

ARAB INITIATIVE REFORM

LEBANESE CENTER FOR POLICY STUDIES

LE LIBAN DE TAËF EN PANNE DE REFORME

**Karam Karam
Myriam Catusse¹**

Beyrouth

Décembre 2009

¹ Dr. K. Karam est directeur de projet au Lebanese Center for Policy Studies ; Dr. M. Catusse est chercheur CNRS à l'Institut Français du Proche Orient.

SOMMAIRE

L'ETHOS REFORMISTE DU REGIME DE TAEF	7
Une nouvelle Constitution pour reconstruire	7
Les voix de la réforme	9
<i>La recherche et l'expertise au service des réformes publiques</i>	Erreur ! Signet non défini.
<i>Des mouvements sociaux pour la réforme</i>	9
LES IMPENSES DE LA REFORME	14
La clôture du débat économique et social	14
<i>Paris I, Paris II et Paris III : les limites de la réforme économique</i>	15
<i>Le déni de la question sociale</i>	17
La non prise en charge des questions sécuritaires et extérieures :	22
Les ratés de la réforme de la Justice	24
<i>Les silences sur la guerre et les défaillances d'une justice transitionnelle.</i>	25
<i>Absence de réforme judiciaire et faiblesse de l'indépendance de la Justice</i>	27
LES OBSTACLES A LA REFORME	29
Etat faible et réforme	30
<i>Les limites de la réforme par « compromis » ?</i>	30
<i>Les blocages institutionnels</i>	31
La pauvreté des instruments de la réforme	33
<i>Le défaut des indicateurs</i>	33
<i>Le recours à l'expertise internationale</i>	35
<i>Un Parlement peu réformiste</i>	36
<i>La création d'organismes ou d'institutions ad hoc</i>	39
CONCLUSION :	41

Le 5 novembre 1989 était signé à Taëf un « Document d'entente nationale » dans le but de mettre fin aux quinze années de guerre civile que le Liban venait de traverser. Les députés de 1972 approuvèrent ce texte qui prit force de loi constitutionnelle en 1990, figurant comme préambule de la Constitution et apportant des amendements dans le texte. La seconde république libanaise naissait dans ce contexte, et avec elle le chantier de reconstruction du pays et de réforme de son système politique. Pourtant, le « régime de Taëf », issu de cet acte de naissance, s'est avéré particulièrement peu réformateur, voire anti-réformiste à de nombreux égards. Vingt ans après la fin formelle de la guerre civile, les motifs de désillusions sur la capacité du système politique libanais à se transformer effectivement, pour instaurer les ferments d'une paix civile, soutenue par un pacte social et politique et l'accord des parrains étrangers du Liban, sont légion.

Peu d'éléments permettent de faire le pari qu'enfin, le pays réunit les conditions favorables pour s'engager dans un processus de stabilisation et de pacification. Les violences dans lesquelles il a plongé se sont intensifiées après la prolongation du mandat du président de la République appuyé par le régime syrien Emile Lahoud (septembre 2004), l'adoption de la résolution 1559 de l'ONU visant notamment sur initiative franco-américaine, au désarmement du Hizbollah, et quelques mois plus tard l'assassinat de l'ex-Premier ministre Rafic el-Hariri (février 2005) qui ouvrait un bal macabre d'assassinats politiques non élucidés. Le retrait des troupes syriennes en mai 2005 a été le déclencheur de courtes espérances puis de profondes divisions de la scène politique. Nourrie par des rivalités régionales et internationales qui trouvent au Liban une terre idoine pour s'affronter, la polarisation du paysage politique entre « forces du 8 mars »², et « forces du 14 mars »³, s'est exacerbée. D'abord avec la guerre menée par le Hizbollah et Israël en juillet et août 2006 puis lors de l'éclatement de confrontations armées en mai 2008 dans plusieurs quartiers de Beyrouth et d'autres régions du pays, qui opposaient principalement Hezbollah et Amal au Courant du futur et au Parti progressiste socialiste.

L'accord de Doha⁴ (21 mai 2008) a suspendu les hostilités, au moins momentanément, après les heurts de mai 2008. Il a permis un dépassement temporaire des blocages qui paralysaient la vie politique libanaise depuis plusieurs mois : notamment l'impossibilité d'élire un nouveau président de la République (toujours maronite) de novembre 2007 à mai 2008 et de remplacer les ministres chiites démissionnaires du gouvernement de novembre 2006 à juin 2008. Un an plus tard, les

² Cette coalition est animée par le Hizbollah, le mouvement Amal et le Courant patriotique libre de Michel Aoun.

³ Cette coalition est animée par le Courant du futur de Saâd el-Hariri, le Parti progressiste socialiste du chef druze Walid Jumblatt, et des leaders et groupes chrétiens dont les Forces libanaises de Samir Geagea et le Kataëb de Amin Gemayel.

⁴ Suite à l'embrasement du pays en mai 2008, les leaders libanais sont invités à Doha pour reprendre la « conférence de dialogue national » entamée en mars 2006. A l'issue de cinq jours de négociations houleuses, ils s'entendent sur un accord stipulant : l'interdiction d'avoir recours aux armes et à la violence afin de réaliser des acquis politiques ; le renforcement du rôle de l'Etat, de ses institutions et de sa souveraineté ; l'élection du commandant en chef de l'armée à la Présidence de la République ; la formation d'un gouvernement d'union nationale, donnant un tiers des sièges à l'opposition ; et enfin, l'adoption d'une loi électorale fondée sur une petite circonscription, le *caza*.

élections législatives qui se tenaient au Liban le 7 juin 2009, furent présentées par les signataires de Doha, avec l'assentiment régional et international, comme le résultat d'une trêve provisoire, voire d'un potentiel premier acte de la refonte d'un pacte entre les protagonistes d'une scène politique polarisée et prompte à passer aux armes. Incluant tous les acteurs autour d'un cahier des charges procédural minimal qui ne menace les intérêts d'aucun des protagonistes en lice (une loi électorale élaborée à Doha⁵), elles se sont soldées par un résultat accepté de tous les partis engagés dans la bataille électorale (la victoire de la coalition « du 14 mars » sur celle du « 8 mars »⁶). En ce sens, elles auraient pu contribuer à conforter la possibilité d'une réforme et d'une pacification du régime.

Pourtant, les conditions de leur préparation nourrirent des sources de tensions à moyen et long terme. Loin d'un climat d'apaisement, l'approche du 7 juin a accéléré la surenchère verbale et les prises de positions radicales. L'usage difficilement contrôlable de l'argent, malgré les nouvelles dispositions législatives et la création d'une Commission de supervision de la campagne électorale⁷ se combine à des thèmes de campagne violents, réveillant les guerres, les conflits, avec leurs lots de martyrs, de victimes, de rancœur et d'esprit de vengeance. Le scrutin a reproduit les clivages, et sapé partiellement les minces chances d'une transformation du système politique, en renforçant l'aspect communautaire du vote, en entachant, à priori, d'illégitimité les futurs élus au Parlement et en radicalisant les discours autour de positions peu conciliables.

Dans ce contexte, les questions des *politics*, du jeu politique local et international, l'emportent sur celles des *policies* et de la réforme. Les programmes de chaque groupe furent peu déterminants ni distinctifs, la compétition ne se fait pas là. Dans leurs activités de campagne, les candidats et leaders politiques n'accordèrent quasiment aucune importance aux questions économiques et sociales (c'est moins le cas au niveau des programmes de parti) alors même que le pays connaît une crise économique majeure. Certes, les partis du « 8 mars » accusèrent la « majorité » actuelle d'être responsable de l'endettement exceptionnel du pays (le Liban détient le triste record d'avoir le plus important ratio dette/PIB au monde depuis plusieurs années, environ 200% en 2006). « Beyrouth n'est pas à vendre » protestaient des placards du « 8 mars » affichés dans des rues de la capitale. Ils dénonçaient la gestion unilatérale des affaires par leurs adversaires, leur refus de partager le pouvoir et les responsabilités, leur politique économique et sociale ultralibérale enfin, favorisant le développement du centre ville de Beyrouth et les investissements improductifs. Ceux du 14 mars à l'inverse, qui brandissent comme slogan « La prospérité d'abord », mettaient en garde contre la

⁵ La décision par les signataires de Doha de revenir, à quelques corrections près, à la loi électorale de 1960 a sensiblement modifié le découpage électoral. Les nouvelles circonscriptions, dessinées à l'échelle des *caza* (avec quelques exceptions), homogénéisent le vote en terme communautaire. Cette loi n'inclue pas en outre des revendications portées par la société civile qui auraient pu contribuer à un renouvellement du paysage politique telles que l'introduction d'un vote proportionnel, d'une forme de quota pour la représentation féminine, l'abaissement de l'âge du vote de 21 à 18 ans ou le droit de vote des très nombreux libanais à l'étranger. Voir International Crisis Group, 2009, *Les élections libanaises : vers un nouveau cycle de confrontation ?*, *Middle East Report*, n°87, 4 juin.

⁶ Avec une participation importante compte tenu du nombre d'électeurs ne pouvant voter car vivant hors du Liban (54,08%), la coalition du 14 mars a remporté 71 sièges sur 128 (elle en comptait 70 à l'issue des élections précédentes).

⁷ Une « Commission de la supervision de la campagne électorale » est créée, pour un mandat réduit (essentiellement le contrôle de la couverture médiatique et des dépenses, dans un contexte où cela est quasiment impossible), et avec peu d'autonomie puisqu'elle est placée sous la tutelle du ministre de l'Intérieur qui peut la présider (sans participer au vote). Plane l'espoir qu'elle puisse être réformée « plus tard », mais les modalités de sa création ont créé un précédent : loin d'être une commission indépendante, elle est composée de membres désignés par les différents leaders politiques, selon le souci de l'équilibre confessionnel, au détriment de critères de qualité ou de compétences.

facture trop élevée que représenterait une victoire de leurs adversaire, le danger d'une récession, d'une fuite des investissements étrangers si cruciaux pour l'économie du pays. Mais aucun débat sur les orientations néolibérales de l'économie politique du pays, sur son système financier, la gestion de la dette, le système de protection sociale particulièrement défaillant. Pour maintenir leurs coalitions hétéroclites et s'entendre sur un plus petit dénominateur commun, les différentes formations politiques ont renoncé aux grands axes des programmes qu'ils pouvaient proposer auparavant. Supportés politiquement et financièrement par leurs sponsors étrangers, les deux camps s'affrontèrent plus volontiers sur des thèmes de politique générale :

- Celui de la place du Liban dans l'échiquier régional et international. Sur ce plan deux visions s'affrontent. Celle du « 8 mars » qui, soutenu par les puissants voisins iranien et syrien, refuse la normalisation des relations avec Israël tant qu'une paix juste et équitable n'est pas trouvée dans la région, et continue à voir dans « la résistance » que mène le Hezbollah au Sud du Liban depuis trois décennies, le principal moyen de mener cette bataille. Et celle du « 14 mars » qui, de concert avec le « clan occidental » et l'Arabie saoudite, cherche à sortir le Liban de la ligne de front direct et ouvert avec Israël, à neutraliser le conflit, à l'instar des pays dits « modérés » de la région, comme l'Égypte ou la Jordanie. Au-delà, se joue ainsi, par le truchement de leurs alliés libanais, la guerre larvée que se mènent les puissances internationales et notamment l'intense rapport de force qui oppose aujourd'hui les Etats-Unis – et son projet de Grand Moyen Orient –, à l'Iran et la Syrie – et le rôle qu'ils entendent jouer dans cette région.

- Celui de la question de la souveraineté nationale. Cause ou conséquence de leurs divergences régionales, les deux groupes se divisent aussi sur le rôle de « résistance » que revendique le Hezbollah et celui que jouent dans ce contexte les forces armées régulières de l'Etat libanais. Les représentants du « 8 mars », le Hezbollah surtout, insistent sur le caractère intangible de la cause de la « résistance », à la laquelle il subordonne la coopération avec l'armée libanaise. Ceux du « 14 mars » appellent au désarmement du Hezbollah et l'intégration de ses forces armées au sein de l'armée libanaise, inscrivant la démarche de démantèlement de toutes les milices dans un processus de renforcement de l'Etat et de sa souveraineté.

- Celui enfin des modalités du partage du pouvoir dans le système « consociatif libanais »⁸ : Les slogans électoraux du Courant patriotique libre annoncent l'avènement d'une « IIIème République ». Au-delà d'une hypothétique refonte des institutions, peu réalisable à court terme vue la fragilité des coalitions, la question posée n'est pas nouvelle. Elle concerne les différentes façons d'envisager la vie des institutions politiques au Liban. Le Conseil constitutionnel, absent des législatives de 2005 suite au limogeage de ses membres faute d'accord sur le renouvellement de certains d'entre eux, n'a été finalement reconstitué qu'en mai 2009, quelques semaines avant le scrutin. Il a été en tout état de cause privé dès sa création de la prérogative d'interpréter la Constitution. Sans arbitre, les différentes parties défendent des positions différentes sur les mécanismes de gouvernance, le partage du pouvoir, la nature et la composition du prochain

⁸ Pour une théorie du consociativisme, voir Lijphart A., 1977, *Democracy in Plural Societies. A Comparative Exploration*, New Haven, Yale University Press ; et pour une approche critique du paradigme dans le cas libanais, voir les travaux de É Picard. Notamment Picard É., 2001, « Le système consociatif est-il réformable ? », communication au colloque *The Lebanese System: a Critical Reassessment*, Beyrouth, AUB, 18-19 mai et Picard É., 1997, « Le communautarisme politique et la question de la démocratie au Liban », *Revue Internationale de Politique Comparée*, vol. 4, n° 3, pp. 639-657.

gouvernement : au nom du principe du « vivre ensemble » inscrit dans le pacte national de 1943 et la Constitution de Taëf de 1989 à laquelle chacun se réfère comme argument d'autorité, la Constitution libanaise désigne quatorze questions capitales nécessitant une majorité des deux tiers au Conseil des ministres pour être adoptées. A l'encontre du principe de la démocratie majoritaire, ce principe de veto (ou de « minorité de blocage ») sert en principe à éliminer le risque qu'un segment minoritaire soit marginalisé et exclu de facto de la prise de décision, quant, à l'instar du Liban, la société politique est profondément divisée autour de clivages politico-communautaires. C'est autour de cette question que la tension s'est aggravée en 2006 entre les groupes du « 14 mars » et du « 8 mars » et l'émergence de deux pôles politiques progressivement qualifiés « d'opposition » et de « majorité ». Les espoirs placés dans législatives de 2009, dont beaucoup attendaient qu'elles permettent de désigner une nouvelle majorité à la légitimité incontestable, sont retombés rapidement après le scrutin. Loin de préfigurer un changement institutionnel, à nouveau, les partis opposés négocient âprement la mise en place d'un gouvernement d'union nationale, reproduisant terme à terme le schéma antérieur.

La réforme au Liban paraît donc en panne. Certes, de fortes contraintes ont pesé d'emblée tant sur le *policy making*, sur l'action publique et la politique de gestion des problèmes collectifs, que sur le jeu politique lui-même. D'une part, la tutelle directe syrienne jusqu'en 2005 influença directement les logiques du politique, délimitant en large partie non seulement les marges de manœuvre des responsables politiques mais aussi les domaines du légitime et de l'illégitime, les champs du possible. D'autre part, le paysage partisan et ses leaderships ne se renouvelèrent guère, héritant en large part du paysage milicien de la guerre, à quelques exceptions près : l'entrée en scène du Premier ministre « reconstruteur » R. Hariri, qui ouvre la voie à d'autres hommes d'affaires et entrepreneurs, et la mise à l'écart jusqu'en 2005 de deux leaders chrétiens, l'ex-Premier ministre par intérim et chef d'Etat major M. Aoun, et le leader des Forces libanaises, S. Geagea.

Cependant, ce contexte de sortie de guerre qui se prolonge, pouvait présenter d'incontestables fenêtres d'opportunités pour la réforme. Cette étude se propose donc d'envisager ce paradoxe : pourquoi quasiment tous les projets de réforme ont avorté dans un contexte appelant pourtant à priori à la réforme ? Nous reviendrons d'abord sur le projet réformiste porté par Taëf, l'abondance des discours et des débats sur les transformations à entreprendre dans la société, pour moderniser celle-ci mais aussi pour éviter le spectre d'un nouveau conflit civil. Puis, nous monterons *a contrario*, l'absence sur le terrain de dispositifs et de politiques réformistes tangibles, au cours de ces deux décennies. Ceci nous conduira enfin à réfléchir aux conditions de la réforme dans le contexte libanais, où l'action politique s'exerce plus par la gestion successive de crise récurrentes et endémiques que par la réforme⁹.

⁹ Ce rapport s'appuie en partie sur les rapports préparés en 2008 dans le cadre du Lebanese Center for Policy Studies (LCPS) : R. Abushakra, M. Allami, 2008, *Lebanon's Foreign Policy Since 2005* ; M. Catusse, *Le Liban : la réforme sociale en panne ?* ; N. Saghieh , *قراءة نقدية لخطاب الإصلاح القضائي في دولة ما بعد الطائف* , [Discours sur la Réforme judiciaire au Liban], Beirut, LCPS, *working paper*, 63 p. (unpublished) ; J. Chaaban, 2008, *Public Finance Reform in Lebanon : An Overview*, Beirut, LCPS, (unpublished); Z. Baroud, *مكامن الخلل وملامح الإصلاح: الحالة الدستورية في لبنان*. [La situation constitutionnelle au Liban : les lieux d'anomalie et les caractéristiques de la réforme].

L'ETHOS REFORMISTE DU REGIME DE TAEF.

L'accord de Taëf clôturait une série de projets d'accords antérieurs [projet du mouvement national de 1975, les projets de Lausanne et Genève de 1984, accord tripartite de 1985, etc.] qui tentèrent en vain soit de prévenir soit de mettre fin au conflit civil. Il emprunta certaines de leurs formules et propositions pour sortir de la guerre et d'emblée pour réformer le système. L'affichage réformiste du Document d'entente nationale, qui a valeur constitutionnelle, constitua une matrice pour le régime qui se met en place. Il répondait aux inquiétudes d'une société qui cherche en vain les instruments d'une réconciliation au cours de ces deux décennies. C'est ainsi que l'on peut parler d'éthos réformiste du régime de Taëf. Si la réforme est annoncée comme l'horizon nécessaire pour la (re)construction de l'Etat libanais et le « développement équilibré »¹⁰ de sa société, si elle est, comme nous allons le voir, appelée de ses vœux par différents groupes de la société civile, elle est aussi inmanquablement reportée *sine die*. Ceci accentue l'écart entre les politiques du dire et les politiques du faire. Et cela vide de sa crédibilité l'appel à la réforme, qui fonctionne souvent comme un discours à vide, ou se noie dans un agenda public qui, tout en l'intégrant, le réduit à peau de chagrin ou le place en bas de l'échelle de ses priorités.

Une nouvelle Constitution pour reconstruire

Les responsables du régime libanais qui se réorganise en 1990 ont mis de fait explicitement en avant les réformes à entreprendre pour reconstruire le pays et réaffirmer le vouloir vivre ensemble d'une nation divisée, fragmentée et affaiblie par 15 ans de guerre civiles. Sur les décombres de l'ancien système et les échecs des expériences antérieures, il s'agissait alors de lancer plusieurs chantiers de premier ordre.

Les institutions de la première République mise en place en 1943, autour du Pacte national (*el-mithaq el-wataniwatan* الميثاق الوطني), ont montré en effet leurs incapacités à réguler le système politique libanais. La formule consociative qui l'organisait, au nom d'une représentation des communautés confessionnelles reconnues (aujourd'hui au nombre de 18), n'est pas parvenue à éviter le passage aux armes en 1975.

La guerre civile a montré également les limites de l'entreprise réformatrice que le pays avait expérimentée dans les années 1960. Après les troubles insurrectionnels de 1958, que certains qualifièrent déjà de « mini-guerre civile », le président Chebah (1958-1962), avait en effet lancé un vaste programme de réformes, influencé par les idées modernisatrices et développementalistes de l'Institut de recherche, de formation et de développement (IRFED), que venait de créer alors L. J. Lebreton, proche de F. Perroux et de la réflexion sur l'économie de la dépendance. S'appuyant sur les conclusions de la mission d'étude et de prospection de l'IRFED, le président Chebah avait doté le pays de nouvelles institutions et instruments d'intervention publique : ministère du Plan,

¹⁰ Le septième point des Principes généraux des Accords de Taëf, stipule que « le développement équilibré des régions, culturellement, socialement et économiquement constitue un fondement essentiel de l'unité de l'Etat et de la stabilité du régime ».

Office du développement social, Université publique nationale, réseau de transport public, Caisse nationale de Sécurité Sociale etc. Ces réorientations de l'économie politique libanaise au tournant des années 1960 posa les jalons d'institutions sociales modernes.

L'héritage réformiste de la présidence Chehabiste est donc souvent envisagé par les historiens à l'aune de son échec. Son ambitieux projet [modernisation de l'appareil d'Etat, renforcement des institutions publiques et de leur mission d'intégration, consolidation de l'identité nationale ((re)construire la nation, (re)créer le citoyen libanais), développement des zones rurales, réorganisation de l'économie et justice distributive au nom d'un « développement harmonieux »] s'est largement effondré avec la guerre civile. Pourtant, l'Etat planificateur chehabiste, que l'historienne N. Picaudou qualifie « d'Etat des technocrates »¹¹, a laissé à la société d'après-guerre des institutions qui sont celles-là mêmes qui fonctionnent (ou dysfonctionnent) aujourd'hui. En d'autres termes, son échec est tout relatif ; l'histoire des politiques sociales dans le pays me paraît ainsi devoir s'écrire en considérant la guerre civile non pas comme une interruption et une rupture majeure, mais comme un moment d'inflexion et d'accentuation de choix antérieurs.

Trente ans plus tard, l'accord de Taëf se proposait donc de solder les comptes du conflit meurtrier et de prendre acte à nouveau des clivages ayant mené à la « guerre incivile »¹². Il donnait ainsi à la nouvelle République, et ses responsables, un cahier des charges ambitieux en sériant les réformes à entreprendre, avec le soutien des parrains étrangers¹³ :

- La décentralisation administrative, le renforcement des pouvoirs et des compétences des autorités municipales, le découpage administratif du territoire et la création des régions plus mixtes sur le plan communautaire, la création des assemblées élues au niveau des *caza-s* (sous-préfecture), le « développement équilibré » des régions sur le plan culturel, social et économique, etc.
- Au niveau de l'institutionnalisation de la justice et des tribunaux, la création d'une Haute cours pour juger les présidents et les ministres, d'un Conseil constitutionnel, d'un Conseil supérieur de la magistrature, etc.
- La création d'un Conseil économique et social pour le développement.
- Une loi électorale faisant de la *muhafaza* (préfecture) la circonscription électorale de base et élargissant la représentation des citoyens libanais à « toutes les couches et toutes les générations ».
- L'abolition progressive du confessionnalisme politique et la création d'un sénat où seront représentées toutes les familles spirituelles.

¹¹ N. Picaudou, 1989, *La déchirure libanaise*, Paris, Complexe.

¹² A. Beydoun, 1993, *Liban. Itinéraire dans une guerre incivile*, Paris, Beyrouth, Karthala/CERMOC.

¹³ Pour une discussion fine sur les différentes options institutionnelles qui se présentent au lendemain de la guerre, les ressorts des choix opérés et la réactivation du communautarisme politique, voir J. Maïla, 1990, « le “document d'entente nationale”, un commentaire », *Les cahiers de l'Orient*, Paris, pp. 135-217 ; 'I. Sleiman 1994, « Équilibre interconfessionnel et équilibre institutionnel au Liban », in F. Kiwan (dir.), 1994, *Le Liban aujourd'hui*, Beyrouth, Paris, CERMOC, CNRS, p. 73-87..

Les voix de la réforme

Les aléas des projets de réforme au Liban, voire la disparition de certains, l'absence d'initiatives politiques franches, ne peuvent donc s'expliquer a priori par l'absence de projets dans le contexte de l'après guerre. Ni même à des questions purement institutionnelles. Pas plus qu'ils ne peuvent être inférés à un désengagement de la société ou par une démission des intellectuels et faiseurs d'opinion. Bien au contraire, ces deux dernières décennies ont été le théâtre de débats, de controverses et de prises de parole sur les transformations du système politique, y compris au cours de la période de la domination syrienne. La répression de mouvements revendicatifs et les assassinats de personnalités politiques et intellectuelle n'ont pas étouffé les logiques contestataires ou l'appel à réforme émanant de groupes d'acteurs variés. Après 2000, Beyrouth joue d'ailleurs aussi au cours de cette période le rôle de tribune de débat au sujet de la réforme en Syrie.

Ces prises de parole s'observent dans deux arènes au moins : d'une part, celle de la construction de causes collectives et de groupes de pression, et d'autre part, celle du développement d'une expertise, souvent militante, au service de la réforme et des politiques publiques.

Des mouvements sociaux pour la réforme

Au cours de ces deux décennies, la « société civile » libanaise – certains groupes d'intérêts sectoriels ou porteurs de cause collective –, se mobilise autour de plusieurs projets. Il s'agit soit de revendiquer la mise en œuvre de réformes annoncées, soit de soulever de nouvelles problématiques dans le contexte de la « reconstruction » et de la « réconciliation »¹⁴. Différents cycles de mobilisations ont ainsi rythmé l'après-guerre au Liban¹⁵ : une mobilisation civile (dominante entre 1995-2000), une mobilisation souverainiste (plutôt de 2000 au printemps 2005) et une mobilisation partisane (qui débute à partir de l'été 2005 et le retrait syrien). Ces trois cycles de mobilisation se distinguent par la problématique dominante qui les anime, c'est-à-dire de la façon dont ils participent à la formation d'identités politiques et dont ils interviennent sur la définition d'acteurs, de groupes dominants et de « contre-acteurs ». Elles se distinguent également par leur portée réformiste, les mobilisations civiles étant les plus articulées autour de causes réformistes.

Entre 1995 et 2000 notamment, plusieurs organisations, initiatives, ou mouvements sociaux émanant de « marges » plutôt que « d'en bas » présentèrent des caractéristiques communes et singulières. Dans un contexte où les élites gouvernantes tendaient à neutraliser toute sorte d'opposition émanant de l'intérieur du système, ces prises de paroles par des journalistes, universitaires, avocats, etc. représentant d'une classe moyenne supérieure située aux confins de ce système, prétendirent au contraire requalifier l'action citoyenne et mobiliser les libanais : donner un

¹⁴ Pour une analyse détaillée de l'histoire de ces mouvements sociaux « civils », voir K. Karam, 2006, *Le mouvement civil au Liban. Revendications, protestations et mobilisations associatives dans l'après guerre*, Paris, Karthala.

¹⁵ K. Karam, 2009, "An Analysis of Political Change in Lebanon in the Light of Recent Mobilization Cycles", in L. Guazzone et D. Pioppi (ed.), *The Arab State and Neo-liberal Globalization. The Restructuring of State Power in the Middle East*, Reading, Ithaca Press, pp. 47-73

sens politico-juridique et constitutionnel à la participation à la chose publique et réconcilier les citoyens avec l'action politique, désavouée par la violence de la guerre et par les pratiques de la classe politique à la sortie du conflit. En réaction à cette clôture du champ politique, des acteurs civils s'organisèrent, « faute de mieux » pour certains, dans l'espace associatif en particulier pour s'opposer aux politiques du gouvernement, et non pas au gouvernement lui-même¹⁶. Loin d'être hégémoniques au cours de cette période, ces initiatives restèrent marginales dans un espace politique structuré autour de la tutelle syrienne et de leaderships politiques mobilisateurs. Ouvertement non violentes, elles érigèrent en cause collective des problématiques cruciales pour la société politique après quinze ans de guerre civile : comment mener une action collective transversale et appuyée sur un mot d'ordre « civique » dans une société décrite avant-guerre et durant la guerre comme segmentaire, conflictuelle et guerrière. Autrement dit comment mobiliser des groupes sociaux face à cette organisation politique et sociale particulièrement dominante et structurante ? Elles firent face à trois défis : s'inscrire en faux vis-à-vis de solidarités religieuses et communautaires, se démarquer de formes d'actions militaires, violentes ou, en l'occurrence miliciennes et soulever des revendications politiques, portant par exemple sur les droits de l'Homme ou les libertés politiques, dans un système politique « fermé ».

Cette période porta pourtant leur empreinte dans la mesure où elles rendirent audibles des revendications pour la déconfessionnalisation du système politique et le développement de mode pacifié de régulation politique et s'opposèrent à l'ingérence des services de sécurité dans la vie publique et aux restrictions imposées sur les libertés d'expression.

La mobilisation « civile » germa dans des cercles d'intellectuels et le cénacle de milieux beyrouthins éduqués, qui signèrent et firent circuler des pétitions et publièrent des articles dénonçant la corruption du régime, appelant au respect des lois, et s'opposant à l'amendement de la constitution à des fins personnelles. Ce mouvement s'élargit dans des associations « civiles ». Ces dernières se développèrent à cette période et s'organisèrent autour de causes variées telles que la défense des droits de l'Homme, de l'écologie, des droits civils et politiques ou des libertés publiques. Elles s'impliquèrent dans la mise sur agenda et le traitement de dossiers concernant la loi électorale, la loi sur les associations, la question du statut civil / ou la loi sur le statut personnel, la question des disparus de la guerre, ou encore les politiques environnementales, etc.

- *Les mouvements écologistes* construisent leurs causes comme le corollaire naturel du processus de reconstruction et du mot d'ordre de « développement équilibré ». Des associations se multiplient notamment à l'échelle locale, pour prendre en charge des activités environnementales et collectives alors que les municipalités sont paralysées jusqu'aux élections communales de 1998¹⁷. Elles s'organisent collectivement autour de campagnes contre l'exploitation de carrières de sables, pour la protection du littoral, contre la pollution de l'air ou pour la sauvegarde du patrimoine écologique du pays. L'accrochage de leur mobilisation à l'action publique culmine avec la création d'un ministère de l'Environnement en 1993.

¹⁶ K. Karam, 2006, *Le mouvement civil au Liban*, op. cit..

¹⁷ Faute de renouvellement pendant 36 ans (les dernières élections s'étaient tenues en 1962), les conseils municipaux existant étaient vieillis, inactifs ou directement gérés par les autorités déconcentrées.

- *La question électorale et sa réforme* sont également érigées en thème de mobilisation collective par des militants civils dans l'après guerre. Deux mouvements principaux sont remarquables. Le premier est mené, avec succès, en 1997 par la Lebanese Association for Democratic Elections (LADE) qui vient de se créer. Les militants de l'association revendiquent l'organisation d'élections municipales que les pouvoirs publics menacent à cette époque de reporter. Leur slogan « *baladi, baldati, baladiyyati* بلدي، بلدتي، بلديتي » [mon pays, mon village, ma municipalité] rappelle les trois échelles de la réforme politique à mener.

Le second mené de concert par la LADE, des associations estudiantines et des associations de droits de l'homme plaide depuis les années 1990, sans succès jusqu'à présent, en faveur de l'abaissement de l'âge de vote à 18 ans.

Dans les années 2000, la question de la réforme électorale demeure ainsi un sujet central de controverse politique. Sujet de division entre les groupes parlementaires à partir de 2005 notamment, elle continue à nourrir une prise de parole associative, la LADE prenant en charge des activités d'observation électorale d'une part (en 2005 en particulier), se prononçant sur les termes de la réforme électorale d'autre part. La nomination de certains des ex-présidents ou fondateurs de cette association à la Commission nationale pour la loi électorale au Liban (appelée « commission Boutros ») en 2005 témoigne de la place qu'a prise cette association dans ce champ de réforme politique.

- *La réforme du système confessionnel*, qu'annonçait le Document d'entente nationale, est rapidement euphémisée par les responsables politiques, reléguée à un horizon politique lointain. Néanmoins, la question n'est pas oubliée et se pose clairement dans l'arène publique à travers l'organisation d'un autre mouvement civil, conduit par des associations estudiantines, des associations des Droits de l'homme et d'autres associations encore.

Dès 1998, ils s'adressent aux pouvoirs publics pour demander l'établissement d'un *statut personnel civil facultatif*, dans un système qui confie entièrement aux institutions confessionnelles la gestion de toute question civile (ce projet existait déjà dans les années 1950). Le relais apporté un moment par le Président de la République E. Hraoui a contribué à inscrire ce projet pour la première fois sur un agenda public. Bien que soutenu par plusieurs types d'associations, il n'a pourtant jusqu'à présent pu être porté au Parlement. Il s'est rapidement confronté à l'organisation d'un remarquable contre-mouvement social, porté par les défenseurs des prérogatives communautaires, responsables religieux et leaders politiques rassemblés.

- Plus récemment, la nature patriarcale du système sociopolitique est également prise à parti par des revendications relatives aux modalités d'acquisition de la citoyenneté libanaise. Ce sont notamment les associations féminines qui s'en indignent¹⁸. Seuls les hommes peuvent transmettre leur nationalité à leur femme ou à leurs enfants au Liban. Autour du slogan « *ma nationalité est un droit pour moi et ma famille* » (*jinsiyyati haq li wa li usrati*), un collectif d'associations mène campagne, notamment à partir de 2005 derrière le collectif For

¹⁸ Voir notamment S. Joseph, 2000, "Civic Myths, Citizenship and Gender in Lebanon", in S. Joseph (ed.), *Gender and Citizenship in the Middle East*, New York, Syracuse University Press,

Research, Training, and Development-Action (CRTD-A) qui milite d'abord à l'échelle régionale puis libanaise. Malgré leur activisme remarquable, les revendications féministes se heurtent là encore à une levée de bouclier politique. Outre le fait que le mouvement féministe lui-même au Liban bute, comme d'autres mobilisations trans-confessionnelles et civiques, sur la difficulté de construire une cause collective qui transcende les intérêts politiques et communautaires qui structurent la vie politique du pays, cette campagne se confronte à un double obstacle de taille : d'une part, elle met en cause les fondements mêmes du système patriarcal de la société libanaise – et le principe de l'homme chef du foyer –, et d'autre part, elle réveille les peurs relatives à l'équilibre confessionnel. Tout comme au sujet du droit de vote des libanais à l'étranger, de l'abaissement du droit de vote de 21 à 18 ans, la revendication féministe touche à un tabou de cette société d'après-guerre, en raison duquel depuis 1932 aucun recensement de la population n'a été effectué : celui du poids démographique respectif de chaque communauté confessionnelle et de leur évolution. Ici, l'idée largement répandue est que les naturalisations qu'engendrerait une telle réforme pèseraient en faveur des musulmans. Malgré une sensibilisation remarquable de la population et quelques victoires juridiques, cette campagne ne trouve donc pas de relais politique pour engager la réforme, et pour cause...

- Enfin, dans le *domaine de la défense des droits sociaux*, le monde syndical se mobilise à plusieurs reprises, mais est affaibli par des interférences partisans et confessionnelles. C'est encore le cas en 2008 où s'organisent des manifestations contre la cherté de la vie, pour la hausse du salaire minimum, le relèvement des salaires publics et des mesures face à l'inflation galopante. Les mêmes problématiques avaient mobilisées en 1991, en 1992 ou encore en 1995, suscitant de sévères représailles de la part des autorités publiques et notamment des forces de l'ordre et du ministère du Travail, ministère de tutelle.

Un second cycle de mobilisation se dessina au début de la décennie 2000. Il est « souverainiste » : diverses mobilisations s'organisent en effet autour de l'objectif principal de « libération » de l'espace public et de l'espace national de la domination du pouvoir syrien et des interventions des différents services de sécurité et de renseignement libanais et syriens¹⁹. On peut *grosso modo* situer ses éléments déclencheurs ou incitateurs en 2000-2001. Elle atteint son paroxysme avec les grands mouvements du printemps 2005, suite à l'assassinat de Rafic Hariri et notamment les manifestations des 8 et 14 mars 2005 qui virent des millions de libanais descendre dans les rues de Beyrouth. Ce cycle est « souverainiste » non seulement pour les forces politiques du 14 mars et de la coalition « anti-syrienne », mais aussi pour les forces du 8 mars (en particulier les deux mouvements chiites le Hezbollah et le Mouvement Amal), qui tout en affirmant leur allégeance à la Syrie, insistent sur l'indépendance et la souveraineté du Liban vis-à-vis des ingérences de certains pays et plus précisément les États Unis et la France (dont des expressions les plus évidentes seraient la résolution 1559 ou la constitution d'un Tribunal spécial pour le Liban pour juger les coupables de toutes les personnes responsables du crime terroriste qui a entraîné la mort de l'ancien Premier ministre libanais Rafic Hariri et d'autres personnes²⁰).

¹⁹ K. Karam, 2009, "An Analysis of Political Change in Lebanon in the Light of Recent Mobilization Cycles", *op. cit.*

²⁰ La résolution 1757 des Nations Unies qui porte les statuts de ce tribunal précise que « Le Tribunal spécial a compétence à l'égard des personnes responsables de l'attentat du 14 février 2005 qui a entraîné la mort de l'ancien Premier Ministre libanais Rafic Hariri et d'autres personnes, et causé des blessures à d'autres personnes. S'il estime que d'autres attentats terroristes survenus au Liban entre le 1er octobre 2004 et le 12 décembre 2005 ou à toute autre date

Un troisième cycle de mobilisation s'ouvrit au cours de l'été 2005, après le retrait de l'arbitre syrien²¹. Il s'agit d'une mobilisation partisane, dans laquelle s'opposent différentes forces politiques qui jouent parfois de l'affrontement violent, frôlent le conflit civil, jusqu'à déboucher sur une mini-guerre civile de quelques jours en mai 2008²² (Karam, 2008). Cette mobilisation reprend des contours antérieurs et marginalise plus encore les mobilisations civiles et réformistes. Elle confirme, voire renforce, les clivages politiques et segmentaires de la société libanaise et de ses pouvoirs publics. En effet, ce cycle de mobilisation se caractérise par des alliances intracommunautaires (le pôle Hezbollah, CPL vs la coalition gouvernementale). Cependant, ce qui se joue, c'est la concurrence entre des leaders ou des groupes pour la représentation de la communauté politique, comme l'ont illustré la campagne et le dénouement des élections législatives de juin 2009. Les logiques patronales et claniques s'avèrent déterminantes. L'objectif de chaque patron politique est de renforcer leur position et de maximiser leurs gains sur l'échiquier politique dans cette période tumultueuse que connaît la scène libanaise et la région, en attendant l'imposition d'un nouvel ordre, voire une nouvelle redistribution ou re-structuration du pouvoir, par des acteurs extérieurs. En ce sens, l'accord de Doha de mai 2008 ne peut être considéré que comme un pacte temporaire qui reproduit cet équilibre instable : si ses termes constituent un compromis conjoncturel permettant une sortie de crise, ils ne répondent pas pour autant aux problèmes endémiques du système politique : au confessionnalisme politique et son mode de gouvernement consensuel, à la question de l'insécurité et de l'incapacité des autorités de l'Etat à contrôler l'ensemble du territoire et à la possibilité de mener des politiques publiques conséquentes et réformistes.

La recherche et l'expertise au service des réformes publiques

Dans la veine ouverte par les mouvements sociaux des années 1990 et souvent en lien avec les agences de développement internationales, qui prétendent à un certain monopole en matière de pensée sur la réforme, des réseaux de chercheurs et d'experts se formèrent néanmoins autour de certains ministères – celui des Finances, celui de l'Economie et celui des Affaires sociales ou encore le bureau du ministre d'Etat pour la Réforme administrative par exemple –, d'organisations telles que le PNUD ou encore de pôle associatif, tel que la Lebanese Association for Democratic Election (LADE) ou Lebanese Transparency Association. Des centres de recherches ou des cabinets d'expertise sur le modèle des *think tanks* se développent avec l'ambition de se porter au chevet du politique tant sur la scène libanaise qu'à l'échelle arabe. C'est le cas du Lebanese Center for Policy Studies (LCPS), créé en 1989, le Consultation and Research Institute (CRI), créé en 1977 ou encore plus récemment le Issam Fares Institute for Public Policy and International Affairs à l'American University of Beirut.

ultérieure décidée par les parties avec l'assentiment du Conseil de sécurité ont, conformément aux principes de la justice pénale, un lien de connexité avec l'attentat du 14 février 2005 et sont de nature et de gravité similaires, le Tribunal aura également compétence à l'égard des personnes qui en sont responsables. »

²¹ K. Karam, 2009, "An Analysis of Political Change in Lebanon in the Light of Recent Mobilization Cycles", *op. cit.*

²² K. Karam, 2008, « Liban : de Charybde en Scylla », *Ramses 2009*, Paris, IFRI, pp. 246-249.

On notera que les publications éditées par ces centres de recherche, selon des articulations variables avec la commande politique, font très directement échos aux problématiques réformistes soulevées par Taëf : les études sur la décentralisation, sur la loi électorale, sur la réforme du système de Justice ou encore sur le développement économique y occupent une place centrale.

Le projet réformiste se fait plus explicite lorsqu'il s'inscrit au croisement de mobilisations militantes, de travail d'expertise et de mise sur l'agenda politique. C'est le cas du secteur de l'écologie qui se développe dans les années 1990 et s'institutionnalise avec la création en 1993 d'un ministère de l'Environnement et c'est le cas de la mobilisation pour la réforme électorale autour de la LADE et la création d'une Commission nationale pour la loi électorale au Liban (Commission Boutros), en 2005, sur laquelle nous reviendrons.

LES IMPENSES DE LA REFORME

La république de Taëf s'est ainsi constituée autour d'un ethos réformiste et a été le théâtre de la construction de causes réformistes, souvent fortement médiatisées quant bien même les réformes de fond sont finalement sans cesse reportées. Le *débat* sur la réforme n'est donc pas en panne dans le Liban de l'après-guerre. Il peut diviser certains acteurs et groupes, moins dans les arènes formelles du politique que dans des espaces de protestation et de revendication qui se construisent au gré de mobilisations et contre-mobilisations. Cependant, les chantiers ouverts omettent ou laissent dans l'ombre des questions qui sont cruciales en termes de reconstruction : celles des politiques économiques et sociales du pays, celles des politiques sécuritaires et enfin celle de l'appareil de justice.

La clôture du débat économique et social.

Les politiques de reconstruction dans « l'après-guerre » s'appuyèrent avant tout sur un modèle de développement néo-libéral, contesté un moment mais rapidement présenté comme l'unique moyen de relancer l'économie exsangue du pays. Dans un contexte où le Liban ne joue plus le rôle de plate-forme commerciale et bancaire régional, elles renouvellent, sous une forme simplifiée le modèle de « la République marchande », formule de M. Chiha, économiste et inspirateur du pacte national de 1943²³, mettant notamment à l'écart la question de la citoyenneté sociale.

²³ C. Gates, 1998, *The Mercant Republic of Lebanon: Rise of an Open Economy*, London, I.B. Tauris ; T. Gaspard, 2004, *A Political Economy of Lebanon, 1948-2002. The limits of Laissez-faire*, Leiden, Brill.

Le Liban figure aujourd'hui parmi les pays les plus endettés au monde (le plus important ratio dette/PIB au monde depuis plusieurs années, environ 200% en 2006). Le niveau de croissance du pays reste faible malgré la reconstruction²⁴. Les taux de consommation élevés au sein de la classe supérieure s'accompagnent d'un accroissement des disparités sociales²⁵. Le « problème » de la dette « n'est que l'expression la plus visible d'un modèle économique vivace, régulé et stable qui permet de rendre compte de l'histoire récente du Liban. Ce modèle a permis à la société de survivre à la guerre et de s'y adapter, puis dans un second temps, de profiter de la dette et de l'appriivoiser, mais sa permanence a conduit à mettre la société en panne et l'Etat en péril »²⁶.

En contexte de reconstruction, l'endettement de l'Etat peut être également un moyen de relance et d'investissements lourds. Certains économistes soulignent ainsi que les effets de cette dette publique ne se traduisent pas nécessairement par des effets négatifs directs sur le système économique mais plutôt par l'accroissement des inégalités, le dépérissement des services et des équipements publics, l'affaiblissement de la légitimité de l'Etat²⁷. Mais au fond, les débats sur la réforme économique, sur l'utilisation de la dette publique, sur les effets sociaux du modèle de développement choisi, ont été négligés par les pouvoirs publics et les principaux groupes politiques.

Les plans de relance dans l'après guerre se sont en effet heurtés à la fois à des contraintes conjoncturelles – et au climat d'insécurité qui caractérise cette période – et aux effets pervers des politiques d'austérité à partir de 1997, telles qu'elles ont été menées. Tandis que les détenteurs de capitaux étrangers s'enrichissent (et notamment les milieux bancaires) au cours de ces deux décennies, la pauvreté du reste de la population libanaise s'accroît.

Au lendemain de la guerre, la dévaluation brutale de la livre plonge le pays dans un climat insurrectionnel qui contraint le gouvernement Karamé à la démission en 1992. Le projet de « reconstruction distributive » qui avait fondé les politiques réformistes chéhabistes est abandonné²⁸. L'arrivée de R. Hariri à la tête du gouvernement marque le début d'une politique de reconstruction « entrepreneuriale » : la priorité fut accordée, dans une large mesure, aux infrastructures et notamment du centre-ville de Beyrouth, derrière un paradoxal leitmotiv de « laissez-faire » sans marché²⁹. Dans le cadre des deux plans *Horizon 2000 pour la reconstruction et le développement* (1993-2000 ; 1995-2007) du gouvernement libanais mis en œuvre

24 J.-Cl. Berthélemy, S. Dessus, Ch. Nahas: "Exploring Lebanon's Growth Prospects", Policy Research Working Paper 4332, the World bank, August 2007.

25 Ch. Nahas, 2009, "The Lebanese socio-economic system. 1985-2005", in D. Pioppi et L. Guazzone (dir.), *The Arab State and Neo-Liberal Globalization: The Restructuring of State Power in the Middle East*, Reading, Ithaca Press.

26 Ch. Nahas, 2006, *Un programme socio-économique pour le Liban*, Beyrouth, LCPS, p. 9.

27 *Idem*, p. 50.

28 F. Débié, D. Peter, 2003, *La Paix et la crise : le Liban reconstruit ?*, Paris, PUF, p. 116.

29 R. Leenders, 2004, "Nobody Having Too Much to Answer For: Laissez-Faire, Networks and Postwar Reconstruction in Lebanon", in S. Heydemann (ed), *Networks of Privilege in the Middle East: The Politics of Economic Reform Revisited*, Palgrave/Macmillan, pp. 172 et ss. T. Gaspard, 2004, *A Political Economy of Lebanon, 1948-2002. op. cit.*

essentiellement par le Conseil pour le développement et la reconstruction (CDR), la reconstruction fut menée sous forme de contrats souscrits avec de grandes sociétés privées qui se virent concédées le monopole de la charge et des bénéfices de relever les secteurs des télécommunications, de l'importation d'hydrocarbures, du traitement des ordures, des activités aéroportuaires et portuaires, etc.

Comme l'indique l'économiste Ch. Nahas, des débats sur ces politiques économiques opposèrent :

- un courant que certains qualifient de « souverainiste »³⁰, attaché à la reconquête de la puissance de l'Etat libanais par des réformes de fond qui garantissent par exemple à l'Etat une autorité économique
- et un courant « subsidiariste » qui s'exprime dans le domaine des politiques économique par un « néolibanisme »³¹, plus enclin à la restauration d'un Etat sûr de ses frontières et de ses ressources, *via* des réformes moins radicales, essentiellement axées sur les finances publiques et les investissements locaux et internationaux pour la reconstruction.

Les premiers, autour des économistes G. Corm ou N. Saïdi, s'investissent dans le gouvernement de S. Hoss (1998-2000). Ils développent une critique sévère des politiques de reconstruction dans lesquelles se sont investis les seconds, sous l'impulsion de R. Hariri, qu'ils accusent d'un bilan économique désastreux³². Symbole de la critique, les pouvoirs exorbitants accordés au Conseil pour le développement et la reconstruction (CDR) et la création de la société foncière créée pour prendre en charge la reconstruction du centre ville de Beyrouth (SOLIDERE). Ils s'insurgent contre la « République des scandales financiers permanents et de la corruption étalée au grand jour »³³. Ils prônent un renouveau économique plus imaginatif face à la faillite de l'Etat, un interventionnisme étatique, notamment en matière sociale. Mais à partir des années 2000, leurs critiques peinèrent à se faire entendre (quand bien même on en trouve aujourd'hui des bribes par exemple dans le programme électoral du Courant patriotique libre).

Le débat sur la réforme économique se réduisit rapidement à un débat au sujet des blocages de la réforme économique³⁴, blocages que les Conférences internationales pour le soutien au Liban, Paris I (fév. 1991), Paris II (nov. 2002) et Paris III (janv. 2007) se proposent de compenser plus que de surmonter, par la contraction de nouvelles dettes. Ainsi, la loi de finance 2004 présentée par F. Siniora, alors ministre des Finances, dans un contexte de polarisation des tensions politiques, comme un projet de « budget des réformes » est plus un programme politique qu'une proposition de budget³⁵. Elle ne sera d'ailleurs jamais discutée en Conseil des ministres ni menée au Parlement. Quant au programme de réforme que le gouvernement libanais présente à Paris III, consigné dans un document intitulé « *Recovery, reconstruction and reform* », parrainé par les créanciers du pays,

³⁰ *Idem.*

³¹ G. Corm, 1994, « Ruptures et continuités dans la pensée et les politiques de développement et de reconstruction au Liban depuis l'indépendance », in *Proche orient, Etudes économiques*, n°43, pp. 29-42.

³² G. Corm, 2003, *Le Liban contemporain*, Paris, la Découverte, pp. 249 et ss.

³³ *Idem*, p. 234.

³⁴ Ch. Nahas, 1996, *Un Programme socio-économique pour le Liban*, *op. cit.*, p. 36

³⁵ *Idem.*

et annexé au programme EPCA (*Emergency Post-Conflict Aid*) du FMI et à la « Stratégie pays intérimaire » de la Banque mondiale, il ne présente quasiment aucun dispositif de réforme économique d'ampleur. Ce document, qui propose de poursuivre ses réformes néolibérales en échange du soutien de ses donateurs et créanciers, a été approuvé par toutes les formations politiques. Seule la Confédération générale des travailleurs libanais a manifesté sa protestation à la veille de la conférence.

Autrement dit, aucun projet de fond ne semble mis en œuvre pour transformer les politiques économiques du pays, alors même que les déséquilibres structurels se renforcent et se manifestent en particulier dans le domaine financier. C'est en ce sens que le débat sur la réforme économique s'avère clôturé : imposé par l'acteur hégémonique – les pouvoirs publics sous la houlette de l'ancien Premier ministre Hariri principalement –, relégué aux experts ou délaissé par les responsables politiques. L'ajustement structurel dans lequel s'est engagé le pays en 1993 avec l'aide des institutions de Bretton Woods n'est pas remis en cause, notamment dans cette dernière période, en l'absence de contre-projets économiques et sociaux.

Le déni de la question sociale

Ceci s'illustre également dans les ombres qui entourent la question sociale au Liban. Alors que le jeu politique se polarise, des mobilisations sociales agitent la société libanaise. Se conjuguant à des clivages politiques, elles soulèvent des questions négligées par les politiques de reconstruction : le niveau des salaires et le pouvoir d'achat, la protection sociale et l'extension de droits collectifs, le système des retraites, la réforme de services publics tels que le secteur de l'électricité, de l'éducation nationale, etc. Devant des taux d'inflation record, on perçoit les limons d'une crise socio-économique profonde et récurrente qui ne reçoit que peu d'échos devant les mobilisations et les mots d'ordres communautaires, patronaux et partisans.

L'Etat social libanais reste particulièrement embryonnaire, le niveau de protection sociale des citoyens congru : les soins de santé et les dépenses d'éducation demeurent inaccessibles pour un nombre important de citoyens. Entre 40% et 50% de la main d'œuvre salariée privée n'est pas déclarée à la Caisse nationale de sécurité sociale (CNSS). Les populations les plus vulnérables, les personnes âgées, handicapées ou encore sans emploi ne disposent de très modestes filets publics de sécurité. C'est au privé, individus, familles, organisations ou employeurs de supporter l'essentiel des dépenses. Ce qui ne manque d'alimenter des pratiques de clientélisme patronal ou partisan, renforcées par les années de guerre civile où pour accompagner leur effort de guerre, les milices belligérantes mirent en place des systèmes variés de services collectifs para-légaux et d'assistance sociale sur leurs fiefs territorialisés.

Trois questions peuvent être soulevées :

(1) Les dénis contemporains de la question sociale

« Paris III » n'a pas changé la donne. Le « social » reste ainsi essentiellement envisagé comme une question résiduelle par rapport à la croissance et aux performances économiques, et n'apparaît pas comme préoccupation politique majeure. Le plan présenté

par le gouvernement aux donateurs reste focalisé sur la réduction des dépenses publiques et la relance de la croissance. A la différence des précédents, il associe toutefois un volet social aux volets financiers mais celui-ci n'a rien d'audacieux ni même de structurel. Le *Plan d'action social* lancé par le gouvernement de F. Siniora évoque en effet dans sa présentation une question sociale (شأن اجتماعي). Le discours social de l'Etat s'intensifie³⁶. Mais les objectifs affichés restent généraux et ambitieux : « réduire la pauvreté, améliorer l'efficacité des dépenses sociales et améliorer la qualité des indicateurs d'éducation et de santé »³⁷. Les axes de réformes proposés ne touchent pas au système lui-même : grosso modo il s'agit d'améliorer les conditions de fonctionnement de la protection sociale publique, mais pas de la réorganiser sinon au sujet, prioritaire mais particulièrement complexe, du système des pensions de retraite.

Le problème récurrent que partage le Liban avec ses voisins réside donc dans l'équation suivante : comment « faire du social », réduire les risques économiques et politiques qu'engendrent la vulnérabilité sociale des citoyens – qui peuvent s'exprimer dans des formes de mobilisations politiques contestataires, mais aussi dans des logiques migratoires, etc.-, sans remettre pour autant en cause l'option néolibérale ? La réponse générique puise dans les outils du néolibéralisme. Il s'agit principalement de mettre en place ou d'encourager le développement de dispositifs de protection de type assurantiel ou d'assistantat, publics ou privés, par le biais de « décharge »³⁸ : les pouvoirs publics se désengagent de la gestion directe d'une série d'activité, par le biais de formes variées de privatisation. Comme ailleurs, la tendance à la dualisation des politiques s'exacerbe : un dispositif institutionnel protège une part congrue des salariés et des fonctionnaires, pour une partie au moins de leurs dépenses sociales, un autre dispositif, informel, privé ou public, s'adresse au reste de la population, soit sous forme d'assistance, caritative, *ad hoc* et précaire, soit sous forme d'assurance, négociée sur un mode marchand.

La problématique revêt cependant de remarquables singularités dans le cas particulier du Liban au croisement d'une triple conjoncture et d'une double hypothèque :

Du côté conjoncturel, trois facteurs intimement liés :

- D'une part, la trajectoire particulière qu'a suivie la formation de ses institutions politiques modernes, autour du modèle de la « République marchande », fondée sur une forte adhésion au « laissez-faire » ;
- d'autre part, l'héritage laissé par les quinze ans de guerre civile en termes d'articulation entre citoyenneté sociale et citoyenneté nationale, effort de guerre, éthique sociales et institutions infra-étatiques ;
- et enfin, l'extrême crise financière dans laquelle se trouve le pays.

³⁶ K. Hamdan, 2007, حول ازمة المواطنة الاجتماعية ونظام الطوائف في لبنان [Au sujet de la crise de la "citoyenneté sociale" et du système confessionnel au Liban], paper for UNDP/CDR; *Toward the Citizen State نحو دولة المواطن*, décembre, p. 8.

³⁷ République libanaise, 2007, *Social Action Plan Toward Strengthening Social Safety Nets and Access to Basic Social Services*, janvier. <http://www.economy.gov.lb>

³⁸ B. Hibou (dir.), 1999, *La Privatisation des États*, Paris, Karthala.

Dans ce contexte, les politiques gouvernementales au Liban sont réputées être subordonnées aux priorités du néolibéralisme libanais, être mal coordonnées, inefficaces en termes de réduction des risques sociaux. Le déni de problématiques sociales constitue l'un des freins, et l'un des symptômes, à l'expression d'une citoyenneté solidaire à l'échelle nationale. Ceci est loin d'être anodin dans une société qui sort fragilement d'un conflit « civil » et ne cesse d'évoquer le spectre d'y sombrer à nouveau.

Deux hypothèses au moins renforcent cela :

- La première est politique. Le maintien d'une forte insécurité sociale privilégie les pratiques patronales et clientélistes sur lesquelles reposent nombre de leaderships politiques. Elle renforce aussi les logiques communautaires et confessionnelles, les communautés ou groupes politiques prodiguant selon des logiques variées nombre de services sociaux (le cas actuel des services sociaux du Hezbollah est le plus scruté mais pas l'unique³⁹). Si un tiers de la population libanaise vit une situation de pauvreté, celle-ci garantit les conditions idoines pour la reproduction d'un système de précarité fonctionnel dont bénéficient nombre de patrons politiques de premier plan⁴⁰. Un système de don / contre don s'organiserait autour de la production de services collectifs en contre partie de l'achat de loyauté politique. Ceci freine évidemment la formation (ou la réforme) d'un Etat social, au cœur même des institutions publiques qui sont utilisées de façon « privatives » pour prodiguer différents types de protection à des « clients ». Ceci est d'autant plus frappant que les mouvements sociaux, et notamment ouvriers, forts dans la période de l'avant-guerre et de la guerre, ont été cassés, divisés et affaiblis dans la période de l'après guerre, par des procédés politique (la création d'organisations concurrentes, etc.) ainsi que par l'évolution du marché du travail (baisse de l'activité industrielle, arrivée massive de travailleurs étrangers très peu protégés)⁴¹. Reste à mieux creuser la question de la conversion des services rendus en bulletins de vote ou autre forme de loyauté politique.
- La seconde est économique. Dans un pays de tradition libérale, où la dette publique atteint des sommets record, penser la redistribution sociale et les dépenses publiques peut s'avérer contradictoire. Pourtant les choix de politique macro-économiques des gouvernements dans la période de l'après guerre reposent justement sur des incohérences quant à l'articulation entre droits économiques et sociaux.

³⁹ M. Catusse et J. Alagha, 2008, « Les services sociaux du Hezbollah. Effort de guerre, ethos religieux et ressources politiques », in S. Mervin (dir.), *Hezbollah. Etat des lieux*, Paris, Actes Sud, 2008, pp. 123-146.

⁴⁰ R. Jawad, 2002, « A Profile of Social Welfare in Lebanon: Assessing the Implications for Social Development Policy », *Global Social Policy*, Vol. 2, No. 3, 319-342 ; et par T. Kochuyt, 2004, « La misère au Liban : une population appauvrie, peu d'État et plusieurs solidarités souterraines », *Revue Tiers Monde*, t. XLV, n°179, juillet-sept., pp. 515-537.

⁴¹ Ch. Nahas, 2008, « The Lebanese socio-economic system. 1985-2005 », *op. cit.*

(2) Le(s) défaut(s) d'Etat social

Contrairement aux discours convenus, les dépenses de l'Etat libanais en matière d'action sociale ne sont pas nulles. Elles ont d'ailleurs augmenté au cours des dernières décennies. Selon la Banque mondiale, les dépenses sociales totales au Liban s'élèveraient à 21% du PIB, essentiellement dans les domaines de la santé, de l'enseignement et de la protection sociale, ce qui est un chiffre comparativement élevé⁴². Ces dépenses sont supportées à hauteur de 6% du PIB par l'Etat, ce qui est en revanche comparativement faible, de 15% du PIB par les employeurs privés, le reste étant pris en charge par les particuliers et des institutions privés⁴³. Mais « malgré la grande dépense des libanais sur les besoins sociaux, les résultats ne sont pas à la hauteur et les indices détaillés reflètent la faiblesse du revenu de ces dépenses – selon les critères internationaux »⁴⁴.

L'Etat semble faire défaut et être pris à défaut. Loin d'être récente comme dans d'autres pays de la région, la formule de « décharge » de l'action publique sur des institutions privées est, dans le cas libanais, en place dès la mise en place des institutions modernes de protection sociale, essentiellement dans la période Chéhabiste (1958-1964). Elle s'exacerbe durant la guerre civile (1975-1990) où les milices mirent en place des systèmes variés de services publics para-légaux et d'assistance sociale pour accompagner leur effort de guerre, et devant l'urgence et l'importance des besoins. Elle se confirme avec le choix de reconstruction ultra-libéral, marginalisant la question sociale.

En ce sens, la réforme des politiques sociales au Liban ne peut guère s'articuler autour d'un discours sur le « retrait » de l'Etat, comme cela peut faire le cas dans d'autres contextes.

(3) Les réformes en cours

L'état des réformes sociales en cours illustre les impasses auxquelles semble confrontée la réforme sociale dans le pays

- La très lente réforme de la CNSS

Régulièrement est évoquée la nécessité de réformer le système de la Caisse nationale de protection sociale et plus largement du système de protection sociale incluant les autres caisses (celles des fonctionnaires et des militaires notamment). Créée en 1963, la CNSS est en effet la pierre angulaire du système de protection sociale. D'inspiration bismarkienne, elle n'a jamais été élargie à l'ensemble du salariat. Il s'agirait donc « d'élargir la couverture » et de mettre frein à l'augmentation régulière des coûts de santé. De nombreuses études ont porté sur la question et sur les capacités de renforcement du ministère de la Santé et sur les scénarii de transformation de la CNSS. Des missions techniques se sont penchées sur le dossier. Mais en l'état actuel, la réforme

⁴² R. Nasnas, 2007, *Le Liban de demain. Vers une vision économique et sociale*, Beyrouth, Editions Dar an-Nahar p. 297.

⁴³ *Ibidem*.

⁴⁴ *Ibidem*.

du système de santé est au point mort, avec toutefois l'introduction du système de Carte de santé (en phase expérimentale), un toilettage de la CNSS et l'ébauche d'une réforme des retraites.

Les trois systèmes d'assurance existant (pour les fonctionnaires, les forces de sécurité et les salariés privés) ne couvrent que le quart de la population active⁴⁵. En d'autres termes, la population âgée est particulièrement vulnérable, d'autant que l'arrivée à l'âge de la retraite fait perdre ses droits sociaux au cotisant. Plusieurs plans de réforme des retraites ont été élaborés au cours de la dernière décennie, avec l'aide de la Banque mondiale⁴⁶. Il s'agit d'introduire une « caisse de retraite » (*daman al-cheikhukha*), un système d'assurance vieillesse, aux côtés du système d'indemnités de fin de service, injuste pour les employés et fortement excédentaire dans les comptes de la CNSS⁴⁷. Les trois systèmes serait fondus dans un système unique fondé sur la contribution. La réforme du système de retraite reste très étroitement hypothéquée à un problème structurel : les fonds existants, notamment ceux des pensions, sont placés pour financer le remboursement de la dette publique ou pour combler le déficit des autres branches de la caisse, à l'encontre des dispositions de la loi relative à la CNSS⁴⁸. Mais en tout état de cause, le projet défendu par le gouvernement et à Paris III est un projet de privatisation progressive des retraites en proposant d'abord de diminuer l'indemnité de fin de service, puis devant les protestations syndicales, de confier au système bancaire privé la gestion des contributions mensuelles des cotisants. Jusqu'à présent, quoi qu'il en soit, les projets ou propositions de réforme sont lettre morte, bouclées à double tour dans les tiroirs » du président du Parlement ou du Président du conseil.

- Le désengagement de l'Etat : privatisation des services publics, baisse des subventions à la consommation.

Sont également en chantier les politiques de privatisation et en particulier de privatisation des quelques services publics restant aux mains de régies ou de sociétés étatiques. On l'a vu lors des mouvements sociaux récents, la revendication des libanais à une amélioration de leur vie quotidienne et à un accès équitable aux services publics s'avère politiquement cruciale. Le cas de l'électricité du Liban, réputé être l'une des sources du déficit du budget libanais et au cœur des protestations sociales actuelles est intéressant à plus d'un titre⁴⁹, mais l'on pourrait évoquer également la question de l'eau.

⁴⁵ R. Nasnas *et alii*, *op. cit.*, p. 311.

⁴⁶ Deux projets de loi ont notamment été déposés au Parlement pour la création d'un régime de pension par capitalisation : le 23 sept. 2003 et le 12 janvier 2005.

⁴⁷ R. Melki, 2000, « La protection sociale au Liban : entre réflexe d'assistance et logique d'assurance », *UNDP conférence on linking economic growth and social development*, Beyrouth, UNDP.

⁴⁸ Ch. Nahas Ch., 2009, « The Lebanese socio-economic system. 1985-2005 », in L. Guazzone et D. Pioppi (ed.), *The Arab State and Neo-liberal Globalization. The Restructuring of State Power in the Middle East*, Reading, Ithaca Press, pp. 125-157, 2008, *op. cit.*.

⁴⁹ E. Verdeil, 2009, « Électricité et territoire : un regard sur la crise libanaise », *Revue Tiers Monde*, n°198, avril-juin, pp. 421-436,

Autre problématique relative aux transformations de l'Etat social libanais, sa politique d'aide à la consommation : devant la hausse mondiale des prix du pétrole et des céréales, l'inflation libanaise s'est emballée, notamment depuis la guerre de juillet 2006. Si les chiffres disponibles sont contradictoires et difficilement vérifiables, les dernières données attestent d'une surchauffe et notamment des prix des produits alimentaires au cours du premier semestre 2008. Mais l'autre face de la crise inflationniste que connaît le pays réside dans les politiques de subventions et leurs usages détournés. Ainsi, en est-il du conflit qui oppose depuis 2007 les minotiers au syndicat des boulangers. La farine destinée à la production de pain est largement subventionnée. Devant la hausse du cours international des matières premières, les professionnels ont obtenu en août 2007 de la part du ministère de l'Economie que le niveau des subventions qui leur sont accordées soient relevées régulièrement afin de maintenir un prix constant du pain à la vente. Il semble que cet accord ait accéléré des pratiques de détournements qui mettent face à face les boulangers et les minotiers. Le pain libanais est ainsi devenu au cours de 2007-2008 un « emblème et élément central de la question sociale au Liban »⁵⁰. CGTL et Union des consommateurs libanais se sont à plusieurs reprises indignés de ses pratiques, mais devant les troubles sociaux provoqués par la décision des boulangers d'hausser le prix du pain, comme cela a pu être le cas en janvier 2008, le gouvernement libanais souscrit aux pressions des minotiers qui en janvier 2008 créèrent des pénuries artificielles, tout en changeant par trois fois dans l'année les mécanismes de subventions.

La non prise en charge des questions sécuritaires et extérieures :

Malgré le climat d'insécurité qui règne dans l'ensemble du pays, le débat sur la réforme sécuritaire n'a, lui non plus, pas vraiment eu lieu. La question semble avoir pris au dépourvu les pouvoirs publics ces dernières années. En 2007, l'armée est parvenue à plusieurs reprises à s'interposer entre les parties sur le terrain lors de multiples affrontements sporadiques. Mais comme l'a montré l'âpreté et la longueur de la guerre menée à Nahr el-Bared cette année là, l'armée libanaise est contrainte par ses propres limites. L'épisode a révélé le sous-équipement des forces armées, dont la cohérence idéologique est également fragilisée par une composition sociologique et communautaire éclatée, à l'image de la société libanaise. Après trente ans de conflits et de soumission à la force militaire syrienne, qui avait directement pris en charge les enjeux sécuritaires et le remodelage des services de sécurité du pays, l'armée libanaise est sommée de se réorganiser. D'autant que, suite à la guerre de l'été 2006, elle se trouve responsable d'un territoire – le Sud du Liban – dont elle était absente depuis au moins quatre décennies. Plus encore, l'épisode de Nahr el-Bared a posé le problème de sa capacité à contrôler les frontières du pays et remis sur le tapis l'interdiction faite à l'armée libanaise d'intervenir dans les camps palestiniens. A l'issue de cette guerre, la question des armes aux mains de certains groupes, à l'extérieur et à l'intérieur des camps, n'est toujours pas tranchée, et les forces de sécurité régulières s'interdisent l'entrée dans les autres camps. Jusqu'à présent, aucune aide consistante n'a été apportée à l'armée libanaise pour l'aider à appliquer les

⁵⁰ M. Harb, « Boulangeries et minoteries se disputent la manne étatique », *L'Orient le jour*, 4 avril 2008, p. 8.

résolutions des Nations unies, telles que la 1559⁵¹ et la 1701⁵². Ainsi, les ressources réelles de l'armée libanaise restent un sujet de controverse, dans un contexte où l'on prône pourtant le désarmement des milices et où deux commandants en chef des forces armées successifs sont devenus Président de la République. Sans compter que la question de l'élaboration d'une stratégie de défense nationale est l'un des principaux sujets de discorde des discussions de la Conférence du dialogue nationale entamées depuis 2006 entre les principaux leaders politiques pour sortir de l'état de crise du pays⁵³.

Les observateurs expliquent ainsi ce paradoxe : au cours des « quinze dernières années qui ont suivi la fin de la guerre civile (1990), la réforme de la défense libanaise et du secteur de la sécurité a pris deux directions opposées. D'une part, les forces militaires et de sécurité ont été reconstruites sur la base du modèle déjà obsolète des armées nationales arabes⁵⁴, avec des stratégies sécuritaires proches des priorités syriennes. D'autre part, des transformations eurent lieu dans l'ère post-bipolaire et devant la fluidité de l'environnement politique suscité par l'exacerbation de l'insécurité régionale et l'intensification de l'intervention occidentale. Ce contexte d'incertitude contribua à un renouvellement « post-moderne » des priorités sécuritaires et des options militaires et joua contre la doctrine militaire des responsables de l'Etat, inspirée par leurs patrons syriens »⁵⁵.

Dans le domaine des relations extérieures, le débat fut tout aussi esquivé ou sur-politisé⁵⁶. La décision récente (août 2008) d'établir des relations diplomatiques avec la Syrie n'évacue pas cela. Trois défis demeurent, peu débattus sur la place publique :

- D'une part, la capacité *d'émergence d'une politique étrangère* libanaise qui ne soit ni celle de « l'unité de deux processus » diplomatiques syro-libanais, consacrée depuis la conférence de Madrid en 1991, ni « celle des autres », selon les termes de Gh. Tuéni⁵⁷.
- D'autre part, le *développement d'une administration des affaires étrangères* en mesure de prendre des décisions et de dessiner elle-même ses orientations : la politique étrangère du Liban

⁵¹ La résolution 1559, adoptée le 2 septembre 2004, à la veille de la prorogation du mandat du Président de la République E. Lahoud, par le Conseil de sécurité des Nations unies, « demande instamment à toutes les forces étrangères qui y sont encore de se retirer du Liban ». « Gravement préoccupé par la persistance de la présence au Liban de milices armées, qui empêchent le gouvernement libanais d'exercer pleinement sa souveraineté sur tout le territoire du pays », la résolution « demande que toutes les milices libanaises et non libanaises soient dissoutes ».

⁵² La résolution 1701 du conseil de sécurité de l'ONU adoptée le 11 août 2006, suite à la guerre entre Israël et le Hezbollah, lance un appel en faveur de la « cessation de toute hostilité ». Elle n'exige pas le désarmement du Hezbollah par la force, malgré le renforcement des forces de la FINUL sur place, pour la première fois depuis trois décennies, l'armée libanaise prend le contrôle de toutes les frontières du pays et se déploie dans le sud du Liban.

⁵³ K. Karam, 2008, « Liban 2009. Liban : de Charybde en Scylla », *op. cit.*.

⁵⁴ K. Pollack, 2002, *Arabs at war: military effectiveness, 1948-1991*. Lincoln: University of Nebraska Press, 2002.

⁵⁵ E. Picard, 2009, « The security sector in Lebanon », in D. Pioppi et L. Guazzone (dir.), *The Arab State and Neo-Liberal Globalization: The Restructuring of State Power in the Middle East*, Reading, Ithaca Press.

⁵⁶ Pour cette partie, nous nous référons à M. Allami et, R. Abushakra, Aboushakra, M. Allami, 2008, « *Lebanon's Foreign Policy Since 2005*, dans les rapports remis au », Beirut, LCPS en 2008, *working paper* (unpublished).

⁵⁷ Gh. Tuéni, 2001, « Anatomie d'une politique étrangère otage », in K. Bitar, *Le Liban à la croisée des chemins*, numéros hors série de la revue ENA (www.karimbitar.org/tueni).

reste extrêmement informelle. Elle demeure déterminée par les politiciens, y compris hors du gouvernement, plus que par le ministère. Ceci est d'autant plus crucial que la société politique libanaise est particulièrement clivée en termes de stratégie extérieure, chaque groupe, chaque leader s'appuyant sur ses partenaires « étrangers ». Ainsi, le gouvernement libanais n'a pas le monopole de la politique étrangère du pays, comme l'indique l'adoption et les interprétations divergentes de la résolution 1559 de l'ONU qui se prononce non seulement sur les affaires sécuritaires et politiques libanaises mais aussi sur des aspects de politiques étrangères du pays. Ceci s'illustre aujourd'hui dans le conflit qui oppose pour le pouvoir les deux groupes politiques du 8 et du 14 mars. Après l'échec de plusieurs tentatives de dialogue et de consultations nationales, initiées par le chef du Parlement, les élites politiques libanaises se tournent plus que jamais vers des arbitrages externes, renforçant l'exposition de la scène politique interne aux conflits régionaux. L'arbitre international ou étranger aide dans certains cas à résoudre les blocages du système consociatif. Ainsi en est-il des accords de Taëf, en Arabie Saoudite (1989) ou de Doha, au Qatar (2008). Mais il fait aussi souvent défaut voire nourri les conflits plus qu'il n'aide à les régler. Il emmène sur le terrain libanais les termes de différents dossiers régionaux épineux, notamment la compétition pour le leadership régional et les lignes de tensions entre les velléités iraniennes et les exigences américaines.

- Enfin, une *politique étrangère active*, s'appuyant sur un travail d'experts. Ainsi peut-on se demander si, compte tenu de ce qui précède, l'administration libanaise a préparé au plan technique les dossiers concernant les problèmes litigieux auxquels elle se confronte : le tracé des frontières, le statut des fermes de Chebaa, l'accès aux ressources hydrauliques, etc.

Les ratés de la réforme de la Justice⁵⁸

Finalement, le domaine de la justice est aussi l'un de ceux où l'absence de processus réformiste est le plus éloquent. Il est d'autant plus préoccupant, qu'au lendemain de la guerre civile, il s'agissait de mettre en place les dispositifs d'une justice transitionnelle. Et il est aujourd'hui d'autant plus intrigant que la question de l'Etat de droit et de la justice est soulevée de façon centrale par la création du Tribunal international pour juger les assassins de l'ancien Premier Ministre R. Hariri (mars 2009). Depuis 1991, les efforts de réforme de la justice ont échoué ou ont été réduits à peu de chagrin, malgré les mots d'ordre réitérés non seulement par les partenaires étrangers mais aussi par des personnalités politiques de premier ordre : après l'appel à la reconstruction de R. Hariri, E. Lahoud arrive par exemple à la présidence de la République en 1998 en se donnant comme mission le rétablissement de l'État de Droit, pour les « grands comme les petits ».

⁵⁸ N. Saghieh, 2008, قراءة نقدية لخطاب الإصلاح القضائي في دولة ما بعد الطائف, [Discours sur la Réforme judiciaire au Liban], op. cit..

Un premier facteur de compréhension de l'absence de réforme de la justice réside dans les rapports ambivalents que le régime de Taëf noue avec le régime antérieur et le conflit civil.

L'accord de Taëf donnait l'impression de jeter les prémices d'une justice transitionnelle dans la période de l'après guerre. L'idée d'amnistie était présentée comme nécessité pour tourner la page, et devait marquer en même temps l'impulsion d'une justice souveraine qui mettrait terme à l'impunité et à laquelle seraient soumis tous les citoyens⁶⁰. Le Document d'entente nationale prévoyait la création d'une Haute cours pour juger Présidents et ministres ; d'un Conseil constitutionnel pour l'interprétation de la constitution, le contrôle de la constitutionnalité des lois et pour juger en matière de contentieux électoral ; l'élection d'un certain nombre de juges au Conseil supérieur de la magistrature par leurs pairs.

Pourtant, sans entreprendre de procès sur les responsabilités de la guerre, ni d'écriture de mémoire de la guerre (les historiens évoquent aujourd'hui l'intérêt de faire une « histoire de la guerre de l'histoire de la guerre »⁶¹), dans un mutisme partagé, les nouveaux pouvoirs publics tiennent des discours univoques ou « unanimistes », sur la reconstruction et la réconciliation. Quant aux modes de réconciliation de l'après-guerre, ils marginalisent le rôle de la Justice, se jouent de l'indépendance de l'institution et neutralisent toute réforme de l'appareil. Aucun dispositif efficace et crédible de justice transitionnelle n'est mis en place jusqu'à présent pour doter la société libanaise d'instruments de réconciliation, comme cela a pu l'être dans d'autres contextes, sud américains ou sud africains par exemple. D'aucun évoquent même la mise en œuvre d'une « injustice transitionnelle », au nom du « tous victimes, tous coupables ».

Le Parlement libanais adopte en effet le 26 août 1991 une loi d'amnistie, qui couvre les crimes commis jusqu'au 28 mars 1991 à l'exception des assassinats de personnalités politiques, religieuses et diplomatiques et des atteintes contre la sécurité de l'État. Cette loi ignore le problème des enlevés et des disparus, l'un des principaux dossiers de la guerre restés ouverts jusqu'aujourd'hui. Les milices ont été dissoutes, les combattants le désirant intégrés dans l'armée libanaise.

Mais cette réconciliation express a non seulement contribué à un processus d'amnésie mais a également biaisé les logiques d'une justice transitionnelle :

- D'une part, la *loi d'amnistie* occulte le droit des citoyens et des civils en ne prévoyant des procédures pénales qu'à l'encontre des crimes commis contre les leaders politiques.
- D'autre part, la loi 434 votée en mai 1995 par le gouvernement libanais, « *loi du silence* », permet que les personnes portées disparues au cours du conflit civil, puissent être déclarées mortes. En effet, « cette loi ne prévoit aucunement la mise en place d'enquêtes pour déterminer le véritable sort des disparus. La grande majorité des

⁵⁹ Pour toute cette partie, nous nous référons à L. Maalouf, « La justice transitionnelle au Liban », Colloque « Victimes des conflits et usages de la mémoire », IFPO/USJ, 11-12 déc. 2008.

⁶⁰ N. Saghieh, 2008, *op. cit.*

⁶¹ Séminaire « Mémoires civiles et combattantes (Liban) », IFPO/USJ, 12 déc. 2008.

familles considère que cette loi est une façon d'acheter leur silence en facilitant les aspects matériels de la disparition (héritage, pensions, remariage) »⁶².

Trois commissions ont été instituées successivement à cet effet (2000, 2001, 2005), mais d'emblée vouées à l'échec, faute de compétences, de moyens et de mandat. La première commission d'enquête, formée de représentants de tous les services de sécurité et de renseignement libanais, déclare en juillet 2000, après six mois d'investigation, « mort tout disparu depuis plus de quatre ans dont le corps n'a pas été retrouvé ». Elle invite les parents à entreprendre les démarches juridiques appropriées en termes de succession, pension, héritage, etc. La seconde est constituée quelques mois plus tard, après la libération par la Syrie de détenus considérés comme « décédés » par la première. Son rapport ne sera jamais rendu public. Enfin, la dernière est constituée en 2005. Il s'agit d'une commission Libano-syrienne, chargée de statuer sur le sort des disparus libanais en Syrie et syriens au Liban. Les associations des familles des disparus restent sceptiques sur ses moyens et la transparence de son travail, surtout que vingt ans après la fin de la guerre, ils n'ont eu le droit ni à la vérité, ni à la justice et encore moins à la réparation⁶³.

- Enfin, en termes de *compensation des victimes*, le Fonds pour les déplacés institué en 1991 et le ministère des Déplacés ont été placés sous la responsabilité de principaux protagonistes de la guerre. S'il existe un droit au retour celui-ci est conditionné aux réconciliations et arrangements négociés *ad hoc* dans les régions et les villages d'origine. Malgré les sommes dépensées, suivant les régions, le taux de retour est variable, et largement déterminé par trois institutions, le ministère des Déplacés, contrôlé par W. Joumblatt - leader de la Communauté druze de la montagne et du Parti socialiste progressiste – ou des représentants du PPS, le Fonds pour les déplacés, lui-même dominé par des personnalités proches de la famille de l'ex Premier ministre R. Hariri et le Conseil du Sud (CDS), sous la tutelle de N. Berri, leader chiite du parti Amal et président de l'Assemblée nationale depuis 1992.

Ce furent des institutions où d'importantes redistributions sans contrôle public ou presque purent s'effectuer. Ainsi, dans la liste des secteurs d'affectations des dons étrangers entre 1997 et 2007, l'aide aux déplacés, financée essentiellement par des dons arabes est de loin la mieux pourvue (668 millions de dollars, contre 380 millions pour les routes et autoroute et 330 millions pour des affectations non précisées ou 240 millions pour la « gestion et la réalisation »)⁶⁴. Le CDS et le Fonds des déplacés redoublent également les domaines de compétences du Haut comité de secours, créé en 1976 pour venir en aide « aux sinistrés des catastrophes naturelles et aux victimes de guerre ». Il relevait à l'origine du ministère des Affaires sociales, fut placé ensuite sous la tutelle directe de la présidence du Conseil, pour retourner au ministère des Affaires sociales.

⁶² Liban : *disparitions forcées et détentions au secret*, (Rapport), Beyrouth, Centre Libanais des Droits Humains, 21 février 2008, http://www.solida.org/rapports/CLDH_DF_2008.pdf, p. 29.

⁶³ *Idem.*, pp. 28 et ss.

⁶⁴ CDR; *Rapport d'activité 2007*, pp. 145 et ss.

En d'autres termes, les dispositifs de la sortie de guerre ne laissent pas vraiment la place au développement d'une réflexion réformatrice sur l'Etat de droit dans le pays. Les logiques de la réforme de la Justice elles même exacerbent cela.

*Absence de réforme judiciaire et faiblesse de l'indépendance de la Justice*⁶⁵

Les observateurs de l'arène judiciaire libanaise déplorent les ratées successives de la réforme de la Justice. Plus, ils regrettent que la question soit à ce point marginalisée dans un contexte où paradoxalement, depuis 2005, la problématique de l'Etat de droit est mise sur les devants du débat public. Le document de préparation de Paris III ne mentionne pas le domaine de la Justice, encore moins la question de l'indépendance de la Justice. Il se contente d'un court passage sur l'appui à la formation des juges. Le Conseil constitutionnel est paralysé depuis 2005 où ses membres, nommés sous tutelle syrienne, ont été démis sans être remplacés jusqu'à ce jour (décembre 2008). A Doha, en juin 2008, les différentes parties s'entendent sur un cahier de route et sur la loi électorale, sans que le rôle du Conseil constitutionnel, pourtant en charge des contentieux électoraux, ne soit rappelé. En d'autres termes, la réforme de la Justice libanaise ne s'inscrit pas, ou plus, dans le discours d'Etat alors même que la thématique de la « dignité des juges » avait été portée par ceux qui sont aujourd'hui aux plus hautes responsabilités de l'Etat. Dès 1993 pourtant, un rapport pour le ministère de la Justice soulignait que « la crise de la Justice est une crise structurelle, endémique et existentielle, indépendamment des interventions extérieures »⁶⁶.

Trois facteurs sont soulignés pour expliquer les difficultés auxquelles se heurte une réforme de l'appareil judiciaire⁶⁷ :

- *La domination de l'exécutif sur le judiciaire : les dépendances du juge*

Non seulement le discours sur la réforme de la justice a longtemps été mobilisé – avant d'être évacué – par le pouvoir exécutif, qui s'est doté à travers les gouvernements successifs d'une mission de sauvetage de la Justice, mais la carrière même des acteurs du monde judiciaire restent dépendant de ces mêmes autorités exécutives. Ainsi, une centaine de magistrats aujourd'hui attendent toujours d'être nommés par le ministre de la Justice depuis deux ans. Si l'un des membres du Conseil de la magistrature a démissionné en signe de protestation contre cette situation contradictoire eut égard l'impératif de renforcement de l'Etat de droit, ni les médias, ni les pouvoirs publics ne se saisissent directement du problème, relégué au fait divers.

⁶⁵ Pour toute cette partie, nous nous référons à N. Saghieh, 2008, *op. cit.*

⁶⁶ Cité par N. Saghieh, 2008, *op. cit.*, p. 9.

⁶⁷ *Idem.*

- *Les réformatrices de la justice*

La question de l'indépendance institutionnelle de la Justice n'est pas non plus réglée. Toutes les initiatives de réformes, menées avec l'aide de bailleurs étrangers, ignorent cette question ou plutôt la subordonnant d'abord à une réforme de l'appareil. Les réformes successives sont ainsi avant tout des réformes cosmétiques, sans grands moyens pour garantir plus d'indépendance ni même pour élargir les domaines de compétence de la Justice. Elles se limitent à des aspects techniques et aux domaines de la formation et de l'équipement. Elles sont de plus destinées d'avantage au ministère de la Justice qu'aux professionnels, juges, avocats, et tribunaux : réforme du statut des cours, informatisation de l'administration, restauration ou édification des palais de justice, organisation des formations pour les juges (gouvernements Hoss ou Siniora).

- *Faible poids social des réformes judiciaires*

Finalement, malgré l'effet d'affichage, la question de la réforme de la Justice est restée secondaire tant pour les forces politiques en présence que pour les médias. Si bien que dans les crises successives qu'a connues la société libanaise depuis 1991, la justice n'a jamais joué de rôle déterminant. Ceci se traduit par l'incapacité des professionnels de la Justice à s'organiser en association professionnelle et en groupe de pression, y compris pour peser dans le processus de réforme de la Justice, malgré des prises de parole individuelles ou collectives ponctuelles pour réclamer plus d'indépendance (par exemple, la pétition signée par 300 juges en juillet 1997).

- *Les questions posées par le Tribunal international*

Ces questions se trouvent exacerbées avec la création d'un Tribunal international pour juger les assassins de R. Hariri et les crimes de même nature. Après l'assassinat de l'ancien Premier (février 2005) et la série d'assassinats qui a suivi, la mise en place de ce Tribunal fut l'objet de clivages politiques majeurs.

Les Nations Unies ont signé en février 2007 un accord avec le Premier ministre F. Siniora concernant l'établissement d'un tribunal spécial. En l'absence des six ministres démissionnaires, le gouvernement libanais a approuvé cet accord. Ceci n'est pas le cas du Parlement, qui doit pourtant ratifier les traités pour que ceux-ci entrent en vigueur. Ainsi, c'est sous le titre du Chapitre 7 des Nations Unies qu'a été adoptée au Conseil de sécurité en mai 2007 la résolution 1757 qui décide de l'entrée en vigueur de cet accord à partir de juin 2007. Au-delà des fortes divisions politiques qu'elle a engendrées, cette affaire fragilise l'Etat de Droit libanais. Dans le contexte controversé de son adoption, le projet de Tribunal supposé renforcer l'Etat de Droit libanais et sa justice jette au contraire le doute sur la capacité de la justice libanaise et les institutions politiques à garantir l'Etat de Droit.

LES OBSTACLES A LA REFORME

Malgré les discours sur la réforme constitutifs de la mise en place du régime de Taëf, celui-ci s'avère donc très peu réformateur dans des domaines centraux de l'action publique : l'économie et le social, la sécurité et les affaires étrangères, la Justice et l'Etat de droit. Ceci s'explique en partie par les contraintes auxquelles sont d'emblée soumises les règles du jeu et de la compétition politique au sortir de la guerre. Si le taux de renouvellement au Parlement est important en 1992, c'est essentiellement du fait de l'interruption du cycle électoral de près de 20 ans auparavant. Mais, le paysage politique post-conflit est très largement l'héritier des années de la guerre. D'emblée, plutôt que de réformer les mécanismes du pouvoir en place, ils les adaptent à leurs intérêts partagés, et reconduisent un mode de gouvernement par consensus, plus fondé sur la recherche de compromis que sur la mise en confrontation de l'expression d'intérêts sociaux divergents. Le système de représentation communautaire autour de leaders (*zu'ama* زعماء) se renforce, au détriment d'une réflexion sur les transformations du consociativisme libanais.

« Après tant de désastres idéologiques et de coûteux fantasmes, seules comptaient désormais les réalités tangibles : les forces *de facto* (les milices) et les *fa'aliyyat* [les nouvelles élites issues de la guerre], et c'était avec elles qu'il fallait reconstruire le pays. Puisque la communauté s'était révélée l'unité résiliente de la structure sociale libanaise, la plus immédiatement opérationnelle aussi, le système constitutionnel reflétait cette structure et organisait le fonctionnement de ses éléments »⁶⁸. C'est dans ce contexte que s'exprime au sein de certains groupes – au début des années 1990, la communauté maronite – un sentiment de *ihbat* (حباط), d'abattement démissionnaire, de désenchantement⁶⁹, voire de perte de sens de l'Etat, qui se traduit à plusieurs reprises : l'appel au boycott des législatives de 1992 par la majorité des personnalités politiques chrétiennes en est le meilleur exemple. La démission des ministres Chiites en novembre 2006 soulève une autre facette de cette problématique mal exprimée sur la scène publique, du partage des pouvoirs et des logiques du consociativisme libanais.

En d'autres termes, quand bien même Taëf annonce des réformes de fond, les tabous construits autour de la sortie de guerre, instrumentalisés dans les rapports de force politique, contribuent largement à esquiver la réflexion sur les réformes : ainsi en est-il du projet de déconfessionnalisation politique inscrit dans la Constitution pour lequel aucun responsable politique ne s'est mobilisé ces deux dernières décennies ; du projet de décentralisation qui suscite parfois des velléités de fédéralisme ; des réformes en matière d'Etat de Droit qui engageraient à faire la lumière sur les épisodes du conflit ; du projet de « développement équilibré » contrarié par le choix de reconstruction opéré par les gouvernements successifs. Il en est de même pour la réforme de la Justice.

⁶⁸ E. Picard 1994, « Les habits neufs du communautarisme libanais », *Cultures et Conflits*, n° 15-16, automne-hiver, pp. 53-54.

⁶⁹ S. Kassir, 2000, « Dix ans après, comment ne pas réconcilier une société divisée ? », *Maghreb-Machrek*, n° 169, juillet-septembre, p. 16.

Plus que des limites intrinsèques au système consociativiste, qui dans d'autres contextes peuvent s'avérer propices à la mise en œuvre de réformes sur un mode consensuel⁷⁰, ces ratées de la réforme dans le Liban de l'après mettent en exergue deux questions au moins : d'une part, celle des capacités de l'Etat et du régime lui-même ; d'autre part, celle des instruments employés pour l'action publique au service de la réforme.

Etat faible et réforme

L'expérience chehabiste permet d'éclairer sous un jour original l'équation largement partagée sur les corrélations entre les faiblesses de l'Etat libanais et son incapacité à réformer. La littérature sur les changements politiques – et sur la réforme économique – a donné lieu, notamment dans le monde arabe, à des développements sur les « réformes autoritaires », pour prendre à contre-pied les analyses téléologiques et souvent déductivistes de la « démocratisation ». Un régime centralisé et peu pluraliste – appuyé sur un Etat « fort » - dispose d'outils politiques voire répressifs pour imposer la réforme et minimiser les incertitudes qui lui sont liées. Mais l'histoire politique libanaise déplace la problématique pour indiquer qu'un Etat réputé faible peut « se renforcer » en réformant. En l'occurrence, l'Etat des années 1960 s'est fait réformateur en même temps que ses institutions étaient renforcées.

Les limites de la réforme par « compromis » ?

Malgré l'inscription de la sortie du confessionnalisme politique dans le Document d'entente nationale de Taëf, le régime politique libanais tel qu'il se met en place dans l'après-guerre confirme donc les principes de la Constitution de 1926, puis du Pacte national de 1943, qui organisaient la « démocratie de consensus » libanaise. Le partage du pouvoir entre représentants communautaires et leaders politiques s'institutionnalise pour nourrir un double processus :

- D'une part, le renforcement d'un gouvernement « par compromis », y compris sous la tutelle syrienne ;
- D'autre part, une exacerbation des conflits et des clivages communautaires : les « habits neufs du communautarisme »⁷¹ nourrissent des conflits et contribuent à la paralysie de l'action publique.

Ce mode de gouvernement qui ne repose pas sur l'expression de la volonté de la majorité, mais sur le « consensus » entre les élites politiques représentant les principales « communautés » et formations partisans, a montré à quel point il est difficile à mettre en œuvre. Dans le cas du Liban,

⁷⁰ E. Picard, 2001, « Le système consociatif est-il réformable ? », *op. cit.*.

⁷¹ E. Picard, 1994, « Les habits neufs du communautarisme libanais », *op. cit.*, pp. 49-70.

il s'est avant tout ancré autour de la gestion de crises successives, mais il entrave la mise en œuvre de réforme :

- D'abord parce qu'il écarte la possibilité de renouvellement des élites et des programmes politiques. Il évacue les risques que pourrait représenter la mise sur agenda des projets de réformes portés par les mouvements sociaux de peur de briser les termes de l'équilibre politique. Ceci s'illustre par la mise à l'écart du projet de Statut personnel civil facultatif pourtant porté un moment par le président de la République E. Hraoui.
- Ensuite, parce qu'en s'organisant autour de la quête du plus petit dénominateur commun, il vide de contenu, voire détourne l'esprit, de l'essentiel des projets réformistes.

Ceci s'illustre par exemple dans *le projet de réforme de la loi électorale*. En septembre 2008, les députés libanais votent une nouvelle loi électorale pour les élections de 2009. Depuis dix-huit mois, le régime était en « crise ». Ce vote fait suite aux batailles armées dont le pays a été le théâtre au printemps. Le spectre de l'embrasement du conflit entre milices de « l'opposition » et de la « majorité » a été écarté par l'intervention de Ligue arabe. Invités à Doha pour reprendre la « conférence de dialogue national » entamée en mars 2006, les leaders libanais parviennent à un accord stipulant : l'interdiction d'avoir recours aux armes et à la violence à des fins politiques ; le renforcement du rôle de l'Etat, de ses institutions et de sa souveraineté ; l'élection du commandant en chef de l'armée à la Présidence de la République ; la formation d'un gouvernement d'union nationale, donnant un tiers des sièges à l'opposition ; et enfin, l'adoption d'une loi électorale fondée sur une petite circonscription, le *caza*. Si les termes de l'accord de Doha constituent un compromis conjoncturel permettant une sortie de crise, ils ne répondent donc pas pour autant aux problèmes endémiques du système politique et à sa réforme.

Les blocages institutionnels

- L'absence d'arbitre

Sur fond de clivages politiques qui se rigidifient et de concurrences pour contrôler les institutions représentatives de l'Etat, les dirigeants politiques se livrent en effet, depuis 1990, à des interprétations contradictoires des textes juridiques et de la Constitution. Ironie de l'histoire ou illustration tangible du dysfonctionnement du système, c'est justement faute de consensus, que la principale institution de contrôle de ces débats, le Conseil constitutionnel, n'a pas été renouvelée après les élections législatives de 2005 et ne peut jouer son rôle d'arbitre.

Ce même litige constitutionnel a eu lieu au moment de l'élection du général M. Sleimane à la présidence de la République le 25 mai 2008, quand certains députés ont émis, dans l'hémicycle, des réserves sur le processus constitutionnel adopté pour élire un commandant en chef de

l'armée toujours en exercice⁷². Le chef du Parlement a tranché le débat en livrant sa propre interprétation fondée sur différents articles de la Constitution pour justifier cette élection.

- *Les logiques de l'élection et de la représentation*

A cette défaillance de l'arbitrage institutionnel s'ajoutent d'autres faiblesses touchant tant les institutions représentatives qu'exécutives. Le système électoral ne produit pas de majorité. Fondé sur la représentation des communautés confessionnelles et de fiefs territoriaux, il crée plusieurs décalages entre la représentation électorale et le pouvoir réel. Il pénalise ainsi les mobilisations politiques transversales, ni localisées ni communautaires, minimise l'impact des programmes politiques – et des projets réformistes.

La difficulté de s'entendre sur l'adoption d'une nouvelle loi électorale, pour remplacer celles taillées sur mesure par la tutelle syrienne depuis 1992 montre d'ailleurs son caractère crucial pour les principaux leaders politiques du pays. A Doha, les leaders politiques se sont finalement entendus pour un retour à la loi de 1960 – avec quelques aménagements – : elle est celle qui privilégie le plus des circonscriptions homogènes communautairement et va à l'encontre des projets de réformes électorales portées par les mouvements sociaux mentionnés plus haut et à l'encontre de l'esprit des réformes constitutionnelles de Taëf.

La polarisation actuelle du paysage politique se nourrit de ce système. Loin de confronter des projets de réforme antagonistes, les groupes de la « majorité » et de « l'opposition » s'affrontent avant tout sur l'accès au pouvoir.

- *Partager le pouvoir*

Plus, le partage du pouvoir selon des critères communautaires – et la recherche de compromis – s'étend à l'exécutif⁷³. La troïka présidentielle limite le pouvoir de chacun des trois présidents, de la République, du Parlement et du Conseil. Cela les a contraints entre 1990 et 2004, à instaurer un système de négociations personnelles, sous la tutelle et l'arbitrage du régime syrien qui en assurait le maintien et l'équilibre. Ce mode de distribution du pouvoir impose également la formation de gouvernements « d'entente nationale », respectant, selon les termes du Document d'entente nationale de Taëf, le « vivre ensemble » et « l'équilibre confessionnel », indépendamment du rapport de force politique exprimé lors des scrutins. Chacun peut y jouer de son droit de veto et trouve sa légitimité moins dans le corps des électeurs qui l'a élu que sa représentativité communautaire. Ainsi, il est difficile de nommer les membres du gouvernement

⁷² L'article 49 de la Constitution ne permet pas l'élection des hauts fonctionnaires et du Commandant en chef de l'armée s'ils n'ont pas présenté leur démission deux ans auparavant. Ce même article a été amendé en 1998 pour que le Commandant en chef de l'armée, E. Lahoud, puisse être éligible en cours d'exercice de sa fonction.

⁷³ Sur le plan du partage du pouvoir et des équilibres entre les institutions et les communautés, l'accord de Taëf transfère d'abord le pouvoir exécutif du président de la République, mentionné par l'article 17 de la Constitution de 1926, au Conseil des ministres, dans une sorte de pouvoir collégial. Ensuite, tout en spécifiant l'identité confessionnelle des trois présidences (la présidence de la République est réservée aux maronites, celle du Conseil des ministres aux sunnites et celle du Parlement aux chiïtes), et en adoptant la parité au niveau de la représentation nationale entre députés chrétiens et députés musulmans.

sans l'accord des représentants politiques et religieux de leur confession ; il est également difficile de les nommer sans respecter un subtil équilibre entre les différents groupes politiques, afin de garantir les conditions du gouvernement « d'entente nationale ». En ce sens, le pouvoir réel ne réside pas dans les seules institutions représentatives que sont le Parlement ou le gouvernement, mais aussi dans un ensemble de décideurs beaucoup plus large et complexe.

Ainsi, les réformes approuvées par l'accord de Taëf, qui auraient pu initier un changement structurel du système politique, restent en suspens. Au niveau de la réforme institutionnelle, les nouvelles institutions garantes de l'État de droit, sont soit mises en place mais sans pouvoir réel et effectif (le Conseil constitutionnel, le Conseil économique et social, etc.), soit pas encore créées (le Sénat, la Commission pour l'abolition du confessionnalisme politique, etc.). La création de ces institutions reste une source de débat et de discordes entre les pouvoirs politiques sur le partage et l'influence de chacun au sein de ces dernières.

La pauvreté des instruments de la réforme

Porteurs de visions de la modernisation, les réformateurs ont expérimenté, à différentes époques, de nouveaux outils et ingénieries déployés au service des transformations sociales souhaitées. C'est le cas de la période Chehabiste au Liban, où sous l'impulsion de la mission Lebret, les pouvoirs publics planifient, cartographient, mesurent, se dotent de nouvelles institutions pour administrer et « développer » la société libanaise. Dans le contexte de la reconstruction, les outils de la réforme semblent au contraire modestes et faire défaut aux pouvoirs publics.

Le défaut des indicateurs

La fragilité de l'appareil statistique libanais est souvent mis en avant pour expliquer les difficultés auxquelles se confrontent les projets de réforme. Ceci s'illustre tout particulièrement dans le domaine de l'action sociale où l'absence de réforme est patent.

Les faiblesses de la réforme sociale au Liban se lisent ainsi au niveau de l'état des données (in)disponibles. De sérieux points aveugles biaisent les analyses chiffrées de l'« état du social » dans le pays classé par le PNUD dans le peloton de tête des pays à développement humain moyen, 88^{ième} sur 177 pays, avec un indice de 0,722 contre une moyenne de 0,699 pour les Etats arabes. Les services d'éducation et sanitaires, coûteux, peuvent être remarquables en termes de qualité. Le taux d'alphabétisation est de 88,3%, le taux de scolarisation de 84,6% (ce qui place le Liban en 44 place mondiale), l'espérance de vie de 71,5 ans. Les taux globaux de pauvreté semblent aussi placer le pays parmi les moins durement touchés de la région.

Mais ces chiffres sont difficilement utilisables, tant pour le politique, les réformateurs, que pour l'analyse. Outre des raisons politiques (aucun recensement national n'a été effectué depuis 1932,

pour des raisons d'équilibre communautaire et politique), l'état fragmentaire et imprécis des chiffres concernant la société libanaise s'explique par des raisons techniques. Ce n'est qu'en 1996, par exemple, que fut achevé le recensement des immeubles dans tous le pays⁷⁴. En tout état de cause, c'est avec l'aide de bailleurs internationaux qu'ont été effectuées toutes les enquêtes récentes. Ceci révèle en creux l'absence d'un dispositif national autonome statistique produisant un discours sur l'état du social au Liban et permettant de prendre des mesures politiques et administratives sous l'éclairage de mesures statistiques.

En outre, les données produites par différentes institutions laissent apparaître d'importantes distorsions, utilisent des nomenclatures différentes, s'arrêtent la plus part du temps à l'échelon du Caza et sont l'objet de contestations. La mesure des flux migratoires, des conditions de vie des étrangers dans le pays ainsi que la population palestinienne pose de sérieux problèmes. Or le Liban présente la particularité d'être à la fois un important exportateur et un important importateur de main-d'œuvre⁷⁵. L'absence de données utilisables à ce sujet est d'autant plus préjudiciable que c'est largement la crise des marchés du travail dans la région – et les logiques migratoires qui les accompagnent – qui accroît le sentiment d'une « insécurité sociale » et amène les pouvoirs publics comme les agences de développement à ré-envisager les relations entre les Etats et le monde du travail.

Les moyennes produites au niveau national ou sur de larges circonscriptions présentent un autre désavantage : elles gommant les importantes disparités géographiques et sociales qui caractérisent la société libanaise. Déjà en 1960, le rapport de la mission IRFED avait souligné l'extrême déséquilibre de la société libanaise au profil du centre riche et développé, Beyrouth et au détriment des périphéries délaissées où germèrent dans les années 1970 d'importantes protestations sociales. « Les difficultés que rencontrent la naissance du sens civique et l'instauration d'une forte cohésion nationale ne peuvent être vaincues que peu à peu et si les diverses fractions du peuple se sentent largement bénéficiaires de la solidarité économique nationale », écrivaient dans les années 1960 les auteurs du rapport IRFED⁷⁶. Or, aujourd'hui encore, si l'accord de Taëf et la nouvelle Constitution de 1990 ont érigé le « développement équilibré » en principe constitutionnel, tous les rapports soulignent la persistance, voire le renforcement, de forts déséquilibres près de 20 ans après la sortie du conflit civil. Mais les données disponibles ne peuvent que brosser à large trait les transformations des mondes sociaux libanais :

Les écarts se sont renforcés au cours du conflit civil du fait des importants déplacements de population d'une part, de la construction territorialisées des fiefs miliciens d'autre part. Les territoires sont plus « confessionnels », les classes moyennes s'étiolent très sensiblement. En revanche, un « rééquilibrage » de la répartition des richesses s'observe entre chrétiens et musulmans⁷⁷. C'est dans les régions centrales de Beyrouth et du Mont Liban que les ménages disposent aujourd'hui des revenus les plus élevés et que la classe moyenne est relativement la plus

⁷⁴ E. Verdeil, G. Faour et S. Velut, 2007, *Atlas du Liban*, Beyrouth, IFPO/CNRS, pp. 66-67.

⁷⁵ L. Brand, 2006, *Citizens Abroad: Emigration and the State in the Middle East and North Africa.*, New York: Cambridge University Press.

⁷⁶ Cité par G. Corm, 2003, *Le Liban contemporain*, *op. cit.*, p. 106.

⁷⁷ S. Nasr, 2003, « The new social map », in Th.Hanf et N. Salam (coord.), *Lebanon in Limbo. Post war society and State in an uncertain regional environment*, Baden Baden, ed. Momos Verlagsgesellschaft, p. 143-158..

importante. En revanche, les périphéries du Liban Sud, du Akkar et de la Bekaa Nord (Hermel) sont les plus touchées par l'extrême pauvreté (plus de 15% des ménages y vivent sous le seuil de la pauvreté absolue). Ce sont néanmoins aussi les régions les moins densément peuplées.

Les géographes insistent également sur l'extrême promiscuité de la richesse et de la pauvreté⁷⁸ qui ne rend simple aucune représentation de la répartition des richesses dans le pays. Dans l'agglomération du Grand Beyrouth, les inégalités sont frappantes. L'élite économique s'y concentre (près de la moitié des 10% des ménages aux revenus supérieurs), mais des quartiers de la capitale se caractérisent aussi par une importante pauvreté⁷⁹. Les fortes différences de revenus s'accompagnent également de remarquables inégalités en terme d'accès à l'emploi, d'accès à l'éducation (l'illettrisme est important dans les régions du Nord du pays (*Caza* du Akkar) et de l'extrême Sud) et d'accès aux services publics (réseau d'eau potable, d'assainissement, d'électricité, réseau sanitaire).

Les pouvoirs publics déplorent ce déficit de données ces dernières années et une série d'études récentes commencent à actualiser les données et à documenter quantitativement et qualitativement la réflexion sur l'état social du Liban⁸⁰. Certains regrettent que cette prolifération d'enquêtes ne se répercute que marginalement dans l'agenda public et sur la nature des réformes entreprises. Cela traduirait le « défaut d'une perspective globale et d'une volonté politique claire et précise en ce qui concerne les transformations sociales de la part de tous ceux qui se sont succédés au gouvernement »⁸¹.

Le recours à l'expertise internationale

L'essentiel des dispositifs réformistes mis en œuvre dans l'après-guerre s'appuient sur l'importation d'outils ou d'une expertise « internationale ». Ceci soulève deux problèmes relevés par plusieurs observateurs⁸² :

- D'une part, le *schéma top/down* de la trajectoire du projet de réforme ne laisse que peu de place aux mobilisations locales pour la réforme, quant bien même ces dernières trouvent souvent des relais et des ressources à l'échelle internationale. Ceci est le cas notamment dans les orientations de la politique économique libanaise, où l'appel international à l'ajustement structurel et à la libéralisation des secteurs, réaffirmé lors de Paris III, renforce les choix

⁷⁸ F. Debié, D. Pieter, 2003, *La paix et la crise : le Liban reconstruit ?*, Paris, PUF, p. 157 ; E. Verdeil, G. Faour et S. Velut, 2007, *op. cit.*, p. 138 et ss..

⁷⁹ E. Verdeil, G. Faour et S. Velut, 2007, *op. cit.* pp. 138-140.

⁸⁰ C'est en particulier le cas de l'enquête « *multi-purpose* » sur les conditions de vie des ménages menée en collaboration entre le ministère des Affaires sociales (MoSA) et le PNUD (1998, 2004).

⁸¹ K. Hamdan, 2007, « حول أزمة المواطنة الاجتماعية ونظام الطوائف في لبنان » « Au sujet de la crise de la "citoyenneté sociale" et du système confessionnel au Liban », paper for UNDP/CDR; *Toward the Citizen State نحو دولة المواطن* décembre, p. 4.

⁸² S. Nasr, 2004, « الإصلاحي الإداري بين التعجيز والتمكين » [« La réforme administrative entre impotence et renforcement »], in (عمل جماعي) *الدولة والتنمية والإصلاح الإداري في لبنان*, Beyrouth, LCPS, pp. 7-12.

opérés par les pouvoirs publics libanais au détriment de l'amélioration des services publics, du développement de biens collectifs, du partage des ressources, etc. Dans certains secteurs, l'expert international devient un acteur local à part entière, dotés d'importantes ressources mais déchargé de toute responsabilité directe/*accountability* vis-à-vis des citoyens libanais.

Il convient néanmoins de nuancer la portée des injonctions internationales. Ainsi en est-il du projet de décentralisation, annoncé par le Document d'entente nationale de Taëf : la réforme reste à ce jour lettre morte alors même que le Programme ART-GOLD du PNUD (appui aux réseaux territoriaux), le Programme ARAL (Assistance à la réhabilitation de l'administration libanaise) lancé par l'Union européenne au Liban dans les années 2000, les initiatives de l'USAID et de la Banque mondiale encourageaient le développement local et « l'amélioration de la gouvernance locale », etc.

- D'autre part, le recours à l'expertise internationale contribue à une *politique du projet plus qu'à une politique planifiée*, ou inscrite dans une vision générale de la réforme sociale. C'est au fond l'inverse de ce qu'avait été à une autre époque le document produit par la mission IRFED, lui-même alors discuté voire critiqué par des économistes libanais⁸³.

Souvent les diagnostics se succèdent ou se superposent, à partir de missions d'exploration sectorisées et menées à court terme. Les documents s'accumulent sans nécessairement prendre en compte la mémoire des productions antérieures. Ils sont produits dans le cadre d'organisations ou d'institutions dont les objectifs au Liban ne sont pas toujours explicités. Ils se soucient peu des résultats produits par leur intervention.

Un Parlement peu réformiste

Parallèlement au recours à l'expertise, et notamment à l'expertise internationale, le débat politique traitait la question de la réforme malgré les clivages parfois violents qui traversent la scène politique depuis 1990 et la polarise depuis 2005. Les programmes partisans restent peu explicites quant aux orientations politiques qu'ils défendent et aucun groupe politique ne se distingue par un discours réformiste.

Peu de débats de fond sur l'orientation des politiques publiques se sont non plus tenus au sein de l'enceinte parlementaire. Les députés sont avant tout les porte-parole de leurs électeurs, clientèle et circonscriptions locales, dont ils défendent les doléances à l'Assemblée. Ainsi, pour ce qui est des politiques de réformes, un passage en revue des décisions prises par les députés montre que ces derniers ont essentiellement :

- (1) *Validé des décisions prises par d'autres*, par la Troïka présidentielle - le Premier ministre, le président de la République, le président de l'Assemblée - ou indirectement par les autorités syriennes jusqu'en 2005 au moins. C'est le cas des trois élections présidentielles votées au Parlement mais concoctées hors de ses cadres, souvent au prix d'un amendement

⁸³ G. Corm, 1964, *Politique économique et planification au Liban 1954-1964*, Imprimerie universelle, Beyrouth.

constitutionnel allant à l'encontre même de l'esprit de la Constitution : la prolongation du mandat de E. Hraoui de 2 ans supplémentaires en 1996 ; l'élection de E. Lahoud, chef d'Etat major (et inéligible), en 1998 ; la prolongation de son mandat de 2004 à 2006 ; l'élection de M. Sleimane, chef d'Etat major (et inéligible), en 2008.

(2) *Ecarté ou négligé des projets de loi réformistes* tels que celui de l'adoption d'un statut personnel civil facultatif (1998-2000) ou celui de la réforme du système des retraites.

(3) *Vidé de leur contenu initial* les projets réformistes votés :

- C'est notamment le cas de la création du *Conseil constitutionnel*, en 1993, auquel est retiré d'emblée la prérogative « d'interpréter la Constitution » inscrite pourtant à l'origine dans le Document d'entente nationale.
- Il en est de même pour la création en 2000 du *Conseil économique et social*. Les tractations sur les nominations de ses membres, la méfiance quant à son rôle, même consultatif, et sa capacité à contraindre le fonctionnement du Parlement ou les projets de reconstruction économique du Premier ministre, ont dénaturé la représentation et les fonctions du CES. Dans une période de forte crise économique l'institution est marginalisée et quasi-absente du débat public.
- C'est aussi le cas des *lois électorales successives* : elles ne prennent pas en compte les orientations prévues par Taëf et soutenues par des associations pour la démocratisation de la vie politique. Depuis 1996, les militants associatifs ont porté cette cause notamment au sein de la LADE ou de la section Libanaise de Transparency International (LTA). Leur présence dans le processus électoral est régularisée, institutionnalisée et sert de relais à l'expertise internationale. Pour les élections de 2009, la LADE a préparé plusieurs milliers de volontaires pour couvrir l'observation des élections. L'un des « experts reconnus dans le domaine des élections »⁸⁴ de la Commission de supervision des élections (SCEC) est un ex-co-directeur exécutif de LTA. Et le ministre de l'Intérieur lui-même, Baroud, est l'un des fondateurs de la LADE et son secrétaire général en 2005.

Au gré de leurs activités, ces associations avait établi cette dernière décennie un cahier des charges pour la réforme électorale qui s'organise autour de deux volets : l'un relatif au type de scrutin, l'autre aux procédures et techniques de vote⁸⁵. Concernant le scrutin, les militants associatifs n'ont cessé de plaider depuis Taëf pour un ajustement des règles électorales à la nature consociative du système politique libanais : pour assurer la

⁸⁴ Article 12 du Chapitre 3 de la loi 25/2008.

⁸⁵ Pour une synthèse voir Nizar et Rana Saghieh, *اقتراحات من أجل الإصلاح الانتخابي في لبنان* [Propositions pour la réforme du système électoral au Liban,], Beyrouth, LADE, Sijalat al el Nahar, Dar el Nahar. Voir aussi Richard Chambers, *Electoral Reform Needs in Lebanon in the Light of the Recommendations of the 2005 EU Election Observation Mission*, Paper for the Foreign Affairs Committee of the European Parliament, 28 mai 2008.

représentation de toutes les forces politiques en lice dans des circonscriptions les plus mixtes et égalitaires possibles (en terme de communautés, de forces politiques et de prorata nombre de siège et nombre d'électeurs), ils se mobilisent pour un scrutin proportionnel et des circonscriptions larges. Ce sont deux leitmotivs majeurs. Ils revendiquent aussi l'abaissement de l'âge du vote de 21 à 18 ans, le droit de vote des très nombreux libanais à l'étranger et l'introduction d'une forme de quota pour la représentation des femmes. Au sujet des procédures électorales, leur liste d'exigences est également importante.

La Commission Boutros, nommée en 2005 par le Premier ministre Siniora et son Gouvernement d'entente nationale, pour rédiger un projet de loi réformateur, rassemblait sur une répartition communautaire, outre des représentants des grands patrons politiques, trois représentants de ces associations : Ziad Baroud, Paul Salem et Nawaf Salam, tous trois fondateurs et présidents successifs ou membres du comité exécutif de la LADE. Le projet de loi préparé par la Commission a repris l'essentiel cette plateforme, à trois exceptions ou nuances importantes près :

- D'une part, elle renonce à permettre le changement de lieux de vote ;
- D'autre part, elle propose un scrutin proportionnel pour les grandes circonscriptions et majoritaire pour les petites.
- Enfin, elle introduit un système complexe de quota de candidature pour les femmes (mais pas un quota de sièges réservés).

Mais la loi 25/2008, adoptée aux lendemains de Doha, n'a rien retenu ou presque de ces propositions, tant en matière de scrutins qu'en termes procéduraux. A la place de la Commission de contrôle indépendante prévue par la Commission Boutros, une « Commission de la supervision de la campagne électorale » est créée, pour un mandat réduit (essentiellement le contrôle de la couverture médiatique et des dépenses, dans un contexte où cela est quasiment impossible), et avec peu d'autonomie puisqu'elle est placée sous la tutelle du ministre de l'Intérieur qui peut la présider (sans participer au vote). Plane l'espoir qu'elle puisse être réformée « plus tard », mais les modalités de sa création ont créé un précédent : loin d'être une commission indépendante, elle est composée de membres désignés par les différents leaders politiques, selon le soucis de l'équilibre confessionnel, au détriment de critères de qualité ou de compétences.

Seuls des deals politiques à somme nulle ont permis l'adoption de deux décisions reportées aux élections suivantes : l'autorisation de vote des Libanais à l'étranger (Chapitre 10, de la loi électorale 25/2008, « vote des libanais non-résidents »⁸⁶) et le dépôt d'un projet de loi pour l'abaissement de l'âge de vote de 21 à 18 ans (déposée au Parlement le 19 mars 2009), sorte de compromis donnant-donnant entre représentants chrétiens et musulmans, les premiers espérant gonfler leur électorat avec la diaspora, les second pariant sur l'avantage que leur donne la pyramide démographique.

⁸⁶ Pour une version française de la loi électorale cf. <http://www.elections.gov.lb/Legal-Framework/Election-Law.aspx>.

Sur le papier donc, la loi de 2008 renonce au projet réformiste. Votée à l'unanimité, elle est néanmoins critiquée par l'ensemble de la classe politique et notamment ceux qui l'ont votée ou qui la mettent en œuvre. Le report de la réforme et le maintien du *statu quo* n'est pas nécessairement étonnant dans la mesure où la plateforme haute des revendications associative bouleverserait les principes de la vie politique.

La création d'organismes ou d'institutions ad hoc

Enfin, la réforme en pratique au Liban est souvent confiée à des organismes ou institutions créées *ad hoc*. Si elles reconnaissent, par le fait même de leur création, la mise sur agenda d'un problème public, elles contribuent à traiter de ces problèmes hors des institutions régulières du champ politique. La réforme se joue donc souvent dans des institutions dont l'action pourtant centrale, n'est pas ou guère contrôlée par le Parlement ou d'autre institution politique : le Conseil du Sud, créé en 1970 lorsque Israël commença ses incursions au Sud du pays, le Conseil pour le Développement et la Reconstruction (CDR), créé en 1977 et dans une optique différente, en 2005, la Commission nationale pour la loi électorale au Liban, appelée commission Boutros.

- Le premier, le *Conseil du Sud*, bénéficiant d'une large autonomie financière et administrative, a pour mission de prendre en charge la reconstruction des infrastructures, la réhabilitation des services publics et le développement des régions du Sud touchées par les conflits avec Israël. Il fut un instrument privilégié pour la milice puis le parti Amal, mené par N. Berri, pour se « greffer » sur l'Etat⁸⁷ et redistribuer des ressources publiques, voire l'aide internationale.

- Le *Conseil de Développement et de la Reconstruction*, quant à lui, est un organisme public central dans l'économie politique du Liban de l'après-guerre. Rattaché au Conseil des ministres, il a pour mission d'établir les plans et les programmes de reconstruction et de développement, mais aussi d'obtenir les financements nécessaires, d'en réaliser les objectifs et superviser leur exécution. Il centralise à ce titre l'essentiel des programmes nationaux en matière d'aide au développement, aux infrastructures et plus largement aux réformes entreprises. Il dispose de l'exclusivité de la gestion de tous les projets d'Etats financés par des prêts internationaux. Conformément à la loi libanaise, seuls des projets n'impliquant pas de financement importants peuvent en effet être réalisés par les municipalités ou organisations variées sans passer par les organismes du pouvoir central. Avec un mandat très ambigu et flou, les principaux programmes sociaux et de développement transitent donc par le CDR, qui tombe sous la responsabilité et la tutelle de R. Hariri dans les années 1990. Il est en effet doté d'une nouvelle administration en 1991, avec à sa tête un des plus proches collaborateurs de celui-ci, en dépit d'une opposition alors farouche de députés et personnalités. Tout au long de ces deux décennies, le CDR qui peut parfois faire office de *Shadow cabinet* est resté très étroitement lié au pôle politique constitué autour de R. Hariri.

⁸⁷ M. Harb, *Action publique et système politique pluricommunautaire : les mouvements politiques chiïtes dans le Liban de l'après-guerre*, Thèse de science politique, IEP, Aix-en-provence.

- La *commission Boutros* que l'on vient d'évoquer. Elle a été instituée en 2005, aux lendemains de l'attentat de l'ex- Premier ministre R. Hariri, du retrait de l'armée syrienne et du « printemps de l'indépendance », pour proposer un projet de loi électorale remplaçant celle qui avait fonctionné sous la tutelle syrienne, jusqu'en juin 2005. La création de cette commission, fut d'abord saluée comme la reconnaissance par les pouvoirs publics de la nécessité de réformer les pratiques électorales, mot d'ordre porté par les différentes campagnes civiles pour la démocratie des élections. Présidée par un ancien ministre des Affaires étrangères, elle est composée de 12 membres, choisis par le conseil des Ministres. Ces experts choisis pour leurs compétences juridiques, leur militantisme associatif, leurs connaissances de la sociologie politique, devaient contribuer à dépolitiser la discussion pour permettre à la réforme d'aboutir. Ils présentent leur projet de loi au même conseil des Ministres en juin 2006. Au final, l'outil qu'offrait la création de cette commission s'avère décevant en matière de réforme, comme on vient de le voir. En effet, d'une part, son projet de loi n'a pas été discuté au sein du conseil des Ministres ; d'autre part, la loi adoptée finalement en septembre 2008 par le Parlement libanais ne tient pas compte des réformes apportées par la commission. Ainsi, le dispositif mis en place, fortement médiatisé et porteur d'un projet réformiste d'ampleur n'engendre aucun résultat à la hauteur des ambitions affichées.

- On pourrait également citer dans le même ordre d'esprit la création d'une Commission nationale pour les femmes libanaises, créé en 1996, sur l'initiative des associations féministes. La commission, nommée par le Conseil des ministres, entérine *de facto* la reconnaissance d'une cause féministe et de la nécessité de mener des politiques en faveur de l'amélioration de la condition féminine. Mais elle ne mène aucune activité réformiste, est intimement liée aux pouvoirs exécutif et parlementaire (sa présidente est l'épouse du président de la République, Mme Lahoud, aujourd'hui Mme Sleimane ; sa vice-présidente est l'épouse du Président de l'Assemblée). Si les associations féministes avaient plaidé, aux lendemains de la conférence de Pékin, pour la création de cette institution, celle-ci pratiquement les écarte, ainsi que leurs revendications.

En somme, le projet réformiste des années 1960 – qu'il ne s'agit pas de surévaluer – s'était accompagné de la mise en place d'outils nouveaux, au service du développement du pays. L'administration chehabiste s'est en outre dotée d'une nouvelle bureaucratie de technocrates porteurs d'un projet de société. A l'inverse, dans les deux décennies de reconstruction, les outils promus sont soit les institutions du marché, soit des institutions *ad hoc* aux compétences mal définies et aux articulations problématiques avec les institutions de l'Etat, soit enfin une commission comme la commission Boutros qui enregistre le projet réformiste mais se voit dénuée de ressources pour le mener à terme.

CONCLUSION :

En conclusion donc, analyser les logiques de réforme dans le Liban de l'après guerre montrent trois logiques :

1- D'une part, les discours sur la réforme existent, ainsi que la construction de cause et de mouvements pour l'accompagner dans divers secteurs d'action publique.

2- D'autre part, les outils imaginés et mis au service de la réforme sont bien en deçà des objectifs affichés. Mieux, dans plusieurs cas, ils vont à l'encontre du projet, le vident de sens ou le cantonnent à des marges.

3- Enfin, ces trajectoires de la réforme au Liban mettent l'accent sur les interactions entre formation de l'Etat et réformes de l'action publique. Derrière l'aspect cosmétique des réformes cosmétiques, ce sont les ressorts du régime de Taëf qui sont sur la sellette. Moins que la faiblesse intrinsèque de l'Etat ou les logiques de prédatons qui entourent l'action publique au Liban, les aspects imprévus ou décevants qui prennent les réformes nous semblent tenir dans la mise à l'écart de l'Etat lui-même. Aux lendemains de la guerre, les réformes annoncées visaient à reconstruire l'Etat autour d'un nouveau pacte national : à l'épreuve des réformes, l'Etat et ses représentations se transforment, voire se renforcent. En ce sens, l'absence de réforme ces vingt dernières années nous semble s'expliquer en large part par le peu de considération porté à l'Etat libanais au cours de cette période. En ce sens, cette étude plaide pour ramener l'Etat dans l'analyse et dans les processus réformistes, l'Etat entendu non pas un *big Brother* omnipotent, autonome vis-à-vis de sa société, mais au contraire, comme une institution sociale et historique, portée par des intérêts sociaux et participant en retour, par des moyens plus ou moins coercitifs à la fabrication d'intérêts sociaux.