



MARTIN ORTEGA

Le Liban et la route vers la stabilité régionale

26 mars 2007, Institut d'Etudes de Sécurité de l'UE, Paris

Le 8 décembre 2006, l'Institut avait tenu un séminaire sur les priorités de l'Union dans la région du Grand Moyen-Orient. La conclusion avait alors été que la stabilité du Liban devrait constituer une des priorités principales pour les Européens. L'Institut a donc organisé un nouveau séminaire afin d'analyser la situation actuelle au Liban et la contribution potentielle de l'UE et de ses Etats membres à la stabilité de ce pays dans le contexte régional.

1^{ère} session : Où en sommes-nous ? L'état des lieux au Liban

Les experts régionaux ont signalé que les dynamiques internes au Liban ne peuvent être comprises qu'à la lumière des tensions externes. Si la structure du système gouvernemental libanais peut sembler défaillante aux yeux des Européens, personne au Liban ne craint aujourd'hui une guerre civile. Ce sont les facteurs extérieurs qui créent les crises internes. Dans la région, le Liban assume trois fonctions principales qui perdurent dans le temps : laboratoire idéologique, miroir politique et géopolitique de la région, et « boîte postale » où les puissances régionales s'envoient des messages. De ce point de vue, la guerre de l'été 2006 peut être interprétée comme une guerre irano-américaine sur territoire libanais et israélien.

Dans une optique plus large, la question du Liban est intimement liée au conflit israélo-palestinien, comme l'a démontré la succession de crises l'été dernier. Le Hezbollah se trouve désormais proche du Hamas. L'antagonisme entre Chiïtes et Sunnites est un faux problème également dans d'autres contextes : preuve en est le profond désaccord qui existe parfois entre les autorités chiïtes irakiennes et les ayatollahs iraniens.

La gestion de crise multilatérale de l'été 2006, à laquelle ont participé, entre autres, les Etats européens, les Nations unies et l'Union elle-même, a été un succès. L'adoption de la résolution 1701 du Conseil de sécurité et le lancement de l'UNIFIL II n'auraient pas été possibles sans l'engagement des Européens dans la région. La contribution européenne concerne aussi maintenant la reconstruction du pays. Certains participants au séminaire ont souligné que les Européens n'ont pas assez expliqué leur rôle essentiel dans la sortie de crise.

Certes, les Européens ont contribué à la stabilité du Liban, mais la situation régionale demeure fragile. La relation entre le Hezbollah et le conflit israélo-palestinien est d'autant plus préoccupante que les Etats membres de l'UE sont désormais plus divisés qu'auparavant sur les

mesures à adopter à l'égard du nouveau gouvernement de coalition en Palestine. Plusieurs participants ont, à ce sujet, critiqué la position de l'Union vis-à-vis du Hamas, jugée trop rigide.

2^e session : La Finul II et l'effort international en faveur de la stabilité

Pendant cette session, un officier général ayant une longue expérience sur le terrain a expliqué en détail les missions de la FINUL. Suite à la résolution 1701 du Conseil de sécurité, certains Etats européens ont constitué une force robuste afin de travailler avec l'armée libanaise au sud du fleuve Litani. Il a ainsi fallu, au siège des Nations Unies à New York, mettre en place une cellule stratégique militaire (*Military Strategic Cell – MSC*) chargée de la gestion des troupes de la FINUL sur le terrain, aspect d'autant plus important que 13 000 soldats se trouvent sur le territoire libanais, alors que la planification militaire du département des Nations unies pour les opérations de paix comportait un personnel de moins de vingt experts.

En ce qui concerne l'embargo sur les armes, il n'existe pas de livraison permanente au sud de la rivière Litani, mais seulement de la contrebande. En revanche, le Hezbollah s'est déplacé vers le Nord, et aucun contrôle n'existe pour l'instant sur cette zone. Pour la FINUL, le Hezbollah est un interlocuteur de taille au Sud-Liban. En effet, ses membres contrôlent, entre autres, les activistes des camps palestiniens pour les empêcher de mener des actions dont le Hezbollah serait tenu responsable.

La FINUL fournit une assistance à l'armée libanaise, mais le problème est que cette armée n'a pas de mandats clairs du gouvernement libanais. Les avancées militaires internationales font gagner du temps au processus politique ; encore faudrait-il sortir de l'impasse politique actuelle. Le facteur militaire ne peut pas à lui seul régler la situation au Liban.

Pendant le débat, plusieurs questions ont été posées : Quel pourrait être le pire scénario pour les forces de paix ? La FINUL II peut-elle devenir l'otage de la situation régionale ? Peut-on parler de déficit politique pour cette mission, la dimension militaire étant plutôt bien définie ?

Des multiples scénarios sont possibles: 1) résurgence du conflit entre le Hezbollah et Israël ; 2) actions locales des forces politiques frustrées au Liban ; 3) attaques des forces de la FINUL par des islamistes radicaux ou d'autres groupes sans contrôle ; 4) malentendus entre les forces armées libanaises et israéliennes avec les conséquences que cela peut entraîner pour la FINUL ; 5) dangers liés à l'entrée dans une phase de désarmement active et/ou implication de la FINUL dans la bataille politique libanaise, etc.

Les forces de la FINUL doivent être très prudentes, car aussi bien une réponse à des attaques de n'importe quelle origine qu'une retraite seront des situations difficiles. Pour l'instant, la FINUL remplit son rôle de façon satisfaisante et conserve sa raison d'être. Le maintien de cette force sur place est déjà un succès en soi.

Une autre question était la possible participation de l'Union en tant que telle dans le maintien de la paix et la stabilité. Un participant a expliqué que, pendant l'été 2006, trois propositions d'action commune de l'UE n'avaient pu voir le jour :

- 1- Lors de l'évacuation des ressortissants, l'action de l'UE s'est limitée à un échange d'informations entre les Etats membres (avec un rôle majeur de Chypre).

- 2- À l'heure de la mise en place d'une force internationale, des obstacles d'ordre politique (accords entre les 27) et techniques (aucun Etat n'a souhaité prendre le risque d'être nation-cadre), ainsi que l'absence d'un centre d'opérations européen, ont empêché la mise sur pied d'une opération de l'Union.
- 3- Enfin, l'établissement d'une opération de réforme du secteur de la sécurité (*Security Sector Reform – SSR*) n'a pas été possible en raison du manque de coordination entre les 27 sur la nature de la mission de l'UE.

L'intérêt d'une action coordonnée par l'UE est qu'elle serait probablement plus efficace, plus facile à commander, et surtout qu'elle aurait permis une meilleure communication entre les autorités locales et la force internationale.

Sur le plan politique, quelques participants ont signalé que l'Union et ses Etats membres devraient poursuivre les contacts avec toutes les parties concernées, y compris le Hezbollah et la Syrie afin de stabiliser la situation dans la région.

3^e session : Evaluation des options futures: Que peut faire l'Union ?

Lors de l'ouverture de la session, il a été souligné que le consensus entre les 27 membres de l'UE sur certaines questions était très difficile, et qu'il faut toujours prendre en considération ce que pensent Israël et les Etats-Unis sur les divers conflits de la région du Moyen-Orient. La définition d'une politique européenne doit tenir compte de ces trois réalités.

La contribution européenne à la reconstruction du Liban montre l'importance de lancer un débat dans l'Union afin d'identifier les besoins en matière de *state building* et, plus précisément, afin de s'accorder sur les politiques de SSR. Au Liban, l'intervention extérieure devrait empêcher une détérioration de la situation en adoptant des politiques plus inclusives qui encourageraient les réformes dans les secteurs juridiques, socio-économiques (contre la corruption), des droits de l'homme, etc. Dans le processus de reconstruction du pays, il est important de s'efforcer de réduire les différences confessionnelles. L'Union et les Etats européens doivent mettre en place les conditions préalables non pas de la révision des accords de Taëf de 1989, mais avant tout de leur application.

Un consensus a émergé entre les participants sur le fait que renforcer l'Etat libanais et renforcer l'armée libanaise sont deux choses qui vont de pair. L'Union européenne contribue à la reconstruction de l'Etat, et la FINUL aide au renforcement de la souveraineté et de l'indépendance du Liban. Mais il y a toujours des questions à résoudre, et une plus grande implication politique de l'Union et des Etats présents dans la FINUL serait utile. Par exemple, la réforme du secteur de la sécurité (SSR) pourrait être une priorité européenne. Autre exemple : les différends territoriaux sous-jacents devraient être traités. L'occupation des fermes de Chebaa par le Hezbollah révèle les incapacités du gouvernement libanais. La seule solution pour ce territoire est de le placer sous la supervision de l'ONU.

Un orateur a proposé qu'un processus de paix, incluant la Syrie, soit établi au niveau sous-régional, et que des moyens soient trouvés pour impliquer les acteurs non étatiques, comme le Hezbollah et le Hamas. Il faut par ailleurs satisfaire les demandes des acteurs locaux afin d'éviter les intrusions iraniennes. La position de l'Arabie saoudite dans la région est essentielle, et le rôle potentiel du Quartet arabe ne doivent pas être négligés. Les Européens devraient faire un nouvel

effort sur le dossier israélo-palestinien afin de convaincre les parties de retourner à la table des négociations.

Enfin, même s'il faut intégrer les Etats-Unis dans toute nouvelle initiative, le gouvernement américain n'est pas aujourd'hui en mesure de présenter de nouveaux plans de paix dans la région du Moyen-Orient. Par conséquent, il faut saisir la « fenêtre d'opportunité » avant des élections présidentielles américaines pour mettre en avant des projets de l'Union sur la reconstruction et la stabilisation du Liban, et sur une solution négociée du conflit israélo-palestinien.

Liste des participants

Muriel ASSEBURG – Head of Middle East and Africa Department, SWP, Berlin

Andrea BARTOLUCCI – Military Assistant of Commander of the Italian Joint Operations Headquarter, Ministry of Defence, Rome

Fabrizio CASTAGNETTI – Commander of the Italian Joint Operations Headquarter, Ministry of Defence, Rome

Jean-François DAGUZAN – Maître de recherche, Fondation pour la Recherche Stratégique, Paris

Pantias ELIADES – Director CFSP/ESDP, Ministry for Foreign Affairs, Nicosia

Sabine FISCHER – Research Fellow, EU Institute for Security Studies, Paris

Agnieszka FRYDRYCHOWICZ – First Secretary, Permanent Representation of Poland to the EU, Brussels

Nicole GNESOTTO – Directeur, Institut d'Etudes de Sécurité de l'Union européenne, Paris

Giovanni GREVI – Research Fellow, EU Institute for Security Studies, Paris

Christian-Peter HANELT – Senior Expert, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh

Nassif HITTI – Ambassadeur, Ligue des Etats Arabes, Paris

Andreja HORVAT – Counsellor, Permanent Representation of Slovenia to the EU, Brussels

Christian JOURET – Chef d'Unité Moyen-Orient, Conseil de l'UE, Bruxelles

Maria KECHRI – Third Secretary, Ministry of Foreign Affairs, Athens

Francisco Javier LANCHARES DAVILA – Directorate of Defence Policy, Ministry of Defence, Madrid

Karmen LAUS – Second Secretary, Permanent Representation of Estonia to the EU, Brussels

Gustav LINDSTROM – Senior Research Fellow, EU Institute for Security Studies, Paris

Sami MAKKI – Chercheur, Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales, Paris

Gerd NONNEMAN – Professor of International Relations & Middle East Politics, Lancaster University, Lancaster

Martin ORTEGA – Senior Research Fellow, EU Institute for Security Studies, Paris

Carlos PAIS – Ambassador, Permanent Representative of Portugal to the PSC, Permanent Representation of Portugal to the EU, Brussels

Inga PAVLINA – Third Secretary, Permanent Representation of the Republic of Latvia to the EU, Brussels

Jean-Paul PERRUCHE – Ex-directeur général de l’Etat-major de l’Union européenne, Paris

Walter POSCH – Senior Research Fellow, EU Institute for Security Studies, Paris

Stuart REIGELUTH – Project Manager Africa and Middle East Programme, Centro Internacional de Toledo para la Paz, Madrid

Andreas REINICKE – Head of Middle East Division, Ministry of Foreign Affairs, Berlin

Guillaume SCHLUMBERGER – Directeur, Fondation pour la Recherche Stratégique, Paris

Giuseppe SCUDERI – Aide de Camp of Commander of the Italian Joint Operations Headquarter, Ministry of Defence, Rome

Stefano SILVESTRI – President, Istituto Affari Internazionali, Rome

László STOCK – Second Secretary, Permanent Representation of Hungary to the EU, Brussels

Lina SUCILAITÉ – Attaché, Permanent Representation of Lithuania to the EU, Brussels

Mette THYGESEN – Secretary of Embassy, Permanent Representation of Denmark to the EU, Brussels

Lionel VAIRON – Chargé de mission, Ministère de la Défense, Paris

Álvaro DE VASCONCELOS – Director, Instituto Estudos Estratégicos e Internacionais, Lisbon

Marcin ZABOROWSKI – Research Fellow, EU Institute for Security Studies, Paris

Observateurs :

Catherine GLIERE – Chef des publications et de la communication, Institut d’Etudes de Sécurité de l’Union européenne, Paris

Stine RASMUSSEN – Intern, EU Institute for Security Studies, Paris

Emmanuelle LALOUM – Stagiaire, Institut d’Etudes de Sécurité de l’Union européenne, Paris