

LE BILAN DE FOUAD CHÉHAB

Premier président à penser un État moderne, Chéhab laisse à son successeur la lourde charge de concrétiser les réformes

LE MANDAT QUI RÊVAIT

LORSQUE s'achève le mandat de Fouad Chéhab, la République de l'Indépendance née en 1943 a atteint sa majorité. Au moment de l'entrée en fonctions du chef de l'État en 1958, elle vivait une très grave crise d'adolescence qui ébranla le Pacte national et faillit remettre en question la coexistence inter-communautaire. Six ans plus tard, l'unité nationale semble rétablie et le pays, placé sur les rails du modernisme, a passé le flambeau au continuateur du chéhabisme.

Le Liban que Fouad Chéhab transmet à Charles Hélou a 21 ans. Il a connu six législatures, deux sous chacun de ses trois premiers présidents. Mais celles de 1947, 1957 et 1964 ont été entachées de fraudes et de pressions pour mettre en place des Parlements dociles susceptibles de reconduire le mandat présidentiel.

Réélu par la Chambre de 1947, Béchara el Khoury fut renversé pacifiquement en 1952. Entretenant le flou après les élections de 1957 sur ses intentions quant à la reconduction de son mandat, Camille Chamoun dut céder le pouvoir dans un contexte de troubles, programmés il est vrai aussi dans l'exacerbation de la lutte Est-Ouest et dans l'émergence d'un nassérisme conquérant.

On reconnaîtra à Fouad Chéhab, arrivé au pouvoir alors que le pays risquait un terrible naufrage, d'avoir non seulement réussi à en recoller les morceaux épars mais d'avoir eu aussi la sagesse, malgré une majorité parlementaire déterminée à le réélire, d'ignorer les chants des sirènes de la reconduction. Refus prévisible dans la mesure où il avait déjà décliné l'offre de succéder à Béchara el Khoury en 1952 et démissionné du ministère début 1957. Chéhab fut de ce fait le premier chef de l'État depuis 1943 à achever son mandat dans le calme et à passer le flambeau présidentiel dans le respect de la Légalité constitutionnelle.

De par son éducation militaire, sa nature réservée et austère et ses convictions profondes, Chéhab fut le contraire de son prédécesseur. Peu porté sur les envolées oratoires et les manifestations mondaines, manquant de charisme, marié à une Française aussi discrète que lui, il n'effectua aucune visite à l'étranger et ne reçut que le roi du Maroc, alors que Chamoun avait sillonné le monde, accueilli les grands du moment, multiplié les manifestations d'éclat, irradiées par l'indéniable charme de son épouse.

La différence entre les deux hommes ne se limita pas au style de gouvernement. Elle fut totale aussi au niveau de la politique, locale, régionale et internationale.

Alors que la seconde moitié du mandat Chamoun fut marquée par une coupure du régime avec la majeure partie du leadership islamique du pays, Chéhab s'évertua à donner satisfaction aux Musulmans, acceptant le risque de s'attirer l'hostilité d'une large fraction des Chrétiens. Convaincu que les troubles de 1958 avaient prouvé que le pays ne pourrait survivre qu'en accentuant les bases du Pacte national, il s'évertua à se rallier l'Islam

ÉTAT MODERNE LE LAISSE EN CHANTIER ET MILITARISÉ

escomptant ainsi éviter que, déçu, il ne se tourne vers l'Arabe voisin et persuadé que les Chrétiens, aussi irrités seraient-ils, ne pourraient remettre en question le devenir national.

C'est dans cet ordre d'idées qu'à peine entré en fonctions, il mit en place un cabinet groupant surtout les ex-rebelles de 1958, suscitant une contre-révolution d'où émergera le principe du *ni vainqueur ni vaincu*. C'est dans cette optique que le décret-loi 112 de juin 1959 institutionnalisera le partage à égalité (principe du *fifty-fifty*) des fonctions publiques entre Musulmans et Chrétiens, alors que leur répartition sur base communautaire (article 95 de la Constitution) se voulait expressément transitoire.

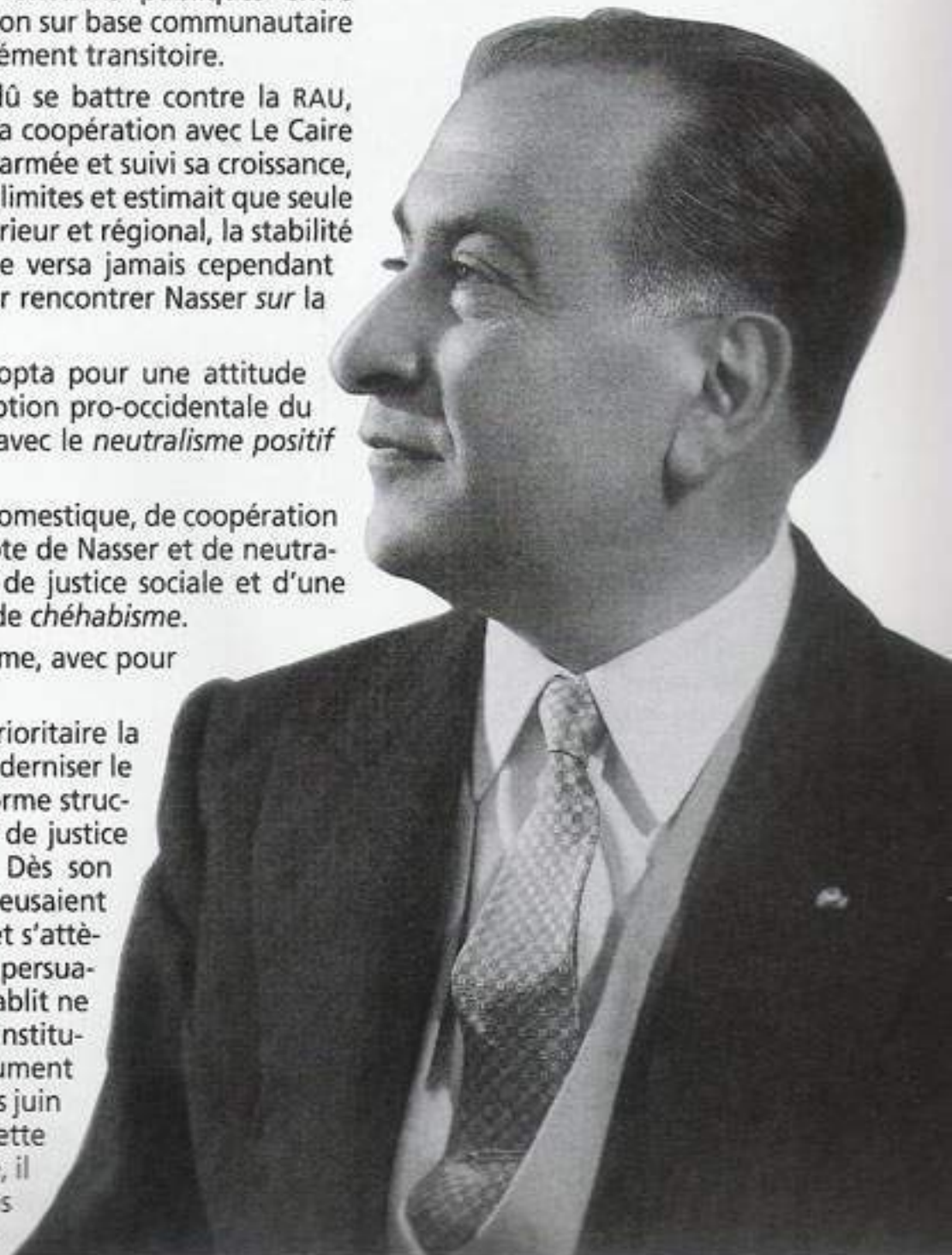
Au plan arabe, alors que Chamoun avait dû se battre contre la RAU, Chéhab rétablit les ponts avec Nasser et fit de la coopération avec Le Caire la pierre angulaire de sa politique. Ayant créé l'armée et suivi sa croissance, le général en connaissait les points faibles et les limites et estimait que seule cette coopération assurerait, vu le contexte intérieur et régional, la stabilité et le calme domestiques. Cette coopération ne versa jamais cependant dans la vassalité et c'est pourquoi il insista pour rencontrer Nasser sur la frontière entre le Liban et la Syrie.

Enfin et bien qu'anticommuniste, Chéhab opta pour une attitude neutraliste envers l'Ouest, contrastant avec l'option pro-occidentale du régime précédent et se retrouvant de la sorte avec le *neutralisme positif* de Nasser.

C'est cette politique d'ouverture sur l'Islam domestique, de coopération avec le monde arabe et particulièrement l'Égypte de Nasser et de neutralité envers l'Ouest, doublée de sérieux efforts de justice sociale et d'une volonté tenace de réformes, qui sera qualifiée de *chéhabisme*.

On peut dégager deux périodes dans le régime, avec pour césure le putsch manqué du PPS fin 1961.

Dans la première, Chéhab a pour objectif prioritaire la réconciliation nationale tout en cherchant à moderniser le pays par le biais de grands projets et d'une réforme structurelle qu'il souhaite profonde, dans un esprit de justice sociale et de respect des libertés publiques. Dès son entrée en fonctions, il dévie les bulldozers qui creusaient des tranchées vers des projets d'infrastructure et s'attèle à des réformes administratives. Il est en effet persuadé que l'entente inter-communautaire qu'il rétablit ne saurait durer sans une réforme radicale des institutions. Décidé à réformer l'Administration, instrument de base de tout travail, il fait mettre en place dès juin 1959 et par décrets-lois, les instruments de cette réforme. Se méfiant des politiciens qu'il méprise, il double les ministères par des organismes confiés à des technocrates, seuls à bénéficier, avec les



experts étrangers, de sa confiance. Le Code de la Monnaie et du Crédit aura ainsi prééminence sur le ministère des Finances, le Conseil exécutif des Grands Projets doublera celui des TP... Il sera fait appel aux experts surtout français, dont le père Leuret et la mission de l'IRFED, le père Le Génissel qui jettera les bases de la Sécurité sociale, l'intendant Lay qui réorganisera l'Administration et l'État...

LES PRINCIPALES RÉALISATIONS DU MANDAT CHÉHAB

JUSTICE sociale, réforme et développement, tels furent les trois axes de travail du régime.

Pour mener à bien cette justice sociale, Chéhab fit appel à la mission IRFED qui procéda à une étude socio-économique du pays, cernant tous ses besoins et auscultant ses régions les plus reculées. Sur base de son rapport fut adopté le projet de la Sécurité sociale et furent réalisés des projets assurant routes, eau, électricité et écoles à la plupart des zones les moins privilégiées.

Quant à la politique réformatrice du régime, elle s'est concrétisée en juin 1959 par la promulgation de décrets-lois destinés à améliorer le rendement de l'Administration. Pour les partisans du chéhabisme, les conseils, organismes et offices ainsi créés allaient dans le sens de la réforme. Pour ses adversaires, ils ne visaient qu'à lui attirer, par le biais des nominations qu'ils entraînaient, de nouveaux fidèles.

Parmi ces organismes créés, citons :

- Le Conseil de la Fonction publique
- Le Service de l'Inspection centrale
- Le Service de la Réforme administrative
- L'Office du Développement Social
- Le Conseil de l'Habitat
- Le Conseil national de la Recherche scientifique (CNRS)
- Le Plan Vert
- L'Institut national d'Administration (ENA)
- L'Institut d'études judiciaires
- Le Conseil de la planification et du développement
- Le Conseil exécutif des Grands projets
- Le Conseil exécutif des Grands projets de Beyrouth
- Les Offices du Blé et des Fruits
- Le Conseil National du Tourisme
- La Coopérative des fonctionnaires
- Le code de la Monnaie et du Crédit
- Le code de l'Urbanisme

Parmi les réalisations

- La Banque centrale du Liban
- Le début des travaux de la Foire de Tripoli
- La mise en branle des travaux du complexe portuaire de Jounié
- La poursuite du troisième bassin du port de Beyrouth
- L'autoroute Zouk-Faraya
- La liaison routière Bickfaya-Kleyaate

Furent modifiées les modalités d'héritage des non-Musulmans et réorganisés la Cour des comptes, le Conseil supérieur de la Magistrature, le Conseil d'État, le ministère de l'Information, l'enseignement supérieur, l'Université libanaise... Mais le régime ne put appliquer la loi limitant à cette dernière l'enseignement du droit et devra tolérer la floraison d'écoles privées de droit, créées à la suite de celle de la Faculté arabe, filiale de l'Université d'Alexandrie et dont Sami el Solh refusa en 1957 l'ouverture.

L'action entreprise fut méritoire, le système adopté exemplaire. Mais le matériau humain n'était pas à la hauteur des vues à long terme du président. Les efforts de réforme furent contrés par l'obstructionnisme d'une classe politique toujours dominée par le féodalisme et le clanisme et aux ambitions individuelles soutenues par un communautarisme qui, loin d'être combattu comme promis dans la déclaration ministérielle de 1943, est entretenu, accentué et légalisé.

Mis en place, le mécanisme fut en butte aux vexations, sinon sabotages, de fonctionnaires écartés pour incompétence ou malhonnêteté. Conscient de la difficulté de la tâche, Chéhab dira à Gemayel qui parlait de démissionner, qu'au Liban *"il ne s'agit pas de résoudre un problème de textes et de lois... Il faut d'abord apprendre aux professeurs de former un homme et non seulement un bachelier. Atteindre ce but exige du temps. Il faut avoir de la patience et ne pas désertier parce que la tâche est difficile."* Un conseil que lui-même ne suivit pas puisque le 20 juillet 1960, il démissionnait puis acceptait de conserver ses fonctions, sous la pression du pays officiel et populaire. A-t-il voulu, ayant mis en place une nouvelle Chambre et ressoudé le pays, abandonner un pouvoir qui lui pesait? Fut-ce une manœuvre, selon ses détracteurs, destinée à le faire plébisciter? On ignore encore les vraies raisons de ce faux-départ.

La seconde période du mandat est caractérisée par la militarisation progressive du régime. Entamée par un second plébiscite d'un monde politique et populaire ému par le putsch manqué du PPS fin 1961, précédée de nominations d'officiers supérieurs fidèles aux postes-clés de la sécurité, amplifiée par le surcroît de prestige et d'autorité retiré de la démission de juillet 1960, cette militarisation est accentuée par le coup d'État raté. Tout

en freinant parfois le zèle de ses serviteurs, Chéhab va laisser la protection du pays à l'armée et ses habitants à la merci des mesures inquisitoires de son Deuxième Bureau. Destiné à être au service de l'État et du citoyen, l'appareil sécuritaire va dès lors se mettre à celui du Pouvoir et du dirigeant.

Le putsch était en fait condamné à l'échec. Pour les Musulmans, les PPS, alliés à Chamoun en 1958, représentaient le risque du retour de ce dernier. Pour les Chrétiens, ces alliés tactiques de la veille restaient les avocats de la liquéfaction du Liban dans un ensemble régional. Les deux composantes du pays se retrouvèrent donc spontanément autour de la personne du chef de l'État. De la frayeur que cette secousse engendra au sein du peuple et du ralliement qu'elle provoqua autour de son Président, l'armée tirera profit pour prendre dans une main de fer les destinées de la Nation, finissant par s'identifier au régime.

Mais contrairement aux simulacres de procès de 1949 et à l'exécution sommaire du chef du PPS, les putschistes bénéficièrent de toutes les garanties judiciaires. Huit furent condamnés à mort mais Chéhab les gracia la veille de son retour à la vie civile, fidèle à un principe d'humanité dont il ne départit pas durant tout son mandat.

Dénigré par des milieux surtout maronites du fait de l'ostracisme dont souffrit Chamoun, de son ouverture sur Nasser et de la militarisation des institutions, Fouad Chéhab restera l'homme qui pacifia le pays, en améliora l'infrastructure, généralisa écoles et routes, lança les grands projets et s'occupa des zones excentrées... Imbu de justice sociale, il hâta l'adoption du projet de sécurité sociale et lança le premier effort sérieux de réforme d'une Administration pour le moins archaïque et déficiente.

Durant et après son mandat, Chéhab eut ses partisans inconditionnels, séduits par sa politique ou ses projets de réforme, et ses détracteurs irréductibles, nostalgiques de l'ère chamounienne ou militants des libertés, malmenées dans la seconde moitié du mandat. Intègre, incorruptible et humain, il força néanmoins le respect de tous.

Premier président à rêver un État moderne, Chéhab laisse cependant en gestation cette réforme radicale structurelle dont il n'aura réussi qu'à jeter les bases et à en assurer les outils. Il laisse à son successeur, et sous la tutelle d'un appareil sécuritaire que ne jugule plus le prestige du chef désormais retiré, la lourde charge de concrétiser cette réforme.



SEPT GOUVERNEMENTS SOUS LE MANDAT CHÉHAB

Sept gouvernements ont été formés sous le mandat du président Fouad Chéhab (contre 12 sous celui de Chamoun) dont trois par Rachid Karamé, deux par Saëb Salam, un par chacun de Ahmad Daouk et Hussein Ouyeni, ces deux derniers étant des cabinets d'élections.

1- RACHID KARAMÉ

24 septembre 1958 – 14 octobre 1958

Ne s'est pas présenté devant la Chambre

2- 14 octobre 1958 – 14 mai 1960

3- AHMAD DAOUK

14 mai 1960 – 1^{er} août 1960

Cabinet d'élections. Ne s'est pas présenté devant la Chambre, dissoute.

4- SAËB SALAM

1^{er} août 1960 – 20 mai 1961

5- 20 mai 1961 – 31 octobre 1961

6- RACHID KARAMÉ

31 octobre 1961 – 20 février 1964

7- HUSSEIN OUEYNI

20 février 1964 – 25 septembre 1964

Cabinet d'élections.