'emporter. Au-delà des déclarations contenues sur la fourniture de matériels non létaux, les livraisons d'armes (mais aussi la formation et l'organisation de l'Armée syrienne libre) sont restées très en deçà des attentes, notamment en termes technologiques. Or on ne se bat pas contre un tank, même un vieux T55 soviétique, avec un AK-47, et on n'abat pas un avion de combat, même un vieux MiG-23, avec un RPG. S'engager dans un tel engrenage sans fournir les moyens capacitaires d'emporter la décision ne pouvait que déboucher sur un désastre opérationnel et une impasse stratégique.

À mesure que le conflit perdurait, que les soutiens du régime renforçaient leur soutien militaire et que les Européens se retrouvaient collectivement dans l'impasse, deux sujets se sont imposés d'eux-mêmes : la dégradation rapide de la situation, l'extrême nécessité de l'humanitaire et l'organisation d'une réponse sécuritaire à l'enjeu posé par l'émergence et l'expansion de l'État islamique (EI). Ces deux thèmes ont éclipsé la raison première du conflit : une révolte pour instaurer un régime démocratique, et plus largement une

¹⁶ Robin Verner, « La France a fourni des armes à la révolution syrienne dès 2012, explique François Hollande dans un livre », *Slate*, 6 mai 2015, <<https://bit.ly/2UAdrKs>> (consulté le 12 mars 2019).

nouvelle gouvernance. Si le jeu des États au sein du Conseil a produit cette situation stratégique compliquée pour les Européens, la répartition des compétences communautaires au sein des institutions a également participé à ce phénomène.

Statu quo et changement de paradigme : priorité aux questions humanitaires et sécuritaires

La gestion interconnectée de la crise par la communauté des États européens d'un côté et par l'UE de l'autre a débouché, suivant des processus spécifiques, sur une issue commune : le blocage. La fenêtre d'ouverture pour établir une action stratégique efficace a été passablement limitée dans le temps (fin 2011-été 2013). Il était alors possible d'agir décisivement pour les acteurs étatiques européens comme pour l'UE en faveur d'une organisation alternative à la RAS, comme l'agrégation de l'opposition politique plurielle à l'étranger au sein de la Coalition nationale syrienne, la structuration de l'ASL avec à sa tête l'instauration d'un Conseil militaire suprême, ou encore l'articulation entre les différentes formes d'opposition civile, politique et militaire (avec de surcroît des différentes formations de la CNS et des brigades de l'ASL, les Comités de coordination locaux, la Commission générale de la révolution syrienne, les cellules locales des Frères musulmans ou encore les comités indépendants).

Pourtant, pendant cette période, les États européens ont opté, dans leur grande majorité, pour un positionnement particulièrement prudent qui n'allait pourtant pas les prémunir des débordements de la crise syrienne sur le Vieux Continent, ou se sont engagés dans une intervention directe mais trop limitée pour être efficace, tous rejetant l'idée d'une intervention sur le modèle bosniaque ou kosovar pensant, à tort, que la défense antiaérienne syrienne était impénétrable – mythe que les Forces aériennes israéliennes ont largement démonté depuis.

Quant à l'UE, ses actions se sont donc initialement appuyées sur une cohésion forte et significative mais finalement inefficace à cause du soutien des alliés du régime. Sur ce point, l'absence de sanctions imposées aux soutiens du régime, malgré les exactions perpétrées sur sa population, est un point essentiel de l'inanité stratégique européenne. On peut en effet poser une hypothèse crédible selon laquelle les soutiens du régime

auraient peut-être ne serait-ce que modéré leur implication si l'UE avait ne serait-ce que menacé d'étendre ses sanctions à tout État soutenant militairement Damas. Ceci aurait pu être évoqué au regard des violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire dont il était responsable, mais aussi en raison de la déstabilisation sans pareille de la région, déstabilisation qui menaçait l'Europe, tel que la suite des événements l'a amplement démontré.

Pourtant, à la faveur de la crise est apparu un leadership européen notable, consacré par l'activisme diplomatique remarqué de la HRAEPS Federica Mogherini, qui tranchait sensiblement avec la pratique de sa prédécesseure. Mais aussi active qu'elle ait été, sa prise de fonction en novembre 2014 était bien trop tardive pour infléchir les positions des chancelleries européennes, et donc, *a fortiori*, l'action collective européenne. L'absence de profondeur stratégique et le déficit de cohésion à partir de la rupture franco-britannique avaient d'ores et déjà rendu toute tentative d'influence européenne inopérante, ce que n'ont pas manqué de remarquer les soutiens du régime qui ont alors largement joué de cette situation.

C'est en effet à partir de la fin de cette période que la Russie et l'Iran ont renforcé leur soutien au régime, que ce soit diplomatiquement (notamment avec le coup de maître de Moscou en août 2013, empêchant l'intervention punitive occidentale en Syrie et cassant le front euroatlantique) ou militairement (reconnaissance officielle en avril 2013¹⁷ de la présence militaire du Hezbollah débutée fin 2011¹⁸, arrivée en force à partir de 2013 des milices chiites irakiennes encadrées et commandées par les Gardiens de la Révolution islamique iranienne, intervention de la Russie en septembre 2015 et début des opérations militaires conjointes).

L'Europe a été écartée de la conduite du conflit à la fois par le front Damas-Dahiyeh-Téhéran-Moscou, qui a alors pris l'ascendant, et par l'allié américain. Ce dernier a fait

¹⁷ « Syrie : le chef du Hezbollah reconnaît la participation du mouvement aux combats », *Le Monde*, 30 avril 2013, <<https://bit.ly/2UUM10V>> (consulté le 12 mars 2019).

¹⁸ Joseph Daher, « Les conséquences de l'intervention militaire du Hezbollah en Syrie sur la population libanaise chiite et les rapports avec Israël », Observatoire du monde arabo-musulman et du Sahel, Papier n° 20, Fondation pour la recherche stratégique, 26 septembre 2017.

preuve d'une inconstance stratégique et d'une déloyauté notable en faisant volte-face à propos de la « ligne rouge » sur les armes chimiques fixée par le président Barack Obama, puis en menant des actions unilatérales (et inefficaces de surcroît) à l'encontre de groupes armés syriens (programmes TOW et « Train and Equip »).

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.

Ainsi, alors que l'Europe recentrait son attention sur son territoire et ses populations afin de gérer les conséquences de la crise syrienne qu'elle n'avait pas réussi à régler, paradoxalement, ces deux thématiques ont contribué (avec la crise grecque) à la naissance, en 2014-2015, d'une politique (au sens de *politics*) véritablement européenne. Deux tendances remarquables se sont rapidement dessinées parmi les populations européennes : la résilience et la réaction. La résilience s'est manifestée chez une grande partie d'entre elles par une volonté d'accueillir au mieux les réfugiés, mais aussi par le sang-froid et la cohésion dont elles ont fait preuve à la suite des drames psychosociologiques qu'ont constitué les attentats djihadistes dans différents pays. À l'inverse, il y a également eu une nette réponse réactionnaire de la part des populations, les partis d'extrême droite européenne enregistrant depuis, dans toute leur diversité, des succès électoraux conséquents et une diffusion de leurs idées dans une partie significative du spectre politique, tentée par le suivisme d'opinions publiques plongées dans les affres de polémiques identitaires infécondes.

Tout en conservant leur position initiale, les États – et le Conseil avec eux – se sont donc décidés à réorienter leur politique syrienne dans le sens de la gestion des flux migratoires ainsi qu'à la lutte antiterroriste contre l'État islamique dans laquelle l'Europe s'est pleinement investie. Face à ces réorientations, la Commission et le Parlement européens ont dû s'adapter.

Du côté de la Commission, la révision de la PEV de 2015 a été l'occasion de reconnaître des manques face aux profondes transformations géopolitiques des voisinages oriental et méridional. L'UE a donc décidé de réorienter sa politique à l'égard de ses partenaires, et cette réorientation a naturellement suivi les deux nouvelles priorités des États : l'humanitaire et le sécuritaire : « Un accent nouveau sera mis sur l'intensification, avec nos partenaires, des travaux en matière de réforme du secteur de la sécurité, de prévention des conflits et d'élaboration de stratégies de lutte contre le terrorisme et la radicalisation, dans le respect absolu du droit international sur les droits de l'homme¹⁹ ».

Cette dernière référence n'est ni annexe ni anodine, car même si le législateur s'interroge et parfois manœuvre en matière de migrations et d'antiterrorisme dans plusieurs pays, le virage paradigmatique de l'Europe vis-à-vis de la Syrie ne s'est toutefois pas accompagné d'une remise en cause radicale des valeurs sur laquelle elle a fondé son union. Il est indiqué ailleurs, en effet, que « l'UE fera valoir ses intérêts, en promouvant notamment les valeurs universelles. La stabilité de l'UE reposant sur la démocratie, les droits de l'homme, l'État de droit et l'ouverture économique, la nouvelle PEV fera de la stabilisation la première priorité politique de ce mandat²⁰ ». Retour, donc, à la problématique initiale : la gouvernance.

Malgré tout, le terrorisme djihadiste et les réfugiés sont des priorités qui ressortent très clairement de la stratégie régionale de l'UE pour la Syrie et l'Irak ainsi que pour la menace de Daech, publiée début 2015 après les attentats de janvier à Paris : « Suivant plus de quatre ans de conflit brutal en Syrie, la volonté déclarée de Daech d'agir comme un État alternatif idéologiquement radical s'est montrée attractive pour les extrémistes de la région et d'ailleurs, particulièrement dans les espaces, en Syrie et en Irak, dans lesquels

¹⁹ « Réexamen de la politique européenne de voisinage », Communication conjointe au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité et aux Comités des régions, Commission européenne, SWD(2015) 500 final, 18 novembre 2015, p. 3.

²⁰ *Ibid.*, p. 2.

l'autorité étatique s'est effondrée et où un sentiment de marginalisation politique et socioéconomique prévalait²¹ ».

C'est le même son de cloche quelques mois plus tard, dans la révision de la PEV susmentionnée, publiée à la fin de l'année 2015 après les attentats de novembre : « Plus que jamais après les attaques terroristes du 13 novembre à Paris, il apparaît nécessaire d'intensifier notre coopération avec nos voisins dans ces domaines. L'avènement d'une mobilité sûre et légale et la lutte contre les migrations clandestines, la traite et le trafic d'êtres humains constituent aussi des priorités²² ».

Du côté du Parlement, sa compétence institutionnelle limitée en matière de PESC ne lui a pas permis de se saisir pleinement du sujet de la démocratisation en Syrie, ni de se faire entendre des États membres en la matière. Ce n'est donc que par le biais humanitaire que le Parlement a finalement pu pleinement s'impliquer. Il est ainsi intervenu à partir de 2013 pour soutenir les efforts humanitaires au Moyen-Orient – notamment par une « aide macro-financière à la Jordanie » (2013/0128(COD)) qu'il renouvellera en 2016 (2016/0197(COD)) – mais aussi, élément notable de ce processus de refocalisation sur l'Europe, à destination des États membres de l'UE eux-mêmes : création d'un Fonds asile, migration et intégration (FAMI) destiné notamment au Régime d'asile européen commun (RAEC) (2011/0366(COD) ; 2013/2504(RSP) ; 2018/0371(COD)), ou lancement d'une procédure législative qui établit un « Cadre de l'Union pour la réinstallation » (2016/0225(COD)).

La privation du Parlement européen de compétences en matière de politique étrangère a donc participé également, bien qu'indirectement, à l'abandon progressif du soutien à la démocratisation en faveur d'une concentration sur la gestion humanitaire et sécuritaire de la crise.

²¹ "Elements for an EU regional strategy for Syria and Iraq as well as the Da'esh threat", Communication conjointe au Parlement européen et au Conseil, Commission européenne, JOIN (2015) 2 final, 6 février 2015, p. 3.

²² « Réexamen de la politique européenne de voisinage », *op. cit.*, p. 3.

Attentats, antiterrorisme et transformation stratégique

La lutte antiterroriste a été le vrai « *game changer* » de la stratégie des Européens vis-à-vis de la crise syrienne, quelle qu'ait été leurs divergences dans la période 2012-2013. La sécurité des nations est le sujet le plus sensible du champ politique, et ce n'est donc guère surprenant, mais pas nécessairement pertinent, que l'attention des chancelleries ait porté sur la gestion des effets de la crise, plutôt que sur les origines de celle-ci.

Vingt-six États européens, membres ou non à l'UE se sont engagés activement dans le volet humanitaire mais aussi dans le volet militaire du Groupe de forces armées multinationales de l'opération « Inherent resolve » (Combined Joint Task Force Operation Inherent Resolve, CJTF-OIR) qui a pour but de lutter contre l'État islamique et non plus de soutenir une démocratisation de la Syrie. Certains, comme la France, ont dû réorienter leurs priorités, engageant des interférences entre renseignement intérieur et extérieur, et ont choisi de participer également aux missions d'opérations spéciales (Special Operations Joint Task Force for Operation Inherent Resolve, SOJTF-OIR), qui ont bénéficié de l'effet d'entraînement d'un engagement américain disposant de financements significatifs²³.

Le phénomène djihadiste inquiète l'Europe, qui craint qu'il ne se propage sur son territoire, alors que sur la seule année 2017, plus de 200 attaques y ont été déjouées, manquées ou réalisées²⁴. L'EI est au centre des appréhensions, et notamment la difficulté de résorber ses dernières poches près de Deir al-Zor, son passage en clandestinité et sa propagation dans différentes régions du monde, ce qui constitue déjà un écueil colossal. Le maintien d'al-Qaida est également un sujet d'attention, mais ce qui inquiète aussi vis-à-vis de la Syrie, c'est la présence d'autres groupes salafistes djihadistes tels que le Jabhat al-Nosra et ses alliés d'Hayat tahrir al-Cham, le Hezb al-Islami al-Turkustani, Tanzim

²³ "Civilian budget analyst supports Special Operations task force in Kuwait", Defense Information Systems Agency, 5 octobre 2018, <<https://bit.ly/3dHzBIA>> (consulté le 12 mars 2019).

²⁴ "EU fight against terrorism", Conseil européen & Conseil de l'Union européenne, <<https://bit.ly/3aIQbzS>> (consulté le 13 mars 2019).

Hourras al-Din, ou même de groupes autonomes et non alignés mais idéologiquement proches, tels que Foursan al-Din.

L'engagement européen est donc allé bien au-delà du CJTF-OIR, s'appuyant sur des outils toujours plus nombreux pour lutter contre le terrorisme. Ce déploiement a certes été impulsé par la lutte contre l'État islamique, mais il s'inscrit dans un phénomène plus large de prise de conscience et d'actions internationales considéré comme « guerre de l'Europe contre le terrorisme²⁵ » dans son voisinage élargi, du Mali à l'Irak. Mais les actions européennes ne se sont pas réduites aux opérations militaires extérieures des États membres, qui ont également mobilisé et/ou réformé leurs services de renseignement, de police, de justice et pénitentiaires et qui ont travaillé sur les possibilités de déradicalisation, de prévention et de lutte contre la propagande.

Les institutions européennes ont aussi été mises à contribution, l'UE se déclarant « pleinement engagé[e] dans la lutte contre le terrorisme, à l'intérieur et à l'extérieur de l'Union²⁶ », avec la création de structures antiterroristes dans les délégations de l'UE les plus sensibles à l'étranger et la mise en œuvre des Plans d'action antiterroriste avec certains pays partenaires du voisinage (Jordanie, Liban, Égypte, Israël, Tunisie), de projets de prévention et de lutte contre l'extrémisme violent, de partenariats avec des institutions et des associations pour mieux comprendre les processus de radicalisation, de mesures de coopération judiciaire, de contrôle des frontières européennes, de lutte contre la prolifération des armes (avec notamment des règles pour l'exportation), le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, et enfin la transcription dans la loi de la résolution 2253 du CSONU adoptée en 2015.

²⁵ Anthony Dworkin, "Europe's war on terror", European Council on Foreign Relations, 23 juin 2017, <<https://bit.ly/3bWlYxt>> (consulté le 12 mars 2019).

²⁶ "EU actions to counter Da'esh", Factsheets, SEAE, 11 juillet 2018, <<https://bit.ly/2UUMxvT>> (consulté le 13 mars 2019).

Aide humanitaire, migrations et protection

La question des réfugiés syriens a été un peu moins déterminante, en tant que tel, dans la stratégie européenne à l'égard de la Syrie. Trois raisons expliquent cela.

Tout d'abord, la question migratoire s'est posée à l'UE bien avant que l'État islamique n'apparaisse, les réfugiés fuyant déjà en nombre la répression du régime. Environ la moitié des réfugiés syriens aujourd'hui enregistrés au Moyen-Orient (2,82 millions sur 5,68)²⁷ par le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (UNHCR) l'étaient déjà été au moment de la déclaration de califat à la mosquée al-Nouri de Mossoul par Abou Bakr al-Baghdadi. Par ailleurs, les exactions du régime se sont largement poursuivies par la suite. Ainsi, l'UE était déjà confrontée au problème humanitaire constitué par les réfugiés syriens au Moyen-Orient, qui a participé de la montée en puissance de la Direction générale pour la protection civile et les opérations d'aide humanitaire européennes de la Commission européenne (ECHO) sur la crise syrienne par rapport à la DG NEAR, chargée de la PEV.

La deuxième raison est que la majeure partie des Syriens qui ont fui la répression et la guerre se sont réfugiés dans les pays du Moyen-Orient : 3 644 342 en Turquie, 946 291 au Liban, 671 551 en Jordanie, 253 085 en Irak et 133 028 en Égypte. L'Europe en comptait en 2016 environ un million²⁸ à la recherche « sécurité, de justice et de transition politique²⁹ ». Par la suite, le flux s'est tari, le passage vers le Vieux Continent étant ensuite réduit et les réinstallations vers les pays européens étant passablement limitées.

Enfin, troisième raison : même si au climax de la « crise des réfugiés », culminant en 2015 (le flux de réfugiés connaîtra une légère baisse en 2016 puis drastique en 2017³⁰), le

²⁷ "Trend of Registered Syrian Refugees", Operational portal, UNHCR, 28 février 2019, <<https://bit.ly/2xEpUUG>> (consulté le 13 mars 2019).

²⁸ Sarah Diffalah, « Turquie, Liban, Europe... Où vont les réfugiés syriens ? », *Le Nouvel observateur*, 9 février 2016, <<https://bit.ly/39E5Nmy>> (consulté le 13 mars 2019).

²⁹ Salam Kawakibi et Josselin Dravigny, « Exils syriens en Europe, entre processus de politisation "à distance" et défi de l'accueil », *Migrations Société*, Vol. 30, No. 174, octobre - décembre 2018, p. 100.

³⁰ "Asylum applications (non-EU) in the EU-28 Member States, 2006-2017", Eurostat, Asylum Statistics, <<https://bit.ly/2X2QZeB>> (consulté le 13 mars 2019).

nombre de demandeurs d'asile syriens était relativement conséquent, il ne représentait en 2016 que 28 % des premières demandes d'asile déposées sur le continent³¹.

L'Europe est un bailleur de fonds indispensable au regard de la crise humanitaire qui a touché les réfugiés syriens et les pays d'accueil au Moyen-Orient, au travers du fonds fiduciaire régional dit « fonds Madad » (600 millions d'euros)³². Par ailleurs, l'UE a accueilli un nombre significatif de réfugiés syriens, bien que modeste au regard du nombre de réfugiés présents au Moyen-Orient et de la population européenne.

Deux pays se sont illustrés dans leur politique d'asile à l'égard des Syriens : l'Allemagne et la Suède. À l'inverse, plusieurs États ont été accusés d'entraver volontairement le passage des migrants (il faut être sur le territoire d'un État pour lui demander l'asile, ce qui induit la nécessité de s'y rendre, avec ou sans visa), de les confiner plus ou moins volontairement dans des lieux indignes, de restreindre les politiques publiques dédiées à l'asile, de ne rien faire pour sauver ceux qui se mettent en danger pour entrer sur un territoire européen (cf. notamment le remplacement de l'opération Mare nostrum par l'opération Triton³³, ou encore l'aide fournie à la Turquie, avec des enveloppes de 3 milliards d'euros, pour éviter que les Syriens ne passent par les îles grecques³⁴), de n'autoriser que peu de réfugiés à s'installer sur leur territoire et de s'opposer à tout accord instituant un système de répartition des réfugiés entre les États membres.

Ainsi, à la demande de protection internationale et à l'attractivité des démocraties européennes, l'Europe a répondu par un traitement des demandes d'asile effectif mais entravé, révélant un comportement isolationniste qui questionne les principes humanistes du continent, mais en finançant néanmoins massivement l'aide humanitaire

³¹ « 1,2 million primo-demandeurs d'asile enregistrés en 2016 », Eurostat, Communiqué de presse 46/2017, 16 mars 2017, <<https://bit.ly/2UUN0hD>> (consulté le 13 mars 2019).

³² « L'UE et la crise migratoire », Commission européenne, juillet 2017, <<https://bit.ly/3aDQAU2>> (consulté le 13 mars 2019).

³³ Salvatore Aloise, « L'échec de l'opération Triton », Arte, 4 mars 2015, <<https://bit.ly/2WYXfnT>> (consulté le 13 mars 2019).

³⁴ « Turquie. L'Union européenne débloque trois nouveaux milliards d'euros pour les réfugiés », *Ouest France*, 14 mars 2018, <<https://bit.ly/2wWm60W>> (consulté le 13 mars 2019).

au Moyen-Orient. Ce phénomène illustre les dilemmes profonds engendrés par la crise syrienne et auxquels font face les sociétés européennes.

Conclusion

Par ses prises de position dispersées ou coordonnées, l'Europe a affirmé la force de ses valeurs tout autant qu'elle les a questionnées. Ses actions ont été à la fois très limitées en termes de soutien à la démocratisation, très engagées en matière d'antiterrorisme et indispensables, mais isolationnistes, en termes humanitaires.

De ce bilan contrasté, tout à fait insuffisant pour constituer une Europe puissante mais irremplaçable pour la gestion de crise dans son voisinage, un certain nombre d'enseignements peuvent être tirés.

1. *De l'action limitée à la gestion de crise*

Les attaques terroristes et l'arrivée d'un nombre significatif de réfugiés sur le territoire européen ont achevé de fixer le *statu quo*. Si « créer les conditions pour une transition politique inclusive en Syrie et une stabilité durable » a toujours officiellement figuré parmi les priorités de l'UE, cet objectif a été concrètement et politiquement relégué au second plan au profit de deux priorités qui se sont imposées comme des urgences politiques aux dirigeants européens : « parer la menace constituée par Daech et les autres groupes terroristes à la stabilité régionale et internationale » et « calmer la souffrance humaine causée par la violence en cours et les déplacements »³⁵. De ce fait, l'UE est passée d'une action résolue, unitaire et cohérente à la gestion des retombées sur le continent d'une crise non maîtrisée.

2. *Division des cultures stratégiques européennes*

L'enseignement porte également – et peut-être avant tout – sur les divergences de cultures stratégiques entre les États européens. L'unité européenne a en effet éclaté en

³⁵ "Elements for an EU regional strategy for Syria and Iraq as well as the Da'esh threat", *op. cit.*, p. 6.

raison des volontés interventionnistes du couple France-Royaume-Uni et des réticences de pays d'Europe centrale et du Nord.

3. Divergence entre intérêts nationaux et action communautaire

Les divergences européennes sur le dossier syrien découlent aussi du fait que les États ne partagent pas nécessairement les mêmes intérêts. Non que sur cette question leurs intérêts aient été contraires, mais certains États membres n'avaient pas nécessairement intérêt à renforcer le *soft power* envers la Russie par exemple (qui aurait pu s'empressement de répliquer en menaçant d'interrompre la fourniture de gaz aux pays d'Europe centrale et des Balkans), et encore moins à mettre en œuvre des solutions encore plus interventionnistes, à savoir une opération militaire, qu'elle soit punitive ou de *peacemaking*.

4. Un soft power pas assez efficace

Face à une autre crise pourtant, l'unité première et la force de l'engagement en faveur de la démocratisation auraient pu signer un franc succès pour l'UE. Mais le déploiement de ses sanctions, aussi résolues, progressives et fortes furent-elles, n'a pas suffi, et ce en raison de l'adaptation – du pari même, tant son maintien semblait alors improbable, ou même de la « résilience autoritaire » – du régime syrien et de la protection diplomatique, politique, économique et militaire dont il a bénéficié. De ce fait, une refondation du *soft power* européen semble nécessaire dans des conflits aussi complexes et exacerbés, avec, par exemple, la possibilité d'une extension des sanctions aux soutiens du régime visé afin d'empêcher toute accommodation aux sanctions. Mais on en revient alors au point précédent, à savoir que certains États européens trouveraient certainement matière à s'opposer à une telle extension du fait de leurs intérêts propres.

5. L'emploi du hard power en question

De fait, une des principales questions est la décision de ne pas faire usage du *hard power* jusqu'au lancement de l'opération « Inherent resolve » en 2014. D'autres options étaient pourtant envisageables, répondant aux missions de Petersberg/Lisbonne (rétablissement de la paix, maintien de la paix, missions civilo-militaires, désarmement, conseil et

assistance militaire, prévention des conflits, stabilisation post-conflits), ou aux schémas stratégiques établis pour mettre un terme aux guerres de Bosnie et du Kosovo, plus offensifs et problématiques concernant la légalité de l'intervention. Mais on retombe ici sur le point 3 – le peu d'intérêt – et sur le point 4 – le peu d'appétence – de certains États membres pour ce type de solution, en général ou dans le cas d'espèce.

6. L'humanitaire, indispensable mais non capitalisé dans le mix stratégique

Un des éléments les plus étonnants est le fait qu'en dépit de l'assistance humanitaire considérable fournie par l'UE, celle-ci ne joue pas, *de facto*, un rôle central dans les négociations sur l'avenir de la Syrie. Si sa voix est écoutée, elle n'est toutefois pas l'entité la plus affirmée du processus de Genève, dont elle entend pourtant défendre la légitimité. Cela signifie que l'action humanitaire de l'UE n'est pas considérée comme vecteur de puissance stratégique, mais comme un simple devoir moral – et c'est d'ailleurs comme cela que c'est vu par différentes parties au conflit – ce qui induit une perte énorme d'influence qui pourrait être mise au service de l'action collective pour forcer, par exemple, une stabilisation du conflit.

7. L'antiterrorisme européen en progression relative

Une avancée toutefois, est la prise de conscience et l'engagement des Européens, nationalement ou collectivement, en matière de lutte antiterroriste. La construction conjointe de priorités partagées, d'actions communes et d'une culture collective participe à la maturation stratégique du continent. Elle renforce également ses facultés d'adaptation aux nouveaux risques, même si l'ampleur de ces derniers nécessite des efforts conséquents afin de protéger les populations européennes et, indirectement, d'éviter la récupération du sujet par les forces populistes.

8. L'impact du populisme sur l'ordre européen

Comme l'indique la Commission des questions politiques et de la démocratie de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, le conflit syrien « a un impact déstabilisateur non seulement sur le Proche-Orient et le monde arabe, mais également

sur le continent européen³⁶ ». Le principal effet politique des conséquences matérielles du conflit, à savoir les attentats et l'afflux de réfugiés, est la montée en puissance des partis populistes identitaristes sur l'ensemble du continent.

Que les États aient été ou non touchés par les attentats, ils ont connu une montée du populisme, phénomène contagieux même sans accueillir beaucoup de réfugiés, ce qui indique qu'il s'agit d'un phénomène clairement continental (qui s'inscrit, au-delà même de l'Europe, dans un contexte global favorable à ces forces politiques), provoqué ici par ces deux phénomènes spécifiquement européens que sont le terrorisme et les migrations. Or les partis populistes identitaristes d'extrême droite sont à même d'influencer la politique syrienne de l'UE, à laquelle ils sont profondément défavorables, par automatisme oppositionnel mais aussi en raison de leurs positions anti-interventionnistes, et parfois de leurs affinités assumées avec le régime syrien. À ce titre, les élections européennes de 2019 constitueront un test historique susceptible de bouleverser non seulement la politique syrienne de l'Europe, mais aussi l'UE elle-même, ce qui signifierait que non seulement l'Europe n'a pas réussi à influencer le cours du conflit syrien, mais que celui-ci aurait participé significativement à modifier l'Europe.

9. La Russie renforcée

Un acteur de la crise syrienne qui est avantagée, vis-à-vis de l'Europe comme vis-à-vis de son positionnement stratégique au Moyen-Orient, au regard de l'ensemble des points précédents, est la Fédération de Russie. Non seulement elle a réussi à court-circuiter l'UE, mais elle a ostracisé la France et le Royaume-Uni, membres du CSNU, puissances nucléaires et militaires significatives de l'UE, tout en impliquant les forces militaires européennes contre l'EI, et en bénéficiant de surcroît des retombées politiques de la crise syrienne en Europe, la vague populiste lui étant largement favorable.

10. L'Iran avantagé

³⁶ « La situation en Syrie et ses effets sur les pays voisins », Commission des questions politiques et de la démocratie, Conseil de l'Europe, AS/Pol (2019) 07, 25 février 2019, p. 2.

Le retrait européen a permis à Téhéran d'avoir les coudées franches dans le pays, à ceci près que les forces occidentales sont toujours présentes, en parapluie, dans le Rojava, ce qui entrave la continuité territoriale régionale dont l'Iran entend jouir dans la région (« croissant chiite »). Toutefois, ce dernier a suffisamment bien manœuvré pour accroître son influence en Syrie au travers d'un contrôle territorial et sécuritaire, tout en préservant ses bonnes relations avec les Européens en adoptant une position légaliste responsable au regard du Plan d'action global commun (JCPOA) relatif à son programme nucléaire.

11. Un processus de Genève légitime mais dans l'impasse

L'Europe a toutefois défendu vaillamment et sans faillir un élément primordial, à savoir la légitimité des Nations unies et leur rôle unique dans la résolution de conflit. Si le processus de Genève n'a pas abouti, ce n'est certainement pas du fait des Européens ni de l'ONU. Et le fait que l'Europe défende cette enceinte et ne cède pas aux sirènes d'Astana ou de Sotchi – ou elle n'était, semble-t-il, guère conviée – est un signal fort de la permanence d'un ordre international fondé sur la coopération, la négociation et le consensus.

12. La dérégulation de l'ordre international

Il découle du point précédent que la position européenne à l'égard de l'ONU n'a pas suffi à défendre un ordre international éminemment affaibli par la crise syrienne, qu'il s'agisse des pratiques de belligérance, des violations du droit international et des résolutions du CSONU ou de l'Assemblée générale, ou encore de l'impunité complète.

13. La tentation de la normalisation

Dans un tel contexte, une normalisation diplomatique avec le régime syrien, aussi tentante soit-elle pour un certain nombre de chancelleries arabes encore fermement opposées, encore récemment, à Damas, constituerait une aggravation de la dérégulation de l'ordre international et même un encouragement dans cette voie. Par ailleurs, les arguments susceptibles de pousser en ce sens, à savoir que cela constituerait un mal nécessaire pour lutter efficacement contre le terrorisme et favoriser le retour des réfugiés, relèvent du leurre et de la manipulation.

14. Deux options de sortie par le haut toujours possibles : justice post-conflit et conditionnalité de la reconstruction

Même si elle est politiquement en retrait, grâce au maintien cahin-caha de ses positions de principe, à sa prise de responsabilité dans la lutte antiterroriste et la gestion humanitaire, l'UE bénéficie encore d'une crédibilité sur le dossier syrien. Elle en est même un « acteur clé³⁷ », qui dispose de la puissance nécessaire pour se positionner au cœur d'un processus de résolution de conflit défaillant depuis le 15 mars 2011. Cette crédibilité et cette éthique permettent encore aujourd'hui à l'Europe d'agir pour une sortie du conflit par le haut. Il est fondamental que les violations graves et systématiques des droits de l'homme et du droit international humanitaire, d'abord par le régime mais aussi par certains groupes armés radicaux, soient traduits en justice pour préserver un ordre international cohérent, stable et allant dans le sens de la démocratie. Par ailleurs, la question de la reconstruction n'est pas anodine, et n'est pas un simple déblocage supplémentaire de finances, mais c'est une possibilité, comme l'entendent la France et l'Allemagne, de mettre en œuvre la stratégie de l'UE pour la Syrie de 2017, autrement dit de « mettre un terme à la guerre en amorçant une véritable transition politique³⁸ ».

³⁷ Bassma Kodmani, "Europe Is the Key Player in Syria: An Alternative Template for Transition", Policy Alternatives, Arab Reform Initiative, 4 octobre 2018, <<https://bit.ly/3blylrc>> (consulté le 13 mars 2019).

³⁸ « Le Conseil adopte la stratégie de l'UE pour la Syrie », Art. 3.a., Conseil de l'Union européenne, 3 avril 2017, <<https://bit.ly/3dSmU7Q>> (consulté le 13 mars 2019).