

Séptimas Jornadas de Medio Oriente

LA GOUVERNANCE MONDIALE ET LE LIBAN A L'EPREUVE L'UNE DE L'AUTRE

Née alors que la cassure du monde entre deux « blocs » essentiellement antagonistes s'estompait, la gouvernance mondiale posait dès l'origine une question fondamentale; elle se définissait, en effet, par axiologie et non par ontologie. En quittant la France, où il signifiait à peu près « gouvernement », et où il définissait naguère des institutions chargées de faire et de faire appliquer la loi, le mot avait pris, outre-Manche, une coloration nouvelle, institutionnelle, permettant de qualifier l'exercice de ses pouvoirs par les organes du gouvernement, puis, outre-Atlantique, un aspect plus fonctionnel et plus économique: la corporate governance désigne la capacité des dirigeants d'une entreprise de remplir leur mission première, faire de l'argent au profit des actionnaires. Les Latino-américains sont allés encore plus loin, en se passionnant pour la gobernabilidad, ou recherche des conditions qui permettront d'obtenir la gouvernance.

De ce vaste voyage à travers le monde, la gouvernance a gardé un caractère original très marqué: elle ne concerne plus principalement les missions et l'action du gouvernement, mais, beaucoup plus généralement, les politiques qui permettent, quels que soient leurs auteurs, de parvenir à des fins satisfaisantes. Les autorités étatiques, interétatiques et infraétatiques n'ont aucun privilège: ce qui est pris en compte, c'est le résultat obtenu, non l'auteur de l'action qui a permis de l'obtenir. Le résultat légitime ou non, après coup, son auteur, alors que la gouvernance, par définition, n'a besoin d'aucune légitimation ni avant ni après l'action entreprise. Elle est, par essence, bonne puisqu'elle tend à une fin bonne, et a donc toute légitimité pour créer les instruments nécessaires, les règles, les institutions temporaires voire les biens (« biens publics internationaux ») qui permettront de parvenir au résultat recherché. Et tous ces produits sont eux-mêmes bons et incontestables. Dès lors que l'on entre dans le cadre conceptuel de la gouvernance, au plan local comme au plan mondial, les jugements de valeur sont simplifiés: ce qui est réalisé en son nom est bon, le reste ne l'est pas ou ne l'est que par référence à ce qu'elle aurait fait elle-même.

Dérivée de la mondialisation économique, la gouvernance mondiale échappe, comme elle, à toute critique. D'elle, notamment, viendra le progrès: « le développement et l'éradication de la pauvreté dépendent, entre autres, d'une bonne gouvernance dans chaque pays, d'une gouvernance à l'échelle mondiale », affirmait sérieusement l'ONU dans sa pompeuse « Déclaration du Millénaire ». On aura, au passage, pu remarquer une différence importante: les pays doivent avoir une gouvernance bonne, ce qui laisse supposer qu'au niveau national, la gouvernance ne l'est pas nécessairement, alors que la « gouvernance à l'échelle mondiale » se passe de qualificatif; elle est bonne, elle est la seule vraie gouvernance, ou la gouvernance achevée. Justement, le Liban a mis en présence ces deux gouvernances: la vraie, mondiale, et l'inachevée, la gouvernance locale. L'objectif de la gouvernance mondiale, au Liban, est naturellement d'imposer ses règles (le terme de « recettes » pourrait paraître désobligeant) à un Etat qui ne les

Séptimas Jornadas de Medio Oriente

applique pas naturellement. Il convient que celui qui ne sait pas encore se gouverner se soumette aux indications parfaitement intentionnées, voire parfaites, de ceux qui savent.

La légitimité de l'action de la gouvernance mondiale au Liban ne se discute pas; elle existe par définition, et rien ne sert de la comparer avec d'autres actions qui l'ont précédée récemment: en Afghanistan, en Irak, au Kosovo... Que cherche-t-elle entre Beyrouth et Bkerké, siège du patriarcat maronite, qui a accueilli plus de diplomates et donneurs de leçons que toutes les ambassades et tous les ministères locaux? Un régime stable, pouvant résister à la Syrie (Etat officiellement terroriste) et assurer la sécurité d'Israël (Etat protégé par la communauté internationale), éventuellement contre lui-même (l'échec de la guerre des Trente jours reste douloureux). La spécificité du Liban, pour la gouvernance mondiale, tient justement à sa situation géopolitique, au sein du monde arabe et au contact d'Israël; elle rend encore plus légitime, si c'est nécessaire, l'action internationale, puisqu'il s'agit de l'une des menaces majeures pour la paix dans le monde. Pour les Libanais, qui n'ignorent rien des menaces et des dangers réels et permanents que font peser sur eux leurs deux voisins, le méchant et le gentil, la spécificité du pays est autre, et beaucoup plus diversifiée. Leur pays n'existe qu'en raison d'une particularité rare; c'est un pays de réfugiés, de chrétiens qui, dans leur montagne et ses vallées encaissées, ont pu échapper aux Musulmans qui conquéraient le Proche et le Moyen Orient comme aux schismes qui divisaient l'Eglise; de musulmans ou dissidents persécutés en raison de leurs doctrines peu conformes aux modèles plus ou moins facilement tolérés; de penseurs libres dans les pays où la liberté de penser n'existe que conforme à le chari'a; d'Arméniens exterminés par les Ottomans puis les Jeunes Turcs, etc. La définition géopolitique de leur pays leur parle moins que la courte définition de Jean-Paul II: « le Liban est un message »; mais qui peut encore entendre ce message?

Qu'a obtenu la gouvernance mondiale en plus de six mois au Liban? Pour la première fois, le pays s'est retrouvé sans Président de la République, alors que déjà, depuis plus longtemps encore, il est dirigé (ou à peu près) par un gouvernement diminué et non reconnu par une partie importante de la classe politique et par un Parlement bloqué, qui ne se réunit plus que pour s'ajourner. Les menaces et les attentats terroristes s'y développent, Israël viole régulièrement son espace aérien, la Syrie continue de manipuler de nombreux affidés.

Sans que cela puisse la délégitimer (c'est impossible, ontologiquement), cet échec patent conduit à poser quelques questions sur la gouvernance mondiale. En Irak ou en Afghanistan, on admet facilement que les difficultés sont énormes, et on feint de croire en la sincérité des communiqués officiels qui parlent de progrès, de sécurisation, de désengagement progressif malgré l'envoi de forces militaires supplémentaires. L'originalité relative de l'intervention au Liban tient au fait que l'aspect militaire y est presque négligeable, et que, en tout cas, la gouvernance mondiale n'a pas lié son action à l'envoi de troupes. De ce fait, des succès militaires, comme en Irak ou en Afghanistan, n'ont pu y cacher l'échec politique: la démocratie que l'on était venu promouvoir, la «

Séptimas Jornadas de Medio Oriente

bonne gouvernance », ne se met pas en place, dans les délais et les termes convenus. Finalement, on pourrait être conduit à se demander si, en réalité, le vrai domaine de la gouvernance mondiale n'est pas celui des crises militaires, et de la table rase qui en résulte (ou qui est recherchée par certains des acteurs); certes, la destruction du régime taliban, du régime baathiste de Saddam Hussein, de ce qui restait de la Yougoslavie a pu permettre d'ériger ou d'esquisser un quasi-Etat en Afghanistan, en Irak ou au Kosovo, mais si loin des modèles, qu'il serait indécent de parler de réussite. La militarisation de la politique internationale, suivant la pratique américaine, n'a globalement que des résultats militaires. La gouvernance mondiale apparaît nue, sans uniforme, au Liban. Et le premier problème qu'elle pose est celui des hommes qui agissent en son nom: il est possible de se demander si, en réalité, leur mise à l'épreuve, et donc celle de la gouvernance mondiale, n'a pas été d'autant plus cruelle que le domaine de l'épreuve était le plus mal choisi; si, en outre, ces représentants n'étaient, pas les meilleurs; et si, surtout, le Liban n'a pas révélé les limites de sa démocratie et de la gouvernance mondiale.

Gouvernance mondiale et gouvernement libanais

Sur le plan interne, la gouvernance mondiale tend à ignorer les règles contraignantes de dévolution du pouvoir et de compétence des institutions. Fonctionnelle et non juridique, elle cherche l'autorité (qu'elle soit ou non « légitime » et compétente suivant les règles juridiques) qui sera capable d'assurer l'adoption et le respect des normes reconnues comme essentielles. Ce choix de l'autorité efficace, donc compétente, est un problème majeur. Chasser Saddam de Bagdad était l'enfance de l'art militaire. Mais qui mettre pour lui succéder, pour prendre les bonnes décisions? Ce fut d'abord un homme corrompu, donc contrôlable, qui fut choisi pour assurer le bienveillant protectorat américain (donc mondial), puis un Kurde, de longue date protégé et représentant d'une minorité suffisamment faible pour ne pas trop résister. En Afghanistan, on avait trouvé Hamid Karzaï, depuis longtemps lié aux services secrets anglo-saxons et aux entreprises d'hydrocarbures américaines. Mais, au Liban, qui et comment choisir?

Les choses sont compliquées par le fait que, d'abord, il n'y a pas table rase, que les institutions sont toujours en place et les hommes avec elles, et que, fait contrariant, la démocratie libanaise est essentiellement formelle, disons procédurale, ou rituelle (comme Louis Massignon disait que la religion musulmane était essentiellement rituelle). Comme les Musulmans pour Massignon, les Libanais sont très attachés à des gestes, à ces actes politiques démocratiques peu significatifs en profondeur, mais originaux dans le monde arabe. Les élections existent, elles sont globalement

Séptimas Jornadas de Medio Oriente

acceptables dans leur déroulement (contrairement à l'Égypte et au Maghreb, où elles sont cependant assez anciennes), les dirigeants ne restent pas quelques décennies au poste le plus élevé.

Mais, cet aspect procédural et identifiant admis, la signification démocratique des votes est plus que suspecte: le découpage électoral, la répartition imposée des sièges parlementaires et gouvernementaux, la soumission aux traditions et aux grandes familles faussent presque tout. Pays de « fédéralisme personnel » et non territorial, le Liban est soumis, depuis sa naissance comme Etat souverain, à une répartition de toutes les fonctions publiques (parlementaires, ministres, directeurs d'administration, chefs militaires, juges, diplomates...) censée correspondre à une représentation de la diversité confessionnelle du pays. Une douzaine et demie de confessions « bénéficient » de ce système. Dans la région, ce n'est pas trop choquant: l'Arabie est un Etat sunnite wahabite, où les chrétiens sont à peine tolérés, et les chiites tenus pour presque rien; l'Égypte fait de ses Coptes (les descendants des fondateurs du pays et de l'époque pharaonique) une sous-catégorie de citoyens; sans le dire, Hafez el Assad a fait de la Syrie la possession politique des Alaouites contre la majorité sunnite et, on l'a vu, les Américains ont joué en Irak des chiites puis des Kurdes contre les sunnites, en leur abandonnant le sort des chrétiens. Ce qui surprend, plutôt, c'est que toutes ces communautés religieuses arrivent à coexister au Liban, souvent pacifiquement et sur un pied d'égalité officiel. Mais le système comporte des risques évidents de blocage et de frustration; un sunnite ou un Arménien apostolique ne pourra, quelles que soient ses qualités exceptionnelles et ses aspirations devenir président de la République, un maronite ne sera jamais, sauf crise majeure (cas du général Aoun au plus fort de la crise d'il y a bientôt vingt ans) chef du gouvernement. En outre, une mésentente persistante entre les confessions, ou des alliances douteuses, peuvent conduire à paralyser les institutions. On retrouve alors, en pire, le « jeu des partis » des Troisième et Quatrième Républiques françaises, fustigées par le général de Gaulle.

Fédéralisme personnel et non territorial, avons-nous vu: ce n'est même pas si simple; en effet, la répartition des sièges est confessionnelle, mais les circonscriptions sont territoriales. Cela permet alors des charcutages électoraux (ou du « gerrymandering », si l'on préfère la référence anglo-saxonne, plus ancienne que les petites manipulations reprochées, il n'y a guère, à Charles Pasqua après – et avant - bien d'autres) tout à fait à même de fausser une élection. Dans une circonscription qui doit élire un maronite, il suffit d'inclure un nombre suffisant d'électeurs d'autres confessions pour que cette élection dépende de la volonté des arméniens, des chiites ou des melkites. Le dessin des circonscriptions devient une provocation à des marchandages tous azimuts plus compliqués, et plus vicieux, que les interminables marchandages des bazars orientaux. Les électeurs ne sont plus que des pions manipulés à leur insu. Lors des dernières élections législatives générales, ces compromis peu clairs ont souvent abouti à des candidatures uniques et l'on a pu assister à des « pots » fêtant l'élection de nouveaux parlementaires quelques jours avant la votation (qui, pour tout compliquer, se déroulait sur trois dimanches pour un territoire grand comme deux départements français). Après

Séptimas Jornadas de Medio Oriente

tout, l'essentiel est rituel: les électeurs ratifient ce choix dont la signification, bien souvent, leur échappe.

L'appartenance confessionnelle est donc déterminante pour la désignation des gouvernants, mais elle n'est pas la seule cause du « choix » des électeurs. Suivant son origine géographique,

l'électeur se définit par référence au choix de son village, dirigé par la famille qui y exerce une influence déterminante depuis quelques dizaines ou centaines d'années; ceci vaut pour, pratiquement, toutes les confessions et toutes les régions, moins pour les grandes villes, quoique la « fidélité » aux familles dominantes dans les villages s'y maintienne souvent. De ce fait, le renouvellement des élites est très difficile, même après des chocs graves, comme la guerre des Palestiniens, puis la guerre confessionnelle, puis la guerre syro-libanaise, puis la guerre inter-chrétienne. Simplement, le temps fait son oeuvre, et au père succède le fils, au dirigeant assassiné ou « accidenté » sa veuve. Les familles au pouvoir ne changent guère.

Le Président de la République libanaise est donc un maronite – ce qui est symboliquement important dans le monde dominé par les Arabes et travaillé par les islamistes. Ses compétences sont traditionnellement limitées, même si les accords de Taëf (22 octobre 1989), adoptés à la suite d'une initiative de la Ligue arabe et imposés par la Syrie, les ont légèrement accrues. Il est élu par le Parlement, donc par l'ensemble des représentants de toutes les communautés constitutionnellement reconnues. On devine les marchandages qui interviennent, surtout quand une personnalité de poids se présente. Les Syriens avaient trouvé une procédure simple, tout le temps qu'a duré leur occupation: le président Hafez el Assad désignait le candidat qui serait le bon, et ses capacités de nuisance étaient telles que les parlementaires étaient immédiatement convaincus. En cas de réticence perceptible, il poussait le cynisme jusqu'à faire élire le nouveau Président dans une enceinte de l'armée syrienne, ce qui faisait réfléchir les fortes têtes.

Et la communauté mondiale acquiesçait: le Président était élu sans problème, et tout assurait qu'il aurait d'excellentes relations avec celui qui l'avait fait roi, gage de stabilité régionale. A défaut, un accident d'avion pouvait survenir, qui éliminait un excellent Président au mandat hélas écourté. Même les violations flagrantes de la Constitution étaient acceptées au nom d'une gouvernance mondiale qui apparaissait à peine: Elias Hraoui, puis Michel Lahoud ont bénéficié d'un « complément de mandature », alors que la Constitution interdit toute réélection immédiate (le Président de la République « ne pourra être réélu qu'après un intervalle de six années », article 49 alinéa 2). Cela n'a entraîné aucune sanction, aucune réprimande sérieuse. Bien plus, le Président Lahoud a cumulé les inconstitutionnalités puisque, avant d'être « réélu » pour trois ans, il avait eu droit à une dérogation « personnelle et non renouvelable ». En effet, constitutionnellement, le chef des Armées ne peut se présenter s'il n'a quitté ses fonctions depuis deux ans (« les magistrats et les fonctionnaires de la première catégorie

Séptimas Jornadas de Medio Oriente

ou son équivalent de toutes les administrations publiques, établissements publics et toute autre personne morale de droit public ne peuvent être élus au cours de l'exercice de leur fonction et durant les deux années qui suivent la date de leur démission et de la cessation effective de l'exercice de leur fonction ou de la date de leur mise à la retraite », article 49, alinéa3).

La gouvernance mondiale a décidé de violer la Constitution comme le faisait naguère le chef d'un Etat terroriste: elle a choisi, à la fin de l'année 2007, le commandant en chef de l'Armée, le général Michel Sleimane, élevé à ce poste au temps de la tutelle syrienne. Puisque le choix du gouvernant adéquat a été fait, l'élection est presque superflue. Sous la réserve que l'on a vue: s'ils n'ignorent pas son caractère superficiel, voire fallacieux, les Libanais tiennent au rite de l'élection. Ils ont, globalement, accepté l'idée que Michel Sleimane serait le futur Président, comme lui-même l'a fait, au point de menacer de prendre sa retraite de chef de l'Armée au mois d'août 2008 si, avant la fin mai, il n'avait pas pris ses fonctions politiques. Le comique tient à l'inversion des échéances: la fin des fonctions aurait dû précéder de deux ans la candidature, elle est dorénavant présentée comme une menace si la candidature n'est pas avalisée. Or, elle ne peut l'être pour la simple raison que le Parlement ne parvenait à se réunir que pour s'ajourner.

La raison en est que les chefs de clan, les chefs de guerre civile, les notabilités refusent d'être pris pour les potiches qu'ils acceptaient d'être au temps de l'occupation syrienne. Aucun n'ose contester le choix de la gouvernance mondiale; mais, tant qu'à ignorer la Constitution sur un point, autant poursuivre sur cette voie et ne pas s'arrêter à l'élection du Président. Ceux que cette élection contrarie le plus, malgré son caractère « inéluctable », souhaitent qu'elle inclue aussi la désignation du gouvernement (seule prérogative importante du Président élu), de façon à s'y tailler la part du lion. Et là, la gouvernance mondiale n'a pas de réponse. Elle n'avait pas pensé à ce problème de la dyarchie de l'Exécutif en régime parlementaire inspiré de la France de la Troisième République: les pays arabes ne connaissent qu'un souverain ou un Président au pouvoir incontesté, les Etats-Unis n'ont pas de Premier Ministre, la Grande-Bretagne a réduit sa reine à un rôle de représentation de son histoire... Il leur paraissait suffisant de nommer le Président adéquat et tout aurait dû être terminé. La France à son tour en est venue à ne faire du Premier Ministre qu'un « collaborateur » du Président; aussi, lorsqu'elle est intervenue dans le cadre de la gouvernance mondiale, ne s'est-elle préoccupée que du « patron », et non de ses collaborateurs.

Faut-il donc s'occuper aussi de la désignation du ministre des Travaux Publics et de la Culture au Liban? Et, dans ce cas, quel programme leur fixer, la construction d'une autoroute vers Tel Aviv ou la généralisation de la langue anglo-saxonne comme langue officielle?

Bien sûr, on pourrait encore changer la Constitution, mais l'éloge récurrent des institutions héritées de Taëf (où elles avaient été illégalement mais internationalement imposées aux Libanais) conduit tous les intervenants à une prudence excessive, nouvelle

Séptimas Jornadas de Medio Oriente

source de blocage. La gouvernance mondiale pourrait également tenter d'imposer son choix, et de le faire clairement comprendre aux opposés à une élection du Président réduite à son objet; d'ailleurs, ces résistants sont les protégés des Etats terroristes (Syrie et Iran) et, parmi eux, certains tirent leur gloire des deux « défaites » subies par Israël (le retrait du Sud-Liban et la guerre des Trente jours). Mais elle craint, cette fois, un échec plus grave encore que celui qu'elle rencontre depuis l'automne 2007, plus visible en tout cas.

De toute façon, les paradoxes et limites de son action deviennent, eux, très visibles: même si la gouvernance mondiale marginalise la démocratie dans la pratique, elle la promeut officiellement alors qu'elle la viole grossièrement au Liban; même si elle refuse la disparition de la souveraineté des Etats (problème purement théorique et chargé de trop de symboles anciens), elle en dispose à son gré, créant ici un Etat, qualifié de « mafieux » par un responsable de groupe parlementaire au Bundestag (le Kosovo), le refusant là pour cause de terrorisme (la Tchétchénie) et, au Liban, elle ne sait pas jusqu'où aller trop loin; même si la faiblesse du Liban ne la gêne pas, puisqu'un Liban faible ne menace pas Israël et peut rester un exutoire pour la Syrie, voire l'Iran ou les Palestiniens, un Etat libanais en déliquescence favorise la montée en puissance et la liberté d'action de groupes terroristes, comme le Hezbollah, ou les islamistes qui, à Tripoli, ont donné plus de mal et de « martyrs » à l'Armée libanaise que Tsahal au Hezbollah.

Dans ces conditions, que pèserait le Président choisi, et peut-on considérer que son choix est essentiel, et heureux?

L'ignorance de la bonne vieille démocratie, dans un pays où elle est un élément d'identification par rapport aux voisins (seul Israël, mais en ne tenant pas compte des Palestiniens, peut s'affirmer autant ou plus démocratique que le Liban), n'était probablement pas le bon choix, y compris sur le plan, prédominant, de l'efficacité, pas davantage que l'imposition simpliste, en Afghanistan et en Irak, n'a donné de résultats satisfaisants.

Peut-être que la gouvernance mondiale, comme l'Internationale, a besoin que du passé il soit fait « table rase ». Le Liban a trop d'histoire, trop de principes, pour un Etat de pas même un siècle, pour se laisser remodeler librement.

Les ambassadeurs de la gouvernance mondiale au Liban

Séptimas Jornadas de Medio Oriente

Les difficultés rencontrées pour trouver un Président au Liban démontrent, au moins, que ceux qui, au nom d'une non-institution, ont eu la charge de résoudre des problèmes institutionnels ont été malheureux, maladroits, imprudents ou ignorants. De même que, selon Thucydide et Clausewitz, on ne s'engage pas dans une guerre sans en prévoir l'issue, de même les acteurs de la gouvernance mondiale auraient dû prévoir les suites de leur bienfaisante intervention, y compris les risques d'échec. Sont apparus surtout, à ce titre, les représentants des Etats-Unis, au début puis à partir d'avril 2008, de la France avant que la Ligue arabe n'y substitue une action « régionale », bien plus efficace en fin de compte. Malgré certaines missions très remarquées, comme un voyage du Secrétaire d'Etat, les Etats-Unis ont délégué une grande partie du travail quotidien à la France et, principalement, à Bernard Kouchner.

Néophyte dans son métier de diplomate de haut rang, connaisseur limité de la région, le cofondateur de Médecins sans frontière a peu apporté à une cause qui, de toute évidence, dépassait ses capacités et, peut-être, celles de la France. Avec un nouveau Président de la République, apparemment moins sensible au Liban que ses prédécesseurs, le Ministre des Affaires étrangères a navigué de déclaration péremptoire en recul précipité, un peu comme dans ces danses collectives où il s'est affiché à l'occasion d'un mariage chiite qui inaugurerait maladroitement l'une de ses missions. Reprenant une mauvaise idée, déjà appliquée malheureusement quelques années auparavant, il a piégé le patriarche maronite, en exigeant de lui une liste de trois à cinq candidats (maronites, en vertu de la Constitution) qui serait soumise au Parlement, chargé de faire le choix définitif. Le patriarche n'a pas osé refuser, ce qui aurait paru témoigner d'une coupable indifférence au sort du pays; il n'a pas osé, non plus, piéger l'imprudent ambassadeur de la gouvernance en mettant des noms qui auraient surpris (on pense, par exemple, à cinq noms de « candidates »). Il s'est contenté de reprendre les noms les plus attendus, à l'exception de l'ancien Président Amine Gemayel, ainsi humilié par rapport à d'autres. L'ambassadeur triomphait: l'imminence du dénouement était claironnée; Mais le plus humilié fut le patriarche: dans Al Massira du 11 février 2008, reproduisant une interview du 8 février, il notait: « aucun nom n'a finalement été choisi, de la liste que nous avons soumise aux hommes politiques par l'intermédiaire des Français », lesquels « ont été victimes de leur propre initiative ».

Alors qu'il croyait avoir résolu la question des candidats acceptables, Bernard Kouchner se voit contraint d'accepter le candidat « consensuel », certes inéligible, mais qu'importe. Il en fait, dorénavant, son candidat, le candidat de la gouvernance et du Liban. Les leaders politiques libanais feignent de l'admettre, puisqu'on le leur demande, mais déplacent la question sur un terrain inattendu. Seule une connaissance poussée du

Séptimas Jornadas de Medio Oriente

jeu politique libanais pouvait laisser supposer que le problème du Président était, en réalité, mineur; le fond de l'affaire est constitué par le formation du Gouvernement, déjà à l'origine de la crise. Quand il se révèle, le ministre français a perdu de sa crédibilité, et son influence (ou celle qu'il supposait avoir) disparaît. Bienveillants, les Libanais n'ont pas accusé la France de les abandonner; ils ont, au pire, distingué entre la France (éternelle, ou chiraquienne pour ceux qui avaient la vue plus courte) et son avatar actuel, trop soumis, selon eux, à l'indécision persistante des Etats-Unis. En avril, certains hommes politiques iront jusqu'à dire que la crise était due à la concurrence entre la Syrie et les Etats-Unis, oubliant l'échec français et la responsabilité première des Libanais.

Heureusement, il reste une version locale (arabe) de la gouvernance mondiale, représentée par le Secrétaire général de la Ligue arabe, Amr Moussa et les dirigeants des Etats voisins. Puisque le candidat avait été choisi, restait à le faire élire, donc à résoudre les questions préalables posées par les alliés prétendus de la Syrie, les partisans du général Aoun, qui avait parsemé la ville de Beyrouth, depuis 2006, de banderoles explicites: « Aoun for President », et les chiïtes du Hezbollah et, de manière marginale, d'Amal. Le nouvel ambassadeur a repris, d'abord, les discours de son prédécesseur, naïveté en moins, puis a espacé ses visites à Beyrouth, limité le nombre de ses interlocuteurs (surtout les chefs traditionnels des partis-clans) et maintenu, sans excès de zèle, la fiction d'une décision déjà prise et simplement retardée par des questions d'intendance. Il s'est bien vite rendu compte que la volonté du général Aoun de contrôler le gouvernement avec ses alliés bloquait durablement le processus et que le plus urgent était d'attendre patiemment, même si le Liban devait en souffrir. La réunion de la Ligue arabe en Syrie n'a évidemment débouché sur rien, et personne n'en a été surpris ni offusqué. En somme, sans désavouer la gouvernance mondiale, Amr Moussa a réintroduit l'idée que le choix des gouvernants était aussi, et même d'abord, de la compétence des Libanais et que, s'ils ne pouvaient se mettre d'accord, rien n'était possible. Une nouvelle réunion à Doha, après que des émeutes eurent montré le caractère dangereux du maintien du vide politique, et autour de l'émir du Qatar qui avait su montrer sa solidarité avec les Libanais du sud (surtout des chiïtes) dont les villages avaient été détruits par les Israéliens, a abouti à une solution que les grandes puissances n'avaient su imposer.

Il serait absurde d'y voir la solution aux questions institutionnelles que le Liban continue de poser; peut-être peut on y voir autre chose que la victoire des opposants au gouvernement en place depuis le soulèvement pacifique contre la Syrie. Mais les Arabes ont su apporter des réponses aux problèmes les plus graves: un Président a été élu dans la foulée, le 25 mai; les opposants anciens ont obtenu une minorité de blocage au sein du gouvernement, ce qui débloque paradoxalement le problème institutionnel, sans garantir l'avenir, tant s'en faut; les lois électorales ont été remaniées, tout en faisant mainte référence aux accords de Taëf. Et si la règle nouvelle des quotas au sein du gouvernement a été acceptée, il revient au Président de choisir ses ministres; de ce choix, on pourra déduire ses capacités à gouverner un pays si compliqué. D'une certaine manière, les Arabes ont repris ce qui devrait être la règle en Union européenne: la

Séptimas Jornadas de Medio Oriente

subsidiarité. Et le niveau local a montré que, si on le laissait faire, il avait d'autres moyens de persuasion que la gouvernance mondiale.

Pouvait-on trouver des ambassadeurs plus efficaces au service de la gouvernance mondiale? L'Amérique en fin de régime, la France en voie de réorientation et d'alignement plus franc sur cette gouvernance, l'Union européenne qui a rarement compris le Liban auraient certes pu fournir de meilleurs connaisseurs des problèmes locaux et régionaux, mais moins médiatiques. Au fond, d'ailleurs, le Liban n'intéresse plus le monde depuis plus de trente ans que pour sa frontière méridionale. En l'étendant un peu, on peut reprendre la très belle analyse de Michel Chedan-Khalifé: après de Gaulle, la France (et la gouvernance) ne voit plus le monde arabe à travers le prisme du Liban, mais le Liban à travers le prisme du pétrole... et d'Israël.

Et l'on découvre ici une autre explication de l'échec de la gouvernance mondiale au Liban: cette affaire médiocre, dans un pays que le Président Reagan ne parvenait pas à trouver sur son atlas, méritait-elle vraiment que la gouvernance mondiale s'intéresse à lui au point de lui envoyer de meilleurs ambassadeurs? Toutes les crises n'ont pas le même niveau; et le caractère non-institutionnel de la gouvernance mondiale permet d'évaluer leur gravité (supposée) par le simple choix, également non institutionnel, de ses représentants. Si une crise est jugée très grave, l'ambassadeur sera un représentant des Etats-Unis ou choisi par eux chez un allié incontestable. Au Liban, la secrétaire d'Etat ne fait « que passer », et s'attarde davantage chez ses voisins. Non seulement la crise n'est pas de premier niveau, mais en outre, sa solution n'a d'intérêt que dans la mesure où elle aurait une incidence sur les problèmes majeurs. Certes, le terrorisme en fait partie, et donc la Syrie est concernée, suivant l'analyse américaine qui semble dater un peu; mais un abcès de fixation des terroristes islamistes au Liban n'est pas nécessairement, ou pas seulement, catastrophique. Et cela les éloignerait un peu plus de l'Irak. Le Liban n'a eu, pour l'aider à sortir d'une affaire politique presque négligeable, à l'échelle mondiale, que les attentions et les médecins qu'il méritait.

La gouvernance et après...

Après de nombreuses semaines de palinodies, le président Sleimane est parvenu à nommer les ministres d'un gouvernement qui ignore complètement la notion de « solidarité gouvernementale », essentielle en régime parlementaire. Pour établir la

Séptimas Jornadas de Medio Oriente

déclaration gouvernementale nécessaire, le nouveau chef du gouvernement (qui est, d'ailleurs l'ancien, dont l'opposition ne voulait plus, à n'importe quel prix) a dû renoncer à établir un document collectif, et a laissé chaque ministre rédiger la partie qui concernait ses fonctions. De ce fait, les autres ministres ont pu, dès avant la première réaction parlementaire, manifester leurs réserves aux parties de la déclaration que leurs ennemis politiques avaient rédigées. Tout ceci n'a entraîné aucune réaction de la gouvernance mondiale, qui regardait ailleurs; tellement plus importants étaient, probablement, les débuts d'exercice de son indépendance par le Kosovo, récompensé par un non-lieu obtenu du Tribunal Pénal pour l'ex-Yougoslavie en faveur d'un de ses principaux dirigeants, accusé de crimes de guerre et crimes contre l'humanité; sans choquer les bonnes âmes (sauf Carla del Ponte, l'ancien procureur), toutes les victimes s'étaient désistées de leur plainte, quand elles n'avaient pas disparu...

Le Liban continue donc, avec un Président qui a obtenu, enfin, et peut-être grâce au Président français, l'établissement de relations diplomatiques avec la Syrie. Son gouvernement est impuissant, le Hezbollah conserve ses armes et son propre réseau de télécommunications, les attentats se poursuivent: la gouvernance peut, effectivement chercher ailleurs. Pas en Chine, bien sûr, médaille d'or de la démocratie mondialisée; difficilement en Géorgie, puisque la Russie ne veut pas; pas même au Zimbabwe, pays à l'histoire si glorieuse, puisqu'il a réussi à obtenir une indépendance que feu Ian Smith avait obtenue pour le même territoire, mais sous l'ancien nom colonial de Rhodésie du Nord; difficilement au Soudan et au Tchad, pays pétroliers; en Palestine, les promesses du Président Bush ont rejoint toutes ses précédentes déclarations.

On le voit, le domaine d'exercice de la gouvernance est réduit dans l'espace et dans le temps: quelques mois pour le Liban, quelques kilomètres-carrés contre la Yougoslavie, quelques comédies tragiques en Irak ou en Afghanistan. L'idée d'un gouvernement « universel », mais qui ne pourrait obtenir un embryon d'institutionnalisation dans le cadre de l'ONU, ni d'objectifs clairs et ouvertement proclamés manque de logique. Comme dans le cadre national, la gouvernance mondiale est, en pratique, un élément de destruction des institutions existantes, et d'abord de la démocratie et de l'égalité souveraine des Etats. Sa légitimité ne résiste guère à l'examen, puisque son efficacité est presque nulle, et ses résultats, lorsqu'il y en a, souvent négatifs: qu'on se souvienne des premières tentatives en faveur de la Tchétchénie et des promesses menaçantes du Président américain: « la Russie le paiera, et le paiera cher ». L'action des Etats-Unis et des pays qu'ils acceptent autour d'eux pour cette mission mondiale ne plaide pas, d'ailleurs, en faveur de leur compétence pour définir le Bien et le Mal.

.....

IV Congreso de Relaciones Internacionales

La Plata, República Argentina, 26, 27 y 28 de noviembre de 2008

Séptimas Jornadas de Medio Oriente

Il y aurait beaucoup d'autres choses à dire, et d'autres manières d'aborder le sujet, par exemple, de manière juridique, comme un récent livre de Jean d'Aspremont, "L'Etat non démocratique et le Droit international" (Pédone, 2008), mais il constate que: 1) il n'y a pas de définition de l'Etat non démocratique, sauf par quelques aspects de la gouvernance (élections pluralistes et périodiques); 2) la pratique est très flexible.

Mais j'en ai eu assez, au moins provisoirement. J'espère que cela vous servira, au moins pour en penser du mal!

Bien amicalement,

Jean-Pierre