

**Centre d'Analyse, de Prévision
et de Stratégie**

Rédacteur: Gurvan Le Bras

CAPS / 2

Paris, le 3 janvier 2017

NOTE DE COUVERTURE

A/s : Quelle place pour la France dans le conflit syrien au lendemain de la chute d'Alep ?

Le CAPS a consacré en décembre 2016 une série de tables rondes au conflit syrien dans son contexte régional – Irak, Turquie, question kurde – avec des chercheurs du réseau Noria (Arthur Quesnay, Félix Legrand, Yohanan Benhaim et Allan Kaval) ainsi qu'avec le chercheur Thomas Pierret, maître de conférences à l'université d'Edinburgh. La note qui suit s'inspire des constats dressés par ces chercheurs et tente d'esquisser les contours d'une position française et européenne dans le contexte nouveau créé par la chute d'Alep.

L'objectif affiché par les soutiens du régime syrien semble désormais d'imposer, sur les décombres d'Alep, une « solution politique » relégitimant l'autorité formelle de Bachar Al Assad. Son corollaire est la « reconstruction » du pays, processus qui ne fournira à l'Europe aucun levier sur le régime et ses alliés – la Russie n'ayant par ailleurs ni les moyens ni l'intention de s'y atteler. Ce processus présente en revanche l'occasion pour Bachar Al Assad d'un chantage migratoire et sécuritaire : à l'Europe de payer la reconstruction de la Syrie, sans quoi le régime aura beau jeu de transformer celle-ci en Somalie ou Erythrée du Proche-Orient. Quant au processus politique, il aura pour objet, du point de vue du régime, d'interdire toute forme de soutien extérieur aux zones échappant à son contrôle, sous prétexte de garantir l'intégrité territoriale du pays. Or nous ne pouvons pas nous désintéresser de ces zones, et encore moins dans cette phase. Le régime, conforté à la tête de la Syrie de l'ouest, la plus peuplée et la plus riche, contrôle mal les régions qu'il a reconquises, et mettra du temps, malgré l'aide massive de ses alliés, à reconquérir l'ensemble du territoire. Un accord entre Vladimir Poutine et Donald Trump ayant pour conséquence de hâter la reconquête de la Syrie entière par le régime est loin d'être certain compte tenu de l'hostilité manifestée par la nouvelle équipe à Washington à l'endroit de l'Iran.

Plutôt que de réactiver, comme le propose Mme Mogherini, notre soutien financier aux autorités de Damas, nous aurions intérêt à réévaluer les modalités d'une action en faveur des zones libérées, à la faveur d'une réduction attendue du niveau de violence en Syrie, en tenant compte des limites qu'impose la persistance de groupes radicaux. Nous devons faire comprendre à nos partenaires européens l'importance de stabiliser ces territoires potentiellement dangereux pour nous, et en convaincre les pays voisins de la Syrie, confrontés, comme nous, à la nécessité de conjurer le spectre d'un hinterland syrien livré aux radicaux.

1. Bachar et ses alliés : une « solution politique » pour relégitimer et normaliser

a) *Alep, Mossoul, Rakka : symboles et enjeux*

La prise d'Alep est d'abord un symbole. Le régime et ses alliés sont parvenus à reprendre le fleuron d'une opposition politique et militaire aujourd'hui laminée. La reprise concomitante de Palmyre par l'EI est révélatrice du paradigme que les Russes sont en passe d'imposer, celui du **face-à-face entre Bachar Al Assad et Daech** – ce dernier étant infiniment plus utile au narratif du régime que les forces d'opposition écrasées à Alep.

La prise de la ville représente aussi un **gain stratégique majeur** : le régime s'assure un **contrôle probablement exclusif et irréversible sur la « Syrie de l'ouest »**, la plus peuplée et la plus riche. Les alliés du régime (Iran et Russie) triomphent. Les parrains de l'opposition récoltent les fruits amers de leur **désengagement progressif** (Jordanie, Arabie Saoudite, et plus récemment Turquie) ou de leur retrait stratégique (administration Obama). **L'Europe constate son impuissance** à peser sur les crises qui menacent pourtant son environnement de sécurité immédiat.

Beaucoup d'observateurs pronostiquent le partage de **la Syrie unitaire en « zones d'influence »** qui pourraient se cristalliser dans le contexte attendu d'une réduction de l'intensité des combats :

- la **Syrie de l'ouest** reconquise à grand prix par le régime suit un axe sud-nord de Soueïda à Alep, embrassant Damas et Lattaquié. Militairement, le régime cherchera sans doute, après Alep, à consolider son emprise en **éradiquant les dernières poches d'insurrection** dans la banlieue de Damas et au nord de Hama et Homs.
- Le **nord de la Syrie**, d'Afrin à Hassakeh, dont le contrôle par les forces kurdes du PYD/PKK est contesté par la Turquie. Le sort de la ville de **Rakka**, dernier grand bastion de l'EI situé aux portes de cette zone dépend de l'issue de cette guerre d'influence entre le PYD/PKK et la Turquie. Cette dernière négocie directement avec Moscou la préservation de ses intérêts dans cette région, qui ne convergent pas forcément avec les nôtres : une reprise rapide de Rakka est une priorité de sécurité nationale pour nous, quels qu'en soient les artisans, y compris kurdes. Sur un autre front, **la province d'Idlib revêt une importance particulière.** Marquée par la prédominance militaire du Front Fath El-Cham (ex Jebhat El-Nosra, longtemps affilié officiellement à Al Qaida), la zone est également le refuge non seulement des combattants issus des autres branches de l'insurrection après leur reddition (Alep maintenant, Deraya hier) mais aussi des personnalités de la société civile et des instances de gouvernance en place de 2012 à 2016.
- L'Est, de Deir Ezzor à Palmyre, se caractérise par la **persistance de la menace de l'EI** (jusqu'à la ville de Rakka). La reprise surprise de Palmyre mi-décembre tend à montrer que l'EI a plus d'avenir en Syrie qu'en Irak. L'issue de la bataille de **Mossoul** pèsera directement sur les équilibres dans cette partie de la Syrie : à court terme, à raison du risque de bascule de force de Daech de Mossoul à Rakka ; à plus long terme, en raison du risque d'une répétition des erreurs commises par Bagdad dans la gouvernance des zones sunnites irakiennes, qui jouxtent une zone kurde en proie à des divisions fratricides. Le risque est de voir se cristalliser un vaste « **sunnistan** »

délimité par les confins territoriaux des deux pouvoirs chiites de Bagdad et Damas (ou perçus comme tels, s'agissant de Damas).

- Le Sud, autour de Deraa notamment, **zone réduite mais caractérisée par l'existence d'un important effectif combattant** (entre 10 000 et 30 000 combattants) sous l'égide du « Front sud », groupement de brigades modérées assignées par la Jordanie, avec l'accord des Etats-Unis et de l'Arabie Saoudite, à une tâche de garde-frontière et de lutte contre les groupes affiliés à l'EI (Jaich Khaled Ibn Walid).

b) Relégitimer Bachar Al Assad, discréditer toute alternative

Après le fait accompli de la prise d'Alep, l'attelage russo-iranien et le régime vont tenter d'imposer à l'insurrection, **en fait de « solution politique », une capitulation sans condition**. Tandis que nous aurons comme priorité de faire cesser l'intervention militaire russo-iranienne, le régime voudra obtenir la **garantie de l'intégrité territoriale syrienne** – moyennant des promesses d'autonomie constitutionnelle pour les Kurdes et de décentralisation administrative pour tous.

Nous partageons cet objectif, mais ne nous y trompons pas : en réalité, l'accord aura, du point de vue du régime, pour objet de formaliser trois gains essentiels pour lui :

- La reconnaissance politique de la défaite des Occidentaux et des parrains de l'opposition ;
- La mise « hors la loi » de tout modèle alternatif dans les zones échappant au contrôle ~~du régime~~ :
- La relégitimation formelle de l'autorité de Bachar Al Assad y compris sur les territoires qu'il ne contrôle pas.

C'est d'autant plus essentiel pour la coalition pro-Bachar que ses composantes risquent de **diverger sur leur stratégie après Alep**. Bachar Al Assad continuera certainement d'afficher l'ambition de reconquérir l'ensemble du territoire syrien. Mais Russes et Iraniens pourraient rapidement considérer que **l'essentiel est acquis avec la reconquête de la « Syrie utile »**. C'est ce que suggère le soutien de la Russie à notre résolution sur l'évacuation des civils à Alep : le plus important désormais est de **préparer les suites politiques de la victoire d'Alep**, l'accord pour le déploiement d'observateurs étant le signe que la Russie a rempli l'intégralité de ses buts de guerre en Syrie... L'Iran, solidement installé en Syrie désormais, n'a pas davantage intérêt à continuer de payer le prix humain, politique et financier des ambitions de Bachar Al Assad.

c) Le « levier économique », ou l'illusion de réussir par l'argent ce qui a échoué par la force

D'ores et déjà, certaines voix s'élèvent pour appeler de leurs vœux une **reconstruction de la Syrie**¹. Bruxelles bruit d'idées « neuves » pour la **gouvernance de la future Syrie**, s'inspirant d'idées souvent avancées par nos interlocuteurs iraniens (parlementarisation du régime, anticipation des élections) ou russes (décentralisation).

¹ Le Ministre russe des affaires étrangères a appelé le 28 octobre 2016 à un « plan Marshall pour la Syrie ». Le lendemain, la Haute Représentante de l'UE, Federica Mogherini, en déplacement à Téhéran, annonçait l'intention des Européens « d'interagir avec les nuances régionales » en vue de la reconstruction de la Syrie.

Porté avec talent et conviction par M. Abdallah Dardari², vice-secrétaire exécutif de la Commission économique et sociale pour l'Asie occidentale des Nations unies (ESCWA), ce thème de la reconstruction ou de la « stabilisation » de la Syrie prend acte de la défaite irrévocable de l'insurrection syrienne et se propose de **fournir aux partenaires de cette dernière un « levier économique »**. Le régime manque des ressources financières et politiques qui lui permettront de gérer la reconstruction. Les Russes et les Iraniens n'ont pas les moyens de fournir les quelques 300 milliards de dollars nécessaires, pour A. Dardari, à la reconstruction du pays. **Pour les Européens**, il convenait donc de parvenir aussi vite que possible à une paix négociée (« la paix abattra le régime bien mieux que ne le ferait la guerre »), susciter un canal de discussion économique et **fixer nos conditions politiques à l'octroi de l'assistance économique qu'ils sont les seuls à pouvoir fournir**.

2. Comment préserver nos intérêts face au double piège d'une transition en trompe-l'œil et d'un « levier économique » dont profiterait en réalité le régime ?

a) *L'heure d'une reconstruction de la Syrie unitaire n'a – malheureusement – pas encore sonné*

- Comme l'indique la tragique victoire à la Pyrrhus d'Alep – la reconquête d'un champ de ruines – mais aussi le coup de force de l'EI à Palmyre, **le régime n'a pas les moyens de reconquérir seul les zones qu'il convoite**. Il peut le faire avec l'aide de ses alliés, mais à un prix élevé, dans des délais incertains, et sans la moindre garantie de pouvoir ensuite assurer la stabilité des zones qu'il contrôle.
- Chassée des villes, **l'insurrection se radicalise aussi sûrement qu'elle se ruralise**. Il s'ouvre probablement en « Syrie utile », contrôlée par le régime, une ère de **contre-insurrection « à l'irakienne »** qui durera longtemps. Confessionnalisée à l'extrême, cette lutte **d'un régime chiite contre une guérilla des villages et des faubourgs sunnites** ne peut déboucher que sur un surcroît de violence. Et ce d'autant plus que le régime de Bachar Al Assad, exsangue, paravent de seigneurs de guerre provinciaux, coutumier d'une violence physique hors norme, n'a pas davantage les moyens de « reconquérir les cœurs et les esprits ».
- Dans ce contexte, le « processus de reconstruction » de la Syrie évoqué par certains apparaît moins comme l'opportunité d'un levier économique des bailleurs européens sur le régime syrien que comme un **nouveau moyen de chantage exercé sur la communauté internationale** : restauré dans son autorité sur des zones détruites et sur une économie incapable de subvenir aux moyens de la population, Bachar Al Assad aura beau jeu de menacer l'Europe de faire de son pays une « Erythrée au Moyen-Orient »³, source d'émigration et de terrorisme pour encore des décennies.

b) *Nous n'avons donc pas intérêt à pousser l'opposition à concéder à la table des négociations des reculs qui ne permettront pas une vraie stabilisation sur le terrain*

Un accord politique national rétablissant en principe l'autorité du régime sur l'ensemble du territoire **nous rendrait illégitimes à apporter notre soutien aux zones qui échappent au contrôle de Damas**, notamment au Nord, au Sud et, un jour, à l'Est (Rakka).

² Cf. la ND-2016-818720 rendant compte de son intervention

³ Selon Thomas Pierret.

Or nous aurions tout à craindre d'une « Syrie des marges » au sein de laquelle **l'opposition achèverait de s'étioler (opposition politique, non combattante) et de se licéifier (groupes armés)** comme à chaque fois qu'elle a renoncé à combattre le régime de Bachar Al Assad. En effet, même sans illusion sur la capacité d'une insurrection divisée, éparpillée, affaiblie, à entretenir le combat contre le régime ou à réveiller chez les Syriens ébranlés par la terreur d'Etat un esprit de révolte, nous devons prendre la mesure des options qui demeurent entre nos mains :

- **L'opposition exerce encore une forme de contrôle sur des territoires**, que le régime mettra du temps à reconquérir. Les circonstances qui ont conduit à la reprise d'Alep (abandon par la Turquie de son soutien à ses proxys dans la ville) se reproduiront-elles à Rakka, Idlib ou Deir Ezzor, ou dans le sud (cf. supra) ? Un tel scénario supposerait **l'abandon complet par les parrains régionaux de l'opposition** (Turquie, Qatar, Arabie Saoudite, Jordanie au sud) des groupes qu'ils soutiennent, à la faveur, estiment certains, d'un **accord en ce sens entre la Russie et les Etats-Unis**. Crédible, ce scénario mérite cependant d'être éprouvé : **l'administration américaine entrante acceptera-t-elle une formule consistant, en pratique, à livrer la Syrie à l'influence de l'Iran ?**
 - L'opposition dispose de compétences civiles et en matière de gouvernance que nous avons accompagnées depuis 2012 et dont rend compte la proposition de « **Stratégie pour les actions de stabilisation et de coopération des acteurs français en Syrie (zones libérées)** » portée par le CDCS ;
 - ~~Dans ces zones, nous avons intérêt à réfléchir aux moyens de prévenir la radicalisation des combattants~~ de l'opposition – une perspective redoutable, estiment certains, dans ce contexte de recul et d'isolement croissant de la rébellion⁴.
 - Sans sous-estimer les défis posés par l'existence de **groupes radicaux** dans les zones que nous serions amenés à cibler, il est essentiel de faire barrage à cette dynamique de radicalisation en rappelant que, dans une Syrie détruite et majoritairement lasse de la guerre, **des actions concrètes de développement et de reconstruction, s'appuyant sur un savoir-faire de terrain et des acteurs fiables et identifiés, constituent le meilleur rempart contre la radicalisation.**
- c) *Soutenir le rôle positif de l'opposition dans ces zones, afin de convaincre nos partenaires européens de poursuivre dans cette voie*

Ainsi, plutôt que d'envisager, comme le fait Mme Mogherini, de réactiver notre soutien financier aux autorités de Damas, nous pourrions **approfondir notre réflexion sur les moyens de convertir une éventuelle réduction de l'intensité des combats en soutien financier au rétablissement d'une forme d'administration civile** et de gouvernance acceptable, compatible avec la relance de l'assistance étrangère. Tout le travail réalisé ces dernières années par la France sur le terrain (Gaziantep, Deraya) pourrait être mis en valeur.

⁴ Mme Mogherini a justement souligné le chercheur Félix Legrand, très bon spécialiste de l'insurrection syrienne, chaque trêve que le recul des modérés a été instrumentalisé par les extrémistes (Front Al-Nosra notamment). A Idlib, la présence de combattants djihadistes sert de prétexte au régime et à l'aviation russe pour tenter d'écraser les modérés qui ont trouvé refuge dans cette zone.

Cette réflexion donnera la matière à la réponse que nous devons apporter, à Bruxelles, à **la tentation croissante de nos partenaires européens de se résigner au rôle de faire-valoir économique** d'une transition en trompe-l'œil qui ne déboucherait pas sur l'assagissement de Bachar Al Assad, mais au contraire sur son renforcement. Nous devons faire valoir le **danger qu'il y aurait à normaliser nos relations avec le régime syrien**, pour des raisons, d'abord, stratégiques :

- **Consacrer le retour de la Russie** dans la région comporte le **risque d'une contagion**, par exemple à l'Egypte et la Libye, et limitera nos marges de manœuvre à l'égard de ces acteurs ;
- **Sceller le triomphe de l'Iran** nous mettra en **position de faiblesse dans l'enjeu, capital, de la préservation du JCPoA**, menacé par les orientations très dures de la nouvelle administration américaine. Si elle s'accompagnait d'une remise en cause de l'accord nucléaire, cette reconnaissance de la prééminence iranienne dans la région accroîtrait le **risque d'une relance d'un cycle de prolifération dans la région**, car nous serions moins crédibles à nous poser en protecteurs des intérêts des Arabes vis-à-vis de l'Iran ;
- Israël, qui mise sur la protection contre une promiscuité dangereuse avec les forces du Hezbollah et de l'Iran dans le sud syrien, pourrait **finir par réaliser que les marges de manœuvre russes à l'égard de Téhéran sont trop limitées pour constituer une véritable garantie** ;
- Reconnaître l'abandon de la cause syrienne – ou sa défaite face à l'interventionnisme russo-iranien – **expose la région et l'Europe à un retour de flamme arabe et/ou sunnite**. Le signal adressé à la jeunesse dans la région, une jeunesse chez qui domine la frustration face aux impasses politiques et sociales qui minent la région, serait celui d'un choix naïf du réalisme sécuritaire de court terme (Bachar Al Assad se présentant comme un parangon de la lutte contre le terrorisme) au détriment de nos intérêts de convergence politique et d'échange avec les sociétés arabes ;
- Et ce, alors même que la nouvelle donne en Syrie **ne réglerait aucun de nos problèmes sécuritaires** à court terme (pas de retour des réfugiés) et à long terme (subsistance de l'instabilité et du terrorisme).

Cet argumentaire peut trouver un écho auprès des **partenaires qui, comme nous et parfois davantage que nous (Allemagne, Grande-Bretagne), ont investi dans les structures de gouvernance et de développement local** sur le terrain syrien. Il pourrait être utile, une fois cernés les contours, limites, et modalités d'un appui renouvelé aux zones libérées en la matière, de **nous rapprocher de ces partenaires, au niveau technique, pour renforcer notre analyse commune** de ce qu'il apparaît possible de faire.

d) Veiller à sauvegarder nos intérêts dans le cours même du processus politique

Le précédent de la réunion de Lausanne donne la mesure du **risque que notre voix et nos intérêts ne soient pas entendus** dans la négociation qui pourrait reprendre rapidement. La « déclaration de Moscou » adoptée le 20 décembre conjointement par les participants russe, iranien et turc à la réunion organisée autour de S. Lavrov doit nous inciter à **nous rapprocher**

rapidement des Turcs pour couper court à la tentation d'Ankara de préempter la place légitime de l'opposition, des pays de la région et des partenaires occidentaux dans le processus.

Nous devons y **assurer notre place, par exemple en faisant valoir le rôle du P5** dans un processus placé sous l'égide du CSNU et composé d'un volet politique mais aussi humanitaire. L'adoption le 19 décembre de la résolution que nous avons portée contribue à légitimer nos prétentions à **prendre place à la table des négociations** et à faire valoir notre attachement à ce que **les partenaires de la Syrie puissent conduire sur le terrain une assistance humanitaire indépendamment d'un processus politique à haut risque pour nous compte tenu de la dynamique adverse du terrain.**

L'**attitude de l'administration Trump** demeure une inconnue. Les échos sont **divergents** à Washington et suggèrent que **la nouvelle ligne américaine pourrait se faire attendre** et, au moins dans l'immédiat, négliger le politique au profit du sécuritaire. Sur ce dossier comme sur d'autres, **nos propositions sont attendues**. Notre priorité est de maintenir notre niveau de coopération anti-terroriste avec Washington. Il nous revient de faire valoir que le terrorisme ne baissera pas dans la région en livrant la Syrie à l'influence iranienne, et que la stabilisation de la Syrie ne se résume pas – bien au contraire – à la sanctuarisation de Bachar Al Assad.

A Bruxelles, les Etats membres seront de plus en plus tentés de **remettre en cause le préalable de la mise en place de la transition** avant toute reprise de l'assistance européenne. Nous devons les convaincre que le levier de la reconstruction est un leurre qui, en outre, affaiblit la cohérence de notre politique : **comment à la fois combattre l'impunité pour les crimes commis en Syrie et récompenser leurs auteurs** par la reprise de notre assistance économique ? C'est sans doute avec l'appui politique des partenaires les plus engagés dans l'appui à la gouvernance dans les zones libérées, à commencer par les Britanniques et Allemands, que nous parviendrons à reformuler une approche de la reconstruction plus favorable à nos vues.

Il faudra vite **évaluer les intentions d'Ankara**, engagée dans une négociation directe avec Moscou en vue de garantir ses intérêts dans le Nord de la Syrie, **pour expliquer notre intention** : non pas institutionnaliser la partition du pays, mais instituer une gouvernance au bénéfice de l'environnement de la Syrie. **La Jordanie, comme la Turquie**, ne manqueront pas de faire valoir ses craintes qu'un investissement renouvelé de notre part n'entraîne une reprise des tensions entre la rébellion et le régime. Il faudra rassurer sur nos intentions : **bâtir dans les zones qui jouxtent leur frontière des institutions à même de conjurer le spectre d'une radicalisation des acteurs**. Les intérêts des pays de la région sont compatibles avec les nôtres, qui consistent essentiellement à favoriser, dans les zones arabes sunnites, une gouvernance stable et un contrôle sécuritaire strict./.



Justin VAÏSSE