

*L'UE face à la crise des réfugiés syriens:
La mitigation des effets comme instrument de prévention des conflits ?*

Communication au congrès bisannuel de l'ECSA-C
Montréal, 8-10 mai 2014

Etude en cours, texte non abouti. Merci de ne pas citer en l'état !

Tout commentaire est le bienvenu

Le début des révoltes arabes qui ont secoué, à partir de décembre 2010, plusieurs pays arabes en Afrique du Nord et au Moyen-Orient a démenti ce mythe, quelque peu orientaliste, d'un monde arabe fossilisé, imperméable aux évolutions de l'histoire car dominé par des régimes autoritaires gouvernant des sociétés archaïques, pétries de religiosité et passives. Quelle qu'en ait été la trajectoire, chacune de ces révoltes a montré non seulement la diversité des pays arabes, mais également l'ampleur des enjeux sociaux, politiques, économiques, religieux, culturels qui tiraillent, même de manière souterraine, les différentes sociétés concernées, ainsi que le potentiel d'instabilité dans le très proche voisinage de l'Union européenne (UE). Pourtant, les Européens avaient ambitionné dès les années 1970 déjà d'appriivoiser ce voisinage, adoptant au travers de la première Politique méditerranéenne globale une politique étrangère structurelle, c'est-à-dire une politique étrangère de moyen et long terme visant à stabiliser l'environnement politique et sécuritaire dans lequel évolue une entité en cherchant à influencer les structures économiques et sociales de ses partenaires perçus comme fragiles¹. Or les événements liés aux différents "Printemps arabes" et, dans certains cas, les crises prolongées sur lesquelles ces derniers ont débouché, dégradent considérablement et durablement l'environnement sécuritaire de l'UE de même qu'ils démontrent l'étendue de l'échec de la coopération menée pendant plusieurs décennies en vue d'amener ses voisins vers des réformes politiques et économiques, l'ampleur de la complicité avec les régimes en place ainsi que la grande distance avec les sociétés de la région.

L'ensemble de ces événements recelait, dans l'absolu, le potentiel d'une remise en question très profonde des approches de l'UE à l'égard de ses voisins du sud et de l'est de la Méditerranée. Or, de l'avis de la grande majorité des observateurs, la réponse européenne à ces situations très complexes est restée fort limitée au regard des défis induits et n'a certainement pas connu de rupture commensurable à celle apportée par les "Printemps arabes". Le caractère largement attentiste et réactif de l'approche européenne à l'égard de ses partenaires arabes n'indique pas une évolution de sa politique étrangère qui lui permettrait de jouer un rôle plus affirmé, que ce soit en matière d'accompagnement des réformes politiques, sociales ou économiques ou bien en matière de gestion de crises. Chaque situation pourrait presque être invoquée pour illustrer ce constat, mais le cas syrien, par son caractère paroxystique, multidimensionnel, tout à la fois régionalisé et internationalisé, est particulièrement intéressant.

Cette recherche (encore à un stade très précoce²) tente précisément, au travers de cette crise dans la crise que "constituent" les réfugiés syriens, d'interroger la réponse de l'UE ainsi que sa contribution "à la paix, à la sécurité, (...) à la protection des droits de l'homme, (...) ainsi qu'au strict respect et au développement du droit international, notamment au respect des principes de la charte des Nations unies" (Traité de Lisbonne, art. 2, § 5). L'aspect humanitaire de cette crise est majeur : sur les 22 millions que comptait en 2011 le pays,

¹ Mario Telò, "Reconsiderations: Three Scenarios", dans Mario Telò (dir.), *European Union and the New Regionalism: Regional actors and global governance in a post-hegemonic era*, Aldershot, Ashgate, 2001.

² En effet, sous-théorisée pour l'instant, cette recherche doit en outre être approfondie par la conduite d'une série d'entretiens auprès d'acteurs européens en Europe, notamment à Bruxelles, mais aussi sur le terrain. Certaines données ont déjà été recueillies auprès de certains acteurs pertinents lors d'un terrain à Beyrouth en février 2014 conduit toutefois dans le cadre d'une recherche centrée sur un autre questionnement, mais elles n'ont pas été récoltées de manière systématique et doivent donc être complétées. En outre, le référencement devra être complété ultérieurement.

plus d'une centaine de milliers sont morts dans des violences directes ; plus de 4.25 millions de personnes ont grossi les rangs des déplacés internes ; et près de 2.7 millions de réfugiés ont fui vers les pays limitrophes, en particulier au Liban et en Jordanie. Rien que de par son importance numérique, ce problème humanitaire est générateur de tensions. Quand on ajoute à l'équation la grande fragilité de ces deux pays d'accueil et leur volatilité politique, tant le problème humanitaire que ses effets potentiels s'alourdissent. En effet, le Liban et la Jordanie sont tous deux traversés par des lignes de fracture pouvant aisément dégénérer en conflits politiques et/ou sociaux en raison du débordement des dynamiques conflictuelles syriennes et de l'afflux massif de réfugiés.

L'UE et ses Etats membres se sont fortement impliqués dans la réponse à la crise humanitaire des réfugiés syriens, y compris dans les pays voisins, et revendiquent être les premiers pourvoyeurs d'aide au profit des réfugiés et des pays d'accueil. Cette communication cherchera à apprécier la teneur de cette implication au regard de la complexité des situations et à comprendre les logiques qui sous-tendent cet engagement, notamment dans les dimensions qui visent à mitiger l'impact économique et social de l'afflux de réfugiés sur les communautés locales. Elle s'interrogera en particulier sur le potentiel de cette action en tant qu'instrument de prévention des conflits. Ce faisant, elle pose l'hypothèse que, inhibée par un certain nombre de dynamiques découlant les unes de la situation locale, les autres des pesanteurs institutionnelles et politiques internes à l'UE³, l'action européenne tente certes d'atténuer les effets des plus aigus de la crise mais demeure trop modeste par son volume et limitée dans ses dimensions pour constituer un réel instrument de prévention des conflits potentiels. La première partie de ce papier vise à restituer l'ampleur de la crise des réfugiés syriens tandis que la deuxième rend compte de la teneur des réponses internationales à la crise, en particulier celle des Européens. Le troisième point s'attelle à la mise en perspective, au regard de la complexité des enjeux et de la volatilité des situations locales, des limites de l'approche européenne.

I. Le conflit syrien, la crise des réfugiés et leurs débordements

Le conflit syrien est l'un des plus sévères de la période récente, non seulement au regard de son intensité, mais également en raison de la crise des réfugiés qu'il suscite, la pire depuis le génocide rwandais selon l'ONU⁴. Pour en apprécier toute la sévérité et le potentiel d'aggravation, il convient d'aller au-delà des formules choc pour en montrer les diverses réalités, de manière à pouvoir ensuite pointer les domaines sur lesquels se concentre l'action européenne et ceux moins pris en compte.

Dans les premières semaines des "Printemps arabes", Bashar al Assad s'était convaincu que la Syrie resterait à l'abri de révoltes comparables en raison de la convergence entre les convictions idéologiques du régime et celles de la population⁵. Le cercle vicieux "manifestations / répression" qui s'enclenche à la mi-mars 2011 démontrera peu de temps après l'ampleur de l'erreur du président syrien. Dès les toutes premières semaines de la révolte, cette dernière prend des allures assez comparables à celle de Libye par le choix que fait le régime d'une réponse militaire sans état d'âme face à ceux qu'il présente comme des "agents terroristes" manipulés de l'extérieur pour déstabiliser le pays. Mais les réactions de la communauté internationale sont, dans le cas syrien, autrement plus hésitantes et indécises que dans le cas libyen.

Le conflit en Syrie est ainsi devenu une guerre totale dans laquelle les principaux belligérants – le régime d'une part, les "rebelles" d'autre part – cherchent l'annihilation l'un de l'autre. En outre, la violence est géographiquement étendue et "mobile", et quasiment incessante. Les civils en sont les premières victimes et les acteurs du conflit ne semblent s'imposer aucune retenue dans l'utilisation d'armes mortelles et génératrices de grandes souffrances, ainsi que de méthodes allant d'un recours massif à la torture à celle de la famine comme stratégie de guerre. Cette violence a d'ailleurs augmenté exponentiellement avec la multiplication des parties au conflit. Si, tout au début, et en dépit des affirmations du pouvoir en place, la crise opposait le régime à des citoyens largement désarmés entrés en rébellion contre lui, elle s'est, depuis, largement complexifiée en raison de l'irruption de toute une série de nouveaux acteurs. Ce foisonnement d'acteurs se distingue par deux grandes caractéristiques : d'une part, la montée en puissance de groupes animés par une idéologie islamiste plus ou moins radicale – en particulier le salafisme djihadiste –, d'autre part, la « transnationalisation » de nombreux groupes, c'est-à-dire l'afflux de militants venus de l'étranger, proche ou lointain, venant se battre aux côtés de ceux dans le combat desquels ils se reconnaissent en Syrie. La configuration se corse tant et plus avec l'implication, souvent plus ou moins discrète et indirecte, d'un

³ Cette dimension n'est pas traitée de manière extensive dans cette première version.

⁴ "Réfugiés syriens : la pire crise depuis le génocide rwandais, selon l'ONU", *AFP*, 16 juillet 2013.

⁵ "Interview with Syrian President Bashar al-Assad", *The Wall Street Journal*, 31 janvier 2011.

certain nombre d'acteurs régionaux et internationaux, en appui à l'un ou l'autre belligérant. Non seulement cela assure un apport de ressources renouvelées qui entretiennent, voire attisent le conflit, mais permet une hybridation entre les dynamiques conflictuelles régionales et celles locales. La conjugaison de tous ces éléments rend le conflit syrien particulièrement complexe et meurtrier. Si l'ONU a cessé de tenir le compte des victimes en juillet 2013 faute d'une capacité de vérification indépendante, l'Observatoire syrien pour les droits de l'homme estimait début avril 2014 que la barre des 150.000 morts avait été franchie⁶.

L'intensification des combats a contraint des millions de personnes à fuir, quand cela leur était possible, les zones de violence. Si plusieurs millions ont migré au sein même du territoire syrien, bien d'autres ont dû chercher une relative sécurité dans les pays alentours. Le Haut-Commissariat aux réfugiés recense 2.709.717 personnes, essentiellement réparties comme suit :

- 136.624 en Egypte,
- 219.579 en Irak,
- 589.752 en Jordanie,
- 714.552 en Turquie,
- 1.029.473 au Liban.

Si chacun de ces chiffres est, dans l'absolu, considérable, il ne pèse pas d'un même poids dans tous les pays. Eu égard à l'importance numérique de leurs populations respectives, l'Egypte (environ 87 millions), la Turquie (81.6 millions), et l'Irak (32.5 millions) sont moins fortement affectés que la Jordanie qui compte 7.9 millions d'habitants et le Liban qui en compte 5.8 millions⁷. Autrement dit, les réfugiés venus de Syrie pèsent aujourd'hui pour environ 7.46% de la population en Jordanie et 17.74% au Liban, ce qui est extrêmement lourd dans l'un et l'autre cas.

En Jordanie, où le pouvoir est relativement fort, le gouvernement a fait face à l'afflux de réfugiés de façon centralisée et organisée. Si une majorité de Syriens se retrouve dans les villes jordaniennes, trois camps ont été installés et sont gérés par le HCR⁸. Le contrôle des réfugiés est assez étroit, tant dans les camps qu'en dehors. Prudente, la Jordanie a adopté une approche assez restrictive : non seulement elle a interdit l'entrée de réfugiés palestiniens venant de Syrie⁹, mais elle a limité assez tôt l'accès à son territoire pour juguler le flot de Syriens. Profondément divisé et relativement peu maître de son territoire et en particulier de ses frontières, le Liban n'a pas réagi à l'intensification du flux de réfugiés à partir du printemps 2013 par l'établissement de camps proprement dits supervisés par l'Etat. Avec une double conséquence : l'apparition de camps de fortune et une grande dispersion des réfugiés un peu partout sur le territoire libanais. Si la gestion de la crise semble un peu mieux maîtrisée en Jordanie qu'au Liban, les deux pays ploient néanmoins sous cette pression démographique soudaine et exogène dont les conséquences se font ressentir sur une multitude de plans. Au niveau social et économique, les communautés d'accueil, c'est-à-dire celles qui se trouvent confrontées à la proximité voire à la mixité avec les réfugiés, se retrouvent à partager des ressources à l'origine déjà rares et à subir les effets de l'afflux de dizaines de milliers de personnes. En Jordanie, le prix des loyers a augmenté de 300% dans certaines villes frontières par exemple, les prix des produits de base ont explosé, de même que le taux de chômage. Les rationnements en eau et en électricité sont devenus plus fréquents¹⁰. Les services éducatifs et sanitaires sont fortement éprouvés. Il en va exactement de même au Liban, où la faiblesse structurelle du pouvoir central conduit, faute de proactivité dans la gestion de la crise, à l'aggravation de la situation, surtout en matière d'insécurité.

Dans le même temps, et en dépit du soutien de la communauté internationale, les réfugiés syriens ont des conditions de vie extrêmement dures : pauvreté ; difficulté d'accès aux services de base, y compris l'eau potable, l'électricité ; problèmes d'hygiène, avec des risques sérieux d'épidémies ; discriminations multiples. En outre, les Syriens sont, notamment au Liban, au cœur d'une augmentation de la délinquance et de la

⁶ "Death toll in Syria's civil war above 150,000: monitor", *Reuters*, 1^{er} avril 2014.

⁷ Ces données démographiques sont puisées dans le CIA World Factbook (<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/>, dernier accès 27 avril 2014).

⁸ Le troisième camp a été ouvert à la fin du mois d'avril 2014 conjointement par le gouvernement jordanien et le UNHCR.

⁹ Rappelons à cet égard que plus de la moitié de la population de Jordanie est d'origine palestinienne et que, dans les années 1960, le pouvoir jordanien s'était battu contre les activistes Palestiniens qui usaient librement de son territoire dans leur lutte anti-israélienne. Le bras de fer s'était achevé au profit d'Amman avec le déclenchement du fameux Septembre noir (1970) au cours duquel le royaume hachémite avait lancé une série d'opérations militaires pour se débarrasser des fedayins palestiniens et reprendre le contrôle du monopole de la force sur son propre territoire. L'épisode s'était soldé par plusieurs milliers de morts et l'expulsion, quelques mois plus tard, des derniers fedayins vers le Liban (cf. Christopher Dobson, *Septembre Noir*, Paris : Presses de la Cité, 1975).

¹⁰ Ilham Younes, "La Jordanie face à la crise syrienne", *Les clés du Moyen-Orient*, 10 février 2014, (<http://www.lesclesdumoyenorient.com/La-Jordanie-face-a-la-crise.html>, dernier accès le 27 avril 2014).

criminalité... une délinquance dont ils sont bien plus souvent les victimes que les auteurs. Des abus de toute sorte les visent, en passant de l'exploitation sexuelle à la prédation dans le cadre de trafics d'organes en passant par des expulsions arbitraires ici et là de la part de villageois libanais. La conjoncture est donc extrêmement sombre d'abord pour les réfugiés mais aussi pour les deux pays d'accueil qui, proportionnellement à leurs populations respectives, subissent l'essentiel de la crise.

II. Les réponses internationales et européennes à la crise des réfugiés

L'urgence humanitaire que crée la crise est incommensurable et la réponse de la communauté internationale est bien en-deçà des besoins¹¹. En 2013, ces derniers, tels qu'appréciés dans le cadre du Syria Humanitarian Assistance Response Plan (SHARP) et du Regional Response Plan (RRP) s'élevaient à 4.4 milliards de dollars américains (USD)¹². Ils n'avaient été couverts, à fin novembre 2013, qu'à hauteur de 62%. Pour 2014, les besoins ont été évalués à 4.26 milliards USD. Au 14 avril, le montant des contributions déboursées équivalait à 1.01 milliard, soit un peu moins de 24% de ce qui est nécessaire.

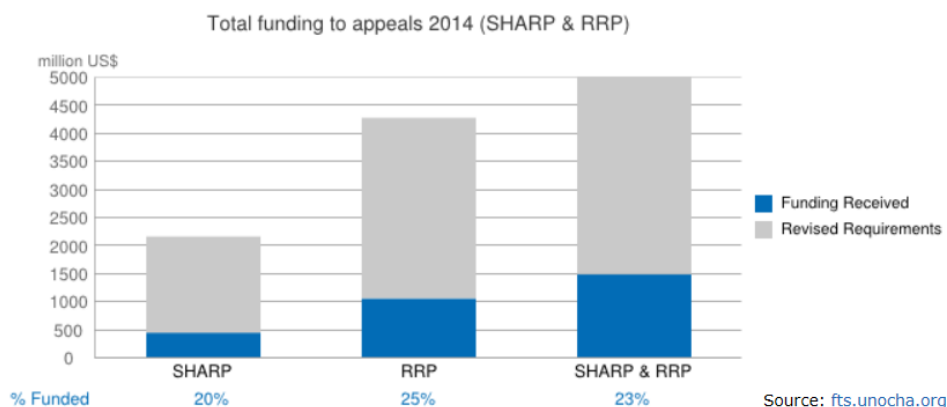


Figure 1. Le total des appels à financement (source : Financial Tracking System database, UNOCHA)

Les besoins sont donc extrêmement importants et les agences de l'ONU, qui sont en première ligne, n'ont cessé d'appeler au secours. Valérie Amos, secrétaire générale adjointe des Nations unies chargée des affaires humanitaires, avertissait récemment le Conseil de Sécurité que la situation désespérée de millions de personnes ne s'était guère améliorée mais risquait plutôt d'aller en se dégradant si les dynamiques actuelles n'étaient pas inversées¹³. De fait, l'on se retrouve face à une conjoncture où plusieurs millions de personnes vivent dans une insécurité multiforme et manquent de l'essentiel. Les principaux problèmes à traiter recensés par le SHARP sont parlants à cet égard. Dans la rubrique « Protection », figurent en tête des préoccupations les violences sexuelles et celles ciblant les enfants. Quant aux « Besoins de base et services », ils correspondent à ce qu'il y a de plus élémentaire : sécurité alimentaire, abris, santé et nutrition, accès à l'eau et à des installations sanitaires, éducation et moyens de subsistance¹⁴.

La situation est exponentiellement aggravée par la fragmentation des lieux où se retrouvent les réfugiés syriens et où l'action humanitaire ne peut se déployer qu'au gré d'innombrables contraintes à chaque fois. On peut, pour schématiser, identifier quatre grandes catégories de lieux, dont trois en Syrie. La première correspond à celle des zones sous contrôle du gouvernement, la deuxième aux zones sous contrôle des "rebelles" et la troisième aux régions que se disputent les belligérants. Les grandes agences humanitaires de

¹¹ Sauf précision contraire, tous les chiffres mentionnés dans le paragraphe suivant sont ceux récoltés sur le site Internet du Haut-Commissariat aux réfugiés de l'ONU (<http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php>).

¹² Le SHARP, qui cible les besoins sur le territoire syrien, est établi sur la base d'une coordination entre le gouvernement syrien, plusieurs agences de l'ONU, et une quinzaine d'organisations humanitaires qui ont été autorisées par Damas à agir sur le territoire syrien. Le RRP, qui cible les besoins découlant de la crise syrienne dans les pays voisins, est établi également, dans ses différents volets nationaux, avec les autorités des pays voisins.

¹³ Valérie Amos, "Syria Crisis : 'Situation for millions of desperate people has not improved,' says UN Humanitarian Chief", UN OCHA, 28 mars 2014 (<http://www.unocha.org/top-stories/all-stories/syria-crisis-%E2%80%9Csituation-millions-desperate-people-has-not-improved%E2%80%9D-says-un>, dernier accès le 28 avril 2014).

¹⁴ UNHCR et al., 2014 Syria Regional Response Plan. Strategic Overview, New York, UN, 2014 (<http://www.unhcr.org/52b170e49.html>, dernier accès le 29 avril 2014).

L'ONU ont, en principe, accès à tout le territoire, mais la situation d'insécurité dans les zones de combat ou bien dans celles où sévissent des groupuscules hostiles à la communauté internationale, ainsi que les restrictions que peut imposer le gouvernement dans les régions qu'il contrôle limitent grandement la portée de l'action humanitaire. Quant aux organisations humanitaires non-gouvernementales, elles ne sont qu'environ 15 à avoir été accréditées par les autorités syriennes et donc à être présentes dans les régions sous contrôle gouvernemental. Inversement, d'autres ONG même non accréditées par Damas tentent d'œuvrer, lorsque la sécurité le permet, dans les régions passées aux mains des rebelles, sachant que la situation peut être extrêmement variable selon l'identité et des dispositions de ceux qui contrôlent la zone. De plus, ces ONG restent généralement à proximité des frontières et dépendent donc assez largement des gouvernements des pays voisins. Cette dépendance est encore plus importante lorsque les ONG et les agences de l'ONU agissent dans la quatrième catégorie de lieux, c'est-à-dire sur le territoire de ces pays voisins. Les contraintes et la marge d'action peuvent varier considérablement. Ainsi, la Turquie a constamment cherché à rester maîtresse de la gestion des réfugiés alors que les autorités libanaises sont heureuses de laisser les acteurs tiers prendre en charge cette gestion autant que faire se peut. Bien évidemment, cette configuration éclatée rend la tâche des humanitaires fort complexe même si les agences de l'ONU ont établi avec chacun des pays concernés le volet qui le touchait dans le cadre du RRP.

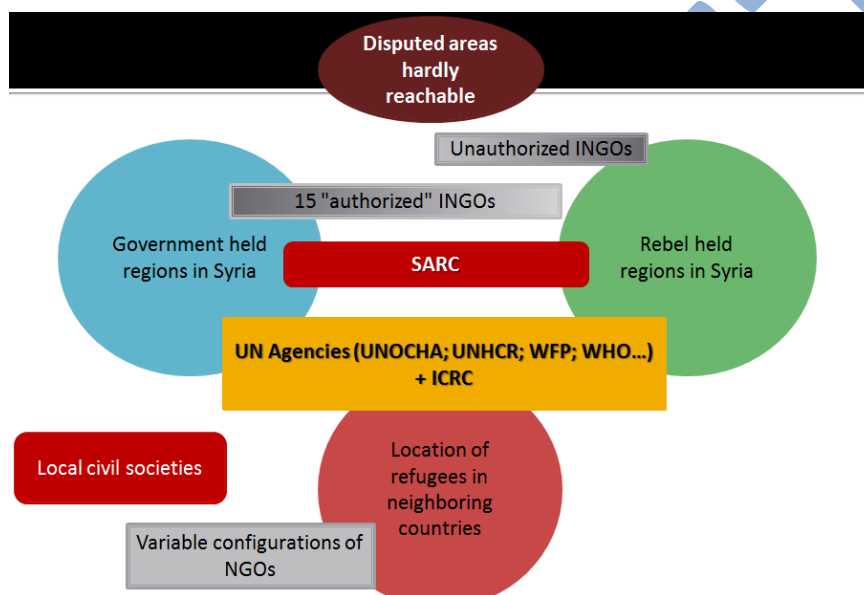


Figure 2. Schématisation de la fragmentation des lieux où doivent opérer les humanitaires et de la variabilité des intervenants (réalisée par l'auteur sur la base des données collectées en novembre 2013 ; le SARC désigne le Croissant rouge syrien).

Une fois établi ce double constat de la disproportion des aides octroyées par rapport aux besoins, et des difficultés liées à la fragmentation des terrains, qu'en est-il des acteurs impliqués dans le financement des aides délivrées par les agences humanitaires onusiennes et les ONG, et quelle est la part de l'UE et de ses Etats membres dans cet effort ? Il n'est pas aisé de compiler des données significatives aisément comparables pour plusieurs raisons. La première est que, souvent, les données ne sont pas systématiquement mises à jour ; l'on peut se retrouver soit avec des chiffres partiellement vieillissés, soit avec un ensemble de chiffres qui, pour différents donateurs, concernent des périodes non-identiques. Une autre raison est qu'il est parfois difficile de faire la part entre les aides promises, celles engagées, et celles réellement versées pour permettre l'action de terrain. En outre, il y a souvent des glissements d'une année à l'autre avec, par exemple, des sommes promises en 2013 mais versées uniquement en 2014, ce qui peut brouiller le décompte cumulatif. Pour ces différentes raisons, et quand bien même les données datent de plusieurs mois, il a paru plus prudent de se baser sur une étude comparée faite par le Guardian en septembre 2013 et qui, au regard de données plus récente mais moins systématiques compilées pour cette étude, montre bien les grandes tendances¹⁵.

¹⁵ Sean Anderson et Michael Comerford, "Syria humanitarian aid: Which countries give what?", *The Guardian.com*, Datablog, 6 septembre 2013. (<http://www.theguardian.com/news/datablog/interactive/2013/sep/06/syria-aid-who-gives-how-much>, dernier accès le 30 avril 2014). Les paragraphes suivants se basent sur les données compilées dans cette étude.

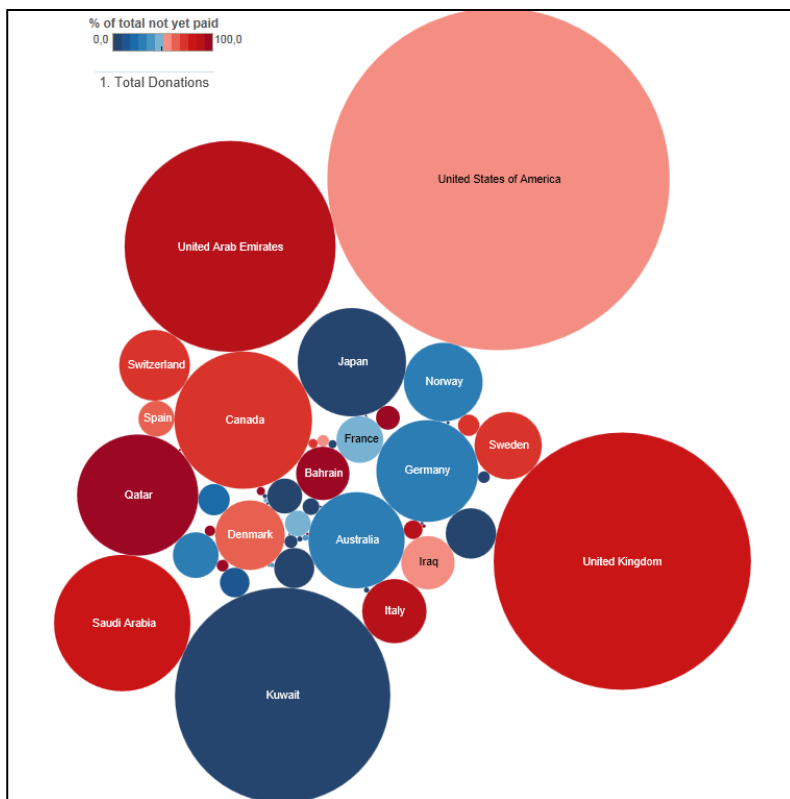


Figure 3. Total des dotations au 6 septembre 2013 (source : The Guardian)

Dans ce premier graphe (figure 3), la taille des cercles indique l'importance, dans l'absolu, des contributions promises par les pays les plus mobilisés dans le financement de l'aide humanitaire dans le cadre de la crise syrienne. La couleur indique quant à elle le pourcentage d'aide réellement déboursée : le bleu le plus foncé désigne les Etats qui sont près d'avoir versé toutes les donations, le rouge le plus soutenu signale les Etats qui ont débloqué un faible pourcentage de l'aide promise. Ainsi, le Koweït est l'un des plus gros contributeurs et se distingue par le fait qu'il avait, en septembre 2013, versé l'essentiel de l'aide consentie pour l'année. Plus importante en apparence, l'aide des Emirats Arabes Unis était loin d'avoir été intégralement versée. Les Etats-Unis n'avaient pour leur part réellement payé qu'environ 40% de l'aide, considérable, annoncée.

Si cette présentation graphique permet de bien visualiser l'importance des donations des principaux Etats, elle n'offre qu'une perspective assez brute des contributions. Les auteurs de l'étude ont recalculé l'importance de ces dernières au regard des PIB respectifs des pays, ce qui permet de montrer une réalité chiffrée substantiellement différente. Comme le montre le graphe suivant (figure 4), certains Etats disparaissent complètement eu égard à la faiblesse de leurs donations par rapport à leur PIB, tandis que d'autres apparaissent. D'autres encore, déjà présents dans le précédent graphe, voient leur importance augmenter (très considérablement dans le cas du Koweït) ou bien diminuer comme pour le Royaume Uni. L'intérêt de cette vision pondérée en quelque sorte par le PIB est de mieux mettre en valeur la teneur de l'effort consenti par certains acteurs, tout en soulignant la marginalité des contributions d'autres acteurs qui, pourtant, tels que le Qatar, la Russie ou encore la France "have been influential in shaping the international response to the conflict, [yet] are not funding their share of humanitarian aid"¹⁶.

¹⁶ Oxfam, "Top donor countries failing ordinary Syrians affected by the conflict with Syria appeals falling short by US\$2.7bn", Communiqué, Beyrouth, 19 septembre 2013 (<http://www.oxfam.org/en/pressroom/pressrelease/2013-09-19/top-donor-countries-failing-syrians-conflict-un-syria-appeals-falling-short>, dernier accès le 30 avril 2014).

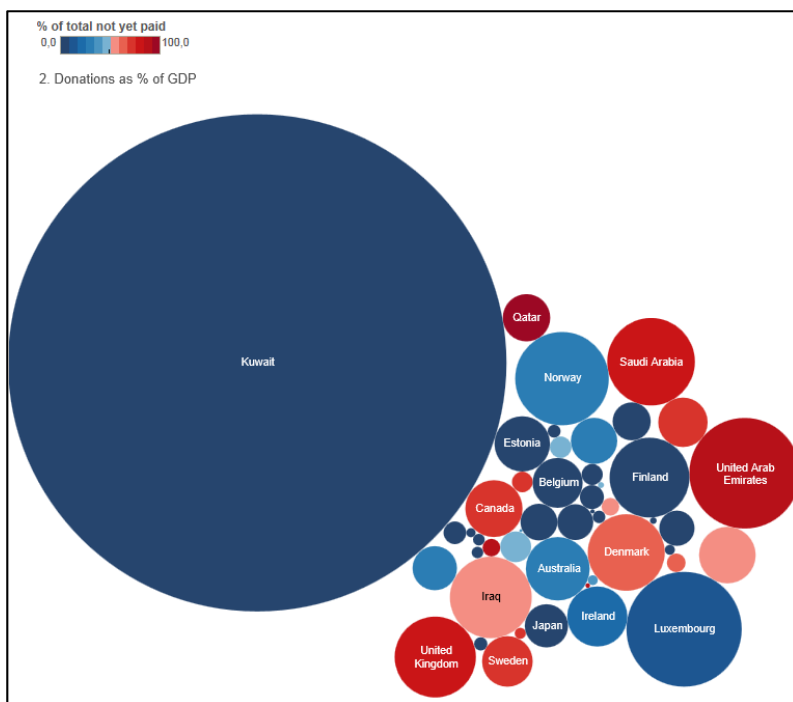


Figure 4. Total des dotations au 6 septembre 2013 en pourcentage par rapport aux PIB nationaux respectifs (source : The Guardian)

Il convient de noter que ces graphes n'intègrent pas la contribution de l'UE proprement dite, mais uniquement celle de ses Etats membres et ceci sur base nationale, donc non agrégée. Cette vision contraste avec l'affirmation, moult fois réitérée notamment par la Commissaire européenne à la coopération internationale et à l'aide humanitaire, Kristalina Georgieva, que l'UE est "le premier donateur" dans la crise syrienne¹⁷. Mais qu'en est-il lorsqu'on agrège l'ensemble de l'aide consentie par l'Union et les Etats membres ? Vers la mi-novembre 2013, cette aide européenne cumulée s'élevait à 1.55 milliards d'euros, dont 515 millions débloqués par les institutions de l'UE proprement dite, 1,04 milliards environ correspondant à l'addition de tout ce que les Etats membres ont individuellement promis¹⁸. A fin avril 2014, ces chiffres avaient évolué significativement, pour atteindre, en cumulé, 2.8 milliards d'euros, dont 1.5 milliard de la part des Etats membres, 615 millions du budget européen d'aide humanitaire, et 700 autres millions puisés dans d'autres instruments financiers proprement européens¹⁹. Ces chiffres agrégés permettent de mieux faire, en chiffres absolus, la comparaison par rapport à l'autre grand contributeur, les Etats-Unis qui n'en étaient au 7 novembre 2013 qu'à 1.35 milliard de dollars (soit environ 1 milliard d'euros selon la parité d'alors). L'écart s'est en outre creusé puisque, jusqu'au 10 avril 2014, la contribution américaine cumulée atteignait seulement 1.74 milliard de dollars (environ 1.27 milliard d'euros)²⁰.

Tant les Etats membres que l'UE, par l'intermédiaire des DG ECHO et EuropeAid de la Commission, confient leurs dotations à des organisations internationales professionnelles et mandatées dont l'action est conforme aux principes humanitaires, en tête desquelles le CICR et tout un ensemble d'agences onusiennes

¹⁷ Citée dans Commission européenne, *L'UE renforce son aide aux victimes de la crise syrienne*, Bruxelles, 14 janvier 2014 (http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/georgieva/whats_new/headlines/archives/2014/01/20140114_fr.htm, dernier accès le 30 avril 2014).

¹⁸ Commission européenne, "Syria Crisis", *ECHO factsheet*, novembre 2013.

¹⁹ Commission européenne, "Syria Crisis", *ECHO factsheet*, mise à jour du 28 avril 2014 (http://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/syria_en.pdf, dernier accès le 30 avril 2014).

²⁰ Ces chiffres sont puisés dans les factsheets du USAID. La dernière est : USAID, *Syria-Complex Emergency*, Factsheet no 12, année fiscale 2014, 10 avril 2014 (http://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1866/syria_ce_fs12_04-10-2014.pdf, dernier accès le 30 avril 2014). Quant aux taux de change, ils ont été déterminés à partir de l'historique disponible sur le site du Forex (<http://www.stox-office.com/histo.htm>, dernier accès le 30 avril 2014). L'avance que les Européens ont sur les Américains en matière de donations persiste donc en 2014. En effet, selon les données mises à disposition par le Financial Tracking Service de l'OCHA en date du 30 avril 2014 et compilées par l'auteure (mais doivent encore être consolidées), les aides effectivement déboursées et celles promises sur les quatre premiers mois de 2014 s'élèvent à 108.245.900 USD pour les USA et à 131.937.502 USD pour la Commission et les Etats membres, ce qui confirme la tendance (page "Syrie" du site du FTS : <http://fts.unocha.org/pageloader.aspx?page=emerg-emergencyCountryDetails&cc=syr>).

(HCR ; PAM ; UNICEF ; UNESCO ; UNRWA...), mais aussi un grand nombre d'ONG partenaires venues avec des projets plus ou moins précis. En Syrie même, les différentes catégories d'acteurs ont pendant longtemps acheminé l'aide quasi-exclusivement par l'intermédiaire du Croissant Rouge Syrien (SARC en anglais), qui s'appuyait lui-même sur des ONG locales. Généralement perçu comme proche du pouvoir, le SARC pouvait être toutefois limité dans son action, notamment parce qu'il ne pouvait intervenir que là où le gouvernement et les rebelles (dans leur variété croissante), l'y autorisaient. De plus, il s'est retrouvé débordé par l'ampleur de la tâche. Vers la fin de 2013, les acteurs humanitaires ont obtenu l'autorisation du gouvernement syrien de délivrer l'aide directement à des ONG locales, les organisations internationales (intergouvernementales ou non) ayant relativement peu de présence sur le terrain. Dans les pays environnants, les acteurs humanitaires financés par la communauté internationale ont généralement une plus grande marge de présence effective sur le terrain (même si cela varie d'un pays à l'autre), mais s'appuient aussi largement sur les associations locales de la société civile, notamment au Liban et en Jordanie, pour venir en aide aux réfugiés.

Systématiquement représentés lors des réunions internationales destinées à l'aide humanitaire aux Syriens²¹, les Européens ont défini des priorités dans le choix des projets et des acteurs à soutenir afin de résoudre la quadrature entre l'ampleur des besoins et des ressources limitées. En Syrie, mais aussi au Liban et en Jordanie, les actions permettant de sauver des vies (*life-saving activities*) ont toute priorité, de même que celles qui s'adressent aux plus vulnérables au sein des populations civiles. Aide médicale d'urgence (notamment pour lutter contre les risques d'épidémie), fourniture de nourriture, abris et accessoires pour faire face aux rigueurs hivernales, accès à l'eau et à des installations sanitaires, protection en vertu du respect des droits de l'homme et de la lutte contre les violences sexuelles constituent autant d'axes prioritaires. Un axe complémentaire spécifique au Liban et à la Jordanie vise à soutenir les communautés hôtes (*host communities*) qui ploient sous les effets induits par l'afflux de centaines de milliers de réfugiés. Au 14 mars 2014, l'UE avait fourni un total de 283,2 millions d'euros pour l'aide aux réfugiés syriens et aux communautés d'accueil au Liban²². Le niveau de l'aide consentie en Jordanie n'a pas pu être isolé. On peut toutefois pointer la signature récente (18 mars 2014) d'un accord d'assistance macrofinancière (prêt à moyen terme) de 180 millions d'euros au profit de la Jordanie pour lui permettre de "faire face aux conséquences graves de la crise économique et politique dans la région" selon les mots d'Olli Rehn, vice-président de la Commission européenne chargé des affaires économiques et monétaires et de l'euro²³. Une autre initiative récente (16 février 2014) s'inscrivant dans la logique de l'aide aux plus démunis que la crise des réfugiés fragilise vise à protéger et promouvoir les droits des familles, femmes et enfants les plus vulnérables en Jordanie²⁴.

Ce survol (non-exhaustif) de l'implication européenne dans la crise humanitaire syrienne, notamment dans la dimension relative aux réfugiés dans les Etats voisins, indique clairement que les Européens ont à cœur de venir en aide à leurs partenaires de l'est de la Méditerranée et aux populations en souffrance. Mais il n'est pas sûr que le niveau actuel de l'engagement européen soit adéquat par rapport au caractère critique de la situation et qu'il permette plus qu'une simple atténuation – ou un retardement – des effets ayant pourtant un potentiel de déstabilisation de moyen terme très élevé.

III. Les limites de l'approche européenne

Sur la base des enseignements tirés des échecs de la communauté internationale dans le cadre des guerres qui ont sévi dans la première décennie post-Guerre froide, plusieurs notions ont émergés pour pointer l'absolue nécessité, pour résoudre les conflits, d'adopter une approche multidimensionnelle attentive aux besoins des individus, tant en termes de sécurité que de besoins de base. Il en va ainsi de la notion de "sécurité humaine"

²¹ On peut mentionner, en 2014, la conférence internationale Koweït II (15 janvier), le premier meeting du "Top Donor Group" (Koweït, 18 mars), la 5^{ème} rencontre du "High Level Group on Humanitarian Challenges in Syria" (Genève, 1^{er} avril), ou encore le "Principals' meeting on the Syria crisis" accueilli par la USAID (Washington, 11 avril). Commission européenne, "Syria Crisis", *ECHO factsheet*, mise à jour du 28 avril 2014 (http://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/syria_en.pdf, dernier accès le 30 avril 2014).

²² Site de la Délégation de l'UE en République Libanaise, "Coopération technique et financière", mars 2014 (http://eeas.europa.eu/delegations/lebanon/eu_lebanon/tech_financial_cooperation/index_fr.htm, dernier accès le 30 avril 2014).

²³ Commission Européenne, "UE-Jordanie : conclusion d'un accord d'assistance macrofinancière de 180 millions d'EUR", Communiqué (IP/14/276), 18 mars 2014 (http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-276_fr.htm, dernier accès le 30 avril 2014).

²⁴ Délégation de l'UE auprès du Royaume hachémite de Jordanie, "Launching a twinning – protecting and promoting rights of vulnerable families, women and children", 16 février 2014 (http://eeas.europa.eu/delegations/jordan/press_corner/all_news/news/2014/20140216_en.htm, dernier accès le 30 avril 2014).

qui, dans l'acception première que lui avait donnée le PNUD, dérivait de l'idée selon laquelle l'origine des conflits violents se situe tant dans l'insécurité que dans les privations socio-économiques²⁵. Dans la continuité de ce raisonnement, le concept d'une "approche globale" (*comprehensive approach*) de la résolution des conflits et du *peacebuilding* s'est diffusé au point d'être devenu ces dernières années le leitmotiv des principaux acteurs du champ : Etats, organisations internationales et ONG humanitaires et de développement. Cette approche privilégie d'abord le multilatéralisme et le jeu de complémentarité entre différents types d'acteurs et de compétences mais aussi la prise en compte de tous les aspects – sécuritaires, économiques, sanitaires, sociaux, culturels...– d'une situation qui peuvent contribuer à construire ou, au contraire, à fragiliser la paix.

A cet égard, l'UE se considère être un acteur en pointe grâce à la variété des ressources et des moyens qu'elle peut mobiliser en comparaison d'acteurs ou d'organisations. La Commission et la Haute Représentante pour les affaires étrangères et la politique de sécurité ont éprouvé récemment le besoin de clarifier leur vision commune d'une telle approche globale dans une communication conjointe intitulée "*The EU's comprehensive approach to external conflict and crises*"²⁶. Dans ce document, ces deux acteurs clés des politiques extérieure et étrangère européennes réaffirmaient l'ambition d'une telle approche globale visant à rendre son action internationale plus effective et plus stratégique notamment dans les domaines de la prévention des conflits et de la résolution de crises. Et, précise le texte, pour mettre en œuvre cette approche globale, l'UE "*has a wide array of policies, tools and instruments at its disposal to respond [...] – spanning the diplomatic, security, defence, financial, trade, development cooperation and humanitarian aid fields*"²⁷. Dans le cadre de la crise syrienne toutefois, y compris dans son volet "réfugiés", cette ambition d'une approche globale semble connaître toutefois des limites considérables. Depuis le début de la crise, l'essentiel de l'action collective européenne se cantonne au volet proprement humanitaire. D'une certaine manière donc, il s'agit d'une approche réactive, qui tente de pallier les effets des débordements les plus importants du conflit. Or, faute d'être relayée justement par une politique plus volontariste et multidimensionnelle, cette stratégie non seulement ne s'inscrit pas dans une logique de résolution de conflit, mais manque aussi de poser les jalons permettant de prévenir, sur les moyen et long termes, l'éclatement de tensions, voire de conflits, dans les pays déjà fragiles qui accueillent l'essentiel des réfugiés. Après une revue rapide du caractère partiel de l'approche européenne d'ensemble (A), viendra un point montrant les limites au cœur même de l'aide humanitaire.

A. L'Europe face au conflit : une approche bien partielle

L'Europe est vulnérable à son environnement et perméable aux développements chez ses partenaires du sud et de l'est de la Méditerranée. Ses dirigeants l'ont redit dans la Stratégie européenne de sécurité adoptée en 2003, qui posait : "*It is in the European interest that countries on our borders are well-governed. Neighbours who are engaged in violent conflict, weak states where organized crime flourishes, dysfunctional societies or exploding population growth on its borders all pose problems for Europe*"²⁸. La situation en Syrie, avec ses débordements, concentre en elle la diversité des facteurs de déstabilisation que peuvent redouter les Européens chez leurs voisins méditerranéens ce qui, en théorie, induirait une forte implication diplomatique et politique visant à la résolution du conflit. Or il n'en est rien.

Au tout début de la rébellion en Syrie, les Européens ont fait montre d'une très grande circonspection, se cantonnant à une diplomatie déclaratoire visant à condamner le recours du régime à la force létale et à la répression. Les Eurodéputés n'ont pas manqué, par une résolution du 6 avril 2011, de pointer le contraste entre le volontarisme des Etats membres dans le cas libyen et leur prudence à l'égard de situations telles que celles de la Syrie, du Yémen ou du Bahreïn et d'appeler l'UE à utiliser tout l'arsenal à sa disposition pour dissuader les gouvernants de recourir à la violence contre leurs populations. Parmi les reproches exprimés au cours du débat, celui d'une députée finlandaise, Anneli Jäättenmäki, qui jugeait "inacceptable que les Etats

²⁵ "*The world can never be at peace unless people have security in their daily lives. Future conflicts may often be within nations rather than between them-with their origins buried deep in growing socio-economic deprivation and disparities. The search for security in such a milieu lies in development, not in arms*" (PNUD, 1994 *Human Development report*, New York, 1994, p. 1).

²⁶ Commission européenne et Haute Représentante de l'UE pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, *The EU's comprehensive approach to external conflict and crises*, Bruxelles, 12 décembre 2013, JOIN(2013) 30 final (http://www.eeas.europa.eu/statements/docs/2013/131211_03_en.pdf, dernier accès le 30 avril 2014).

²⁷ *Ibid.*, p. 3.

²⁸ Union européenne, *A Secure Europe in a better world. European Security Strategy*, Bruxelles, 12 décembre 2003, p. 7 (<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>, dernier accès le 30 avril 2014).

membres de l'UE continuent de vendre des armes à ces pays"²⁹. En fait, et en dépit de relations traditionnellement difficiles avec les Occidentaux, Américains et Européens voyaient dans le régime syrien le garant d'un statu quo avec Israël, statu quo qui durait en dépit d'une situation de non-paix avec Tel Aviv depuis la fin de la Guerre de Kippour en 1973. Ce n'est donc qu'après plusieurs semaines de violence aux cours desquelles le nombre de victimes a franchi de cap de plusieurs centaines que les Européens, à la suite de Washington, ont commencé à explorer sérieusement la voie des sanctions³⁰. Un premier train de mesures visant quelques dignitaires du régime (mais non pas le président) et décrétant un embargo sur les armes entre en vigueur le 10 mai 2011. Ces sanctions sont largement perçues comme symboliques et traduisent un dilemme que Joshua Landis, directeur du Center for Middle East Studies à l'Université d'Oklahoma résumait ainsi : "Les Européens sont dans une position difficile : leurs idéaux de démocratie et de liberté les obligent à dénoncer ces violations des droits de l'Homme, mais la realpolitik leur dicte de laisser une porte de sortie à Assad"³¹.

Si, depuis, plusieurs autres trains de sanctions ont été adoptés à l'égard du régime³² et l'éviction du président Assad est devenue inévitable aux yeux des Européens, ces derniers n'ont certainement pas adopté sur ce dossier une politique velléitaire un tant soit peu comparable à celle assumée en Libye et qui par son zèle, et d'une certaine manière, avait compliqué le dossier syrien. En effet, la mise en œuvre de la Résolution 1973 du Conseil de Sécurité par l'OTAN, avec en pointe la France, le Royaume Uni et l'Italie, a été jugée par la Russie et la Chine comme outrepassant le mandat initialement donné puisque, ne se limitant plus à la protection des civils, elle visait la chute du régime³³. Or ce précédent fonde, au moins en partie, l'inertie qu'opposent Moscou et Pékin sur le dossier syrien au Conseil de Sécurité. En tout état de cause, et en dépit de leur ambition de peser dans leur environnement méditerranéen, les Européens n'ont à aucun moment cherché à être la locomotive d'un règlement du conflit, laissant à la Ligue des Etats arabes et à l'ONU le soin de tenter des médiations qui, à ce jour, n'ont rien donné.

Autrement dit, le volet politique et diplomatique d'une approche globale à la résolution du conflit n'a été pris en charge ni par l'UE ni par tel ou tel de ses Etats membres. Il n'est pas sûr que la décision européenne de lever l'embargo sur les armes au profit des rebelles (mai 2013) contribue positivement à l'évolution de la situation sur le terrain, même s'il n'existe pour l'instant aucune certitude quant au type et au niveau d'aide militaire qui serait discrètement fournie par des pays comme la France et la Grande-Bretagne³⁴. Par ailleurs, la forte mobilisation et le discours guerrier adopté par les USA et plusieurs pays européens au lendemain des attaques chimiques fin août 2013 ont certes amené le régime syrien à accepter de coopérer avec l'OIAC pour la destruction de ses stocks, mais ils contrastent avec une attitude moins en pointe sur les attaques "conventionnelles" qui, pourtant, sont responsables d'un nombre bien plus élevé de victimes. Traduisant sans doute des sensibilités et des intérêts propres³⁵, cette variabilité des réactions aux différents types de violence montre elle aussi le caractère partiel des approches européennes. Il en va ainsi dans le domaine de l'humanitaire où, pourtant, l'UE et ses Etats membres se disent en pointe.

B. Les limites de l'action humanitaire

Plusieurs éléments peuvent être identifiés qui suggèrent que l'implication européenne dans la crise humanitaire est sous-optimale. Premièrement, nombre d'organisations humanitaires se désolent de la mollesse de la communauté internationale – et en particulier de l'Europe – puisque, à ce jour, elle continue d'accepter que les règles du jeu soient définies par le gouvernement syrien, concernant notamment : qui est habilité à délivrer l'aide ? A qui ? Par l'intermédiaire de qui ? Qui peut accéder à telle ou telle population ou telle localisation dans (ou à partir) des lieux contrôlés par les forces gouvernementales... ? A ce jour, l'essentiel de l'aide humanitaire transite par l'intermédiaire du SARC et d'organisations locales habilitées

²⁹ "UE/Yémen/Bahreïn/Syrie : Les eurodéputés exhortent l'UE à passer à l'action", *Europe information service*, 8 avril 2011.

³⁰ Marc Semo, "Après Washington, Paris dénonce enfin 'l'inacceptable'", *Libération*, 27 avril 2011.

³¹ Rana Moussaoui, "Les sanctions européennes contre la Syrie, un coup d'épée dans l'eau", *AFP*, 11 mai 2011.

³² Progressivement, tous les types de coopération et les accords négociés ou en négociation entre l'UE et la Syrie ont été suspendus : programmes bilatéraux relevant de la Politique européenne de voisinage ; programmes multilatéraux dans le cadre du partenariat Euro-méditerranéen ; prêts de la BEI...

³³ AFP, "Libye : la Russie et la Chine accusent l'OTAN d'outrepasser son mandat", *La Presse.ca*, 16 juin 2011.

³⁴ Ces deux pays ont littéralement mené campagne auprès des autres Etats membres de l'UE pour les amener au printemps 2013 à consentir la levée de l'embargo. A ce stade, notre recherche n'a pas permis de confirmer les allégations selon lesquelles l'un et l'autre pays arment telle ou telle partie des rebelles.

³⁵ Les armes chimiques étant des armes de destruction massive, il peut être craint qu'à un moment ou un autre il en soit fait usage sur des pays voisins proches des Européens, notamment Israël, d'où l'intérêt à les faire retirer du territoire syrien.

par le gouvernement et sous la tutelle du vice-ministre syrien des Affaires étrangères et des expatriés. Or ceci pose des problèmes non seulement capacitaires – ces organisations étant dépassées par l'ampleur de la tâche –, mais également d'impartialité et d'effectivité humanitaire puisque le gouvernement ne se prive pas d'interdire l'attribution de l'aide aux populations de telles ou telles localités.

Dans les zones qui ont échappé au contrôle du régime, la situation est encore plus problématique. Faute d'un mandat du Conseil de sécurité ou d'une autorisation délivrée par le gouvernement syrien, les agences onusiennes et le CICR excluent de conduire des opérations d'assistance à partir des territoires des pays voisins (notamment la Turquie et la Jordanie). Dans une lettre ouverte toute récente intitulée "La prudence meurtrière de l'ONU en Syrie", plusieurs figures du droit humanitaire telles que Richard Goldstone, ex-Procureur général au TPIY et TPIR, Alain Pellet, ex-Président de la Commission du droit international des Nations Unies et Nicolas Bratza, ex-Président de la Cour européenne des droits de l'homme, dénonçaient "une interprétation trop prudente du droit international humanitaire, qui empêche les agences d'acheminer l'aide humanitaire" et conduit l'ONU à ne "pas [procéder] à ces opérations vitales de crainte que certains Etats membres ne les jugent illégales"; pour cette coalition d'éminents juristes, "[...] il n'existe aucun obstacle juridique empêchant l'ONU de procéder directement à des opérations humanitaires transfrontalières et d'apporter son soutien aux ONG afin qu'elles en effectuent aussi"³⁶.

De nombreuses ONG d'ailleurs n'ont eu de cesse de dénoncer la multiplication des obstacles administratifs et bureaucratiques qui ont grandement restreint leurs capacités d'action au profit des civils dans les zones frontalières sous contrôle des insurgés. Ces obstacles sont d'abord le fait des pays voisins qui, tout en tolérant certaines ONG, ne sont pas prêts à leur offrir l'appui logistique et administratif qui découle normalement d'une reconnaissance formelle. Mais les bailleurs de fonds sont également en cause : par exemple, l'UE et ses Etats membres sont réticents à soutenir politiquement et à financer les organisations désireuses d'agir à partir des pays voisins. Ces ONG sont donc condamnées à opérer avec un statut semi-clandestin qui les empêche d'être éligibles pour les financements publics. MSF par exemple n'a pas manqué de souligner le caractère paradoxal de cette situation puisque non seulement l'UE, la Turquie et près de 130 pays ont formellement reconnu la Coalition nationale syrienne comme étant le seul représentant du peuple syrien, mais ils ne se privent pas de lui fournir une aide financière et militaire directe³⁷. En outre, les couloirs humanitaires dont il a été encore question au tournant de 2013/2014 n'ont pas vu le jour. Récemment encore, les directeurs de plusieurs agences humanitaires onusiennes mettaient en garde contre le risque de dégradation accrue de la situation des populations civiles, réclamant un accès humanitaire inconditionnel à ces dernières, ce qui, bien sûr, nécessiterait l'exercice de fortes pressions par les ténors de la communauté internationale³⁸.

Mais les limites de l'action humanitaire sont également quantitatives et beaucoup de critiques portent sur le niveau des aides humanitaires attribuées par l'UE et ses Etats membres au bénéfice des populations syriennes, y compris celles réfugiées dans les pays voisins. A priori, l'importance des liens historiques entre plusieurs Etats membres et les Etats affectés, l'appartenance de ces derniers au Partenariat euro-méditerranéen et à la Politique européenne de voisinage, la proximité géographique, la sévérité de la crise et enfin la richesse relative de l'UE seraient autant d'éléments qui plaideraient en faveur d'une aide très considérable. Or, derrière les chiffres bruts évoqués au point II, l'on retrouve des réalités plus nuancées. Si, parmi les pays membres de l'UE, le Royaume-Uni, l'Allemagne, le Danemark, la Suède, l'Italie, la France et l'Espagne ressortent (et en ordre décroissant entre eux) parmi les contributeurs les plus visibles (cf. figure 3), l'image devient tout autre lorsqu'on pondère les aides au regard des PIB respectifs. Seules les contributions du Danemark et de la Suède gardent une part absolue commensurable avec la part relative au PIB, tandis que celle du RU diminue significativement, celles des quatre autres pays se rétractant au point de disparaître. Par contre, apparaissent plusieurs Etats membres de plus ou moins petite taille dont les contributions, ramenées à leur PIB, prennent une importance significative. Il en va ainsi du Luxembourg, de l'Irlande, de la Belgique, de la Finlande, de l'Estonie. Autrement dit, des poids lourds de l'UE comme la France et l'Allemagne assument une part du fardeau bien moindre que ce que leur poids économique et leur rôle politique l'exigeraient. Et, au niveau agrégé "Union + Etats membres", l'Europe demeure en-deçà de ce qui serait attendu au regard de la nature des enjeux humanitaires et de l'importance politique et stratégique de ce

³⁶ Richard Goldstone, Alain Pellet, Michael Bothe, Nicolas Bratza (et al.), "La prudence meurtrière de l'ONU en Syrie", *Libération*, 29 avril 2014 (http://www.liberation.fr/monde/2014/04/29/la-prudence-meurtriere-de-l-onu-en-syrie_1007369, dernier accès le 2 mai 2014).

³⁷ MSF, *Urgence Syrie. 2 ans de conflit. L'aide humanitaire dans l'impasse*, Dossier de presse, mars 2013 (<http://www.msf.fr/sites/www.msf.fr/files/ddp-urgence-syrie.pdf>, dernier accès le 2 mai 2014).

³⁸ Belga, "Syrie : situation humanitaire critique, 'le pire encore à venir'", *RTBF.be*, 23 avril 2014.

proche voisinage³⁹. Une autre question qui se pose est celle de savoir si l'approche à deux niveaux (UE et Etats membres) permet une coordination suffisante et donc une cohérence maximale dans les choix de financement opérés par les différents acteurs européens. Une interrogation corollaire porte ensuite sur les motivations qui président aux choix opérés par les différents Etats en la matière et leur effet potentiel sur l'effectivité d'ensemble de l'aide européenne.

L'UE et ses Etats membres sont également épinglés pour leur gestion de la crise des réfugiés dans les pays voisins. La stratégie adoptée jusqu'ici a été d'exhorter ces derniers à laisser leurs portes ouvertes face à l'afflux de réfugiés et de les soutenir très activement au niveau discursif mais bien moins effectivement au niveau matériel. L'année dernière, les contributions européennes étaient, pour les différents pays concernés par le Regional Response Plan, de 39,18% des besoins identifiés par l'ONU (cf. annexe 2). S'il est encore difficile d'identifier le montant des contributions de l'UE et de ses Etats membres en 2014, on peut néanmoins pointer l'écart très considérable à ce jour entre les besoins et les fonds réellement reçus par les différents pays (voir ci-dessous le tableau 1). Avec des conséquences qui, à terme, pourraient s'avérer extrêmement lourdes en terme de conflictualité. Deux pays voisins de la Syrie sont particulièrement exposés à une déstabilisation : la Jordanie et le Liban (dont seul le cas sera détaillé ici).

Pays	Montant de l'appel	Somme reçue	Différence	Pourcentage couvert
Liban	1.723.878.169	287.058.664	1.436.819.505	17%
Jordanie	1.200.650.591	222.556.064	978.094.527	19%
Turquie	522.379.683	44.610.969	477.768.714	9%
Irak	552.538.228	72.780.626	479.757.602	13%

Tableau 1. Etat des lieux, en USD, du financement des besoins établis par le RRP pour les principaux pays accueillant des réfugiés syriens au 14 avril 2014 (compilé sur la base des données disponibles sur le site du UNHCR au 2 mai 2014).

Si la Turquie et la Jordanie ont restreint le flux, il n'en va pas de même pour le Liban qui ne dispose ni d'un contrôle effectif sur ses frontières ou d'un gouvernement central fort, ni de la capacité à résister aux injonctions de la communauté internationale. Il en résulte que ce pays aux fragilités multiples supporte aujourd'hui l'essentiel du fardeau, sans que l'aide internationale atteigne un tant soit peu les niveaux initialement promis. Or cette situation est de mauvais augure pour le pays. Tout d'abord, le conflit qui continue de faire rage en Syrie s'est greffé sur les propres clivages internes au Liban et menace directement sa stabilité politique et sécuritaire ainsi que l'ont démontré les paralysies du pouvoir, l'exacerbation de l'inimitié entre sunnites (pro-rebelles) et chiïtes (pro-régime) et la multiplication des attentats-suicides ces derniers mois dans des proportions sans précédent⁴⁰. Sur un plan plus socio-économique, l'afflux de réfugiés syriens dans une proportion presque sans précédent (1 réfugié au moins pour 5 Libanais) pèse très lourdement sur l'économie et entraîne une paupérisation significative de la population libanaise. En outre, les différents services sont soumis à une pression extrêmement sévère, à commencer par le système hospitalier et sanitaire ainsi que les structures éducatives. Par ailleurs, les ressources hydrauliques, rares et traditionnellement mal gérées, viennent aussi à manquer, et l'hiver 2013/2014 a vu très peu de pluie. Au point que plusieurs observateurs ont clairement dit appréhender les conséquences d'un été 2014 qui s'annonce sec. En outre, de nombreuses localités où se sont installés les réfugiés syriens se sont dégradées du point de vue environnemental : les installations sanitaires sont insuffisantes pour absorber les besoins de dizaines de milliers d'individus, alors que les services d'évacuation et de traitement des déchets sont quasi inexistantes. En outre, les conditions de vie des réfugiés, déjà structurellement précaires, le sont encore plus en raison, d'une part, des réactions hostiles ou des attitudes prédatrices de certains de leurs hôtes, d'autre part en raison de la rareté des aides internationales. Ainsi, dès octobre 2013, les agences de l'ONU ont été

³⁹ Pour une vision plus complète pour l'année 2013, voir en annexe le tableau 1 qui a été établi sur la base des données disponibles dans le rapport des Nations Unies, *How Humanitarian funds for the Syria crisis were spent. Covering January to December 2013. Syrian Humanitarian Assistance Response Plan / Regional Response Plan*, New York, 2013 (en particulier la figure 19 intitulée "Total humanitarian funding per donor to Syria crisis in 2013 Donor country", pp. 28-30 (http://www.undp.org/content/dam/rbas/doc/SyriaResponse/KuwaitII/KuwaitII_How_Humanitarian_Funds_Syria_Crisis_Were_Spent_Eng_10Jan%20.pdf, dernier accès le 30 avril 2014).

⁴⁰ Bien évidemment la situation est plus complexe et mérite d'être développée mais elle ne le sera pas dans le cadre de ce papier.

obligées de couper, faute de moyens, l'aide de base (nourriture, chauffage, produits d'hygiène...) à près de 30% de réfugiés⁴¹. Toute une population évolue donc dans le dénuement le plus complet. Autrement dit, tous les paramètres propices à une explosion sociale sont présents au Liban, d'autant plus que pour l'instant rien ne permet de croire à un règlement rapide du conflit qui permettrait aux réfugiés de rentrer en Syrie (où, d'ailleurs, les destructions sont incommensurables).

Face à ce bilan fort sombre, un dernier point mérite d'être souligné ici : la contribution européenne à la prise en charge des réfugiés. Se pose ici tout le problème de la frilosité des Etats membres de l'UE en matière d'asile politique et de migration. Cette question est revenue, brièvement, sur le devant de la scène avec une énième tragédie début octobre 2013 au cours de laquelle près de 300 personnes ont péri avant d'atteindre l'île italienne de Lampedusa. Si l'événement a ému, faisant la une pendant plusieurs jours, et acculé les dirigeants de l'UE à en discuter, il n'a pas conduit toutefois à un changement de cap en la matière. Les ONG travaillant sur les migrations et l'asile dénoncent régulièrement l'absence de solidarité tant entre Etats membres (en dépit de dispositions légales) qu'à l'égard des réfugiés vulnérables. Les moyens mobilisés par les Européens sont décroissants, le manque de coordination flagrant, de même que les failles du système de Schengen. Mais les Européens ne sont pas seulement en défaut par rapport à leurs propres engagements en matière de gestion collective des migrations et de l'asile, mais certains d'entre eux ont développé des pratiques qui flirtent avec l'illégalité, voire contreviennent aux droits de l'homme. Les pays les plus "exposés" au flux de réfugiés syriens en raison de la proximité géographique ont opté pour la construction de barrières à leurs frontières (Bulgarie, Grèce). Le refus d'admission sur le territoire national, la détention de réfugiés, les expulsions ou retours forcés sont devenus monnaie courante. La mise en œuvre des politiques d'asile est devenue extrêmement restrictive, au point même de refuser la protection aux réfugiés qui, au titre des dispositions du droit international et des obligations des Etats européens, devraient pourtant en bénéficier. A la fin de 2013, alors que le nombre de réfugiés syriens atteignait, dans les pays voisins, le chiffre de 2,25 millions, les Etats européens n'accordaient l'asile qu'au compte-goutte : la Suède s'engageait à accueillir 11.000 Syriens, l'Allemagne 5.000, la Grande-Bretagne 1000, la France et l'Autriche 500 chacune. Des chiffres plus que dérisoires face à l'étendue du problème.

Conclusion

L'UE se veut être un acteur de poids sur la scène internationale en particulier dans les domaines de la résolution des conflits et de l'aide humanitaire. A ce titre, elle a souscrit au paradigme de l'approche globale de la gestion des crises, mettant en avant la palette complète d'outils, militaires mais surtout civils dont elle s'est graduellement dotée. Pourtant, son implication dans la crise syrienne est très largement en-deçà de ce qui pourrait en être attendu. Certes le conflit en Syrie est d'une grande complexité, mais cette complexité même, qui paraît devoir s'aggraver à mesure que la situation pourrit, aurait pu inciter à un plus grand volontarisme politique et diplomatique. Or, à ce jour, il n'en est rien. Le seul grand moment de fermeté a été celui qui a suivi l'épisode des attaques chimiques. Autrement, l'UE et ses Etats membres n'ont eu aucune initiative et continuent de jouer selon les règles établies par le régime notamment sur le plan de l'aide humanitaire. De plus, même sur ce plan où les Européens figurent parmi les principaux pourvoyeurs d'aide humanitaire, l'effort n'est optimal ni d'un point de vue quantitatif, ni d'un point de vue qualitatif puisqu'un certain nombre de pratiques adoptées empêche de venir en aide à des pans considérables de la population syrienne. Toutefois, si la réponse européenne aux différents aspects de la crise, notamment dans son volet "réfugiés", peine à s'inscrire dans une logique de résolution active de crise, ses limites participent d'un défaut généralisé de prévention. Autrement dit, la situation qui se développe tant en Syrie que dans les pays voisins, en particulier le Liban et la Jordanie, et ses conséquences multidimensionnelles de moyen et court termes, comportent tous les ingrédients de conflits futurs. A cette aune-ci, l'avenir paraît bien sombre sur la rive est de la Méditerranée, ce proche voisinage où l'UE revendique une responsabilité qu'elle n'assume pas.

⁴¹ Laure Stephan, "Au Liban, premier pays d'accueil pour les Syriens, les réfugiés 'manquent de tout'", *Le Monde*, 19 décembre 2013.

Annexes

1. Total de l'aide humanitaire au profit de la Syrie par bailleur de fonds (2013)

Donor	Funding (USD)	% of Grand Total	Uncommitted pledges
European Commission	731.938.813	16,5%	0
United Kingdom	380.832.407	8,6%	0
Germany	311.448.890	7,0%	0
Denmark	54.275.782	1,2%	0
Sweden	51.491.687	1,2%	0
Netherlands	46.285.249	1,0%	0
Italy	27.197.706	0,6%	53.495.037
France	25.590.451	0,6%	0
Finland	22.086.162	0,5%	0
Ireland	15.699.903	0,4%	1.696.065
Spain	12.360.285	0,3%	0
Belgium	11.498.139	0,3%	0
Luxembourg	8.761.932	0,2%	0
Austria	6.981.245	0,2%	0
Poland	2.491.344	0,1%	0
Czech Republic	1.622.961	0,0%	0
Estonia	953.344	0,0%	0
Hungary	251.633	0,0%	0
Croatia	234.144	0,0%	203.522
Bulgaria	208.073	0,0%	0
Romania	200.000	0,0%	0
Greece	194.237	0,0%	0
Slovenia	79.973	0,0%	0
Latvia	68.871	0,0%	0
Slovakia	67.843	0,0%	0
Portugal	66.313	0,0%	0
Malta	65.849	0,0%	0
Lithuania	26.237	0,0%	0
Cyprus	25.989	0,0%	0
TOTAL UE + MS	1.713.005.462	38,7%	55.394.624

Tableau 2. Total humanitarian funding per donor to Syria crisis in 2013 Donor country (établi sur la base des données disponibles dans : Nations Unies, *How Humanitarian funds for the Syria crisis were spent. Covering January to December 2013. Syrian Humanitarian Assistance Response Plan / Regional Response Plan*, New York, 2013 (en particulier la figure 19 intitulée “Total humanitarian funding per donor to Syria crisis in 2013 Donor country”, pp. 28-30).

2. Donations au profit du RRP par bailleur de fonds

Donor	Funding (USD)	% of grand total
European Commission Humanitarian Aid Office	190.077.234	9%
United Kingdom	187.887.015	9%
Germany	149.106.150	7%
European Commission	85.848.815	4%
Netherlands	33.800.777	2%
Denmark	32.906.749	2%
European Commission EuropeAid Development and Cooperation	30.763.455	2%
Sweden	17.401.311	1%
France	13.298.461	1%
Finland	12.342.022	1%
Italy	7.411.770	0.4%
Ireland	5.508.515	0.3%
Spain	2.539.920	0.1%
Luxembourg	2.291.580	0.1%
Austria	2.071.141	0.1%
Belgium	1.356.852	0.1%
Poland	840.486	0.04%
Czech Republic	73.6344	0.04%
Total EU + Member States	776.188.597	39.18%

Tableau 3. RRP funding per donor, 2013 (établi sur la base des données disponibles dans : Nations Unies, *How Humanitarian funds for the Syria crisis were spent. Covering January to December 2013. Syrian Humanitarian Assistance Response Plan / Regional Response Plan*, New York, 2013 (en particulier la figure 23 intitulée “RRP funding per donor”, pp. 28-30).