



Groupe interparlementaire d'amitié
France-Liban⁽¹⁾

Le Liban au miroir de la crise syrienne

Compte rendu du déplacement effectué
au Liban
du 24 au 28 septembre 2016

La délégation était composée de :

- Mme Bariza KHIARI (Socialiste et républicain), Sénatrice de Paris, Présidente ;
- Mme Catherine GÉNISSON (Socialiste et républicain), Sénatrice du Pas-de-Calais, Vice-présidente ;
- Mme Christiane KAMMERMANN (Les Républicains), Sénateur des Français établis hors de France), Vice-présidente ;
- M. Jean-Pierre VIAL (Les Républicains), Vice-Président.

(1) Membres du groupe interparlementaire d'amitié France-Liban : Mme Bariza KHIARI, Présidente, Mme Catherine GÉNISSON, Vice-présidente, Mme Christiane KAMMERMANN, Vice-présidente, M. Jean-Pierre VIAL, Vice-président ; Mme Leila AÏCHI, M. Michel BOUVARD, M. Jean-Pierre CAFFET, Mme Hélène CONWAY-MOURET, M. Yves DAUDIGNY, M. François FORTASSIN, M. Bernard FOURNIER, M. Christophe-André FRASSA, M. Jean-Claude FRÉCON, Mme Jacqueline GOURAULT, Mme Sylvie GOY-CHAVENT, M. Loïc HERVÉ, Mme Christiane HUMMEL, Mme Élisabeth LAMURE, M. Antoine LEFÈVRE, M. Albéric de MONTGOLFIER, Mme Catherine MORIN-DESAILLY, Mme Stéphanie RIOCREUX, M. Yves ROME, M. Henri TANDONNET, M. André TRILLARD, M. François ZOCCHETTO.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	5
DONNÉES GÉNÉRALES	7
PROGRAMME DE LA DÉLÉGATION	9
I. UN BLOCAGE INSTITUTIONNEL PROLONGÉ	15
A. UNE SCÈNE POLITIQUE DIVISÉE PAR LA QUESTION SYRIENNE	15
1. <i>Le cadre défini par l'accord de Taëf</i>	15
2. <i>Une scène politique divisée</i>	18
B. LA QUESTION DE L'ÉLECTION PRÉSIDENTIELLE	23
1. <i>L'absence de consensus</i>	23
2. <i>Les « médiations » extérieures</i>	25
3. <i>Quelles solutions à terme ?</i>	26
4. <i>La nécessité d'une réponse rapide et d'une réforme profonde : le cas de la crise des ordures</i>	28
II. LE LIBAN FACE AUX CRISES	31
A. LE LIBAN ET LES RÉFUGIÉS SYRIENS	31
1. <i>Un afflux sans précédent</i>	31
2. <i>La réponse internationale</i>	33
3. <i>Les craintes libanaises</i>	34
B. LA SÉCURITÉ AUX FRONTIÈRES	36
1. <i>La lutte contre le djihadisme</i>	36
2. <i>La « ligne bleue »</i>	37
C. UNE SITUATION ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE DÉLICATE	38
CONCLUSION	41

AVANT-PROPOS

Le Liban connaît depuis 2014 un blocage institutionnel sans précédent, qui paralyse sa vie politique et obère ses perspectives de développement. Le Parlement libanais, dont le mandat a été prorogé par deux fois, en 2013 puis en 2015, ne parvient pas à élire un nouveau président de la République faute d'accord sur un candidat consensuel. La guerre civile syrienne n'est, bien évidemment, pas sans conséquence sur cette situation, la scène politique libanaise étant divisée entre formations proches du régime de Bachar al-Assad (coalition du 8 mars) et partis opposés à ce régime (alliance du 14 mars).

Pour le poète soufi Jalad ud Din Rûmi, « *la vérité est un miroir tombé de la main de Dieu et qui s'est brisé. Chacun en ramasse un fragment et dit que toute la vérité s'y trouve* ». Il incombe aujourd'hui à chacune des parties en présence au Liban de contribuer à la réparation du miroir et de parvenir à retrouver, de la sorte, une forme d'unité. Le Liban est incontestablement un modèle pour l'ensemble de la région tant il permet depuis quelques décennies la coexistence pacifique de plusieurs communautés et leur participation conjointe à l'exercice du pouvoir. Une des clés pour l'avenir du Proche et du Moyen-Orient tient, sans doute, à l'aboutissement du projet contenu dans l'accord de Taëf, signé en 1989, soit un Liban démocratique et moderne, ayant abandonné la logique confessionnelle et affranchi des influences extérieures.

La recherche d'un compromis est d'autant plus indispensable que le Liban fait face aujourd'hui à un triple défi. Le premier concerne l'afflux massif de réfugiés syriens qui représentent aujourd'hui plus de 25 % de sa population. Le deuxième a trait à sa sécurité même face aux opérations djihadistes menées sur son territoire. Le dernier, conséquence des deux autres, tient aux difficultés rencontrées par son économie.

C'est dans ce contexte qu'une délégation du groupe interparlementaire d'amitié France-Liban s'est rendue à Beyrouth, du 24 au 28 septembre derniers, afin d'y rencontrer les représentants du monde politique, de la société civile et des organisations internationales et des organisations non-gouvernementales. Ce déplacement s'inscrivait dans la lignée de celui du président du Sénat en octobre 2015, la diplomatie parlementaire ayant un rôle particulier à jouer dans ce pays, en relayant notamment les efforts du gouvernement français. La délégation tient à remercier l'ensemble des services diplomatiques français qui ont contribué au bon déroulement de cette mission et en particulier M. Emmanuel Bonne, Ambassadeur de France au Liban, M. Arnaud Pescheux, Premier conseiller et Mme Stéphanie Sahla, Première secrétaire.

DONNÉES GÉNÉRALES

Données géographiques :

Superficie : 10.452 km²

Capitale : Beyrouth

Villes principales : Tripoli, Saïda, Tyr, Zahlé

Langue officielle : arabe (depuis 1943), statut particulier du français

Monnaie : livre libanaise (1 euro = 1 667 livres libanaises)

Données démographiques :

Population (évaluation en l'absence de recensement depuis 1932) :

- 3,9 millions dont 459 000 réfugiés palestiniens enregistrés par l'UNRWA ;
- 1,03 million de réfugiés syriens comptabilisés par le HCR et 40 000 réfugiés palestiniens de Syrie comptabilisés par l'UNRWA ;
- Diaspora libanaise : 14 millions

Indice synthétique de fécondité : 2,1

Espérance de vie : 71,7 ans

Taux d'alphabétisation : 88,5 %

Répartition par communautés confessionnelles (sur la base des recensements électoraux de 2014) : chiïtes (29 %), sunnites (28 %), chrétiens maronites (20 %), druzes (5,6 %).

Indice de développement humain : 0,791

Données économiques :

PIB (nominal) : 51,16 milliards de dollars en 2015 (*est. FMI*)

PIB par habitant (nominal) : 11 244 dollars en 2015 (*est. FMI*)

Taux de croissance en volume du PIB : Entre 0 % et 1 % en 2015 (*est. Banque Centrale / FMI*)

Taux d'inflation (moyenne annuelle 2015) :

- 0,3 % d'après le Consultation Research Institute
- 3,8 % d'après l'Administration Centrale des Statistiques

Déficit budgétaire : 7,9 % du PIB en 2015

Dette publique brute : 70,3 milliards de dollars à la fin de l'année 2015 (soit 137,4 % du PIB)

Solde de la balance commerciale : - 15,12 millions de dollars en 2015 (soit 30 % du PIB)

D'après les données du FMI, la France était le 4^e fournisseur du Liban sur les dix premiers mois de l'année 2015 (part de marché de 6,09 %) après la Chine (11,99 %), l'Italie (7,45 %) et les États-Unis (6,37 %).

D'après les Douanes libanaises, la France était le 4^e fournisseur du Liban en 2015 (part de marché de 6 %) après la Chine (11,5 %), l'Italie (7,1 %) et l'Allemagne (6,8 %).

D'après les Douanes libanaises, la France était le 18^e client du Liban en 2015 et le 10^e hors pays du Moyen-Orient.

Part des principaux secteurs d'activités dans le PIB :

- agriculture : 5 %
- industrie : 20 %
- services : 75 %

Exportations de la France vers le Liban : 998 millions d'euros d'exportations en 2015

Importations françaises depuis le Liban : 54 millions d'euros d'importations en 2015

Balance commerciale avec la France : + 944 millions d'euros en 2015 (+ 1,07 milliard d'euros en 2014).

PROGRAMME DE LA DÉLÉGATION

Samedi 24 septembre 2016

14h15 : Arrivée à l'Aéroport international Rafic Hariri de Beyrouth ;

16h00 : Visite du Musée national ;

17h30 : Rencontre avec l'ONG Ninurta, active en matière d'autonomisation des femmes vulnérables réfugiées et libanaises ;

18h30 : Réception de la communauté française ;

20h30 : Dîner à l'invitation de M. Malek Mroué, membre du Mouvement du renouveau démocratique.

Dimanche 25 septembre 2016

10h30 : Échanges avec le contingent français de la Force intérimaire des Nations unies au Liban (FINUL) : point sur la situation dans la zone d'opérations et présentation des matériels du contingent (*Deir Kifa*) ;

12h30 : Déjeuner avec le contingent français de la FINUL ;

14h30 : Entretien avec M. Jean-Nicolas Beuze, représentant-adjoint du Haut-Commissariat aux réfugiés des Nations unies au Liban suivi d'une visite du campement de Shawaqir (*Tyr*) ;

17h45 : Visite du palais de Beiteddine ;

19h30 : Entretien suivi d'un dîner à l'invitation de M. Walid Joumlatt, président du Parti socialiste progressiste (*Moukhtara*).

Lundi 26 septembre 2016

08h30 : Petit déjeuner de travail avec les chefs de service de l'Ambassade ;

10h00 : Entretien avec M. Michel Aoun, Député du Courant patriotique libre (*Rabieh*) ;

11h30 : Entretien avec Sa Béatitude éminentissime le Cardinal Béchara Raï, Patriarche maronite d'Antioche et de tout l'Orient (*Bkerké*) ;

13h30 : Entretien et déjeuner à l'invitation de M. Sleimane Frangié, président des Maradas (*Bnéchai*) ;

17h00 : Visite de la bibliothèque du monastère de Charfet ;

20h30 : Dîner à l'invitation de la Chambre des Députés libanaise.

Mardi 27 septembre 2016

08h30 : Petit déjeuner de travail en présence de représentants des agences humanitaires et d'ONG françaises ;

10h00 : Entretien avec M. Tamam Salam, président du Conseil des Ministres ;

10h45 : Entretien avec M. Saad Hariri, président du Courant du futur ;

12h00 Entretien avec M. Nabih Berry, président de la Chambre des Députés libanaise ;

13h00 : Visite de l'École supérieure des affaires (ESA) et déjeuner sur les sujets économiques ;

15h30 : Entretien avec M. Michel Sleimane, ancien président de la République ;

16h45 : Entretien avec M. Mohamed Raad, Député du Hezbollah ;

18h30-19h30 : Entretien avec M. Georges Adwane, Député et Vice-président des Forces libanaises ;

20h00 : Dîner à l'invitation de M. Michel Murr, président du groupe d'amitié Liban-France de la Chambre des Députés libanaise (Rabieh).

Mercredi 28 septembre 2016

08h30 : Petit déjeuner de travail avec M. Gaby Nasr, journaliste à *L'Orient - Le Jour* ;

10h00 : Entretien avec Sœur Antoinette Assa et visite du dispensaire et du centre d'aide sociale des sœurs du Bon Pasteur ;

11h00 : Entretien avec M. Samy Gemayel, président des Kataëb ;

12h00 : Entretien avec M. Gebran Bassil, ministre des affaires étrangères ;

12h45 : Déjeuner de travail sur l'influence française et la francophonie au Liban ;

16h10 : Décollage de l'Aéroport international Rafic Hariri de Beyrouth.



La délégation sénatoriale auprès de la FINUL



Camp de réfugiés syrien près de Tyr



La délégation sénatoriale avec le Cardinal Béchara Rai



Camp de réfugiés syrien près de Tyr



*La délégation sénatoriale avec M. Tamam Salam,
président du Conseil des ministres libanais*



*La délégation sénatoriale avec M. Nabih Berry,
président de la Chambre des députés libanaise*

I. UN BLOCAGE INSTITUTIONNEL PROLONGÉ

L'Accord de Taëf, destiné à mettre fin à la guerre civile, a défini un cadre pour la mise en place d'une coexistence pacifique entre les communautés à la tête de l'État. L'ambition affichée, la fin du confessionnalisme politique et l'indépendance par rapport aux autres puissances régionales, n'a cependant toujours pas trouvé de traduction dans les faits, alors que la scène politique locale s'est polarisée, depuis 2005, sur les rapports avec la Syrie voisine.

La Révolution du Cèdre, intervenue à cette date et qui a débouché sur un départ des troupes syriennes du territoire libanais, n'a pas écarté définitivement la question des liens avec le régime de Damas, la guerre civile en Syrie depuis 2011 ayant par ailleurs un impact direct sur le Liban. L'élection présidentielle, sans cesse reportée depuis deux ans et demi, symbolise ces crispations.

A. UNE SCÈNE POLITIQUE DIVISÉE PAR LA QUESTION SYRIENNE

1. Le cadre défini par l'accord de Taëf

Signé le 22 février 1989, l'accord de Taëf (Arabie saoudite) a mis fin à la guerre civile, débutée en 1975. Le document, adopté alors que le territoire est occupé par la Syrie et Israël, rappelle l'indépendance du Liban et détermine l'équilibre des pouvoirs. Il ne remet pas en question la répartition des postes définis, en 1943, lors de l'indépendance, par le Pacte national. Celui-ci, non écrit, prévoit que la présidence de la République est dévolue à un représentant de la communauté chrétienne, la présidence du Conseil revenant à une personnalité issue du monde sunnite et la présidence de la Chambre des députés à un représentant de la communauté chiite¹. Les pouvoirs du président de la République sont réduits au profit de ceux du président du Conseil.

L'accord de Taëf a également permis de majorer le nombre de députés pour atteindre 108, avec un nombre égal de députés chrétiens et musulmans. Ce nombre a finalement été porté à 128 lors des élections organisées en 1992. Les élections prévues en 2013, finalement reportées, devaient permettre d'augmenter le nombre de sièges, qui serait ainsi passé à 134, le principe d'égalité entre députés musulmans et députés chrétiens étant maintenu².

¹ La vice-présidence de la Chambre est attribuée à un représentant de grecs orthodoxes.

² Trois sièges supplémentaires devaient être accordés aux minorités chrétiennes, les chiites, les sunnites et les druzes obtenant chacun un député supplémentaire.

Nombre de sièges par confession

Maronites	34	Sunnites	27
Grecs orthodoxes	18	Chiïtes	27
Grecs catholiques	8	Druzes	8
Arméniens orthodoxes	5	Alaouites	2
Arméniens catholiques	1		
Protestants	1		
Minorités chrétiennes	1		
Total chrétiens	64	Total musulmans	64

L'accord de Taëf envisage à terme l'adoption d'une nouvelle loi électorale censée mettre un terme au confessionnalisme politique. Le scrutin repose cependant toujours sur une loi de 1960, amendée en 2008, qui généralise le vote majoritaire et divise le pays en 28 petites circonscriptions ayant, chacune, une couleur confessionnelle dominante.

Reste que l'abandon du système confessionnel n'est pas sans susciter des craintes chez les chrétiens, qui perdraient sans doute en représentation compte tenu de leur affaiblissement démographique. La guerre civile (1975-1990) a notamment débouché sur une vague d'émigration importante au sein de la communauté maronite. Même si aucun recensement officiel n'est venu le confirmer³, il apparaît, sur le fondement des listes électorales, que la communauté chiïte (dont les alaouites) est aujourd'hui la plus importante (29 % des inscrits contre 28 % de sunnites et 20 % de maronites).

³ Le dernier recensement date de 1932.

Population inscrite sur les listes électorales par confession entre 2000 et 2014

Communauté	2000		2014	
	Nombre	Pourcentage du nombre total d'inscrits	Nombre	Pourcentage du nombre total d'inscrits
Maronites	606 553	22,90 %	696 157	20,13 %
Grecs orthodoxes	226 488	8,55 %	250 094	7,23 %
Grecs catholiques	146 644	5,54 %	166 745	4,82 %
Arméniens orthodoxes	89 649	3,38 %	89 201	2,58 %
Arméniens catholiques	19 392	0,73 %	19 685	0,57 %
Protestants	18 230	0,69 %	12 789	0,37 %
Minorités chrétiennes	58 819	2,22 %	75 320	2,18 %
<i>Total chrétiens</i>	<i>1 165 775</i>	<i>44,01 %</i>	<i>1 309 991</i>	<i>37,87 %</i>
Sunnites	674 571	25,46 %	970 965	28,07 %
Chiïtes	638 313	24,10 %	956 275	27,65 %
Druzes	151 971	5,74 %	193 683	5,60 %
Alaouites	18 491	0,70 %	27 969	1,30 %
<i>Total musulmans</i>	<i>1 483 346</i>	<i>55,99 %</i>	<i>2 148 892</i>	<i>62,13 %</i>
Total	2 649 121		3 458 883	

(Source : Ministère de l'Intérieur libanais)⁴

L'élection d'une Chambre des députés non-confessionnelle devrait aboutir, selon l'accord de Taëf, à la création d'un Sénat où seraient représentées les différentes familles religieuses et dont les pouvoirs seraient limités aux questions essentielles. Sa présidence par une personnalité issue de la minorité druze est régulièrement évoquée.

L'accord prévoit en outre de remettre en place la souveraineté de l'État libanais sur l'ensemble du territoire et de dissoudre les milices.

⁴ Cf Mostapha Diss et Abdallah Zouache, *Une étude de la répartition du pouvoir confessionnel au Liban*, Groupe d'analyse et de théorie économique Lyon Saint-Etienne, WP 1428, janvier 2015.

2. Une scène politique divisée

a) L'opposition « 8 mars » / « 14 mars »

La révolution dite du Cèdre en 2005 qui a contribué au départ de l'armée syrienne du territoire libanais – 30 000 soldats étaient alors présents – a conduit à l'époque les forces politiques à se regrouper au sein de deux coalitions.

La coalition dite du 8 mars - qui fait référence à la manifestation pro-syrienne organisée à Beyrouth le 8 mars 2015 - regroupe aujourd'hui plusieurs formations, principalement chiites et chrétiennes, dont :

- Le Hezbollah, chiite, créé en 1985 lors du conflit avec Israël, est issu de la Résistance islamique au Liban, considérée comme la deuxième armée du pays (15 000 à 20 000 soldats). Le mouvement, à forte dominante religieuse, est très lié au régime iranien qui l'a financé lors de sa création⁵. Leurs rapports sont régis par le principe de gouvernement du jurisconsulte (*wilayat-al-Faqih*). Celui-ci relie directement la direction du Hezbollah au Guide de la Révolution iranien, qui intervient dans deux cas. Il approuve ou dénonce une décision du Hezbollah qui pourrait mettre en péril les intérêts de la République iranienne ou dont la légitimité religieuse n'est pas claire. Il a par ailleurs le rôle d'arbitre en cas de conflit au sein de la direction du Hezbollah. La branche militaire de la formation est considérée comme une organisation terroriste par les États-Unis, l'Union européenne et, depuis mars 2016, par les monarchies du Golfe persique (Arabie saoudite, Bahreïn, Émirats arabes unis, Koweït, Oman et Qatar). Le mouvement est très implanté au Sud-Liban. La branche armée combat actuellement en Syrie (5 000 soldats) aux côtés des forces gouvernementales et au Yémen avec la rébellion chiite. Le mouvement tire une vraie légitimité populaire de sa résistance à Israël en 2006, renforcée par son action sociale, notamment au Sud-Liban et dans la région de la Beqaa à l'Ouest du pays. S'il ne souhaite plus officiellement depuis 1992 la mise en place d'un régime confessionnel au Liban⁶, il insiste régulièrement sur la nécessité de mieux associer les chiites à l'exercice du pouvoir ;

- Le mouvement Amal, également chiite, est issu de la guerre civile. Il est la déclinaison politique d'une milice créée durant la guerre civile pour défendre la communauté chiite. Cette milice était l'émanation d'un mouvement civique - le mouvement des dépossédés - engagé dans le dialogue interconfessionnel et l'amélioration des conditions de vie au

⁵ Son financement est, depuis 1989, largement autonome et reprend la tradition de financement de partis libanais : charité publique et revenus prélevés sur les établissements sociaux qu'ils gèrent directement. L'armement de sa branche militaire provient en revanche d'Iran et de Syrie.

⁶ Le manifeste fondateur du parti inclut pourtant le projet de mise en place d'un régime chiite islamique au Liban. La position officielle insiste désormais sur un éventuel passage à un régime islamique, de manière démocratique et légaliste, ce que ne permet pas la répartition des pouvoirs actuelle. Le manifeste appelle par ailleurs à la destruction d'Israël.

Sud-Liban. Son audience a faibli face au Hezbollah, qu'il affronte militairement au milieu des années 1980. Amal est par ailleurs plus sécularisé que ne l'est son rival. Nabih Berry, qui dirige la formation depuis 1978, l'a intégrée dans le jeu politique au milieu des années quatre-vingts en entrant au gouvernement. Il préside la Chambre des députés depuis 1992 ;

- Le mouvement Marada est actuellement dirigé par Sleimane Frangieh, petit-fils du président de la République Solimane Frangieh (1970-1976) et fils de Tony Frangieh, tué en 1978, fondateur de la brigade Marada, milice maronite créée en 1975. La brigade s'est officiellement transformée en parti politique en 2006, son audience étant très forte au Nord du pays. Le mouvement est proche du régime syrien, des relations personnelles unissant les familles Assad et Frangieh.

- Le Courant patriotique libre (CPL), formation majoritaire chez les maronites, est dirigé par une des figures de la guerre civile, le général Michel Aoun. Initialement membre de l'alliance du 14 mars, anti-syrienne, le mouvement a signé un protocole d'entente avec le Hezbollah en 2006, suite au départ des troupes syriennes. Le CPL est associé à plusieurs partis au sein du Bloc du Changement et de la réforme : Marada ou le parti arménien Tashnag.

L'alliance du 14 mars rassemble, de son côté, les formations chrétiennes et sunnites, réunies dans les rues de Beyrouth le 14 mars 2015 pour une manifestation contre le régime syrien, un mois après l'assassinat du président du Conseil des ministres, Rafiq Hariri (affaire dite Ayyash). Elle coalise plusieurs partis, dont :

- Le Courant du futur, formation sunnite, est dirigé par le fils de Rafiq Hariri, Saad Hariri, lui-même ancien président du Conseil des ministres entre juin 2009 et janvier 2011. Le parti constitue le pivot de l'Alliance du 14 mars. Il est considéré comme proche de l'Arabie saoudite, la société *Saudi Oger*, fondée par Rafiq Hariri en 1978 (35 000 employés dans les secteurs de la construction et des télécommunications, elle connaît aujourd'hui de graves difficultés financières), étant implantée au sein du royaume ;

- Les phalanges libanaises - Kataëb, formation maronite créée en 1936 par Pierre Gemayel, est actuellement dirigée par son petit-fils, Samy Gemayel, lui-même fils de l'ancien président de la République Amine Gemayel (1982-1988) et neveu de Bachir Gemayel, président de la République élu en 1982 mais assassiné avant sa prise de fonctions. Son frère, Pierre-Amine Gemayel, ministre de l'industrie est également tué dans un attentat en novembre 2006, à la veille de la mise en place d'un Tribunal spécial pour le Liban, juridiction internationale destinée à faire la lumière sur l'assassinat de Rafiq Hariri ;

• Les Forces libanaises, parti important chez les chrétiens, est à l'origine une milice créée en 1977 par Bachir Gemayel et destinée à rassembler tous les groupes armés chrétiens. La formation se divise violemment en 1986 autour de la question syrienne et prend son autonomie à l'égard des Kataëb, sous l'impulsion de Samir Geagea, hostile à tout rapprochement avec Damas. Transformées en parti politique en 1990, les Forces libanaises sont dissoutes en 1994 par le gouvernement libanais, sous pression syrienne, et son chef arrêté et mis à l'isolement. Il n'a été libéré qu'à l'issue de la Révolution du Cèdre, en juillet 2005.

Ces dernières années ont vu l'émergence d'un « centre », composé notamment de proches de l'ancien président de la République, Michel Sleimane et du parti socialiste progressiste (PSP) du leader druze Walid Joumblatt. Membre à l'origine de l'alliance du 14 mars, le PSP fondé par son père Kamal Joumblatt, assassiné par les services syriens, s'en est progressivement détaché à partir de 2008. Les affrontements avec le Hezbollah en mai 2008 et la réconciliation qui a suivie, dictée par les menaces de la milice chiite sur la sécurité de la région druze du Chouf, ne sont pas sans lien avec le choix d'incarner une voie médiane, officialisé le 2 août 2009. Le PSP choisira ensuite en janvier 2011 de soutenir le candidat de la coalition du 8 mars, Najib Mikati, au poste de président du Conseil des ministres pour succéder à Saad Hariri. Celui-ci avait été contraint à la démission à la suite du départ de onze membres du gouvernement, sous l'impulsion du Hezbollah. La formation chiite protestait contre l'appui du gouvernement au Tribunal spécial pour le Liban dont l'acte d'accusation concernant l'attentat d'Ayyash visait quatre de ses membres⁷.

b) Un clivage toujours pertinent ?

On peut aujourd'hui s'interroger sur la réalité du clivage « 8 mars » / « 14 mars » au regard des négociations en cours pour l'élection présidentielle. Au-delà des démarches isolées, seules deux candidatures paraissent réunir le plus de suffrages : celles de Sleimane Frangieh et de Michel Aoun, tous deux issus de la coalition du 8 mars. L'ancien général bénéficie même aujourd'hui, en dépit de son alliance avec le Hezbollah des soutiens de MM. Hariri et Geagea. Les Forces libanaises ont pourtant fait le choix de ne pas participer au gouvernement d'entente en 2014 en raison de la présence de ministres issus du Hezbollah.

⁷ Créé par la résolution 1757 (2007) du Conseil de sécurité des Nations unies, le Tribunal spécial pour le Liban (TSL) a été officiellement installé le 1^{er} mars 2009. Il siège à La Haye. Il a vocation à permettre le jugement des auteurs, commanditaires, organisateurs et complices de l'attentat commis contre Rafiq Hariri. Le procès des quatre assassins présumés, proches du Hezbollah, s'est ouvert devant le TSL le 16 janvier 2014. Le 25 février 2014, la décision a été prise de joindre le dossier d'un cinquième accusé, également proche du Hezbollah. Le mandat du TSL a été prolongé pour trois ans par le Secrétaire Général des Nations unies à compter du 1^{er} mars 2015.

Répartition des partis politiques à la Chambre des députés libanaise

Coalition	Partis	Nombre de députés
Coalition du 8 mars (58 sièges)	Courant patriotique libre	19
	Amal	13
	Hezbollah	12
	Parti démocratique libanais (druze)	4
	Marada	3
	Parti Tashnag	2
	Parti social nationaliste syrien	2
	Parti Baath	2
Coalition du 14 mars (58 sièges)	Parti solidarité	1
	Courant du futur	26
	Indépendants	11
	Forces libanaises	8
	Phalanges libanaises - Kataëb	5
	Bloc Murr	2
	Hentchak (parti arménien)	2
	Jamaa islamya (islamiste)	1
	Ramvagar (arménien)	1
	Mouvement de la gauche démocratique	1
Parti national libéral	1	
« Centre » (12 sièges)	Parti socialiste progressiste	5
	Indépendants	7

Durant son mandat, l'ancien président de la République, Michel Sleimane, a souhaité dépasser ce clivage autour de la question syrienne et mettre en œuvre une politique dite de dissociation vis-à-vis de la crise qui frappe ce pays. À son initiative, l'ensemble des formations politiques ont ainsi signé, le 11 juin 2012, la déclaration de Baabda. Celle-ci rappelle l'attachement de tous les partis à la stabilité du pays et à son unité, ainsi que la nécessité du soutien à l'armée libanaise.

La déclaration de Baabda n'a pas, cependant, prémuni le pays contre le risque de blocage politique. Dix mois se sont ainsi écoulés entre la démission du gouvernement Mikati, en février 2013, et la formation d'un gouvernement d'entente, réunissant 8 ministres de la coalition du 8 mars, 8 ministres de l'alliance du 14 mars et 8 ministres dits centristes en février 2014, sous la présidence de Tamam Salam, issu lui-même du Courant du Futur.

Ce gouvernement devait cesser ses fonctions en mai 2014, date à laquelle la Chambre des députés devait élire un nouveau président de la République. Faute de consensus autour d'une personnalité maronite, cette élection n'est toujours pas intervenue, le gouvernement étant depuis maintenu en fonctions. Le Conseil des ministres est cependant fragilisé par cette situation, quand bien même les pouvoirs présidentiels lui ont été transférés, conformément à la Constitution libanaise. Le gouvernement doit prendre ses décisions à l'unanimité, difficilement atteignable, d'autant plus que certains ministres boycottent ses réunions, à l'image de ceux issus du Courant patriotique libre et du Hezbollah en septembre dernier.

La vacance de la présidence de la République depuis plus de deux ans et demi se conjugue de fait à un double manque de légitimité : celui d'un gouvernement, supposé intérimaire, et celui de la Chambre des députés dont le mandat a été prorogé deux fois depuis 2013. L'absence d'accord sur la loi électorale en vue des élections législatives prévues le 20 juin 2013 a ainsi conduit les parlementaires à proroger leur mandat de 17 mois, le 30 mai 2013. Le contexte sécuritaire lié à la guerre en Syrie est également mis en avant à cette époque. L'échec de l'élection présidentielle et la crainte d'un vide institutionnel lié à un renouvellement, conduit de nouveau la Chambre, le 5 novembre 2014, à étendre le mandat jusqu'en mai 2017.

Dans ces conditions, les institutions libanaises apparaissent bloquées et dans l'incapacité de permettre la réalisation complète de l'accord de Taëf.

B. LA QUESTION DE L'ÉLECTION PRÉSIDENTIELLE

1. L'absence de consensus

La précédente élection présidentielle avait déjà été marquée par une période d'incertitude sur le choix d'un candidat maronite, conduisant à une vacance du pouvoir entre novembre 2007 et mai 2008, dans un contexte marqué par de violents affrontements à Beyrouth et dans d'autres régions entre les forces loyales au gouvernement libanais, dirigé alors par l'alliance du 14 mars, et le Hezbollah. Ceux-ci faisaient suite à l'annonce du gouvernement, le 7 mai 2008, de démanteler le réseau de communication du mouvement chiite et d'exiger la démission du chef de sécurité de l'aéroport de Beyrouth, réputé proche du Hezbollah. Ces émeutes causeront la mort de 80 personnes. Le spectre de la guerre civile conduit alors, sous l'impulsion du Qatar, à l'organisation d'une conférence de dialogue national libanais à Doha entre le 16 et le 21 mai 2008, réunissant tous les partis libanais. L'accord signé le 25 mai permet l'élection d'un président consensuel, le général en chef de l'armée Michel Sleimane, et la formation d'un gouvernement d'union nationale, composé de 30 membres dont 16 issus de la majorité.

La 45^e session parlementaire dédiée à ce scrutin, organisée le 27 septembre dernier, n'avait pas pu déboucher sur un vote, faute de quorum. La présence des deux tiers des députés est en effet nécessaire pour l'élection. Cette absence de quorum, dont la constitutionnalité est sujette à caution selon certains observateurs, a déjà conduit à l'ajournement des sessions précédentes⁸.

Au-delà du Parlement, l'élection d'un nouveau président de la République est au cœur des négociations menées dans trois cadres différents :

- le dialogue national, sous l'égide du président Nabih Berry. Prévu par l'accord de Taëf, il impose aux partis et aux communautés une consultation régulière pour aborder l'avenir du pays. Interrompu après les affrontements entre Israël et le Hezbollah en 2006, il a repris à Doha en 2008 ;

- le dialogue Hezbollah - Courant du Futur ;

- le dialogue Courant du futur - Courant patriotique libre.

Une nouvelle réunion du dialogue national devait se tenir le 5 septembre dernier. Signe de la persistance du blocage et du raidissement des positions, elle a finalement été reportée *sine die*.

⁸ Seule la première séance électorale, à l'occasion de laquelle Samir Geagea et Henry Helou, candidat centriste, se sont portés candidats, a vu le quorum atteint.

L'accord envisagé ces dernières semaines entre l'ancien général Michel Aoun et Saad Hariri a, cependant, été officiellement confirmé le 20 octobre dernier. Il devrait permettre l'accession à la présidence de la République du premier et la nomination du second au poste de président du Conseil des ministres.

La clé du scrutin tenait à la fois à la position du Hezbollah et à celle du Courant du futur de Saad Hariri. Celui-ci a lié son soutien à Sleimane Frangieh ou à Michel Aoun à sa nomination à la présidence du Conseil des ministres. Reste que la candidature de président des Maradas, membre pourtant de la coalition du 8 mars, ne bénéficiait pas du soutien du Hezbollah, contrairement à celle de l'ancien général, également soutenu par les Forces libanaises au sein de l'alliance du 14 mars (accord de Meerab).

Le soutien de Saad Hariri à Michel Aoun est avant tout dicté par le souhait de ne pas voir la vacance de la présidence durer plus longtemps, compte tenu des risques qu'elle comporte à terme pour la stabilité et la sécurité du pays. Le discours de l'ancien président du Conseil met en avant la crainte d'une crispation et le retour de la violence. Il estime, au regard de la situation en Syrie, qu'une telle situation ne susciterait pas d'intervention occidentale pour un retour au calme. Son parti, le Courant du futur, demeure cependant divisé sur un soutien à Michel Aoun, souvent présenté comme un candidat à la main du Hezbollah. L'Arabie saoudite semble également réservée sur ce choix.

De son côté, le Hezbollah n'a pas manifesté expressément son intention d'accélérer l'élection présidentielle, se contentant d'appuyer le général Aoun. L'organisation chiite semble par ailleurs demander des garanties au Courant du Futur en vue du retour de Saad Hariri : elle souhaite ainsi que soit précisé l'avenir de la relation libano-syrienne. Des dispositions visant une nouvelle loi électorale, les équilibres au sein du futur gouvernement et les nominations des fonctionnaires de première catégorie semblent également attendues. Elle s'oppose par ailleurs à la dissolution des Brigades de la résistance - son bras armé -, souhaitée par la formation sunnite. **Il apparaît plus largement que le Hezbollah considère que les développements récents en Syrie - bombardements russes et avancée concomitante de l'armée syrienne - servent à terme ses intérêts et renforceront son poids au Liban.**

L'autre composante chiite du camp du 8 mars, le mouvement Amal du président de la Chambre, a toutefois pris parti contre la candidature du général Aoun, après s'être opposé à celle de Sleimane Frangieh. Nabih Berry, qui craint d'être marginalisé dans cette nouvelle configuration politique, estime que l'élection de Michel Aoun porte en elle des germes de guerre civile, en renforçant notamment le poids du Hezbollah.

2. Les « médiations » extérieures

Faute d'accord entre les partis en présence, cette élection a dépassé le cadre national et suscité de nombreuses « médiations » d'Etats tiers pour rapprocher les positions. La Russie, qui tend à s'investir de façon croissante dans le débat au nom notamment de la protection des chrétiens, aurait ainsi repris à son compte à l'automne 2015 une proposition transitoire, avec l'élection de l'un des candidats actuellement en lice, qui disposerait du soutien et de la Syrie et de l'Arabie saoudite, pour une période de deux ans durant laquelle une nouvelle loi électorale devrait être promulguée et des élections législatives organisées. Moscou aurait ainsi pris contact avec Téhéran et Damas, afin qu'ils interviennent auprès de leurs alliés au Liban pour les convaincre d'adhérer à ce projet. Riyad, procéderait, de son côté, aux contacts libanais, arabes et internationaux nécessaires « sur l'autre rive ».

Le Vatican a également suivi de près cette question, regrettant la faiblesse du patriarcat dans la recherche d'une solution. La presse libanaise s'est fait l'écho d'un document remis au pape François, faisant état de la faiblesse des leaders maronites et soulignant la dilution de leur appartenance chrétienne au profit de leurs allégeances aux sunnites, aux chiïtes et aux puissances régionales. Ce rapport proposait également une série de propositions et de mesures effectives en vue de limiter la mise à l'écart du rôle des chrétiens d'Orient. Elles passaient notamment par un soutien à l'Église maronite afin qu'elle recouvre son impact sur le public chrétien.

Les interventions russes et vaticanes dans le dossier de la présidentielle tendaient à se recouper. Pour le Saint-Siège, il apparaît inutile d'encourager les chrétiens de la région à résister et à rester chez eux si cet appel n'est pas associé d'un effort pour élire un président au Liban. Cette élection est, en effet, considérée comme un symbole dans la région. L'objectif affiché de l'intervention militaire russe était d'accélérer la mise en place d'une solution politique à laquelle toutes les parties s'associeraient, dont les composantes de l'opposition syrienne. Moscou apparaissait soucieuse de préserver la présence et les droits des minorités, notamment chrétiennes, et de leur assurer des garanties à travers un cadre légal constitutionnel applicable à tous les pays de la région où les minorités ont été persécutées. Or, comme le souligne régulièrement le chef du gouvernement libanais, ce cadre existe déjà au Liban. Reste à le rendre opérationnel *via* l'élection d'un nouveau chef de l'État.

Ces initiatives n'ont cependant pas rencontré d'écho plus poussé et certains observateurs relèvent même aujourd'hui une absence de pression internationale sur ce dossier, liée pour partie aux élections américaines et l'incertitude entourant l'issue de la crise syrienne. L'élection présidentielle reste de fait, à des degrés divers, le théâtre d'affrontement des influences saoudienne et iranienne, ce qui ne devrait pas contribuer à accélérer une sortie de crise pourtant indispensable. La Russie demeure cependant un

acteur-clé des négociations en cours, comme en témoigne le déplacement à Moscou de Saad Hariri le 3 octobre dernier.

La crise avec l'Arabie saoudite en février dernier n'a pas, de son côté, contribué à accélérer le processus. Ryad a suspendu, le 19 février, son programme de soutien à l'armée libanaise (3 milliards de dollars annuels), annulé son don annuel d'urgence (1 milliard de dollars) et appelé ses ressortissants à quitter le pays. Les autorités saoudiennes jugeaient alors que le gouvernement libanais se rapprochait de l'Iran, sous l'influence du Hezbollah. Le ministre des Affaires étrangères, Gebran Bassil (Courant patriotique libre), était particulièrement visé. Cette crispation faisait notamment suite aux déclarations du chef du Hezbollah, Hassan Nasrallah, qui avait estimé, suite à l'exécution de cheikh chiite saoudien Nimr Al-Nimr en janvier, que le royaume dévoilait « *le vrai visage criminel, despotique, terroriste de l'Arabie saoudite* ». Des expulsions de citoyens libanais réputés proches du Hezbollah ont également été constatées à Bahreïn ou au Koweït. Des licenciements d'employés libanais ont été enregistrés en Arabie saoudite. Le Hezbollah a par ailleurs été qualifié le 2 mars 2016 d'organisation terroriste par le Conseil de coopération des pays du Golfe et le Conseil des ministres arabes de l'Intérieur. Une telle tension n'est, bien évidemment, pas sans conséquence sur la position interne du Courant du futur de Saad Hariri. Un de ses proches, le ministre de la justice Achraf Rifi, a ainsi démissionné du gouvernement pour protester contre l'influence du Hezbollah, qualifié de « mini-État ». L'Arabie saoudite semble cependant moins à même de jouer un rôle plus direct, compte tenu de ses difficultés économiques et de ses difficultés dans le conflit yéménite, où elle affronte d'ailleurs le Hezbollah.

La question libanaise pourrait de son côté être utilisée par l'Iran dans les négociations à venir sur les sorties de crise en Syrie ou au Yemen ainsi que sur l'avenir de l'Irak.

3. Quelles solutions à terme ?

Face au blocage, plusieurs options étaient possibles.

La première tenait à l'organisation d'élections législatives anticipées. Une nouvelle Chambre des députés serait alors chargée d'élire un président de la République. Cette solution est notamment défendue par le président Nabih Berry. Cette option se heurte cependant à deux écueils. Le premier tient à la question de la loi électorale. Il convient de rappeler que la révision de la loi électorale constitue pour le Courant patriotique libre un préalable à toute élection. Aucun accord n'existe aujourd'hui sur la teneur de celle-ci. Une commission *ad hoc*, présidée par Georges Adwane (Forces libanaises), composée de représentants des principaux blocs parlementaires, a été mise en place en décembre 2015 afin de proposer les contours d'une nouvelle loi pour les élections législatives. Elle a rendu ses travaux le

22 mars dernier. Ils devraient servir de fondement à l'élaboration d'un nouveau texte. L'examen de celui-ci n'est toutefois pas entamé, alors que la question divise profondément la scène politique entre partisans du scrutin uninominal majoritaire et formations favorables au scrutin de liste intégral, à l'image du Hezbollah.

Toute révision du mode de scrutin doit, par ailleurs, être accompagnée d'une réflexion sur les listes électorales. Le vote est actuellement lié au lieu de naissance. Tout électeur doit ainsi voter au sein de la circonscription où il est né. S'il est marié, son épouse doit également voter dans cette circonscription. Cette situation contribue à affaiblir la légitimité des députés ainsi élus, élus *in fine* avec peu de voix au regard du bassin de population qu'ils sont censés représenter. Il existe bien des procédures pour transférer les électeurs vers leur lieu de résidence, mais celles-ci sont, d'après la mission d'observation électorale de l'Union européenne présente sur place en 2009, « *excessivement longues et fastidieuses* »⁹.

Le deuxième obstacle avait trait au risque de vide politique qu'un scrutin anticipé pourrait entraîner. Il signifie en effet la fin du gouvernement actuel, le passé montrant que la mise en place d'un gouvernement prenait du temps : cinq mois pour le gouvernement Hariri en 2009 et le gouvernement Mikati en 2011, dix mois pour le gouvernement Salam. Un scrutin avancé n'assure pas dans le même temps l'élection rapide d'un président de la République. Les blocages actuels pourraient se décliner au sein d'une nouvelle assemblée. Un tel vide remettrait encore plus en cause la stabilité du pays.

Une autre option pouvait consister en l'élection d'un candidat dit « consensuel », sans étiquette partisane, à l'image du choix de Michel Sleimane en 2008. Le général Jean Kahwagi, commandant en chef des armées est ainsi pressenti, à l'instar de Riad Salamé, gouverneur de la Banque du Liban ou Jean Obeid, ancien ministre de Rafiq Hariri. Cette solution est pour l'heure rejetée par le Courant patriotique libre, prompt à appeler ses partisans à manifester dans les rues dans les prochaines semaines en cas de persistance du blocage. Une telle attitude a de fait réduit le débat à une alternative entre vide politique et élection de Michel Aoun.

Au-delà de l'élection de celui-ci, plusieurs questions subsistent. Elles tiennent pour l'essentiel au futur rôle du Hezbollah dans le pays et aux marges de manœuvres d'un éventuel gouvernement Hariri.

⁹ Mission d'observation électorale de l'Union européenne au Liban, Rapport final sur les élections législatives du 7 juin 2009, page 15. Une demande de transfert du lieu d'enregistrement peut être déposée après trois ans de résidence permanente, en fournissant une déclaration signée par le chef de village ou de quartier (le mokhtar, élu au suffrage universel direct) et par deux témoins. Elle doit être soumise en suite au Bureau du Registre civil dans le lieu d'enregistrement d'origine. La validité de la demande est alors étudiée par la police ou la gendarmerie, avant d'être examinée par le gouvernement qui dispose d'un pouvoir discrétionnaire pour l'accepter ou la rejeter.

L'équilibre trouvé pour le scrutin présidentiel trouverait-il d'ailleurs un prolongement à l'issue des élections législatives programmées en mai 2017 ? Une alliance Courant du Futur - Courant patriotique libre pour le scrutin présidentiel pourrait en effet être préjudiciable pour la formation sunnite à l'occasion des élections législatives. Il n'est pas étonnant dans ces conditions que le règlement de la question de l'élection présidentielle soit associé à un accord sur un « paquet » institutionnel (*package-deal*). Ainsi, comme le Hezbollah, le mouvement Amal relie la désignation à la présidence de la République à la relance du dialogue national, à l'adoption d'une loi électorale et à la tenue des élections législatives, à la répartition des portefeuilles au sein du futur gouvernement (en particulier les ministères de l'Intérieur, de l'Énergie et des Finances) et à la nomination aux postes de général en chef des armées et de gouverneur de la Banque centrale¹⁰. Le *package-deal* présenté par Amal a été rejeté le 5 octobre par le patriarche des maronites et de tout l'Orient, Bechara Rai, qui estime qu'un tel dispositif retirait l'essentiel de ses prérogatives au président de la République. Cette position a été saluée par le Courant du futur qui ne souhaite pas que des conditions préalables soient imposées au futur président de la République et juge que ce paquet participe de l'absence d'avancée dans la désignation d'un candidat.

4. La nécessité d'une réponse rapide et d'une réforme profonde : le cas de la crise des ordures

La « crise des ordures » a pourtant récemment montré l'urgence d'une réponse au vide institutionnel, en révélant tout à la fois l'incapacité à agir de l'État et le décalage avec la société civile, même si celle-ci peine à s'organiser. La crise résulte de la fermeture le 17 juillet 2015 de la déchetterie de Naameh, au sud de Beyrouth, provoquant l'accumulation des ordures dans les rues de la capitale et de ses environs. Face à cette situation, des manifestations se sont multipliées à l'été 2015, réprimées de manière violente pour certaines, à l'image de celles du 17 septembre 2015 et du 8 octobre 2015. **Elles ont rapidement dépassé le cadre environnemental, pour souligner l'exaspération d'une partie de la population à l'égard du système politique actuel, jugé incapable de résoudre les problèmes quotidiens de la population et, a fortiori, de tracer des perspectives pour le pays. Les soupçons de corruption en matière d'attribution des marchés de traitement des déchets ont également concouru à cette contestation.**

¹⁰ Le général Aoun a souhaité, à l'automne 2015, faire élever au rang de général de division et commandant en chef de l'armée son gendre, le général Chamel Roukoz. Cette solution a été récusée par les partis membres de l'Alliance du 14 mars. Le ministre de la Défense a finalement décidé le 29 septembre dernier de prolonger le mandat de Jean Kahwagi. Le Courant patriotique libre et le Hezbollah avaient début septembre boycotté les séances du Conseil des ministres pour protester contre cette solution.

Le Liban est, d'après le rapport annuel de l'ONG *Transparency international* sur la perception de la corruption, un des pays les plus concernés par la corruption. Dans ce document, le Liban se place à la 123^e position sur 168 pays recensés.

Le plan de gestion de crise annoncé par le gouvernement le 10 septembre 2015 a été confirmé en mars 2016. Il comporte la réouverture pour quatre ans de Naameh et la création de deux autres sites, situés à Bourj Hammoud et à « Costa Brava ». La municipalité de Bourj Hammoud a cependant décidé en août dernier d'empêcher les bennes d'entrer dans la décharge temporaire de la ville, pour protester contre l'absence de cellule de traitement pourtant promise par le gouvernement. Dans ces conditions, la compagnie Sukleen, chargée de collecter les ordures, a cessé le travail, créant un amoncellement de déchets dans les rues de Beyrouth. Un accord a fini par intervenir fin septembre avec la municipalité de Bourj Hammoud.

*

La crise des ordures est venue illustrer la lassitude de la société civile à l'égard du monde politique libanais et souligner la nécessité de profondes réformes destinées à moderniser concrètement l'action de l'État. Une telle ambition implique au premier chef l'élection d'un président de la République et la mise en place concomitante d'un gouvernement disposant de réels moyens d'action, pouvant s'appuyer sur une chambre des députés de nouveau légitime. Il n'appartient pas à un groupe d'amitié de prendre parti pour une candidature. Il peut cependant insister pour que le gagnant de ce scrutin soit le Liban lui-même, dégagé des influences extérieures et prompt à incarner un modèle de coexistence pacifique entre les communautés à la tête de l'État. Il y a, en tout cas, urgence à aboutir à une solution afin que le pays puisse faire face au triple défi auquel il est confronté : gestion des réfugiés syriens, lutte contre le djihadisme sur son territoire et ralentissement économique.

II. LE LIBAN FACE AUX CRISES

La crise politique qu'a traversée le Liban en 2013 a conduit le Conseil de sécurité des Nations unies à adopter, le 10 juillet 2013, une déclaration marquant son attachement à la sécurité et à la stabilité du pays¹¹. Le texte insiste sur la déclaration de Baabda pour enjoindre les partis politiques à promouvoir l'unité du Liban et à ne pas participer à la crise syrienne. Un Groupe International de Soutien (GIS) au Liban a, par la suite, été lancé le 25 septembre 2013 sous l'égide de l'ONU. Il réunit les représentants du gouvernement libanais et ceux des membres du Conseil de sécurité des Nations unies. Il a pour ambition de soutenir les institutions et les autorités libanaises et cible trois objectifs :

- l'aide aux réfugiés et aux communautés libanaises d'accueil ;
- l'appui aux Forces armées libanaises ;
- le soutien à l'économie.

Une réunion ministérielle de suivi du GIS a eu lieu à Paris le 5 mars 2014, dans un format élargi à certains partenaires européens du Liban et à l'Arabie Saoudite. Une réunion ministérielle du GIS sur le soutien aux Forces armées libanaises a ensuite eu lieu à Rome, dans un format élargi à une quarantaine de délégations, le 17 juin 2014. Le GIS s'est de nouveau réuni à New York, à niveau ministériel, le 26 septembre 2014, afin de réitérer la mobilisation internationale en faveur du Liban. Le 30 septembre 2015, le GIS a rappelé la nécessité d'élire sans délai un président. La prochaine réunion devrait se tenir à Paris.

Les trois objectifs poursuivis sont autant de défis pour le Liban en vue de préserver sa stabilité et son unité. Ils rendent d'autant plus urgente une sortie de crise politique et la fin de la vacance du pouvoir à la tête de l'État.

A. LE LIBAN ET LES RÉFUGIÉS SYRIENS

1. Un afflux sans précédent

Le Haut-Commissariat des Nations Unies aux Réfugiés (HCR) établissait le nombre de réfugiés présents sur le territoire libanais à 1 033 513 personnes en juin 2016, soit près de 30 % de la population libanaise (3,5 millions de personnes)¹². La localisation des réfugiés ne correspond pas à des critères religieux, le Sud, région chiite, a ainsi vu des réfugiés en majorité sunnites s'installer.

¹¹ Déclaration de la Présidente du Conseil de sécurité des Nations Unies, 10 juillet 2013.

¹² 6 000 réfugiés irakiens seraient également présents sur le territoire libanais.

Les chiffres restent sujets à caution, en raison notamment du coût des titres de séjour. Les taxes perçues pour leur octroi ou leur renouvellement sont jugées prohibitives : 200 dollars par personne et par an. 85 % des ménages ont au moins un membre de leur famille sans résidence légale. 103 000 enfants nés de parents réfugiés syriens au Liban (soit 70 % du total) ne disposent pas, par ailleurs, de certificats de naissance accordés par les autorités locales¹³. Dans ces conditions, le nombre de réfugiés syriens installés au Liban pourrait osciller autour de 1,3 millions de personnes.

Évolution du nombre de réfugiés syriens au Liban depuis mars 2012

Mars 2012	9 106
Mars 2013	251 407
Mars 2014	945 922
Mars 2015	1 173 327
Juin 2016	1 033 513

Source : Haut-Commissariat des Nations Unies aux réfugiés

La situation financière des réfugiés va en se dégradant. 70 % des Syriens présents sur le territoire libanais vivent avec moins de 3,8 dollars par jour, soit le seuil de pauvreté (contre 49 % en 2014), 52 % avec moins de 2,9 dollars (contre 29 % deux ans plus tôt), soit le seuil d'extrême pauvreté. 91 % des ménages sont endettés, leurs créances s'élevant en moyenne à 858 dollars. Les familles ne peuvent pas, dans ces conditions, subvenir à leurs besoins élémentaires :

- 85 % des ménages (augmentation de 11 % en un an) ont ainsi réduit leurs dépenses en nourriture ;

- 76 % des ménages (augmentation de 7 % en un an) ont effectué leurs achats alimentaires à crédit ;

- 7 % des ménages bénéficient d'une alimentation de base, contre 11 % en 2015.

- 80 % des dépenses des migrants sont concentrés sur la nourriture, le logement et les soins de santé.

- 57 % des réfugiés vivent dans des appartements, 27 % dans des bâtiments insalubres et 16 % dans des quartiers informels. Plus généralement, 57 % des ménages vivent dans des conditions insalubres, le taux d'occupation étant de 3 à 5 personnes par pièce dans 55 % des cas. 80 % des réfugiés sont par ailleurs installés dans les 250 communes les plus pauvres du pays (plaine de la Bekaa, Nord et Est du pays). Le loyer mensuel

¹³Le taux de natalité chez les réfugiés syriens demeure le même que celui constaté dans les zones rurales avant le début de la guerre civile.

moyen constaté demeure cependant élevé : 189 dollars. Afin de faire face à cette situation, les réfugiés peuvent avoir recours à des « mécanismes négatifs d'adaptation » : travail des enfants, mendicité ou mariage précoce (27 % des réfugiées syriennes âgées de 15 à 19 ans sont mariées contre 4 % des jeunes filles libanaises).

Au 30 juin 2016, le Liban accueillait sur son sol 487 615 enfants de réfugiés syriens âgés de 3 à 18 ans. Au cours de l'année scolaire 2015/2016, seuls 155 095 enfants de réfugiés syriens étaient inscrits dans les écoles libanaises. Ce chiffre d'enfants syriens scolarisés est à rapprocher des élèves libanais : 280 000 environ. 238 écoles ont ainsi été amenées à ouvrir des classes supplémentaires l'après-midi pour faire face à cet afflux. Les conditions socio-économiques conduisent cependant les enfants de réfugiés à ne pas poursuivre leur scolarité.

2. La réponse internationale

Avec 1,4 milliard de dollars décaissé en 2015, l'assistance internationale accordée au Liban est la plus élevée, parmi celles perçues par un pays de la région. Elle est même la plus élevée au monde par habitant. Cette assistance a notamment permis de stabiliser le taux de pauvreté. L'aide internationale versée aux enfants de réfugiés syriens mais aussi issus de familles libanaises très pauvres (100 000 enfants) est, ainsi, supérieure à celle octroyée à la République centrafricaine où 2 millions d'enfants sont concernés.

24 % des réfugiés au Liban perçoivent une assistance financière au travers d'un transfert monétaire sur une carte bancaire. Celle-ci s'élève à 175 dollars par mois et par famille, versée par le Haut-Commissariat aux réfugiés et ses partenaires. Un versement exceptionnel a été opéré lors de l'hiver 2015 pour faire face à des besoins spécifiques : une aide oscillant entre 100 et 147 dollars par mois et par famille a ainsi été versée aux familles les plus vulnérables pour leur permettre de se chauffer et de faire face aux intempéries.

Les réfugiés ont par ailleurs accès à des centres de santé et des hôpitaux publics et privés qui ont passé des conventions avec le HCR. Les frais d'hospitalisation sont ainsi couverts à 75 % par le Haut-Commissariat, cette prise en charge pouvant atteindre 90 voire 100 % pour les personnes les plus vulnérables. Signe d'une dégradation des conditions de vie, le coût moyen des soins hospitaliers a augmenté entre 2014 et 2015, passant de 489 dollars à 544 dollars. Le taux de vaccination reste assez faible : 60 % des réfugiés (contre 80 % de la population libanaise). Les maladies chroniques (diabète, cancer) ne sont, par ailleurs, pas couvertes, conduisant les réfugiés à effectuer un aller-retour en Syrie ou à se diriger vers l'Europe.

Le quota de réinstallation de réfugiés syriens a, quant à lui, été doublé en 2015, passant de 9 000 à plus de 18 000 places. 20 000 personnes ont été relocalisées en 2016, dont 900 en France. Le gouvernement français a annoncé son souhait d'accueillir 3 600 personnes entre la fin 2015 et 2017. Le HCR estime que les réinstallations hors du Liban devraient concerner 10 % des réfugiés syriens. La Conférence spéciale organisée par le Haut-Commissariat aux réfugiés le 30 mars 2016 a insisté sur les mesures à prendre pour soulager les pays de la région : réunification familiale, visas d'étudiant et visas de travail.

La relocalisation à l'extérieur du Liban ne saurait cependant totalement répondre au problème, puisque la majorité des réfugiés, souvent peu politisés, entendent retourner en Syrie dès que le conflit aura trouvé une issue. Les conditions de réinstallation risquent, cependant, de ne pas être optimales : 40 % des écoles ont été détruites et la Banque mondiale estime qu'il faudra trente ans pour que le pays retrouve le niveau de service public dont il disposait en 2010¹⁴.

3. Les craintes libanaises

La question des réfugiés est d'autant plus prégnante au Liban que le pays comptait déjà sur son territoire 458 369 réfugiés palestiniens fin 2015 - soit plus de 10 % de la population -, selon l'Office et de secours et de travaux des Nations unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA)¹⁵. 12 camps ont été créés sur le territoire libanais après la guerre israélo-arabe de 1948. 60 % des réfugiés palestiniens y vivent aujourd'hui. Les réfugiés palestiniens sont considérés comme des résidents temporaires par les autorités libanaises, ne peuvent acquérir de biens fonciers et ne peuvent accéder à une vingtaine de professions (médecine, pharmacie ou ingénierie par exemple). 41 000 réfugiés palestiniens en Syrie auraient par ailleurs rejoint le Liban depuis le déclenchement de la guerre civile¹⁶. L'aide financière internationale concernant les réfugiés palestiniens est dans le même temps de plus en plus réduite. L'UNRWA affichait un déficit global de 81 millions de dollars fin 2015. Les besoins de financement pour 2015 au Liban - 63 millions de dollars - n'ont été couverts qu'à hauteur de 20 %. La France a accordé début 2016 une contribution supplémentaire de 2,6 millions de dollars.

C'est à la lumière de cette expérience qu'il convient d'analyser la position des autorités libanaises sur la question des réfugiés syriens et notamment le choix de ne pas favoriser la mise en place de camps, qui pourraient être considérés comme des incitations à rester. Le

¹⁴ Banque mondiale, *Bulletin trimestriel de la région MENA*, numéro 6-janvier 2016.

¹⁵ UNRWA, *Annual operational report 2015*.

¹⁶ D'après l'UNRWA, la Syrie comptait environ 560 000 réfugiés palestiniens sur son territoire avant le déclenchement de la guerre civile.

gouvernement a ainsi fait évoluer sa politique d'accueil dans un sens plus restrictif à partir de 2014, d'abord vis-à-vis des réfugiés palestiniens de Syrie puis à destination de tous les réfugiés. La frontière syro-libanaise est officiellement fermée depuis le 20 octobre 2014, hormis pour les cas humanitaires. Il s'agit d'une mesure sans précédent entre les deux pays, dont les ressortissants avaient toujours librement traversé la frontière : 300 000 Syriens environ travaillaient au Liban avant 2011. Dans la foulée, les autorités ont introduit, le 5 janvier 2015, une procédure de visas et de permis de séjour lorsque les réfugiés arrivent à la frontière. Six types de visas ont été créés : touriste, affaires, étudiant, transit, médical ou courte durée. On observe depuis une relative stabilisation du nombre de réfugiés. Le gouvernement milite par ailleurs pour une majoration de l'aide internationale, tablant sur la somme de 4,9 milliards de dollars annuels, ciblant l'éducation et le développement économique. Il souhaite une gestion directe des crédits, regrettant que les financements soient accordés aux organisations non gouvernementales. Le HCR estime de son côté les besoins de financement à 2,4 milliards de dollars. La conférence des donateurs sur les conséquences de la crise syrienne, organisée à Londres le 4 février dernier, n'a débouché que sur une aide de 3,3 milliards de dollars sur la période 2016-2020 pour l'ensemble des pays voisins¹⁷.

Plusieurs mouvements politiques libanais militent désormais pour un retour des réfugiés syriens dans les zones du territoire syrien considérées comme sécurisées ou pour leur confinement le long de la frontière syro-libanaise. Une telle position s'appuie sur les incidents récents constatés de part et d'autre du pays entre libanais et réfugiés, sur la crainte d'une infiltration terroriste mais aussi sur la situation économique du pays. Plusieurs observateurs relèvent, dans un contexte d'augmentation du taux de chômage (24 % en 2015, 34 % chez les jeunes), une mise en concurrence des réfugiés syriens et des Libanais sur le marché du travail, entraînant une pression à la baisse sur les salaires : un réfugié syrien homme peut être rémunéré 2 dollars par jour et une femme ou un adolescent 1 dollar par jour. Les réfugiés sont, pour l'heure, autorisés à travailler dans les secteurs du bâtiment et de l'agriculture. Selon la Banque mondiale, l'afflux de réfugiés syriens, conjugué à l'incertitude dans la région, a annulé les gains économiques résultant de la baisse des cours du pétrole¹⁸. La croissance annuelle s'est tassée de 2,9 points entre 2012 et 2014. Le nombre de Libanais pauvres a été majoré de 170 000 personnes, le taux de chômage étant doublé sur la même période.

¹⁷ La France a annoncé, à cette occasion, qu'elle mobiliserait 200 millions d'euros d'aide humanitaire pour la période 2016-2018, notamment au profit de la jeunesse et de l'éducation, en mettant l'accent sur le Liban.

¹⁸ Banque mondiale, *Bulletin trimestriel de la région MENA*, numéro 6-janvier 2016.

B. LA SÉCURITÉ AUX FRONTIÈRES

1. La lutte contre le djihadisme

Le conflit en Syrie a des répercussions militaires au Liban, en particulier dans les zones frontalières. Le rôle du Hezbollah en Syrie a fragilisé la politique de dissociation souhaitée par l'ancien président de la République en 2012. Des opérations terroristes sont menées régulièrement sur le territoire libanais. 3 % de celui-ci est, d'ailleurs, occupé par des djihadistes. En janvier 2015, les forces de sécurité ont également dû reprendre le contrôle du quartier des djihadistes de la plus importante prison du pays, située à Roumié.

La plaine de la Békaa, région majoritairement chiite à l'Est du pays, a ainsi été, les 27 et 28 mars 2016, le théâtre d'affrontements entre des soldats de l'État islamique et des membres du Front al-Nosra, l'ancienne branche syrienne d'al-Qaïda¹⁹. 18 personnes auraient ainsi été tuées, 10 appartenant à Daech et 8 au Front al-Nosra dans les régions de Ras Baalbeck – localité chrétienne – et de Ersal, ville sunnite frontalière avec la Syrie. La population y est favorable à la rébellion syrienne. La ville accueille également plusieurs dizaines de milliers de réfugiés syriens et des combattants de la rébellion.

La commune avait déjà été le théâtre de violents affrontements à l'été 2014 entre l'armée libanaise et les djihadistes des deux camps. 29 militaires avaient alors été enlevés. Quatre d'entre eux ont été assassinés en captivité, seize ont été libérés le 1^{er} décembre 2015 par le Front al-Nosra, et neuf autres sont toujours otages de Daech. L'armée y a intensifié ses bombardements depuis cette date. Daech souhaiterait prendre position dans le district du Akkar, région montagneuse au nord du pays, frontalière avec la Syrie. La prise de cette zone permettrait à l'État islamique d'accéder ainsi à la Méditerranée.

Les zones à majorité chrétienne sont également touchées. Le 27 juin 2016, une vague d'attaques kamikazes dans le village de Qaa, près de la frontière syro-libanaise, a tué 5 personnes et blessé 28 autres. Le 31 août dernier, un attentat à la bombe faisait un mort dans la région de Zahlé.

Les centres urbains n'ont pas été épargnés pour autant. Fin octobre 2014, l'armée a ainsi mené un raid à Tripoli au Nord du pays contre des terroristes se réclamant de Daech. Des attentats ont par ailleurs visé les intérêts du Hezbollah et de l'Iran à Beyrouth. Le 12 novembre 2015, l'attentat de Burj El Barajneh a ainsi entraîné la mort de 43 personnes dans la banlieue sud de Beyrouth. Deux attentats suicide avaient auparavant visé la

¹⁹ Le Front al-Nosra a officiellement rompu avec al-Qaïda le 28 juillet 2016, prenant désormais le nom de Front Fatah-al-Cham. Il entend ainsi se présenter comme un mouvement strictement syrien et se rapprocher des autres groupes de la rébellion syrienne. Cette organisation, toujours considérée comme une structure terroriste, compterait entre 15 000 et 20 000 combattants.

présence iranienne : l'un contre l'ambassade d'Iran au Liban en novembre 2013 et l'autre près du centre culturel iranien en février 2014.

Dans ce contexte, la décision saoudienne de geler son soutien financier aux Forces armées libanaises n'est pas sans susciter d'interrogations au moment où elles sont engagées dans des combats à l'Est du pays contre les djihadistes. Son affaiblissement financier pourrait paradoxalement avoir pour conséquence un renforcement du poids militaire du Hezbollah. L'Iran a, d'ailleurs, proposé ses services en vue d'une aide militaire.

2. La « ligne bleue »

La sécurité de la frontière avec Israël, est toujours supervisée par la Force intérimaire des Nations unies au Liban (FINUL), déployée au Sud-Liban le long de la « ligne bleue » depuis 1978. 10 000 hommes composent ses effectifs, répartis sur 2 500 km². Le mandat de la FINUL a été réévalué en août 2006, après la fin des affrontements opposant Israël et le Hezbollah²⁰. La Force est ainsi notamment chargée de :

- surveiller la cessation des hostilités ;
- faciliter le déploiement des Forces armées libanaises au Sud du pays ;
- aider le gouvernement libanais à sécuriser la frontière et à contrôler l'entrée d'armes sur le territoire.

Le dispositif est en principe transitoire et a vocation à être relayé par les Forces armées libanaises (FAL). Reste que celles-ci sont pour l'heure insuffisantes en nombre pour assurer ces missions et se trouvent concentrées au Nord-Est du pays afin de faire face aux opérations djihadistes. Le Liban ne dispose pas, par ailleurs, de marine ou d'aviation aptes à remplir les objectifs de surveillance de la frontière. Il y a également lieu de s'interroger sur la possibilité pour les FAL de se déployer au Sud-Liban, région où le Hezbollah est très implanté. Dans ces conditions, la FINUL devrait être amenée à poursuivre ses missions à l'avenir.

La France est engagée dans la FINUL à hauteur d'environ 850 hommes. Elle est principalement représentée au sein de la *Force Commander Reserve* (FCR), unique réserve du théâtre déployable dans toute l'aire d'opérations. La France est le sixième contributeur de la force (derrière l'Indonésie, l'Italie, l'Inde, le Ghana et le Népal) et le deuxième contributeur européen derrière l'Italie.

²⁰ Résolution 1701 (2006) du Conseil de sécurité des Nations unies du 11 août 2006.

C. UNE SITUATION ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE DÉLICATE

Le vide institutionnel comme la crise syrienne ont fortement pesé, ces dernières années, sur l'activité économique du Liban. Comme indiqué plus haut, les gains liés à la baisse des prix de l'énergie ont été effacés par le ralentissement des investissements et des échanges induit par l'afflux de réfugiés et la baisse concomitante des revenus du tourisme. Le taux d'occupation moyen des hôtels de Beyrouth s'est ainsi établi à 56 % sur les huit premiers mois de 2016, soit une diminution de deux points par rapport à la même période en 2015. Le tarif moyen par chambre au Liban a, dans le même temps, connu la plus forte baisse régionale (- 17,5 % en glissement annuel) pour atteindre 137 dollars sur les huit premiers mois de l'année, contre une moyenne régionale de 200,6 dollars.

La croissance a, dans ces conditions, été ramenée à un niveau nul ou quasiment nul en 2015. L'apport de la diaspora (7,16 milliards de dollars de revenus pour l'économie libanaise en 2015) a été moindre qu'attendu, notamment en provenance du Golfe ou d'Afrique, affectant directement le secteur immobilier et l'activité bancaire. La baisse constatée est de 3,3 % par rapport à 2014 et de 11,4 % par rapport à 2013.

Par ailleurs, les « déficits jumeaux » ont sensiblement augmenté en 2015. Le déficit de la balance des paiements s'est sensiblement creusé, passant de 1,41 milliard de dollars en 2014 à 3,35 milliards de dollars en 2015, cela malgré la réduction du déficit de la balance commerciale et la stabilisation du déficit de la balance courante. Cette dégradation a conduit la Banque du Liban (BDL) à procéder, en mai dernier, au rachat de titres en devises étrangères auprès des banques libanaises, à des taux *in fine* exorbitants²¹. Cette opération a ainsi permis d'augmenter les réserves en devises de la BDL, qui représentaient 40,7 milliards de dollars fin août, en hausse de 4 milliards par rapport à la fin avril et de 1,9 milliard par rapport à la fin août 2015.

Le déficit public est, quant à lui, passé de 6,1% du produit intérieur brut (PIB) en 2014 à 7,9 % du PIB en 2015, créant les conditions d'une poursuite de l'endettement. Le service de la dette libanaise représente la moitié des recettes publiques et le tiers des dépenses publiques.

²¹ La Banque centrale a réalisé, en mai 2016, un échange avec le ministère des finances libanais de 2 milliards de dollars de bons du Trésor qu'elle détenait en livres libanaises contre des titres de dettes européens d'un montant équivalent. Elle a ensuite cédé ces 2 milliards de dollars de titres de dettes européens ainsi que des certificats de dépôts – d'un montant compris entre 1 et 3 milliards de dollars – à plusieurs banques libanaises. Parallèlement, la Banque du Liban a racheté à ces dernières un montant équivalent (soit de 3 à 5 milliards de dollars) de bons du Trésor libellés en livres libanaises. Ces derniers ont été rachetés à leurs prix d'émission, quelles que soient leurs dates de maturité (dans 15 ans pour certains), en versant en outre immédiatement la moitié de la valeur des bénéfices que les banques pouvaient en tirer sur les années à venir. Les banques participantes auraient ainsi réalisé par cette seule opération un profit compris entre 1 et 2 milliards de dollars.

L'année 2016 devrait s'inscrire dans le prolongement de la précédente. Le taux de croissance du PIB est ainsi estimé à 1,2 %. Ce chiffre contraste avec la croissance moyenne du PIB de 8 % enregistrée durant la période 2006-2010. Le déficit public pourrait atteindre 10 % du PIB en 2016 et la dette publique dépasser 140 % du PIB. Les sanctions américaines ciblant le Hezbollah²², entrées en vigueur en mai, devraient fragiliser un peu plus l'activité du système bancaire libanais, quand bien même celui-ci est essentiellement tourné vers l'extérieur, au détriment du marché domestique. Elles visent, en effet, toute personne ou institution financière ou bancaire effectuant une transaction avec le parti ou les personnes qui lui sont affiliées. 99 comptes de personnes physiques ou morales libanaises concernées par les sanctions américaines ont ainsi été gelés.

Le pays reste par ailleurs fragilisé par l'absence de réformes structurelles. Le Liban est classé 101^e sur 138 dans le rapport annuel du Forum économique mondial sur l'indice mondial de la compétitivité (GCI), avec un score 3,8 sur 7, le document pointant la corruption, l'instabilité gouvernementale et l'obsolescence des infrastructures. L'impasse politique pèse particulièrement dans le domaine de l'énergie avec le blocage du processus d'attribution de licences d'exploration des réserves présumées de pétrole et de gaz au large du Liban.

Contestée sur la question du rachat des réserves en dollars, la Banque centrale est pourtant considérée par certains observateurs, comme un des seuls acteurs capables de soutenir l'économie libanaise. Elle a ainsi prévu pour 2016 une enveloppe d'un milliard de dollars reprenant les modalités des plans de relance qu'elle avait déjà lancé en 2013, 2014 et 2015 : octroi de crédits subventionnés aux banques qui les réallouent à certains secteurs : majoritairement l'immobilier et les PME. 130 000 prêts au logement ont ainsi pu être accordés en 2015, soit une hausse de 30 000 prêts par rapport à 2014.

²² *Hezbollah International Financing Prevention Act of 2015, adopté le 16 décembre 2015.*

CONCLUSION

Les entretiens qu'a eus la délégation au cours de ce déplacement ont tous mis en lumière l'urgence pour le Liban d'élire un président de la République afin que le pays puisse répondre aux chocs migratoire, sécuritaire et économique qui le menacent. Au-delà, il s'agit pour le Liban, tel que dessiné par l'accord de Taëf, d'incarner un véritable modèle de stabilité au cœur de cette région, en s'appuyant sur des institutions de nouveau légitimées et garantes de la coexistence entre les différentes communautés.

Le groupe interparlementaire d'amitié estime que le Liban peut être un des exemples à suivre pour bon nombre de pays et en particulier la Syrie, dès lors que la guerre civile y aura pris fin. Le Liban ne peut d'ailleurs être plus longtemps tributaire de ce conflit. Il doit réaffirmer son indépendance face aux influences extérieures et trouver sa propre réponse à la crise politique qui le mine, sans attendre un quelconque règlement de la question syrienne. Une telle réponse influencerait, à n'en pas douter, sur l'issue de la guerre et contribuerait à confirmer, comme l'avait montré la Révolution du Cèdre, que le destin commun des deux pays ne relève plus du lien de subordination.

La France, attachée historiquement au Liban, restera, en tout état de cause, attentive à l'évolution de la situation du pays et favorisera la recherche d'une solution profitable à l'ensemble des parties en présence.