

Quand les pouvoirs local et régional sont en conflit

Le Liban a un système de gouvernement divisé où les élections mettent en évidence la représentation sectaire, la fragilité de la cohésion nationale et les coûts de médiation externe.

Tamirace Fakhoury

Les élections présidentielles du Liban devaient avoir lieu le 25 mai 2014, le jour où le mandat de six ans du président Michel Sleiman prenait fin. Mais les deux coalitions politiques rivales – la coalition pro-syrienne du 8-Mars et la coalition anti-syrienne du 14-Mars – n’ont pas réussi à élire un candidat dans les délais constitutionnels prévus.

Au cours de la première séance parlementaire fixée le 23 avril 2014 pour élire le président, aucun candidat n’obtenait une majorité des deux tiers au Parlement de 128 sièges. Le leader des Forces libanaises, Samir Geagea (candidat de la coalition anti-syrienne du 14-Mars et critique bien connu de la faction militaire du Hezbollah), ne remportait que 48 votes (86 étaient nécessaires). Soutenu par les parlementaires du leader druze Walid Joumblatt, le candidat de consensus, Henri Helou, obtenait 16 votes. Les parlementaires de la coalition pro-syrienne du 18-Mars ont voté blanc. Il convient de signaler que le candidat potentiel aux élections présidentielles, Michel Aoun, leader du Mouvement patriotique libre, s’était abstenu de présenter officiellement sa candidature s’il n’y avait pas de consensus sur sa nomination. Mais selon de nombreux observateurs, le passé politique de Michel Aoun était aussi controversé que celui de Geagea.

Lors des séances ultérieures tenues avant la fin du mandat de Sleiman, le Parlement n’arrivait pas non plus à un quorum en raison du boycott de la coalition du 8-Mars. Exerçant leurs pouvoirs de veto, les parlementaires de la coalition dirigée par le Hezbollah ont cherché à faire pression sur le 14-Mars afin qu’elle délibère sur un candidat de consensus au lieu de soutenir Geagea. En contrepartie, la coalition du 14-Mars, désapprouvant ce que ses membres percevaient comme une utilisation illimitée et hostile du pouvoir de veto, accusait le 8-Mars de saper le processus électoral.

Avec le recul, le processus qui a précédé les élections présidentielles de 2014 du Liban ressemble plus à une tactique de surenchère opaque qu’à une compétition électorale démocratique. Il s’agit d’une étape cruciale révélatrice des dilemmes inhérents de la politique libanaise basée

sur la politique sectaire. Pourquoi ? Comment interpréter cet épisode de l’histoire tumultueuse du Liban ? Et dans une perspective plus large, que nous indique l’histoire libanaise sur les dilemmes des élections présidentielles, dans les systèmes basés sur des critères sectaires ?

Le contexte des élections présidentielles

Au cours des derniers mois, Beyrouth, mais aussi Damas et Le Caire se sont préparés aux élections présidentielles. Alors que les élections en Syrie et en Égypte ont une signification symbolique profonde dans le contexte des événements qui ont secoué ces deux pays depuis 2011, on ne s’attendait pas trop à ce qu’au Liban elles puissent altérer la scène politique. Cependant, les élections présidentielles de 2014 ne consistaient pas uniquement à élire un représentant libanais de la communauté chrétienne maronite, mais elles avaient aussi des ramifications internes et externes qui peuvent être résumées de la manière suivante.

Premièrement, la course à la présidence reflète la complexité et la fluidité des modèles de formatin des coalitions intersectaires qui ont une influence sur les structures du pouvoir au Liban.

Deuxièmement, elle révèle des relations tendues entre les accords sectaires pour le partage du pouvoir et les processus démocratiques. Le président est censé être élu à l’issue d’élections compétitives à l’Assemblée nationale. Mais dans la pratique, la nature des pactes sectaires libanais exige que les parlementaires parviennent à un compromis sur le candidat. Ce compromis ne dépend pas seulement des leaders nationaux libanais mais aussi de leurs alliés étrangers. Dans ce contexte, les défis de la négociation et le fardeau des disputes entravent le processus électoral.

Et troisièmement, bien que la petite république n’ait pas connu de révoltes en 2011, elle a subi les conséquences des transformations environnantes et, en particulier, le conflit syrien. Les élections présidentielles du Liban offrent donc beaucoup d’informations sur l’in-

Tamirace Fakhoury, professeure adjointe de Sciences Politiques de l’Université américaine du Liban et enseignante invitée aux sessions d’été de l’Université de Californie à Berkeley.

fluence que les puissances étrangères maintiennent sur les pouvoirs locaux. Elles révèlent aussi quelles sont les puissances qui ont des intérêts au Liban comme une extension géopolitique de la crise syrienne.

La politique sectaire du Liban

Il est communément admis que dans la majorité des démocraties, les élections sont le meilleur moyen d'exprimer la volonté populaire et de garantir la stabilité du contrat social qui renforce les liens unissant les citoyens. Cependant, les élections présidentielles et parlementaires continuent à jouer un rôle controversé dans les sociétés de l'après-guerre dans lesquelles les processus concurrentiels de démocratisation constituent un problème pour le maintien de la paix entre les différents groupes électeurs. Cette relation à double tranchant entre les élections et la gestion du conflit démocratique a été amplement étudiée dans la littérature savante. En théorie, les processus électoraux correctement conçus contribuent à éviter les tensions et à s'attaquer aux racines de la violence. Ils permettent par exemple aux partis en conflit de s'intégrer dans le processus politique. Dans la pratique, aussi bien les élections présidentielles que les parlementaires ont transmis un legs inégal dans les pays en situation d'après-guerre. Dans certains cas, elles n'étaient qu'une farce. Dans d'autres, elles fonctionnent comme des références de polarisation.

Le Liban est un exemple de ce dernier cas. Dans un système de gouvernement divisé où les postes politiques sont répartis à égalité entre des groupes ethniques et religieux, des élections présidentielles ou parlementaires mettent en évidence plusieurs dilemmes : le problème de la représentation sectaire, la fragilité de la cohésion nationale et les coûts de médiation externe pour sortir de l'impasse.

Le Liban est une société multi-sectaire composée de 18 groupes chrétiens et musulmans reconnus. Son système politique doit être considéré comme un exemple de partage des pouvoirs ou comme un consociationalisme organisé en fonction des divisions ethno-religieuses. D'un point de vue théorique, dans ce type de système, le comportement coopératif des leaders politiques devrait résoudre les différends liés à la sociologie politique divisée du pays. Les leaders doivent représenter les différents groupes sociaux et s'efforcer à établir des alliances entre eux pour contribuer au double résultat de la démocratie et du partage des pouvoirs. Mais dans la pratique, le système du Liban s'est énormément écarté de ce modèle consociationaliste normatif.

Le système dépend fortement d'une coalition exécutive où le président est forcément maronite, le premier ministre est sunnite et le porte-parole du Parlement est chiite. Depuis l'indépendance du Liban en 1943, les fonctions du président maronite dans ce système ont subi

plusieurs modifications fondamentales. La première république de 1943 reconnaissait la primauté du président maronite et lui accordait d'importantes prérogatives. Par exemple, avant la guerre civile de 1975-1990, le président pouvait nommer le premier ministre et les membres de son cabinet. Selon certaines écoles de pensée, ceci a été un élément déclenchant de conflit important et l'hostilité d'autres groupes de la communauté, ce qui s'est terminé par une guerre intestine. Suite au conflit, l'accord de Taëf de 1989 prétendait rectifier ce déséquilibre en réduisant les pouvoirs du président. Il attribuait plus de pouvoir au premier ministre sunnite et au porte-parole chiite du Parlement. Il prévoyait en outre un conseil des ministres plus fort, représentant plusieurs courants politiques et sectaires.

Malgré cela, cet accord a réaffirmé le sentiment général d'*ihbat*, ou de marginalisation, chrétienne. Par ailleurs, les affrontements les plus importants entre les trois plus hautes fonctions de l'exécutif ont sapé la capacité de partage du pouvoir des coalitions libanaises pour agir comme des espaces politiques efficaces.

Une république polarisée

Pour comprendre les dilemmes qui sous-tendent les élections présidentielles du Liban en 2014, il est nécessaire de réaliser une analyse multi-niveaux. D'une part, il faudrait tenir compte de la distribution sectaire du pouvoir dans le contexte des communautés mécontentes. Il faudrait aussi examiner l'interaction entre le Liban et la région, dans la situation postérieure à 2011.

La récupération du Liban après la guerre civile a été chargée de défis : parvenir à une réconciliation entre les différentes communautés, renforcer les faibles niveaux de cohésion nationale et garantir que les conflits régionaux n'aggravent pas les tensions intersectaires à travers le prisme des mandataires locaux.

Le petit système de gouvernement a traversé un tournant décisif en 2005. Les divisions croissantes qui mijotaient depuis l'an 2000 sur le rôle hégémonique militaire et politique de la Syrie au Liban se sont cristallisées en deux visions contradictoires de la construction de l'État. Suite au prolongement inconstitutionnel du mandat de l'ancien président Emile Lahoud et l'assassinat de l'ancien premier ministre Rafiq Hariri en février 2005, les manifestations anti-syriennes ont agité le pays pendant deux mois et, sous la forte pression internationale, elles ont abouti au retrait des troupes syriennes. Depuis lors, le Liban est divisé en deux grandes coalitions politiques.

Dirigés par le mouvement chiite du Hezbollah, le Parti de Dieu, les pro-syriens ou la coalition du 8-Mars ont tenté d'harmoniser la trajectoire politique du Liban avec le régime syrien. Ils ont défendu aussi la branche militaire du Hezbollah comme une nécessité régionale. Par ailleurs, ils ont condamné la politisation du Tribunal



Des réfugiés syriens, partisans d'Al Assad, se dirigent vers l'ambassade pour voter aux élections syriennes. Zahrani, près de Sidon. 28 mai 2014. /MAHMOUD ZAYYAT/AFP/GETTY IMAGES

Spécial pour le Liban, créé pour poursuivre les responsables de l'assassinat de Rafiq Hariri.

Tout à fait à l'opposé, la coalition anti-syrienne du 14-Mars – dirigée par le groupe sunnite, le Mouvement du Futur – soutient que le Liban se détache du régime de Bachar el Assad. Elle considère que l'arsenal du Hezbollah est un élément qui porte atteinte au monopole d'État sur la violence légitime. Elle maintient aussi des liens étroits avec l'Occident et l'Arabie saoudite.

Au milieu de cette croissante polarisation depuis 2005, les élections présidentielles et parlementaires ont traversé des moments critiques. Deux exemples méritent d'être mentionnés.

À la fin du mandat du président pro-syrien Lahoud en 2007, le Liban a plongé dans une crise qui s'est terminée par l'accord de Doha en 2008, qui a permis d'élire le président Michel Sleiman comme candidat de consensus après des mois de vacance présidentielle. Par l'entremise d'une médiation externe, l'accord atteignait l'objectif – quoique temporairement – de calmer les fortes tensions entre les coalitions du 8-Mars et du 14-Mars et de venir à bout de l'impasse de la présidence.

En 2013, les élections parlementaires ont été suspendues car on estimait que les répercussions de la crise syrienne sur le sol libanais seraient trop graves pour convoquer des élections. En effet, les discordes entre les deux coalitions rivales n'avaient cessé d'augmenter depuis la répression brutale menée contre le soulèvement de la part du régime syrien. Au cœur du problème se trouvait l'implication controversée du Hezbollah en Syrie, en défense du régime d'Al Assad.

Dans ces conditions, il ne faut pas s'étonner que la période préélectorale de 2014 représente un autre moment de polarisation. Ses répercussions créatrices de division sont dues à la nature des alignements que le futur président effectuerait dans le partage millimétrique du pouvoir au Liban. Dans cette perspective, de nombreuses questions polémiques ont été soulevées au cours des mois derniers : quelle vision adoptera le président en matière d'édification de l'État ? Sera-t-il plus proche de la coalition du 14-Mars ou sera-t-il « ami de la résistance » ? Tentera-t-il de jeter un pont pour combler le fossé entre les deux coalitions ? Si tel est le cas, quelle marge de manœuvre aura-t-il ? Et où posi-

tionnera-t-il les communautés chrétiennes du Liban au sein d'une lutte plus large entre les sunnites et les chiïtes ? Si la décision finale retombe sur un candidat de consensus, cela signifie-t-il que la plus haute fonction de l'exécutif chrétien sera réduite à une simple figure décorative ?

Comme le consensus a été contrecarré par la polarisation de la politique libanaise, la médiation externe s'est avérée inévitable. En effet, bien que des puissances comme la France, les États-Unis et l'Arabie saoudite demandaient en avril et en mai 2014 une présidence « fabriquée au Liban », des négociations en coulisse avec des puissances étrangères pour sortir de l'impasse avaient fait naître beaucoup d'espoirs. Au cours de cette période, beaucoup se demandaient si un rapprochement irano-saoudien pourrait atténuer les tensions inter-libanaises au sujet de la fonction maronite et si cela entraînerait une avancée électorale.

Qu'en est-il de la sphère publique dans un système politique dominé par l'élite ?

Tandis que les dimensions géostratégiques de la présidence libanaise en 2014 occupaient le devant de la scène, peu d'attention était accordée au rôle et aux perceptions des citoyens libanais.

Au cours de l'après-guerre, les analystes ont très souvent critiqué le fait que la volonté populaire n'avait pas disposé d'un espace de délibération pour faire entendre sa voix au milieu des luttes des élites pour le pouvoir. En effet, au cours de la période préélectorale de 2014, de dures critiques avaient été soulevées parmi la société civile sur le fait de savoir dans quelle mesure les négociations de l'élite reflétaient l'opinion populaire des Libanais. Par exemple, le manque de transparence concernant les critères d'éligibilité des présidents avait été particulièrement ciblé. On estimait que ceux-ci étaient relégués au second plan pour donner la priorité aux critères de consensus, dictés par des considérations pragmatiques sur la sécurité et les problèmes géopolitiques du Liban. Ces critères sur le consensus pourraient être représentés par l'équation suivante : le président ne doit ni être provocant vis-à-vis de l'arsenal du Hezbollah ni vis-à-vis du régime syrien et il doit en même temps essayer de sauvegarder la politique de dissociation du Liban de la crise syrienne. Ces restrictions laissent de côté, par exemple, les radicaux chrétiens qui ne veulent pas agir dans les limites de ce cadre.

Lors de conversations que j'ai eues avec des citoyens libanais, beaucoup déplorent que les critères d'élection du président ne dépendent pas du programme qu'il présente pour renforcer des institutions fragiles et remédier aux inégalités socioéconomiques. Bon nombre d'entre eux mettent également en doute l'utilité du processus électoral, car les consultations secrètes sont celles qui, en fait, déterminent les résultats électoraux.

Les entretiens que j'ai eus ont aussi mis en exergue que l'opinion publique est partagée quant à l'importance de la présidence libanaise en 2014. Certains remettent en cause l'élection d'un homme chrétien accommodant et neutre et perçoivent cette stratégie comme un nouveau coup à la communauté chrétienne qui, après la guerre, a vu son rôle s'éclipser peu à peu à cause des divisions entre les sunnites et les chiïtes. D'autres au contraire, mettent en garde contre le risque de l'élection d'un radical combatif à un moment où le Liban traverse une période d'agitation interne et régionale.

Les dilemmes des élections présidentielles libanaises de l'après-guerre

L'impasse des élections présidentielles a prouvé une fois encore la nécessité de réformer un système claudiquant qui porte les loyautés et les alliances secrètes au premier rang au détriment des projets nationaux. Dans un système de gouvernement aussi divisé, les dirigeants sectaires cherchent une validation des puissances étrangères pour consolider leur leadership. Ils font aussi appel au soutien extérieur comme mécanisme d'arbitrage quand les délibérations stagnent.

En effet, selon certains analystes, la vacance du pouvoir présidentiel reflète une position d'attente de la part du Liban en vue des élections présidentielles de la Syrie au mois de juin. Pour d'autres, la situation nationale est représentative des luttes régionales pour le pouvoir dans le contexte arabe postérieur à 2011. De ce point de vue, des pays comme l'Iran et la Russie seraient favorables à un candidat de consensus au Liban plutôt qu'à un candidat radical s'opposant au soutien apporté par le Hezbollah au régime de Bachar Al Assad.

Dans ce contexte, quel rôle peuvent jouer les acteurs internationaux comme l'Union européenne dans la stimulation des futures élections présidentielles au Liban sur le plan de la réforme, de la représentativité et de l'institutionnalisation ?

Par une politique européenne de voisinage (PEV) et le Service Européen pour l'Action Extérieure (SEAE), les états-membres de l'UE pourraient inciter les politiciens libanais à mener à bien des élections présidentielles « faites maison ». Ils pourraient aussi encourager des processus de consultation interrégionaux incluant des représentants de l'État et des acteurs non étatiques. Ces processus de consultation pourraient délibérer sur diverses formes possibles de réduire la dépendance libanaise des agents extérieurs et élaborer des réflexions basées sur des recherches en matière de consolidation de la primauté des institutions et des allégeances intercommunautaires face aux liens de clientèle et aux projets politiques d'exclusion. ■