

L'UE et la Syrie : une impossible gestion de crise?

Tanguy de Wilde d'Estmael

Professeur à Université catholique de Louvain
tanguy.dewilde@uclouvain.be

Texte provisoire (à ne pas citer)¹

présenté au sein du Panel 3B du Congrès de ECSA-Canada à Montréal (8-10 mai 2013):
L'Union européenne comme acteur de paix au sud et à l'est de la Méditerranée: une vocation en crise?

Au moment où l'Union européenne (UE) se voyait octroyer le prix Nobel de la Paix, un des conflits les plus barbares du vingt et unième siècle déroulait son sanglant cours en Syrie. Si la guerre est aussi ancienne que l'Europe, comme le rappelait le président permanent du Conseil européen à Oslo en 2012, la volonté du même continent de s'employer à diffuser mondialement l'idéal de la paix démocratique qui la fonda est plus récente. Implicite dès les débuts de la construction européenne, le messianisme pacificateur et démocratique de l'UE s'est déployé au fil de l'évolution de son action extérieure stimulée par la fin de la guerre froide. Mais juguler, sinon résoudre, un conflit comme celui qui a éclaté en Syrie en 2011 tenait *a priori* de l'équation internationale impossible. Partant, toute tentative de l'UE de peser sur cette question pouvait-elle être autre chose qu'une quête aporétique ? Il apparaît en effet qu'une intervention internationale se plaçant au-dessus de la mêlée était dès le départ à la fois improbable et très peu souhaitée, alors que plusieurs États soutenaient clairement eux un des deux camps. Intervention résolue impossible et passivité indifférente impensable : comment l'UE était-elle dès lors à même de jouer une partition propre dans l'interstice rémanent ? Comment « faire quelque chose » opportunément au service de la paix sans intervenir militairement ? Comment agir dans le chef de l'UE alors qu'il est notoire qu'elle peine à s'impliquer de façon décisive dans la phase violente la plus explosive des crises, même si elle peut exercer des pressions sur les belligérants ou faire miroiter des avantages en cas de cessation des hostilités ? Pour faire bref, la gestion du cas syrien cumule les difficultés d'action propres à la « communauté internationale » et fait saillir les limites diplomatico-stratégiques propres de l'UE.

Répondre aux questions soulevées et décrypter la singularité du cas syrien revient d'abord à élucider brièvement les éléments à réunir pour déclencher une intervention internationale en cas de conflit intérieur, de guerre civile ou d'Etat considéré comme problématique, depuis la fin de la guerre froide. Par la suite, il

¹ Cette première ébauche, qui s'affranchit d'un appareil critique précis, est à lire comme un essai encore en construction. Tous les commentaires sont les bienvenus via l'adresse courriel indiquée.

s'indiquera de passer en revue les moyens mobilisés par l'UE pour faire face au drame syrien. Divers éléments de comparaison permettront de situer la gestion de la crise syrienne dans la diplomatie de l'UE depuis l'instauration de la politique étrangère et de sécurité commune.

Les facteurs d'intervention internationale

Les syndromes yougoslave et rwandais ont parfois été improprement qualifiés de syndromes d'impuissance de l'UE ou de l'ensemble des acteurs internationaux, alors que l'abstention ou la réaction tardive à ces conflits de la fin du vingtième siècle n'était que le signe d'une volonté très parcimonieuse d'user de la force pour résoudre des situations tragiques mais inédites. Dépassant ces syndromes, des interventions eurent lieu subséquemment ; on peut en dégager empiriquement six critères à prendre en compte pour mesurer la potentialité d'une intervention au « bénéfice » d'un Etat problématique sur la scène internationale (Etat en proie à une guerre civile, Etat prétendument voyou ou failli, chancre terroriste, proliférateur nucléaire, etc.). L'échantillon représentatif est composé des six situations à la fois géographiquement, temporellement et politiquement très différentes. Dans l'ordre chronologique décroissant, il s'agit de l'opération *Serval* au Mali en 2013, des opérations issues de la résolution 1973 du Conseil de sécurité en Libye en 2011 (*L'Harmattan, Ellamys, Unified Protector*), de *Infinite Justice/Enduring Freedom* puis de l'intervention issue de la résolution 1386 du Conseil de sécurité en Afghanistan en 2003, de *Allied Force* au Kosovo en 1999 et de l'opération *Turquoise* au Rwanda en 1994. Chacune de ces opérations possède bien évidemment sa logique géopolitique propre, mais comparées dans leur diversité, elles permettent de mettre en exergue six critères susceptibles de former un faisceau déclencheur ou non d'une intervention internationale.

A priori, on aurait tendance à dire de manière juridico-mécanique, qu'une intervention en bonne et due forme n'est possible que si elle est adoubee par la bien imparfaite mais aussi seule instance légitimée pour traiter de paix et de sécurité internationales : le Conseil de sécurité de l'ONU. Ce critère de légalité formelle n'est en réalité ni tout à fait nécessaire (absent, il peut être surmonté), ni tout à fait suffisant (présent, il faut encore une volonté politique pour mettre en œuvre une résolution autorisant l'intervention). L'obtention du feu vert du Conseil de sécurité suppose un non-veto des membres permanents et un accord minimal des membres non-permanents pour arriver aux neuf voix requises sur quinze. Mais ce préalable ne s'obtient lui-même que si le Conseil de sécurité pressent agir dans une forme de consensus international existant au-delà des membres d'un organe restreint, autrement dit une absence de division trop marquée de la « communauté internationale » sur la pertinence de l'intervention. A l'évidence, si des représentants ou des opposants de l'Etat en difficulté appellent à l'aide et sollicitent une intervention, la formation d'un consensus

international pourrait en être facilitée. Mais il faut encore que la volonté d'intervenir prenne une forme coercitive directe, une forme de contrainte militaire dépassant le soutien matériel ponctuel et distant. Pour user de telles capacités militaires, dont ne dispose pas l'organisation universelle, il est nécessaire de s'appuyer sur le leadership d'un Etat, véritable acteur géostratégique, ou d'une organisation régionale désireuse de prendre sa part du fardeau de la sécurité collective. Seul un tel soutien garantit de pouvoir mener effectivement à bien une opération. Enfin, un dernier critère susceptible de déclencher ou non une action internationale réside dans l'existence d'un plausible scénario politique de sortie de crise après l'intervention. En d'autres termes, au tournant des vingtième et vingt et unième siècles, on n'intervient généralement pas pour rester sur place. Si possible d'ailleurs, l'objectif sera de partir au plus vite. D'où la nécessité de peser de tout son poids la valeur d'une intervention par rapport à l'immédiat avenir : quid au lendemain de l'intervention ? Y a-t-il des alternatives politiques à appuyer ou sur lesquelles s'appuyer ? L'intervention est-elle à même de générer à moyen terme des effets bénéfiques ou risque-t-on d'ajouter simplement la guerre à la guerre, de faire tomber l'Etat problématique de Charybde en Scylla ?

Voici donc six éléments inhérents à la mise en place d'une intervention internationale. On peut les considérer comme des facteurs des relations internationales, des éléments qui influencent sans toutefois déterminer complètement les acteurs de la scène internationale. Ils ne doivent sans doute pas tous être réunis pour un passage à l'action, mais l'absence de plusieurs d'entre eux rend l'intervention improbable. On peut regrouper ces facteurs en en synthétisant la quintessence dans le tableau suivant.

- | |
|---|
| <ol style="list-style-type: none"> 1. Autorisation Conseil de sécurité de l'ONU 2. Consensus international élargi 3. Forme de demande d'intervention 4. Volonté d'user de capacités militaires 5. Leader pour mener l'opération 6. Scénario politique post-intervention |
|---|

Si, avant de revenir au conflit syrien, on passe en revue l'échantillon représentatif d'interventions internationales au sein d'un Etat dans les vingt dernières années, le tableau suivant peut être produit et révéler quelques balises d'analyse intéressantes.

	Mali	Libye	Irak	Afghanistan	Kosovo	Rwanda
CS de l'ONU	oui	oui	non	imprécis	non	oui
Consensus	oui	oui	non	imprécis	large	imprécis
Demande	oui	Oui mais	Non mais	Oui mais	Oui mais	Non mais
Volonté	oui	oui	oui	oui	oui	oui
Leader	FRA	FRA-UK	US	US-OTAN	OTAN	FRA
Scénario	Toujours incertain : quête d'une solution nationale					

L'aval initial du Conseil de sécurité ne garantit pas l'absence de contestation de l'opération effectivement menée (Libye, Rwanda). Mais si cet aval n'est pas indispensable (Irak, Kosovo), son absence nécessite une volonté politique puissante d'un leader potentiel de l'opération, s'appuyant sur un consensus international large, voire sur des demandes de la population concernée. C'est la raison pour laquelle, l'invasion de l'Irak par les Etats-Unis en 2003, facteur de division de la société internationale et des Irakiens eux-mêmes, fut moins bien perçue que l'action de l'OTAN au Kosovo, tout aussi contestable et illégale, mais davantage soutenue. Ce qui aurait pu rendre *a posteriori* une légitimité à l'action américaine en Irak aurait été un scénario de sortie de crise efficace ; ce fut loin d'être le cas. Il importe d'ailleurs de noter que ce critère de l'après-intervention est le plus aléatoire et celui qui fait hésiter tout Etat, coalition ou organisation à se mêler des affaires d'un autre Etat : la situation va-t-elle s'améliorer du fait bénéfique de l'intervention, sinon à court terme, au moins à moyen terme. A considérer les six cas passés en revue, le scepticisme dominera, même si des

pépites positives scintillent çà et là. Il est trop tôt pour jauger l'opération Serval et ses suites, mais l'intervention dégage une impression positive tous azimuts ; efficace à court terme pour lutter contre des groupes terroristes, l'action peut s'appuyer sur un Etat existant, faible certes, mais à renforcer, et largement favorable au soutien international. Intelligemment élaborées et efficacement menées, les opérations en Libye sont toutefois moins apparues comme une protection de populations civiles, leur objectif initial, que comme une forme de soutien à un changement de régime, dont les vertus stabilisatrices et démocratiques sont encore à démontrer. Comme en Irak en quelque sorte, contribuer à abattre l'ordre du dictateur n'a pas permis d'empêcher l'irruption d'un chaos d'insécurité bien difficile à juguler. A Bagdad comme à Kaboul, l'immixtion internationale n'a pu que transformer les problèmes sans les régler : une démocratie de façade est à l'œuvre mais la concorde et la collaboration entre les différentes communautés composant ces Etats demeurent des utopies, malgré un engagement autrement plus long qu'en Libye, où l'intervention n'était finalement qu'une aide ponctuelle. Au Kosovo, l'indépendance acquise *de facto* n'a pas apporté la fiabilité attendue des investisseurs et continue à diviser le monde et les Etats membres de l'UE entre eux. Mais le spectre des affrontements à caractère ethnique a été éloigné. Quant à l'opération *Turquoise*, elle avait un objectif humanitaire limité. Des vies ont été sauvées, mais des sanctuaires humanitaires se sont formés avec un potentiel belligène. D'autre part, les objectifs de paix et de démocratisation, consignés dans les accords d'Arusha et appuyés au départ par l'ONU, ont été emportés dans la tourmente du génocide, au profit d'une stabilité sous la férule autoritaire mais efficace du FPR, toujours à l'œuvre.

Finalement, ce bilan mitigé des interventions internationales inciterait à conclure qu'un investissement coûteux pour des résultats aléatoires ne vaudrait guère la chandelle. Les modèles anciens de réussite (la transformation du Japon et de l'Allemagne occidentale après 1945) ne trouvent pas d'équivalent, à la fois parce qu'ils intervinrent dans une conjoncture quasi post-apocalyptique qui ne devrait plus avoir cours, et parce qu'il y avait un rapport entre le vainqueur s'érigeant en bienfaiteur et le vaincu empreint de contrition, qui n'existe pas dans les cas contemporains.

La Syrie à l'épreuve des facteurs d'intervention

La crise qui se déclenche en Syrie au printemps 2011 se caractérise d'abord par une brutale répression des manifestants par le pouvoir, ensuite par la constitution d'une opposition militaire et politique au régime omnipotent de Bachar Al Assad. De la répression vigoureuse de toute protestation, on passe à une guerre civile et son cortège de conséquences : populations civiles principales victimes, déstabilisation et immixtion régionale, creuset tourbillonnant de combattants djihadistes sans rapport direct avec la Syrie. Que faire ? Comment

développer une action parée de pertinence politique ? Assez peu de possibilités s'ouvrent *a priori* si l'on reprend d'abord les six facteurs énoncés plus haut.

1. Militer pour une action performante du Conseil de sécurité ? *In fine*, tout projet sera bloqué par l'allié fidèle du régime syrien, la Russie, voire par la Chine, rétive par principe à une utilisation étendue du chapitre VII de la Charte. De surcroît, le précédent libyen où les deux Etats avaient consenti passivement à la résolution 1973 agissait plutôt comme un repoussoir. Moscou et Pékin ont eu l'impression de s'être fait berné, l'opération prétendument humanitaire se muant en appui à un changement de régime qui aboutit à un tyrannicide par lynchage odieux. Au-delà des liens et des intérêts partagés entre Moscou et Damas, au-delà du discours rabâché sur le respect de la légalité internationale, le Kremlin a développé une politique claire vis-à-vis de la crise dont la cohérence sera invariablement rappelée : le soutien au régime de Damas est la seule solution pour empêcher la Syrie de sombrer dans un chaos où prospèrent les groupes terroristes djihadistes. A l'inverse, les États-Unis et les membres de l'Union européenne ont été plus velléitaires dans leur soutien à l'opposition.

En pareilles conditions, la marge de manœuvre réelle du Conseil de sécurité demeure très restreinte. On peut escompter une condamnation symétrique de la violence, des appels à la tempérance ou à des cessez-le-feu pour permettre un acheminement temporaire d'aide humanitaire aux populations civiles, ... N'émanera du Conseil de sécurité que ce que les membres permanents les plus concernés voudront bien convenir qui transcende leurs divergences : en l'espèce, au maximum des appels à la négociation ou le contrôle concerté du démantèlement d'armes chimiques.

2. Il est illusoire d'attendre un consensus international élargi en faveur d'une intervention. La Syrie de Bachar al Assad n'est pas la Lybie de Mouamar Khadafi. Ce dernier s'était tellement isolé par diverses frasques qu'il n'avait pratiquement plus de soutien, même au sein du monde arabe. La Syrie, quant à elle, se situe sur une ligne de fracture du monde musulman divisant les Sunnites et les Chiites. Le clivage est net et les camps se sont formés. Les monarchies du Golfe et la Turquie ont pris fait et cause pour les rebelles tandis que le régime syrien engrange les soutiens de l'Iran, d'une partie de l'Irak et du Hezbollah libanais. De surcroît, au fil du temps, l'opposition au pouvoir alaouite a été encombrée de groupe djihadistes n'ayant plus grand-chose à voir avec la libération de la Syrie du joug de la dictature. Devant cette complexité, une intervention internationale, même résolue, risquerait à la fois d'attiser les soutiens des deux camps, de nourrir les prétextes de l'immixtion djihadiste et de s'avérer très peu efficace faute de pouvoir faire table rase des forces profondes régionales.
3. Y eut-il, y a-t-il des demandes d'intervention qui pourraient stimuler les protagonistes internationaux les plus soucieux de régler le conflit ? A vrai

dire, s'il y a des demandes de soutien, il y a peu d'appels à l'action tierce directe. Comme l'enfant grec de Victor Hugo, les rebelles veulent « de la poudre et des balles », du matériel militaire performant, ce que leur donnent notamment certains Etats du Golfe. Les Occidentaux sont plus circonspects sur l'opportunité de livrer du matériel susceptible de tomber dans des mains terroristes ; ils se cantonneront pendant longtemps à la fourniture de matériel dit non létal et de conseils. A la suite des soupçons d'utilisation d'armes chimiques en août 2013, les rebelles syriens étaient aussi en faveur de frappes aériennes punitives contre le régime. Mais ils ne voyaient bien sûr dans une telle action qu'une aide ponctuelle ou durable pour abattre le régime, à l'image de ce qu'ils avaient voulu précédemment, à savoir une zone d'exclusion aérienne. Intervenir en Syrie revient *de facto* à prendre parti, avec tous les risques et aléas décrits plus haut.

4. (et 5.) Contrairement à nouveau au précédent libyen, il n'y avait pas au départ du côté des Etats-Unis et de l'UE une volonté d'intervenir. Au contraire, l'action envisagée à l'égard de la Syrie n'englobait pas la possibilité d'intervention directe, sauf à constater une sorte de nouveau « massacre d'Halabja », une utilisation d'armes chimiques à grande échelle contre des populations civiles. Le débat sera donc vif en août 2013 pour élucider la question de savoir si cette prétendue ligne rouge avait véritablement été franchie. Mais en tout état de cause, l'intervention aurait été aérienne, punitive, et probablement ponctuelle, même si elle aurait pu être le prélude à une inversion décisive du rapport de force comme en Bosnie en 1995. Le plus intéressant du point de vue de l'analyse politique, c'est que la possibilité a réellement été envisagée, pesée et pensée à Londres, Paris et Washington, quand elle était d'avance décriée à Moscou et à bien d'autres endroits de par le monde. Washington avançait à reculons, avec des atermoiements même, jugeant la volonté de ses partenaires sur la question et attendant un aval du Congrès. Paris semblait beaucoup moins réticente et Londres se fit tacler par la Chambre des communes. Dix ans après l'invasion de l'Irak, tous les rôles semblaient inversés. Tapié dans son refus, la diplomatie russe sauva néanmoins la mise de chacun. Moscou sortit d'une chapka le lapin magique de la solution diplomatique : le démantèlement de l'arsenal chimique syrien sous contrôle international. Même s'il ne s'agissait que d'une manœuvre dilatoire, même si ce n'était que de la poudre aux yeux, le coup était merveilleusement bien joué. On pouvait atteindre par la négociation ce que des frappes aériennes elles-mêmes auraient eu du mal à obtenir. C'est ici que la Syrie devient un cas d'école : rarement une intervention, aussi limitée soit-elle, n'avait été envisagée jusqu'à ce point avant de ne pas avoir lieu.

6. Il n'y a pas de scénario de sortie de crise crédible à l'œuvre, pour l'heure, mais l'évolution de la situation sur le terrain a modifié une part de l'attitude des Occidentaux sur l'avenir de la Syrie. Dans la foulée des printemps arabes, la posture de départ était celle du soutien au changement sinon de régime, au moins dans le régime. Par la suite, l'Occident sembla miser sur la chute de Bachar Al Assad. Plus récemment, malgré la mise au point mort des négociations inter-syriennes, la position semble plutôt d'éviter à la fois le chaos humanitaire, le développement d'un nouveau chancre terroriste et la victoire d'un camp sur l'autre, d'où l'idée d'un cessez-le-feu et d'une négociation de compromis.

Les différents facteurs testés incitent à conclure qu'une intervention internationale en Syrie n'est guère souhaitée, ni guère souhaitable, sauf à imaginer peut-être des frappes pour forcer la dernière partie récalcitrante à déposer les armes, pour atteindre un cessez-le-feu qui ne serait que le prélude à des négociations de paix et de réconciliation.

Quelle partition pour l'UE face à la tragédie syrienne ?

Comment l'UE peut-elle naviguer entre les récifs de la complexité syrienne pour trouver un cap qui représente une valeur ajoutée ? Comment interpréter l'action de l'UE en l'occurrence ?

Aux premières escarmouches, l'UE répond avec ses instruments traditionnels de gestion de crise, éprouvés depuis plus de trente ans : les moyens de pressions économiques et diplomatiques, une sorte de coercition ciblée sur le régime non respectueux des aspirations de sa population. Ce faisant, l'UE atteste d'une dépendance au sentier emprunté précédemment (*path dependence*) et de son habituel messianisme démocratico-pacificateur. De longue date, les sanctions économiques ou diplomatiques ont pu être analysées dans leurs atouts et leurs limites sous l'angle d'une efficacité envisagée de manière large. L'impact de cette diplomatie est tangible quand l'action de l'Union est autonome, autrement dit quand la PESC initie une action en dehors de toute injonction émanant de l'ONU. L'étude de la genèse de cette politique coercitive et l'examen systématique de ces évolutions par l'auteur de ces lignes ont permis d'élaborer un schéma d'analyse des différents cas de sanctions autonomes de l'UE. La grille proposée décline l'analyse en trois types d'objectifs supposés induire trois types de fonctions ou rechercher trois types d'effets². Elle permet une première mesure de

² Pour une synthèse sur cette triple distinction inspirée de J. Barber (« Economic Sanctions as a Policy Instrument », in *International Affairs*, 1979, p. 370), recomposée et appliquée ici à l'Union européenne, cf. notre contribution générique à la problématique des sanctions économiques dans les relations internationales « Les sanctions économiques comme moyens de politique étrangère » in *La politique étrangère. Le modèle classique à l'épreuve*, op. cit., 2004, pp. 373-397. Parmi quelques cas d'application où la grille est testée, cf. notamment notre contribution « The EU vis-à-vis China : a question of power and coercion ? » in T. de Wilde, J. Wouters and J.-C. et P. Defraigne, *China, The European Union and Global Governance*, London, E. Elgar, 2012, pp. 312-325.

l'impact politique des restrictions adoptées, et peut également élucider une situation dans laquelle aucune sanction n'est adoptée dans des circonstances où ce type de réaction aurait pu s'envisager.

Episode de sanctions autonomes de l'UE :					
comment identifier les objectifs et les effets de la politique coercitive ?					
Objectifs primaires		Objectifs secondaires		Objectifs tertiaires	
(vis-à-vis de la cible : État, entité territoriale, groupe, individus)		(vis-à-vis de l'UE/CE, de la CPE/PESC, des États membres)		(vis-à-vis des partenaires, alliés, États tiers, de l'ONU et de la communauté internationale)	
Punition : Mesures concrètes assortissant la condamnation du comportement	Amendement: Transformer l'attitude politique de la cible	Démontrer une capacité d'agir ensemble malgré les réticences d'États membres. Faire preuve à l'égard de soi-même d'innovation ou de créativité	« Faire quelque chose». Pour apaiser les opinions publiques ou répondre à certaines demandes du PE	Rappeler <i>erga omnes</i> sur la scène internationale les principes de l'action extérieure de l'UE, ses objectifs et sa cohérence	Appuyer les efforts d'États tiers ou susciter une action de soutien de leur part ou déclencher une action de l'ONU
Effets primaires		Effets secondaires		Effets tertiaires	
Le résultat est toujours atteint	L'efficacité ne dépend pas uniquement de l'action de l'Union européenne	Si des sanctions sont adoptées, elles attestent souvent d'une telle capacité	Le résultat dépend de la perception de l'action de l'UE	La fonction exemplaire des sanctions est toujours remplie	Solidarité témoignée à des États tiers ou ralliement de ces derniers à l'action de l'UE
Effets à long terme sur les relations entre l'UE et la cible		Effets à long terme sur la PESC : Développement d'une pratique coercitive de plus en plus affinée		Effets à court ou moyen termes sur les décisions de l'ONU ou les prises de positions en politique étrangère d'États tiers	

Sur la base de cette grille d'analyse, quels sont les enseignements à tirer ? Il est presque tentant d'oublier l'objectif et l'effet primaires, dès lors que la guerre est effective. Les sanctions ont peu de chance d'être d'une efficacité autre que symboliques. Mais l'inclusion de la branche armée du Hezbollah libanais dans la liste des organisations considérées comme terroristes par l'UE en juillet 2003 semble une conséquence indirecte de la participation de cette faction aux combats en Syrie, même si les implications supposées de l'organisation chiite libanaise dans des attentats à Chypre ou en Bulgarie étaient la première raison avancée. L'UE a en quelque sorte diversifié la cible en l'étendant à cet acteur indirect du conflit syrien. L'objectif et l'effet secondaires sont à prendre en compte, car l'UE en l'occurrence a surmonté par le haut une division sur l'opportunité de lever l'embargo sur les armes à destination de la Syrie rebelle. Un premier consensus s'était tacitement formé sur l'autorisation de fourniture de matériel non létal. Aller au-delà ne rencontrait pas l'unanimité des Etats membres, mais, au terme de diverses discussions, il y eut en quelque sorte un accord ... sur un désaccord. L'accord portait sur le fait de ne plus maintenir l'embargo et d'entériner le désaccord sur la question de savoir s'il fallait fournir ou non des armes aux rebelles. La PESC avait joué son rôle de base : tenter de réduire les divergences entre Etats membres, mais ici non pas pour agir de concert mais afin d'indiquer une position plurielle concertée. On laissait finalement la question à l'appréciation de chaque Etat, tout en précisant qu'il ne s'agissait pas d'une cacophonie mais d'une polyphonie européenne organisée. C'était original. Enfin, l'effet tertiaire était d'emblée obéré car la possibilité d'une amorce d'action à un autre niveau, celui de l'ONU, tenait de l'improbable.

Face à la Syrie, comme jadis face à l'ex-Yougoslavie, l'utilisation de sanctions économiques ou diplomatiques apparaît comme un pis-aller, l'intensité de la crise nécessitant d'autres moyens pour entrevoir une solution. Et c'est la raison pour laquelle, l'UE a tenté de déployer d'autres moyens, hormis bien sûr l'intervention militaire. Les Vingt-Sept, puis les Vingt-Huit, ont d'abord voulu construire l'alternative au régime d'Assad en encourageant l'opposition à l'Union, en regroupant avec d'autres les pays partisans du changement, en reconnaissant finalement le Conseil national syrien, puis la Coalition nationale syrienne comme un interlocuteur valable. Et ce ne fut pas sans mal, le chaudron syrien faisant émerger des revendications diversifiées de légitimité représentative. Utile, l'initiative de l'UE n'en apparut pas moins bien insuffisante quand émergèrent les divisions (intérieure-extérieure, politique-armée) et que la pollution djihadiste enfuma le tableau de l'opposition.

Fidèle à la nature normative de sa puissance, l'UE fut aussi en première ligne pour prôner une justice pénale internationale afin de réprimer les innombrables et invraisemblables crimes commis en Syrie. Certes, ce faisant, l'UE tombe dans un des travers occidentaux qui revient à confondre justice et paix, en mettant trop vite deux fers au feu, et finalement en ne se rendant guère compte que

l'exigence trop rapide de justice peut nuire à la quête de la paix. On ne peut en effet à la fois désirer attirer un dirigeant devant un tribunal et aspirer à sa présence à la table de négociation. Il faut donc s'interroger sur le sens d'une telle démarche tenant plus du rappel de principes chers à l'UE que d'une inventivité pragmatique pour mettre fin à un conflit. Sans doute faut-il voir dans cet appel à la justice pénale internationale, comme dans l'accueil des réfugiés syriens d'ailleurs, des manières biaisées de « faire quelque chose », puisque l'action directe n'est guère envisageable.

*

En conclusion, si l'UE n'est pas à même de régler le conflit syrien, ce n'est pas vraiment une surprise. Ni le contexte international ne s'y prête, ni les instruments à la disposition de la PESC ne lui en donnent la possibilité, et les Etats membres n'entendent pas se lancer tête baissée dans une aventure périlleuse, coûteuse et à l'issue incertaine. L'intervention est donc improbable, inopérable et non souhaitée. La Syrie souffre du poids des précédents qui ont accru le scepticisme sur la pertinence de toute intervention dans un Etat tiers. Lorsque la simple perspective de frappes punitives s'est entrouverte, beaucoup de chancelleries, en phase avec leurs opinions publiques, ont fermé délibérément cette fenêtre d'opportunité. Il serait dès lors erroné de redire ici que, par la gestion malaisée du dossier syrien, l'UE creuse encore le fossé entre des attentes (chimériques) et des capacités (limitées). Ni l'opinion publique européenne, ni le système international ne produisent d'attentes fortes en matière d'intervention directe dans le chef de l'UE. A défaut de pouvoir régler la crise, l'UE en gère les conséquences et table sur le temps pour enserrer, peut-être, avec d'autres acteurs, tous les protagonistes dans un tissu de pressions leur indiquant que la seule issue résiderait dans une paix de compromis plutôt que dans la victoire d'un camp sur un autre.