

Le système consociatif est-il réformable?

Professeur Elizabeth Picard

L'état actuel de la vie publique au Liban n'invite ni aux débats ésotériques ni aux combats politiques. Un peu plus de dix ans après l'adoption d'un nouveau texte constitutionnel, aucune des questions majeures soulevées par la guerre n'a été résolue: ni celle de la culpabilité des chefs miliciens et de l'amnistie, ni celles des disparus et des déplacés, encore moins les grands choix de la reconstruction et du positionnement régional du pays. Il est manifeste que les principes de Taïf et leur mise en oeuvre inachevée n'ont pas donné d'assise consensuelle à la vie nationale libanaise et que celle-ci est marquée par des dissensions profondes. En examinant le système politique, son fonctionnement et ses effets sur le corps social, il importe, sinon de trouver un remède aux maux dont souffre le pays, au moins d'identifier les déficiences qui le mettent en danger et de repérer les opportunités qui lui permettraient de sortir d'une décennie de crise.

La guerre qui a détruit le Liban lui a aussi enseigné des expériences amères: la révolution sociale qu'avaient rêvée les militants de la fin des années 1960 a tourné en d'horribles luttes communautaires. A l'opposé de la solidarité de classe et de la défense des plus démunis au sein d'une économie capitaliste florissante, la peur et les manipulations ont dressé les uns contre les autres, en les appauvrissant tous. Ensuite, la révolution conservatrice qu'ont tentée les chefs de guerre s'est achevée en combats fratricides, montrant si c'était nécessaire que la défense de l'ordre social revenait ni plus ni moins à celle du pouvoir et des privilèges de ceux qui le dominaient. Dans les années d'après-guerre, les Libanais, y compris les groupes marxistes et la majorité des mouvements islamistes, ont renoncé à la révolution. Mais ils balancent encore entre l'immobilisme et la réforme annoncée par le pacte de Taïf.

Le choix du système consociatif

Réformer quoi? Quittons ici le conflit interminable entre partisans de la démocratie "tocquevillienne" ou "de Westminster" (c'est-à-dire la démocratie majoritaire que beaucoup en Occident imaginent la seule possible¹) et ceux de la démocratie "consociative" (ou encore "proportionnelle" ou "de concordance", terme traduit par le néologisme *tawâfuqiyya*). Suivons plutôt la célèbre exhortation de Selim Abou² dénonçant les discours idéologiques, autant celui qui tient l'arabité pour une valeur sacrée et supérieure que celui qui affirme que les communautés représentent "la première" réalité sociale de ce pays. Adoptons un point de vue plus anthropologique, à l'exemple de Louis Dumont³, afin de relativiser ces discours idéologiques. Soyons réalistes, comme nous y invite Antoine Messarra⁴, en reconnaissant que le communautarisme structure le politique dans ce pays. Soyons sages, à l'école de Michel Chiha, qui a donné "en faveur du confessionnalisme au Liban, un témoignage fondé sur la nécessité"⁵. Si elle est en effet nécessaire, demandons-nous seulement aujourd'hui comment la démocratie consociative, système politique adopté par étapes au cours de l'histoire du Liban

¹ Alexis de Tocqueville. "il est de l'essence même des gouvernements démocratiques que l'empire de la majorité y soit absolu: car en dehors de la majorité, dans les démocraties, il n'y a rien qui résiste". *De la démocratie en Amérique*, Paris: Librairie Médicis, 1951, p. 374.

² "Les défis de l'Université", discours prononcé par le recteur de l'université Saint Joseph le 19 mars 1997. Je me réfère à des extraits publiés dans *L'Orient-le Jour* le 20 mars 1997 sous le titre "Pour une approche différenciée de la citoyenneté libanaise".

³ Louis Dumont, *Essais sur l'individualisme*, Paris: Seuil, 1983, p. 258.

⁴ *Le modèle politique libanais et sa survie*, Beyrouth: Librairie Orientale, 1983, p. 18.

⁵ *Politique intérieure*, Beyrouth: Editions du Trident, 1964, p. 232.

contemporain⁶, peut assurer, et surtout assurer mieux, la représentation de la population par la classe politique, et sa loyauté envers un Etat dont l'autorité lui apparaîtrait plus légitime.

La théorie consociative a un peu plus de trente ans. Elle est le produit de la rencontre d'une ingénierie politique cherchant à inventer un mode de gouvernement adapté aux sociétés segmentées⁷, et de la critique théorique du "paradigme imparfait" de la démocratie majoritaire⁸. Son approche culturaliste plutôt qu'économiciste connaît aujourd'hui un regain d'intérêt en raison de l'éclatement d'Etat "nationaux" que le sens commun tenait pour construits -- hier la Yougoslavie, demain, peut-être, l'Indonésie -- et de la multiplication des revendications nationales par des groupes ethniques infra- ou trans-étatiques. Mais avant d'être associée au développement de jeunes Etats, la consociation fut une caractéristique de vieilles démocraties sur le continent européen.

L'application du système consociatif dans les pays aux sociétés segmentées repose sur quatre principes: la coalition gouvernementale large, l'autonomie segmentaire, la proportionnelle et le droit de veto de la minorité⁹. En vertu du premier, des leaders représentatifs règlent entre eux et par consensus les conflits entre segments divisés de la société¹⁰. Le deuxième accorde à chacun de ces segments, ou de ces sous-cultures politiques, le droit de légiférer dans des matières telles que le statut personnel, l'éducation et la culture¹¹. Il induit une part de décentralisation pouvant aller jusqu'au fédéralisme et au droit de conclure des accords internationaux séparés, comme c'est le cas pour les cantons suisses. Le troisième organise la représentation de la société dans l'Etat à travers un processus électif (pour l'assemblée législative) ou sélectif (pour la fonction publique). C'est peut-être celui où les modalités pratiques offrent la palette la plus large, comme en témoignent la variété et la variabilité des systèmes électoraux. En ceci, les démocraties de consensus ne sont pas très différentes des démocraties dites "majoritaires". Le quatrième, enfin, constitue un verrou protecteur pour le cas où les segments sociétaux sont inégaux. Il est intéressant de noter que ce verrou protecteur existe aussi dans les démocraties majoritaires à travers la séparation des pouvoirs, la protection des minorités et le recours à des majorités extraordinaires¹².

Le théoricien Arend Lijphart a récemment donné la parole à des politologues comparatistes pour qu'ils évaluent l'état de la démocratie consociative dans des pays où celle-ci était réputée appliquée. Sept cas ont été ainsi présentés dans une perspective diachronique. Toujours désireux d'affiner son modèle théorique et de le confronter aux situations empiriques, Lijphart tire en conclusion des remarques suggestives sur le "changement et [la]

⁶ Ses principaux textes fondateurs sont le Règlement organique de 1864, la Constitution de 1926, le Pacte National de 1943 et l'Accord de Taif de 1989.

Toutes les sociétés sont "plurielles", y compris celles où l'Etat est censé coïncider avec une nation stratifiée en classes sociales. Les sociétés segmentées sont caractérisées, elles, par des clivages d'ordre culturel, plus ou moins profonds. C'est à propos du Nigeria, société segmentée s'il en fût, que David Apter a introduit le terme *consociation*.

⁸ Arend Lijphart, "Majority Rule in Theory and Practice: the Tenacity of a Flawed Paradigm", *International Social Sciences Journal* 129, 1991.

⁹ C'est le politologue néerlandais Arend Lijphart qui a formulé de la manière la plus claire et la plus exhaustive le concept de démocratie consociative dans *Democracy in Plural Societies*, New Haven: Yale University Press, 1977. Il l'a affiné dans *Power-Sharing in South Africa*, Berkeley: University of California, 1985. Sous l'influence de la Konrad Adenauer Stiftung et à travers les travaux de Theodor Hanf, les intellectuels libanais font surtout référence à la "Proporzdemokratie" ou à la "Konkordanzdemokratie" théorisée par Gerhard Lehbruch.

¹⁰ La nature et le degré de cette division restent toutefois problématiques. Un critère proposé par les anthropologues pour repérer une société "profondément divisée" est celui des inter-mariages. L'observation nous apprend qu'il est sujet à variations.

¹¹ La question reste ouverte de savoir si l'Etat renonce pour autant à ce droit. Ce n'est pas le cas au Liban d'après le juriste Georges Assaf, "Système communautariste et déconsecration: la problématique de la mutation du système politique libanais", *Travaux et Jours* 64, automne 1999, p. 49.

¹² La majorité "simple" étant de 50% plus une voix.

continuité dans la théorie consociative"¹³. Dans trois des cas examinés (ceux de l'Autriche, des Pays-Bas et du Luxembourg), les auteurs observent une évolution lente mais certaine du système proportionnel au système majoritaire. Avec la "dépolarisation" (la dilution des sous-cultures hostiles) et la consolidation de son système politique central, l'Autriche quitte la catégorie des démocraties consociatives pour rejoindre celle des démocraties majoritaires. Aux Pays-Bas, les identifications et les mobilisations populaires se sont libérées de l'emprise des élites sous l'effet d'un processus d'individualisation, favorisant des formes de compétition ouverte entre les partis politiques. Lijphart analyse cette évolution comme un succès et la preuve de la capacité du système à sauvegarder la démocratie en devenant "moins consociatif lorsque c'est devenu nécessaire"¹⁴.

La Belgique et la Suisse sont deux cas où la division segmentaire s'est au contraire approfondie en se transposant du domaine religieux au domaine linguistique si bien qu'on peut s'interroger sur la capacité de leurs institutions fédérales à préserver l'unité étatique menacée par des fièvres identitaires. Le système consociatif belge, qui avait plutôt bien accommodé les conflictualités potentielles dans le champ religieux, s'avère pour le moment incapable de résoudre la crise nationale linguistique. La Suisse tente de pallier les défauts du fédéralisme par un recours à la démocratie directe (le référendum) dont les effets sont contradictoires.

Dans sa présentation du sixième cas, celui de l'Afrique du Sud, Theodor Hanf distingue le recours aux mythes, aux symboles et aux instruments de la consociation -- la création de la commission Justice et Vérité, le thème du "peuple de l'arc-en-ciel" ou encore l'emploi de mécanismes consociatifs dans la période de transition (1990-1996) -- d'une réalité d'une autre nature. L'Afrique du Sud, explique-t-il, s'est transformée ensuite en démocratie majoritaire. Ses dirigeants ont tourné le dos à "une concordance politique qui aurait pu entraîner un immobilisme socio-politique", acceptant toutefois un "compromis d'intérêt" avec la minorité blanche¹⁵. Le commentaire de Lijphart à l'exemple sud-africain qui avait suscité tant d'enthousiasme et d'espoir après des décennies d'apartheid, tombe comme une condamnation. "Il n'y a pas de cas", écrit-il, "de sociétés profondément divisées qui ont réussi à demeurer démocratiques et unifiées pour longtemps, sous un système majoritaire"¹⁶.

Pour un bilan critique de la consociation libanaise

La présentation de la "démocratie consociative" libanaise que j'ai tenté d'esquisser dans la septième étude de cas, venait après quinze années de guerre civile et moitié autant d'années de crise¹⁷. Les principes proposés par Lijphart -- la coalition gouvernementale, l'autonomie segmentaire, la proportionnelle et le droit de veto, -- sont ceux-là même qui avaient animé les promoteurs de la Constitution libanaise de mai 1926 et la loi électorale de la même année¹⁸ puis les leaders de l'indépendance lors de l'adoption du Pacte national en 1943. Ils avaient été confirmés à l'heure de la reconstruction du pays¹⁹. Lijphart lui-même avait développé sa théorie, commenté le cas libanais et expliqué sa confiance en la formule

¹³ *Revue Internationale de Politique Comparée* 4 (3), décembre 1997: "Les démocraties consociatives".

¹⁴ Arend Lijphart, "Changement et continuité..", p. 696.

¹⁵ Theodor Hanf, "De la dite concordance en Afrique du Sud et de son utilisation à des fins utiles". *ibidem*, p. 677.

¹⁶ Arend Lijphart, "Changement et continuité..", p. 695. Lijphart évoque cependant le cas du Canada. Pourrait-on ajouter celui des Etats-Unis?

¹⁷ "Le communautarisme politique et la question de la démocratie au Liban", *ibidem*.

¹⁸ Pierre Rondot, "L'expérience du collège unique dans le système représentatif libanais", *Revue Française de Science Politique* 7(1), 1957, p. 69. La fixation du nombre de représentants et leur répartition ont été réglées par un arrêté du haut commissaire en mars 1922, maintenu en vigueur en 1926.

¹⁹ Joseph Maïla, "The Document of National Reconciliation: A Commentary," *Prospects for Lebanon* 4. Oxford: Centre for Lebanese Studies, 1992.

consociative après l'épisode déterminant de la "guerre des deux ans" (février 1975 - octobre 1976)²⁰. Theodor Hanf avait sous-titré son ouvrage majeur "rise of a nation", dans la satisfaction de la paix retrouvée et la conviction que les malheurs communs avaient forgé une conscience nationale libanaise²¹.

Pourtant, le fait que la "Suisse du Proche-Orient" avait pu devenir en quelques mois un champ de ruines gorgé de haines, et le profond malaise qui régnait à la sortie de guerre et persiste aujourd'hui dans la société libanaise, ne cessent de nous interpeller. Puisque le Liban de l'après-guerre a confirmé son choix du système consociatif, il est donc plus que jamais nécessaire d'en tenter le bilan critique, comme cela a été fait dans des démocraties comme les Pays-Bas ou la Suisse, et d'en tirer des propositions.

Ayant fait taire les armes à l'heure délicate de la guerre du Golfe et de la conférence de Madrid, les puissances régionales et internationales ont décidé de clôturer le dossier libanais en forçant le compromis de Taïf. Le pays s'est alors retrouvé aux prises avec les mêmes ingrédients sociologiques et constitutionnels que ceux qui prévalaient lorsqu'éclata la crise en 1975. En particulier, les modifications constitutionnelles adoptées à Taïf ont confirmé le principe du communautarisme politique, en en modifiant seulement les équilibres et les modalités. La reconstruction du système politique libanais après quinze ans de guerre consistait ainsi en une restauration à laquelle les élites libérales d'avant-guerre n'auraient même pas osé rêver²². Donc, puisque le modèle liiphartien a l'audace d'être non seulement analytique mais normatif, cette crise et cette restauration fournissent matière à s'interroger sur les modalités d'application du modèle, c'est-à-dire sur les réponses constitutionnelles, administratives, et aussi pragmatiques, qui ont été données aux sollicitations de sa définition de la démocratie de consensus.

Ce n'est pas seulement le projet de Lijphart mais aussi le débat ouvert parmi les intellectuels et les hommes politiques libanais aujourd'hui qui incitent à pousser ces réflexions hésitantes et incomplètes du côté du *policy making*. Dans la IIème République libanaise, les questions du communautarisme et de la démocratie de consensus font l'objet de controverses dont les enjeux sont loin de n'être qu'intellectuels: conflits de pouvoir entre, d'une part, les élites anciennes ou nouvelles qui contrôlent l'accès de la société au politique, et, de l'autre, des contre-élites (opposants idéologiques mais, surtout, nouvelles générations) qui réclament l'ouverture du système. Et, au-delà de ces conflits, interrogations sur l'avenir d'une construction politique dont la raison d'être paraît plus de la rendre perméable aux ingérences extérieures que de réaliser un projet commun.

En tentant cet examen, il ne s'agit pas, pourtant, de nier la part des facteurs externes dans la guerre et la destruction du Liban, à commencer par la translation du conflit israélo-arabe dans son espace politique, et la domination d'une partie de son territoire et de ses populations par les forces armées palestiniennes. Après les épisodes disruptifs du XIXème siècle, l'histoire parut se répéter, d'une instrumentalisation par les puissances²³ et d'une extranéité de la conflictualité, dans ce que Ghassan Tuéni a magistralement qualifié de "guerre pour les autres"²⁴. Récemment, un ouvrage passionnant et passionné a développé cette thèse pour opposer à l'harmonie et à la prospérité des années 1960, les déséquilibres introduits dans la société et la polité libanaises à partir de la guerre de juin 1967²⁵. Plus que son rejet des

²⁰ *Democracy in Plural Societies*, en particulier pp. 147-150 et 153-157.

²¹ Theodor Hanf, *Coexistence in Wartime Lebanon. Decline of a State and Rise of a Nation*, Londres: I. B. Tauris, 1993.

²² Elizabeth Picard, "Les habits neufs du communautarisme libanais", *Cultures et Conflits* 15-16, 1994.

²³ Daad Bou Malhab Atallah, *Le Liban, guerre civile ou conflit international? (à partir du XIXe siècle)*, Beyrouth: s.n., 1980.

²⁴ Ghassan Tuéni, *Une guerre pour les autres*, Paris: J.-C. Lattès, 1985.

²⁵ Farid El-Khazen, *The Breakdown of the State in Lebanon, 1967-1976*, Cambridge: Harvard University Press, 2000.

causes de la guerre dans un espace hors du contrôle des élites libanaises de l'époque, l'intérêt de ce regard révisionniste est d'attirer l'attention sur la relation de ces élites aux masses de chaque communauté ainsi que sur leur mode de gestion, à l'intérieur, des défis et des menaces externes.

Si attestés et décisifs en effet soient les facteurs externes dans le destin d'un pays de la superficie, de la situation géopolitique et de la vulnérabilité volontaire (explicitée dans la formule "la force du Liban est dans sa faiblesse") de ce pays, ils n'en effacent pas les facteurs internes. Ils les dissimulent parfois, ils s'y combinent le plus souvent²⁶, comme le confirme le diagnostic posé par Lijphart. La guerre de 1975, écrit-il, a été suscitée par des interventions extérieures au sein d'un système fragilisé par la rigidité excessive de ses dispositions constitutionnelles, qui péchait surtout par défaut de consensus²⁷.

Il n'est pas sans signification que le débat sur l'origine externe ou interne de la crise ait continué et continue encore de soulever des controverses, en particulier à propos des multiples appels à intervention étrangère -- syrienne, américaine, israélienne, française, irakienne... -- lancés tout au long de la guerre par ceux-là même que l'on appelait paradoxalement "isolationnistes". Aujourd'hui encore, il n'est de crise au sein de la classe politique qui n'aille trouver sa cause et chercher sa solution à l'extérieur du pays, en particulier dans son environnement étatique le plus immédiat ou, sur son territoire même, dans la dénonciation de travailleurs émigrés ou d'une population réfugiée.

Cependant, lorsqu'on a démontré que la démocratie consociative était le meilleur système politique possible pour un Liban pluricommunautaire, affirmer que ce système fonctionnait, et peut fonctionner, à la satisfaction des parties jusqu'à ce qu'il ait à supporter des pressions extérieures trop fortes, recèle une contradiction dans le raisonnement. Car, à l'instar de la menace de prolongation du Mandat français en 1943, qui suscita un sursaut patriotique et favorisa un consensus "national" contre le colonisateur, ces pressions extérieures, en particulier le conflit entre Palestiniens et Israéliens, devraient, selon la théorie de Lijphart, contribuer à renforcer la solidarité nationale libanaise et non la faire éclater²⁸. Certes, la part déterminante des interventions étrangères dans l'implosion du système politique libanais ne fait aucun doute. L'attention à leurs modalités et leur signification est parfaitement légitime. Mais la réflexion ne peut s'arrêter là et il est nécessaire d'analyser la crise libanaise comme une crise civile, celle d'une société et de son système politique. Il faut donc repérer les sites et les moments dans lesquels les institutions libanaises n'ont pas résisté à la pression sociale et à la surcharge politique. Soit, comprendre les faiblesses du système et envisager leur correction.

Systématisant quelque peu la subtilité de ses réflexions, Arend Lijphart a résumé la démocratie de consensus par neuf caractéristiques majeures dessinées en contraste avec les caractéristiques de la démocratie majoritaire²⁹. Une partie d'entre elles se rapporte au degré d'unité/de fédération: le choix du bicamérisme, la décentralisation voire le fédéralisme, la rigidité constitutionnelle et le droit de veto de la minorité, le contrôle de la constitutionnalité par un organe indépendant. L'autre a trait au mode de gouvernement: la constitution d'un cabinet de coalition, l'équilibre des pouvoirs du cabinet et du parlement, le multipartitisme, la pluridimensionnalité des partis, et enfin l'adoption de la proportionnelle. Sans entrer dans une

²⁶ Aristide Zolberg, "Strategic Interactions and the Formation of Modern States", *International Social Sciences Journal* 32, 1980. Sur ces interactions au Liban voir Roger Owen (dir.), *Essays on the Crisis in Lebanon*, Londres: Ithaca Press, 1976; Georges Corm, *Géopolitique du conflit libanais*, Paris: La Découverte, 1986; Elizabeth Picard, *Lebanon, a Shattered Country*, New York: Holmes & Meier, 2001 (1996).

²⁷ *Democracy in Plural Societies*, p. 154.

²⁸ Michael Hudson, "The Problem of Authoritative Power in Lebanese Politics. Why Consociationalism Failed", in Nadim Shehadi & Diana Haffar Mills (dirs.), *Lebanon, a History of Consensus and Conflict*, Oxford: Centre for Lebanese Studies, 1988.

²⁹ "Majority Rule..", p. 519.

réflexion de caractère juridique, on comprend qu'au Liban ces caractéristiques ramènent à quatre questions de sociologie politique: (1) celle du pluralisme, (2) celle du mode de représentation, (3) celle de la citoyenneté et, enfin, (4) celle du rôle des élites. La pratique de la consociation au Liban sera donc explorée à partir de chacune d'entre elles successivement.

Ex pluribus unum?

A lire certains auteurs, le caractère inachevé de l'application du modèle consociatif, et en particulier la timidité des processus de décentralisation, expliquent l'impasse dans laquelle se trouve le système représentatif libanais. Une société plurielle comme la société libanaise ne peut, selon eux, se satisfaire du fédéralisme individuel organisé par le code du statut personnel et par la Loi électorale, dont les dispositifs, relativement fonctionnels en période de paix civile, s'avèrent déficients dans le domaine sécuritaire en période de discorde. Pendant la guerre fut donc avancée la revendication d'une autonomie régionale, en particulier par les défenseurs du "pluralisme culturel" et les intellectuels du Front Libanais³⁰. Pour eux, le *ta'âyush*, la convivialité libanaise, réclame d'être vécu sur un mode volontariste, à partir d'une véritable autonomie des communautés, c'est-à-dire sans contrainte physique ni juridique du pouvoir central sur les segments communautaires. Le bon fonctionnement de la démocratie de consensus implique donc la territorialisation des identités communautaires, qui rendrait ensuite le fédéralisme plus facile à mettre en oeuvre. Ils prônent non seulement la prise en charge par chaque communauté de son système éducatif et de ses affaires culturelles, mais jusqu'à l'appropriation et la redistribution des ressources locales, et surtout la maîtrise de sa coopération économique et de ses relations politiques avec l'étranger. Ainsi disputent-ils ses prérogatives régaliennes à un Etat central qu'ils préfèrent faible et qu'ils considèrent tout au plus comme une instance d'accommodation³¹. A l'instar de ce qu'on peut observer aujourd'hui dans la communauté francophone de Belgique ou chez les autorités du Québec, l'option souverainiste est toujours présente à l'horizon du discours fédéraliste, en contradiction avec le choix d'un système politique fermé qui garantit à une société à la culture fragmentaire une démocratie stable³².

La période de guerre n'a pas été seulement celle de la revendication de plus d'autonomie. Elle a été l'occasion de mettre en pratique et de tester les effets sociaux et politiques de ce choix, dans les régions sous le contrôle des Forces Libanaises, dans celle prise en charge par l'Administration Civile de la Montagne, et dans d'autres encore³³. Sous réserve d'inventaire, la mise en oeuvre du fédéralisme territorial a eu deux résultats majeurs, celui de provoquer localement la disparition des minorités (communautaires ou politiques), et celui de soumettre la population à des pouvoirs sans limite juridique. Malgré les déplacements forcés de plus d'un tiers de la population (on ne disait pas alors "nettoyage ethnique")³⁴, la cantonisation du Liban par les seigneurs de la guerre a fait long feu. En particulier, la partition entre un "petit Liban" chrétien et le reste du pays a échoué, si bien que les forces "*de facto*" ont rendu formellement et presque partout ses prérogatives à l'Etat central. Théoriquement au moins, le droit à résider où bon lui semble dans le pays et le droit de demander des comptes à un gouvernement légal, deux caractéristiques de base de la démocratie, sont à nouveau donnés

³⁰ Walid Phares, *Al-Ta'addudiyya fi Lubnân*. Beyrouth: s.n., 1979. John Entelis, "Ethnic Conflict and the Reemergence of Radical Christian Nationalism", *Journal of South Asian and Middle Eastern Studies* 2, 1979.

³¹ Joel Migdal, *Strong Societies and Weak States*, Princeton: Princeton University Press, 1988, p. 4, 237 & 264.

³² Arend Lijphart, *Typologies of Democratic System*, Londres: Sage Publications, 1968, p. 212.

³³ Judith Harik, "Change and Continuity among the Lebanese Druze Community: The Civil Administration of the Mountain, 1983-1990", *Middle Eastern Studies* 29 (3), 1993. Elizabeth Picard "The Political Economy of Civil War in Lebanon", in *War, Institutions and Social Change in the Middle East*, Steven Heydemann (dir.), Berkeley: University of California Press, 2000.

³⁴ Robert Kasparian, André Beaudouin, Selim Abou, *La Population déplacée par la guerre au Liban*, Paris: L'Harmattan, 1995.

à chaque Libanais³⁵. Dans l'intention de mettre fin à la désunion de la période de guerre, la formule fédérale a été fermement écartée par les auteurs du compromis de Taïf. Tout au plus devait-on procéder à une déconcentration administrative "en vue du développement"³⁶. Le spectre du séparatisme reste si redoutable, et la dissension si difficile à accommoder par un pouvoir qui a prétention à représenter le consensus, que la décentralisation prévue dans le texte de Taïf risque d'être vidée de son contenu. Ainsi seraient gâchées au nom de l'unité nationale, les possibilités de promouvoir la démocratie locale et de revivifier la vie politique "à la base" pour faire contrepoids au pouvoir central³⁷.

La lecture du texte des accords de Dayton sur la Bosnie donne une idée rétrospective des effets déstructurants que l'imposition du fédéralisme territorial aurait eus sur une société aussi fonctionnellement mixte et dans un territoire aussi réduit, que ceux du Liban³⁸. Mais la question demeure, de savoir si l'autonomie segmentaire et le droit de veto qui sont les garanties consociatives du respect de la minorité, sont respectés dans le système constitutionnel libanais. En effet, bien qu'ils n'aient pas de base territoriale, les éléments constitutifs de l'autonomie des segments communautaires n'en sont pas moins officiellement attestés, en particulier par les articles 9, 10 et 95 de la Constitution. L'exercice du droit de veto par la minorité est garanti par l'article 57. Jusqu'à la guerre, il a assuré le pays contre toute dérive autoritaire de la part du groupe hégémonique, c'est-à-dire, avant les modifications constitutionnelles de septembre 1990, de la part des dirigeants issus de la communauté maronite. Parfois source de paralysie (en particulier à partir de 1968, début de la crise palestinienne au Liban) ce veto a donc été aussi un facteur clef du fonctionnement consociatif dans le Liban de l'avant-guerre, et nombreux sont les auteurs qui considèrent que le règlement de la crise de 1958 "sans vainqueur ni vaincu" a illustré positivement l'efficacité du modèle.

Après la guerre, ce principe a été menacé à plusieurs reprises, comme en témoignent les modifications "exceptionnelles" et "temporaires" imposées au parlement pour prolonger le mandat présidentiel d'Elias Hraoui (octobre 1995) et amender la Loi électorale (1992, 1996, décembre 1999), passant outre la résistance de certains députés et de nombreux groupes constitués au sein de la société. Nonobstant ces nouvelles pratiques inconstitutionnelles observées dans la II^{ème} République, la révision de Taïf a confirmé le principe de la majorité des deux tiers pour l'adoption par le parlement ou le gouvernement de décisions importantes, et accentué son contrôle par la création d'un Conseil constitutionnel. L'autonomie des minorités et la reconnaissance de leur droit de veto restent bien au cœur de la logique institutionnelle libanaise, au point que l'on peut se demander si l'objectif de représentativité pluraliste ne prime pas celui d'intégration nationale.

Mais, en dehors du fait qu'il n'a pas été respecté en plusieurs occasions, le texte constitutionnel organisant la protection des parties minoritaires depuis Taïf est-il satisfaisant? Il est clair qu'il n'a pas calmé les frustrations et les craintes communautaires. Les minoritaires de toute sorte se sont continuellement plaints d'être négligés, brimés, voire même exclus du système libanais, et c'est plus que jamais le cas dans cette après guerre. Minoritaires chrétiens, qui ne perdent pas sans regrets ni appréhensions leur statut de majorité politique, emblématisée par la centralité maronite dans l'Etat du Grand Liban et incarnée dans la position et les fonctions présidentielles. Majorité relative musulmane chiite, restée minoritaire juridiquement jusqu'à la création de son Conseil Supérieur en 1973 et politiquement jusqu'à la

³⁵ Reste à savoir si tous les Libanais jouissent de ce droit à égalité (ce que j'examinerai plus bas) et surtout s'ils peuvent en bénéficier pratiquement, face aux politiques foncières discriminatoires recommandées par certaines autorités communautaires et aux pratiques d'intimidation à l'échelle locale.

³⁶ Elias Hraoui, cité par *al-Hayât* 13 décembre 1989.

³⁷ Agnès Favier (dir.), *Les dimensions juridiques et administratives des municipalités au Liban*, Beyrouth: Document du CERMOC 4, 2000.

³⁸ Xavier Bougarel, "La Bosnie résistera-t-elle aux accords de Dayton?" in Jean Hannoyer (dir.), *Guerres civiles. Economie de la violence, dimensions de la civilité*, Paris: L'Harmattan-Cermoc, 1999.

réévaluation de la présidence du parlement promue troisième pilier du pouvoir a partir de 1992. Minorité druze, dont le poids démographique relatif diminue depuis deux siècles, qui revendique la présidence d'un Sénat communautaire, au nom d'une démocratie consociative bien comprise. Minorités arméniennes que l'effondrement du système soviétique a enracinées dans leur choix libanais et qui refusent d'y être marginalisées. Etc. On ne peut sous-estimer à quel point le système est tissé de tensions intercommunautaires. Non seulement la guerre a été révélatrice de ces tensions et des déséquilibres structurels qu'elles traduisent, mais elle les a amplifiés en donnant naissance à une formation sociale particulièrement clivée et agonistique³⁹.

D'après la théorie lijphartienne, la reconnaissance et surtout l'institutionnalisation des autonomies segmentaires sont donc particulièrement adéquates au Liban de l'après guerre. Les lignes de clivage communautaire y ont été profondément creusées par la militarisation du conflit, par les replis territoriaux et aussi par la réactivation des mémoires antagonistes. Les Libanais ont eu d'autant plus besoin d'affirmer librement leurs identités spécifiques (à travers des choix éducatifs, culturels et surtout spirituels) pour sortir de la guerre, que la sécurité collective avait été en plusieurs occasions menacée et que la référence au bien public incarnée par l'Etat s'était effacée. Mais cette sécurité retrouvée ne s'accompagne pas de la (re)naissance d'une vie démocratique dans l'espace national. Entre les références constitutionnelles qui garantissent la sécurité de chaque communauté séparément, et le discours unitaire de la reconstruction et de la loyauté des citoyens envers l'Etat, il manque au Liban d'après Taïf un chaînon intermédiaire, celui qui fonde le processus politique consociatif.

Comment les garanties des minorités peuvent-elles être mises en oeuvre par l'Etat, comprises et acceptées par la société, si les raisons qui les justifient sont occultées et les valeurs qui les fondent niées? Plus encore que par un dispositif juridique, le principe lijphartien de la représentation des minorités dans le système politique passe par la médiation d'une culture politique qui organise les relations de l'Etat et de la société. Or, une culture politique ne se décrète pas. Elle se nourrit d'une expérience historique et se construit à travers la formulation des divergences et la négociation de leur règlement. Entre la "culture de la discorde" dénoncée par Georges Corm⁴⁰ et le discours officiel de la réconciliation, il pèse sur les références communes des Libanais l'immense silence de l'amnésie qui les empêche de formuler leurs griefs et leurs préjugés. Entre la défense des particularismes et l'acceptation d'un ordre politique commun, il leur manque le lien de la civilité qui leur permettrait d'assurer un fondement éthique au respect de la différence de la minorité, et la reconnaissance de ses limites dans la pratique politique.

La contradiction paradoxale entre le respect de la minorité organisé dans le texte constitutionnel et sa négation par l'amnésie ou par le rejet de l'autre, constitue la première carence du système politique libanais par rapport aux principes de la démocratie consociative. Des intellectuels et des organisations de la société civile et communautaire en sont conscients et essaient d'y remédier par un travail de mémoire collective (sur les disparus, sur les événements majeurs de la guerre) et de dialogue intercommunautaire afin d'inculquer cette culture politique démocratique comme fondement de la légitimité de l'Etat.

Entre tabous et tyrannie

La difficulté réside cependant dans deux caractéristiques opposées du régime des minorités: la première est celle de la variabilité des nombres et des proportions. La seconde tient au caractère irréductible du référent transcendantal sur lequel repose, selon certains, la

³⁹ Sur la guerre productrice d'identités sociales. voir Anthony Giddens. *The Nation-State and Violence*, Berkeley: University of California Press, 1985; et Martin van Creveld, *The Transformation of War*, New York: Maxwell Macmillan Int., 1991.

⁴⁰ Georges Corm, *Les guerres de l'Europe et de l'Orient, 1840-1992*, Paris: Gallimard, 1992. p. 225 sq.

différence communautaire⁴¹. Toutes deux ramènent à une distinction opératoire de la doctrine consociative, trop souvent oubliée au Liban: une distinction entre le caractère fermé ou ouvert du régime, entre la proposition selon laquelle la *summa divisio* communautaire est définitive (exemple suisse) et, surtout, exclusive, et celle selon laquelle le marqueur communautaire peut s'estomper (exemple néerlandais), ou se combiner avec d'autres (exemple autrichien). Bref, dans la souplesse du modèle et sa capacité à évoluer quantitativement et qualitativement en modifiant les proportions du partage et en révisant ses critères.

Au Liban, le tabou de la référence démographique est l'envers de son obsession. Il est vraisemblable que si les Libanais disposaient de chiffres fiables établis par une autorité incontestée, les polémiques alimentées par des évaluations contradictoires devraient faire place à des interprétations mieux argumentées, et surtout plus nuancées. Ainsi, le débat sur la modification de la Loi électorale pourrait-il porter autant, et plus, sur l'équilibre des représentations régionales que sur celui des représentations communautaires. Cependant, la logique de la représentation en système consociatif, qui n'est pas fondée sur des données démographiques, traduit moins des équilibres segmentaires que des rapports de puissance. On voit bien que depuis Taïf les chrétiens, qui constituent pourtant moins de 40% des Libanais vivant dans le pays, disposent de la moitié des sièges parlementaires⁴². Mais on sait aussi que la majorité des députés chrétiens élus en 1992, 1996 et 2000 l'ont été grâce à des votes musulmans et surtout à l'acquiescement des "pôles de pouvoir", et sont ainsi privés de leur capacité de blocage. Un ajustement consociatif tel que l'adoption de la parité chrétiens / musulmans est donc la cause de frustrations générales, puisqu'il ne correspond pas à une "réalité" que les parties invoquent contradictoirement. Il n'est pas en mesure de sauvegarder la minorité mais ouvre la voie à des alliances et des coalitions dont elle est l'otage. Précisément parce que le système politique libanais n'est pas un système de démocratie majoritaire, il est illusoire de penser que son amélioration se suffirait d'un ajustement quantitatif.

Dès le début de la guerre, il est d'ailleurs apparu clairement que ce qui était en jeu n'était pas un ajustement quantitatif mais le maintien ou l'abandon du communautarisme politique, comme le montre le refus par Kamal Junblatt et le Mouvement National Libanais en 1976 des propositions Frangié de révision constitutionnelle. Tous les projets élaborés au cours de la guerre ont repris ces propositions sous des formes modifiées, et leur rejet réitéré confirme que le problème se situait ailleurs, dans le principe même du communautarisme et non dans ses modalités d'application. Ironie de l'histoire, le texte imposé finalement à Taïf quatorze années et cent vingt mille morts plus tard n'en diffère guère, tandis que les critiques sont restées les mêmes. Ce qui a changé, entre 1976 et 1989, c'est le rapport des forces sur le terrain libanais et, surtout (les tenants de l'analyse externaliste ont raison), la situation régionale et internationale.

Dans la période de l'après-guerre, la défense du communautarisme politique s'explique d'abord par le changement dans le rapport des forces. Derrière les demandes de sécularisation et d'adoption de la majorité du nombre, beaucoup craignent l'ambition des représentants d'une majorité sociologique qui seraient tentés d'imposer à l'ensemble des Libanais leur système de sens et de droit. La déconfessionnalisation du système politique telle que prônée par Kamal Junblatt ne pourrait ouvrir la voie à une démocratisation que si elle s'accompagnait d'une démarche de sécularisation de la société, c'est-à-dire du déblocage du statut communautaire et de la reconnaissance d'une citoyenneté libanaise laïque. Si ces deux

⁴¹ Comme en témoigne, si louables soient ses intentions, le "Mânîfist li-tajdid ma'na Lubnân", *Mulhaq al-Nahâr* 375, 15 mai 1999.

⁴² Les listes électorales comptent 1 558 000 musulmans (56,55%) et 1 197 000 chrétiens (43,45%) en 2000. Au vu de la plus forte émigration des chrétiens et de la ventilation communautaire des moins de 21 ans, le rapport musulmans/chrétiens serait de 60 à 40, voire de 62 à 38 en ce début de siècle. Cf. Samir Kassir, "Dix ans après, comment ne pas réconcilier une société divisée", *Maghreb-Machrek* 169, 2000, p. 17, n. 28.

processus -- déconfessionnalisation de l'Etat et sécularisation de la société -- ne sont pas mis en oeuvre simultanément, le premier seul, avec l'adoption d'un système majoritaire, reviendrait à imposer la vision politique du groupe démographiquement dominant. Le traitement quantitatif, ou démographique, des imperfections du système libanais ne manquerait pas d'ouvrir immédiatement une crise entre la communauté majoritaire (ou plutôt, la première des minorités) et les autres. Comme en avertit Lijphart, l'équilibre des forces serait alors rompu, et la relation de consensus céderait la place à la dictature de la communauté majoritaire aussi longtemps que le communautarisme politique, qui enferme les sujets communautaires, et le statut personnel, qui codifie l'inégalité entre les communautés, auront été maintenus⁴³.

Cette défense du communautarisme est ensuite justifiée par une argumentation selon laquelle l'adoption d'un mode de représentation non confessionnel et basé sur une majorité démographique, comporte un sérieux risque de dérive totalitaire. A l'appui de cet argument, les Libanais opposent les voies constitutionnelles adoptées par la majorité des Etats arabes successeurs de l'Empire Ottoman au Proche-Orient à leur propre système constitutionnel. Alors que le Liban a choisi de faire accéder les communautés à la représentation politique, les autres Etats récusent ce mode d'organisation "traditionnel". Revendiquant leur modernité, ils ont choisi théoriquement la voie de la sécularisation et de l'intégration nationale, celle dans laquelle des citoyens égaux en droits et en devoirs ont l'Etat pour interlocuteur. En principe, donc, la majorité politique de ces pays est dessinée par la seule loi du nombre, en vertu du mode de représentation "de Westminster". En pratique, leur sécularisation est incomplète puisque l'islam, ou la *shari'a*, figure à un titre ou à un autre dans leurs constitutions. Surtout ces régimes, loin d'assurer une compétition équitable entre les individus et entre les groupes, favorisent la domination d'une communauté (ou d'un segment ethnique ou religieux de la population) sur les autres⁴⁴. Ainsi, la soi-disant sécularisation de ces Etats masque un système de préférence et d'exclusion communautaire plus virulent que le communautarisme institutionnalisé, parce qu'il échappe à la régulation constitutionnelle.

En dénonçant le caractère dictatorial de régimes "modernes" et prétendument sécularisés, en proclamant que le Liban est le seul Etat de la région qui a échappé au totalitarisme, les défenseurs du communautarisme politique mettent l'accent sur un autre problème: celui du déficit démocratique. Or, ce n'est pas parce qu'ils sont sécularistes et majoritaires que ces régimes arabes sont dictatoriaux,⁴⁵ mais plutôt parce qu'ils ne le sont qu'en façade et, qu'au fond, ils sont farouchement communautaristes. Ils ont dévoyé le principe de la séparation du religieux et du politique en identifiant l'Etat à une seule communauté. Ils ont transformé la règle "un homme, un vote" en un plébiscite sans choix. Ils ont délégitimé et exclu de la vie politique leurs opposants en les accusant de sédition.

Cependant, pour aigü qu'il soit dans ces Etats patrimonialistes et militarisés, le déficit démocratique n'est pas moins remarquable en régime communautaire. D'abord, parce que le communautarisme offre un terrain favorable au clientélisme qui se substitue aux relations de citoyenneté. Dans un tel système, la décision politique appartient à des patrons dont la domination repose sur la pérennisation des divisions communautaires tandis que l'accès des individus et des groupes aux bénéfices de l'Etat passe par une compétition dont l'effet est

⁴³ Georges Corm, *Contribution à l'étude des sociétés multiconfessionnelles*, Paris: LGDJ, 1971, p. 128.

⁴⁴ Par un procédé démontré par Michel Seurat, *L'Etat de barbarie*, Paris: Le Seuil, 1989. Les dirigeants utilisent leurs liens de solidarité communautaire (la *'asabiyya*) pour accaparer le pouvoir au nom de l'intégration nationale. Ils interdisent aux autres communautés d'en faire autant.

⁴⁵ Le déficit démocratique de l'Etat d'Israël (autre successeur de l'Empire Ottoman) tient au traitement inégal de ses citoyens juifs et des autres, à son refus de prendre en compte le caractère binational de sa société ainsi qu'à l'occupation et la colonisation de la Cisjordanie et de Gaza.

d'accentuer les clivages, et finalement de paralyser les politiques publiques⁴⁶. Ensuite, parce que la communauté tend à imposer à l'individu sa propre forme d'enfermement totalitaire en lui niant son libre arbitre et le droit d'*exit* hors de cette communauté. Afin de conserver son pouvoir sur l'Etat, elle nie la liberté individuelle, en particulier celle des non-croyants que le texte constitutionnel ignore, et invoque l'intérêt collectif qu'elle se considère seule à pouvoir défendre dans l'ordre politique⁴⁷.

Ainsi, la problématique de la mutation du système politique reste-t-elle enfermée dans un cercle vicieux qui contraint à en perpétuer le caractère "transitoire" en renvoyant sa réforme à un avenir improbable⁴⁸. "Le Liban", conclut Lijphart dans son commentaire à mes analyses, "a utilisé des méthodes consociatives qui ne sont pas suffisamment flexibles"⁴⁹. En admettant qu'il faille repartir de zéro après la guerre, et adopter une démarche incrémentale, la nécessité de rendre plus flexible le système consociatif devient donc urgente, sous peine de le voir se briser à nouveau.

Du sujet au citoyen

Surmonter l'obstacle de la rigidité de la mise en oeuvre du consensus communautaire suppose donc de rechercher ailleurs que dans la correction des nombres l'élargissement de la participation et l'amélioration de son fonctionnement, afin de passer d'une démocratie à culture fragmentaire à une démocratie stable⁵⁰. Il ne suffit pourtant pas de reconnaître cet impératif pour en maîtriser les modalités pratiques, alors qu'une évolution inéluctable vers une démocratie "plus réelle", à compétition ouverte sous le coup d'une "logique instrumentale" n'est guère attestée par les faits⁵¹. Il n'est que de constater que le nouveau partage communautaire de Taïf n'a pas été en mesure de combler la distance entre les communautés ni de renforcer ce "bien commun" fondateur d'un projet politique. Au contraire, il s'emploie, une fois encore, à retarder et même à interdire l'accès du peuple (*ahl*) de chaque communauté à la scène politique, en maintenant l'ordre social communautaire (*tā'ifi*)⁵². Car il aurait fallu, pour mettre en oeuvre cette mutation, qu'existent dans les textes et surtout dans les pratiques des éléments de complément ou d'alternative au communautarisme.

La faiblesse majeure du pacte, et tout particulièrement du Pacte "national" de 1943, par rapport au modèle lijphartien réside dans la négligence de ces éléments. Les dispositions du texte constitutionnel ouvrant la voie à d'autres modes de représentation populaire restent inertes, et la dimension communautaire y est posée comme exclusive, au point qu'elle est interprétée comme une dichotomisation chrétienté/islam. Ainsi que l'analyse le constitutionnaliste Hubert Gourdon, "la 'sociologie' qui a fondé l'architecture constitutionnelle libanaise a en effet expulsé hors système les indicateurs de celle qui aurait pu prendre en compte le changement: croissance démographique, distributions inégalitaires inter- et intra-communautaires des richesses, individualisation des rapports sociaux, tous faits sociaux,

⁴⁶ Voir en particulier les débats sur l'action de l'Etat dans les régions du sud après la fin de l'occupation israélienne en mai 2000, et sur la déprivation relative des différentes régions périphériques du pays (Jebel 'Amel, Hermel, 'Akkar).

⁴⁷ Là encore, l'obsession démographique est un facteur puissant et occulté.

⁴⁸ Georges Assaf, "Système consociativiste...", p. 68-70.

⁴⁹ "Changement et continuité...", p. 696.

⁵⁰ Vladimir Goati, "Les effets de la démocratie majoritaire dans l'espace yougoslave", *Peuples Méditerranéens* 61, 1992, citant Arend Lijphart, *Typologies of Democratic Systems*, Londres: Sage publications, 1968, p. 211.

⁵¹ Malgré ce que suggère Ghassan Salamé. Ghassan Salamé, "Small is Pluralistic: Democracy as an Instrument of Civil Peace", *Democracy without Democrats?: the Renewal of Politics in the Muslim World*, Londres: I. B. Tauris, 1994, p. 132.

⁵² Ussama Maqdisi, "Reconstructing the Nation-state. The Modernity of Sectarianism in Lebanon", *Middle East Report* 200, 1996.

économiques ou culturels que l'ordonnement juridico-constitutionnel s'efforçait d'enfourer grâce à la reconnaissance, [et à] la manipulation exclusive d'identités communautaires"⁵³.

Mon propos ici n'est pas de rouvrir l'inépuisable débat sur les effets politiques des transformations économiques et sociales au Liban dans la décennie 1960 et jusqu'en 1975, ni d'en faire un bilan critique. Il n'est pas non plus d'opposer une analyse en termes de classes ou de couches sociales, à l'approche segmentaire du politique, au Liban en particulier et au Proche-Orient en général. La recherche de la représentation la plus complète possible qui est à la base de la théorie du consensus réclame pourtant que soit questionnée une conception de cette représentation fondée exclusivement sur les identités confessionnelles. Par exemple, en dehors d'une Confédération syndicale affaiblie par les jeux communautaires, et de partis de gauche extrêmement minoritaires, clientélisés par des puissances extérieures et peu enracinés dans la culture populaire (la guerre "des deux ans" en 1975-1976 a eu vite raison du militantisme de tels partis), il n'existait guère depuis l'indépendance d'espace public transcommunautaire où puissent s'exprimer et se négocier les conflits sociaux. Au cours de ces décennies, la plupart des tensions dans le pays (à l'exception notoire de la crise de 1958) ont pourtant été des tensions économiques et sociales⁵⁴, et il est significatif que la revendication des chiites a été longtemps fondée sur des objectifs sociaux et formulée en termes économiques avant d'être convertie, à partir de 1974, en revendication communautaire⁵⁵. Au cours des quinze ans précédant la guerre civile, la société libanaise s'est éloignée conceptuellement et pratiquement des valeurs et des hiérarchies posées par le communautarisme, et elle a acquis un nouvel habitus favorisant l'élargissement de la représentation politique et la construction d'un intérêt national. Deux éléments en particulier attestent du décalage croissant entre les institutions du consensus communautaire et les dynamiques sociales du pays, et conduisent à s'interroger avec Michael Hudson sur la relation entre la *prescription* lijhartienne et la *description* des réalités du Liban d'avant-guerre⁵⁶.

Le premier a trait à l'importance de l'exode rural et à l'hypertrophie de la métropole. A la veille de la guerre, la moitié de la population du Liban (un peu plus de trois millions d'habitants) était concentrée dans le grand Beyrouth. Saïda, Tripoli et Zahié, les principales villes secondaires, en regroupaient presque un cinquième. Avec la modification du mode d'activité (croissance des salariés du tertiaire et gonflement du semi-prolétariat) et l'apparition de nouvelles sociabilités (dispersion de la famille élargie dans des appartements au voisinage aléatoire, déplacement professionnel hors du quartier d'habitation, baisse de l'endogamie), les hiérarchies traditionnelles ont subi des transformations radicales en même temps qu'une re-communautarisation sous l'égide de contre-élites partisans ou religieuses⁵⁷. En particulier, la coexistence des segments et la codification des règles de voisinage contrôlées par les élites dans l'espace villageois était brouillée et cédait la place en partie à des rapports d'anonymat, voire d'aliénation, en partie à de nouvelles exigences professionnelles et normes fonctionnelles. Or, la représentation parlementaire et l'attribution des postes de première

⁵³ Hubert Gourdon, "Consociation et consolidation des politiques constitutionnelles de la transition". *Communication au 1^{er} congrès de l'Association Française de Science Politique*, Aix-en-Provence, 1996.

⁵⁴ L'enquête commanditée par Theodor Hanf révèle qu'au plus fort de la guerre la majorité des interviewés considérait le conflit "entre riches et pauvres" comme plus important que le conflit entre communautés. Theodor Hanf, *Coexistence...*, p. 495 sq. C'est également vrai entre la fin de la guerre et l'été 2001, où la quasi-totalité des conflits ont été de graves conflits sociaux.

⁵⁵ Elizabeth Picard, "The Lebanese Shi'a and Political Violence in Lebanon". in David Apter (dir.), *The Legitimization of Violence*, Londres: MacMillan, Londres, 1997.

⁵⁶ "The Problem of Authoritative Power..", p. 227-8.

⁵⁷ Pour l'approfondissement de ces remarques voir Fuad Khuri, *From Village to Suburb, Order and Change in Greater Beirut*, Chicago: University of Chicago Press, 1975; Guilain Denoëux, *Urban Unrest in the Middle East. A Comparative Study of Informal Networks in Egypt, Iran and Lebanon*, Albany: State University of New York Press, 1993.

catégorie, et même des autres, dans la fonction publique continuaient à s'opérer sur la base du lieu d'origine de la famille -- même pas du lieu de naissance de l'individu. Elles reflétaient donc une structure rigide -- celle de la société rurale patriarcale. Elles exprimaient une culture politique conservatrice, décalée par rapport aux transformations des valeurs et des moeurs perceptibles dans les années 1960 et 1970 -- la fameuse "culture de la Montagne" analysée par Albert Hourani⁵⁸. Du coup, aux Législatives de 1972, la moitié des députés ne furent autres que les héritiers des grandes familles dominant le pays depuis le début du siècle et même avant⁵⁹. Faut-il s'étonner que la proportion ait été à nouveau presque aussi importante en 1996 (après une parenthèse d'indécision et de forte abstention en 1992) puisque le mode de représentation a été reconduit à l'identique ?

Le second élément n'est pas sans relation avec le premier. Il concerne la naissance de l'individu au Liban depuis un siècle, sous l'effet de facteurs liés à la modernisation, en particulier l'apprentissage scolaire, l'idée de carrière linéaire et cumulative, et celle de promotion⁶⁰. Sans remettre en cause la capacité représentative du communautarisme politique ni prétendre le reléguer du côté de la superstructure, il faut reconnaître avec Nawaf Salam que la citoyenneté moderne se développe au Liban à travers une tension entre deux logiques opposées, communautaire et individuelle, ainsi que l'indique l'utilisation fréquente par les pouvoirs politiques du terme *muwâtin* pour en appeler aux bases des communautés⁶¹. La citoyenneté, systématiquement contrariée par l'enfermement imposé par les milices communautaires durant la guerre, a connu un bref mais éclatant regain durant les manifestations pacifistes de l'été 1987. Depuis la fin des hostilités, elle renaît sous une forme nouvelle et encore peu étudiée, celle du militantisme au sein des ONGs de développement, de protection de l'environnement et surtout de défense des droits de l'Homme, dont l'éthique et le recrutement signalent l'ouverture (la réouverture ?) d'un espace public transconfessionnel dynamique⁶². Tissé par un réseau de communication entre individus, cet espace public se superpose à la structure communautaire en mosaïque. La structure en réseau et la structure en mosaïque se connectent en certains lieux stratégiques: dans les institutions "de la société civile" et parfois dans les partis politiques. Elles interagissent en certains moments cruciaux, en particulier dans les phases préélectorales où se négocient les enjeux du politique. Dans ces lieux et dans ces moments, on assiste à des débats et des confrontations qui font voler en éclat le "consensus" de façade et apparaître le politique pour ce qu'il est en vérité: une négociation sur des désaccords et la manière de les régler⁶³.

Or, le constitutionnaliste de 1989, comme celui de 1926, a échoué à dégager l'espace de subsidiarité annoncé sous la forme de création d'un statut civil, qui constituerait la reconnaissance juridique d'un espace public transconfessionnel. L'Etat ne s'est pas émancipé du religieux et le "citoyen" demeure entièrement sous la coupe des hiérarchies communautaires, si bien que le principe de l'égalité devant la loi (article 7 de la Constitution) s'inverse, par l'effet du régime communautaire⁶⁴. La représentation ainsi verrouillée, les élites politiques peuvent se livrer au jeu du consensus.

⁵⁸ Albert Hourani, "Ideologies of the Mountain and the City", in *Essays on the Crisis in Lebanon*, pp. 33-41.

⁵⁹ Samir Khalaf, *Lebanon's Predicament*, New York: Columbia University Press, 1987. en particulier p. 126-140 pour l'analyse du décalage entre transformations sociales et changement politique.

⁶⁰ Ahmad Beydoun, "Des traditions collectives aux aspirations individuelles", in Dominique Chevallier (dir.), *Renouveau du monde arabe 1953-1982*, Paris: A. Colin, Paris, 1987, p. 154.

⁶¹ Nawaf Salam, "Individu et citoyen au Liban", in Fadia Kiwan (dir.), *Le Liban aujourd'hui*, Paris: CNRS, Paris, 1994.

⁶² Karam Karam, "Associations civiles, mouvements sociaux et participation politique au Liban dans les années 1990", in Sarah Ben Nefissa (dir.), *ONG et Gouvernance dans les Pays Arabes*, Paris: Unesco, 2001.

⁶³ Carl Schmitt, *The Concept of the Political*, Chicago: Chicago University Press, 1996, p. 27-34.

⁶⁴ Edmond Rabbath, *La Formation historique du Liban politique et constitutionnel*, Beyrouth: Librairie Orientale, 1986 (1973), p. 630 sq.

Troika et "grande coalition"

Car c'est encore plus dans la mise en oeuvre d'une coalition de gouvernement que dans la garantie de l'autonomie des communautés que le système libanais a failli à son projet consensuel. Au Liban, la coalition stable qui est au coeur du modèle lijphartien reposait depuis l'indépendance sur l'accord maronite-sunnite de 1943, le Pacte national. Plus profondément, elle prend appui sur une représentation proportionnelle soigneusement dosée, entre les (aujourd'hui) dix-huit communautés religieuses, et particulièrement entre les sept premières d'entre elles (sunnite, chiite et druze chez les musulmans; maronite, grecque orthodoxe, grecque catholique et arménienne orthodoxe chez les chrétiens). Ainsi est recherchée et laborieusement remplie l'exigence de *multiple balance of power* posée dans le modèle. Cependant, le texte de la Constitution corrige en partie le principe de consensus mis en oeuvre dans les gouvernements de coalition, en conférant au président de la République jusqu'en 1990 et, depuis, au Conseil des ministres (dans la pratique au président du Conseil lui-même), des pouvoirs exécutifs très larges, un contrôle exclusif de la politique étrangère, et des pouvoirs législatifs étendus sous forme de veto et de décrets-lois (articles 49 à 59 de la Constitution).

Gouvernement de coalition ou hégémonie d'un président et de la communauté dont il est coutumièrement issu ? Il semble que ce soit dans cette contradiction insurmontée, tant par les Libéraux de 1943-1958 que par les Chéhabistes de 1958-1970, que réside un des problèmes de la mise en oeuvre de la démocratie de consensus au Liban. Certains mettent l'accent sur la concentration du pouvoir et sur le caractère présidentiel du système libanais, ainsi que sur la centralité de l'*hegemon* maronite⁶⁵. J'en ai moi-même argué que, plus que comme un système de proportionnelle communautaire, le politique au Liban fonctionnait comme un système de patronage, dont la clef de voûte était le Président choisissant ses clients dans toutes les communautés sans exclusive⁶⁶. Même si le Pacte de 1943 a instauré une forme de partenariat entre le Président maronite et le président du Conseil sunnite, c'était un partenariat inégal, entre un chef de l'exécutif irresponsable et un chef de gouvernement menacé des foudres parlementaires et de la fronde populaire. L'avantage indéniable, c'est que s'imposait alors une logique à la construction libanaise -- celle de l'*hegemon* -- tandis que le sens de l'intérêt national faisait généralement défaut, sauf peut-être à l'heure de l'indépendance (été et automne 1943) et, avancement certains, au temps fort de l'aventure du aounisme (novembre - décembre 1989). La faiblesse, en retour, est la rigidité de ce système de partage du pouvoir, qui s'est enfoncé dans des impasses faute de s'ouvrir. Camille Chamoun en fit l'expérience en 1958 lorsque son obstination à rester au pouvoir provoqua une révolution, et plus tard Amine Gemayel, après que les chefs communautaires réunis à Genève (1983) et Lausanne (1984) eurent pris acte de leur discorde.

D'autres au contraire insistent sur la distribution des pouvoirs comme condition nécessaire à la stabilité politique, et mettent en avant la difficulté d'articuler cette distribution avec la concentration du régime présidentiel⁶⁷. Ils voient dans les tandems présidentiels hier, dans la *troika* aujourd'hui, la preuve qu'aucune décision politique majeure de l'histoire du Liban indépendant n'a été prise sans le consentement des partenaires communautaires. La signature de l'accord du Caire avec l'OLP en 1969 en fut un exemple; la paralysie des gouvernements au printemps 1973 durant le second conflit ouvert avec les Palestiniens, un autre exemple, *a contrario*. Ceux-là vont jusqu'à souligner le caractère décisif du veto exercé par le président du Conseil sunnite hier, par le président de la République maronite et le président chiite du parlement aujourd'hui, pour en tirer preuve de la recherche systématique d'un consensus, et de la réalité d'une coopération intercommunautaire.

⁶⁵ Ghassan Salamé, "Small is Pluralistic..", p. 134.

⁶⁶ *Lebanon, a Shattered Country*, p. 58-61.

⁶⁷ Michael Hudson, "The Problem of Authoritative Power..", p. 234.

Mais la question se pose alors, du sens de cette coopération et, partant, de la problématique légitime qui sous-tend aujourd'hui le système constitutionnel libanais⁶⁸. Une transaction entre intérêts segmentaires communautaires, voire privés, ne pallie pas l'absence d'intérêt dominant, encore plus d'intérêt commun. Depuis la chute de l'*hegemon* maronite dans les épreuves de la guerre et les coulisses de Taïf, la "grande coalition" libanaise est devenue une combinaison de forces politiques qui se neutralisent plutôt qu'elles ne se conjuguent. Il est exact, comme le remarque Lijphart, que "la plus grande égalité à l'intérieur de la *troika* introduite à Taïf signifie que le Liban est devenu légèrement plus consociatif"⁶⁹. Du coup, elle a instauré un jeu à somme nulle. Ce sont des intérêts extérieurs, ceux de deux puissances voisines (la Syrie et Israël) qui remplissent le vide de sens collectif au Liban. Si bien que défenseurs et critiques du communautarisme politique finissent par se rejoindre pour critiquer l'application du modèle consociatif et dénoncer son incapacité présente à gérer les attentes d'une société plurielle en matière de légitimité et de stabilité.

C'est là que se situe un autre point délicat du modèle de Lijphart, et la question de sa validité, en particulier dans les Etats en développement⁷⁰. Loin d'être seulement un mode d'accommodement du pluralisme, les institutions qui organisent le consensus ont d'autres effets sociaux et en particulier un effet redistributif (de pouvoir et de richesse), qui surdétermine pour les groupes la possibilité de réaliser leurs intérêts. Au Liban, le pacte communautaire a ainsi placé au coeur des enjeux politiques le cartel d'élites instigatrices de ce pacte, qui en sont aussi les principaux bénéficiaires. C'est précisément la question de la promotion de l'intérêt général par la "grande coalition" de ces élites qui faut examiner.

Le consensus communautaire libanais repose sur des prémisses pour le moins normatives selon lesquelles l'accord inter-élites négocié depuis le début du XIXème siècle reflétait l'attente de la base de chaque communauté et non l'alliance de grandes familles peu représentatives de cette base sociale. Loin de moi l'idée que ladite base populaire aurait été porteuse, elle, d'un nationalisme libanais transcommunautaire que les élites auraient systématiquement refoulé. L'élan unanimiste de l'automne 1943 constitue, je l'ai dit, une exception. Au contraire, la plupart des grandes manifestations populistes du pays -- la révolution de la rue nassériste en 1958, les sit-in des déshérités du Sud en 1974, les pèlerinages vers le général Aoun à Baabda en 1989 -- ont été portées, consciemment ou non, par des aspirations d'essence communautaire -- sunnite, chiite ou maronite dans ces trois exemples. Mais, dans une société très hiérarchisée où la distance entre la *khâssa*, l'élite, et la *'amma*, le peuple, est profondément inscrite dans les consciences, ces masses ont été constamment assujetties au cadre communautaire, la construction d'une identité nationale a été freinée, et l'existence d'un intérêt général ignorée. S'il y a bien eu une tentative d'intégration sociale et économique à l'échelle nationale, celle du chehabisme, rien n'a été fait sur le plan politique depuis 1943 pour intégrer aux coalitions de pouvoir le "pays réel"⁷¹. L'objectif du Pacte national n'était autre que d'assurer la prédominance structurée de l'élite, à l'exclusion des autres groupes sociaux -- de perpétuer en somme une oligarchie. Si bien que malgré l'existence du suffrage universel, le système consociatif libanais est resté un système démocratique "censitaire", dont les populations peuvent être au mieux considérées comme des "bénéficiaires secondaires"⁷².

⁶⁸ Robert Dekmejian, qui s'attache à la question de l'autonomie de l'Etat, parvient à des remarques semblables sur le caractère inachevé de la "grande coalition". Robert Dekmejian, "Consociational Democracy in Crisis: the Case of Lebanon", *Comparative Politics* 10 (2), 1978.

⁶⁹ "Changement et continuité..", p. 687.

⁷⁰ Voir en particulier le chapitre 5 de *Democracy in Plural Societies*, "Consociational Democracy in the Third World".

⁷¹ Antoine Messarra, *Le modèle politique libanais*, p. 399.

⁷² Ghassan Salamé, "Small is Pluralistic..", p. 134.

La norme de la "grande coalition" s'est imposée d'autant plus puissamment au Liban que ses auteurs ont été longtemps en mesure de préserver leur autonomie. Leur alliance avec la puissance mandataire à partir de 1920, puis les ressources que leur a procurées la croissance pétrolière et financière du Moyen-Orient à partir des années 1950, leur ont évité pendant des décennies d'avoir à remettre en cause ses principes fondateurs, continuellement réaffirmés pour assurer la légitimité de leur domination. Or, ces principes avaient trouvé leur source dans la production de valeurs et la construction de hiérarchies visant prioritairement à fixer le "temps social des origines"⁷³, inscrites dans une sacralité religieuse atemporelle et non dans la logique du partage consociatif invoquée *a posteriori*. Comme toute production sociale, cette narration n'avait pas pour seul objectif de fixer des représentations et un "univers de sens". Elle était éminemment stratégique et avait pour fonction d'organiser le partage des biens -- à commencer ceux de l'Etat, considéré comme enjeu et non comme arbitre -- et l'exclusion de certaines catégories de ce partage. Notamment, la pratique des listes électorales transcommunautaires, adoptée au prétexte de contribuer au dépassement des frontières des groupes, assurait aux grands *zu'âmâ'* et aux *aqtâb* -- aux pôles de pouvoir -- la domination du paysage politique local au détriment des petits candidats et des nouveaux venus, ainsi que la loyauté de leur base communautaire à l'échelle du pays⁷⁴. Ce qui conduit à se demander encore une fois si la norme constitutionnelle organisant le consensus communautaire ne porte pas en elle-même sa contradiction: soit elle demeure le garant de la domination d'un oligarchie et fait rigidement obstacle au changement politique, soit elle ouvre la voie à l'accommodement en réponse au changement social, et alors elle s'assouplit, ainsi que le réclame Lijphart, et elle appelle alors à son propre dépérissement.

Pour illustrer ce dilemme, il faut dépasser le caractère normatif de la théorie du consensus et la confronter aux réalités du communautarisme dans la période récente. On comprend que la concentration du pouvoir aux mains des nouvelles élites prend le pas sur sa distribution, inter- et intra-communautaire. Mieux, que celle-ci est organisée par faciliter celle-là. Durant la guerre, le communautarisme libanais ne s'est pas dissous mais exacerbé jusqu'à prendre des formes "révolutionnaires" et surtout militarisées. Le remplacement des notables traditionnels à la tête de chaque communauté par des lumpen-élites miliciennes n'a pas constitué pas une rupture avec le système de consensus mais l'aboutissement stratégique de la manipulation des identités et des mémoires communautaires dans l'intérêt de ces élites. Le peuple de chaque communauté a répondu à ces manipulations en promouvant des élites plus radicales encore, qui poussèrent jusqu'au bout la logique segmentaire: clôture de l'espace communautaire, démonisation de l'Autre, asservissement du sujet communautaire⁷⁵. Ensuite, le désarmement des milices et l'adoption d'une loi d'amnistie à l'application discrétionnaire, présentés comme le retour au consensus communautaire "civil" d'avant-guerre, répondaient en fait à une logique opposée: intégrer au coeur de ce système communautaire les miliciens entrepreneurs de la discorde, et leur permettre de participer au partage des bénéfices du pouvoir, dans une reconstruction dont les enjeux financiers dépassent de beaucoup ce que les élites communautaires d'avant-guerre avaient coutume de se disputer.

Héritiers de l'oligarchie traditionnelle / ex-chefs de milice affidés d'une puissance étrangère / capitaines de finance opérant aux marges d'un Etat privatisé. Voici la trilogie vers laquelle a dérivé la coalition des élites communautaires, seul vainqueur d'une guerre qui a

⁷³ Ahmad Beydoun, *Identité confessionnelle et temps social chez les historiens libanais contemporains*, Beyrouth: Université Libanaise, 1984.

⁷⁴ Arnold Hottinger, "Zu'ama in Historical Perspective", in Leonard Binder (dir.), *Politics in Lebanon*, New York: John Wiley, 1966.

⁷⁵ Elizabeth Picard, "De la domination du groupe à l'invention de son identité : milices libanaises et paramilitaires nord-irlandais", in Denis-Constant. Martin (dir.), *Cartes d'Identité. Comment dit-on "nous " en politique?* Paris: Presses de la FNSP, 1994.

détruit l'Etat et atomisé la société. Par exemple, une étude sur les élus de la communauté grecque-orthodoxe aux Législatives de 1996 montre les liens entre la représentation parlementaire et le pouvoir central, sécuritaire et politique, ainsi que l'augmentation du nombre des élus issus de couches très fortunées, leur quasi-unanimité idéologique et leur aliénation par rapport à la base de la communauté dont ils ne sont pas représentatifs⁷⁶. L'extension d'une telle étude aux autres communautés ne pourrait que confirmer la généralisation du phénomène⁷⁷, dont il serait paradoxal d'attribuer la causalité à la seule guerre, puisque le rétablissement du communautarisme a été précisément choisi pour refermer la parenthèse de la guerre et conduire une société marquée par des clivages approfondis à se réinstaller dans des catégories préexistantes. En réorganisant le partage entre élites communautaires et en lui sacrifiant l'exigence de gouvernementalité, la démocratie de consensus ainsi rétablie après quinze années d'affrontements violents, fait du Parlement une extension des centres de pouvoir plutôt qu'un organe de contrôle représentatif. La "grande coalition" gouverne et organise en son sein le consensus. La boucle est bouclée, qui enserre une société au risque de la faire exploser.

L'observation du fonctionnement politique dans le Liban d'après la guerre permet d'identifier les défauts dans l'application du modèle liiphartien (et parfois les faiblesses du modèle lui-même) ainsi que les obstacles qui se dressent devant la réforme de la consociation libanaise. Les deux suggestions qui servent de conclusion à cet exposé seront précédées d'une mise en garde.

Les apories du communautarisme politique rendent plus manifeste encore, dix ans après l'adoption du texte de Taïf, la nécessité de faire évoluer le système consociatif. Mais elles invitent aussi à la prudence. Quelle que soit l'impatience de rompre le cercle vicieux des crises de l'après-guerre, une réforme rapide pourrait avoir pour effet de déchirer un tissu social fragile. Les mobilisations qui ont suivi la proposition Hraoui de mariage civil facultatif en 1996 en ont donné une preuve. Les prises de position radicales contre l'adoption d'un statut civil optionnel en 1998 en furent une autre, où l'immobilisme parut à certains la seule manière de préserver le consensus. Car les marges de la démocratie libanaise sont si étroites (et d'autant plus étroites qu'elles sont enfermées dans des contraintes externes) qu'un léger changement, correctement identifié, est susceptible de porter de larges conséquences. Les marges, cela peut être le système de santé, une politique scolaire, la gestion des services publics. Pour réformer le fonctionnement du pays, les élites politiques disposent d'une gamme de domaines susceptibles d'échapper, au moins en partie, à l'exclusivité de la logique communautaire.

Le veulent-elles vraiment? Le gel du projet de statut civil dans les plus hautes sphères de l'Etat a illustré combien la conservation du statu quo était leur préoccupation dominante, combien le souci de sauvegarder leurs positions de pouvoir l'emportait sur celui de l'intérêt public et surtout de la démocratie. Le problème est cependant moins que ces élites soient peu ou pas démocratiques (combien peu le sont réellement, même en système majoritaire?) -- ce qui s'explique aisément par l'économie politique de la guerre et par leur mode de reproduction et d'accession au pouvoir. C'est plutôt l'absence de mécanismes conduisant, et même contraignant, ces élites non démocratiques à faire des choix consensuels

⁷⁶ Georges Nassif, "Renouvellement des élites ou réduction: le cas orthodoxe". *L'Orient Express*, 11, 1996.

⁷⁷ Farid El-Khazen & Paul Salem (dirs.), *Al-Intikhâbât il-ûla fî Lubnân mâ ba'd il-harb*, Beyrouth: Dar el-Nahar, Beyrouth, 1993; Joseph Bahout, "Les élites parlementaires libanaises de 1996. Etude de composition", in *La vie publique au Liban*, Beyrouth: CERMOC, 1997.

qui soient vraiment démocratiques⁷⁸. Comme nous l'avons vu, la "grande coalition" fonctionne grâce à la reproduction de ses membres et en l'absence de contrôle populaire. L'électeur sanctionne l'élu pour les services personnels qu'il lui aura ou non rendus, non pour avoir réalisé les objectifs publics dont il avait orné son discours de candidat. L'élu est tributaire d'un pôle de pouvoir auquel il demande, lui aussi, des services, mais pas des comptes. Ma première suggestion est donc que c'est par le mode de sélection des élites qu'il est nécessaire de réformer le système consociatif. Et, plutôt que par une arithmétique électorale indéfiniment disputée, en diversifiant les instances de représentation sociale et en favorisant les interactions entre ces instances de la société civile et les élites politiques dont on peut s'attendre cependant à ce qu'elles résistent à l'érosion de leur pouvoir.

Ma seconde suggestion a trait à la culture politique. Introduire des réformes suppose non qu'elles soient toujours reçues favorablement par la société, mais au moins qu'elles soient comprises par celle-ci, en référence à ses valeurs et ses aspirations. J'ai évoqué des principes éthiques ou encore la reconnaissance d'un héritage historique commun. D'autres mettent l'accent sur la tradition parlementaire et sur le rôle des intellectuels qui rend la "société ouverte" libanaise paradigmatique dans le monde arabe. Il est manifeste en tout cas que le rejet de l'occupation étrangère, si partagé soit-il, ne suffit pas à fonder la souveraineté de l'Etat dans l'espace domestique. Le *tawâzun tâ'ifi* ne peut quant à lui fonder un *tawâzun watani*⁷⁹ sans amorcer son propre dépérissement, au nom de valeurs patriotiques. La réforme du système communautaire induit son dépassement.

Elizabeth Picard
Institut de Recherches et d'Etudes sur le Monde Arabe et Musulman
Aix-en-Provence (France)

⁷⁸ Suivant le raisonnement de Dankwart Rustow et d'Adam Przeworski exposé par John Waterbury, "Democracy without Democrats? The Potential for Political Liberalization in the Middle East", in *Democracy without Democrats*, p. 111 sq. Dans une situation de conflits d'intérêts insolubles, un pacte conclu par des élites non démocratiques peut induire "par habitude" des pratiques démocratiques.

⁷⁹ Cf. Samir Frangî, "As-Sinûdus wa l'âdat ta'hîl al-masîhiyyin". *Awraq il-Hiwâr* 10, 1996.