



EUROPEAN
COUNCIL
ON FOREIGN
RELATIONS

ecfr.eu

POLICY
BRIEF

POURQUOI LA DECENTRALISATION EST INDISPENSABLE A LA PAIX EN SYRIE

Jihad Yazigi

SUMMARY

- La Syrie souffre de profondes divisions géographiques, ethniques et religieuses. Tandis que les liens économiques et l'interdépendance persistent entre les différentes régions du pays, et que la plupart des Syriens restent particulièrement attachés à l'idée d'unité nationale, le pays est déchiré entre des centres de pouvoir concurrents. Cette fragmentation s'étend aux zones tenues par le régime où les chefs locaux cherchent à affirmer leur indépendance, remettant de fait en question la capacité de Damas à se maintenir au pouvoir.
- La décentralisation politique et économique, qui comprendrait un statut spécial pour les zones à forte concentration kurde, est une condition nécessaire pour trouver une solution au conflit actuel. Pour que cela se concrétise, il faut engager un processus formel de décentralisation, avec une meilleure répartition des ressources et des efforts pour réduire les inégalités en termes de développement économique.
- Les acteurs européens devraient reconnaître la réalité du terrain et passer de la mise en œuvre d'un accord de partage des pouvoirs centralisé à des négociations basées sur des politiques décentralisées. Un modèle décentralisé serait difficile à mettre en place, mais pourrait, ironiquement, être l'un des seuls moyens de maintenir l'unité du pays.

Le 17 mars 2016, tandis que des délégations du régime syrien et de l'opposition se rencontraient à Genève pour discuter d'un éventuel accord de paix, des groupes kurdes se réunissaient près de la frontière irakienne pour annoncer la création d'une région fédérale autonome dans le nord-est de la Syrie.

Le moment de l'annonce a été choisi par les kurdes pour signaler que le conflit faisant rage en Syrie ne se limitait pas à une lutte binaire entre l'opposition et le régime, et qu'aucune solution ne serait à terme possible sans les Kurdes. Le lieu choisi pour l'annonce était tout aussi important. Plutôt que de se réunir à Qamishli, la capitale de fait de la région désormais sous son contrôle, le Parti de l'union démocratique kurde (PYD) a choisi la petite ville de Rumeilan, qui est la capitale pétrolière du nord-est de la Syrie.¹ En quelque sorte, les Kurdes adressaient aux autres Syriens le message suivant: « ce pétrole est à nous ». Ils les avertissaient également qu'il n'y aurait pas d'issue au conflit sans nouvel accord sur la redistribution des ressources du pays.

Ce moment a marqué un tournant dans l'histoire post-soulèvement de la Syrie, en mettant en lumière les lignes de fracture complexes qui divisent les Syriens et les enjeux de la lutte à venir pour le partage du pouvoir et des ressources. Plus de cinq ans après le début du soulèvement populaire, qui a évolué en guerre impliquant des acteurs locaux, régionaux et internationaux, de profondes divergences sont apparues entre Syriens. Celles-ci traversent, entre autres,

¹ « PYD Capitalises on Territorial Gains, Oil Fields, U.S Statements to Move Towards Quasi-partition », The Syria Report, 22 mars 2016, disponible à l'adresse <http://syria-report.com/news/economy/pyd-capitalises-territorial-gains-oil-fields-us-statements-move-towards-quasi-partition>.

des lignes de fracture confessionnelles et ethniques mais aussi le fossé entre ville et campagne. Ces divergences ont donné naissance à de nouveaux centres de pouvoir locaux, soutenus par des groupes armés et des institutions civiles, qui ont gagné en autonomie par rapport à Damas, à laquelle ils ne céderont pas facilement leur pouvoir, et qui ont acquis une certaine légitimité.

Ce document décrit la manière dont ces différentes régions évoluent vers des systèmes de gouvernance divergents. Certaines parties du pays se portent mieux que ce que beaucoup prévoient. Dans les zones contrôlées par le régime, la situation d'avant-guerre reste largement inchangée, et l'Etat continue à fournir des services publics et à faire régner la loi et l'ordre. En revanche, les zones échappant au contrôle du régime ont développé des institutions alternatives dans les domaines de l'éducation, la sécurité et les services de base – certaines zones kurdes ont même purement et simplement cessé d'enseigner l'arabe aux enfants.

En même temps, cependant, la plupart des Syriens témoignent d'un attachement remarquable à ce qui les unit encore, notamment une histoire commune et un Etat qui fonctionne relativement bien, et rejettent à une écrasante majorité tout ce qui pourrait entraîner une partition de leur pays. Une interdépendance économique de même que des liens sociaux subsistent entre les diverses parties du pays, y compris de part et d'autre des lignes de front.

Dans ce contexte, ce document suggère qu'une dose de décentralisation politique, comprenant un statut spécial pour les zones à forte concentration kurde, est une condition nécessaire pour pouvoir trouver une solution au conflit actuel et commencer à reconstruire le pays. Même si elle n'est pas suffisante en soi, la décentralisation constitue l'un des rares moyens permettant à la fois d'impliquer les centres de pouvoir rivaux qui ont émergé à travers le pays pendant la guerre, de mieux répondre aux attentes des citoyens, y compris les Kurdes, de distribuer de manière plus juste les ressources du pays, et de réduire le risque de résurgence du conflit, tout en garantissant également que les Syriens partagent un futur commun. La perspective d'un renforcement des pouvoirs locaux pourrait par ailleurs se traduire par un soutien politique crucial aux opérations militaires en cours contre l'Etat islamique (EI), qui tire parti du mécontentement des populations locales, du aux discriminations et à la brutalité du pouvoir central, pour les gagner à sa cause.

Une fois que le bruit des armes cessera, une Syrie décentralisée devra réduire les disparités géographiques en termes de développement économique, en répartissant les investissements et les emplois publics entre gouvernorats en fonction de leur population, et en attribuant une part plus juste des revenus pétroliers aux régions productrices de pétrole. Le gouvernement devra accorder aux districts et aux gouvernorats nettement plus de pouvoir.

La transition d'un Etat fortement centralisé (avant le soulèvement) à un modèle décentralisé ne se fera pas sans

difficulté, mais elle constitue l'une des rares solutions pour définir une feuille de route permettant de sortir du conflit actuel et de maintenir l'unité du pays. L'alternative pourrait bien être un éclatement complet, malgré l'attachement de la plupart des Syriens à une Syrie unifiée. Dans leur analyse du conflit, les gouvernements européens doivent accepter cette idée, et leur approche doit évoluer d'un accord inatteignable de partage du pouvoir central à des négociations fondées sur la répartition politique et géographique du pouvoir.

Bien entendu, la Syrie est toujours le théâtre d'une guerre totale. Cela fait plus de cinq ans qu'elle est en proie aux combats, avec des pertes humaines et des destructions matérielles énormes et il y a fort à parier que la violence perdurera dans un avenir proche. Alors que les recommandations énoncées ici ne représentent pas des perspectives à court terme, les changements ayant affecté la Syrie devront être pris en compte dans n'importe quel règlement politique.

Avant le soulèvement

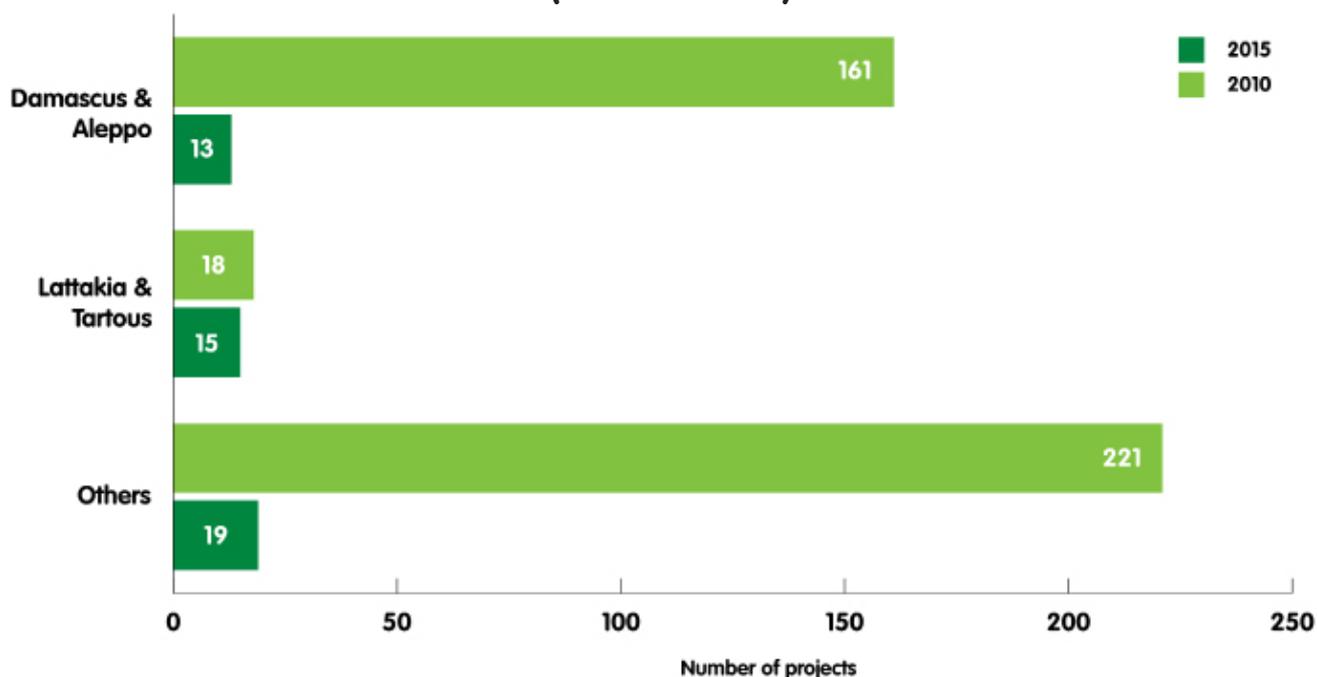
La décennie ayant précédé le soulèvement a été marquée par l'arrivée au pouvoir de Bashar al-Assad, la libéralisation de l'économie et un désengagement progressif de l'Etat, qui faisait office jusqu'alors de moteur pour la répartition des richesses et d'ascenseur social pour les élites rurales du pays.

Jusqu'à l'an 2000, année où Bashar a succédé à son père, le pouvoir central syrien était encore relativement fort. Les institutions étatiques assuraient des services publics dans tout le pays et le gouvernement demeurait le principal employeur et le plus gros investisseur. L'appareil gouvernemental se composait toujours en grande partie de membres des élites rurales, et notamment de la communauté alaouite, ainsi que de membres des fiefs baassistes traditionnels tels que la région du Hauran au sud, la région du Ghab au centre et la ville de Deir ez-Zor.

Sous Bashar, cependant, l'Etat a commencé à se désengager. Après 2005, en particulier, les aides pour la plupart des produits et services ont été réduites et l'investissement public a diminué. Le gouvernement a libéralisé ses activités et ses politiques d'investissement, en les orientant vers le secteur tertiaire – qui était situé dans les centres urbains et contrôlé par les amis d'Assad – aux dépens des périphéries, des campagnes et des territoires plus reculés, à savoir la campagne au nord du pays, et l'est et le sud de la Syrie, qui étaient les parties les plus pauvres et les moins développées du pays. Le secteur agricole a été frappé de plein fouet par l'augmentation soudaine du coût des intrants agricoles due à la baisse des subventions et à la mauvaise gestion par le gouvernement de la sécheresse qui a touché le pays plusieurs années de suite.

Ce n'est pas une coïncidence si, cinq ans après le début de l'insurrection, les zones échappant au contrôle du régime correspondent en grande partie aux zones du pays qui étaient marginalisées d'un point de vue économique et politique, tandis que l'ouest relativement prospère reste sous l'emprise du régime.

Le nombre de projets agréés par l'Agence syrienne d'investissement (2010 et 2015)



Source: Syrian Investment Agency

Une Syrie morcelée par la guerre

Les pertes économiques découlant du conflit syrien sont estimées à plus de 200 milliards de dollars, tandis que la baisse des taux de scolarisation, l'augmentation de la pauvreté et la hausse du nombre de divorces mettent en lumière la destruction du tissu social du pays. En plus de ce lourd tribut humain, économique et social, la partition de la Syrie en zones distinctes contrôlées et influencées par des groupes différents et souvent rivaux représente l'une des autres conséquences durables de la guerre.

La Syrie est désormais divisée en quatre zones principales, une contrôlée par le régime, une autre par l'État islamique (EI), une troisième par le PYD kurde et une quatrième par divers groupes d'opposition parmi lesquels Jabhat Fateh al-Sham (ex-Front al-Nosra affilié à al-Qaïda). Cette dernière zone n'est elle-même pas uniforme, mais elle est divisée en diverses poches plus ou moins grandes réparties sur l'ensemble du territoire. Les lignes de front, qui, dans l'ensemble, n'ont pas beaucoup bougé depuis au moins deux ans, ont entravé le commerce et les transports entre les différentes parties du pays, sans toutefois rompre entièrement les passerelles entre celles-ci.

D'une manière générale, les zones échappant au contrôle du régime forment un grand croissant qui va de la province d'Idlib dans le nord-ouest, continue le long de la frontière entre la Syrie et la Turquie, qui est contrôlée principalement par le PYD, puis de la frontière entre la Syrie et l'Irak, essentiellement contrôlée par l'EI, pour se terminer au sud de Damas, dans la province de Daraa, qui est principalement

aux mains de groupes armés affiliés à l'opposition.

La situation dans les zones contrôlées par le régime a peu changé depuis le début du soulèvement. Les institutions publiques continuent de fonctionner et de maintenir la loi et l'ordre, tandis que le système juridique n'a pas subi de modifications. En revanche, les zones échappant au contrôle du régime ont dû s'adapter au retrait quasi complet de l'Etat. Les communautés locales ont créé des systèmes alternatifs pour faire régner la loi et l'ordre, fournir l'eau et l'électricité, assurer des services sociaux, l'instruction des enfants et gérer l'économie. Dans les zones détenues par l'opposition, certains tribunaux appliquent maintenant la charia, alors que les zones kurdes ont essayé d'imposer un système d'économie coopérative.

Dans la plupart des zones détenues par l'opposition, les enfants ne connaissent de l'Etat syrien que les bombes-barils qui tombent du ciel tandis que dans les zones kurdes, les plus jeunes n'apprennent que le kurde et ne parlent pas l'arabe, pourtant la seule langue officielle du pays. Certains habitants de Douma, qui n'est située qu'à quelques kilomètres de Damas, ne se sont pas rendus dans la capitale depuis plus de quatre ans. À la mi 2016, au moins quatre programmes scolaires différents étaient enseignés aux enfants syriens et trois devises circulaient dans des volumes relativement importants : la livre syrienne, le dollar américain et la livre turque – en juillet 2016, l'EI aurait même commencé à frapper ses propres pièces de monnaie.

En d'autres termes, non seulement la Syrie est fragmentée sur le plan politique, mais ses diverses parties prennent

des directions différentes, en adoptant des systèmes de gouvernance opposés qui s'enracinent de plus en plus.

Zones contrôlées par le régime

Les zones détenues par le régime comprennent une grande partie de l'ouest du pays et quasiment tous ses principaux centres urbains, qui regroupent environ les deux tiers de sa population, et presque tous les Druzes, Alaouites, Ismaéliens, Circassiens et Chrétiens qui vivent encore dans le pays. Ces zones sont non seulement contiguës d'un point de vue géographique, à la différence de celles sous le contrôle de l'opposition, mais ont davantage de lien avec la Syrie d'avant 2011. Dans ces zones, l'Etat joue toujours son rôle de fournisseur de produits et services subventionnés tels que le pain, l'éducation, la santé, l'électricité et l'eau, celui de principal employeur du pays – on estime maintenant que les fonctionnaires représentent plus de 50 pour cent de la population active totale, et un pourcentage encore plus important des salariés – et de garant du droit et de l'ordre. La fourniture de services publics, en comparaison avec la perception de chaos qui touche les autres zones, et en particulier celles détenues par l'opposition, demeure l'une des principales sources de légitimité du régime.

Au milieu de la pauvreté et du marasme économique, l'emploi et l'investissement public sont utilisés afin de gagner le soutien de la population. La bande côtière, habitée par les Alaouites qui constituent la base de soutien du régime et le gros des effectifs militaires, bénéficie d'un traitement de faveur. À l'automne 2015, par exemple, le gouvernement a annoncé des investissements de 30 milliards de livres syriennes (SYP) dans les provinces de Tartous et Lattaquié, en contraste avec les 500 modestes millions consacrés à la ville d'Alep, en dépit du fait que cette dernière avait beaucoup des besoins nettement plus pressants.² De même, en avril 2016, à l'occasion de la fête nationale, des projets d'un montant de 4 milliards de livres ont été promis à la province Damas-campagne, tandis que 37 milliards ont été promis aux deux provinces côtières.³

Les investissements privés, attirés par la relative sécurité de la région côtière, ont suivi la même tendance, même si le total des investissements ne représente qu'une fraction de leur niveau d'avant le soulèvement. Les données issues de l'Agence syrienne pour l'investissement montrent, par exemple, que 32 pour cent des investissements privés autorisés par l'agence en 2015 étaient destinés à la bande côtière, alors qu'un pourcentage légèrement plus faible – 27 pour cent – était destiné aux locomotives économiques traditionnelles que sont Damas et Alep. En comparaison, en 2010, Damas et Alep ont attiré 40 pour cent des projets, alors que seuls 4,5 pour cent sont allés à Lattaquié et Tartous.⁴

2 « Syrian Government Commits 30 Billion Pounds to Coastal Area and Only 500 million to Aleppo », The Syria Report, 16 novembre 2015, disponible à l'adresse <http://syria-report.com/news/economy/syrian-government-commits-30-billion-pounds-coastal-area-and-only-500-million-aleppo>.

3 « Syrian Regime Pours Billions to Buy Loyalty of Coastal Region », The Syria Report, 26 avril 2016, disponible à l'adresse <http://syria-report.com/news/economy/syrian-regime-pours-billions-buy-loyalty-coastal-region>.

4 Jihad Yazigi, « Syria's Implosion: Political and Economic Impacts », dans Luigi Narbone, Agnès Favier et Virginie Collombier, *Inside wars: local dynamics of conflicts in Syria and Libya* (Florence : Institut universitaire européen, 2016), disponible à l'adresse <http://cadmus.eui.eu/handle/1814/41644>.

L'emploi dans le secteur public est également un moyen d'acheter la loyauté politique des fonctionnaires, et la part des emplois publics revenant aux Alaouites – qui était déjà très importante en 2011 par rapport à leur part de la population – a encore augmenté. En décembre 2014, par exemple, le gouvernement a annoncé que 50 pour cent des nouveaux postes du secteur public iraient aux familles des « martyrs », c'est-à-dire les soldats et les membres des milices affiliées au régime, en majorité des Alaouites, qui sont morts en combattant les forces de l'opposition.

Malgré l'apparente normalité dans les régions aux mains du régime, les cinq dernières années ont été marquées par une diminution significative des ressources et de la légitimité du gouvernement. En raison de la baisse des rentrées fiscales – le Fonds monétaire international estime que les recettes du gouvernement sont passées de 12 milliards de dollars en 2010 à moins de 900 millions en 2015 – le gouvernement n'a par exemple pas été en mesure d'acheter de grandes quantités de blé aux agriculteurs en 2015 et 2016.⁵ Il a dû au contraire s'appuyer sur les importations financées par des lignes de crédit iraniennes ou l'aide russe – ainsi que sur l'aide apportée par les organisations humanitaires internationales. Cela met en évidence le fait que, d'une part, le gouvernement a perdu sa capacité à satisfaire le monde agricole, qui constitue traditionnellement une de ses principales bases de soutien, et que, d'autre part, sa dépendance envers ses alliés étrangers s'accroît, ce qui contribue à sa perte de légitimité.

En juin 2016, l'annonce faite par le gouvernement d'une baisse des subventions sur les produits pétroliers a provoqué un tel mécontentement qu'une augmentation de salaire des fonctionnaires a été annoncée à la hâte quelques jours plus tard, anéantissant ainsi tous les espoirs d'économies que le gouvernement avait prévu de réaliser.

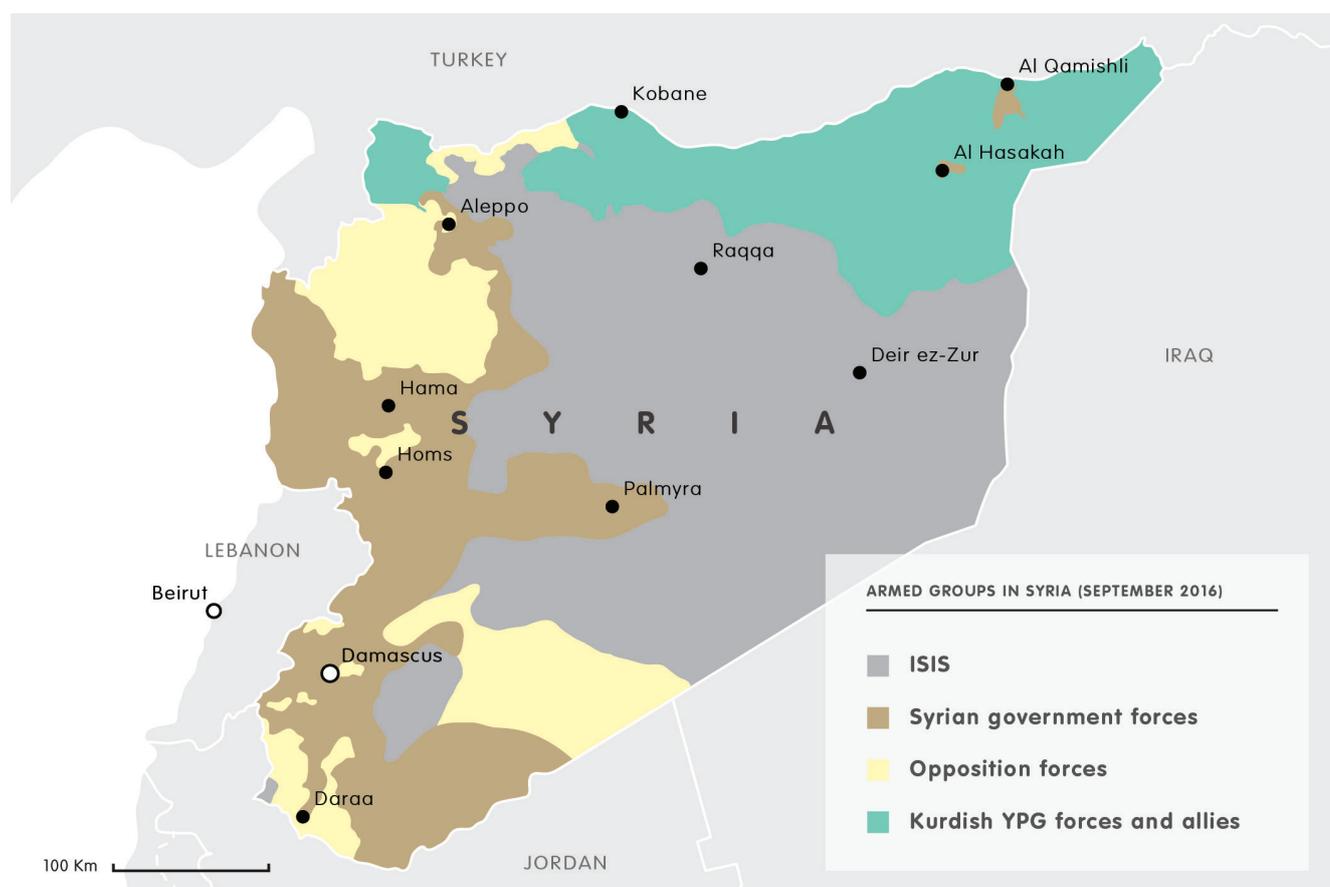
Le gouvernement, confronté à la diminution des ressources financières et des effectifs, compte de plus en plus sur les chefs de milices locales pour maintenir l'ordre, lever des fonds et projeter son influence. Parmi ces chefs, on peut citer ceux de la milice des Forces de défense nationale (FDN) soutenue par le gouvernement, qui se financent par des « taxes » et l'extorsion des habitants, des enlèvements et des pillages. Bien que ces milices soient souvent détestées en raison de leurs agissements criminels, elles ont renforcé leur pouvoir et leur influence de manière significative. La fourniture de l'aide humanitaire aux zones assiégées représente une source de revenu particulièrement importante pour ces milices et leurs comparses, qui mettent à profit leur présence sur le terrain pour superviser ou bloquer la distribution de marchandises.⁶

À Homs, on dit de Saqr Rustom, le chef de la branche locale des FDN, la principale milice affiliée au régime, qu'il a plus

5 Jeanne Gobat et Kristina Kostial, « Syria's Conflict Economy », Fonds monétaire international, 29 juin 2016, disponible à l'adresse <https://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=44033>.

6 « Al-Assad yu'jez 'an dabt milishiatu bi reef Homs », Al-Souria.net, 30 mai 2016, disponible à l'adresse www.alsouria.net.

Les groupes armés en Syrie (Septembre 2016)



d'influence que presque n'importe quel responsable officiel.⁷ À Alep, Hussam Qaterji, un homme d'affaires peu connu avant la guerre, fait désormais office d'intermédiaire dans le commerce du pétrole et des céréales entre le régime et les zones kurdes. Il a été récompensé par le régime récemment avec son «*élection*» au Parlement d'Alep.⁸

La présence de ces milices, dont certaines sont étroitement liées à l'Iran et au Hezbollah, et qui sont souvent en concurrence les unes avec les autres pour le contrôle des ressources et pour accroître leur influence, représente une source d'instabilité croissante dans les zones détenues par le régime. Cela montre que l'Etat ne maîtrise pas entièrement tous les aspects de la vie quotidienne dans les zones qui sont entre ses mains. En déléguant la gouvernance locale, notamment en termes de maintien de la loi et de l'ordre, à ces milices locales alliées, le gouvernement a affaibli sa position.

À certaines occasions, cela s'est traduit par des tensions et des heurts entre fidèles du régime. Par exemple, en mars, dans la ville chrétienne de Sqalbieh, dans la campagne de Hama, Philippe Suleiman, le chef de Quwat al-Ghadab ou Forces de la colère, a été brièvement arrêté et battu à la suite d'accusations

⁷ Amer Mohammad, «*Saqr Rustom, Hakem Homs Al-Mutlaq*», Souriyatna, 9 février 2014, disponible à l'adresse <http://old.souriatnapress.net/?p=5630>.

⁸ «*Man houa wasit naql Al-Hoboob min manatiq Al-Idara Al-Zatiyeh ila manatiq Al-Nizam*», All4Syria, 25 mai 2016, disponible à l'adresse <http://www.all4syria.info/Archive/316359>.

de contrebande de diesel et d'essence. Son arrestation a provoqué des protestations de grande ampleur qui ont finalement mené à sa libération.⁹ En juillet, à Mhardeh, l'autre grande ville chrétienne de la province de Hama, Fahd al-Wakil, le fils du chef de la branche locale des FDN, a publié des photos de son visage tuméfié après avoir été battu par des membres de la Direction du renseignements des forces aériennes, un organe de sécurité.¹⁰

Zones kurdes

Le parti kurde PYD a créé une région autonome dans le nord-est du pays, autour de la ville de Qamishli et dans une poche située au nord-ouest d'Alep, qu'elle appelle Rojava ou «*Kurdistan occidental*». Cette Administration autonome démocratique (AAD) est divisée en trois districts ou cantons (Jazireh, Kobané et Afrin), dont chacun possède un conseil législatif non élu accompagné de son bras exécutif. Même si, en théorie, le contrôle d'une partie de cette zone est partagé avec le régime, dans la pratique, c'est le PYD qui fixe les règles du jeu – à l'exception de l'aéroport de Qamishli, qui est toujours sous le contrôle du gouvernement. A la fin du mois d'août 2016, le PYD avait également repris entièrement le contrôle de la ville de Hassaké.

⁹ Aymenn Jawad Al-Tamimi, «*Quwat al-Ghadab: A Pro-Assad Christian Militia in Suqaylabiyah*», Syria Comment, 3 juillet 2016, disponible à l'adresse <http://www.joshualandis.com/blog/quwat-al-ghadab-pro-assad-christian-militia-suqaylabiyah/>.

¹⁰ Safwan Ahmad, «*Najl zaim Al-Shabiha fi madinat Mhardeh*», All4Syria, 17 juillet 2016, disponible à l'adresse <http://all4syria.info/Archive/328698>.

Depuis le début de l'année 2014, l'AAD a adopté des dizaines de lois, y compris une quasi constitution appelée « contrat social de Rojava ». De nouvelles institutions ont été créées pour autoriser les investissements ou accorder des licences pour la création d'écoles et de médias, tandis qu'un système d'économie coopérative est actuellement testé.¹¹ En octobre 2015, la première université de la région a vu le jour dans le district d'Afrin, à l'ouest d'Alep, et a ouvert ses portes à 180 étudiants.¹² Enfin, en mars 2016, le PYD a annoncé un plan prévoyant la création d'une banque centrale indépendante de la banque centrale syrienne, même si on ne sait pas vraiment comment elle fonctionnerait ou si elle envisage d'émettre sa propre monnaie.¹³

Un programme scolaire entièrement en kurde pour les trois premières années de scolarité a été lancé en septembre 2015. Les enfants n'apprennent plus l'arabe, ce qui dresse une barrière entre eux et les autres syriens. À long terme, les Kurdes auront des difficultés à trouver un travail auprès des institutions publiques syriennes ou pour déménager dans d'autres parties du pays.

Dans le Rojava, de nombreuses institutions ont été créées, de nouveaux dirigeants politiques qui ont accentué leur pouvoir et leur visibilité sont apparus, et un vaste réseau d'organisations non gouvernementales et de chefs militaires – même si la plupart des chefs du bras armé du PYD, les YPG, seraient des citoyens turques – a été mis sur pied. Le PYD a également implanté des bureaux dans diverses capitales étrangères, notamment Moscou, Berlin, Stockholm et Paris, ce qui permet de tisser des liens directs entre les dirigeants du PYD et les responsables étrangers.

Le succès du PYD peut s'expliquer par le fait qu'il a évité en grande partie la confrontation avec le régime, par ses sources de revenus indépendantes provenant de l'extraction du pétrole – la production est estimée à environ 40 000 barils par jour, et est destinée à la fois à la consommation locale et à être exportée via la Kurdistan irakien – et par son organisation disciplinée et bien structurée. Le PYD tire également sa légitimité de son rôle de porte-drapeau de l'autonomie pour laquelle les Kurdes se battent depuis des décennies. En plus du pétrole, l'économie du Rojava repose aussi sur la production agricole et l'aide internationale, qui a augmenté ces derniers temps. Les investissements et l'emploi privés restent limités.

En dépit d'une autonomie croissante, l'Etat syrien continue cependant de jouer un rôle important dans le Rojava, en délivrant les documents de l'état civil (tels que les actes de naissance, de mariage et de décès) et en payant les salaires des fonctionnaires. Le fait que le gouvernement continue de fournir des services publics convient à la fois au régime, dans la mesure où la gestion des institutions étatiques et

¹¹ Janet Biehl, « Rojava's Threefold Economy », blog Ecology or Catastrophe blog, 25 février 2015, disponible à l'adresse <http://www.biehlonbookchin.com/rojavas-threefold-economy/>.

¹² « Kurds open first university in Syrian Kurdistan », Ekurd Daily, 13 octobre 2015, disponible à l'adresse <http://ekurd.net/first-university-in-syrian-kurdistan-2015-10-13/>.

¹³ « A Central Bank for Rojava: A sign of prudence or posturing? », Syria: direct, 28 mars 2016, disponible à l'adresse <http://syriadirect.org/news/a-central-bank-for-rojava-a-sign-of-prudence-or-posturing/>.

la fourniture de services publics constituent une source de légitimité importante, et au PYD, car la mise en place d'une administration alternative aurait représenté un lourd fardeau. Le régime garde également le contrôle de l'aéroport de Qamishli, l'infrastructure la plus importante de la région et le seul point de passage permanent pour entrer sur le territoire et en sortir. Les frontières avec les entités et les Etats voisins sont fermées de manière permanentes ou très régulières, y compris avec le Gouvernement régional du Kurdistan d'Irak (GRK). Le régime syrien et, par extension, le pouvoir central, disposent donc de plusieurs leviers importants pour tirer parti de leurs relations avec le PYD. Dans le Rojava, il existe par ailleurs des tensions entre les YPG et les forces du régime, entre les Kurdes et d'autres groupes ethniques, et entre différents groupes kurdes : le PYD d'un côté, et le Conseil national kurde (CNK), qui regroupe plusieurs parties kurdes proches de la Coalition nationale, de l'autre.

En septembre 2015, le conseil législatif de Jazireh a adopté la Loi pour la gestion et la protection des biens des réfugiés et des absents qui, dans la pratique, autorise la confiscation de tous les biens des personnes ayant quitté la région. Des représentants des chrétiens assyriens au Conseil ont refusé de voter le texte, et la communauté dans son ensemble s'est sentie visée par cette mesure. Même si la loi ne cible pas de manière explicite un groupe ethnique en particulier, le nombre de chrétiens ayant fui la région est nettement supérieur à celui des autres groupes, et ceux-ci sont réputés plus riches et seraient donc plus touchés par les saisies de biens que les autres communautés. Dans une tentative d'apaiser la communauté chrétienne, mais aussi probablement pour éviter un retour de bâton des bailleurs de fonds étrangers – qui sont très sensibles à la situation des chrétiens – le PYD a fini par faire marche arrière et a accepté de remettre à l'Église tous les biens saisis aux chrétiens.

La rivalité avec le GRK dirigé par Massoud Barzani, qui soutient le Conseil national kurde, a également provoqué des tensions, notamment la fermeture régulière du poste frontière de Simalka, la seule voie terrestre qui permet de rentrer et de sortir de Rojava, ce qui entraîne des pénuries régulières et une inflation du prix des marchandises.¹⁴

Zones contrôlées par l'EI

Souvent vu uniquement à travers le prisme de son idéologie ou de ses actes de terreur, l'EI s'est également révélé être un administrateur relativement fiable des régions sous son contrôle. L'EI, qui administre une population uniforme d'un point de vue confessionnel et ethnique, a mis en place un système de gouvernance qui lui a permis de lever suffisamment de fonds pour financer ses opérations militaires, maintenir une forme de situation de droit et d'ordre, et garantir un minimum de services publics à la population.

¹⁴ « Syrian Iraqi Border Crossing Reopened », The Syria Report, 14 juin 2016, disponible à l'adresse <http://syria-report.com/news/retail-trade/syrian-iraqi-border-crossing-reopened>.

Son administration, qui englobe des régions à cheval sur la frontière entre la Syrie et l'Irak, s'appuie majoritairement sur l'exploitation des ressources en pétrole et en gaz autour de la région de Deir ez-Zor. Cela est possible en partie grâce à un accord de fait avec le régime pour l'exploitation des usines de traitement du gaz et la distribution de leur production sur le réseau national. L'État islamique a développé d'autres sources de revenu, notamment des taxes sur les marchandises en transit, et d'autres formes d'extorsion.

À Raqqa, la capitale de fait du « Califat », l'EI a fixé des règles régissant l'activité commerciale, comme par exemple définir une liste des articles qui peuvent être vendus sur le marché, interdire la vente de produits à base de pétrole et de bonbonnes de gaz dans la rue et obliger les propriétaires de magasins à contribuer à garder les rues propres.

Les revenus relativement importants générés par le pétrole et d'autres ressources ont également encouragé les dépenses d'investissement, notamment pour la réparation et l'entretien du réseau électrique.¹⁵ L'EI a également créé une administration financière, appelée Bureau du Zakat, qui prélève des taxes et met sur pied un budget annuel, ainsi qu'une force de police chargée de veiller à la « moralité » de la population.

Les estimations du budget annuel du Califat, qui couvre également les dépenses en Irak, sont comprises entre 1,5 et 2,5 milliards de dollars,¹⁶ même s'il serait en baisse ces derniers mois, des parties des infrastructures pétrolières ayant été détruites par les frappes aériennes de la coalition menée par les États-Unis. En juillet 2016, l'EI aurait également commencé à frapper et à mettre en circulation sa propre monnaie.

La durabilité du projet de l'EI a été mise à rude épreuve par la guerre totale que lui livrent pratiquement tous les États de la région et les puissances internationales. Même si l'on ne sait pas très bien ce qui se passe aujourd'hui dans les sociétés sous le contrôle de l'EI, il serait erroné de croire que l'anéantissement du groupe restaurerait tout simplement la situation antérieure. En effet, le mécontentement de la population vivant dans ces zones – qui remonte bien plus loin qu'au début du soulèvement – est évident. Dans la mesure où les richesses pétrolières de l'est de la Syrie contrastaient de manière saisissante avec son sous-développement, il est probable que la population essaiera de s'opposer à ce que le pouvoir central reprenne le contrôle de ses ressources.

Zones contrôlées par l'opposition

Les régions aux mains de l'opposition se distinguent de celles contrôlées par le PYD de plusieurs manières, et notamment par leur fragmentation extrême. Les zones sous le contrôle de l'opposition sont situées en majorité sur l'axe principal

¹⁵ « ISIS Issues Tender to Carry Electrical Works in Raqqa », The Syria Report, 24 novembre 2014, disponible à l'adresse <http://syria-report.com/news/power/isis-issues-tender-carry-electrical-works-raqqa>.

¹⁶ « ISIS Financing in 2015 », Centre d'analyse du terrorisme, 1er juin 2016, disponible à l'adresse <http://cat-int.org/wp-content/uploads/2016/06/ISIS-Financing-2015-Report.pdf>.

Damas–Alep, soit dans les grandes zones rurales soit à la périphérie des grandes villes, y compris Damas. Dans le cas d'Alep, elles englobent près de la moitié de la ville elle-même.

Cette fragmentation a entraîné l'émergence d'un large éventail d'autorités, à la fois militaires et civiles, sans chaîne de commandement unique. L'administration de ces zones pâtit également de la fragmentation extrême pour ce qui a trait à la prise de décisions ; la mise en place de projets collectifs entre villes de la même région s'avère être une tâche très difficile.

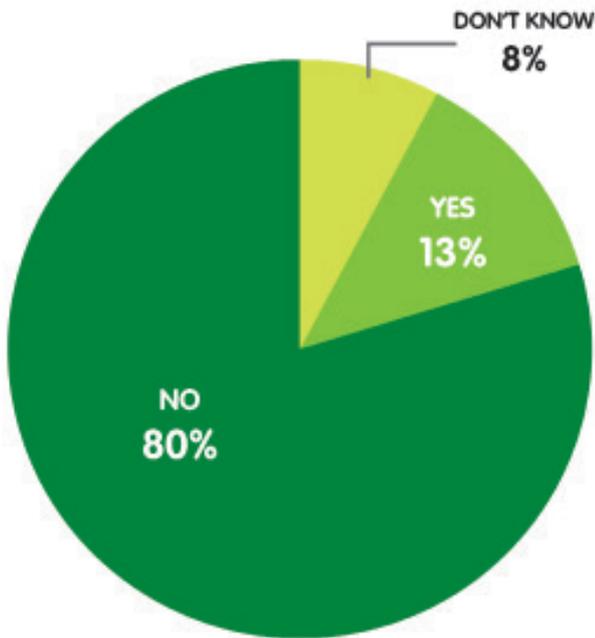
Le projet de création d'une administration unifiée et efficace par l'opposition a échoué. La fragmentation politique et militaire explique en grande partie cet échec, sans parler de la politique du régime consistant à contrer, par le biais de bombardements systématiques, tout ce qui pourrait représenter une alternative viable à sa propre domination. En comparaison, les zones détenues par les Kurdes et par l'EI ont été largement épargnées par les bombardements. La destruction de la moitié est de la ville d'Alep contrôlée par l'opposition fin 2013 et début 2014 serait principalement due au fait que le régime craignait que l'administration naissante dans cette partie de la ville n'apparaisse comme une alternative.

L'administration dans les zones détenues par l'opposition se caractérise également par le fait qu'elle bénéficie en grande partie de l'aide de donateurs. Il s'agit en effet de la zone ayant reçu la plupart de l'aide internationale en dehors de celle des Nations unies, mais aussi de celle où l'argent du Golfe a abondé en faveur des groupes armés – même si l'argent du Golfe représente aussi une part importante de l'aide humanitaire.

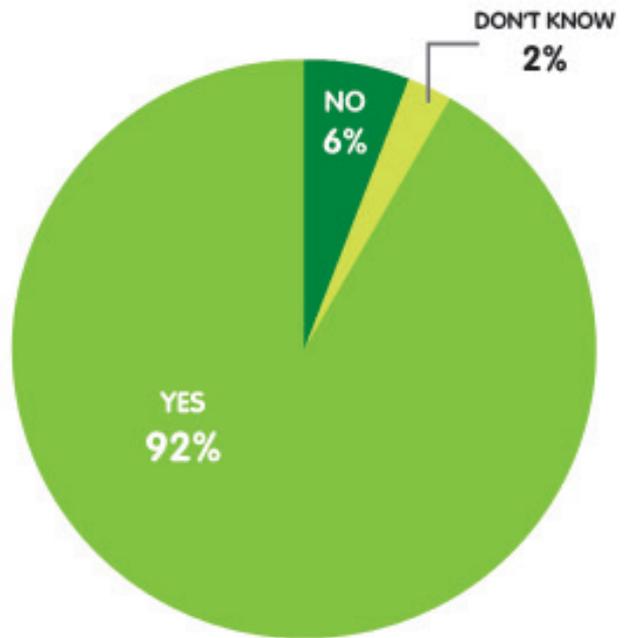
La Turquie est apparue comme le point de passage obligé pour l'essentiel de l'activité économique dans les zones aux mains de l'opposition. Étant donné que leur capacité de production a été en grande partie détruite, ces zones dépendent désormais considérablement de l'aide humanitaire, de transferts de fonds et des importations, qui passent tous par la Turquie, au nord, ou par la Jordanie, au sud. En 2014, les exportations turques vers la Syrie, essentiellement dans les zones détenues par l'opposition, étaient à nouveau au plus haut, à leur niveau record de 2010, soit 1,8 milliard de dollars, même si elles ont chuté légèrement en 2015 pour atteindre 1,5 milliard de dollars.

Cependant, c'est dans les zones contrôlées par l'opposition que la société civile syrienne naissante est apparue, là où, pour la première fois depuis plus de cinquante ans, des Syriens ont pu élire leurs dirigeants, même si ces élections n'ont eu lieu qu'à l'échelle locale et dans des conditions très imparfaites. Beaucoup de nouvelles institutions ont vu le jour dans le domaine de la justice, des droits de l'homme ou du développement économique, parmi lesquelles l'Association des avocats syriens libres et le Centre de documentation sur les violations (CDV), fondé par la militante des droits

Etes-vous en faveur du fédéralisme en Syrie?



Arabs



Kurds

Source: TDA survey

de l'homme Razan Zaitounh. En mars 2016, quelques 395 conseils locaux étaient actifs dans tout le pays. Au final, il est probable que ces structures locales constitueront le noyau des futures administrations locales dans une Syrie décentralisée.

L'Etat syrien n'est pas totalement absent de ces zones, même si, avec le temps, son influence s'amenuise. Pendant longtemps, les fonctionnaires ont continué de percevoir leur salaire, à condition de ne pas être affiliés à l'opposition, et de fournir certains services. Cela était un moyen pour le gouvernement de conserver son influence et sa légitimité dans les zones détenues par l'opposition. Mais avec les pressions croissantes sur les finances du gouvernement, les salaires ont cessé en grande partie d'être versés, même s'ils continuent de l'être dans certaines zones, telles que les zones kurdes, où Damas a intérêt à entretenir de bonnes relations avec le PYD.

En outre, les zones aux mains de l'opposition, à la différence des zones détenues par les Kurdes et par le régime, sont majoritairement uniformes d'un point de vue ethnique et religieux – et se composent pour l'essentiel d'Arabes sunnites. Même s'il n'existe pas de discrimination formelle contre les minorités et si leur ciblage a été très limité, l'augmentation progressive du pouvoir des groupes islamistes a rendu la vie très difficile pour les minorités religieuses et ethniques dans les zones contrôlées par l'opposition, et certains ont été attaqués ou forcés à partir.

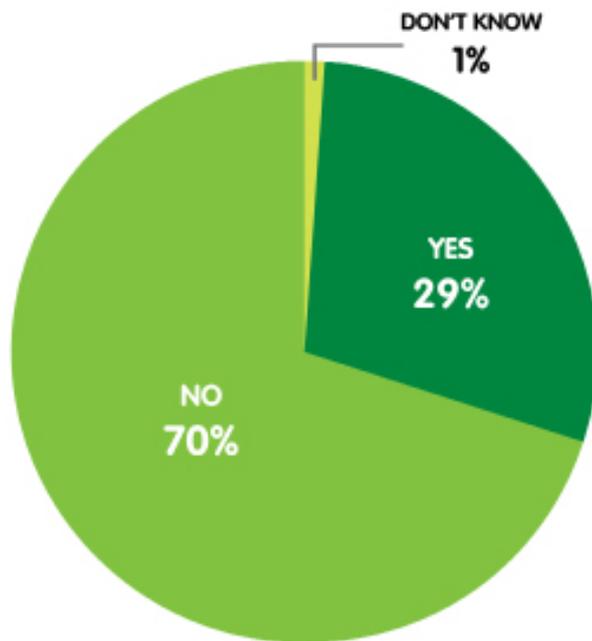
Des ambitions divergentes

Ce qui unit toujours les Syriens

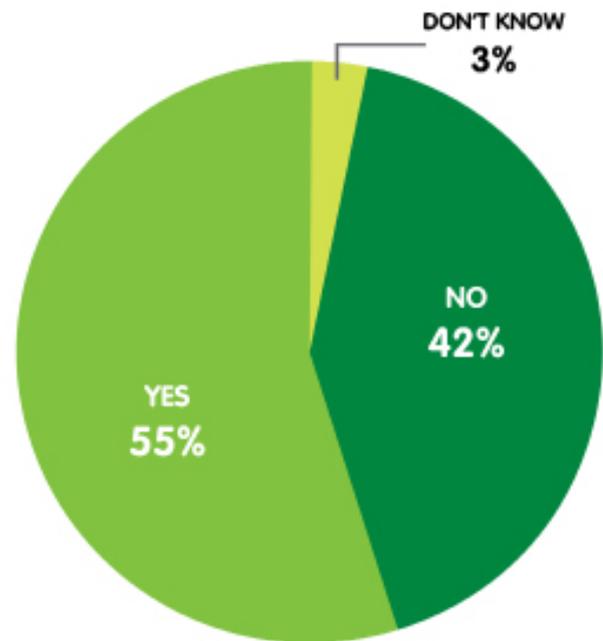
En dépit de ce sombre tableau de division et de dispersion, les Syriens continuent de manifester un attachement remarquable à leur nation. Malgré cinq années de conflit et de divisions profondes, le seul cadre national que les Syriens de toutes les communautés, régions et classes sociales continuent massivement de reconnaître, c'est l'Etat central. La seule exception notable, c'est la zone kurde dans le nord-est (Rojava), où la population demande plus d'autonomie. Cependant, ce n'est pas le cas de tous les Kurdes, et en particulier des nombreux Kurdes qui vivent dans le reste du pays. Les centaines de milliers de Kurdes qui vivent à Damas, Hama et Alep – la ville syrienne qui compte la plus importante communauté kurde est Alep, et non pas Qamishli – inscrivent leurs enfants dans des écoles publiques, gèrent des entreprises, sont employés dans le secteur privé, ou travaillent en tant qu'ingénieurs, médecins et avocats.

Ce fort attachement au pays de la plupart des Syriens, en dépit des nouvelles frontières intérieures, s'explique notamment par le fait que de nombreux Syriens continuent de voyager, d'échanger et de commercer les uns avec les autres. En Syrie avant le soulèvement, l'interdépendance économique entre les différentes parties du pays était évidente. La partie occidentale plus développée, aujourd'hui sous le contrôle du régime, dépendait pour ses approvisionnements en pétrole, blé et d'autres produits clés (tels que le gaz, le phosphate

Etes-vous en faveur de la décentralisation en Syrie?



Regime areas



Opposition areas

Source: TDA survey

et le coton) de la partie orientale moins développée, maintenant divisée entre l'EI et le PYD. Cette dépendance perdure, quoique dans des proportions moins élevées qu'auparavant. Le pétrole et les céréales sont expédiés depuis l'est aux parties occidentales densément peuplées du pays, tandis que l'électricité produite dans les zones aux mains de l'opposition est distribuée dans les zones détenues par le régime. Des transferts financiers sont réalisés de part et d'autre des frontières, et diverses marchandises sont échangées entre les différentes régions. Les produits manufacturés, fabriqués essentiellement dans les zones contrôlées par le régime, continuent d'être distribués dans tout le reste du pays. Les exemples d'arrangements commerciaux entre les zones détenues par le régime et par l'opposition abondent également.

Cette dépendance mutuelle a pris des formes surprenantes. Début 2015, par exemple, l'EI a pris le contrôle d'une usine de gaz qui était en train d'être construite par la société russe Stroytransgaz. Les travaux se sont poursuivis sous le contrôle de l'EI, et l'usine approvisionne désormais le réseau syrien en gaz, lequel alimente à la fois les zones détenues par le gouvernement et par l'opposition. George Haswani, un homme d'affaires chrétien et gérant d'un sous-traitant local de Stroytransgaz travaillant dans le domaine de l'ingénierie, aurait agi en tant qu'intermédiaire entre l'EI et le gouvernement, ce qui lui a valu des sanctions de la part du gouvernement américain.

Il existe plusieurs autres exemples de marchés similaires entre les parties du pays contrôlées par le PYD et l'EI, qui

possèdent la majeure partie des ressources, et les parties contrôlées par l'opposition et le régime, où les ressources sont insuffisantes.

Ainsi donc, alors que la guerre a réduit les échanges entre les différentes parties de la Syrie, ceux-ci n'ont pas cessé pour autant. Lorsque la guerre se terminera, cette interdépendance perdurera.

L'attachement indéfectible des Syriens à leur pays s'explique également par le rôle important joué par l'Etat syrien à travers l'Histoire. L'Etat emploie des centaines de milliers de personnes, et offre éducation et services de santé à des millions de personnes. Au cours de la guerre, l'Etat a fait preuve d'une résilience et d'une efficacité remarquables et, au beau milieu des destructions et du chaos qui déchiraient le reste du pays – bien entendu, en grande partie à cause des exactions du régime – l'Etat a démontré son utilité.

Le contraste entre les services que l'Etat continue à fournir dans les zones contrôlées par le régime et les nombreuses tentatives infructueuses d'administration de la part de l'opposition ont renforcé ce sentiment, en soulignant l'utilité d'une administration centralisée, quoique libérée du joug d'Assad. En effet, tandis que des unités administratives locales ont vu le jour dans tout le pays, elles n'ont pas remplacé toutes les fonctions de l'Etat. Les Kurdes, par exemple, dépendent toujours du gouvernement de Damas pour les inscriptions à l'état civil. Cela est particulièrement significatif compte tenu de l'historique tumultueux entre les Kurdes et les gouvernements centraux syriens – des

dizaines de milliers d'entre eux ont vu leurs noms effacés de l'état civil au début des années 60.

En parallèle, le déplacement de populations à l'intérieur de la Syrie renforcera également le sentiment national. Dans la région côtière, par exemple, parmi les populations déplacées de zones telles qu'Alep et Idlib, les catégories les plus aisées achètent désormais des propriétés et ouvrent des entreprises. À titre d'exemple, dans la province de Tartous, le nombre de nouvelles entreprises individuelles a doublé l'année dernière, passant de 867 en 2014 à 1 752 en 2015. Cette population voit de plus en plus son avenir sur la côte, et contribue à l'évolution démographique progressive, avec une population sunnite en augmentation. Ces personnes entretiennent des relations familiales, sociales et commerciales avec leurs régions d'origine, contribuant aux liens étroits qui unissent les diverses parties de la Syrie. De même, les communautés de personnes déplacées plus défavorisées qui ont déménagé dans des centres urbains, souvent contrôlés par le gouvernement, pour fuir la violence des zones périphériques, conservent des liens forts avec leurs régions d'origine, qui sont souvent gérées par l'opposition.

En fin de compte, l'Etat syrien est le résultat de 50 années de construction de la nation par le Parti Baas. Des dizaines d'années d'économie planifiée, le développement d'institutions publiques, un programme scolaire unique, et une propagande omniprésente de la part du régime ont laissé des traces dans la société syrienne. Les guerres livrées contre Israël et les années d'isolement et de sanctions économiques et politiques, ont également renforcé l'unité nationale. Les Syriens restent fiers de leur histoire, du rôle central de leur pays dans le monde arabe et de son rôle de porte-drapeau du panarabisme. Il y a également la peur de l'inconnu. Même après toutes les destructions des cinq dernières années, l'exemple de la violente désintégration de l'Irak effraie tout le monde.

Quelle est la position des parties au conflit ?

De nombreux Syriens, qu'ils soient favorables au régime ou dans l'opposition, partagent le sentiment que toute avancée vers la décentralisation se traduirait au bout du compte par la partition du pays. Ceci étant dit, la réalité de cinq années de conflit a mis en évidence, au moins dans certains milieux de l'opposition, qu'une réforme majeure du système de gouvernance était inévitable.

La Coalition nationale (CN), qui comprend la plupart des groupes d'opposition non armés, plaide pour une décentralisation administrative, c'est-à-dire une délégation des pouvoirs centraux aux régions. Certains groupes au sein de la coalition ont suggéré que l'on pourrait aller plus loin dans ce processus, notamment en conférant des droits politiques spéciaux aux Kurdes, même si cela ne satisferait par la demande d'un Etat fédéral syrien formulée par les Kurdes.¹⁷

Lors d'une conférence organisée au Caire en juillet

2012 qui a rassemblé toutes les franges de l'opposition syrienne, la déclaration finale, qui est considérée comme un document de référence pour la plupart des mouvements d'opposition, a reconnu « l'existence d'une nationalité kurde parmi ses citoyens, avec sa propre identité nationale légitime et ses propres droits selon les conventions et les protocoles internationaux, dans le cadre de l'unité de la nation syrienne ». Elle s'est engagée à mettre un terme à toutes les formes de discrimination contre les Kurdes, bien qu'elle ne soit pas entrée dans les détails de la future carte politique de la Syrie.¹⁸

Cependant, la CN voit la décentralisation exclusivement à travers le prisme de la division Arabes/Kurdes, et n'a pas de position claire concernant le processus de décentralisation pour ce qui concerne le reste de la Syrie. Elle est également limitée par sa dépendance envers Ankara, qui s'oppose fortement à tout ce qui pourrait encourager le séparatisme kurde en Turquie. De plus, le PYD entretient des liens étroits avec le PKK, qui est engagé dans un conflit avec l'Etat turque.

Le régime est quant à lui complètement opposé à l'idée même de décentralisation et n'est pas enclin à faire des compromis sur ce point. Le régime est dominé par la communauté alaouite minoritaire, et, par conséquent, ses lettres de créance nationalistes représentent une source majeure de légitimité, ce qui lui laisse moins de marge de manœuvre sur cette question que l'opposition. Il redoute également que, une fois que Damas commencera officiellement à perdre de son pouvoir, une digue se rompe en provoquant la disparition du régime. Cela est lié aux intérêts économiques des élites financières et commerciales de la capitale, qui sont proches du régime, et craignent de perdre le pouvoir, les richesses et l'influence qui leur ont conféré un statut dominant dans la Syrie actuelle. L'Etat syrien est le garant de la protection des intérêts de la communauté alaouite en particulier, aussi bien sur le plan économique que politique. Sans surprise, une étude récente réalisée par The Day After, une ONG implantée à Istanbul, sur la manière dont les Syriens perçoivent la décentralisation, a ainsi révélé que la communauté alaouite était le groupe le plus opposé à la décentralisation.¹⁹

En mai 2016, la Russie a élaboré une ébauche de constitution reconnaissant le besoin de décentralisation. D'après les extraits publiés par Al-Akhbar, un journal libanais pro-gouvernemental, le texte demandait le retrait du mot « Arabe » du nom officiel du pays, autorisant l'utilisation de la langue kurde dans les zones kurdes, et établissant un conseil régional doté de pouvoirs législatifs qui représenterait les intérêts des administrations locales. Des pouvoirs plus étendus seraient accordés aux régions. Par ailleurs, le premier ministre syrien aurait plusieurs adjoints représentant les diverses confessions et minorités ethniques.²⁰ Selon Al-Akhbar, le régime a rejeté quasiment

¹⁸ « The Final Statement for the Syria Opposition Conference », Le Caire, 6 juillet 2012, disponible à l'adresse <https://www.facebook.com/notes/us-embassy-damascus/the-final-statement-for-the-syria-opposition-conference/10150925537506938/>.

¹⁹ « Syria: Opinions and Attitudes on Federalism, Decentralization, and the experience of the Democratic Self-Administration », The Day After, 26 avril 2016, disponible à l'adresse <http://tda-sy.org/en/category/publications/survey-studies>.

²⁰ Elie Hanna, « Dustour Roussi li-Souria », Al-Akhbar, 23 mai 2016, disponible à l'adresse <http://www.al-akhbar.com/node/258466>.

¹⁷ Interview du principal responsable de la Coalition nationale, juin 2016.

toutes les propositions russes.

Parmi tous les groupes kurdes, y compris le CNK et le PYD, un large consensus se dégage en faveur de la forme la plus radicale de décentralisation, le fédéralisme. Bien qu'ils soient rivaux sur le plan politique, les deux groupes se rejoignent dans leur demande de pouvoirs sensiblement étendus qui leur permettraient de gérer la plupart des affaires courantes. Cependant, aucun groupe politique kurde n'appelle de ses vœux une quelconque forme de partition, et tous clament haut et fort qu'ils veulent rester dans le giron de l'Etat syrien. Cela reflète dans une certaine mesure le contexte régionale ; toute avancée vers l'indépendance serait rejetée par quasiment tous les pays de la région qui possèdent des communautés kurdes importantes, y compris l'Iran et la Turquie.

Decentralisation: Ce qui est en jeu

Les cinq dernières années de guerre en Syrie ont amené différentes régions à prendre des directions différentes, avec leurs propres formes de gouvernance, leurs propres lois et même leurs propres langues, ce qui laisse à penser que la décentralisation peut représenter l'une des rares solutions réalistes pour définir une feuille de route, en dépit de la forte opposition du gouvernement. Les faits établis sur le terrain pourraient servir de base à la décentralisation, tout en préservant l'unité de l'Etat syrien et en satisfaisant suffisamment de parties concernées.

Cependant, le débat sur la décentralisation est rendu difficile par une mauvaise compréhension de ce qu'elle impliquerait et de ce qui est en jeu.

Division administrative

La Syrie est actuellement divisée en 14 gouvernorats, donc chacun possède sa propre capitale, et en districts et sous-districts de plus petite taille. La Syrie demeure toutefois un Etat extrêmement centralisé avec une délégation limitée des pouvoirs aux régions et aux districts. Il sera essentiel de déterminer sur quelle base la décentralisation se fera. Cela implique nécessairement de répondre aux questions suivantes : comment la division ville/campagne doit-elle être gérée – par exemple, à Alep, où cette division est la plus évidente, deux gouvernorats distincts devraient-ils être mis en place pour la campagne et pour la ville ? Les régions habitées par les Kurdes ne correspondent pas à la division administrative actuelle – les gouvernorats, districts ou sous-districts devraient-ils recevoir plus de pouvoir ? La question des conditions du transfert des recettes fiscales de l'Etat aux régions est un autre enjeu important.

Ressources naturelles

Le nord-est de la Syrie possède des réserves pétrolières relativement importantes, et l'on y fait pousser du blé, du coton et de l'orge dans des grandes quantités. Il borde le Tigre, le long de la frontière avec l'Irak, fleuve que la Syrie

n'a jamais vraiment exploité mais qui suffit à irriguer de grandes étendues de terre. Déterminer à qui ces réserves appartiennent – tous les Syriens ou seulement ceux qui vivent dans la région – comment elles seront exploitées, et comment les revenus issus de celles-ci seront partagés, toutes ces questions sont au cœur du débat sur la décentralisation. Le fait que la réunion du PYD mentionnée au début de ce texte se soit tenue à Rumeilan, et le rejet de la position kurde à la fois par le régime et par l'opposition, indiquent de toute évidence que le contrôle des ressources pétrolières sera un aspect crucial de toutes les négociations à venir. Cela ne s'applique pas seulement aux régions kurdes, mais également aux autres parties du pays possédant des ressources naturelles, telles que Deir-ez-Zor, l'autre grand centre de production du pétrole.

Politique économique de l'Etat

L'attribution des emplois dans le secteur public sera un point fondamental dans un pays où l'Etat absorbe environ un tiers de la main-d'œuvre entrant sur le marché du travail chaque année. Les investissements publics dans les infrastructures, la santé et les établissements scolaires, de même que les projets commerciaux, revêtent également une importance capitale. Par le passé, ces investissements étaient destinés en partie à réduire les disparités géographiques, un rôle que le gouvernement syrien a abandonné lorsqu'il a engagé son tournant en faveur de la libéralisation de l'économie au début des années 80, ce qui a affecté en particulier les zones périphériques du pays. Ces problèmes remonteront de plus en plus à la surface dans le contexte des efforts de reconstruction future après le conflit. Il y aura des discussions pour savoir qui devra tenir les cordons de la bourse, et si les fonds devront être gérés par un gouvernement central fort à Damas. Si c'est le cas, les entrepreneurs, fournisseurs et autres membres de l'élite commerciale qui tireront le mieux leur épingle du jeu seront ceux implantés près du centre de pouvoir.

Laïcité, diversité ethnique, et reconnaissance des communautés

Même si la Syrie n'est pas un Etat laïc en soi, depuis son indépendance, y compris pendant la période baassiste, l'Etat s'est montré tolérant envers tous les groupes religieux, en reconnaissant et en protégeant les diverses croyances et pratiques religieuses, et en évitant toute discrimination religieuse dans la désignation des cadres de l'Etat et des responsables publics, à l'exception notable de la fonction de président, dont les chrétiens sont exclus (tel que cela a été confirmé dans la constitution approuvée sous Bashar al-Assad en 2012).

Cependant, s'agissant de l'appartenance ethnique, il existe une discrimination formelle à l'encontre des citoyens non arabes. Depuis l'indépendance, le nationalisme arabe a été l'horizon politique de quasiment tous les parties, et depuis que le Parti Baas est arrivé au pouvoir en 1963, il est devenu l'idéologie officielle de l'Etat. Le pays a pour nom

République arabe syrienne – la plupart des pays arabes ne mentionnent pas le mot « arabe » dans leur dénomination officielle – et l'arabe est la seule langue officielle et la seule langue enseignée par les écoles d'Etat et les universités. Compte tenu de la taille de la communauté kurde et sa concentration géographique, et donc de la menace qu'ils représentent potentiellement pour l'unité nationale, les Kurdes ont été les principales victimes de discriminations. À la suite du soulèvement, d'autres minorités, parmi lesquelles les Chrétiens assyriens, les Turkmènes, les Circassiens et les Arméniens, ont réclamé davantage de reconnaissance.

Au vu de ce que le pays a vécu ces cinq dernières années, il est difficile d'imaginer qu'il sera capable de fonctionner sur la base d'« une personne, une voix ». Les Syriens doivent reconnaître que le débat sur la crainte des minorités est justifié. Où les droits des communautés s'appliquent-ils et où ceux des individus prévalent-ils ? Comment préserver la liberté et les droits des individus compte tenu de l'importance grandissante des communautés ethniques et religieuses en Syrie, et bâtir un Etat dans lequel les gens sont désignés sur la base de leur mérite, et non pas sur leur appartenance communautaire ? Ces questions n'ont pas encore trouvé de réponse.

Certains ont suggéré la mise en place d'un système parlementaire bicaméral dans lequel une chambre haute représenterait les différentes communautés religieuses et ethniques, pour garantir à ces groupes une certaine forme de représentation politique, tandis que la chambre basse serait élue sur la base d'« une personne, une voix ».²¹ Ce système ressemblerait quelque peu au texte de l'accord de Taëf qui a mis fin à la guerre civile libanaise. L'ébauche de constitution russe propose un système bicaméral similaire, en vertu duquel un Conseil régional représenterait les régions et le gouvernement aurait une représentation religieuse et ethnique.

Recommandations

La réorganisation de la structure politique syrienne débouchera sur un pays extrêmement différent de celui qui existait avant l'insurrection de 2011, et qui vit maintenant ses derniers jours. Les Syriens, et avec eux leurs partenaires internationaux, devront répondre à certaines questions épineuses en définissant leur feuille de route. Toutefois, il est évident que l'on n'assistera pas à un retour à l'Etat fortement centralisé qui prédominait avant 2011. Cela a des conséquences importantes en termes d'efforts visant à abréger le conflit.

Pour les institutions et les Etats européens, et en particulier les plus actifs dans la diplomatie internationale sur la question syrienne – à savoir les sept membres européens du Groupe international de soutien à la Syrie : France, Allemagne, Italie, Pays-Bas, Espagne, Royaume-Uni et UE – une reconnaissance du caractère irréversible de la décentralisation aura des implications importantes

concernant leur approche de la résolution du conflit.

Jusqu'à ce jour, les efforts internationaux se sont concentrés sur la définition d'un accord de partage du pouvoir négocié de manière centralisée entre des représentants du gouvernement et l'opposition. Cette approche doit être adaptée pour prendre en compte les multiples foyers de pouvoir rivaux qui existent en Syrie, et la diffusion du pouvoir en dehors de Damas.

Les acteurs européens doivent admettre cette réalité et encourager la mise en place d'un calendrier de la décentralisation comme l'une des conditions pour que les négociations puissent avancer. Celui-ci devra inévitablement impliquer les Kurdes dans la mesure où il s'agit d'une des principales parties sur le terrain. La volonté russe d'établir une constitution inspirée par la décentralisation laisse penser que les différents acteurs internationaux ont suffisamment de marge de manœuvre pour parvenir à un accord sur ce modèle en tant que prélude à une adhésion locale significative. Cette approche n'aura des chances d'aboutir que si elle est explicitement présentée comme un moyen de maintenir l'unité du pays, plutôt que comme une pente glissante vers la partition. Elle devra également être perçue comme une dimension essentielle de la lutte contre l'EI ; la proposition de contrôle local accru et une distribution plus équitable des ressources de l'Etat devraient permettre d'obtenir le soutien de la population locale contre le groupe dans ces zones.

Si les Etats européens suivent cette voie, ils auront ensuite l'occasion de partager les leçons qu'ils ont tirées de leurs propre expérience historique, à la fois en termes de reconstruction d'après guerre (Seconde Guerre mondiale, Bosnie) et de structure décentralisée de nombreux pays européens, tels que l'Espagne et l'Allemagne.

Mais en dernier ressort, ce sera aux Syriens de décider du niveau de décentralisation qui façonnera l'avenir de leur pays. Nous avons recensé ci-dessous quelques idées générales de ce que pourrait impliquer un processus de décentralisation :

- La Syrie devra adopter un système politique décentralisé fondé sur le transfert de pouvoir en dehors de Damas, au niveau des gouvernorats et des districts. Les régions kurdes devront obtenir un statut spécial avec des pouvoirs renforcés, dans le cadre d'une décentralisation asymétrique.²²
- À mesure que la décentralisation sera mise en œuvre et que les communautés seront reconnues en tant qu'acteurs politiques, l'Etat central devra conserver un monopole sur un certain nombre de missions régaliennes telles que la défense, les affaires étrangères et l'émission de monnaie.

²¹ Isam Al Khafaji, « A Bicameral Parliament in Iraq and Syria », Arab Reform Initiative, 1er juillet 2016, disponible à l'adresse <http://souriahouria.com/a-bicameral-parliament-in-iraq-and-syria-by-isam-al-khafaji/>.

²² Sean Kane, Joost R. Hiltermann et Raad Alkadiri, « Iraq's Federalism Quandary », The National Interest, mars 2012, disponible à l'adresse <http://nationalinterest.org/article/iraqs-federalism-quandary-6512>.

- Le nom officiel de la Syrie ne devra plus contenir le mot « arabe ». Ce changement symbolique sera dans la lignée de ceux opérés par l'écrasante majorité des pays arabes, y compris l'Irak et le Liban, et enverra un signal positif aux Syriens non arabes.
- L'Etat devra donner à tous les enfants issus de groupes minoritaires un enseignement dans leur langue maternelle. Dans les zones kurdes du nord-est et les districts à majorité kurde de Damas et Alep, les écoles devront donner un enseignement en kurde et en arabe.
- L'Etat devra faire en sorte d'utiliser les outils à sa disposition pour limiter les disparités géographiques en termes de développement économique. Par exemple, l'accès à l'emploi dans chaque gouvernorat devra être basé sur la part de la population totale du pays qu'il représente. La même règle devra s'appliquer dans la mesure du possible aux investissements publics.
- Les revenus tirés des exportations de pétrole devront être redistribués, proportionnellement à la population de chaque province, sur le principe que les ressources pétrolières appartiennent à parts égales à l'ensemble du pays.
- Les différentes communautés religieuses et ethniques devront bénéficier d'une certaine forme de représentation politique au niveau central. Un système bicaméral pourrait être une solution. Cependant, la proposition russe de désigner les membres du gouvernement en fonction de leur appartenance religieuse ou ethnique irait trop loin en termes d'institutionnalisation de ces divisions, et conduirait à une impasse. La représentation des différentes communautés devra plutôt être encouragée au niveau législatif, dans une chambre haute exerçant une mission de surveillance et de contrôle et chargée d'empêcher les discriminations. Au niveau exécutif, aucune désignation ou attribution de postes officiels ne doit être fondée sur des critères religieux ou ethniques.

Même si bon nombre de ces recommandations ne peuvent porter leurs fruits que sur le long terme, leur mise en œuvre doit commencer dès à présent. Elles ne sont pas seulement des conseils pour la stabilité de la Syrie post-conflit mais elles peuvent contribuer à mettre un terme à la guerre. Reconnaître les droits des Kurdes et des autres minorités ethniques, et garantir une distribution des ressources plus équitable incitera par exemple les Kurdes à s'investir pour trouver une solution politique négociée.

Cinq ans après le début d'un conflit dont la durée a d'ores et déjà dépassé la plupart des prévisions, il n'y a pas de raison de ne pas être prêt lorsque la guerre se terminera.

About the author

Jihad Yazigi est un chercheur invité au Conseil européen des relations internationales (ECFR). Il est le fondateur et éditeur du Syria Report, un bulletin en ligne sur l'actualité économique en Syrie depuis 2001. Il s'est notamment intéressé à l'économie syrienne et a travaillé en tant que consultant pour des entreprises et organisations régionales et internationales.

Acknowledgements

J'aimerais exprimer ma gratitude envers Julien Barnes-Dacey, Gareth Davies, Jeremy Shapiro et Hannah Stone dont les commentaires et les conseils avisés ont été un apport inestimable dans mon travail sur ce rapport.

L'ECFR tient par ailleurs à renouveler ses remerciements envers les gouvernements de Norvège et de Suède pour leur soutien à son programme Afrique du Nord et Moyen-Orient.

ABOUT ECFR

The **European Council on Foreign Relations** (ECFR) is the first pan-European think-tank. Launched in 2007, its objective is to conduct cutting-edge research, build coalitions for change, and promote informed debate on the development of coherent, effective and values-based European foreign policy.

ECFR has developed a strategy with three distinctive elements that define its activities:

- **A pan-European Council.** ECFR has brought together a distinguished Council of over 250 members – politicians, decision makers, thinkers and business people from the EU's member states and candidate countries – which meets once a year. Through regular geographical and thematic task forces, members provide ECFR staff with advice and feedback on policy ideas and help with ECFR's activities in their own countries. The Council is chaired by Carl Bildt, Emma Bonino and Mabel van Oranje.
- **A physical presence in the main EU member states.** Uniquely among European think-tanks, ECFR has offices in Berlin, London, Madrid, Paris, Rome, Sofia and Warsaw, allowing the organisation to channel the opinions and perspectives of a wide range of EU member states. Our pan-European presence puts us at the centre of policy debates in European capitals, and provides a platform for research, debate, advocacy and communications.
- **Developing contagious ideas that get people talking.** ECFR has brought together a team of distinguished researchers and practitioners from all over Europe to carry out innovative research and policy development projects with a pan-European focus. ECFR produces original research; publishes policy reports; hosts private meetings, public debates, and "friends of ECFR" gatherings in EU capitals; and reaches out to strategic media outlets.

ECFR is a registered charity funded by charitable foundations, national governments, companies and private individuals. These donors allow us to publish our ideas and advocate for a values-based EU foreign policy. ECFR works in partnership with other think-tanks and organisations but does not make grants to individuals or institutions.

www.ecfr.eu

The European Council on Foreign Relations does not take collective positions. This paper, like all publications of the European Council on Foreign Relations, represents only the views of its authors.

Copyright of this publication is held by the European Council on Foreign Relations. You may not copy, reproduce, republish or circulate in any way the content from this publication except for your own personal and non-commercial use. Any other use requires the prior written permission of the European Council on Foreign Relations

© ECFR September 2016

ISBN: 978-1-910118-85-6

Published by the European Council on Foreign Relations (ECFR),
7th Floor, Kings Buildings,
16 Smith Square, London,
SW1p 3HQ, United Kingdom

london@ecfr.eu