

N° 82

---

# SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1994-1995

---

---

Annexe au procès verbal de la séance du 22 novembre 1994.

## AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi de finances pour 1995,*  
ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME I

### AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Par M. Bernard GUYOMARD,

Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Xavier de Villepin, *président* ; Yvon Bourges, Michel d'Aillières, François Abadie, Guy Penne, *vice-présidents*; Jean Garcia, Michel Alloncle, Roland Bernard, Jacques Golliet, *secrétaires* ; Jean-Luc Bécart, Mme Monique Ben Guiga, MM. Daniel Bernardet, André Bettencourt, André Boyer, Mme Paulette Brisepierre, MM. Michel Caldagnès, Paul Caron, Jean-Paul Chambriard, Yvon Collin, Claude Cornac, Charles-Henri de Cossé-Brissac, Michel Crucis, Hubert Durand-Chastel, Claude Estier, Roger Fossé, Gérard Gaud, Jean-Claude Gaudin, Philippe de Gaulle, Jacques Genton, Yves Guéna, Bernard Guyomard, Jacques Habert, Hubert Haefel, Marcel Henry, André Jarrot, Louis Jung, Christian de La Malène, Marc Lauriol, Edouard Le Jeune, Max Lejeune, Philippe Madrelle, Michel Maurice-Bokanowski, Pierre Mauroy, Jean-Luc Mélenchon, Paul d'Ornano, Alain Poher, Michel Poniatowski, André Rouvière, Georges Treille, Robert-Paul Vigouroux, Serge Vinçon, Albert Voilquin.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (10ème législ.) : 1530, 1560 à 1565 et T.A. 282.

Sénat: 78 et 79 (annexe n°1) (1994-1995).

---

Lois de finances.

## SOMMAIRE

---

	<u>Pages</u>
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>PREMIÈRE PARTIE : LES PRINCIPALES DONNÉES BUDGÉTAIRES</b> .....	7
<b>I - LES PRIORITÉS RETENUES DANS LE PROJET DE BUDGET DU MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES POUR 1995</b> .....	8
<b>A - Le projet traduit les priorités en faveur de notre diplomatie culturelle et l'incidence de la diplomatie multilatérale</b> .....	8
<b>B - Des moyens de fonctionnement globalement reconduits</b> .....	10
<b>C - Une diminution importante des crédits d'investissement</b> .....	11
<b>II - UN OUTIL DIPLOMATIQUE EN VOIE DE RATIONALISATION</b> .....	11
<b>A - La coordination de l'action extérieure de la France</b> ....	11
1. Le comité interministériel des moyens de l'Etat à l'étranger .....	12
2. Le rôle prééminent de coordinateur conféré à l'ambassadeur .....	12
<b>B - La rationalisation des méthodes de gestion</b> .....	15
1. La globalisation des crédits dans les ambassades .....	15
2. Une refonte de la gestion immobilière .....	15
3. La gestion concertée du personnel .....	18
4. Une communication plus performante .....	19

	<u>Pages</u>
<b>III - DES CONTRAINTES BUDGÉTAIRES FORTES</b> .....	19
<b>A - Un personnel moins nombreux, des tâches croissantes</b>	19
<b>B - Une répartition désormais incompressible du nombre de nos postes dans le monde</b> .....	21
<b>CONCLUSIONS</b> .....	22
<b>DEUXIÈME PARTIE : LE LIBAN AUJOURD'HUI</b> .....	23
<b>I - LE LIBAN ENTRE 1975 ET 1990 : CHAMP D'APPLICATION PRIVILÉGIÉ DES RIVALITÉS ET DES CONFLITS RÉGIONAUX</b> .....	25
<b>A - L'interférence palestinienne et syrienne</b> .....	25
<b>B - Les effets déstabilisateurs des interventions israéliennes</b> .....	29
<b>C - Le triomphe de l'ordre milicien</b> .....	32
<b>D - L'ultime sursaut de la légalité libanaise</b> .....	34
<b>II - LE LIBAN D'AUJOURD'HUI : UNE ÉCONOMIE A RECONSTRUIRE, UNE SOUVERAINETÉ A RECONQUÉRIR</b> .....	38
<b>A - Un pays vassalisé</b> .....	38
<b>B - Une prospérité à jamais perdue ?</b> .....	40
<b>III - LE LIBAN LAISSÉ A LUI-MÊME</b> .....	42
<b>A - L'activisme impuissant de la communauté internationale</b> .....	42
<b>B - L'objectif de la France : préserver un lien singulier en préparant l'avenir</b> .....	43
<b>C - La paix ou la souveraineté</b> .....	44
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	45

Mesdames, Messieurs,

Le projet de loi de finances pour 1995 se traduit, en ce qui concerne le ministère des Affaires étrangères, par une hausse globale des crédits de 3,02 % portant ainsi la dotation du ministère à 15,143 milliards de francs, soit 1,03 % du budget de l'Etat.

L'élaboration de ce projet de budget a été réalisée dans un contexte de contraintes financières strictes, formalisées dans le cadre de la loi quinquennale sur la réduction progressive du déficit public.

La hausse des crédits est fortement marquée par la progression des dotations "change-prix" destinée à corriger les effets de variations de prix et des évaluations des taux de change sur les rémunérations de nos agents. Les crédits d'interventions, où peuvent se lire les principales orientations de notre diplomatie, connaissent une hausse sensible, en particulier dans le domaine de l'action culturelle extérieure. Cette évolution positive du budget du ministère ne suffit pas à dissiper les difficultés croissantes qu'il rencontre à concilier les ressources dont il bénéficie avec les missions qu'il a en charge, en matière de personnel ou de gestion immobilière, notamment. Le ministère se trouve donc réduit à imaginer des solutions d'urgence, espérons-le temporaires, qui malgré la qualité de nos diplomates ne correspondent pas à la vocation de notre diplomatie.

Enfin, comme chaque année, se pose la question de la validité des crédits que nous examinons : quelle fraction en sera demain gelée ou annulée, sachant que cette année la régulation a porté sur 332,2 millions de francs, soit 2,25 % du budget initialement voté ?

La réforme du ministère, engagée l'an passé, est progressivement mise en oeuvre : la coordination interministérielle est en passe de s'améliorer, la mission prioritaire de cohérence générale de notre action extérieure, conférée au ministère des Affaires étrangères, est confirmée, enfin une plus grande rigueur est instillée dans la gestion budgétaire ce qui constitue la meilleure réponse aux observations formulées récemment par la Cour des Comptes.

Après avoir présenté les crédits du ministère et les réflexions qu'ils lui suggèrent, votre rapporteur s'attachera à rappeler la situation du Liban qui, après une guerre de 15 années, a été contraint de troquer sa souveraineté et son indépendance contre la paix sur son sol et peut-être demain contre la paix dans la région.

**PREMIÈRE PARTIE :**

**LES PRINCIPALES DONNÉES BUDGÉTAIRES**

## **I - LES PRIORITES RETENUES DANS LE PROJET DE BUDGET DU MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES POUR 1995**

### **A - LE PROJET TRADUIT LES PRIORITES EN FAVEUR DE NOTRE DIPLOMATIE CULTURELLE ET L'INCIDENCE DE LA DIPLOMATIE MULTILATERALE**

Dans le cadre du titre IV qui récapitule les interventions de politique étrangère et traduit donc les principales orientations de notre diplomatie, la priorité principale concerne essentiellement pour 1995 notre action culturelle extérieure, dont notre excellent collègue M. Guy Penne retrace par ailleurs les grandes lignes dans son rapport pour avis.

Cette action bénéficiera en effet de **5,2 % de crédits supplémentaires**. Elle sera orientée dans deux directions principales : d'une part adapter notre action audiovisuelle extérieure aux techniques modernes et lui permettre ainsi de franchir un cap essentiel vers la multiplication et l'extension des images françaises dans le monde (+ 48,6 millions de francs). D'autre part, 67 millions de francs bénéficieront au renforcement de notre coopération linguistique et à celui, en général, de la francophonie.

Notre politique étrangère est par ailleurs toujours très impliquée dans les **règlements des crises internationales**. Cette tendance de fond est illustrée, dans le présent projet de budget, par la nouvelle progression, encore substantielle, de notre contribution aux opérations de maintien de la paix. Il faut en effet rappeler qu'en tant que membre permanent du Conseil de sécurité, notre pays contribue financièrement (selon un barème de 7,62 %) à chacune des 17 forces militaires de l'ONU actuellement opérationnelles dans le monde. Cette contribution s'ajoute à celle que nous versons au budget régulier de l'Organisation (barème de 6 %). Ainsi, sur un total de contributions obligatoires de 3,460 milliards de francs, en hausse de 5,73 % par rapport à 1994, la part versée à l'ONU s'élèvera à 1,576 milliard de francs.

Presque symétriquement, nos contributions bénévoles accuseront une diminution de 8,01 % (- 48 millions de francs). D'un montant total pour 1995 de 551,9 millions de francs, nos contributions bénévoles, pour la quasi-totalité orientées vers le système des Nations Unies, sont versées sur trois domaines principaux : **l'aide au développement économique** (67 % de l'enveloppe globale, environ 400 millions de francs, essentiellement vers le PNUD, et subsidiairement le FAO et le PNUE) ; un second axe correspond à **l'action humanitaire et sociale** (162 millions de francs, soit 27 % de l'enveloppe 1994), en particulier à destination de l'UNICEF et du HCR ; **l'action en faveur de la santé** enfin, notamment dans le cadre de la lutte contre la drogue, et, à travers l'OMS, de la lutte contre le SIDA.

Le tableau ci-dessous retrace l'évolution respective des deux modes de contributions depuis 1987 :

**MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES**  
**EVOLUTION DES DOTATIONS (en milliards de francs)**

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	P.L.F. 1995
Contributions obligatoires Chapitre 42-31	2,101	2,097	2,126	2,277	2,300	2,757	2,778	3,272	3,460
Contributions bénévoles Chapitre 43-32	0,396*	0,396	0,460	0,514	0,545	0,676	0,607**	0,600***	0,551

\* année où les contributions bénévoles du ministère de la coopération ont été rattachées au ministère des affaires étrangères.

\*\* dont - 94,58 millions de francs de régulation

\*\*\* dont - 10 millions de francs de régulation au 31 mars, 38 millions de francs restants gelés au 30 juin.

Enfin, le titre IV laisse apparaître une augmentation des crédits en faveur de nos **compatriotes résidant à l'étranger**. L'article 46-94-11 (Assistance à l'étranger) bénéficiera d'une mesure nouvelle de 6,8 millions de francs destinée à assurer des revenus minimaux à nos compatriotes -âgés ou handicapés- résidant à l'étranger.

Un autre article (46-94-12) récapitule les subventions versées aux organismes d'entraide. Ainsi, en 1994, 900 000 F ont été



versés au **comité d'entraide aux Français rapatriés**, dont on connaît le rôle qu'il joue depuis quelques mois dans l'accueil de nos compatriotes de retour d'Algérie. Aucune mesure nouvelle n'est pourtant affectée à cette ligne budgétaire, alors même que les besoins ont substantiellement augmenté l'an passé et que cette tendance risque malheureusement de se poursuivre.

## **B - DES MOYENS DE FONCTIONNEMENT GLOBALEMENT RECONDUITS**

Le titre III avec une dotation de 7,096 milliards de francs, augmente de 3,4 % par rapport à 1994. Surtout il laisse apparaître une hausse considérable des indemnités de nos personnels à l'étranger du fait de **l'application du correctif habituel change-prix**, qui permet notamment de prendre en compte les différentiels des inflations, et les évolutions divergentes, par rapport au franc, des monnaies des pays de résidence de nos agents. **168 millions de francs** en mesures nouvelles sont donc affectés à cette correction, auxquels s'ajoutent **59 millions de francs** supplémentaires liés à la prise en compte des mesures de revalorisation des rémunérations publiques, dites "Durafour". Des mesures d'économies affectent par ailleurs les crédits consacrés à **l'informatique** (- 5,92 %) et aux **missions et déplacements** (- 7,8 millions de francs, soit - 2,8 %).

Le projet de budget prend également en compte, pour la deuxième année consécutive, des mesures liées au **schéma d'adaptation des réseaux**. Il faut rappeler que ce mécanisme permet au ministère, en contrepartie d'économies réalisées, de recycler, à hauteur de 40 % desdites économies, des crédits en faveur d'actions de modernisation. Pour les économies, 110 emplois d'exécutions sont supprimés ainsi que 30 postes de chargés d'enseignement de centres culturels. La somme dégagée, 57,3 millions de francs, est "recyclée", à hauteur de 40 % (soit 22,9 millions de francs), dans le recrutement de 70 auxiliaires locaux, la création de 13 emplois de secrétaires et secrétaires adjoints des affaires étrangères, enfin dans une bonification des crédits de fonctionnement des postes diplomatiques.

## **C - UNE DIMINUTION IMPORTANTE DES CREDITS D'INVESTISSEMENT**

**L'ensemble des dépenses en capital (titres V et VI) diminue de 23,7 %, dont 25 % pour les investissements immobiliers à l'administration centrale ou dans nos postes diplomatiques et consulaires. La baisse concernera en particulier les crédits pour les immeubles de l'administration centrale (- 61,4 %) ou ceux des établissements d'enseignement (- 66,22 %). Seuls les instituts et centres culturels bénéficieront d'une hausse de près de 40 % (en crédits de paiement) ; les ambassades et consulats voyant leur enveloppe globalement reconduite par rapport à 1994.**

**Le problème des responsabilités patrimoniales du ministère, auxquelles les crédits qui lui sont alloués en ce domaine ne sont guère adaptées et feront l'objet d'une analyse spécifique par votre rapporteur (1).**

## **II - UN OUTIL DIPLOMATIQUE EN VOIE DE RATIONALISATION**

### **A - LA COORDINATION DE L'ACTION EXTÉRIEURE DE LA FRANCE**

**L'une des priorités affichées par le ministre des Affaires étrangères était, l'an passé, de promouvoir une meilleure coordination entre les différents ministères ayant à intervenir dans leurs domaines respectifs à l'action extérieure de la France. Cette volonté s'est traduite de deux façons : l'adoption d'une circulaire par le Premier ministre réitérant la fonction coordinatrice prioritaire de l'ambassadeur ; la mise en place d'un comité interministériel des moyens de l'Etat à l'étranger.**

(1) cf. p.

## **1. Le comité interministériel des moyens de l'État à l'étranger**

Le décret instituant le CIMEE a été publié le 5 février 1994. Trois objectifs principaux lui ont été confiés :

- rassembler l'information relative aux moyens de l'action extérieure ;
- déterminer les orientations relatives à l'implantation des services à l'étranger ;
- proposer des mesures de redéploiement de moyens ou de rationalisation administrative.

Pour ce faire, une première réunion du CIMEE a eu lieu le 22 mars dernier. Chaque ministère a été invité à élaborer un plan d'évolution de ses réseaux à l'étranger ; en outre, 5 groupes de travail interministériel ont été mis en place sur le fonctionnement des réseaux à l'étranger (parc immobilier, moyens de communication, transports et achats locaux, gestion des personnels, procédures comptables).

Le comité permanent du CIMEE, présidé par le Secrétaire général du Gouvernement, et composé de hauts fonctionnaires représentant les ministères, a été chargé de la mise en oeuvre de ces orientations. La procédure n'en est qu'à ses débuts et le démarrage, assez lent, se justifie sans doute en partie par la mise en place, pour la première fois, des modalités de recueil des informations. Il est cependant prévisible que cette première tentative de mettre à plat moyens et stratégies d'action à l'extérieur se heurtera à une relative inertie issue d'une tradition de cloisonnement et du "chacun pour soi". Cette démarche interministérielle dont la vocation est la rationalisation des méthodes et des moyens afin d'aboutir à de substantielles économies, doit être poursuivie et surtout accélérée.

## **2. Le rôle prééminent de coordinateur conféré à l'ambassadeur**

Une circulaire du Premier ministre en date du 8 novembre 1993 a confirmé et explicité la fonction coordinatrice de l'ambassadeur entre tous les services et réseaux extérieurs de l'État à

l'étranger. Cette confirmation explicite s'imposait d'autant plus que la pratique avait mis en exergue -et le rapport de la Commission Picq l'avait opportunément relevé- les risques d'éclatement, dans un même pays, des structures mais aussi, ce qui est plus grave, des stratégies de chacun, leurs éventuels chevauchements, sans parler des doubles emplois budgétaires. La circulaire a ainsi rappelé la nécessaire consultation de l'ambassadeur sur les projets de nomination des chefs de service de l'ambassade ; la communication à l'ambassadeur de toutes les correspondances échangées entre les services de l'ambassade et les ministères dont ils relèvent et son information sur le déroulement des négociations dans son pays de résidence.

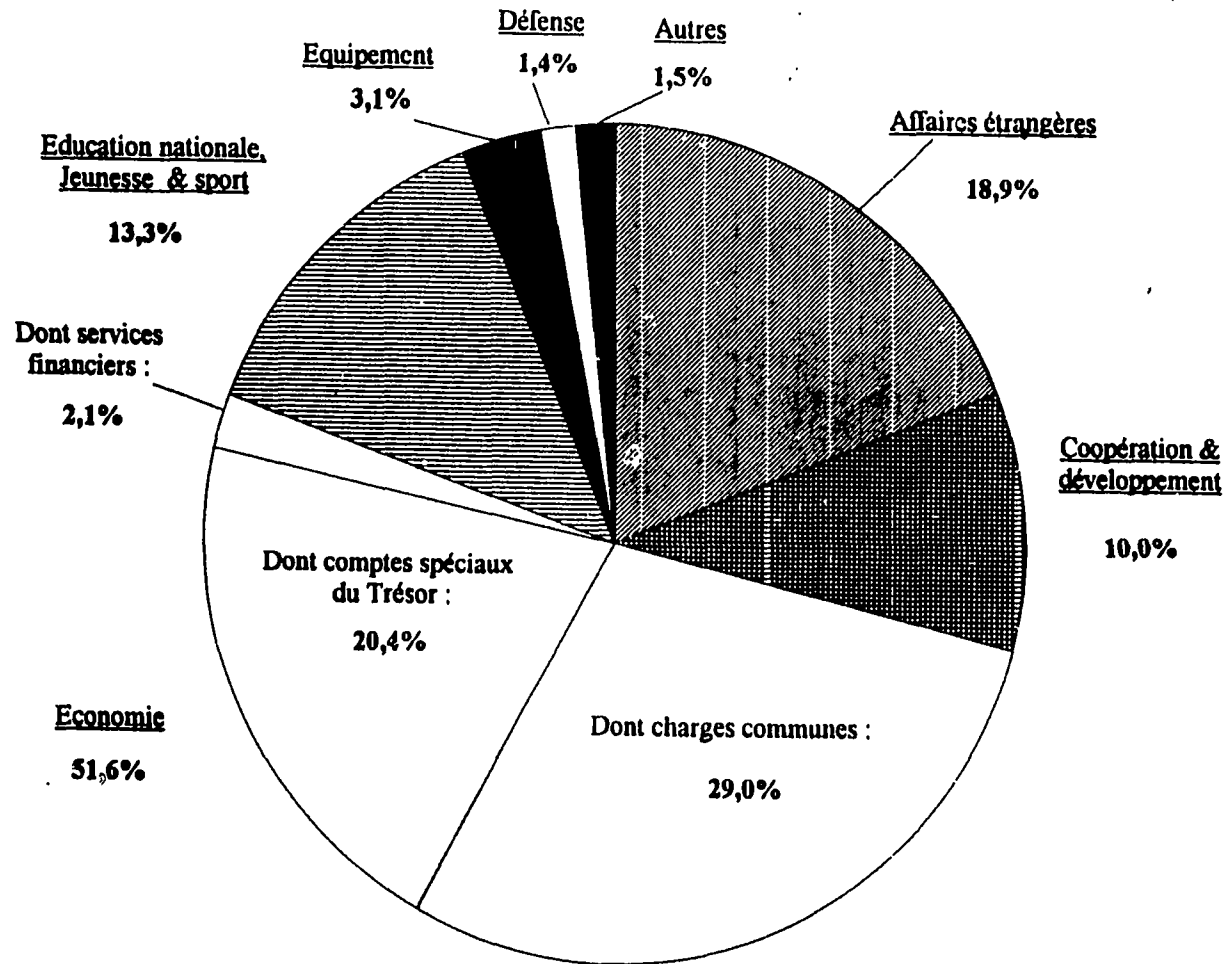
Par ailleurs, l'action extérieure de la France déborde largement sa seule activité diplomatique stricto sensu. En particulier l'action économique et commerciale de la France ne peut qu'utilement s'appuyer, à l'étranger, non seulement sur les postes d'expansion économique mais aussi sur la perception politique, psychologique qu'une ambassade, mieux que tout autre, est à même d'élaborer. Comme le soulignait le ministre des Affaires étrangères lors d'une réunion économique de la Conférence annuelle des ambassadeurs, le 2 septembre dernier : *"les ambassadeurs ont aujourd'hui (...) bien conscience du durcissement de la compétition internationale, du caractère stratégique des dossiers qu'ils soutiennent et de la part que cette activité doit prendre dans le rôle général de défense des intérêts de la France à l'étranger"*.

Le graphique ci-joint démontre, pour 1994, la multiplicité des intervenants dans l'action extérieure de la France et la part prépondérante qu'exerce, en termes financiers, le ministère de l'économie et des Finances (1).

(1) Source ministère des Affaires étrangères.

CRÉDITS DE TOUTE NATURE CONCOURANT À L'ACTION EXTÉRIEURE DE LA FRANCE  
RÉPARTITION POUR 1994, PAR MINISTÈRE

Total : 77 764,96 MF



## B - LA RATIONALISATION DES METHODES DE GESTION

### 1°) La globalisation des crédits dans les ambassades

Cette année, seize ambassades ont bénéficié, à titre expérimental, de la méthode de globalisation des crédits permettant aux ambassadeurs de bénéficier d'une enveloppe de crédits non préaffectés pour ajouter, le cas échéant, les besoins de fonctionnement. Cette expérience qui sera, à compter de l'année prochaine, étendue à l'ensemble des postes diplomatiques, présente de nombreux avantages : allègement des procédures et donc gain de temps puisque évitent les nombreuses navettes entre l'ambassade et l'administration centrale, meilleure utilisation des crédits publics, enfin responsabilisation des gestionnaires.

### 2°) Une refonte de la gestion immobilière

La politique patrimoniale du ministère des affaires étrangères est singulière à plus d'un titre : en premier lieu elle s'applique pour une large part à l'étranger, dans un cadre juridique, financier, voire politique particulier, ce qui en complique la gestion. En second lieu elle porte sur des sommes non négligeables (500 millions de francs lui ont été consacrés en 1994), enfin c'est l'un des aspects du fonctionnement du Quai d'Orsay qui s'est trouvé affecté par le processus de réforme engagé en 1993.

Chaque année, par-delà l'entretien courant des bâtiments, le ministère des affaires étrangères est conduit à engager, en France comme à l'étranger, des actions plus ambitieuses : rationalisation de l'implantation des services pour ce qui est de l'administration centrale, acquisition et aménagement de locaux pour les nouvelles chancelleries ou aménagement, réparations de bâtiments dégradés.

Ainsi, en 1994, à l'administration centrale, ont été poursuivis les chantiers de rénovation des locaux du boulevard Saint-Germain, destinés à abriter la DGRCSF ; de même a été lancé le chantier d'extension des archives diplomatiques à Nantes.

S'agissant des postes diplomatiques, 24 opérations ont été lancées ou poursuivies. Parmi les plus importantes, on citera l'aménagement de la chancellerie et de la Résidence à Erevan (Arménie), et la rénovation du centre culturel du Caire. Pour 1995, sur un ensemble de quelque 27 chantiers d'importance inégale, les projets à la fois prioritaires et lourds concerneront la remise en état de la résidence des Pins à Beyrouth, l'extension des locaux dont nous disposons à Bruxelles pour y intégrer notre représentation à l'UEO, la construction du nouveau lycée de Francfort ainsi que l'acquisition des terrains nécessaires à la construction d'une nouvelle ambassade à Berlin.

D'une façon générale, la mise en oeuvre d'une politique patrimoniale et immobilière constitue, pour reprendre les termes du secrétaire général du quai, l'un de ces "nouveaux chantiers" de réforme qui seront ouverts cette année.

Cette politique prendra trois aspects : la transparence, grâce à un inventaire précis et en permanence actualisé, du patrimoine immobilier, une procédure de programmation à deux volets (programmation à un an et programmation à six ans), enfin suivi régulier et concerté du parc immobilier, en particulier par l'élaboration d'un schéma directeur de maintenance immobilière.

Là encore cette innovation s'inscrit dans la stratégie interministérielle suivie pour assurer un usage optimal du patrimoine de l'Etat français à l'étranger.

Les premiers résultats de l'enquête menée par le ministère des Affaires étrangères ont révélé la diversité et l'étendue de son patrimoine : vaste étendue puisqu'il y a 1,8 million de mètres carrés hors oeuvre à gérer et plus de 2 200 immeubles ou terrains répartis sur 150 pays. Diversité aussi puisque avec les logements, bureaux, ambassades et consulats, le ministère des affaires étrangères est également propriétaire notamment du Centre d'essais et de recherche nucléaire (CERN), du Musée Napoléon de Longwood à Ste Hélène, ou encore de 10 édifices du culte à Gênes, Jérusalem ou Izmir.

Le ministère consacre en moyenne 435 MF par an à son patrimoine immobilier, dont 325 MF en crédits d'investissements, le solde en travaux d'entretien divers. La contrainte budgétaire pesant sur les opérations de maintenance a un effet contreproductif puisqu'en générant des retards considérables dans les opérations nécessaires, elle provoque à brève échéance d'importants surcoûts.

Par ailleurs, une partie des frais d'entretien mobilier et immobilier est imputée sur les dépenses de fonctionnement des postes : or les crédits de fonctionnement de nos postes à l'étranger ont substantiellement diminué entre 1981 et 1993 et ont chuté de 8,5 % en 1994 par rapport à 1993. Ainsi, dans le cadre de cette enveloppe réduite, alors même que les dépenses de fonctionnement de nos postes sont en constante augmentation, les crédits d'entretien du patrimoine sont de plus en plus limités.

S'ajoutent enfin à ces difficultés budgétaires les problèmes inhérents à la structure même de ce patrimoine : la dispersion des implantations, les contraintes géographiques, la fluctuation des monnaies, les différences de législation, qui occasionnent dépenses importantes, délais plus longs, appréciation financière aléatoire, etc...

La question immobilière tient donc une place importante dans la réorganisation proposée par le ministère des affaires étrangères. Une gestion mieux suivie permettra peut-être, en dépit de crédits mesurés au plus juste, de faire face aux besoins considérables de ce poste.

Il est en tout état de cause inquiétant de constater que le projet de budget pour 1995 fait apparaître une réduction de 25 % (moins 82,2 MF) des crédits d'investissements. Cette diminution fait peser une menace sur la réalisation d'opérations pourtant politiquement prioritaires, comme la construction de notre future ambassade à Berlin. Elle reporte l'exécution d'opérations d'entretien dont le coût final n'en sera que plus élevé.



### **3°) La gestion concertée du personnel**

Le ministère des affaires étrangères s'efforce de développer, depuis 1993, plusieurs propositions de réforme tendant à aménager la formation, la carrière des personnels et la qualité de leur recrutement.

En effet, outre la poursuite d'une politique de formation destinée à permettre une adaptation continue du personnel aux évolutions de la vie internationale (stage d'initiation professionnelle, enseignement des langues, formation à la gestion), le ministère promeut une politique des carrières qui mérite attention : une gestion prévisionnelle des carrières fondée tout d'abord sur l'instauration d'un **plan de carrière individuel**, prenant en compte des spécialités géographiques ou fonctionnelles, sur laquelle seraient opérées les affectations successives. Dans cette perspective, une phase d'expérimentation est en cours depuis le mois de février 1994 auprès de 22 ambassades.

En second lieu, la politique de diversification des fonctions offertes aux diplomates est approfondie, l'idée consiste à créer et gérer un portefeuille d'emplois au profit des diplomates, au sein d'autres administrations. Cette démarche s'appuie sur une politique de présence des agents hors du ministère des affaires étrangères. Pour faciliter cette mobilité, la Direction des Ressources Humaines a décidé de prendre en compte le temps passé hors du ministère dans la carrière générale du fonctionnaire et le faire bénéficier éventuellement, lors de sa réintégration, d'une affectation à des postes de responsabilité (niveau de sous-directeur) ou d'une promotion de grade.

Cette politique présente un double avantage : permettre aux diplomates d'exercer leurs compétences dans des structures ministérielles différentes et d'y effectuer des missions nouvelles, enfin permettre au ministère, une fois l'agent réintégré, de bénéficier de l'expérience acquise à l'extérieur par l'agent concerné.

#### **4°) Une communication plus performante**

La politique de communication du ministère des affaires étrangères est essentielle en ce qu'elle est le support prioritaire de notre diplomatie, s'en faisant tout à la fois l'avocat et le promoteur : bien des ambiguïtés seraient sans doute levées à l'étranger, ou pour le moins atténuées, sur la position française concernant l'Union européenne apparemment mal perçue ici et là, par exemple si les possibilités d'explication étaient mieux répercutées. A contrario l'effort d'explication quasi pédagogique mené lors des négociations du GATT démontre à quel point le recours aux textes précis peut avoir d'effet bénéfique auprès des opinions française et étrangère, mais aussi sur les gouvernements eux-mêmes.

Les aménagements techniques apportés à la diffusion du bulletin de la DPIC (informatisation pour la constitution d'une véritable base de données "politique étrangère", transmission par satellite) vont dans le bon sens.

Il convient cependant de regretter que les contraintes budgétaires conduisent à retenir, pour la traduction en espagnol ou en arabe par exemple, des solutions à coût réduit mais qui imposent des délais importants : la démarche explicative de nos postes auprès des autorités gouvernementales concernées en est retardée d'autant ce qui peut avoir des retombées importantes, en cas de crise ou de concertation multilatérale.

### **III - DES CONTRAINTES BUDGÉTAIRES FORTES**

#### **A - UN PERSONNEL MOINS NOMBREUX, DES TÂCHES CROISSANTES**

Entre 1988 et 1993, les effectifs du ministère des Affaires étrangères ont diminué de près de 15%, alors même que le nombre de nos ambassades s'accroissait de 19 postes, en particulier dans les nouveaux États indépendants de la CEI. Le déficit porte depuis déjà plusieurs années sur les emplois de catégories A (secrétaires,

secrétaires adjoints des affaires étrangères) ou B (secrétaires de chancelleries).

Le manque d'effectifs de catégorie A affecte considérablement le fonctionnement de plusieurs ambassades : ainsi 57 d'entre elles n'ont qu'un seul fonctionnaire de cette catégorie en plus de l'ambassadeur, alors même que la multiplication des situations de crises, les transformations de la société internationale nécessitent un niveau supérieur d'encadrement. Enfin, au moment où l'ambassadeur se voit confirmé dans son rôle de coordonateur des différents services de l'Etat, il conviendrait de lui donner les moyens, notamment en agents, d'assurer correctement cette tâche.

La suppression, dans le présent projet de budget, de 10 postes de secrétaires des affaires étrangères dans nos services à l'étranger permet la création de 10 postes d'administrateurs civils à l'administration centrale.

Certes, La création, dans le projet de budget 1995, de 10 emplois de secrétaires et de secrétaires adjoints des affaires étrangères dans le cadre du **schéma d'adaptation des réseaux** permet de compenser les suppression précédemment évoquées. En tout état de cause, un effort important s'imposera si l'on veut, à titre de référence, tendre vers un ratio d'encadrement proche, par exemple, de celui du ministère allemand des Affaires étrangères lequel, à nombre de postes et effectifs totaux correspondant, dispose de 250 fonctionnaires de catégorie A de plus que le Quai d'Orsay. Pour l'heure toutefois, les ambitions sont moindres, puisque le déficit structurel est estimé à 30 emplois de catégorie A et 15 de catégorie C, que l'on entend résorber sur cinq ans dans le cadre du schéma de rationalisation du réseau à l'étranger.

Au déficit en postes budgétaires, se surajoutent encore des difficultés de recrutement qui nécessitent de recourir au détachement d'agents en provenance d'autres administrations ou l'accueil d'énarques en mobilité. Ce système peut alléger temporairement les contraintes mais cristallise, dans les corps du ministère, l'évolution normale des carrières sur la base d'une fluidité normale.

Pour parer aux conséquences conjuguées du déficit en effectifs d'une part, et des contraintes budgétaires d'autre part, le ministère des Affaires étrangères a, dans le cadre de la réforme de 1993, engagé un **schéma de rationalisation du réseau diplomatique** dont 1994 a été la deuxième année d'application. Il

s'agit d'abord d'économiser, dans les postes diplomatiques et consulaires, sur les emplois d'exécution (moins 110 postes supprimés pour 1995, auxquels s'ajoute la suppression de 30 postes dans les services culturels) et d'affecter ensuite les économies ainsi réalisées dans deux directions : le recrutement local d'agents français à hauteur de 50% des emplois perdus (70), et la création des 10 postes de catégorie A déjà évoqués ; enfin affecter le solde des économies dégagées (34,4 millions de francs sur 1995) à des actions de modernisation du ministère.

## **B - UNE RÉPARTITION DÉSORMAIS INCOMPRESSIBLE DU NOMBRE DE NOS POSTES DANS LE MONDE**

Avant 1990-1991, la France et les autres pays étaient représentés en URSS, en Yougoslavie et en Tchécoslovaquie par trois ambassades. L'éclatement de chacun de ces pays, respectivement en quinze, trois et deux Etats, a donc conduit la France, dans cette région, à démultiplier à due concurrence, ou presque, ses implantations diplomatiques.

En 1991, les ouvertures d'ambassades dans les Etats baltes ont été réalisées en contrepartie de la fermeture de six consulats. Le ministère avait prévu l'ouverture de 15 ambassades supplémentaires étalée sur les deux exercices 1992 et 1993 et, sur cette dernière année, 82 MF de mesures nouvelles en crédits de fonctionnement avaient été prévus, 84 MF en autorisations de programmes et 49 MF en crédits de paiement. La sévère régulation budgétaire intervenue en 1993 a empêché le bon déroulement de ce plan, l'ensemble des crédits attendus ayant été réduits d'environ la moitié. Ainsi huit ouvertures seulement ont pu être opérées en 1992-1993 (Alma-Ata, Bakou, Erevan, Kiev, Ljubljana, Minsk, Tachkent et Zagreb) et encore en contrepartie de nouvelles fermetures de consulats, sachant par ailleurs que les installations ne pouvaient, faute de crédits, être opérées que dans des conditions fort précaires (logement à l'hôte, personnel réduit).

En 1994, le ministère des Affaires étrangères a été conduit à systématiser, voire institutionnaliser, cette précarité en avançant le principe d'"ambassades minimales" notamment à Skopje, Sarajevo et Tbilissi : un ou deux collaborateurs auprès de l'ambassadeur, dans des installations calculées au plus juste coût. Enfin, pour d'autres capitales, une troisième forme de présence diplomatique avec la formule de "chef de poste en mission" (Turkmenistan). Les crédits prévus pour les postes diplomatiques dans le projet de budget pour

1995 risquent d'empêcher l'ouverture prochaine de postes à Chisinau, Douchanbé, Bichkek, Oulan Bator et Asmara.

Les contraintes budgétaires sont donc telles pour parvenir à des implantations diplomatiques même limitées qu'elles ne peuvent être compensées que par des transformations de consulats en sections consulaires ou par la suppression pure et simple de ces consulats. Or ce volant d'action ne saurait être utilisé plus longtemps et cette modalité de restructuration, de l'aveu même des services du ministère, a atteint ses limites au delà desquelles la France risquerait de compromettre ses ambitions.

Le partage des coûts d'implantation de représentations françaises à l'étranger, entre les différents ministères impliqués, s'impose donc d'une façon urgente. D'où l'intérêt des travaux du CIMEE qui devront déboucher assez vite sur des engagements précis.

## CONCLUSION

Pour reprendre l'expression du ministre lui-même, le budget du ministère des Affaires étrangères n'est pas un budget de facilité. Il s'inscrit en effet, comme beaucoup d'autres ministères, dans une nécessaire logique de réduction des dépenses publiques qu'impose le nécessaire relèvement de notre économie et l'accompagnement sain d'une croissance renaissante.

Le ministère a su s'efforcer d'adapter ses méthodes de gestion et de travail à ces moyens limités pour générer, partout où cela était possible, des économies nouvelles. Toutefois, dans un contexte international très mouvant, très incertain, les tâches à fournir deviennent aussi plus lourdes, plus complexes et nécessitent impérativement que soit mis un terme à la diminution continue des moyens, singulièrement en effectifs, affectés à notre diplomatie. Notre place dans le monde serait incompatible avec des moyens toujours plus chichement mesurés. Cela étant, votre rapporteur, qui se félicite des priorités retenues pour notre action internationale par delà les contraintes financières, demande à la commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées de donner un avis favorable à l'adoption des crédits du ministère des Affaires étrangères.

**DEUXIÈME PARTIE :**

**LE LIBAN AUJOURD'HUI**

## QUEL AVENIR POUR LE LIBAN ?

L'actualité internationale n'a pas manqué, cette année, de sujets importants dans lesquels la France a eu une implication active : la tragédie du Rwanda et la poursuite implacable du conflit de l'ex-Yougoslavie, en particulier.

Votre rapporteur a cependant choisi cette année de ne pas aborder ces thèmes de l'actualité immédiate, fort opportunément analysés par ailleurs, pour évoquer la situation du Liban. Il existe en effet une actualité du Liban. Mais une actualité silencieuse, couverte tout à la fois par la tutelle politique et militaire qui lui est imposée par son puissant voisin, mais aussi par les évolutions politiques positives qui se dessinent dans la région et dans le cadre desquelles ce pays, une des principales victimes de la guerre, n'est cependant pas invité, pour l'heure, à exercer le rôle essentiel qui lui revient.

Ce pays, que tant de liens continuent d'unir à la France, est-il en train de disparaître en tant qu'Etat libre et souverain, avec tout ce qu'il avait représenté, avant la guerre, de cohabitation harmonieuse entre différentes communautés ?

A travers l'histoire, la France avait acquis, dans cette partie de la Méditerranée, une influence particulière qui apparaît aujourd'hui durablement compromise.

Dans le processus de pacification en cours, quel sera le sort du Liban : n'y aura-t-il d'autre alternative pour lui qu'entre la paix, où la Syrie tient une place incontournable, et le retour à une véritable indépendance, qui avait permis d'affirmer une singularité dérangeante et que la Syrie a toujours contestée ? Telles sont les questions qui ont paru justifier qu'une réflexion s'engage sur le sort de ce pays.

Votre rapporteur a tenté en premier lieu de faire une place importante au passé récent, à travers un rappel des principales étapes de cette guerre de 15 ans qui s'est déroulée sur le territoire libanais et qui a véritablement éprouvée sa population. En second lieu, il a tenté d'analyser brièvement le contexte juridique, économique et militaire qui fait aujourd'hui du Liban un pays sous contrôle et dont on ne voit guère, à brève échéance, ce qui pourrait l'en exonérer.

## **I - LE LIBAN ENTRE 1975 ET 1990 : CHAMP D'APPLICATION PRIVILÉGIÉ DES RIVALITÉS ET DES CONFLITS RÉGIONAUX**

### **A - L'INTERFERENCE PALESTINIENNE ET SYRIENNE**

La guerre au Liban a commencé le 13 avril 1975, à Aïn Remaneh, lorsqu'en riposte à l'assassinat de quatre chrétiens par des combattants palestiniens, un autocar transportant des Palestiniens fut à son tour la cible des phalangistes, l'accrochage faisant 27 victimes parmi les combattants de l'OLP.

Cet incident tragique a été l'aboutissement d'une logique de tension liée à l'arrivée massive au Liban, après les guerres de 1948, de 1967 et de leur exode forcé de Jordanie en 1970, de réfugiés palestiniens. Ceux-ci trouvèrent au Liban de nombreux avantages : la proximité d'Israël et du "champ de bataille" ; la relative opulence du Liban d'alors ; la solidarité-même que, dans un premier temps, la population libanaise leur réserva, toutes confessions confondues.

L'OLP trouva un autre avantage dans la vulnérabilité de ce pays, liée à ses structures démocratiques, uniques dans le monde arabe, sa faible militarisation, la fragilité intrinsèque de son équilibre institutionnel, même si ce dernier tenait depuis 1943. Autant d'éléments qui permirent aux Palestiniens de devenir, avec le temps, un "Etat dans l'Etat" générant un comportement conquérant et agressif. L'accord du Caire, passé le 3 novembre 1969 entre l'armée libanaise et Yasser Arafat, avait tenté, après les premiers accrochages entre Palestiniens et Libanais, de "réglementer" l'activité palestinienne au Liban, mais accorda finalement à l'OLP



des zones où elle bénéficiait d'un véritable statut d'extra-territorialité pour poursuivre la lutte contre Israël.

La présence palestinienne au Liban fut aussi l'occasion de la première ingérence de l'armée syrienne en territoire libanais. En effet, à partir de 1973, la Syrie, sous couvert de solidarité, mit en place des organisations palestiniennes qui lui étaient acquises comme l'Armée de libération de la Palestine (ALP) ou la Saïka.

L'incident de Aïn Remaneh ne demeura pas un accrochage isolé. Les combats s'élargirent à Zahlé, à Tripoli et jusqu'au centre de Beyrouth. Commencèrent alors les enlèvements, les assassinats et les massacres interconfessionnels créant un climat généralisé d'anarchie dans l'ensemble du pays.

Par-delà le clivage initial chrétiens/Palestiniens, les combats mirent aux prises musulmans et chrétiens, chaque communauté tentant d'homogénéiser le secteur qu'elle contrôlait. En 1976, les forces chrétiennes commencèrent le blocus des camps palestiniens installés dans leur zone : Tell-el-Zaatar et la Quarantaine, ce dernier tombant face aux assauts du Front libanais (chrétien). En retour, la Syrie, afin de porter secours aux Palestiniens, envoya au Liban 2 000 combattants de l'ALP. Ainsi renforcés, les combattants de l'OLP investirent dans des conditions tragiques, la ville chrétienne de Damour. Les forces chrétiennes furent alors contraintes, jusqu'au début de 1976, de reculer sur la plupart des fronts face aux assauts des forces dites "palestino-progressistes", appuyées par l'armée syrienne.

La surprise vint alors du changement radical de la stratégie syrienne qui se porta subitement au secours des forces chrétiennes. Le 1er juin 1976, l'armée syrienne pénétra au Liban vers Saïda et Beyrouth ; cette progression permit aux forces chrétiennes de resserrer l'étau autour de Tell-el-Zaatar qui tomba, en août 1976, après 52 jours de siège.

Ce revirement illustre une stratégie que la Syrie renouvela ensuite dans des contextes différents et qui s'appuyait sur trois éléments :

- ne pas permettre la suprématie militaire de l'un des "camps" libanais sur un autre, perspective qui se dessinait en faveur des Palestiniens et de leurs alliés libanais, au détriment des chrétiens

- ne pas laisser consacrer une partition de fait du pays, conduisant à l'émergence d'un canton chrétien, réduit, mais qui deviendrait inévitablement client et allié d'Israël

- réduire l'indépendance politique acquise à son égard par ses propres alliés palestiniens, grisés par leurs succès militaires.

L'entrée, sans couverture cette fois, des troupes syriennes au Liban généra une activité intense au sein du monde arabe qui proposa une première médiation. A la suite des deux conférences du Caire et de Ryad, fut décidée la création d'une Force Arabe de Dissuasion ( FAD). Forte de 30 000 hommes, et placée sous l'autorité - théorique- du Président libanais, elle fut en fait essentiellement composée du contingent syrien et les autres contingents arabes la quittèrent en 1979. A l'exception du Liban-Sud où Israël s'opposa à son déploiement, la FAD contrôlait, à la fin de 1976, la quasi-totalité du pays.

Malgré ses effectifs, la FAD ne parvint pas à mettre en oeuvre sa mission de normalisation : ramassage des armes et retrait des forces régulières palestiniennes du territoire libanais. Un accord passé entre l'OLP et l'Etat libanais (l'accord de Chtoura) ne fut exécuté que très partiellement, la FAD se déployant certes autour des camps palestiniens, mais les Palestiniens demeurant fortement présents et armés, en particulier au Liban-Sud.

L'entrée des troupes syriennes à Beyrouth, dans le cadre de la FAD, suscita, autour de Bechir Gemayel, chef des Forces libanaises, un fort mouvement de protestation dans les quartiers chrétiens. En 1978, à la suite d'un incident entre l'Armée libanaise et des troupes syriennes, des combats commencèrent à opposer les deux parties, et le quartier est (chrétien) de Beyrouth fut bombardé par les Syriens. Les combats se poursuivirent entre juillet et octobre 1978. Une conférence arabe se réunit en octobre 1978 sous l'égide de l'Arabie saoudite : tout en renouvelant formellement l'attachement à l'indépendance et à la souveraineté du Liban, elle prolongea, contre l'avis des chrétiens, le mandat de la FAD. Celle ne mit pas fin aux combats qui après une brève accalmie, se prolongèrent jusqu'en mars 1979. Ce n'est qu'en 1980 que les troupes syriennes se redéployèrent

dans la Bekaa, laissant à l'Armée libanaise leurs positions à Beyrouth-Est.

Trois années de conflits avaient mis à jour les logiques des principaux acteurs de la crise libanaise :

- la ferme détermination des Palestiniens de préserver au Liban le statut hors du commun dont ils bénéficiaient depuis 1969 et qui avait contribué à faire de cette communauté, puissamment armée et bien implantée, aux yeux de nombreux Libanais, un véritable "Etat dans l'Etat".

- La Syrie était parvenue, sous différentes couvertures-alliés palestiniens, FAD- voire directement lors de son action en faveur des chrétiens, à occuper militairement une majeure partie du territoire libanais. Elle avait par ailleurs initié une logique des alliances tournantes permettant de préserver, en sa faveur, un équilibre entre les différents protagonistes de la crise.

- Face aux forces musulmanes libanaises, palestiniennes et syriennes, un front chrétien s'était constitué autour de Bachir Gemayel après que celui-ci eut écarté une partie de la communauté maronite traditionnellement favorable à la Syrie (le clan des Frangié notamment). A l'extérieur, ce nouveau pôle chrétien bénéficiait du seul soutien d'Israël.

- L'internationalisation de la crise s'était limitée, dans un premier temps, au monde arabe. Lors des conférences successives qui avaient créé la FAD, puis en avaient prolongé le mandat, un axe saoudo-syrien s'était dégagé, tendant, à chaque fois, à avaliser, légaliser et conforter le rôle et la présence de la Syrie au Liban.

- L'éclatement des institutions a été consacré dès les premiers mois de la guerre devant l'apparence de plus en plus interconfessionnelle qu'elle avait prise. Il faut rappeler que la Constitution libanaise de 1926 stipulait qu'à "titre provisoire", la composition des ministères et des administrations serait soumise au principe de la répartition confessionnelle. Ce système avait permis, pendant 50 ans, que coexistent, sans heurts majeurs, les différentes communautés -chrétienne et mahometane- dans un système véritablement démocratique. Mais ce principe "provisoire" s'était cristallisé avec le temps : *"Cette rigidité a abouti à la formation d'une mentalité confessionnelle qui l'a, en définitive, emporté sur l'allégeance à la Nation et à l'Etat"*<sup>(1)</sup>. C'est en effet ce qui se produit et c'est cette rigidité qui, en s'hypertrophiant, devait aboutir, plus tard, au triomphe du "pouvoir milicien".

(1) Amine Gemayel - Le Liban : construire l'avenir

Cet éclatement n'avait pas épargné l'armée libanaise disposée en brigades confessionnelles. Lorsqu'elle devait intervenir, elle était soit divisée, soit paralysée. Les défections successives des brigades chrétiennes sunnites ou chiites achevèrent de réduire son influence. C'est à cette époque que se constitua l'Armée du Liban Sud (chrétienne) inféodée à Israël.

## **B - LES EFFETS DÉSTABILISATEURS DES INTERVENTIONS ISRAÉLIENNES AU LIBAN**

Les années 1977 et 1978 ont vu se modifier l'environnement international au Proche-Orient : l'accession de M. Begin au pouvoir en Israël radicalisa l'action de ce pays à l'égard de la présence palestinienne au Liban. D'autre part, la paix séparée conclue par l'Égypte avec Israël renforça la détermination syrienne dans le cadre du Front du refus. Ces événements contribuèrent à radicaliser les positions israéliennes et syriennes avec, comme cadre d'action privilégié de chacun, le Liban.

### **● L'opération Litani au Liban Sud**

En représailles à la mort de civils israéliens tués par un commando palestinien, Israël pénétra, en mars 1978, en territoire libanais jusqu'à la limite naturelle représentée par le fleuve Litani, afin de se constituer une "ceinture de sécurité" préservant le nord d'Israël. Le Conseil de Sécurité vota alors l'importante résolution 425 demandant le retrait immédiat d'Israël et créant une Force d'intervention des Nations Unies au Liban (FINUL) afin de superviser ce retrait et de restaurer la paix et la souveraineté du Liban dans la région. En se retirant, l'armée israélienne laissa les positions qu'elle libérait à la FINUL, à l'exception de la ceinture de sécurité qu'elle confia à l'armée du Liban Sud, zone dont le commandant Haddad interdixera toujours l'accès à la FINUL et à l'armée libanaise elle-même.

## ● L'opération paix en Galilée

Dès 1981, l'aviation israélienne avait mené quelques raids en profondeur sur le territoire libanais lors de la rude bataille autour de la ville chrétienne de Zahlé, pour venir en aide aux chrétiens assiégés. Cette ville avait été investie par les Forces libanaises qui avaient tenté de la relier, en construisant une route, au reste de leur dispositif militaire. Les Syriens avaient alors attaqué la ville à plusieurs reprises sans succès et en avaient entrepris le blocus qui durait depuis trois mois. Les combats cessèrent à la suite d'une médiation arabe : les forces syriennes quittèrent les abords de Zahlé et Béchir Gemayel dut s'engager à rompre tout lien avec Israël. Cette crise fut importante en ce qu'elle fut l'occasion, pour la Syrie et Israël, de rompre le pacte relatif à la "ligne rouge", que chacun des pays s'était implicitement engagé à ne pas franchir : l'aviation israélienne l'avait fait en survolant Zahlé ; en retour les Syriens implantèrent dans la Bekaa des batteries de missiles SAM.

Surtout, afin de mettre un terme aux agressions dont il était victime de la part des feddayins, Israël lança, le 6 juin 1982, avec 60 000 hommes, une offensive généralisée en territoire libanais. Le 27 juin, Beyrouth Ouest, centre militaire essentiel de l'OLP, fut encerclé et bombardé, alors que les cessez-le-feu successifs n'étaient pas tenus. Le 19 août, un accord fut conclu entre Israël, l'OLP et les principaux États arabes et occidentaux. Une force multinationale, composée de contingents français, italiens et américains, fut déployée alors que s'engageait, simultanément, une opération massive d'évacuation des Palestiniens de Beyrouth, qui dura du 21 août au 3 septembre 1982.

## ● Les conséquences de l'action israélienne

Le 23 août 1982, à l'expiration du mandat du président Sarkis élu en 1976, Bechir Gemayel fut élu président de la République. Plaidant pour la réconciliation nationale, il était parvenu, en dépit des liens qui l'unissaient à Israël, à se concilier certaines fractions musulmanes. Il préconisait un gouvernement fort, la mise en oeuvre d'une force de sécurité entièrement libanaise, le retrait de la FAD et le contrôle de la présence palestinienne. Les espoirs que son élection soulevèrent furent grands, mais son

assassinat le 14 septembre remit tout en question. Son frère Amine fut élu le 21 septembre.

Deux jours après l'assassinat de Bechir Gemayel, les membres des Phalanges, dans un terrible esprit de revanche après la mort de leur chef, massacrèrent les civils palestiniens demeurés dans les camps de Sabra et de Chatila. La communauté internationale décida, pour assurer la protection des populations civiles, de rappeler des contingents français, américains et italiens de la Force multinationale. La responsabilité, même passive, de l'armée israélienne n'était pas contestable.

Par delà les acquis de son opération Paix en Galilée sur la menace palestinienne, Israël souhaita en tirer un profit politique plus ample par la conclusion d'un accord de paix libano-israélien. Cet accord, patronné par les Etats-Unis, fut signé le 17 mai 1983 mais jamais ratifié par le Parlement libanais.

La Syrie, les forces "palestino-progressistes" prirent d'emblée parti contre cet accord ; ces dernières appelèrent au soulèvement des Libanais contre le gouvernement d'Amine Gemayel et multiplièrent les actions de harcèlement contre les forces israéliennes. C'est pourquoi, brutalement, en septembre 1983, les forces israéliennes se retirèrent non seulement de la banlieue Sud de Beyrouth mais également de la Montagne du Chouf. Dans cette dernière zone, peuplée depuis longtemps de druzes et de chrétiens, les forces libanaises, profitant de la présence israélienne, avaient envoyé de nombreux détachements, commandés par Samir Geagea, afin de rassurer les civils chrétiens qui, pressentant une crise entre les deux communautés, commençaient à fuir la région.

Le retrait intempestif des Israéliens plongea les chrétiens du Chouf dans la tourmente : ils subirent un assaut coordonné de l'ensemble des forces musulmanes. En dépit de quelques bombardements américains sur les positions druzes et des protestations françaises, de nombreux villageois chrétiens furent massacrés et les forces libanaises furent assiégées dans la ville de Deir El Kammar. De même, les positions chrétiennes à Beyrouth, défendues par la 8e brigade de l'Armée libanaise commandée par le colonel Aoun, furent attaquées mais parvinrent à résister.

Un cessez-le-feu, issu d'une médiation saoudienne, fut adopté le 25 septembre 1983. Il prévoyait également un Congrès de réconciliation nationale qui se réunit plusieurs fois à Genève et Lausanne. Il aboutit en mars 1984 après qu'Amine Gemayel eût été contraint d'abroger l'accord de paix israélo-libanais du 17 mai et se fût engagé à consentir des réformes constitutionnelles. Un gouvernement d'union nationale fut nommé autour de Rachid Karamé, Premier ministre, qui mit en place un plan de pacification de Beyrouth. Le colonel Aoun, promu général, fut nommé commandant en chef afin de restructurer l'Armée libanaise.

### C - LE TRIOMPHE DE L'ORDRE MILICIEN

Toute cette période affecta profondément le pouvoir présidentiel d'Amine Gemayel, contesté par les musulmans pour avoir signé un accord de paix avec Israël et par les chrétiens "de terrain", les miliciens, pour ce qu'ils appelaient son "attentisme" et pour les concessions qu'il aurait faites dans le cadre du Congrès de réconciliation nationale. Il était donc confronté à une opposition résolue des deux camps, le parti chrétien animé en l'occurrence par MM. Geagea et Hobeika. Les prérogatives et l'influence de l'Etat libanais étaient réduites à peu de choses. Sur le terrain, ce furent les diverses milices qui imposèrent leur ordre, à l'exception d'une partie de Beyrouth tenue par le général Aoun. C'est également à partir de 1984 que les milices chiites extrémistes, inféodées à l'Iran (Amal islamique, Jihad islamique, Organisation Justice révolutionnaire) lancèrent leurs premières actions suicide contre la Force multinationale et les prises d'otages étrangers.

Un accord tripartite signé le 28 décembre 1985 à Damas sur l'insistance de la Syrie consacra le règne de cet ordre milicien au détriment de la légalité libanaise. Les signataires en étaient les chefs des trois principales milices, Amal, Parti socialiste progressiste et forces libanaises. Sur le plan militaire il prévoyait -outre un cessez-le-feu, le désarmement et la dissolution des milices ainsi que la restructuration de l'Armée libanaise. Sur le plan politique, il proposait de mettre fin au confessionnalisme politique en réduisant les prérogatives du Président (chrétien) de la République. L'accord fut refusé aussi bien par le Président Gemayel que par les chiites et les druzes qui estimaient insuffisantes les concessions qui leur avaient

été faites. Cela étant, c'est cet accord qui constituera la trame du futur document d'entente national de Taëf.

Par ailleurs, les milices furent l'enjeu et l'instrument de fractures au sein même des principales parties au conflit.

Parmi les Palestiniens tout d'abord, désorganisés par l'opération Paix en Galilée et leur évacuation forcée de septembre 1982. Une scission s'opéra entre loyalistes, fidèles à Yasser Arafat, et ceux qui lui reprochaient sa stratégie d'éclatement des forces ainsi que son rapprochement avec la Jordanie. La Syrie entretint cette dissidence, bénéficiant pour ce faire de ce que le gros des réfugiés palestiniens (5 000 hommes) s'était réfugié sur son sol. En juin 1983 des combats opposèrent les deux camps à Baalbek puis à Tripoli où s'étaient réfugiées les principales forces loyalistes. Celles-ci durent finalement céder et Yasser Arafat fut contraint d'évacuer Tripoli par la mer avec ses partisans sous la protection de la marine française. Cette rivalité se manifesta à nouveau au printemps 1988, lorsque la Syrie et ses alliés palestiniens parvinrent à éradiquer les ultimes positions loyalistes des camps de Sabra, Chatila et Borj el Brajneh.

Les divisions ne furent pas moindres au sein du camp musulman. A plusieurs reprises, des conflits territoriaux furent prétexte à affrontements entre la milice chiite Amal d'une part et, selon les cas, le PSP de W. Joumblatt et le Hezbollah. Amal fut toujours le bras armé privilégié de la Syrie au sein des milices musulmanes. En janvier 1987, après un affrontement Amal-PSP, l'armée syrienne entra à Beyrouth Ouest. En avril 1987, les Syriens remplacèrent la milice Amal autour des camps palestiniens et furent chargés d'en assurer la sécurité. Fin 1987, après des combats suscités à nouveau par la Syrie entre Amal et le Hezbollah, la Syrie fut "invitée" à pénétrer dans la banlieue Sud de Beyrouth. A la fin de cette période, à la faveur des combats inter-miliciens, la Syrie avait investi tout le secteur musulman de Beyrouth.

Dès le début de la guerre enfin, les chrétiens ne furent pas épargnés par les ruptures : départ des partisans du Président Frangié du Front libanais en 1978 et éviction des Kataeb de Bechir Gemayel du nord libanais. Tensions récurrentes entre le Parti national libanais de Dany Chamoun, d'une part, et les forces libanaises d'autre



part, la plus tragique des ruptures intervenant en 1990 entre le général Aoun et les forces libanaises de Samir Geagea (voir infra.).

Le rôle des milices démontre à quel point la guerre libanaise fut l'enjeu de toutes les rivalités, générées par la situation moyen-orientale en général. La logique milicienne interdisait la paix, voire la moindre suspension des combats : *"Aucune milice libanaise ou palestinienne ne peut (...) rester inactive et doit affirmer sans cesse sa présence sur le sol libanais, car leurs mouvements reflètent la dynamique de tous les conflits régionaux : conflits Est-Ouest, conflits interarabes, conflit israélo-arabe, conflit israélo-iranien, conflits irano-français et américains (...). Ces milices se sont battues, non point sur le clivage Islam/christiannisme (...) mais à l'intérieur des territoires communautaires qu'elles se sont taillées et qu'elles prétendent protéger pour assurer et étendre leur domination (1)"*

#### **D - L'ULTIME SURSAUT DE LA LÉGALITÉ LIBANAISE**

##### **● La "guerre de libération" du général Aoun**

Commandant en chef de l'Armée libanaise, le général Aoun avait tenté, avec un certain succès, de restaurer l'outil militaire de l'Etat libanais. Son projet politique s'appuyait sur les mêmes principes que ceux qu'il appliqua en faveur de l'armée : restaurer la légalité libanaise, renforcer pour ce faire les institutions et surtout, en premier lieu, mettre un terme aux actions de toutes les milices, en leur retirant notamment les privilèges politico-économiques qu'elles s'étaient arrogés sur les fractions du territoire libanais qu'elles contrôlaient. Cette perspective allait évidemment à l'encontre des intérêts des milices musulmanes, mais aussi de la milice chrétienne des Forces libanaises de Samir Geagea. Le général Aoun incarnait alors l'espoir de nombreux Libanais, y compris musulmans, d'une restauration de l'autorité de l'Etat contre les milices de toutes confessions.

Amine Gemayel, juste avant la fin de son mandat et après les échecs réitérés pour lui trouver un remplaçant, nomma le général

(1) Georges Corm : Conflits et identités au Moyen-Orient.

Aoun président du Conseil des ministres. Toutefois, M. Selim Hoss, président du Conseil nommé en 1987 à titre provisoire, refusa de démissionner. Le Liban eut donc deux gouvernements. Ces derniers défendaient chacun deux versions de l'avenir du Liban : celle du général Aoun, exigeant avant toute autre chose le retrait de toutes les forces étrangères, prioritairement celle de la Syrie ; celle de M. Hoss, voyant l'origine de la crise libanaise à l'intérieur même de l'Etat et appelant à une réforme profonde des institutions.

En février 1989, les Forces libanaises s'opposèrent au contrôle de l'armée libanaise décidé par le général Aoun, ce qui déclencha les premiers combats. Des concessions faites par la milice chrétienne permirent toutefois d'aboutir à un accord.

Le général Aoun entreprit ensuite de contrôler et réduire les milices musulmanes : il imposa à cette fin le blocus des côtes libanaises et la fermeture des ports illégaux, essentiellement tenus par la milice druze du PSP de M. Joumblatt. Un bras de fer s'instaura entre l'Armée libanaise du général Aoun d'une part, et le Premier ministre Selim Hoss. La Syrie intervint directement dans le conflit et bombardra massivement (mars 1989) les secteurs chrétiens tenus par l'Armée libanaise (épargnant ceux tenus par les Forces libanaises), ce qui n'empêcha pas celles-ci de se rallier à l'Armée libanaise pour constituer un front commun face aux Syriens qui martelèrent sans discrimination le secteur chrétien de Beyrouth ainsi que le port de Jounieh, seule voie de salut possible pour les réfugiés.

Face à ce désastre, la communauté internationale s'émut. L'impact de la crise libanaise fut notamment forte en France, où le gouvernement s'efforça de porter l'affaire devant le Conseil de Sécurité, ou bien, sur le terrain, de mener une action humanitaire.

Ces démarches restèrent vaines et l'approche régionale l'emporta sur l'action de la Communauté internationale. Un sommet arabe se tint à Casablanca qui avalisa la thèse de la crise interne et institutionnelle prônée par M. Hoss. C'était nier l'argumentaire du général Aoun reposant sur la prise en compte de la Syrie comme agresseur et puissance occupante. Malgré cela, un comité tripartite arabe (Maroc, Arabie saoudite, Algérie), constitué lors de ce sommet, conduisit à la mise en cause de l'intransigeance syrienne. La Syrie n'en tint aucun compte et pour démontrer la maîtrise qu'elle exerçait

sur le terrain, redoubla la violence des bombardements et réunit, à Téhéran, l'ensemble des milices, musulmanes libanaises et palestiniennes (juillet 1989), qui décidèrent alors de s'accorder afin de mettre un terme à "l'hégémonie maronite" et de "renverser le général Aoun".

Les combats durèrent jusqu'en septembre 1989, date à laquelle un accord élaboré par le Comité tripartite fut signé à Djeddah : il prévoyait le cessez-le-feu, la levée du blocus, l'arrêt des fournitures d'armes, une demande de soutien international à l'action du comité, enfin un appel aux députés libanais à débattre d'une réforme des institutions.

### ● L'accord de Taëf

Pour mettre en oeuvre cet accord, les députés libanais furent invités à se réunir à Taëf en Arabie saoudite (30 septembre 1989). Les conditions dans lesquelles cette réunion se déroula laissèrent une tache originelle sur l'accord qui sortit des travaux : les députés furent ainsi avisés de ce que l'accord était obligatoire et l'échec inenvisageable. Le 22 octobre 1989, 58 députés (sur 62) votèrent le "document d'entente nationale sur le Liban", qui prévoyait trois dispositions essentielles :

- une modification de la Constitution libanaise (de 1926) : les députés (dont le nombre était porté à 108) siégeaient, chrétiens et musulmans, en nombre égal. Les prérogatives du Président de la République (chrétien) étaient sensiblement réduites ; abolition progressive du principe de la représentation communautaire (confessionnelle) dans certains emplois publics ;

- les milices seraient dissoutes et remettraient leurs armes à l'Etat ;

- enfin, l'accord établissait une nouvelle base de relations syro-libanaises : on retiendra en particulier les dispositions relatives aux troupes syriennes, pour lesquelles un "redéploiement", et non un retrait, était prévu. Deux ans après l'approbation du document d'entente nationale, l'élection d'un Président de la République, la

formation d'un gouvernement d'entente nationale et l'approbation constitutionnelle des réformes "les deux gouvernements décideraient des regroupements des troupes syriennes dans la Bekaa (...) ainsi que dans d'autres points".

Derrière ces formules, une réalité : l'armée syrienne vit son rôle de puissance occupante internationalement consacré et, sous couvert de la préservation réciproque de leurs intérêts de sécurité, fut investie d'un droit de regard sur quasiment tous les domaines d'action de l'Etat libanais.

Parmi les chrétiens, les réactions furent contrastées : refus total du général Aoun, attentisme prudent de Samir Geagea. Le général Aoun s'efforça d'entraver la mise en application de l'accord par tous les moyens, soutenu qu'il était en cela par une partie importante de la population chrétienne qui déclencha une grève générale massive en sa faveur. Le général Aoun dissout la Chambre des députés (élue en 1972). Néanmoins, réunie sur une base militaire, la chambre vota l'élection de René Moawad à la Présidence de la République et entérina l'accord de Taëf (5 novembre 1989). L'ouverture politique que souhaitait opérer le nouveau président -y compris à l'égard du général Aoun-, les distances qu'il entendait mettre entre lui et le pouvoir syrien ne furent sans doute pas étrangères à son assassinat le 22 novembre suivant, en plein quartier contrôlé par la Syrie. Une nouvelle élection porte Elias Hraoui, allié aux Syriens, à la Présidence de la République.

#### ● La dernière bataille du Liban : la guerre inter-chrétienne

La dissolution des Forces libanaises, décidée par le général Aoun en janvier 1990, généra une guerre impitoyable, divisant le pays chrétien en zones contrôlées respectivement par l'Armée et les Forces libanaises que séparait une ligne de démarcation.

Malgré la violence des combats, aucun des protagonistes ne parvint à prendre l'avantage. Le blocus maritime et terrestre décrété par le général Aoun ne donna pas davantage de résultats. La

guerre cessa le 26 mai 1990, ayant provoqué 1 000 morts et quelque 3 000 blessés. Pendant les mois qui suivirent des centaines de Libanais se relayèrent, jour et nuit, autour des positions tenues par le général Aoun afin, par leur seule présence, de faire rempart contre un éventuel assaut militaire syrien.

La crise du Golfe d'août 1990 fut la cause de l'ultime revers infligé à l'espoir d'un Liban restauré dans sa souveraineté. L'impérieux besoin des Etats-Unis de réunir dans la coalition anti-Saddam Hussein le plus grand nombre d'Etats arabes et singulièrement la Syrie, permit à cette dernière de monnayer son soutien militaire et politique en échange de la liberté qui lui était donnée de mettre un terme définitif à la résistance du général Aoun. Le 13 octobre 1990, l'armée syrienne, appelée à intervenir par le gouvernement libanais, fit intervenir ses forces -y compris aériennes, ce qui supposait l'accord implicite d'Israël-, contre le réduit tenu par les partisans du général Aoun, conduisant à la reddition de ce dernier.

## **II - LE LIBAN D'AUJOURD'HUI : UNE ECONOMIE A RECONSTRUIRE, UNE SOUVERAINETE A RECONQUERIR**

### **A - UN PAYS VASSALISÉ**

Indépendamment des conditions nouvelles dans lesquelles l'accord avait été adopté, le document dit "d'entente nationale" signé à Taef comportait deux points qui, aux yeux de beaucoup, le rendaient inacceptable. Son volet institutionnel tout d'abord, répondait au voeu formulé maintes fois par les musulmans libanais de réduire les prérogatives politiques des maronites. L'ancien président Amine Gemayel a formulé pour sa part l'appréciation suivante (1) : *"ce qui rendait (...) les réformes inacceptables était qu'elles affaiblissaient le pouvoir exécutif et posaient des obstacles à la prise de décision politique. Sous prétexte de justice et d'équilibre communautaire, on avait dépouillé le Président de la République de ses prérogatives et on les avait confiées au Conseil des ministres. Ce dernier, en tant qu'instance collégiale, était désormais le titulaire de la fonction exécutive. Quand on connaît les contraintes auxquelles est soumise la formation des gouvernements du Liban, quand on sait le subtil équilibre communautaire qui préside à la constitution des ministères,*

(1) Amine Gemayel - Le Liban : construire l'avenir

*on mesure les effets d'une décision qui (...) contribuait à l'affaiblissement du pouvoir politique."*

Ne s'agissait-il pas de déplacer le centre de décision à l'extérieur des frontières du Liban, faisant de la Syrie l'arbitre et le maître du pouvoir au Liban ?

Le volet militaire de l'accord en second lieu : ses formulations vagues prélaient bien à la réalité actuelle : 2 ans après le terme limite posé dans l'accord pour le départ des troupes syriennes, 40 000 soldats syriens occupent toujours les deux tiers du pays. En réalité les engagements syriens relevaient bien du trompe-l'oeil : le redéploiement ni a fortiori le retrait ne sont encore à l'ordre du jour et la Syrie -ou ses alliés libanais- avancent deux arguments principaux : en premier lieu les réformes politiques dont l'adoption conditionnait le retrait syrien ne sont pas toutes adoptées puisque le confessionnalisme n'est pas aboli ; en second lieu le gouvernement libanais ne demande pas à la Syrie de quitter le pays. Cette affaire est du strict ressort bilatéral. Mais qu'attendre cependant d'autorités libanaises dont l'alliance avec la Syrie est manifeste ?

L'accord de Taef avait un caractère multilatéral, le traité de fraternité, de coopération et de coordination, signé entre les deux pays le 22 mai 1991 à Damas allait parachever de jure la soumission de facto du Liban à la Syrie : *"le Traité libano-syrien liait essentiellement l'économie, la défense et la diplomatie des deux Etats. (...) Le Liban aurait désormais à tenir compte des positions, des attitudes et des choix syriens dans tous ces domaines et à s'y conformer. Comment notre économie, si différente, et notre diplomatie, ouverte autant sur le monde arabe que sur l'occident, pouvaient-elles se maintenir dans le cadre du traité ? Et notre Défense, une fois reconstituée, allait-elle servir d'appoint à celle de la Syrie ou serait-elle (...) l'instrument de notre souveraineté (...) ?"*(1)

Par-delà l'économie, la diplomatie et la défense, les liens - c'est le mot juste - portaient également sur les domaines administratif, social et culturel mais la liste n'est pas exhaustive : *"Les deux Etats oeuvrent à la réalisation des plus hauts degrés de coopération et de coordination dans tous les domaines, politique, économique,*

(1) Amine Gemayel - Le Liban : construire l'avenir

*sécuritaire, culturel, scientifique, et autres"* (article premier de l'accord).

Les élections législatives de 23, 30 août et 6 septembre 1992, bien loin de permettre une clarification politique et de favoriser l'ébauche d'une réconciliation, se traduisirent par une abstention massive du camp chrétien, dont les principaux animateurs contestaient que des élections libres puissent être valablement tenues dans un pays militairement occupé. A cette raison s'ajoutaient d'autres motifs plus juridiques, mais aux incidences politiques essentielles : *"les électeurs doivent voter dans les circonscriptions où ils sont inscrits et non sur leur lieu de résidence, ce qui conduit à exclure du vote les 150 000 chrétiens réfugiés depuis la guerre de la Montagne ainsi que le million de Libanais vivant à l'étranger. Le mode de scrutin est donc taillé sur mesure pour désavantager les chrétiens"*.<sup>(1)</sup>

Les élections eurent finalement lieu aux dates prévues, mais leur légitimité gravement affectée par le boycott massif des électeurs chrétiens.

## **B - UNE PROSPERITE A JAMAIS PERDUE ?**

Les 180 000 morts de cette guerre de quinze ans, soit 5,4 % de la population, suffiraient à caractériser son bilan atterrant. Mais par delà ces tragédies humaines, le Liban subit, aujourd'hui encore, dans son difficile quotidien, les ravages exercés sur ses infrastructures et son économie.

Le pays a subi en quinze ans un processus unique de paupérisation absolue. Son PIB correspond à 50 % de celui de 1974, inférieur à son niveau de 1964. Les investissements sont cinq fois inférieurs à leur niveau de 1974. La chute des salaires, la dévaluation de la livre libanaise ont engendré l'émigration de 500 à 700 000 Libanais.

(1) Jean Sarkis. Histoire de la guerre du Liban.

Certes la pacification née de la tutelle syrienne -désarmement des milices, restauration progressive de l'autorité de l'Etat sur le territoire libanais- a des incidences favorables. L'activité du port de Beyrouth a repris depuis trois ans ; sur la même période, le PIB a bénéficié d'une croissance cumulée de 54 % ; la production d'électricité a doublé. Enfin le déficit public est passé de 34,4 % du PIB à 8,4 % et l'inflation de 72 à 8,8 %.

Il reste que cette embellie demeure limitée à quelques secteurs comme la construction. Récemment on a pu percevoir un tassement de l'élan initial né des premières initiatives de reconstruction lancées par M. Hariri. La politique d'investissements publics concourt à aggraver le déficit public et l'essor des importations aggrave le déséquilibre commercial.

Le Liban pourra-t-il renouer avec sa prospérité d'avant-guerre ? Rien n'est moins sûr. L'élite libanaise qui a quitté le pays ne souhaite pas, dans sa majorité, y retourner. En outre, les quinze ans passés ont vu l'émergence d'une concurrence d'autres Etats dans des secteurs où le Liban disposait jusqu'alors d'une quasi-exclusivité, qu'il s'agisse du tourisme, de l'activité portuaire ou de l'activité financière (Abou Dhabi, Tel Aviv...). Enfin, la spécificité économique et financière libanaise s'estompe au fur et à mesure que s'opère, progressivement, une certaine captation, par la Syrie, des courants d'échanges traditionnels du Liban : les projets mixtes syro-libanais se multiplient et la Syrie prend une part croissante dans le commerce extérieur libanais.

D'une certaine manière on assiste à la création, sur le plan économique et commercial, du même espace "syro-libanais" que celui constitué dans les autres secteurs politiques ou diplomatiques.



### **III - LE LIBAN LAISSÉ À LUI-MÊME**

#### **A - L'ACTIVISME IMPUISSANT DE LA COMMUNAUTÉ INTERNATIONALE**

Aucune des quelques résolutions du Conseil de sécurité relatives au Liban n'a été véritablement appliquée, à commencer par la résolution 425 ou 520 demandant le retrait des troupes étrangères du pays et qui, aujourd'hui encore, servent de référence.

La communauté internationale avait pris pied au Liban dès 1978, au travers de la FINUL instituée par cette même résolution 425 pour superviser le retrait israélien du Liban Sud.

En 1982, une Force multinationale d'interposition -qui n'était pas une force ONU-, fut déployée pour assurer le départ des combattants palestiniens et, après les massacres de Sabra et Chatila, pour protéger les populations civiles.

Le tribut qu'elle a payé au terrorisme fut particulièrement lourd, notamment lorsque, le 23 octobre 1983, deux actions suicide provoquèrent la mort de 60 soldats français et 230 soldats américains et la conduisirent à se retirer en mars 1984.

L'ONU impuissante, la Force multinationale expulsée, c'est au monde arabe et singulièrement à l'Arabie saoudite qu'il revint d'effectuer, tout au long de la guerre depuis la création de la Force arabe de dissuasion jusqu'aux accords de Taëf, tentatives de médiation et propositions de règlement qui, toutes, firent une large place aux préoccupations syriennes.

La situation actuelle du Liban montre que la communauté internationale demeure bien désarmée devant ces violations du droit international qui, étant éloignées dans le temps des crises qui les ont générées, apparaissent durablement ancrées

dans le paysage politique et militaire régional. Si l'ONU dispose des moyens politiques et éventuellement militaires de régler les crises "à chaud", qui sont autant de menaces pour la paix, elle semble bien impuissante à changer le cours de situations acquises confortées par le temps, mais où ses principes, ses valeurs et ses règles sont pourtant largement bousculés.

## **B - L'OBJECTIF DE LA FRANCE : PRÉSERVER UN LIEN SINGULIER EN PRÉPARANT L'AVENIR**

Notre diplomatie a choisi d'emprunter au Liban la voie du réalisme positif : celle de l'adaptation aux changements intervenus au Liban depuis 4 ans. Depuis cette date, il est vrai, on ne se tue plus au Liban où la quasi-totalité des milices -à l'exception du Hezbollah-, ont été désarmées et où l'autorité étatique est peu à peu restaurée. C'est le verre à moitié plein. Dans ce contexte, la France entend participer au mieux au processus de reconstruction d'un pays ruiné. Des projets concrets ont déjà été engagés dans des secteurs essentiels. Le regard ainsi porté sur le Liban d'aujourd'hui permet de laisser à notre pays un rôle non négligeable : contribuer à aider les Libanais à retrouver des conditions de vie normales.

Un autre regard laisse percevoir d'autres réalités : la syrianisation progressive du Liban dans tous les domaines, économique, politique, diplomatique, voire culturel ; des élections législatives qui furent organisées à un moment et dans des circonstances telles que la communauté internationale ne jugea pas opportun, contrairement à un usage désormais bien rôdé, d'y envoyer des observateurs, tant lui paraissaient évidentes les appréciations qu'ils auraient à porter ; des libertés publiques enfin, à ce point contrôlées que les deux principaux responsables du parti des forces libanaises sont en prison pour des motifs qui gagneraient à être éclaircis.

Dans le combat pour un Liban souverain, la France est bien isolée. Et pourtant faut-il désespérer de ce que l'Union européenne ne puisse sur ce dossier trouver l'occasion d'une action conjuguée et résolue, ne serait-ce qu'en conditionnant l'assistance économique et financière qu'elle-même où les Etats qui la composent, à commencer d'ailleurs par la France, accordent à la Syrie ?

### C - LA PAIX OU LA SOUVERAINETÉ

Autour du Liban se déroule aujourd'hui un processus prometteur : Israël, la Jordanie, la Syrie débattent des conditions d'une paix future dans un débat dont le seul engagement est porteur d'espérances de paix et de développement. Comment ne pas l'encourager sauf à souligner que le Liban, pour l'heure, ne participe guère à des conversations qui le concernent pourtant au premier chef.

Le réalisme impose de reconnaître que la Syrie est devenue un interlocuteur obligé pour la paix. Les négociations sont un processus fragile et les premiers acquis de la paix peuvent à tout moment être remis en cause.

Pour la Communauté internationale et pour la France, toute véritable pression en faveur d'un Liban indépendant risquerait de rompre un processus essentiel ; le Liban est donc placé devant une alternative intenable : la souveraineté ou la paix.

Il ne faudrait pas qu'après avoir été la victime de la guerre, le Liban soit celle d'une paix qui se ferait sans lui. Oeuvrer à la renaissance du Liban, dans ce qu'il avait de singulier, s'impose. En particulier dans le climat d'intolérance religieuse que l'on observe ailleurs en Méditerranée. *"Ne pas refaire le Liban, c'est renoncer définitivement au seul lieu géographique où le dialogue concret avec l'Islam et la chrétienté peut encore être tenté dans la politique avant que ne nous engloutissent les intégrismes religieux de toutes sortes, ou ne nous enlissent les ghettos ethniques de toutes dimensions"*<sup>(1)</sup>

(1) Ghassan Tuani - Politique étrangère, n° 2, 1990.

## EXAMEN EN COMMISSION

Votre commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées a examiné le présent rapport au cours de sa réunion du mercredi 23 novembre 1994.

Après l'exposé du rapporteur pour avis, un débat s'est instauré entre les commissaires.

M. Xavier de Villepin, président, a fait part de sa préoccupation devant l'évolution négative des crédits d'investissement qui, par-delà les ambassades, affectait l'enseignement français à l'étranger et la direction générale des relations culturelles (DGRCST). Il s'est déclaré inquiet de la poursuite des fermetures d'ambassades et de consulats.

En réponse à M. Michel Crucis, M. Bernard Guyomard, rapporteur pour avis, a indiqué que les services du ministère délégué aux affaires européennes étaient communs à ceux du quai d'Orsay, et que le Secrétariat général du comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne (SGCI) dépendait des services du Premier ministre.

M. Jean Garcia a fait part également de son inquiétude devant l'évolution des effectifs du quai d'Orsay qui risquait d'affecter la qualité du travail fourni. En tout état de cause, il a déclaré qu'il se prononcerait contre le projet de budget du ministère.

En réponse à M. Charles-Henri de Cossé-Brissac, le rapporteur pour avis, avec Mme Monique ben Guiga et M. Guy Penne, ont indiqué que, dans un contexte aussi tendu en effectifs, tout redéploiement d'un service vers un autre apparaissait irréalisable.

En ce qui concerne le Liban, Mme Paulette Brisepierre a fait observer que quelques éléments positifs étaient aujourd'hui perceptibles : les Libanais mettaient ainsi beaucoup d'espoir dans la période qui suivrait le départ de M. Hafez el Assad. De plus, les rapatriements de capitaux liés à la reconstruction du grand Beyrouth témoignaient d'un regain d'optimisme des Libanais à l'égard de leur pays.

Puis la commission a donné un avis favorable à l'adoption des crédits du ministère des affaires étrangères pour 1995, **M. Jean Garcia, au nom du groupe communiste votant contre.**