



LA HAUTE REPRÉSENTANTE DE
L'UNION POUR LES AFFAIRES
ÉTRANGÈRES ET LA
POLITIQUE DE SÉCURITÉ

Strasbourg, le 14.3.2017
JOIN(2017) 11 final

COMMUNICATION CONJOINTE AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

Éléments d'une stratégie de l'UE à l'égard de la Syrie

Introduction

La guerre en Syrie, l'une des crises humanitaires les plus graves que le monde ait connues depuis la Seconde Guerre mondiale, continue d'avoir des conséquences tragiques et dévastatrices pour la population syrienne. La destruction d'Alep, l'an dernier, constitue le chapitre le plus récent de la sombre histoire, toujours inachevée, de ce conflit. La guerre en Syrie a aussi un effet de plus en plus déstabilisateur sur l'ensemble de la région, du fait des déplacements de populations, de la propagation du terrorisme et de l'exacerbation des différences politiques et confessionnelles.

La stratégie de l'UE à l'égard de la Syrie, demandée par le président Juncker dans son discours sur l'état de l'Union en septembre 2016, vise à définir comment l'Union peut jouer un rôle plus important en aidant à dégager une solution politique durable en Syrie dans le cadre existant mis en place par les Nations unies et comment elle peut contribuer à instaurer la stabilité et à soutenir la reconstruction après qu'un accord aura été trouvé et qu'une transition politique crédible sera amorcée. À la veille de la conférence de Bruxelles sur l'avenir de la Syrie et de la région (*«Supporting the future of Syria and the Region»*), qui se tiendra le 5 avril 2017, la haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité (ci-après la «haute représentante») et la Commission s'emploient à faire approuver la stratégie en tant que contribution de l'Union à deux des trois grands thèmes qui seront abordés à cette occasion: le soutien au processus politique et l'appui à la réconciliation et à la stabilisation. Le troisième thème de la conférence, le soutien à la région, est traité séparément dans le cadre des engagements pris par l'UE à Londres et de la mise en œuvre, d'une part, des «pactes» que l'UE a conclus avec la Jordanie¹ et le Liban² et, d'autre part, de la facilité en faveur des réfugiés en Turquie³.

La stratégie consiste également en un réexamen des aspects relatifs à la Syrie de la *stratégie régionale de l'UE pour la Syrie et l'Iraq ainsi que pour la menace que constitue Daech*, qui a

¹ <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12384-2016-ADD-1/fr/pdf> (voir l'annexe)

² http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/11/pdf/st03001_en16_docx_pdf/ (voir l'annexe)

³ https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/frit_factsheet.pdf

été revue et actualisée pour la dernière fois par le Conseil en mai 2016⁴. Il est nécessaire de revoir le rôle de l'UE et de s'interroger sur les actions que celle-ci peut entreprendre pour favoriser une solution politique, fondée sur la résolution 2254 du Conseil de sécurité des Nations unies, qui convienne à tous les Syriens et leur permette de vivre librement et dignement, en toute sûreté et sécurité.

La coopération bilatérale avec le gouvernement syrien a été suspendue après la répression violente du soulèvement civil par le régime en 2011. L'UE a néanmoins continué de soutenir la population syrienne en lui apportant une aide humanitaire vitale et en fournissant une assistance destinée à assurer les services de première nécessité et à épauler la société civile. Un renforcement de la coordination entre les États membres et les institutions de l'UE, et entre leurs instruments financiers respectifs, est essentiel pour la mise en œuvre effective de la présente stratégie.

1. Situation en Syrie

1.1 Contexte politique et de sécurité

La réaction militaire du régime syrien au soulèvement politique pacifique de 2011 a déclenché une guerre civile de longue durée, soutenue et exacerbée par un certain nombre d'acteurs extérieurs. Ce conflit prolongé transforme le pays en une mosaïque de régions rivales, en proie à la ségrégation et contrôlées par différents groupes armés, ce qui permet à Daech de prospérer.

En dépit des négociations de paix successives menées sous l'égide des Nations unies, du communiqué de Genève de 2012⁵ et des efforts du Groupe international d'appui à la Syrie et de ses groupes de travail, les parties au conflit ne sont pas parvenues à s'entendre pour mettre fin à la guerre. Le quatrième cycle de pourparlers intrasyriens qui s'est tenu à Genève en février 2017 a permis de définir trois pôles de négociation pour l'avenir, conformes à la

⁴ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015JC0002&qid=1489496204739&from=EN>
<http://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2016/05/23-fac-syria-iraq-daesh-conclusions/>

⁵ <http://www.un.org/News/dh/infocus/Syria/FinalCommuniqueActionGroupforSyria.pdf>

résolution 2254 du Conseil de sécurité des Nations unies, à savoir la gouvernance, la Constitution et les élections, auxquels s'ajoute un pôle supplémentaire ad hoc qui pourrait être consacré à la lutte contre le terrorisme.

Entretemps, le régime syrien et ses alliés, les groupes extrémistes violents et les éléments de l'opposition armée ont systématiquement alimenté l'escalade de la violence sur le terrain, ce qui a accru la vulnérabilité de la population syrienne et conduit à des évacuations forcées sur fond d'ingénierie démographique, ainsi qu'à des violations généralisées des droits de l'homme et du droit humanitaire international.

Il n'y a eu aucune tentative de dialogue de la part du régime. Le message est clair: «Soumettez-vous ou partez». Une telle approche répressive ne pourra jamais constituer une base stable pour l'édification d'une Syrie unie et inclusive.

1.2 Contexte humanitaire

Le conflit, long de six ans, a fait payer un très lourd tribut à la population civile syrienne. L'espérance de vie a diminué de 20 ans. Le développement économique et humain a subi un recul de 40 ans, ce qui a amené de nombreux Syriens à quitter leur pays. L'économie s'est effondrée et a été remplacée par une économie de guerre qui ne profite qu'à une faible minorité. Près des trois quarts de la population encore présente dans le pays⁶, soit 13,5 millions de personnes⁷ dont plus de six millions sont déplacées à l'intérieur des frontières et plus de cinq millions vivent dans des zones assiégées ou difficiles d'accès, ont cruellement besoin d'une aide humanitaire.

Les violations presque quotidiennes du droit humanitaire international, telles que les attaques permanentes visant délibérément les infrastructures civiles, notamment les systèmes d'adduction d'eau, les installations médicales et les écoles, ont entraîné de graves pénuries de services de première nécessité. Parallèlement, l'accès à l'aide humanitaire et l'acheminement de celle-ci ont été fortement entravés par la politisation accrue de l'aide.

1.3 État des lieux de l'aide fournie par l'UE (janvier 2017)

⁶ <http://www.worldometers.info/world-population/syria-population/>

⁷ <http://www.unocha.org/syria>

Depuis que la guerre a éclaté en 2011, l'UE a collectivement (c'est-à-dire avec les États membres) mobilisé plus de 9 400 000 000 EUR en réaction à la crise en Syrie, tant sur le territoire syrien que dans la région, ce qui la place en tête des donateurs.

Sur le territoire syrien, l'UE a mobilisé plus de 900 000 000 EUR, dont plus de 600 000 000 EUR ont servi à fournir une aide humanitaire. Ces fonds ont été utilisés pour répondre aux besoins de la population dans l'«ensemble de la Syrie» et ont financé en priorité des opérations multisectorielles destinées à sauver des vies, en particulier dans des zones mal desservies, disputées ou assiégées.

L'aide humanitaire de l'UE a atteint des millions de personnes dans le besoin sur le territoire syrien et dans les pays limitrophes qui accueillent des réfugiés. En Syrie même, l'aide de l'UE a permis à notre partenaire de fournir de la nourriture, une assistance sanitaire d'urgence, des abris, de l'eau potable et des articles d'hygiène à des millions de personnes, en particulier aux plus démunies. L'UE a également soutenu la campagne de l'UNICEF qui a permis de vacciner 2,7 millions d'enfants contre la poliomyélite. Bien que la présente communication porte essentiellement sur la Syrie, l'UE a aussi mobilisé une aide considérable en faveur des pays limitrophes qui accueillent des réfugiés (Turquie, Jordanie, Liban). Dans la région, plus de 1,15 million de réfugiés syriens ont ainsi bénéficié d'une assistance sanitaire et de soins médicaux vitaux, de même que d'un soutien psychosocial et d'une protection.

L'UE a également fourni une aide non humanitaire pour un montant de 327 000 000 EUR au titre de divers instruments: l'instrument européen de voisinage⁸ a financé des actions en Syrie dans différents secteurs, tels que l'éducation, le soutien aux moyens de subsistance, la gouvernance locale, la santé et l'appui à la société civile.

Ce financement vise à préserver le capital humain du pays, à faciliter l'accès de la population aux services de première nécessité et à renforcer les capacités des institutions civiles locales. L'UE soutient la société civile et les défenseurs des droits de l'homme en Syrie au moyen de l'instrument contribuant à la stabilité et à la paix⁹ et de l'instrument européen pour la

⁸ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0232&qid=1489506541124&from=FR>

⁹ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0230&qid=1489506753488&from=FR>

démocratie et les droits de l'homme¹⁰. L'instrument de financement de la coopération au développement¹¹ soutient en outre des projets mis en œuvre en Syrie pour accroître la sécurité alimentaire de la population.

L'UE a créé une facilité en faveur des réfugiés en Turquie, dotée d'un budget total de 3 000 000 000 EUR pour la période 2016-2017, afin de soutenir les possibilités de subsistance ainsi que les perspectives socio-économiques et éducatives à plus long terme des réfugiés en Turquie.

L'UE a aussi créé un fonds fiduciaire régional en réponse à la crise syrienne¹², auquel 22 États membres et la Turquie ont contribué à concurrence de 932 000 000 EUR. Ces contributions viennent compléter les fonds provenant directement du budget de l'UE qui ont été utilisés jusqu'ici dans la région pour aider les Syriens et les populations qui les accueillent dans les pays voisins.

Les fonds alloués par l'UE ont contribué à améliorer les conditions de vie des réfugiés, notamment en matière d'éducation. Ainsi, 663 000 enfants et jeunes issus de familles de réfugiés syriens et des populations qui les accueillent en Turquie, au Liban et en Jordanie bénéficient d'un accès à un enseignement primaire de qualité, à des services de protection et à des soins psychosociaux. Dans le domaine de l'enseignement supérieur, le projet «HOPES» offre des bourses, des services d'accompagnement scolaire et des formations linguistiques à quelque 250 000 jeunes issus des populations syriennes réfugiées et de leurs communautés d'accueil en Jordanie, au Liban, en Égypte, en Iraq et en Turquie. En Turquie, les interventions dans le domaine de l'éducation comprennent la construction et l'équipement de 70 nouvelles écoles.

¹⁰ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0235&qid=1489506841222&from=FR>

¹¹ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0233&qid=1489506902487&from=FR>

¹² https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20161220-eutf-syria_0.pdf

2. Risques et menaces pour les intérêts essentiels de l'UE en cas de poursuite de la guerre

La poursuite de la guerre en Syrie pourrait entraîner, soit une fragmentation du pays selon des lignes confessionnelles, ce qui pourrait attiser l'extrémisme violent et le terrorisme, soit une prise de contrôle militaire de l'ensemble du pays par le régime. Dans les deux cas, l'instabilité persistera, avec, pour conséquence, une déstabilisation accrue au niveau tant régional que mondial, notamment une érosion de la capacité de l'architecture institutionnelle et juridique internationale à régler d'autres différends.

Les répercussions de chacun de ces deux scénarios (poursuite du conflit ou maintien du régime autocratique, le troisième scénario étant la transition politique négociée) nuiraient aux intérêts de la population syrienne, de la région et de l'UE. Parmi ces répercussions figureraient:

- des pertes humaines et une aggravation des souffrances humaines, dans les zones assiégées, entre autres, qui entraîneront de nouveaux déplacements de populations, notamment des flux importants de réfugiés dans la région et vers l'Europe;
- la persistance de la violence, la radicalisation des groupes armés et la propagation de l'extrémisme violent;
- le développement des activités criminelles générées par l'économie de guerre, notamment le trafic d'armes et la traite d'êtres humains;
- la poursuite du déclin économique, s'accompagnant d'un rétrécissement des perspectives économiques et commerciales;
- une accentuation des différences entre groupes religieux, rendant d'autant plus difficiles les efforts tendant vers un processus de réconciliation nationale;
- une plus grande instabilité dans les pays voisins, entravant notamment la stabilisation de l'Iraq post-Daech et touchant directement la Jordanie, le Liban et la Turquie; et
- de nouveaux actes de destruction du patrimoine culturel, notamment de sites classés au patrimoine mondial, et le trafic de biens culturels.

3. Objectifs stratégiques de l'UE

Les objectifs stratégiques de l'UE à l'égard de la Syrie sont conformes à ses valeurs fondamentales et à ses intérêts essentiels et s'inspirent de la stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'UE et de la politique européenne de voisinage:

- une seule Syrie - un pays uni jouissant de son intégrité territoriale, où tous les citoyens syriens ont leur place;
- une Syrie démocratique - un gouvernement légitime et un régime politique pluraliste respectueux de l'état de droit et des droits individuels sur la base du principe de l'égalité des citoyens;
- une Syrie plurielle et inclusive - un pays multiculturel où tous les groupes ethniques et religieux ont le sentiment que leur identité est protégée et qu'ils ont un accès égal à la fonction publique;
- une Syrie forte et sûre - un État efficace doté d'institutions fonctionnelles, qui accorde une importance particulière aux services aux citoyens et à la sécurité de ceux-ci, une seule armée nationale et des forces de police et de sécurité tenues de rendre des comptes;
- une Syrie stable - un système politique stable et une économie forte, fournissant des services d'enseignement et de santé de qualité à sa population, constituant un pôle d'attraction pour les investissements étrangers, entretenant de bonnes relations avec l'ensemble de son voisinage et intégrée en tant que partenaire constructif dans la communauté internationale.

À mesure que ces objectifs stratégiques seront atteints, les réfugiés et les personnes déplacées à l'intérieur du pays pourront regagner leurs foyers de leur plein gré, en toute sécurité et dans la dignité.

4. Objectifs de l'UE

Pour atteindre ces objectifs stratégiques, les objectifs de l'UE à l'égard de la Syrie sont les suivants:

- mettre un terme à la guerre en amorçant un processus de transition politique négocié par les parties au conflit avec l'appui de l'envoyé spécial des Nations unies pour la Syrie et des principaux acteurs internationaux et régionaux;
- favoriser une transition constructive et sans exclusive en Syrie en soutenant le renforcement de l'opposition politique conformément à la résolution 2254 du Conseil de sécurité des Nations unies et au communiqué de Genève;
- promouvoir la démocratie, les droits de l'homme et la liberté d'expression en renforçant les organisations de la société civile syrienne;
- appuyer un processus de réconciliation nationale fondé sur les efforts de consolidation de la paix et la lutte contre l'extrémisme et le sectarisme violents, y compris une conception de la justice transitionnelle qui intègre l'obligation de répondre des crimes de guerre;
- sauver des vies en répondant aux besoins humanitaires des Syriens les plus vulnérables et en veillant à ce que l'aide soit fournie en temps utile, efficace et efficiente et respecte les principes en vigueur;
- soutenir la résilience de la population syrienne ainsi que des institutions et de la société syriennes.

Ces objectifs sont abordés plus en détail au point 5.

5. Principales lignes d'action en Syrie pour mettre en œuvre les objectifs de l'UE

5.1. Mettre un terme à la guerre en amorçant un processus de transition politique négocié par les parties en conflit avec l'appui de l'envoyé spécial des Nations unies et des principaux acteurs internationaux et régionaux

Pour être durable, toute solution à la guerre en Syrie doit répondre aux aspirations démocratiques et aux besoins de la population syrienne, permettre l'ouverture de l'espace

civique et politique aux groupes qui en étaient précédemment exclus et s'accompagner d'une véritable réforme démocratique des institutions de l'État. Compte tenu de son intérêt pour une transition politique négociée, l'UE jouera pleinement son rôle en utilisant les instruments dont elle dispose.

L'UE continuera d'apporter son soutien direct aux pourparlers menés sous l'égide des Nations unies à Genève, notamment aux discussions techniques susceptibles de faire progresser les négociations politiques visant à mettre un terme à la guerre et à définir les caractéristiques d'un organe de gouvernement transitoire conformément à la résolution 2254 du Conseil de sécurité des Nations unies et au communiqué de Genève. Elle salue les mesures visant à soutenir le cessez-le-feu prises par la Russie, la Turquie et l'Iran, et approuvées par la résolution 2336 du Conseil de sécurité des Nations unies, qu'elle considère comme un moyen de préparer les pourparlers intrasyriens à Genève.

Le cours de la guerre en Syrie étant, à l'heure actuelle, largement influencé par l'engagement militaire direct d'un certain nombre d'acteurs régionaux et mondiaux, l'UE a lancé, en parfaite coordination avec les Nations unies, une initiative visant à établir un dialogue politique avec les principaux acteurs de la région pour trouver un terrain d'entente concernant la destinée du pays et définir les conditions qui présideront au processus de réconciliation et de reconstruction. L'objectif de ces travaux est de contribuer davantage encore à l'obtention d'un accord dans le cadre du processus de paix intrasyrien.

La paix ne saurait être obtenue en dialoguant uniquement avec les parties prenantes syriennes au niveau «macro». Elle nécessite avant toute chose un effort concerté directement centré sur la société civile syrienne, sur les différentes communautés et sur les populations touchées par la guerre, qui devraient participer au processus de définition des dispositions transitoires et du futur système politique du pays. Une plateforme concrète se met actuellement en place, dans le cadre de l'initiative de l'UE à l'appui du processus de paix en Syrie¹³, pour soutenir le processus de paix et le cessez-le-feu, renforcer les partis d'opposition et contribuer au dialogue avec la société civile. L'UE continuera d'appuyer les efforts de l'envoyé spécial des Nations unies pour la Syrie, qui cherche à associer la société civile à ses travaux dans le cadre de la plateforme «Civil Society Support Room» et du comité consultatif des femmes.

¹³ Fonds de l'UE en faveur de la Syrie créé dans le cadre de l'instrument contribuant à la paix et à la stabilité.

Tant qu'il ne sera pas mis fin à la répression des civils, l'UE maintiendra ses mesures restrictives à l'égard des personnes et des entités syriennes qui soutiennent le régime. Les mesures visant certains secteurs de l'économie syrienne seront également maintenues aussi longtemps que nécessaire. Les sanctions actuelles seront encore prolongées au besoin. L'UE assurera un suivi constant de l'incidence des sanctions et examinera régulièrement les différentes possibilités d'atténuer les conséquences non souhaitées de celles-ci.

5.2. Favoriser une transition constructive et sans exclusive en Syrie en soutenant le renforcement de l'opposition politique conformément à la résolution 2254 du Conseil de sécurité des Nations unies et au communiqué de Genève

Il sera impossible de réaliser une transition globale et viable en Syrie sans que les principaux groupes politiques syriens soient représentés et puissent participer au processus.

L'opposition syrienne, tant dans le pays qu'à l'étranger, a besoin d'être soutenue pour poursuivre son effort de transformation en une plateforme politique solide et durable capable de proposer une solution démocratique et de jouer un rôle significatif au cours des phases de transition et de post-transition en Syrie. L'UE continuera de s'appuyer sur ses travaux actuels pour soutenir les principaux groupes politiques d'opposition pendant le processus de négociation et les aider à affiner et à adapter leur conception de la transition et de l'avenir de la société et de l'État syriens.

L'UE continuera à investir dans l'unification de l'opposition syrienne en s'efforçant de renforcer le haut comité des négociations, ainsi que ses deux principales composantes politiques, la coalition nationale syrienne et le comité national de coordination.

L'UE soutiendra l'élargissement de la plateforme d'opposition en vue des négociations en nouant un dialogue avec d'autres groupes d'opposition syriens, qui ne sont pas représentés dans le processus de Genève. Elle encourage par ailleurs les groupes d'opposition à dialoguer avec les parties prenantes syriennes, telles que les organisations de la société civile, les chefs religieux et tribaux, les milieux d'affaires et les associations de femmes, afin d'intégrer leurs points de vue dans une plateforme politique.

L'UE continuera à soutenir la coopération et le dialogue entre l'opposition politique syrienne et les groupes armés modérés en vue de renforcer leur participation au cessez-le-feu et aux préparatifs d'une future transition politique.

5.3. Promouvoir la démocratie, les droits de l'homme et la liberté d'expression en renforçant les organisations de la société civile syrienne

L'UE continuera à apporter un soutien important aux organisations de la société civile syrienne qui partagent ses valeurs de promotion de la démocratie, des droits de l'homme et de la liberté d'expression. La société civile syrienne aura un rôle de premier plan à jouer en Syrie après la fin du conflit. Elle devra notamment aider le pays à surmonter le passé, faciliter les efforts de réconciliation au niveau local et national, ainsi que le dialogue interculturel et interreligieux, et contribuer au suivi de tout accord politique.

L'UE aidera en particulier les organisations de la société civile syrienne à se regrouper en plateformes cohérentes à même de mieux promouvoir leurs objectifs et de permettre à une part aussi large que possible de la société syrienne de s'exprimer. Elle s'attachera à renforcer la capacité de la société civile à nouer le dialogue avec le public, ce qui permettra aux citoyens syriens d'exprimer leurs préoccupations. Elle maintiendra son aide en faveur des organisations de défense des femmes, des jeunes et des droits des minorités qui œuvrent pour leur participation à une Syrie inclusive et démocratique.

Le soutien à la liberté d'expression devrait comprendre une aide au développement de médias indépendants, libres et dynamiques et la promotion de canaux permettant de communiquer dans un esprit d'ouverture et de tolérance y compris sur les médias sociaux.

5.4. Appuyer un processus de réconciliation nationale fondé sur les efforts de consolidation de la paix et la lutte contre l'extrémisme et le sectarisme violents, y compris une conception de la justice transitionnelle qui intègre l'obligation de répondre des crimes de guerre

Pendant et après le conflit, l'UE continuera de soutenir les initiatives de justice transitionnelle afin de contribuer à faire en sorte que les auteurs de crimes de guerre, d'atteintes aux droits de l'homme et de violations du droit humanitaire international répondent de leurs actes, notamment en cas d'utilisation confirmée d'armes chimiques, ainsi que les enquêtes concernant les crimes de guerre aux niveaux tant national qu'international. Elle soutiendra également le renforcement de l'aide psychosociale et la réconciliation dans l'ensemble du pays.

En ce qui concerne les efforts de consolidation de la paix, l'UE aidera les différentes composantes de la société syrienne à soutenir la cohabitation pacifique et la résilience des différentes communautés, conditions préalables à la construction d'une Syrie démocratique. Les efforts de médiation devront être soigneusement ciblés de manière à répondre aux besoins spécifiques des populations locales et à l'évolution du contexte dans lequel s'inscrit le conflit.

L'UE soutiendra les travaux d'identification des personnes disparues et viendra en aide à leurs familles en leur fournissant des conseils, juridiques et autres, et en défendant leurs droits.

5.5. Sauver des vies en répondant aux besoins humanitaires des Syriens les plus vulnérables et en veillant à ce que l'aide soit fournie en temps utile, efficace et efficiente et respecte les principes en vigueur

Acheminer l'aide humanitaire en Syrie est de plus en plus périlleux. Autoriser ou interdire l'accès humanitaire est devenu une tactique de guerre utilisée à leurs propres fins par toutes les parties au conflit. L'UE continuera à tenir un dialogue concret avec le gouvernement syrien et les groupes d'opposition pour réaffirmer que les principes élémentaires d'aide humanitaire doivent être respectés par toutes les parties au conflit et que toute ingérence politique dans l'acheminement de l'aide humanitaire doit être évitée. Elle continuera à acheminer l'aide humanitaire par l'intermédiaire de ses partenaires selon une approche fondée sur les besoins, non discriminatoire et respectueuse des principes en vigueur.

L'UE continuera à apporter une aide humanitaire en réaction à deux types de scénarios — les situations de première urgence et les situations de post-urgence — selon une approche intégrée axée sur cinq grands secteurs d'intervention, à savoir l'alimentation, la santé, les abris et les produits non alimentaires, l'eau, l'assainissement et l'hygiène et la protection. Dans le cadre de leur intervention de première urgence, l'UE et ses partenaires humanitaires donneront la priorité aux régions dont la population civile n'a pas accès, ou n'a qu'un accès limité, à l'aide humanitaire. L'UE soutient l'élaboration de plans d'urgence, pour anticiper toute détérioration de la situation humanitaire et y répondre de manière efficace.

L'UE continuera par ailleurs d'apporter une aide visant à permettre aux Syriens les plus vulnérables de subsister dans les situations de post-urgence, telles que le déplacement à long terme et l'absence prolongée de services de première nécessité. Elle renforcera encore la

complémentarité entre l'aide humanitaire, la résilience et le soutien aux moyens de subsistance.

Dans le cadre de sa diplomatie humanitaire, l'UE continuera de demander à toutes les parties au conflit de veiller à la protection des civils, de permettre l'accès de l'aide humanitaire et d'apporter une aide humanitaire conforme aux principes du droit humanitaire international et au principe de responsabilité. L'UE maintiendra son soutien au renforcement de l'approche intitulée «Pour l'ensemble de la Syrie» qui constitue le meilleur moyen de remédier aux difficultés d'accès et d'acheminer l'aide vers les populations dans le besoin à partir de toutes les plateformes de distribution, y compris à travers les lignes de conflit et les frontières, d'une manière cohérente, efficace et respectueuse des principes en vigueur.

5.6. Soutenir la résilience de la population syrienne ainsi que des institutions et de la société syriennes, selon l'approche intitulée «Pour l'ensemble de la Syrie»

Pour renforcer la résilience de la population syrienne conformément à l'approche intitulée «Pour l'ensemble de la Syrie», il faut apporter une aide aux populations touchées dans tout le pays, ce qui est de plus en plus difficile en raison du manque d'accès, de l'insécurité et de la capacité des partenaires chargés de la mise en œuvre à travailler en zone de conflit. Cette approche requiert une évaluation et un suivi prudents et respectueux des principes de sensibilité au conflit visant à déterminer où et comment l'aide de l'UE peut être acheminée. L'UE a donc pris des mesures pour atténuer les risques, politiques et autres, que comporte l'action en Syrie et a renforcé sa présence dans la région.

L'UE continuera de soutenir la résilience de la population civile syrienne. Une attention particulière sera accordée à la création d'emplois dans le cadre d'initiatives prises et gérées au niveau local dans le but de générer des revenus et de promouvoir le sens de l'autonomie. L'UE continuera de mettre l'accent sur la fourniture de services d'enseignement, notamment d'enseignement élémentaire et d'enseignement supérieur, et de services de développement des compétences, de formation professionnelle et d'aide psychosociale aux enfants et aux jeunes syriens, ainsi que sur des actions spécifiques destinées à promouvoir l'égalité d'accès des filles à l'éducation. L'idée est de leur permettre de poursuivre leur scolarité et leurs études afin de leur donner la perspective d'un avenir meilleur et de les doter des compétences nécessaires pour contribuer à la reconstruction de leur pays. Il s'agit aussi d'encourager la population, en particulier les jeunes, à rester en Syrie ou à y retourner après le conflit et de leur offrir des

possibilités autres que celles de rejoindre des groupes extrémistes armés ou violents ou d'en subir l'influence.

L'UE cherchera à éviter l'effondrement de l'administration publique syrienne. Pour que l'État fonctionne, il est nécessaire d'établir des liens entre les structures de gouvernance à tous les niveaux sur l'ensemble du territoire. L'UE élargira l'aide qu'elle apporte aux structures de gouvernance civile locales, telles que les conseils locaux et autres entités administratives, dans les régions contrôlées par l'opposition, dans le but de renforcer la transparence et la participation de ces structures civiles, de même que l'obligation qui leur est faite de rendre des comptes concernant la fourniture de services, et d'éviter qu'elles soient contrôlées par des acteurs militaires. L'UE veillera à coordonner étroitement son action avec celle d'autres donateurs et d'acteurs syriens, notamment l'action du gouvernement de transition¹⁴, pour garantir des approches harmonisées et complémentaires entre les différents secteurs et au sein de ceux-ci.

Dans le cadre de l'approche intitulée «Pour l'ensemble de la Syrie», l'UE continuera à soutenir la résilience dans tout le pays. Ce soutien vise à:

- i) préserver le capital humain de la Syrie et maintenir les services, en prévision du relèvement après le conflit; et
- ii) permettre aux populations de rester chez elles dans des conditions dignes ou aux personnes déplacées à l'intérieur du pays de bénéficier de services de première nécessité, de manière à réduire les flux migratoires.

Il convient de maintenir l'approche «Pour l'ensemble de la Syrie» afin de préparer le relèvement après le conflit et la réforme de l'État une fois qu'un accord aura été obtenu, processus dans le cadre desquels les institutions locales de tout le pays devraient jouer un rôle essentiel de stabilisation.

¹⁴ Le gouvernement de transition syrien a été créé en 2013 par la coalition nationale syrienne et s'emploie à mettre en place, dans les régions contrôlées par l'opposition, des structures fonctionnelles de gouvernance locale capables de fournir des services à la population.

6. Participation de l'UE à la planification précoce de la reconstruction et de la transition

6.1 Planification de l'après-accord

L'UE a affirmé clairement qu'elle ne serait pas en mesure de contribuer à la reconstruction du pays tant qu'une transition politique globale, véritable et inclusive n'aurait pas été amorcée. La participation de l'UE au processus de reconstruction est donc liée à une solution politique au conflit fondée sur la résolution 2254 du Conseil de sécurité des Nations unies et du communiqué de Genève. De plus, les coûts de reconstruction devraient plus particulièrement être pris en charge par les acteurs extérieurs qui ont alimenté le conflit. Néanmoins, l'UE doit commencer à se préparer afin d'être prête à agir rapidement et efficacement le moment venu. Les besoins en investissements seront colossaux et l'effort devra être consenti au niveau mondial.

L'UE continuera de participer et de contribuer à l'opération de planification de l'après-accord menée par l'équipe spéciale interorganisations des Nations unies, qui conduira à la définition des interventions plurisectorielles qui seront nécessaires, au cours des six mois suivant l'obtention d'un accord de paix, pour soutenir le processus politique et les structures gouvernementales de transition. Des travaux sont également en cours pour étendre les évaluations des dégâts et des besoins réalisées conjointement par l'UE et les Nations unies dans plusieurs villes syriennes et faire en sorte que les besoins de la population soient satisfaits dans le cadre des efforts de reconstruction. L'UE s'efforcera d'intégrer les efforts similaires fournis en parallèle par la Banque mondiale. Ces travaux permettront de préparer le terrain et de raccourcir le délai qui sera nécessaire, après l'obtention d'un accord, pour que l'UE, la Banque mondiale et les Nations unies procèdent à une évaluation conjointe portant sur le relèvement du pays et la consolidation de la paix, qui viendra étayer les plans de relèvement et de reconstruction à plus long terme des structures gouvernementales de transition.

L'UE s'emploie déjà à renforcer la coordination des États membres de l'UE et des principaux donateurs de la Syrie. À cette fin, depuis octobre 2012, l'UE a déjà accueilli neuf réunions des principaux donateurs en vue d'améliorer la coordination internationale de l'aide non humanitaire au développement, à la résilience et à la reconstruction et de planifier la réaction à la crise syrienne. Pour préparer la phase qui suivra l'obtention d'un accord, l'UE entamera un dialogue avec les pays voisins de la Syrie, les institutions financières internationales arabes

et d'autres tiers concernés pour examiner comment les voisins de la Syrie et les acteurs régionaux pourront contribuer à la reconstruction du pays et faciliter le retour volontaire, en toute sécurité et dans la dignité des réfugiés et des personnes déplacées à l'intérieur du pays.

6.2 Rôle de l'UE dans la reconstruction de la Syrie

Lorsqu'une véritable transition politique sera amorcée conformément à la résolution 2254 du Conseil de sécurité des Nations unies et au communiqué de Genève, l'UE pourra prendre des mesures pour soutenir la reconstruction. Ces mesures seront progressives et subordonnées à la réalisation de progrès concrets et mesurables:

- levée des mesures restrictives: l'UE pourrait revoir les mesures restrictives appliquées actuellement à la Syrie afin de soutenir le relèvement et la reconstruction rapides du pays;
- reprise de la coopération: l'UE pourrait reprendre ses relations de coopération bilatérales avec le gouvernement syrien et faire usage des outils appropriés prévus par la politique européenne de voisinage et les autres programmes de l'UE pour stimuler l'économie et s'attaquer aux problèmes de gouvernance et de responsabilité;
- mobilisation de fonds: lorsqu'une transition politique véritable et globale sera amorcée, l'UE sera disposée à contribuer à la reconstruction de la Syrie, ainsi qu'à mobiliser et à attirer des fonds provenant d'autres donateurs internationaux. Le fonds fiduciaire régional de l'UE en réponse à la crise syrienne devrait jouer un rôle important dans la mise en commun et l'acheminement des fonds de l'UE, de ses États membres et des autres contributeurs.

Sans préjuger des résultats des consultations auprès des interlocuteurs syriens qui participeront à la phase qui suivra l'obtention d'un accord et qui devront définir leurs propres priorités de reconstruction, l'UE pourrait fournir un soutien dans les domaines suivants:

- sécurité: la sécurité sera essentielle pour la mise en œuvre de tout accord politique. Dans la phase qui suivra immédiatement l'obtention d'un accord, l'UE pourrait financer des opérations de déminage et d'élimination d'engins non explosés et soutenir les mécanismes mis en place au niveau local ou international pour superviser et

contrôler la cessation des hostilités. La transition en Syrie ne peut réussir que si les institutions de sécurité sont réformées de manière à être tenues de rendre des comptes et à veiller principalement à la sûreté et à la sécurité des citoyens, ce qui nécessitera un contrôle civil aux échelons local et national. L'UE pourrait soutenir la réforme du secteur de la sécurité, la démilitarisation ainsi que la démobilisation des anciens combattants et leur réinsertion dans la vie civile ou les services de sécurité réformés. Elle pourrait financer d'autres aspects importants, notamment l'élimination d'agents chimiques et la localisation et l'élimination d'armes légères et de petits calibres;

- gouvernance, réformes et fourniture de services: dans la phase qui suivra immédiatement l'obtention d'un accord, l'UE pourrait aider la population à bénéficier des dividendes de la paix grâce au rétablissement rapide des services de première nécessité au niveau local (éducation, santé, eau, électricité, enlèvement des décombres, gestion des déchets, etc.), en particulier dans les zones qui accueillent un nombre important de personnes déplacées ou de retour. À plus long terme, elle pourrait soutenir la réforme post-conflit des institutions de l'État, notamment les efforts visant à mettre fin à l'existence de différentes pratiques/administrations, à améliorer la cohérence des services et à réunifier les communautés divisées. L'UE pourrait soutenir la rédaction d'une nouvelle Constitution et l'organisation d'élections, notamment par un appui à la gestion électorale et par le déploiement d'une mission d'observation électorale. Elle pourrait également intensifier l'aide qu'elle apporte à la fourniture de services par l'intermédiaire des institutions nationales et locales, ce qui renforcera la légitimité de ces institutions, qui auront été réformées et rendues comptables de leurs actes, sur tout le territoire syrien. Elle pourrait aider la Syrie à lutter contre la criminalité financière par la mise en œuvre des recommandations du Groupe d'action financière (GAFI);
- cohésion sociale, consolidation de la paix et réconciliation: dans la phase qui suivra immédiatement l'obtention d'un accord, l'UE pourrait soutenir des processus de réconciliation inclusifs au niveau local afin de renforcer l'accord de paix et de prévenir une reprise du conflit. Elle pourrait aussi, en coopérant étroitement avec la société civile, aider les autorités de transition à faire face aux problèmes les plus urgents (anciens détenus et personnes disparues, logement et règlement des litiges portant sur la propriété foncière, par exemple). L'UE souhaite également contribuer à préparer et

à faciliter le retour volontaire, en toute sécurité et dans la dignité des réfugiés et des personnes déplacées à l'intérieur du pays, ainsi que leur inclusion dans la société syrienne. À plus long terme, ce processus nécessitera, entre autres, la mise en place d'un mécanisme de justice transitionnelle fondé sur les droits et axé sur les victimes et l'adoption de mesures visant à encourager la réconciliation aux niveaux national et local, telles qu'un dialogue national et une réforme en profondeur du système judiciaire;

- capital humain: l'UE peut s'appuyer sur des initiatives existantes pour valoriser et préserver le capital humain qui sera nécessaire pour reconstruire la Syrie. Elle pourrait mobiliser à cette fin ses instruments pertinents de politique sectorielle, tels que le programme Horizon 2020;
- relance de l'économie: dans la phase qui suivra immédiatement l'obtention d'un accord, l'UE pourrait intensifier son soutien aux moyens de subsistance, notamment en faveur des plus vulnérables, des jeunes et des personnes déplacées. À plus long terme, seule une relance de l'économie syrienne, sérieusement mise à mal par six années de guerre, permettra de consolider la paix et de reconstruire le pays. Pour que l'économie puisse reprendre, il est important de créer des emplois et des perspectives d'activités pour tous les Syriens (en particulier pour les réfugiés de retour, les personnes déplacées, les populations touchées par la guerre et les anciens combattants), notamment en exploitant les possibilités offertes par le processus de reconstruction. Afin d'optimiser l'efficacité de l'aide internationale, il sera essentiel que l'ensemble de la communauté internationale œuvre dans le même sens et de façon totalement coordonnée. Dans ce contexte, une fois que les conditions le permettront et en fonction des besoins, le Fonds monétaire international (FMI) pourrait prendre les rênes d'un effort de stabilisation macroéconomique, conjugué à des prêts de la Banque mondiale et à des conseils en matière de politiques de réformes structurelles et sectorielles. Dans un scénario d'après conflit, la Syrie pourrait bénéficier d'une aide macro-économique de l'UE, sous réserve de l'existence d'un programme de décaissement du FMI et du respect de conditions préalables (respect des mécanismes démocratiques, dont le pluralisme parlementaire, état de droit et respect des droits de l'homme). Conformément à leurs mandats respectifs, la Banque européenne d'investissement (BEI) et la Banque européenne pour la reconstruction et le

développement (BERD) pourraient mobiliser leur savoir-faire en matière de financement des infrastructures et de développement du secteur privé, notamment de soutien des petits entrepreneurs par le microcrédit.