

SANCTIONS INTERNATIONALES ET SITUATION HUMANITAIRE EN SYRIE

Une étude de Frédéric Pichon pour la Fondation ID



2022

Introduction et méthodologie

Les principaux moteurs de la violente crise humanitaire qui touche la Syrie sont à la fois humains et naturels. Il s'agit, entre autres, de l'utilisation de la famine comme arme de guerre, de la militarisation de l'eau, de l'électricité et des céréales stratégiques, de la sécheresse, du retrait de l'État et de la partition de facto du pays, ainsi que de l'inflation et d'une économie en très grandes difficultés. Mais les sanctions internationales sont également à l'origine de la crise humanitaire syrienne et elles font l'objet de ce rapport, basé sur l'examen de la littérature (universitaire) disponible, les rapports des organisations internationales (voir annexes en fin de rapport), l'analyse des médias et les entretiens semi-structurés menés au cours de ces derniers mois.

1-Une situation humanitaire catastrophique

Depuis le début du soulèvement en mars 2011, plus de 500 000 Syriens ont perdu la vie. Plus de la moitié de la population syrienne d'avant-guerre a été déplacée, soit à l'intérieur du pays, soit au-delà des frontières. Plus de 11 millions de personnes ont besoin d'aide humanitaire. Les civils sont les principales victimes du conflit dans le pays et plus des 85% des Syriens vivent désormais en dessous du seuil de pauvreté. Le coût de la reconstruction du pays est estimé entre 250 et plus de 500 milliards de dollars¹, tandis que le PIB a chuté de 60,2 milliards de dollars en 2010 à environ 21,6 milliards de dollars en 2019. La situation socio-économique du pays est également catastrophique. La livre syrienne a continué à subir une dépréciation massive par rapport à la valeur du dollar américain, qui a presque doublé entre janvier et mai 2020, alimentant ainsi davantage l'inflation². L'érosion du pouvoir d'achat en Syrie a été spectaculaire, les estimations faisant état d'une diminution de 93% en mai 2020 par rapport à 2010. Les prix des denrées alimentaires et des boissons ont été multipliés par 32,5 depuis 2010, tandis que les prix des biens et services généraux ont été multipliés par près de 27 au cours de cette même période. Près de la moitié de cette augmentation s'est produite au cours des cinq premiers mois de 2020, en particulier en mai³. Le Programme alimentaire mondial déclarait en mai 2020 qu'au cours des six mois précédents, 1,4 million de Syriens supplémentaires avaient perdu l'accès à une alimentation adéquate, ce qui porte à 9,3 millions le nombre total de personnes en insécurité alimentaire en Syrie. Parallèlement à cette situation, des années de guerre ont affaibli le système de santé, en raison de la destruction de nombreuses installations sanitaires, d'un budget en diminution, de la fuite des médecins et infirmiers du pays et des sanctions, laissant la Syrie avec d'importantes pénuries de médicaments, de fournitures médicales et de personnel. Seuls 64% des hôpitaux et 52% des centres de soins de santé primaires en Syrie étaient pleinement fonctionnels à la fin de 2019, près de 70% du personnel de santé ayant quitté le pays⁴.

S'en suivent toute une série de conséquences humaines, largement détaillées dans le dernier rapport de la Banque Mondiale⁵ (printemps 2022), intitulé avec justesse « Lost Generations of Syrians ».

¹ Banque Mondiale (2017), "The Toll of War. The economic and social consequences of the conflict in Syria", <https://bit.ly/2z3zxx9>; Ibrahim Hamidi (2020), "530 milliards de dollars et la destruction de 40% des infrastructures... Les pertes de la Syrie en 9 ans" (en Arabe), al-Sharq al-Awsat, <https://bit.ly/3c7yoC4>

² La valeur d'un dollar américain en livre syrienne a franchi le seuil des 4000 SYP au début de juin 2022. Tout au long des années 2000, la valeur de la livre syrienne est restée relativement stable, avec un taux de change moyen de 52 SYP par rapport au dollar américain. À la mi-mars 2011, elle s'échangeait officiellement à 47 pour un dollar. Depuis lors, sa valeur a presque constamment diminué, tandis que la différence entre son taux officiel et le taux du marché noir n'a cessé d'augmenter. (2800/4000 en juillet 2022).

³ Zaki Mehchy (2020), "On the edge of starvation: New alarming Consumer Price Index estimates for Syria", London School of Economics (LSE), <https://bit.ly/2Y2rjh7>

⁴ Organisation des Nations Unies (2019), "Humanitarian Needs Overview, Syrian Arab Republic", <https://bit.ly/2vktxOJ>

⁵ World Bank, Syria Economic Monitor : Lost Generation of Syrians, printemps 2022 <https://www.worldbank.org/en/country/syria/publication/syria-economic-monitor-spring-2022-lost-generation-of-syrians>

2-Etat des lieux des sanctions à l'encontre de la Syrie

A proprement parler, il n'existe pas de sanctions de l'ONU contre la Syrie - les veto russes et chinois y ont veillé. Mais des sanctions ont été imposées unilatéralement par de nombreux pays hostiles à Bachar el-Assad, dont les États-Unis, les 27 États membres de l'Union européenne, le Japon, le Canada, l'Australie, la Suisse, la Norvège et la Turquie. La Ligue arabe, composée de 22 nations, a également sanctionné la Syrie, mais ces mesures n'ont été appliquées que de manière ponctuelle.

La plupart des restrictions au commerce avec la Syrie ont été imposées lorsque la guerre a commencé en 2011, mais ces dernières années, une attention accrue a été accordée à la dimension financière du conflit. Depuis que les nations occidentales ont commencé à rompre les liens avec l'opposition armée en 2016-2017, elles se sont davantage appuyées sur la pression économique pour forcer le président Assad à faire des concessions, ou simplement pour exprimer clairement leur désapprobation à son égard. Peu de dirigeants occidentaux semblent croire que les restrictions commerciales peuvent les débarrasser d'Assad, ce qui était le but des mesures initiales prises en 2011. Mais les dirigeants peuvent néanmoins considérer les sanctions comme un moyen "symbolique" d'envoyer un « signal fort », sans préjuger des conséquences que ces sanctions ont concrètement sur les populations civiles, tandis qu'il est fort bien connu qu'elles n'ont jamais fait partir quiconque du pouvoir.

Sanctions américaines

La Syrie est sous sanctions américaines depuis 1979, lorsqu'elle a été placée sur une liste américaine d'États soutenant le terrorisme, « *en raison de sa politique continue de soutien au terrorisme, de son ancienne occupation du Liban, de la poursuite de ses programmes d'armes de destruction massive et de missiles, et du fait qu'elle sape les efforts américains et internationaux visant à stabiliser l'Irak* », selon le Département d'État américain. Washington a imposé des sanctions administratives supplémentaires contre la Syrie en 1986, en mentionnant des preuves de l'implication directe de la Syrie dans une tentative d'explosion d'un avion israélien. En décembre 2003, l'ancien président américain George W. Bush signait la loi sur la responsabilité de la Syrie et le rétablissement de la souveraineté du Liban, qui a introduit des sanctions supplémentaires contre la Syrie. Les nouvelles restrictions, qui ont débuté en mai 2004 ⁶, comprenaient le gel de certains actifs syriens visés par les sanctions dans les banques américaines⁰, l'interdiction des vols commerciaux entre la Syrie et les États-Unis et la restriction des déplacements des diplomates syriens aux États-Unis. Les exportations américaines vers la Syrie, à l'exception des denrées alimentaires et des médicaments à usage humanitaire, ont également été interdites.

Suite au début du soulèvement syrien en mars 2011, les États-Unis et l'UE ont imposé de nouvelles sanctions contre des cibles syriennes dès mai 2011. Elles comprenaient des mesures imposées à des individus et des entités ainsi que des interdictions sectorielles. Ces mesures ont été complétées par des sanctions ciblées imposées par les Nations unies (ONU), ainsi que d'autres pays et organisations régionales, dont le Japon, le Canada, l'Australie, la Suisse, la Norvège et la Turquie, ainsi que par la Ligue des États Arabes. Des membres clés des organes politiques, militaires et de sécurité ont été ciblés, ainsi que des hommes d'affaires et des investisseurs apparus pendant la guerre. Les sanctions sectorielles visent divers secteurs économiques tels que l'industrie pétrolière, l'électricité, les technologies de l'information et les banques, entre autres. Les banques syriennes les plus importantes (toutes les banques publiques) sont sanctionnées par de nombreux acteurs, dont les États-Unis (qui ont également sanctionné deux importantes banques privées syriennes, la Cham Bank S.A et la Syria International Islamic Bank) et l'UE. Diverses interdictions existent en matière de fourniture de certains services financiers, notamment les services monétaires pour le gouvernement syrien et la vente, l'achat ou le courtage direct ou indirect d'or, de métaux précieux et de diamants. En outre,

⁶ "Block transactions in any property in which the Government of Syria has any interest, by any person, or with respect to any property, subject to the jurisdiction of the United States." (Congress (2003), "Syria Accountability and Lebanese Sovereignty Restoration Act of 2003", [https:// bit.ly/2yQTd7u](https://bit.ly/2yQTd7u))

l'exportation de turbines électriques et de leurs pièces détachées vers la Syrie est interdite depuis les États-Unis et l'UE, ainsi que la fourniture d'équipements de télécommunications ou l'importation de produits pétroliers syriens. En théorie, tous les régimes de sanctions en place contre la Syrie prévoient des exemptions et des exceptions qui permettent de poursuivre le commerce de produits agricoles, pharmaceutiques et autres biens non sensibles. Damas continue de commercer avec des dizaines d'États et peut ainsi *théoriquement* importer depuis d'autres pays quasiment tous les produits dont elle aurait besoin. Néanmoins, l'ensemble général des sanctions complique cette réalité, notamment en ce qui concerne les produits qualifiés de « biens à double usage ».

Le 20 décembre 2019, le président américain Donald Trump a signé le projet de loi baptisé « Caesar Syria Civilian Protection Act » ou « loi César »⁷. **Ce projet de loi permet au président américain de sanctionner tout gouvernement ou toute entité privée considérée comme aidant le gouvernement syrien et les groupes et entités qui lui sont liés, ou comme contribuant à la reconstruction de la Syrie.** Le président américain peut également sanctionner toute entreprise internationale ou tout individu qui investit dans les secteurs de l'énergie, de l'aviation, de la construction ou de l'ingénierie en Syrie, ainsi que toute personne qui prête des fonds au gouvernement syrien. En théorie, tous les régimes de sanctions (y compris ceux de nature multilatérale ou autonome) permettent la poursuite du commerce de biens essentiels et autorisent les activités humanitaires en Syrie. En pratique cependant, les cadres réglementaires autorisés peuvent être compliqués, peu clairs et confus, et les coûts associés à la garantie de la conformité peuvent être prohibitifs pour de nombreuses organisations (à but lucratif ou non). Cela est particulièrement vrai si l'on tient compte du fait que la pratique des sanctions mondiales se caractérise de plus en plus par des régimes de sanctions multiples, qui se chevauchent et ne sont pas planifiés, adoptés ou appliqués collectivement. À titre d'information, l'organisme de contrôle financier OFAC (Office of Foreign Assets Control) met en œuvre et applique les sanctions américaines. Le ministère américain du commerce est responsable des questions relatives aux exportations de marchandises. L'OFAC délivre trois types de licences en relation avec la Syrie (une licence générale et des licences spécifiques concernant le nord-ouest et le nord-est du pays). Une licence générale est en place pour l'ONU et les agences spécialisées, y compris pour les bénéficiaires de subventions (en partie parce qu'une grande partie de l'activité de l'ONU passe par le système financier américain). Les activités de l'USAID (United States Agency for International Development) sont couvertes par la licence générale, y compris pour le paiement des employés, des contractants et des bénéficiaires. En ce qui concerne les licences régionales spécifiques, l'OFAC exige la présentation de rapports et la tenue de registres importants.

Sanctions européennes

L'UE a sanctionné le secteur pétrolier syrien dès 2011. Les produits à double usage susceptibles d'être exploités à des fins militaires, de répression interne ou de surveillance en ligne sont également contrôlés, et l'UE interdit le commerce des produits de luxe et la construction de nouvelles centrales électriques. Cependant, contrairement aux États-Unis, **l'UE n'a pas imposé d'interdiction générale des échanges commerciaux avec la Syrie.** Puisqu'il n'y a pas d'embargo commercial de l'UE contre la Syrie, la plupart des produits peuvent être échangés, y compris la nourriture et les médicaments. C'est du moins la théorie. **En pratique, cela revient à imposer un embargo presque total sur les échanges, dans la mesure où les sanctions américaines, par le biais du dollar, prévalent.** En effet, les transactions financières vers la Syrie ont été interrompues par les mesures restrictives des États-Unis et de l'UE contre les principales banques syriennes, dont beaucoup appartiennent à l'État ou sont contrôlées par des personnes désignées. Les interdictions de correspondance bancaire empêchent également les institutions financières d'effectuer des paiements en Syrie par l'intermédiaire des banques locales.

⁷ Congress.Gov (2019), "H.R.31 - Caesar Syria Civilian Protection Act of 2019", <https://bit.ly/2Wy63QX>

Ce sont donc les sanctions américaines qui ont le plus d'impact. Les sanctions de l'UE ciblent davantage des entités et des personnes spécifiques, tandis que celles des États-Unis sont de nature plus générale et plus restrictives. Les investisseurs européens ne sont pas si inquiets des sanctions de l'UE, mais ils redoutent les sanctions américaines. Ainsi l'ONG syrienne Maristes bleus que dirige le Dr Nabil Antaki⁸ peine à recevoir des fonds étrangers (notamment via le biais des Eglises chrétiennes d'Europe et du Canada). Lors d'une rencontre à Alep le 5 juillet 2022, ce dernier expliquait que l'allègement récent (avril 2021) du Caesar Act sur les sanctions concernant les transactions financières n'a eu pratiquement aucun effet : les banques européennes ou canadiennes restent tétanisées par les sanctions pour tout ce qui a trait à la Syrie, y compris pour l'achat de matériel médical, pourtant exempté de sanctions. Les ONG qui travaillent en zone gouvernementale utilisent donc un système de compensation (HAWALA⁹) grâce à des commerçants : ceux-ci font directement transiter les fonds en devises pour régler des importations de biens auprès d'entreprises chinoises, iraniennes ou russes, et reversent ensuite le tout en livres syriennes (entre 2800 et 4000 SP pour 1\$ ou 1 Euro) aux ONG syriennes. *"Les banques créent leurs propres zones tampons et refusent de traiter toute référence à la Syrie, quelle que soit la nature de la marchandise"*, explique Humam al-Jazaeri, économiste et ancien ministre syrien de l'économie et du commerce extérieur de 2014 à 2016, sur liste noire de l'UE pour avoir intégré le gouvernement syrien¹⁰. Dans le cas de l'UE, des mesures restrictives sont établies dans le cadre d'une décision de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) (appliquée au niveau des États membres et comprenant des embargos sur les armes et des interdictions de voyage) et des règlements du Conseil (qui impliquent directement les citoyens et les entreprises de l'UE et couvrent les restrictions commerciales et financières, y compris le gel des avoirs).

Une alternative pour de nombreuses ONG et ONGI a été de s'engager, malgré les risques, dans le secteur financier informel (principalement le système hawala) en Syrie. Les courtiers *hawala* peuvent être enregistrés par les autorités mais ne le sont généralement pas. Une étude menée en 2015 par le Conseil norvégien pour les réfugiés établissait que *« divers systèmes informels de transfert des fonds (SITF) sont utilisés, à l'exclusion du secteur bancaire formel »* et indiquait que dans les zones non contrôlées par le régime en Syrie, où *« des besoins humanitaires majeurs persistent, des hawalas non enregistrés sont utilisés pour couvrir les coûts opérationnels des ONG et payer leurs fournisseurs, et représentent la seule facilité d'encaissement potentiellement (et partiellement) modulable »*¹¹. Une autre enquête¹² menée de janvier à mars 2018 par le Collectif de développement et de secours syrien (CODSSY) et trois de ses associations membres (ASML/Syria, Initiative pour une Nouvelle Syrie et Women Now for Development), a révélé que 96 % des 25 associations franco-syriennes interrogées ont rencontré des difficultés bancaires, dont 72 % des organisations déclarant avoir eu des difficultés à collecter des fonds et à les transférer à l'étranger. Tandis que 80 % des organisations interrogées pour le rapport se sont vu refuser des services financiers, 44 % ont été victimes de fermetures de compte bancaire. Un an après la publication de ce rapport, le CODSSY a mené une recherche complémentaire à la précédente pour déterminer l'évolution des relations entre les associations franco-syriennes et leurs banques¹³. Parallèlement à cette situation, les difficultés liées à la transparence sur la source et la destination des transferts par les réseaux *hawala* entraînent des problèmes pour les autorités et les banques dans l'identification de leur rôle dans l'économie des États d'origine et de destination, ainsi que de leur rôle dans le financement des activités illégales, des réseaux criminels et des organisations terroristes. En effet, ces transferts ont souvent été utilisés pour financer des parties armées, y compris des groupes terroristes.

⁸ Entretien du 5 juillet 2022 à Alep.

⁹ Pour ce qui est du principe de la hawala, voir <https://www.cairn.info/revue-techniques-financieres-et-developpement-2014-1-page-49.htm> et <https://orientxxi.info/magazine/la-hawala-outil-pour-les-pauvres-ou-instrument-du-terrorisme.3171>

¹⁰ Entretien du 8 juillet à Damas

¹¹ Norwegian Refugee Council (2015), "Remittances to Syria, What Works, Where and How", <https://bit.ly/2T6TeL6>, p.2

¹² Collectif de Développement et de Secours Syrien CODSSY (2019), « Défense d'aider ? Comment les institutions financières françaises entravent l'action humanitaire en Syrie. », <https://bit.ly/3dMgiXB>

¹³ Collectif de Développement et de Secours Syrien (CODSSY), (2019), "Jusqu'à quand sera-t-il défendu d'aider les civils Syriens?", pdf.

3-Les sanctions contre la Syrie n'ont fait qu'aggraver la situation

Dans le contexte syrien, les sanctions ont été largement déployées par des acteurs extérieurs pour tenter d'influer sur le conflit et son issue. Elles ont été imposées à des particuliers et à des secteurs à partir de mai 2011 et se sont étendues au fil du temps. Aucune sanction sectorielle n'a été levée pendant cette période. Selon les pays qui ont imposé des sanctions (« senders »), ces sanctions sont « *intelligentes* » et « *ciblées* », sont des « *régimes collectifs les plus stricts et les plus complexes de l'histoire récente* » et sont les « *régimes de sanctions les plus compliqués et les plus étendus jamais imposés.* »¹⁴ Ces sanctions sont extrêmement punitives, même en comparaison avec d'autres pays lourdement sanctionnés par le passé¹⁵. De surcroît, le refus ou l'incapacité des donateurs occidentaux à faire la distinction entre le « régime », représenté par des institutions politiques et coercitives, et les composantes techniques du gouvernement syrien a rendu le travail des organisations humanitaires extrêmement difficile par crainte d'une violation technique ou d'une perte de financement.

Outre les mesures unilatérales primaires et secondaires des États-Unis¹⁶, de l'Union européenne¹⁷, l'Australie, le Canada, le Japon, la Norvège, la Suisse, la Turquie, le Royaume-Uni et la Ligue arabe ont également imposé des sanctions à la Syrie. En outre, plusieurs groupes djihadistes opérant dans le pays font l'objet de résolutions du CSNU, ce qui entraîne un environnement de conformité antiterroriste très complexe pour toute personne opérant dans le pays, y compris les acteurs humanitaires. Bien qu'il s'agisse de mesures unilatérales et donc non contraignantes au niveau international, les sanctions contre la Syrie fonctionnent efficacement comme si elles étaient mondiales **en raison de l'application extraterritoriale des sanctions par les États-Unis et de la portée mondiale du dollar américain.**

L'effet des sanctions sur le plan alimentaire

En 2022, plus d'une décennie après l'éclatement de la crise, l'insécurité alimentaire aiguë touche 12 millions de personnes en Syrie, soit plus de la moitié de la population. Elle s'est aggravée depuis 2019, tandis que 1,9 million de Syriens sont menacés par la famine comme dit plus haut. Pour la première fois depuis la Première Guerre mondiale, la Syrie a été menacée de famine en 2020, selon les Nations Unies. En 2021 et 2022, sur 113 pays évalués, la Syrie a été classée 106e selon l'indice mondial de la sécurité alimentaire.¹⁸ Aujourd'hui, 14,6 millions de personnes dépendent de l'aide internationale à l'intérieur du pays, soit 1,2 million de plus qu'un an auparavant, et plus de 90 % des Syriens vivent dans la pauvreté¹⁹. Ce sombre tableau contraste avec un passé très récent où la sécurité alimentaire était un pilier de la stratégie nationale d'indépendance économique, culminant en 1994, année où la Syrie avait atteint l'autosuffisance alimentaire. L'agriculture était l'un des principaux secteurs économiques de la Syrie et le pays jouissait du secteur agricole le plus florissant du Moyen-Orient. Bien que ces réalisations aient été sous pression au cours de la décennie précédant le conflit en raison du clientélisme, de la mauvaise gestion mais surtout du changement climatique (sécheresses à répétition), la Syrie jouissait d'un niveau élevé de sécurité alimentaire.

¹⁴ Aron Lund, "Just how 'smart' are sanctions on Syria?" 25/04/2019, *The New Humanitarian* : <https://cutt.ly/YmkptMF>

¹⁵ Justine Walker et al. 2016. *Humanitarian Impact of Syria-related unilateral Restrictive Measures*, National Agenda for the Future of Syria, Office of the United Nations Resident Coordinator in the Syrian Arab Republic, ESCWA, p.6.

¹⁶ Syria Sanction, U.S. Department of State, official website. <https://cutt.ly/XjhMcsM>

¹⁷ Council Implementing Regulation (EU) 2020/716 of 28 May 2020 implementing Regulation (EU) No 36/2012 concerning restrictive measures in view of the situation in Syria : <https://cutt.ly/kjhBSrI>. Council Decision 2013/255/CFSP of 31 May 2013 concerning restrictive measures against Syria : <https://cutt.ly/GjhBFC9>.
Noter que l'UE reste le plus important donateur de ces 11 dernières années, pour un montant de 27 milliards de dollars.

¹⁸ Global Food Security Index, Country profile, Syria, The Economist Intelligence Unit, 2022 : <https://cutt.ly/sKAcqBp>

¹⁹ World Bank, Syria Economic Monitor : Lost Generation of Syrians, printemps 2022 <https://www.worldbank.org/en/country/syria/publication/syria-economic-monitor-spring-2022-lost-generation-of-syrians>

- Le secteur agricole

Comme c'est le cas ailleurs dans les pays lourdement sanctionnés, les sanctions ont nui au secteur agricole et à sa production en Syrie. L'interdiction d'exporter des machines et des équipements vers la Syrie ainsi que les restrictions à l'importation d'articles identifiés comme ayant un « double usage » ont un impact particulièrement négatif. Ces interdictions comprennent l'importation d'engrais, de pesticides et d'herbicides, composants essentiels de l'agriculture intensive. En 2019, seulement 40 à 50 % des agriculteurs utilisaient des engrais, nuisant ainsi à la productivité²⁰.

Les sanctions interdisent en outre l'importation de pièces de rechange pour les pompes d'irrigation existantes, les vannes, les tuyaux, le béton pour les canaux et le matériel de nettoyage des canaux ; ainsi que des équipements de transformation des produits agricoles (silos, séchoirs). Ces équipements sont pourtant indispensables pour relancer le secteur agricole, car la plupart des machines syriennes d'avant-guerre ont été pillées ou endommagées pendant le conflit. Les bulldozers, par exemple, qui sont utilisés pour enlever les gravats des zones agricoles sont interdits. Ceci est particulièrement paralysant car l'agriculture syrienne d'avant le conflit était hautement mécanisée. Le manque de machines et d'équipements suffisants a contraint les agriculteurs à s'engager dans des activités de récolte manuelle qui sont plus coûteuses et longues.

Les sanctions, qui imposent des lignes rouges à tout travail de réhabilitation significatif ou à toute interaction avec l'appareil d'État, sont préjudiciables aux perspectives de reconstruction du secteur agricole en Syrie. Les acteurs humanitaires se sont donc concentrés sur de petits projets au détriment des plus grands tels que les grands systèmes publics d'irrigation des eaux de surface, qui pourraient profiter à l'ensemble de la population. La nécessité d'approbations par projet, les ambiguïtés quant aux travaux autorisés et l'étendue des travaux autorisés ont entraîné des retards et l'annulation de projets.

Les sanctions ne sapent pas seulement les institutions techniques agricoles en restreignant le renforcement des capacités. Ils ont en outre miné la capacité de ces institutions à fournir correctement les ressources essentielles telles que les semences, le fourrage et les carburant aux agriculteurs, ce qui a eu un impact négatif sur la productivité du secteur agricole. Historiquement, l'État syrien a joué un rôle central à cet égard et les dépenses publiques consacrées aux subventions agricoles représentaient 3 % du PIB en 2011. Par conséquent, les contraintes sur la capacité de l'État à fournir un soutien ont été préjudiciables aux agriculteurs, dont beaucoup ont été contraints de quitter leurs terres en raison du manque d'alternatives ou de l'incapacité d'acheter du matériel sur le marché. Le manque d'intrants et de soutien de la part du gouvernement ou des autorités de facto (notamment dans le Nord Est syrien, véritable grenier à blé de la Syrie et sous administration étrangère) sont l'un des principaux obstacles à la reprise de l'activité agricole. Dans certaines régions, les pénuries de carburant menacent toute la saison, car le système d'irrigation reste hors service en raison du manque de diesel. Les pénuries ou le manque de carburant non seulement augmentent les coûts de production et ont un impact sur les moyens de subsistance des agriculteurs et des ouvriers agricoles, mais réduisent encore leurs heures productives quotidiennes car ils passent leur temps à chercher les approvisionnements, ce qui entraîne une réduction des salaires et des revenus journaliers. La convergence de ces restrictions et interdictions a eu pour effet de limiter la productivité et les intrants du secteur agricole, provoquant ainsi des pénuries alimentaires.

- Réduction des importations alimentaires

Alors que techniquement tous les régimes de sanctions imposés à la Syrie autorisent l'importation de denrées alimentaires, les restrictions imposées au secteur bancaire ainsi qu'au secteur maritime ont rendu le processus très difficile, d'un coût prohibitif et ont contribué à des retards ou à des annulations d'appels d'offres pour l'importation de céréales, de riz et de sucre. Au cours des premières années, plusieurs appels d'offres émis

²⁰ FAO & WFP: Special Report: FAO/WFP Crop and Food Security Assessment Mission to The Syrian Arab Republic, Sept 2019 : <https://cutt.ly/kbQ6lCV>

pour l'achat d'articles tels que le sucre, la farine, le riz et le blé ont échoué. Ces appels d'offres devaient être payés par des avoirs syriens gelés, qui pourraient théoriquement être utilisés pour l'achat de nourriture et de médicaments. Cependant, les soumissionnaires internationaux ont hésité car la transaction aurait nécessité une dérogation d'un État membre de l'UE forçant la Syrie à s'appuyer sur des processus de paiement traités via une ligne de crédit iranienne²¹. Le problème a persisté tout au long du conflit. En 2020, plusieurs appels d'offres internationaux d'importation menés par le principal acheteur de céréales de l'État, Hoboob, ont été clôturés sans qu'aucun contrat n'ait été attribué. Pour contourner ces restrictions, le gouvernement s'est appuyé sur des hommes d'affaires, proches des élites dirigeantes, pour conclure des transactions via les pays voisins, principalement le Liban, afin de maintenir les subventions sur le pain. Ces solutions de contournement ne se limitent pas aux importations de céréales, car l'État a sous-traité l'importation de produits tels que le riz à des entreprises privées : le processus s'est accompagné d'un coût prohibitif pour l'État et les clients. Le durcissement des sanctions s'est accompagné d'une interdiction de la vente de blé dans les zones contrôlées par le gouvernement par les milices kurdes soutenues par les États-Unis, ce qui a accru la pression sur l'État syrien. Par la suite, et incapable d'obtenir du blé, l'État, qui dépenserait 400 millions de dollars pour subventionner le pain chaque année, a réduit les subventions. Pour la première fois de son histoire, le pays a introduit une limite à la distribution de pain.

Effet des sanctions sur le plan économique

- Energie

En 2010, le taux d'électrification du pays était de 93 %. L'accès à l'électricité était de 100 % dans les zones urbaines et de 83 % dans les zones rurales²². L'économie était déjà en déclin en raison des années de conflit; cependant, une crise au Liban voisin en 2019, qui a coïncidé avec l'imposition de la loi américaine Caesar et l'interdiction par l'OFAC de faciliter l'expédition de pétrole vers la Syrie, a déclenché une dévaluation rapide de la monnaie nationale. Dix ans plus tard, la situation est radicalement différente. En 2021, la consommation par habitant de l'État l'électricité représentait environ 15 % des niveaux de 2010. Selon le MSNA 2021, 59 % des personnes interrogées ménages ont indiqué que leur disponibilité quotidienne moyenne globale en électricité était inférieure à 8 heures par jour, 30 % déclarant que c'était parfois moins de 2 heures par jour. De même, la moyenne générale disponibilité quotidienne d'électricité pour les services publics tels que les établissements de santé, les écoles et l'éclairage public²³. La situation est particulièrement grave dans les zones rurales, où l'accès à l'électricité est au plus mal depuis le début de la crise.

Plusieurs facteurs ont contribué à cette forte baisse de l'accès à l'électricité. La crise a entraîné une importante atteinte à la capacité de production d'électricité du pays. Selon l'ESCWA, le secteur de l'électricité était le sixième secteur le plus touché en termes de dommages au capital physique, estimés à environ 7,3 milliards USD en dollars de 2010. Deux des 13 principales centrales électriques du pays ont été entièrement détruits : la centrale électrique de Zeyzoun dans le gouvernorat d'Idlib (capacité installée de 487 MW) et la Centrale thermique d'Alep dans le gouvernorat d'Alep (capacité installée de 1 065 MW)²⁴. **(Annexe 1)**

À la suite de ces dommages, la capacité de production d'électricité du pays est passée de 5 800 MW en 2010 (avec une pleine capacité de 9 000 MW) à 4 000 MW en 2018. La précarité financière et l'incapacité à importer les pièces de rechange en raison des sanctions internationales ont réduit la capacité de l'État à remettre en état les infrastructures et à maintenir des usines fonctionnelles ou partiellement fonctionnelles. Plus récemment et depuis 2020, les pénuries récurrentes et aiguës de carburant et les prix élevés du carburant ont porté un coup supplémentaire à la capacité de production à forte intensité de combustibles fossiles. Ensemble, ces différents facteurs ont entraîné une baisse supplémentaire de capacité de production, qui s'élevait en 2021 à 2 000 MW, soit une baisse de 50 % par rapport à 2018. Tout au long de la crise, la société syrienne a trouvé

²¹ "Syria canceled a tender to buy 300 thousand tons of wheat", Reuters, février 2018 <https://www.reuters.com/article/syria-wheat-as5-idARAKCN1GC0MV>

²² Banque Mondiale, *Access to Electricity, Syrian Arab Republic*, accessible à <https://data.worldbank.org/indicator/EG.ELC.ACCS.ZS?locations=SY>

²³ Données Banque mondiale, Accès à l'électricité, République arabe syrienne, accessible sur : <https://data.worldbank.org/indicator/EG.ELC.ACCS.ZS?locations=SY>

²⁴ UN ESCWA and University of St. Andrews, "Syria at War: Eight Years On", 2020, accessible ici : <https://www.unescwa.org/publications/syria-war-eight-years>

des moyens pour s'adapter à la baisse de l'offre de services publics en matière électrique en passant à des alternatives privées hors réseau, telles que des générateurs, des batteries et des panneaux solaires. Cependant, la situation socio-économique qui se détériore rapidement a rendu ces alternatives prohibitives pour le ménage syrien moyen. La hausse du prix du carburant sur lequel fonctionnent les générateurs a eu un effet particulièrement négatif sur l'accès à l'électricité des ménages vulnérables. Dans la ville d'Alep, par exemple, on estime que les résidents dépensent environ 16,1 millions USD par mois pour s'approvisionner en électricité à partir d'un réseau de 1 200 groupes électrogènes produisant 240 MW. La baisse de l'offre publique combinée au caractère inabordable des alternatives privées explique pourquoi l'accès à l'énergie est récemment devenue une préoccupation majeure pour les Syriens vulnérables à travers le pays. Le manque d'électricité compromet également considérablement les moyens de subsistance urbains et ruraux.

En l'absence d'irrigation et avec la hausse des prix des intrants essentiels comme le fourrage, un nombre croissant d'agriculteurs quittent ou vendent leurs terres. Depuis 2020, par exemple, pas moins de 12 000 serres dans la zone côtière - qui fournissent des moyens de subsistance à de nombreux ménages, a cessé de fonctionner en raison du manque d'électricité. De nombreux éleveurs sont contraints de vendre une partie de leurs troupeaux pour s'approvisionner en fourrage, diminuant ainsi leurs actifs ou ont complètement cessé leurs activités. Aggravée par la sécheresse et les pénuries d'eau, la capacité des ménages ruraux vulnérables à résister à des stress et des chocs supplémentaires comme ceux associés à des coupures d'électricité est particulièrement étroite. En conséquence, la migration rurale-urbaine se poursuit, mettant davantage la pression sur les services limités dans les zones urbaines et l'épuisement du capital humain pour la reprise dans les zones rurales. (cf. **Annexe 2**)

L'énergie, y compris le manque d'électricité et de carburant, a également un effet négatif majeur sur les entreprises privées en dehors du secteur agricole. Il est le défi le plus important pour les entreprises, du fait de la volatilité des devises et des sanctions internationales. En conséquence, la production de presque tous les biens et services d'une économie comme celle de la Syrie dépend de l'électricité, des industries manufacturières les plus simples aux plus complexes à forte intensité technologique. Les petites entreprises d'abord font faillite, emportant avec elles des opportunités de subsistance pour ménages vulnérables. Les menuisiers, coiffeurs, tailleurs et petits ateliers mécaniques ou industriels sont les plus touchés car ils n'ont pas les moyens d'acheter des sources d'énergie alternatives. De nombreux propriétaires d'usines et prestataires de services ont été contraints de réduire le nombre d'employés et le nombre de jours et d'heures de travail. La zone industrielle dans le sous-district d'Al-Mayaden dans la campagne de Deir ez-Zor en est un bon exemple. Le manque d'électricité a considérablement touché plus de 100 ateliers qui avaient redémarré leurs activités, conduisant à des horaires de travail et une dépendance à des équipements fonctionnant au diesel lorsque ce dernier est disponible et abordable. De même, dans la zone industrielle autrefois importante de Douma, de nombreux propriétaires d'ateliers ont dû arrêter les opérations car ils ne peuvent pas se permettre d'utiliser des sources d'énergie alternatives hors réseau.

- Crise monétaire

Les racines la crise monétaire sont beaucoup plus structurelles que conjoncturelles et reflètent la situation catastrophique de l'économie syrienne (cf. **Annexe 3**). Néanmoins, la thésaurisation des dollars induite par la peur à la suite de l'imposition de sanctions et des attaques spéculatives qui ont suivi a contribué à la crise monétaire. Ce phénomène a également été observé dans d'autres pays lourdement sanctionnés. Parallèlement au durcissement de la « campagne de pression maximale », qui comprenait des sanctions plus sévères, au cours des deux dernières années, et contrairement à décembre 2019 où la livre syrienne était d'environ 800 pour un dollar, la livre a continué de se déprécier et a atteint des niveaux sans précédent au début de 2021. En avril 2021, la valeur de la livre syrienne a frôlé le record de 4600 livres pour 1 USD, alors qu'elle oscille actuellement autour de 4000 livres pour 1 USD (juillet 2022). La baisse subséquente du pouvoir d'achat des consommateurs a compromis l'accès à la nourriture pour des centaines de milliers de ménages, ainsi que leur capacité à satisfaire leurs besoins alimentaires quotidiens. Une augmentation de 236 % du prix moyen d'un

panier alimentaire en décembre 2020 a été signalée par rapport à décembre 2019, soit 29 fois le coût d'avant le conflit.

4-Sanctions et circuits financiers

Les sanctions ont eu un impact négatif sur le flux des envois de fonds vers la Syrie, où ils servent pourtant de bouée de sauvetage vitale à des centaines de milliers de ménages et sont utilisés pour subvenir aux besoins de base tels que la nourriture. Les sanctions ont eu un impact significatif sur le secteur des envois de fonds syriens de plusieurs manières, notamment, mais sans s'y limiter, à travers le bannissement de banques et d'autres points de transfert de fonds. La réduction des risques dans le secteur financier et la détérioration connexe du nombre de relations de correspondant bancaire ont également entraîné une diminution des options de transfert de fonds disponibles et contribué à une forte augmentation des coûts de transaction. Cela a sapé la capacité des Syriens à l'étranger à subvenir aux besoins des membres de leur famille dans le pays et a privé des millions de personnes de l'une de leurs principales sources de revenus.²⁵

Les opérations humanitaires directement touchées par les sanctions

Mais de surcroît, ces sanctions ont un effet sur l'aide internationale humanitaire. Les organisations non gouvernementales (ONG) travaillant sur la Syrie et/ou opérant dans le pays sont confrontées à des obstacles croissants depuis 2014 dans leurs relations avec les banques et les institutions financières à différents niveaux. Cette situation demeure encore aujourd'hui, et toute mention de la Syrie est un signal d'alarme pour les banques et les institutions financières.

Au cours des huit dernières années, les États-Unis et l'Union européenne ont tissé un réseau sans cesse croissant de sanctions dites « intelligentes » autour du gouvernement syrien pour faire pression en faveur d'une transition du pouvoir et punir le président Assad et son entourage. Mais les organisations non gouvernementales travaillant sur le terrain en Syrie, des experts indépendants et le rapporteur spécial du **Conseil des droits de l'homme de l'ONU affirment que les sanctions ne sont pas assez « intelligentes » et font exactement ce que les pays occidentaux ont dit qu'ils ne feraient pas : entraver l'aide humanitaire.**

Les sanctions, ainsi que les réglementations contre le financement du terrorisme et le blanchiment d'argent, entravent le travail des acteurs humanitaires dans toute la Syrie, notamment en raison de la surconformité²⁶, de la réduction des risques et de l'effet dissuasif sur les banques. Cela a conduit des ONG à quitter la Syrie, à limiter la portée de leurs projets ou à modifier leurs opérations pour se conformer aux réglementations et aux demandes des pays donateurs plutôt qu'aux besoins des bénéficiaires, y compris ceux liés à la sécurité alimentaire. Par exemple, en raison des exigences élevées de diligence raisonnable²⁷ dans certaines régions, les programmes d'aide en espèces sont redirigés vers des régions ou des populations qui peuvent avoir moins de besoins.

Mais, avec des restrictions qui se chevauchent, imposées par divers pays et compliquées par la corruption à l'intérieur de la Syrie, les bailleurs sont confrontés à une vaste bureaucratie et à des entreprises privées qui ne veulent pas faire affaire avec eux sous peine d'être punies par l'Occident, ce qui rend difficile, voire impossible toute action sur place, de l'importation d'ordinateurs au paiement du personnel. En plus de l'imprévisibilité quotidienne des opérations en Syrie, les difficultés de transfert de fonds entraînent des retards regrettables dans l'acheminement de l'aide humanitaire et la sécurisation des biens et équipements essentiels. Le problème clé rencontré par les organisations humanitaires est posé par les sanctions internationales, en

²⁵ ESCWA, 'Syrian Remittances: Dynamics, Volume And The Future,' 2022. Available at: <https://cutt.ly/CKAKt0m>

²⁶ De l'anglais "overcompliance". Cf. https://www.lemonde.fr/international/article/2020/06/16/la-loi-cesar-pression-maximale-sur-la-syrie-d-assad_6043017_3210.html

²⁷ « La diligence raisonnable en matière de droits de l'homme signifie qu'une entreprise doit prendre toutes les mesures nécessaires, adéquates et efficaces pour identifier et évaluer ses impacts négatifs réels et potentiels sur les droits de l'homme tout au long de sa chaîne de valeur » <https://solutions.lesechos.fr/juridique/c/diligence-raisonnable-obligatoire-dans-lue-une-avancee-prometteuse-pour-les-entreprises-25909/>

particulier dans des contextes où les mesures s'appliquent à des secteurs entiers (tels que la finance et l'énergie) ; lorsque plusieurs régimes de sanctions se chevauchent de manière complexe et en particulier dans le cas des sanctions américaines et de leur nature extraterritoriale. À ce titre, la Syrie, qui coche toutes ces cases, représente l'un des régimes de sanctions collectives les plus stricts et les plus complexes de l'histoire contemporaine. Le chevauchement des différents régimes de sanctions en place contre la Syrie, et en particulier ceux des États-Unis, a créé un doute et une incertitude considérables quant à la manière de se conformer à la panoplie de mesures en place. Seuls les États-Unis appliquent des sanctions secondaires ou extraterritoriales, qui sont conçues pour cibler des individus et des entités de pays tiers. Au cours de la dernière décennie, les États-Unis ont infligé des amendes à de nombreuses institutions financières au motif qu'elles ne respectaient pas les sanctions secondaires. Parmi elles figuraient une douzaine d'institutions internationales, pour la plupart européennes²⁸. Le seul fait que les transactions entre des parties étrangères aient été faites en dollar américain suffit pour classer la revendication de compétence américaine.

Les transferts directs de banque à banque vers la Syrie ou les pays voisins via le réseau mondial de banques correspondantes sont également entravés. Le paiement du personnel et des fournisseurs locaux serait devenu plus difficile, de même que la gestion et le fonctionnement des programmes, tout en augmentant considérablement leurs coûts en raison des réglementations supplémentaires. Dans une étude menée par une équipe de la London School of Economics en 2018, il a été estimé que près d'un tiers de tous les fonds destinés à la Syrie étaient maintenus dans un état de flou quasi permanent en raison d'obstructions dans le système des banques correspondantes. La promotion par le Groupe d'action financière (GAFI) d'une réglementation plus stricte des transactions financières n'a pas conduit à plus de transparence, mais a plutôt encouragé les ONG travaillant en Syrie à utiliser les transferts de fonds ou le système « hawala ». Parallèlement à cette situation, le risque d'être coupé du système financier international en raison des sanctions extraterritoriales des États-Unis est un risque que très peu de banques veulent prendre. Cela conduit à une situation dans laquelle les banques respectent généralement trop les sanctions, en exigeant presque systématiquement beaucoup plus de conditions à remplir par les clients (qu'il s'agisse de particuliers ou d'organisations) afin de se sécuriser et de prévenir tout risque pour l'institution. Les banques, les exportateurs, les sociétés de transport et les compagnies d'assurance ont, par exemple, presque entièrement refusé de mener des activités en Syrie. En outre, le manque de clarté des différents régimes de sanctions imposées à la Syrie a conduit les banques, les compagnies d'assurance et de transport et les vendeurs de biens humanitaires, peu enclins à prendre des risques, à éviter de s'engager avec toute personne ou tout objet lié à la Syrie (plus communément connu sous le nom de « *chilling effect* », « effet paralysant » en Français).

Malgré tout, l'ONU s'appuie sur Damas pour faire transiter l'aide humanitaire

Le Conseil de sécurité des Nations unies a cherché à adopter des mesures ces dernières années pour tenter de garantir l'approvisionnement en aide humanitaire dans les zones non contrôlées par le gouvernement syrien. Plusieurs résolutions du Conseil de sécurité autorisent les opérations transfrontalières et en « *crossline* » avec ou sans l'autorisation du gouvernement syrien (résolutions 2191 en décembre 2014, 2139 en février 2014 et 2165 en juillet 2014). Cette dernière résolution est renouvelée chaque année pour une période d'un an. Toutefois, en janvier 2020, le Conseil de sécurité des Nations unies a décidé que l'aide transfrontalière continuera à être acheminée par les points de passage de Bab al-Salam et Bab al-Hawa en Turquie uniquement (à l'exception d'al-Yaaroubiya et d'al-Ramtha, respectivement aux frontières avec l'Irak et la Jordanie, par lesquels les livraisons transitent depuis 2014) et seulement pour une période de six mois, au lieu d'un an.

²⁸ Le plus gros règlement a été par exemple en 2014 avec BNP Paribas, qui a dû déboursier près de 9 milliards de dollars aux autorités fédérales et étatiques américaines pour avoir violé l'International Emergency Economic Powers Act et le Trading with the Enemy Act.

Moscou a insisté pour coordonner toutes les opérations humanitaires avec Damas, d'autant plus que certaines de ces zones frontalières ont officiellement vu un retour partiel ou total de l'autorité du gouvernement.

Cette situation a créé une nouvelle dynamique parmi les organisations humanitaires et les ONG, ce qui a conduit un nombre croissant d'entre elles à tenter de s'enregistrer à Damas et à travailler dans les limites des zones contrôlées par le gouvernement syrien. En outre, ce dernier contraint la grande majorité de l'aide humanitaire d'être acheminée par le biais du Croissant Rouge Arabe Syrien (CRAS) et, dans une moindre mesure, du Syria Trust for Development; tous deux sous le contrôle du gouvernement, ainsi que d'autres réseaux d'ONG, principalement confessionnels ou gérés par des hommes d'affaires proches du gouvernement syrien, considérés comme proches des autorités ou ne le contestant pas. Le gouvernement a généralement refusé d'autoriser les organisations et agences d'aide prévoyant de passer de Damas à des territoires non contrôlés par le gouvernement. Pour leur part, les agences des Nations unies opèrent principalement sous le contrôle strict du gouvernement syrien à partir de son centre principal à Damas : notamment le Programme alimentaire mondial (PAM), le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (UNHCR) et l'Office de secours et de travaux des Nations unies (UNRWA), aux côtés d'une douzaine d'ONG. **Environ 60 % de toutes les opérations d'aide des Nations unies en Syrie sont acheminées par le CRAS²⁹**, tandis que le bureau du UNHCR en Syrie collabore avec le Syria Trust for Development. L'UNHCR a déboursé 7,7 millions de dollars par le biais du Syria Trust for Development, entre 2012 et 2016, et le UNOCHA (Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations unies) a lui alloué plus de 751 000 dollars en 2016.

Pourtant, les menaces de sanctions américaines demeurent et ralentissent considérablement les opérations d'aide humanitaire. **La définition très large des biens à double usage (c'est-à-dire des biens qui peuvent être utilisés à la fois à des fins pacifiques et militaires) dans les régimes de sanctions de l'UE et des États-Unis est particulièrement problématique** : dans le cas des États-Unis, les interdictions d'exportation sont beaucoup plus larges et couvrent à la fois l'exportation et la réexportation, la vente ou la fourniture, que ce soit directement ou indirectement à partir des États-Unis ou par une personne américaine située n'importe où dans le monde. Des licences spécifiques sont nécessaires pour chaque transaction impliquant de tels biens, ce qui entraîne des coûts supplémentaires, des difficultés de financement et de longs délais de traitement. En outre, l'absence de règles de conformité similaires entre les banques et même parfois au sein d'une même banque complique les processus de transaction et accroît l'incertitude des opérations et des pratiques financières.

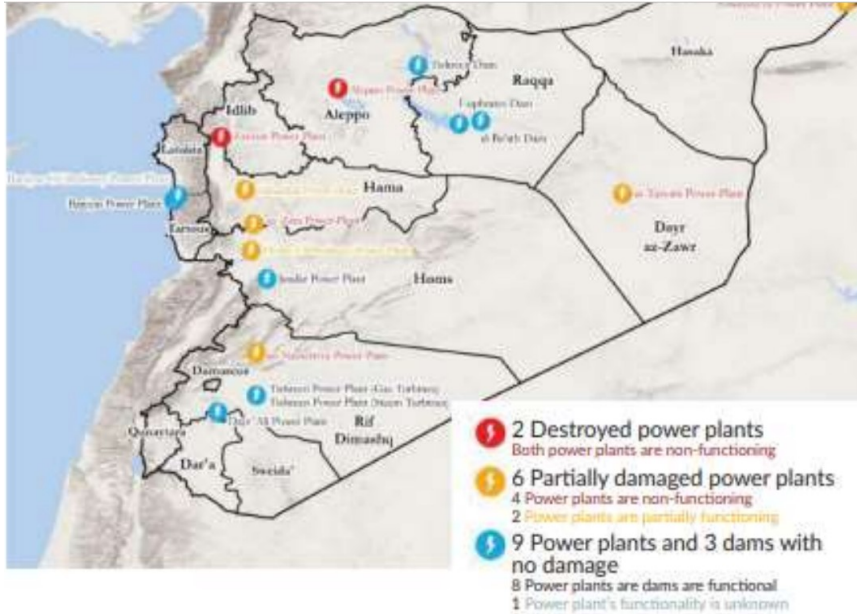
Conclusion

À un moment où la crise économique aiguë sévit en Syrie et où le risque de famine plane sur des millions de civils éprouvés par la guerre, une action rapide est nécessaire. Alors que les chocs externes tels que la guerre en Ukraine échappent au contrôle de ceux qui travaillent sur la Syrie, des mesures doivent être prises pour s'attaquer aux autres facteurs à l'origine de la crise humanitaire. Au premier rang de celles-ci, il y a les sanctions.

²⁹ Entretien à Damas avec le Président du Croissant rouge arabe syrien (CRAS) Kh. Houboubati (8 juillet 2022).

ANNEXES

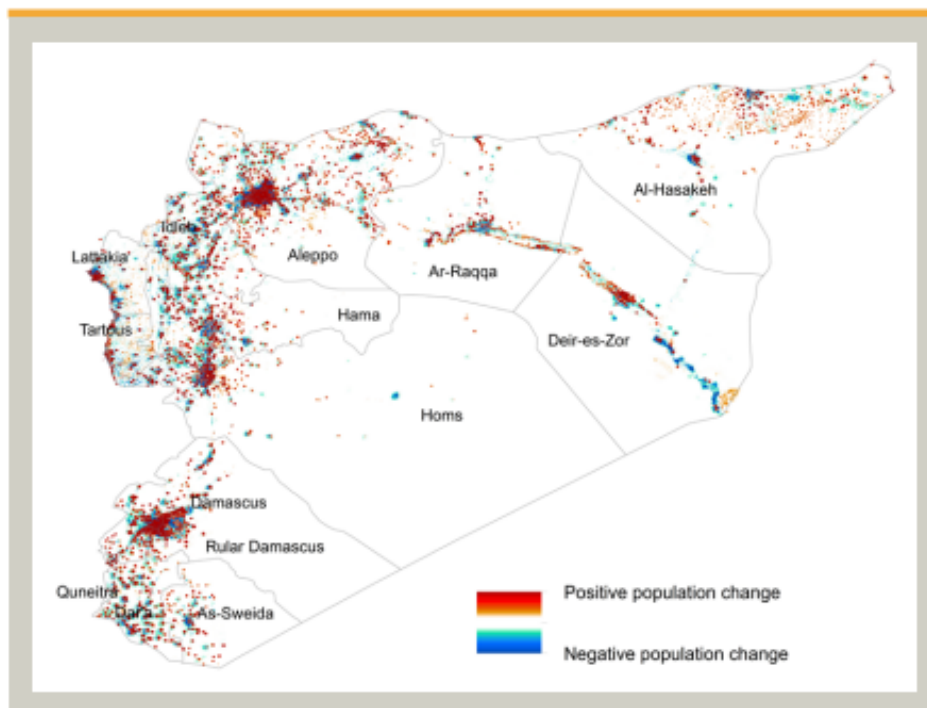
Annexe 1 : Etat du réseau électrique



Source: World Bank staff calculations.

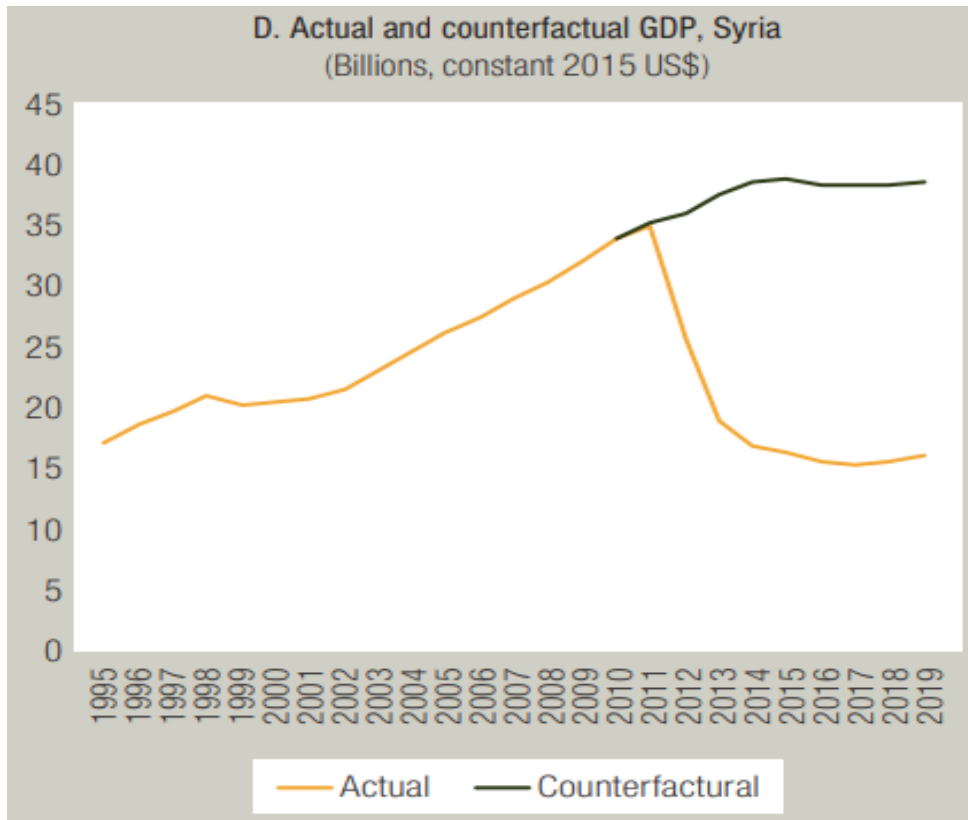
Annexe 2 : Un effet des sanctions : l'exode rural

FIGURE 3 • Change in Population Density, Syria, 2010-2020 (100-meter resolution)



Source: WorldPop; World Bank staff estimates.

Annexe 3 : l'effondrement de l'économie syrienne





**IDENTITÉ
ET DÉMOCRATIE
FONDATION**

Étude publiée par la **Identité et Démocratie Fondation**
IDENTITÉ ET DÉMOCRATIE FONDATION - ID FONDATION
75 Boulevard Haussmann - 75008 - France
Numéro de SIRET : 823 400 239 00021
office@id-foundation.eu - www.id-foundation.eu

Publié en 2022

Président de la Fondation Identité et Démocratie : **Hervé Juvin**

Directeur de la publication : **Andréa Kotarac**

La Fondation ID est partiellement financée par le Parlement européen et a la seule responsabilité de cette publication.

Cette publication n'est pas destinée à la vente.