Fondation Jean Jaurès

International

LE NOUVEAU PARLEMENT LIBANAIS

Bassem Asseh

11/05/2018

Suite aux élections législatives libanaises du 6 mai 2018 – dans le cadre d'un nouveau système électoral, celui du mode de scrutin proportionnel –, Bassem Asseh analyse les résultats du scrutin mais aussi les limites du nouveau mode de désignation des membres de la nouvelle Chambre des députés du Liban.

Le 6 mai 2018, la République libanaise a connu, pour la première fois depuis neuf ans, des élections législatives. Elle a aussi connu, cette fois-ci pour la première fois de son histoire, des élections législatives selon le mode de scrutin proportionnel. Une frange grandissante du peuple libanais espérait un changement radical dans le paysage politique invariable depuis 2005, certains diraient même depuis 1992. Mais au vu de la loi électorale et de ses caractéristiques, il était prévisible que ce changement – s'il avait lieu – se ferait à la marge.

Une république communautaire

La République libanaise est depuis sa création construite comme un agrégat de communautés confessionnelles. Les Libanais sont d'abord rattachés, de fait et de droit, à une communauté confessionnelle. Les Libanais chrétiens peuvent être maronites, grecs orthodoxes, grecs catholiques, arméniens orthodoxes, etc. Les Libanais musulmans peuvent être sunnites, chiites ou druzes. À titre d'exemple, leur statut civil lui-même (mariages, divorces, héritages, etc.) est celui de la communauté confessionnelle dont ils font partie.

Les fonctions institutionnelles principales sont attribuées à des communautés confessionnelles. Le président de la République est chrétien maronite. Le président de la Chambre des députés est musulman chiite. Le président du Conseil des ministres est musulman sunnite. Le commandant en chef de l'armée est chrétien maronite alors que son chef d'état-major est musulman druze, etc.

Il en est de même des députés : ils sont répartis par circonscription et, à l'intérieur d'une même circonscription, par communauté confessionnelle. Aucun recensement n'a été fait dans les dernières décennies afin d'éviter de déséquilibrer un système institutionnel déjà très instable. L'hypothèse de (re)fondation depuis la fin de la guerre civile en octobre 1990 établit un Parlement

partagé à parts égales entre chrétiens et musulmans : 128 députés dont 64 chrétiens et 64 musulmans avec répartitions similaires au sein même de chacune de ces deux grandes subdivisions de manière à ce que chaque sous-communauté – grecs catholiques, arméniens orthodoxes, chiites, sunnites, druzes, etc. – obtienne son « dû ».

Multiples défaillances de la loi électorale et participation en baisse

La première défaillance de la loi électorale appliquée en 2018 vient du maintien de l'inévitable structuration communautaire de la République libanaise. Ainsi, un athée, ou un agnostique, ou un croyant ne souhaitant pas que ses droits politiques soient liés à autre chose qu'à sa seule citoyenneté libanaise, aucun de ceux-là ne pourra se présenter aux élections autrement qu'au travers d'une candidature liée à une appartenance communautaire. Le « passage à l'état de droit » (*al oubour ila dawlat al kanoun*) est un slogan répandu sur la scène politique libanaise. Parfois même les politiques libanais y ajoutent le concept de « citoyenneté » (*mouwatanah*). Néanmoins, force est de constater que les slogans ne se traduisent pas en actes juridiques. Le poids des traditions peut-être. Le poids des actuels équilibres politiques certainement. Et dans le cas présent, rien n'a donc été fait pour libérer la République du lien communautaire qui caractérise le contrat social depuis la naissance du Liban moderne en 1921.

La deuxième défaillance de la loi électorale est liée à l'altération de l'esprit du scrutin proportionnel. En effet, au lieu de faire du Liban une seule circonscription ou éventuellement un ensemble de circonscriptions équivalentes, il a été décidé de découper la carte électorale en circonscriptions très différentes en taille et en densité de manière à s'adapter aux forces en présence. En effet, pour obtenir l'aval des forces en présence dans le Parlement en 2017, il était inimaginable de les bousculer outre-mesure. C'est ainsi que le député de la première circonscription de Beyrouth ayant obtenu le meilleur score a été élu avec 4 788 « voix préférentielles », alors que son *alter ego* de la deuxième circonscription de Beyrouth l'a été avec 22 961 « voix préférentielles ».

La troisième défaillance de la loi électorale provient du fait que le scrutin proportionnel de liste est complété par la « voix préférentielle ». Ce mécanisme permet à chaque électeur de sélectionner, au sein de la liste pour laquelle il vote, son candidat préféré. Cela crée évidemment une ambiance délétère au sein d'une même liste supposée avoir une orientation politique commune. Un détail de ce mécanisme permet de vicier encore plus le mode de scrutin proportionnel. Dans certaines circonscriptions considérées comme trop larges, la loi instaure une subdivision de la circonscription et la fameuse « voix préférentielle » s'applique alors au sein même de cette

subdivision. Inutile de dire à quel point cette complexe mécanique mène à un vote clanique.

Vote clanique renforcé par la quatrième défaillance de la loi électorale de 2018 : l'électeur est inscrit sur la liste électorale non pas de son lieu de résidence, mais sur celle de son statut civil. Or au Liban, le statut civil est, sauf exception, tenu dans le lieu dont est originaire le « père de famille ». Ainsi, les déplacements de population dus à la guerre civile (1975-1990), pas plus que l'exode rural du dernier siècle, ne sont alors pris en compte. Les auteurs de la loi électorale de 2018 ont tenté d'améliorer le processus électoral en essayant d'instaurant un « megacenter », c'est-à-dire un « super bureau de vote » dans la capitale où pourraient voter les Libanais issus de circonscriptions éloignées de Beyrouth mais n'ayant pas l'occasion, la possibilité, ou la volonté de s'y rendre le jour du scrutin. Ce super-bureau de vote délocalisé n'a pas pu voir le jour pour des raisons techniques et probablement aussi pour réduire les risques de triches et contestations ainsi que les complexités d'un dépouillement rendu déjà assez ardu par les multiples variables du mode de calcul des seuils minimum et autres « voix préférentielles ».

Évidemment, toutes ces failles cumulées avec le désespoir résultant de plusieurs décennies d'échecs des politiques publiques n'incitent pas à la participation civique. C'est probablement ce qui peut expliquer un taux de participation décevant de 49%. Taux en baisse comparé aux précédents scrutins : 55% aux législatives de 2009. Taux en baisse alors même que politiques et commentateurs espéraient que la proportionnelle attirerait les électeurs. Elle promettait – à raison et malgré les défaillances indiquées ci-dessus – une meilleure représentativité que le précédent mode de scrutin majoritaire. On en avait donc conclu qu'elle attirerait les électeurs. Ce ne fut pas tout à fait le cas !

Un paysage politique modifié à la marge

Lors des législatives de 2005 et de 2009, le scrutin majoritaire avait établi dans les quatre principales communautés confessionnelles – chrétiens, sunnites, chiites et druzes – des blocs parlementaires relativement homogènes. Ils l'étaient sur le plan politique – positions vis-à-vis de l'axe Damas-Téhéran, vis-à-vis de l'Arabie Saoudite, ou encore vis-à-vis des armes du Hezbollah. Ils l'étaient aussi sur le plan confessionnel – chacun de ses blocs avait une coloration confessionnelle précise « agrémentée » de quelques députés issus d'autres confessions pour donner un sentiment de mixité malgré le système communautaire.

La communauté chrétienne s'est donnée, depuis 2005 et encore plus depuis 2009, à un parti politique principal : le Courant patriotique libre fondé en 1988 par Michel Aoun alors commandant en chef de l'armée, Premier ministre par intérim, premier opposant à l'occupation syrienne du Liban

entre 1988 et 2005, et devenu en 2016 président de la République libanaise. Il s'est entouré, en 2005 et encore plus en 2009, d'un réseau d'alliances avec des personnalités politiques indépendantes (Michel El Murr, etc.) ou avec des personnalités issues des féodalités claniques traditionnelles (Frangyeh, etc.). Cette stratégie lui a permis de mettre en minorité, au sein de la communauté chrétienne, les autres partis politiques chrétiens – Phalanges libanaises de la famille Gemayel, Forces libanaises de Samir Geagea, etc. – et les personnalités politiques indépendantes chrétiennes (Boutros Harb, Fares Souhaid, Mansour Ghanem El Bon, etc.). À la marge de la présente analyse, on notera d'ailleurs que le Courant patriotique libre était a-confessionnel à ses début, mais n'a pas su se maintenir dans cette position étant donné les conditions d'exercice de la démocratie libanaise au travers du prisme obligatoire des communautés confessionnelles.

L'élection du 6 mai 2018, par son découpage de la carte électorale et par son mode de scrutin, avait comme objectif principal pour les partis chrétiens d'augmenter la capacité des électeurs chrétiens à désigner des députés chrétiens. Et les partis politiques musulmans admettaient cette nécessité de rééquilibrage dans la représentativité des députés, en particulier les 64 chrétiens. Vu de France, cette approche communautaire peut, pour le moins, surprendre. Vu du Liban, elle est considérée comme une forme de mal nécessaire : une meilleure représentativité dans la mesure où, de fait et de droit, le lien communautaire prime sur le lien national.

De ce point de vue, le scrutin du 6 mai 2018 a permis aux électeurs chrétiens de désigner une cinquantaine de députés chrétiens – sur 64. Ce résultat est considéré par la majorité des électeurs chrétiens comme une nette amélioration en comparaison avec les précédents scrutins où ce nombre était d'à peine plus de 30 – toujours sur 64.

Et comme le scrutin est proportionnel, il était évident que le bloc d'Aoun n'allait pas « empocher » l'ensemble du « surplus ». Et en effet, ce ne fut pas le cas. Le bloc d'Aoun a nettement augmenté son nombre de députés, passant de 18 à 29, et peut-être même plus avec le jeu d'alliances en cours de constitution au moment où ces lignes sont écrites. Mais il n'a pas été le seul. Les Forces libanaises de Samir Geagea ont, elles aussi, nettement amélioré la taille de leur bloc parlementaire, passant de 8 à 15 députés.

La communauté sunnite, quant à elle, est probablement celle qui sort la plus affaiblie du scrutin du 6 mai. En effet, grand bénéficiaire des modes de scrutins de 2005 et de 2009, le Courant du futur sort du vote du 6 mai avec moins de députés qu'auparavant. Mais c'est ici la nature même du vote proportionnel que de mieux répartir les sièges disponibles entre les forces politiques en présence ayant atteint un certain seuil. Le Courant du futur du président du Conseil des ministres Saad Hariri passe de 28 députés dans la précédente chambre à 20. Il cède au passage à Aoun la place de

premier bloc parlementaire qu'il tenait depuis plus de dix ans. Mais la vraie faiblesse n'est pas tant numérique que politique. Hariri monopolisait jusque-là l'espace politique sunnite. Il a désormais plusieurs députés en dehors de son bloc pour le concurrencer – certes sans le doubler – tel Najib Mikati, leader sunnite de Tripoli.

Par ailleurs, on notera que, dans les urnes, le sunnisme libanais ne succombe nullement aux mouvances tels les Frères musulmans ou encore les salafistes. À cet égard, Saad Hariri a pu jouer par le passé – et est en mesure de continuer à le faire après le 6 mai 2018 – un rôle de barrage solide face à l'obscurantisme religieux dans sa communauté.

La communauté druze a tenu ferme malgré une position précédemment assez surévaluée du fait du scrutin majoritaire : de 10 députés, le bloc parlementaire du leader druze Walid Joumblatt passe à 9 députés. Il faut dire que le découpage électoral a été fait sur mesure pour que le leader druze – par ailleurs chef du Parti socialiste progressiste – ne perde pas de son poids dans le fragile équilibre politique libanais.

S'agissant de la communauté chiite, elle se répartit – depuis la fin des années 1980 et plus particulièrement depuis le début des années 2000 – entre d'une part le mouvement Amal du président du Parlement Nabih Berri et d'autre part le Hezbollah, plus connu pour son rôle militaire au Liban Sud vis-à-vis d'Israël. Le scrutin majoritaire donnait habituellement une hégémonie quasi-complète à Amal et au Hezbollah sur l'électorat chiite et donc sur les députés chiites. En 2009, chacun des deux partis avait un bloc parlementaire composé de 13 députés, le scrutin de 2018 en donne 16 à Amal et 13 au Hezbollah.

En somme, les blocs hégémoniques dans leurs communautés allaient, par le fait du passage d'un scrutin majoritaire à un scrutin proportionnel, laisser un peu d'espace à des représentants communautaires issus d'autres blocs ou d'autres partis. C'est l'essence même de ce mode de scrutin que de laisser une place – justement – proportionnelle à chaque composante d'une communauté. Ce n'était pas le cas, par nature, du scrutin majoritaire et c'est bien ce qui lui était reproché depuis tout ce temps, en particulier depuis 2005. Les résultats donnent : une légère amélioration du bloc du président de la République Michel Aoun ; une nette progression du bloc des Forces libanaises (Samir Geagea) ; un affaiblissement du bloc du président du Conseil des ministres Saad Hariri ; un maintien du bloc chiite Amal / Hezbollah ; une régression des personnalités indépendantes chrétiennes ; et une progression des personnalités indépendantes sunnites.

Reste un point qui avait été mis en avant par bien des observateurs occidentaux et par l'auteur dans la précédente note de la Fondation Jean-Jaurès déjà citée : les candidatures issues de la société

civile ont-elles réussi à s'imposer ne serait-ce que partiellement ?

La réponse est définitivement négative. La loi électorale, taillée sur mesure par et pour les blocs traditionnels, n'a laissé aucune chance aux politiques nouveaux issus de la société civile. Une seule députée – Paula Yacoubian – a pu tirer son épingle du jeu, mais son cas est particulier. En effet, elle s'est présentée sur la liste Koulouna Watani, liste de l'alliance des mouvements issus de la société civile. Elle a été élue dans la première circonscription de Beyrouth. Il semble cependant nécessaire de signaler que Yacoubian a longtemps été présentatrice d'émissions politiques sur la chaîne télévisée de Hariri Future TV, du même nom que son mouvement politique, Courant du futur. Certes, elle en a démissionné deux mois avant les élections, néanmoins elle a été son intervieweuse lors de l'épisode saoudien fin 2017 durant lequel Hariri aurait été retenu contre son gré par les nouvelles autorités saoudiennes. Yacoubian peut donc être considérée comme proche de Hariri, même s'il est probable qu'elle ne s'inscrira pas dans son bloc parlementaire.

Mais, au-delà du cas de Yacoubian, gageons que ce mouvement issu de la société civile trouvera un écho plus favorable lors des prochaines élections municipales, généralement mieux adaptées aux thématiques portées par la société civile libanaise – développement durable, urbanisme, etc.

Stabilité locale, instabilité régionale

La scène politique libanaise est-elle pour autant différente de celle à la veille du 6 mai 2018 ?

Le paysage politique entre 2006 et 2016 a été structuré autour du clivage entre deux coalitions. D'une part, l'alliance pro-Damas menée par le Hezbollah et à laquelle s'était allié Aoun, pourtant opposant historique à l'occupation syrienne du Liban. D'autre part, l'alliance pro-Riyad menée par le Courant du futur de Rafic Hariri – lui-même détenteur des deux nationalités, libanaise et saoudienne – appuyé par Geagea et dans une moindre mesure par Joumblatt. À la fin de 2016, Aoun s'est rapproché de Hariri et de Geagea sans rompre pour autant son accord stratégique avec le Hezbollah. C'est ainsi qu'il a pu devenir président de la République après trois années de vacance présidentielle. C'est par ce même mouvement stratégique que la loi électorale nouvelle a pu être conçue en 2017 et appliquée en 2018.

Verra-t-on pour autant, suite aux législatives du 6 mai 2018, un changement radical dans le clivage historique de la scène politique libanaise ? Rien n'est moins sûr, d'autant moins depuis la décision du président des États-Unis de se retirer de l'accord de Vienne sur le nucléaire iranien signé en juillet 2015. En effet, la tension entre l'axe Téhéran-Damas-Hezbollah et l'axe Washington-Tel Aviv-Riyad est à son comble depuis la décision du 8 mai 2018. Cette tension est principalement politique

pour le moment. Mais rien ne dit que l'axe Téhéran-Damas-Hezbollah ne répliquera pas aux attaques aériennes ou par missiles de Tsahal contre les positions iraniennes et celles du Hezbollah en Syrie. Quelle serait alors la réaction du Liban « officiel » dont le Hezbollah est partie prenante ? Nul ne peut le dire à ce stade !