



MAISON  
DU FUTUR

# POLICY PAPER

—N°2—

AOÛT 2016

L'ÉLECTION  
PRÉSIDENTIELLE AU  
LIBAN : L'ÉCHÉANCE DE  
TOUS LES DANGERS ?

*JOSEPH MAÏLA*



Konrad  
Adenauer  
Stiftung





## L'ÉLECTION PRÉSIDENTIELLE AU LIBAN : L'ÉCHÉANCE DE TOUS LES DANGERS ?

De toutes les impasses qui affectent le système politique libanais, celle qui touche au blocage de l'élection présidentielle est la plus grave. Depuis deux ans, aucune séance présidentielle dédiée au choix d'un successeur au président sortant Michel Sleiman n'a pu se tenir. Alors que la Constitution libanaise fait de l'élection d'un président une priorité et un impératif exigeant que se tiennent sans délai des réunions de la Chambre des députés en vue de la désignation du plus haut magistrat de l'État, nombre de séances se sont succédées sans qu'un quorum n'ait été réuni. Tout s'est passé jusque-là comme si une force de blocage supérieure empêchait qu'une séance parlementaire puisse avoir lieu sans qu'un candidat n'ait été agréé au préalable. L'élection

n'aurait été dans ce cas qu'une simple formalité, un consensus ayant été trouvé avant que les députés ne se rendent à la Chambre et déposent leur bulletin dans l'urne. Cette impasse institutionnelle ajoute au dysfonctionnement général du système politique. En effet, le gouvernement présidé par le Premier ministre Tammam Salam est, de par la Constitution, investi depuis le 25 mai 2014, date de départ du président de la République, de la compétence de le représenter collectivement dans ses rôles et fonctions. Sur la manière d'assurer cette disposition constitutionnelle compliquée, voire impossible à mettre en œuvre dans un cadre aussi éclaté que celui du pouvoir libanais, le pouvoir exécutif va se diviser et se saboter lui-même, si l'on peut dire. À vrai dire, outre les

motifs de discorde politique, les sombres disputes sur les prébendes et attributions de privilèges de toute sorte ont achevé de discréditer la fonction exécutive ajoutant à la vacance du pouvoir un caractère de quasi-fermeture de l'ensemble institutionnel tout entier.

### **Blocages et impasses : réalités et nuances**

Pour être vraie cette analyse nécessite, toutefois, qu'on prenne en compte certains éléments qui permettent de nuancer le tableau d'ensemble.

En premier lieu, la vacance du pouvoir présidentiel au Liban n'a rien d'exceptionnel. Certes, celle d'aujourd'hui est la plus longue de l'histoire politique libanaise, mais elle dénote de manière alarmante les difficultés d'un système politique tendu à l'extrême du fait de polarisations antagonistes et radicales. Elle pose la question à répétition de savoir si le système

communautaire est encore apte à assurer sa propre pérennité et à honorer les échéances cruciales qui sont au fondement de sa légitimité. Il reste qu'effectivement aucune élection présidentielle, sauf deux, ne s'est déroulée sans vacance, très courte comme en 1952 (quatre jours) ou longue comme celle qui aujourd'hui bat tous les records de longévité (plus de deux ans) mais d'autres encore comme à la fin du mandat du président Amine Gemayel en 1988 (408 jours), ou à la fin du mandat du président Émile Lahoud en 2007 en attendant l'élection du général Michel Sleiman en 2008 (184 jours). Seules les élections présidentielles de 1964 et de 1970 se sont déroulées en leur temps sans accroc et hors de toute présence étrangère. Ces reports endémiques d'échéances ne font pas douter seulement du fonctionnement régulier des institutions, elle pointe la

dégradation institutionnelle de l'État dans laquelle les organes de régulation de l'ordre politique deviennent des otages et des instruments des politiques partisans. Les tensions entre les différentes instances de l'État sont la répercussion de différends entre les factions politiques. Le système communautaire a cette particularité de conduire directement des disputes politiques au grippage institutionnel vu qu'à la tête des institutions de l'État le confessionnalisme politique installe des dirigeants ou des hommes publics supposés représenter leur communauté. Dès lors, les institutions servent de levier de pouvoir partisan et leur fonctionnement d'armes politiques dans la confrontation et le débat publics.

En second lieu, toutefois, toute la vie politique n'est pas pour autant entièrement paralysée. Le système libanais

est avant tout un système fondé sur le dialogue et une poursuite jamais arrêtée de la discussion politique en vue de trouver des solutions, en réalité en vue de parvenir à de nouveaux équilibres au sein des élites dirigeantes du moment. Cette logique du compromis suppose des canaux ouverts, des échanges et la poursuite de discussions sans cesse poursuivies, arrêtées et à nouveau continuées. Dans des périodes de rupture du dialogue dit national des décisions ponctuelles peuvent même être prises lorsque par exemple la nécessité budgétaire l'impose ou que des nominations de hauts fonctionnaires deviennent impérieuses. De manière plus formelle, les dirigeants libanais ont renoué avec l'incessant dialogue national interrompu en 2006. En effet, à partir de septembre 2008, les réunions de dialogue national stipulées par l'accord

de Doha signé entre quatorze factions et partis politiques libanais ont repris. C'est la signature de l'accord de Doha qui avait permis, grâce à la médiation du Qatar, l'élection du président Michel Sleiman. Ce dialogue national reste encore à l'ordre du jour après le départ du président Sleiman. Le président de l'Assemblée nationale Nabih Berri convoque régulièrement les protagonistes de la crise à reprendre le dialogue. Les discussions n'ont toutefois pas abouti jusque-là à un résultat tangible dont l'élection du président de la République et une entente sur les principes d'une nouvelle loi électorale auraient été la traduction. La crise continue donc. Et le dialogue national aussi.

Dans cette perspective, on voit aisément qu'une approche strictement constitutionnaliste de la réalité politique libanaise échoue à saisir l'essentiel. Dans le cadre actuel de blocage du système

institutionnel, sans président de la République, sans gouvernement autre que de transition, lui-même issu d'un parlement qui a autoprorogé sa mandature, la question de la légitimité du pouvoir se pose de manière aiguë. Force est cependant de constater que, dans le même temps, s'est tenue, entre le 8 et le 22 mai 2016, une consultation électorale pour désigner des élus municipaux. Alors que l'élection présidentielle paraît difficile, soumise par les candidats potentiels à des exigences de tous ordres, alors que des élections législatives n'ont pu se tenir, voilà que des élections municipales se déroulent sans incidents notables ou contestation majeure des résultats. Comment expliquer ce paradoxe dont l'aspect le plus troublant réside dans la constitution d'alliances locales qui ne recourent en rien les lignes politiques qui sont supposées séparer les camps

du « 8 mars » et ceux du « 14 mars » ? Certes, on le sait, les élections locales n'obéissent pas à la même logique que les élections nationales. La dissociation des questions locales et les alliances de type familial n'interfèrent pas grandement dans les alliances politiques nationales et les questions relatives à la politique de l'État. Toutefois, vu le contexte de crispation et le climat de tension dans le pays on pouvait penser ces élections improbables. Le résultat fut non seulement qu'elles se sont tenues mais que dans certaines régions, la parole revenant au peuple, ce dernier a manifesté son exaspération devant les comportements de la classe politique et sa défiance à l'égard de ses représentants. À n'en pas douter, ces élections confirment la maturité politique de l'électeur libanais, son refus de se laisser dicter ses choix, sa tendance à ne pas céder à la surenchère

communautaire dans certaines régions et la présence d'une société civile, encore faible et fragile, mais désireuse de s'impliquer dans la gestion des affaires publiques. Cette capacité de dissociation des différents niveaux de la politique et de ne pas confondre enjeux nationaux et enjeux locaux souligne la capacité d'adaptation du système politique libanais. Elle permet des moments de respiration et de répit des querelles nationales, surtout dans un système institutionnel provisoirement à l'arrêt. Elle montre également la souplesse et la complexité des processus politiques libanais. Mais cela n'écarte nullement la persistance de la force de manipulation des partis et des notables communautaires (zu'amā') qui conservent encore leur capacité de manœuvrer et d'utiliser le système politique pour servir des intérêts communautaires et personnels.

Enfin et en troisième lieu, une fois les considérations précédentes faites, le point de grande gravité et d'importance pour l'échéance présidentielle, en cours et en même temps bloquée, est l'interférence des niveaux régional et international sur la crise interne. Là se trouvent le véritable nœud du conflit au sein de la classe politique et sa cause profonde. Pour n'être pas nouvelles, les retombées des crises régionales sur la scène libanaise sont cependant à relever de manière plus particulière. Le Liban vit aujourd'hui un moment de fragilité on ne peut plus grand. La guerre en Syrie a non seulement ravivé les clivages internes libanais mais elle a ajouté des éléments inattendus et aggravants au contexte libanais d'ensemble.

D'abord, celui des réfugiés syriens qui se sont installés au Liban en fuyant les combats dans leur pays. Rares sont les pays qui peuvent sans

conséquences immédiates majeures pour leur sécurité et leur stabilité (mais pour combien de temps encore ?) supporter le poids d'une population étrangère se montant au quart de la population autochtone.

Un autre élément non moins inquiétant est celui du flux des combattants armés qui s'est instauré dans un système d'aller-retour constant entre le Liban et la Syrie et qui entretient un état de menace latent sur l'évolution politique libanaise et sur l'équilibre entre les forces politiques et les milices armées qui sont dans leur mouvance. En août 2014, la bataille d'Ersal, à la frontière libano-syrienne a permis de voir que des abcès de fixation pouvaient se créer rapidement à la suite des combats limitrophes en Syrie. Des djihadistes de la mouvance de Jabhat al-Nosra s'emparèrent de la petite cité-ville avant d'y être chassés par l'armée libanaise

surprise et dépassée dans un premier temps. La ville qui en temps ordinaire comptait moins de trente mille habitants avoisinait les cent mille du fait de l'afflux massif des réfugiés venus de Syrie. Par la suite, les combats continuèrent, l'armée s'évertuant à couper les routes d'approvisionnement en armes et en combattants à partir des hauteurs du massif montagneux dessinant la frontière entre les deux pays. Un calme précaire en est résulté qui s'est soldé par la mort de civils et de soldats libanais, certains décapités, et l'enlèvement d'autres parmi eux. Ce cas emblématique d'une situation aux conséquences imprévisibles aura abouti seulement à un gel sans solution définitive ainsi qu'à des libérations d'otages et de prisonniers suite à l'intervention du Qatar à la demande des autorités libanaises. Des cas similaires de retombées de la guerre toute proche peuvent se

multiplier. Le Nord libanais où la circulation des groupes combattants d'obédience sunnite est à présent avéré ; l'Est libanais est devenu un terrain où s'organise l'acheminement des troupes et du matériel du Hezbollah chiite. Le développement d'une telle situation participe d'un contexte plus large qui est celui de l'extension de la guerre syrienne et plus encore, des politiques régionales contradictoires qui en ont découlé. La présidence libanaise est au centre de cette dynamique d'attraction-répulsion qui s'exerce sur le pays.

### **Le Liban et la guerre du Moyen-Orient**

Situé au cœur des troubles régionaux, le Liban n'a pas manqué de se diviser. C'était comme si l'histoire de la guerre interne libanaise se répétait en dépit de l'Accord de Taëf et de la « réconciliation » libanaise tant chantée après

1990.

La guerre syrienne bien qu'interne n'aura pas tardé, en effet, à produire des positionnements à l'échelle de la région. La contestation du pouvoir en Syrie a très vite été traduite par les puissances régionales proches de Damas en tentative de déstabilisation. La centralité de la Syrie était de retour. État charnière, placé entre Liban, Jordanie, Israël, Turquie et Irak, la Syrie dépend pour son équilibre d'un jeu de balance subtil où domination (Liban), dissuasion (Israël), connexion (Irak) coordination (Iran), neutralisation (Jordanie) et distanciation stratégique (Turquie) dictent des positionnements stratégiques. Ces principes d'équilibre ont pu varier en intensité, soit de rapprochement soit d'hostilité avec chacun de ces États. Toutefois, au moment où le régime syrien, entré en confrontation violente et déterminée avec

sa population, renforce sa répression avec pour seul résultat de généraliser la guerre sur une très grande partie du territoire, il apparaît évident qu'aucune médiation n'est recherchée et que le régime se cramponne à sa politique de normalisation sécuritaire. Dans cette perspective il apparaît aussi que le régime n'est pas isolé régionalement. L'Iran l'appuie massivement, financièrement et militairement, avec armements et conseillers. Les Pasdarans sont sur le terrain avec leur général, Qassem Soleïmani. De l'Irak sont dépêchées des milices chiites. Et le Hezbollah libanais s'engage fermement dans la guerre, en terrain syrien. Aux frontières dans un premier temps mais sans doute aussi vite aux côtés des forces du régime autour des villes comme Qousseïr (mai 2013) ou aujourd'hui à Alep (à partir de 2015) ou dans la proche banlieue de Damas.

L'engagement du Hezbollah est au départ minimisé voire nié. Mais la guerre se prolongeant, le Parti de Dieu, ne peut plus cacher ses morts et annonce par intermittence leur décès à « l'occasion de l'accomplissement de leur devoir de jihad ». Du coup, ceux qui dénonçaient au Liban toute action d'alignement sur des forces régionales en matière de politique étrangère se déchaînent contre le parti dirigé par Hassan Nasrallah. Cette polarisation reflète la radicalisation des axes régionaux.

De fait, face à l'axe chiito-syro-iranien, les puissances du Golfe sont tout aussi déterminées à faire barrage à une alliance régionale qui menace selon leur perception leur pouvoir. La volonté d'en finir avec le régime syrien est un élément majeur d'explication de l'attitude golfo-princière. Elle n'est ni la seule ni la plus importante. C'est l'Iran,

en pleine négociation alors avec le groupe des « 5 + 1 » sur ses projets supposés de maîtrise du nucléaire militaire qui est visé. Joignant à cette peur, la montée en puissance des milices et du pouvoir chiite en Irak, l'implication du Hezbollah perçue comme un défi à la position saoudienne au Liban et à son appui à la communauté sunnite, la réaction des monarchies et principautés pétrolières est globale, liant l'Irak et la Syrie, le Liban et le Yémen dans leur appréhension d'un danger global. Les ennemis du pouvoir syrien, notamment dans les forces d'opposition islamistes seront un moment, à tort ou à raison, notamment l'organisation dite de l'État islamique ou « Daech » ou d'autres, soupçonnés d'être soutenus par les pouvoirs, les princes ou les fondations du Golfe. Il n'en fallait pas plus pour que le prisme communautaire se mette en place et que se profile

l'opposition frontale entre chiites et sunnites, proposée comme ultime explication, simplifiée et simpliste, de la violence régionale.

Ajoutons que la sensation d'une offensive voire d'un encerclement chiite aura été favorisée par les supputations portées à l'égard du comportement de l'allié américain parlant de manière prudente de ses implications militaires dans la région. Cette perception aura été accrue par le sentiment de solitude stratégique des pays du Golfe, pourtant grands survivants des mouvements sociaux du « Printemps arabe ». L'implication de la Russie aux côtés du régime du président Assad achèvera de creuser la perception du fossé stratégique doublée par la certitude d'un abandon.

Dans ce contexte plus qu'à aucun moment de son histoire, prise pourtant entre les tensions de la Guerre froide, des guerres

arabo-israéliennes, des jeux de pouvoir entre Israël et la Syrie au lendemain de la signature de la paix de Camp David (1979) et de la stratégie palestinienne sur son sol, le Liban se sera retrouvé embarqué dans le grand affrontement saoudo-iranien. Ses élites auront saisi une « excellente » occasion d'épouser, une fois encore, des querelles en dehors de leur portée dont elles ne peuvent que pâtir n'ayant aucune chance de peser sur leurs destinées.

Comment l'expliquer ? Sans doute d'abord par l'échec de la mise en place, laborieusement élaborées par le président Michel Sleiman, dans le cadre des réunions du « dialogue national », des « constantes » dites de Baabda qui spécifiaient, entre autres dispositions, que s'écarter volontairement de l'alignement sur les axes régionaux devait être un engagement des partis libanais dans le

contexte volatil de la région. L'intervention du Hezbollah en Syrie aura fait voler en éclat le principe du non-alignement. L'argument de la lutte de tous, y compris des pays du Golfe, contre l'ennemi mondial numéro un, l'État islamique, ne fera pas oublier cette sortie hors du consensus libanais. En décidant de suspendre son engagement d'achat d'armement pour l'armée libanaise auprès de la France, l'Arabie saoudite signifiait du même coup qu'elle ne pensait pas que ce renforcement de l'armée irait dans le sens d'un meilleur combat de l'extrémisme dans un gouvernement où le Hezbollah jouissait d'une influence prépondérante.

L'opposition entre l'Arabie saoudite et l'Iran se répercute directement au plan libanais en recouvrant l'opposition des partis du « 8 mars » et ceux du « 14 mars » et bloque le processus constitutionnel normal. Si des efforts

soutenus sont déployés par la « communauté internationale » (France et Europe en tête) pour que le Liban ait un président et un référent vis à vis de l'extérieur, il n'est pas sûr que les forces régionales partagent le sentiment d'une urgence dans cette préoccupation. Pour la Syrie et l'Iran, s'atteler à l'élection rapide d'un chef de l'État, c'est s'exposer très vite à la formation d'un gouvernement de consensus national où l'implication du Hezbollah, sa place et sa stratégie seront discutées et... contestées. La crise sera alors reconduite au niveau gouvernemental. Il n'est pas sûr non plus que l'Arabie saoudite enserrée dans un rapport régional de forces qu'elle juge défavorable en ce moment pour ses intérêts soit pressée de parvenir à un compromis. L'évolution incertaine de la guerre et des négociations de paix inter-syriennes n'encourage

pas les parties régionales à se hâter sur le plan libanais. Qui sait quel profil prendra la paix si elle aboutissait en Syrie, et qui seront les bénéficiaires du règlement politique ? Si l'Iran devait voir sa position confortée du fait du renforcement, grâce à la Russie, du président Assad, alors l'Arabie ferait face à une perte d'influence qui viendra s'ajouter à celle qu'elle croit avoir subi du fait de l'accord du 14 juillet 2015 sur le programme nucléaire iranien. Après avoir pesé de tout son poids pour s'assurer des fidélités politiques au Liban, après avoir tenté de conforter un statu quo qui préserve ses intérêts et une influence au sein de la communauté sunnite hostile au Hezbollah et à la guerre qu'il mène en Syrie, après avoir espéré renforcer l'armée libanaise en rehaussant son équipement et son armement et y avoir renoncé, le Royaume wahhabite s'est replié sur

une position vigilante mais attentiste au plan libanais. Il ne tentera pas un passage en force mais il ne laissera pas le champ libre à l'Iran pour élargir son influence.

Il est ainsi essentiel que les choses se débloquent au niveau régional pour que le Liban ait une chance de s'entendre sur un président agréé à l'externe et consensuel à l'interne. Or c'est à l'interne à présent que les contradictions attisées par un phénomène d'adossement bien connu de l'acteur libanais sur des acteurs étrangers continuent de s'aiguïser, en même temps que se donne à voir le spectacle d'un changement de positions et des plans des clans et des camps. Le renversement des alliances et la proposition faite par le chef de file du « 14 mars », M. Saad Hariri, d'un candidat qui est l'un des piliers du camp opposé celui du « 8 mars », M. Sleiman Frangieh, aurait pu, en effet, être considéré

comme une concession bienvenue et un compromis pour trouver un moyen de sortir de la crise. Mais ce choix écartait une autre figure de proue du camp du « 8 mars », le général Michel Aoun dont la candidature à la présidence de la République est soutenue par le Hezbollah. Du coup, la bataille était relancée au sein du camp maronite où d'autres candidats, déclarés et non déclarés, dits généralement « indépendants », sont en lice. Plutôt que de conforter la position de la communauté maronite, communauté obligée, du fait de la coutume constitutionnelle du président de la République, la proposition d'élire M. Frangieh aura contribué à rendre le débat autour

du futur président de la République encore plus complexe. Pourtant, c'est aussi à ce niveau interne que les efforts devraient porter pour faire émerger un candidat de consensus. S'il est utopique d'espérer réconcilier les acteurs régionaux dans l'immédiat, au moins œuvrer pour que les retombées de leurs politiques extérieures soient amorties par une personnalité garante d'un intérêt qui soit un tant soit peu étranger aux intérêts étrangers : l'intérêt national.

### ***Joseph Maïla***

Professeur de relations internationales à l'ESSEC Paris, France

Ancien Recteur de l'Université catholique de Paris