

N° 233  
**SÉNAT**

SESSION ORDINAIRE DE 2023-2024

Enregistré à la Présidence du Sénat le 22 décembre 2023

**PROPOSITION DE RÉSOLUTION**

EN APPLICATION DE L'ARTICLE 34-1 DE LA CONSTITUTION,

*relative à la **situation du Liban** et à la **perspective de sortie de crise**,*

PRÉSENTÉE

Par Mme Christine LAVARDE, M. Bruno BELIN, Mme Alexandra BORCHIO FONTIMP, MM. Hussein BOURGI, Alain CADEC, Olivier CADIC, Mmes Hélène CONWAY-MOURET, Catherine DI FOLCO, M. Thomas DOSSUS, Mme Dominique ESTROSI SASSONE, MM. Rémi FÉRAUD, Bernard FIALAIRE, Mmes Frédérique GERBAUD, Pascale GRUNY, MM. Xavier IACOVELLI, Khalifé KHALIFÉ, Michel LAUGIER, Antoine LEFÈVRE, Mme Catherine MORIN-DESAILLY, M. Cyril PELLEVAT, Mmes Marie-Pierre RICHER et Anne VENTALON,

Sénateurs et Sénatrices



## EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Selon la Banque mondiale, la crise économique et financière à laquelle le Liban est confronté est probablement l'une des trois pires crises que le monde ait connues depuis le milieu du XIX<sup>ème</sup> siècle.

Cette crise s'ajoute au choc causé par les explosions survenues au port de Beyrouth, le 4 août 2020, qui symbolisent d'une certaine manière la déliquescence de l'État libanais.

Les conséquences sociales de cette crise financière et économique sont désastreuses. Les Libanais ont vu l'essentiel de leurs dépôts bloqués sur leurs comptes bancaires tandis que les banques pratiquaient une décote - « *haircut* » - élevée sur les retraits. La livre libanaise a perdu près de 98 % de sa valeur par rapport à 2019. Le taux de pauvreté s'est envolé et les services publics se sont effondrés. Les tensions liées à la présence massive de réfugiés syriens<sup>1</sup> ont été attisées. De nombreux jeunes et des forces vives ont été contraints à l'exil, affaiblissant le pays.

Face à cette situation qui aurait nécessité des mesures d'urgence, la situation apparaît bloquée sur le plan politique. Le gouvernement expédie les affaires courantes depuis mai 2022, date des dernières élections législatives qui ont été marquées par l'émergence d'un nouvel équilibre au sein du Parlement libanais. Le Président de la République, M. Michel Aoun, a quitté ses fonctions le 31 octobre 2022 et aucun successeur n'a pu être élu par le Parlement depuis lors. Quant aux élections municipales, élément important du système démocratique, elles ont été reportées à deux reprises.

---

<sup>1</sup> Selon les données de l'Agence des Nations Unies pour les réfugiés (UNHCR), le Liban est, avec la Jordanie, le pays au monde qui accueille le plus de réfugiés par rapport à sa population nationale (1 sur 4) si l'on prend en compte à la fois les réfugiés venant de Syrie et de Palestine (487 300). Le nombre de réfugiés syriens, souvent évalué à 1,5 million de personnes, n'est pas connu avec exactitude, le gouvernement libanais ayant demandé au HCR de cesser d'enregistrer les réfugiés à partir de 2015.

Les enquêtes sur l'explosion survenue au port de Beyrouth et sur l'établissement des responsabilités dans la crise financière, dont les résultats sont attendus par la population libanaise mais aussi par les bailleurs internationaux, progressent difficilement, mettant à mal le système judiciaire libanais. Plusieurs actions ont ainsi été intentées à l'encontre du juge chargé de l'enquête, M. Tarek Bitar, jusqu'à une demande de révocation désormais en attente, l'assemblée générale de la Cour de cassation compétente pour se prononcer étant elle-même paralysée, faute de quorum.

Le gouverneur de la Banque centrale pendant 30 ans, M. Riad Salamé, qui fait l'objet d'enquêtes pour corruption et enrichissement illicite et de sanctions de la part de plusieurs États, a fini par quitter ses fonctions le 31 juillet 2023 mais n'a pas été remplacé<sup>2</sup>, alors que le système financier libanais n'est pas stabilisé.

Quant à l'armée libanaise, pilier de l'État qui demeure dans un contexte régional particulièrement tendu, son commandant en chef, M. Joseph Aoun, devait quitter ses fonctions le 10 janvier 2024, alors que le poste de chef d'état-major appelé à assurer son intérim est également vacant depuis décembre 2022, laissant craindre la perspective d'un vide à la tête de l'armée. Un tel vide aurait été particulièrement dangereux dans le contexte actuel. Après le constat d'une situation de blocage au niveau du gouvernement, qui peine également à s'accorder sur la nomination d'un nouveau chef d'état-major, le Parlement libanais a finalement voté, le 15 décembre 2023, une loi permettant de proroger d'un an le mandat du commandant en chef de l'armée libanaise ainsi que celui des chefs des services de sécurité. Cette solution, qui permet d'éviter de déstabiliser l'armée libanaise à un moment de tensions, apparaît toutefois comme un pis-aller permettant de différer une nouvelle fois l'élection du Président de la République.

La Banque mondiale qualifiait en 2021<sup>3</sup> la crise actuelle de « *dépression délibérée* », les réponses politiques apportées étant délibérément inadéquates, en raison d'un manque de consensus politique à l'égard d'initiatives de politiques effectives et, *a contrario*, d'un consensus politique pour défendre un système économique en faillite, qui a profité à certains pendant longtemps.

---

<sup>2</sup> Le poste de gouverneur de la Banque centrale du Liban revient à un chrétien maronite. Le premier vice-gouverneur, chiite, M. Wassim Mansouri, assure l'intérim du gouverneur depuis le départ de M. Salamé.

<sup>3</sup> *Moniteur économique du Liban*, automne 2021.

Cette situation perdure hélas, au détriment de la population libanaise. Comme le souligne le Fonds monétaire international, « *le Liban se trouve à un carrefour dangereux et, sans réformes, il s'enlisera dans une crise interminable. La pauvreté et le chômage resteront élevés et le potentiel économique continuera de reculer. Un maintien du statu quo continuerait de saper la confiance dans les institutions du pays et de nouveaux retards dans la mise en œuvre des réformes maintiendraient l'économie en crise, avec des conséquences irrémédiables pour l'ensemble du pays, mais surtout pour les ménages à revenu faible à moyen* »<sup>4</sup>.

La France a apporté un soutien constant à la population libanaise, à son armée, à ses écoles, par le biais du fonds de soutien aux écoles chrétiennes d'Orient qui bénéficie en très grande majorité aux écoles libanaises<sup>5</sup>.

Elle a mobilisé la communauté internationale à de très nombreuses reprises. Elle contribue de manière directe, *via* l'action de l'Agence française de développement, à la remise en marche de certaines infrastructures essentielles, comme l'hôpital de la Quarantaine, mais aussi de manière indirecte *via* sa quote-part au financement du Fonds monétaire international<sup>6</sup> et de la Banque mondiale, bailleurs de fonds multilatéraux qui sont indispensables au redémarrage de l'économie libanaise, sous réserve que des réformes structurelles soient entreprises. Elle a aussi accueilli un nombre important de Libanais quittant leur pays en faillite<sup>7</sup>.

Le Président de la République a également dépêché au Liban l'ancien ministre de l'Europe et des affaires étrangères, M. Jean-Yves Le Drian, pour essayer de débloquer la situation politique et parvenir, enfin, à l'élection d'un Président de la République, première étape dans la remise en fonctionnement normal des institutions. Les résultats obtenus jusqu'à présent ont malheureusement été limités.

---

<sup>4</sup> Liban : Déclaration des services du FMI à l'issue de leur mission de 2023 au titre de l'article IV, 23 mars 2023.

<sup>5</sup> Fonds public-privé entre l'État français et l'Œuvre d'Orient créé en 2020, ouvert aux contributeurs extérieurs, ce fonds est venu en aide à des centaines d'écoles chrétiennes francophones au Liban, dès la rentrée 2020. Face à l'ampleur des besoins, les moyens consacrés à ce fonds ont été doublés en 2022, pour atteindre 4 millions d'euros par an. Les trois quarts de ces fonds soutiennent les écoles au Liban.

<sup>6</sup> La quote-part de la France au FMI s'élève à 4,51 %.

<sup>7</sup> Samir Ayoub, « Le Liban se vide de sa jeunesse », *Le Figaro*, 17 août 2022. Selon les chiffres-clés 2023 de Campus France (juin 2023), le nombre d'étudiants libanais en France représentait en 2021, avec 10 469 inscrits, le 9<sup>ème</sup> contingent d'étudiants étranger en France, en croissance de 94 % sur la période 2016-2021. Le nombre d'étudiants libanais a presque quadruplé (+ 286 %) en cinq ans dans les écoles de commerce et une très forte croissance de leur nombre est également enregistrée dans les écoles d'ingénieurs (+ 86 % sur la même période). Selon la fiche mobilité Liban publiée par Campus France en octobre 2023, leur nombre a encore augmenté au cours l'année 2022-2023, pour s'élever à 11 500, contre 5 665 en 2017-2018. Le nombre de visas délivrés pour études en France est passé de 2 652 en 2019 à 4 589 en 2022.

La société libanaise a su affronter avec un courage et une patience remarquables la situation difficile du Liban. Il est temps, désormais, que les responsables politiques du pays prennent leurs responsabilités et s'attaquent à la racine des problèmes, en commençant par remettre les institutions en ordre de marche.

Le Président de l'Assemblée nationale du Liban, M. Nabih Berry, a annoncé l'organisation de séances électorales ouvertes, précédées d'un dialogue élargi réunissant les chefs des groupes parlementaires dans l'hémicycle pendant sept jours, afin de parvenir à un consensus sur un candidat. Cette démarche, qui pouvait laisser enfin entrevoir une issue favorable, a hélas été ajournée du fait de l'attaque terroriste menée par le Hamas contre Israël et de la riposte israélienne dans la bande de Gaza.

Dans une interview accordée au journal *Le Figaro*, le Premier ministre démissionnaire, M. Najib Mikati, relevait que « *Le Liban a tous les moyens de sa résurrection, il ne tient qu'à sa classe politique de le permettre* »<sup>8</sup>.

La remise en ordre institutionnelle apparaît encore plus urgente aujourd'hui, alors que les attaques terroristes commises par le Hamas contre Israël et le soutien apporté par le Hezbollah au Hamas, matérialisé par des échanges de tirs à la frontière israélo-libanaise, présentent un risque sérieux pour le pays.

La situation tendue à la frontière entre le Liban et Israël fait également courir un risque supplémentaire<sup>9</sup> aux militaires de la Force intérimaire des Nations unies au Liban (FINUL), à laquelle participe un important contingent français de plus de 700 soldats.

La présente proposition de résolution appelle les responsables politiques libanais à agir rapidement pour remettre les institutions en ordre de marche et invite le Gouvernement français à poursuivre les efforts diplomatiques engagés, en activant tous les leviers nécessaires.

---

<sup>8</sup> *Le Figaro*, 18 septembre 2023.

<sup>9</sup> *Les soldats de la FINUL agissent dans un contexte difficile, mis en évidence par l'attaque subie par des casques bleus le 14 décembre 2022, qui avait causé la mort d'un soldat irlandais.*

Elle appelle les responsables politiques du Liban à ne pas laisser entraîner le pays dans un conflit avec Israël. Elle juge également nécessaire qu'à la suite de l'accord signé le 27 octobre 2022 concernant la délimitation de la frontière maritime entre le Liban et Israël, un accord soit également trouvé concernant la frontière terrestre, selon les principes et éléments définis par la résolution 1701 (2006) du Conseil de sécurité des Nations Unies<sup>10</sup>.

Elle rappelle qu'après la résolution 1559 (2004)<sup>11</sup> qui demandait la dissolution de toutes les milices armées, la résolution 1701 (2006) demande une zone d'exclusion des personnels armés non autorisés entre la Ligne bleue et le Litani et réaffirme que seul l'État libanais doit être autorisé à détenir des armes et à exercer son autorité au Liban. Elle constate que le Hezbollah n'a pas déposé les armes.

---

<sup>10</sup> *Le paragraphe 8 de la résolution 1701 (2006), adoptée à l'occasion de la guerre de 2006, « lance un appel à Israël et au Liban pour qu'ils appuient un cessez-le-feu permanent et une solution à long terme fondés sur les principes et éléments suivants :*

- Strict respect par les deux parties de la Ligne bleue ;
- Adoption d'un dispositif de sécurité qui empêche la reprise des hostilités, notamment établissement, entre la Ligne bleue et le Litani, d'une zone d'exclusion de tous personnels armés, biens et armes autres que ceux déployés dans la zone par le Gouvernement libanais et les forces de la FINUL autorisées en vertu du paragraphe 11 ;
- Application intégrale des dispositions pertinentes des Accords de Taëf et des résolutions 1559 (2004) et 1680 (2006) qui exigent le désarmement de tous les groupes armés au Liban, afin que, conformément à la décision du Gouvernement libanais du 27 juillet 2006, seul l'État libanais soit autorisé à détenir des armes et à exercer son autorité au Liban ;
- Exclusion de toute force étrangère au Liban sans le consentement du Gouvernement libanais ;
- Exclusion de toute vente ou fourniture d'armes et de matériels connexes au Liban, sauf celles autorisées par le Gouvernement libanais ;
- Communication à l'ONU des cartes des mines terrestres posées au Liban encore en la possession d'Israël ; »

<sup>11</sup> *La résolution 1559 (2004) demandait « à nouveau que soient strictement respectées la souveraineté, l'intégrité territoriale, l'unité et l'indépendance politique du Liban, placé sous l'autorité exclusive du Gouvernement libanais s'exerçant sur l'ensemble du territoire libanais » ; demandait « instamment à toutes les forces étrangères qui y sont encore de se retirer du Liban » ; demandait « que toutes les milices libanaises et non libanaises soient dissoutes et désarmées » et soutenait « l'extension du contrôle exercé par le Gouvernement libanais à l'ensemble du territoire du pays ».*



## **Proposition de résolution relative à la situation du Liban et à la perspective de sortie de crise**

- ① Le Sénat,
- ② Vu l'article 34-1 de la Constitution,
- ③ Vu la Constitution du Liban,
- ④ Vu la résolution 1559 (2004) adoptée le 2 septembre 2004 par le Conseil de sécurité des Nations Unies,
- ⑤ Vu la résolution 1701 (2006) adoptée le 11 août 2006 par le Conseil de sécurité des Nations Unies,
- ⑥ Vu les engagements pris lors de la Conférence économique pour le développement par les réformes et avec les entreprises (CEDRE) du 6 avril 2018,
- ⑦ Vu le Cadre pour la réforme, le relèvement et la reconstruction du Liban (Cadre 3RF) du 4 décembre 2020,
- ⑧ Vu les engagements pris lors des réunions du groupe international de soutien au Liban des 11 décembre 2019, 23 septembre 2020 et 19 mai 2021 et des conférences internationales de soutien à la population du Liban des 9 août 2020, 2 décembre 2020 et 4 août 2021,
- ⑨ Vu le soutien apporté par le fonds « Écoles chrétiennes francophones d'Orient »,
- ⑩ Vu les rapports des missions d'observation électorale des élections législatives au Liban du 15 mai 2022 établis par l'Organisation internationale de la francophonie et par l'Union européenne,
- ⑪ Vu le rapport de la Banque mondiale intitulé Lebanon Economic Monitor, « *The Normalization of Crisis Is No Road for Stabilization* », publié le 16 mai 2023,
- ⑫ Vu la déclaration des services du Fonds monétaire international (FMI) du 23 mars 2023, à l'issue de leur mission de 2023 au titre de l'article IV des statuts du Fonds, et le rapport final publié le 29 juin 2023,
- ⑬ Vu l'audit flash de la Cour des comptes, « L'aide apportée par l'État au Liban depuis 2020 – exercices 2020-2022 », juin 2023,
- ⑭ Vu la décision (PESC) 2023/1519 du Conseil du 20 juillet 2023 concernant des mesures restrictives eu égard à la situation au Liban,

- ⑮ Vu le rapport de l'Agence des Nations Unies pour les réfugiés intitulé « Tendances mondiales – déplacement forcé en 2022 », publié le 14 juin 2023,
- ⑯ Vu la résolution S/RES/2695 (2023) du Conseil de sécurité des Nations Unies du 31 août 2023 prorogeant d'un an, jusqu'au 31 août 2024, le mandat de la Force intérimaire des Nations Unies au Liban (FINUL),
- ⑰ Considérant que le Liban traverse une crise financière, économique, sociale et politique d'une extrême gravité ;
- ⑱ Considérant que la livre libanaise a perdu 98 % de sa valeur et que le blocage des comptes bancaires, associé à une pratique de « *haircut* », a conduit à plonger les déposants dans de graves difficultés ;
- ⑲ Considérant que les prix de l'électricité, du gaz, de l'eau, de l'essence et des médicaments ont connu une très forte inflation et que la dégradation de la situation économique a eu pour effet de plonger une part importante de la population libanaise dans une extrême pauvreté ;
- ⑳ Considérant que cette situation met à mal l'éducation de nombreux jeunes et qu'elle a conduit une partie de la jeunesse et des forces vives du pays à quitter le Liban ;
- ㉑ Considérant la faillite des services publics au Liban ;
- ㉒ Considérant les blocages auxquels est confronté le système judiciaire libanais, tant pour faire la lumière sur l'explosion survenue le 4 août 2020 au port de Beyrouth que sur les conditions ayant conduit à l'effondrement du système financier libanais ;
- ㉓ Considérant l'enjeu que représente pour le Liban l'accueil massif de réfugiés venant de Syrie et les tensions traversant la société libanaise qui en résultent ;
- ㉔ Considérant que les élections législatives du 15 mai 2022 ont entraîné une modification des équilibres politiques au sein de l'Assemblée nationale libanaise ;
- ㉕ Considérant que le Gouvernement libanais est considéré comme démissionnaire et ne peut qu'expédier les affaires courantes depuis cette date ;
- ㉖ Considérant que le mandat de Président de la République libanaise de M. Michel Aoun s'est achevé le 31 octobre 2022, que l'Assemblée nationale libanaise n'a pas été en mesure depuis lors d'élire un successeur et que cette situation est préjudiciable au fonctionnement des institutions libanaises et à la crédibilité du pays sur la scène internationale ;

- ②⑦ Considérant que les élections municipales, qui auraient dû se tenir au printemps 2022, ont été reportées à deux reprises, alors qu'elles sont un élément essentiel de la démocratie locale ;
- ②⑧ Considérant que le mandat de gouverneur de la Banque centrale du Liban est vacant depuis la cessation de fonctions de M. Riad Salamé, alors que le pays connaît une crise financière sans précédent ;
- ②⑨ Considérant que le mandat du commandant en chef de l'armée libanaise, qui devait quitter ses fonctions le 10 janvier 2024, a été prorogé d'un an par une loi votée par le Parlement libanais le 15 décembre 2023, alors que le poste de chef d'état-major reste vacant à cette date, dans un contexte préoccupant sur le plan sécuritaire ;
- ③⑩ Considérant d'une part, que les résolutions 1559 (2004) et 1701 (2006) du Conseil de sécurité des Nations Unies demandent le désarmement de tous les groupes armés au Liban, afin que seul l'État libanais soit autorisé à détenir des armes et à exercer son autorité au Liban, et, d'autre part, que le Hezbollah n'a pas déposé les armes ;
- ③⑪ Considérant que la résolution 1701 (2006) du Conseil de sécurité des Nations Unies demande l'établissement, entre la Ligne bleue et le Litani, d'une zone d'exclusion de tous personnels armés, biens et armes autres que ceux déployés dans la zone par le Gouvernement libanais et les forces de la Force intérimaire des Nations Unies pour le Liban (FINUL) ;
- ③⑫ Affirme l'attachement de la France à l'unité, à l'intégrité territoriale, à la souveraineté et à l'indépendance politique du Liban à l'intérieur de ses frontières internationalement reconnues ;
- ③⑬ Salue l'engagement constant de la France aux côtés du Liban et souligne le caractère essentiel de l'aide internationale pour le redressement durable du pays ;
- ③⑭ Souligne néanmoins que la remise en ordre de marche d'institutions crédibles, le respect de l'État de droit, l'indépendance du système judiciaire et l'engagement à mener des réformes structurelles pour remédier aux faiblesses constatées par les bailleurs internationaux depuis de nombreuses années sont des conditions indispensables pour le redressement du pays et sa cohésion ;
- ③⑮ Affirme que la paralysie institutionnelle dans laquelle le Liban est plongé depuis plusieurs mois et l'absence de mise en œuvre des réformes nécessaires nuisent gravement à la population et au potentiel économique du pays ;

- ③⑥ Souligne que la société libanaise a su affronter avec un courage et une patience remarquables la situation difficile que connaît le pays ;
- ③⑦ Regrette vivement le blocage du processus de reconstitution des institutions par certaines forces politiques libanaises ;
- ③⑧ Juge indispensable que l'élection d'un Président de la République puis la désignation d'un gouvernement de plein exercice interviennent dans les meilleurs délais ; estime également nécessaire que les élections municipales puissent ensuite être organisées rapidement ;
- ③⑨ Souligne l'importance de procéder rapidement aux nominations requises pour assurer le bon fonctionnement de la Banque centrale du Liban, de l'armée libanaise et du système judiciaire ;
- ④① Juge indispensable de lutter contre la culture de l'impunité qui s'est développée au Liban ; considère nécessaire, en particulier, que des enquêtes transparentes, indépendantes, neutres et efficaces sur l'explosion du port de Beyrouth, sur la faillite du système financier libanais ainsi que sur la responsabilité singulière et les pratiques de l'ancien gouverneur de la Banque centrale du Liban permettent d'établir des responsabilités et d'adopter des sanctions adaptées ;
- ④② Considère donc essentiel que les procédures judiciaires en cours, au Liban et dans d'autres États, ne soient pas entravées afin qu'elles puissent aboutir dans les meilleurs délais et, qu'à cette fin, tout soit mis en œuvre pour favoriser leur avancement ;
- ④③ Relève le défi économique et sociétal que représente l'accueil en très grand nombre de réfugiés provenant de Syrie, qui s'ajoute à un nombre également important de réfugiés issus de Palestine, faisant du Liban le pays, avec la Jordanie, qui accueille le plus de réfugiés par rapport à sa population nationale ; souligne les tensions, encore exacerbées par l'effondrement économique du pays, que cette présence occasionne ; se montre attentif aux enjeux démographiques qui en découlent ; considère que cette situation ne peut perdurer indéfiniment ;
- ④④ Appelle les responsables politiques du Liban à ne pas laisser entraîner le pays dans un conflit avec Israël ; juge nécessaire qu'à la suite de l'accord signé le 27 octobre 2022 concernant la délimitation de la frontière maritime entre les deux États, un accord soit également trouvé concernant la frontière terrestre, selon les principes et éléments définis par la résolution 1701 (2006) du Conseil de sécurité des Nations Unies ;

- ④④ Invite le Gouvernement à poursuivre l'action diplomatique engagée afin de permettre le rétablissement d'institutions pleinement fonctionnelles, à même de conduire le redressement du Liban, et de contribuer à l'établissement d'une solution de long terme avec Israël ;
- ④⑤ Juge nécessaire que l'Union européenne ait recours à tous les instruments d'action dont elle dispose pour contribuer à une sortie de crise durable, en particulier la décision (PESC) 2023/1519 du Conseil du 20 juillet 2023 concernant des mesures restrictives eu égard à la situation au Liban ; appelle en conséquence le Gouvernement à agir au sein du Conseil pour que celui-ci impose des sanctions ciblées à l'encontre des personnes impliquées dans des malversations financières graves, de celles qui font obstacle aux enquêtes sur la corruption et sur l'explosion du port de Beyrouth, et de celles portant atteinte au bon déroulement du processus démocratique et électoral ;
- ④⑥ Fait valoir auprès du Gouvernement la nécessité d'agir auprès du Fonds monétaire international et de la Banque mondiale pour que ces organismes renforcent la pression sur les autorités libanaises et veillent à ce que l'aide qu'ils accordent serve directement les intérêts de la population libanaise.