

PERPÉTUER LA DIVISION, AFFAIBLIR L'ÉTAT

La gestion de la diversité au Liban et en Irak

Le Liban et l'Irak ont été marqués par des crises intercommunautaires, politiques et économiques qui ont coûté des vies et menacé l'État. Cet article montre qu'une mauvaise gestion de la diversité est largement responsable de ces problèmes. L'article évalue deux composantes de la gestion de la diversité : le consociativisme confessionnel et le fédéralisme. L'évaluation procède par deux critères, soit l'effet de ces systèmes sur les tensions intercommunautaires et sur le fonctionnement efficace de l'État. Cet article établit que le fédéralisme irakien a un effet négatif sur les relations arabo-kurdes en raison d'une carence d'interdépendance. Il montre également que le confessionnalisme facilite l'instrumentalisation politique des tensions religieuses et maintient artificiellement la primauté des divisions confessionnelles. De plus, il engendre d'importantes paralysies politiques et encourage un clientélisme intracommunautaire qui effrite la santé financière de l'État. Enfin, en illuminant les fondations structurelles des crises connues par le Liban et l'Irak, cet article souligne que des réformes superflues ne parviendront pas à sauver les économies libanaise et irakienne et à alléger les tensions communautaires. Plutôt, de difficiles transformations du système seront ultimement essentielles.

Écrit par Maria Laura Chobadindequi

Révisé par Nour Mohsen



Le Liban comme l'Irak comptent une importante diversité religieuse politisée. Les deux pays tentent d'accommoder les différences religieuses par le consociativisme, un système politique « appliqué dans les sociétés profondément divisées visant à promouvoir la stabilité politique »¹, entre autres par un partage du pouvoir exécutif entre les communautés. De plus, l'Irak compte une diversité ethnique politisée ; l'État tente de concilier cette diversité par un système fédéral qui partage les pouvoirs constitutionnels entre le palier fédéral et les régions fédérées. Puisque de grandes divisions peuvent faire naître un conflit, une bonne gestion de la diversité est essentielle.

J'évaluerai la gestion de la diversité au Liban et en Irak à travers le consociativisme et le fédéralisme, et montrerai que celle-ci est un échec. Deux critères guideront mon évaluation. Pour être considérés efficaces en tant que mécanismes de gestion de la diversité, le consociativisme et le fédéralisme devraient (1) atténuer plutôt que stimuler les tensions intercommunautaires et (2) atteindre ce but sans faire obstacle au fonctionnement efficace de l'État.

Certes, l'échec irakien quant à la diversité est plus apparent : depuis 2005, des tensions intercommunautaires éclatent. Le pays a connu des guerres civiles, la montée de Daech et une tentative de sécession du Kurdistan en 2017.² Pour sa part, le Liban n'a pas connu de conflit intercommunautaire depuis 1989, lorsqu'une reconfiguration de la distribution de pouvoir entre les groupes religieux a mis fin à une guerre civile de 15 ans.³ Néanmoins, je montrerai qu'en Irak comme au Liban, les systèmes de gestion de la diversité en place exacerbent les tensions et nuisent à l'État.

En premier lieu, je détaillerai le consociativisme et le fédéralisme au Liban et en Irak. En deuxième lieu, j'évaluerai ces deux systèmes en fonction de mon premier critère : l'effet sur les tensions intercommunautaires. Je traiterai d'abord de la dimension ethnique en Irak, et montrerai pourquoi le fédéralisme irakien actuel ne parvient pas

à intégrer la population kurde. J'aborderai ensuite la dimension religieuse : j'expliquerai comment le consociativisme libanais limite la violence en affirmant une identité fondamentalement pluraliste de l'État et en représentant équitablement les communautés dominantes. J'expliquerai ensuite que l'Irak est privé de cet aspect positif du système à cause de facteurs historiques et du rapport démographique. Enfin, j'affirmerai que le consociativisme exacerbe les divisions interconfessionnelles dans les deux pays. En troisième lieu, j'évaluerai le consociativisme en fonction de mon second critère : l'effet sur le bon fonctionnement de l'État. Je montrerai alors que le consociativisme mène à une paralysie politique. Par la suite, j'aborderai le *muhāsasa*, une forme de clientélisme politique intracommunautaire qui découle du système consociatif et qui ruine la santé financière des États libanais et irakiens. Enfin, je conclurai que, malgré leurs importants défauts, ces systèmes ne risquent malheureusement pas d'être prochainement transformés.

La gestion de la diversité : le consociativisme et le fédéralisme

Le Liban compte une impressionnante diversité religieuse politisée. Officiellement, dix-huit groupes religieux sont reconnus. Parmi ceux-ci, trois sont numériquement supérieurs : les chrétiens maronites, qui représentent 22% de la population, et les musulmans sunnites et chiïtes, qui représentent chacun 28% de la population.⁴

Lorsque confrontée à une population divisée, aux identités politisées, une démocratie a « deux choix — l'intégration ou l'accommodation. »⁵ Le Liban a choisi d'accommoder la diversité par un système consociatif confessionnel, dans le cadre d'une démocratie parlementaire.⁶ Ce système institutionnalise la pluralité religieuse depuis l'indépendance du Liban en 1943, lorsqu'il a été stipulé que le président de la République doit toujours être maronite, le premier ministre, sunnite, et le président du Conseil des représentants, chiïte.⁷ Il a

aussi été décidé que les sièges parlementaires soient attribués par communauté religieuse ; depuis 1989, ils sont divisés de façon égale entre musulmans et chrétiens, et proportionnellement au sein de chacun de ces groupes.⁸

L'Irak accommode également sa diversité religieuse par un système consociatif au sein d'une démocratie parlementaire.⁹ Certes, 99% des Irakiens sont musulmans¹⁰ mais les divisions sunnites-chiïtes sont politisées. 60% des Irakiens sont chiïtes, alors que les Arabes sunnites représentent 20% de la population.¹¹ En Irak, le président est Kurde, le premier ministre est chiïte, et le président du Parlement, sunnite. Contrairement au Liban, la présidence irakienne est largement honorifique. De plus, la configuration n'est qu'informelle et volontaire,¹² alors qu'au Liban, la constitution accorde un certain poids juridique au partage religieux du pouvoir.

Alors que les divisions au Liban ne sont politisées que sur le plan religieux, l'Irak doit également composer avec des divisions ethniques. L'Irak est à majorité arabe. Cependant, le pays compte plusieurs minorités, la principale étant les Kurdes, qui représentent 20% de la population.¹³ L'identité kurde est depuis longtemps politisée, et les Kurdes ont mené de nombreuses luttes pour accroître leur autonomie et atteindre l'indépendance. Ainsi, « une incessante lutte armée pour l'autonomie kurde » a marqué la politique irakienne dès 1961 et jusqu'à l'invasion américaine.¹⁴ Dans le cadre de la guerre du Golfe, les États-Unis ont déclaré en 1991 une zone d'exclusion aérienne au nord de l'Irak : cette zone a accordé aux Kurdes un espace autonome au sein duquel se sont développées des institutions de type étatique.¹⁵ Face à l'autonomie et aux tendances sécessionnistes kurdes, Bagdad tente d'accommoder la diversité ethnique par le biais d'un système fédéral, au sein duquel le Kurdistan constitue une région autonome fédérée.¹⁶

Maintenant que j'ai explicité la gestion de la diversité au Liban et en Irak par le consociativisme et le fédéralisme, je me

penche sur l'efficacité et la viabilité de ces systèmes. Dans la prochaine section, je les évalue en fonction de leurs effets sur les relations intercommunautaires. J'analyse d'abord l'impact du fédéralisme irakien sur les relations arabo-kurdes, puis les conséquences du confessionnalisme sur les tensions interconfessionnelles au Liban et en Irak.

Les tensions intercommunautaires

Les tensions interethniques en Irak

Le bilan de l'Irak en matière de diversité ethnique est mitigé. D'une part, le fédéralisme est l'élément crucial permettant l'allégeance des Kurdes à l'État irakien. Au moment de bâtir les fondations constitutionnelles de l'Irak post-Husseïn, les Kurdes avaient déjà connu l'autonomie et une longue histoire de luttes : tout arrangement unitaire serait impossible. D'autre part, le fédéralisme irakien souffre d'une carence d'interdépendance entre les paliers fédéraux et régionaux qui motive l'indépendantisme kurde et qui, à long terme, voue l'Irak à l'échec.

Ainsi, le fédéralisme est d'abord parvenu à atténuer les visées séparatistes kurdes et à promouvoir la participation des kurdes au sein de l'État fédéral.¹⁷ Pendant quelques années, les politiciens kurdes ont clairement affirmé leur soutien envers un État irakien uni, et se sont abstenus de « mettre de l'avant des politiques promouvant la sécession. »¹⁸ Cette situation s'est transformée pendant le second mandat du premier ministre Nouri al-Maliki (2010-2014).¹⁹ Maliki a centralisé le pouvoir, exclu certains Kurdes du gouvernement fédéral et bafoué l'autonomie du Gouvernement régional du Kurdistan (GRK).²⁰ Ses actions ont augmenté la méfiance des Kurdes envers l'Irak et leur sentiment d'aliénation : en 2015-2016, seulement 6% des Kurdes indiquaient que leur groupe était « traité de façon juste par la société et le gouvernement. »²¹

Paradoxalement, Bagdad a alors empiété sur l'autonomie du GRK pour freiner des contrats indépendants de sa part

quant à ses ressources pétrolières, puisqu'ils « pourraient encourager l'indépendance du GRK. »²² Ce sont pourtant ces interventions qui ont réorienté les Kurdes vers la sécession.²³ La rupture avec l'État central irakien s'est ainsi cristallisée en septembre 2017, lorsque le GRK a tenu un référendum sur l'indépendance, motivé par ses victoires face à Daech, par son contrôle de la ville de Kirkouk et par l'attente erronée d'être soutenu par les pays occidentaux.²⁴ 92% des voix étaient en faveur de l'indépendance.²⁵

Le traitement que le gouvernement fédéral réserve au GRK depuis cette tentative de sécession risque d'encrever l'aliénation kurde. Effectivement, le gouvernement irakien a rapidement déployé ses troupes dans les territoires contestés occupés par les forces armées du GRK.²⁶ L'État fédéral a ainsi récupéré la région de Kirkouk et ses ressources pétrolières, longtemps sujet de discorde entre le fédéral et le GRK.²⁷ De plus, Bagdad a fermé le trafic aérien international au Kurdistan.²⁸ Pour mettre fin au blocus, Bagdad réclamait que le contrôle des aéroports internationaux du Kurdistan lui revienne, tout comme le contrôle des douanes et des tarifs douaniers. Le Kurdistan a acquiescé aux demandes en 2018, perdant ces acquis.²⁹

Évidemment, Bagdad profite de l'échec sécessionniste pour limiter l'autonomie kurde. Cette approche attise pourtant ce même rejet de l'État irakien qui a été stimulé par les actions de Maliki et qui a mené au référendum ; pour atténuer les ambitions indépendantistes, Bagdad devrait plutôt affirmer l'autonomie kurde, mais également instaurer des mesures incitatives pour la participation des Kurdes à l'État fédéral. En effet, respecter l'autonomie kurde est une condition *sine qua non* à la survie de l'État irakien, mais tout simplement réaffirmer cette autonomie risque de reconduire à une crise de sécession. En somme, même si le système fédéral et l'autonomie des Kurdes étaient respectés, le fédéralisme irakien tel qu'il a été établi par la constitution menacerait probablement à

nouveau l'intégrité territoriale du pays ou rehausserait les tensions.

Le « paradoxe du fédéralisme » s'applique au cas irakien. Certains auteurs affirment en effet que le fédéralisme apaise les tensions ; d'autres indiquent qu'il facilite la sécession.³⁰ Ces deux résultats contradictoires découlent des mécanismes mêmes du fédéralisme : en accordant une autonomie régionale, le fédéralisme diminue les tensions et le désir d'indépendance, mais en perfectionnant des paliers régionaux de pouvoir, le fédéralisme accorde aux régions les outils nécessaires à l'obtention d'un pays.³¹ Le fédéralisme est donc caractérisé par une tension entre unité et éclatement.

Les régions fédérées irakiennes jouissent d'une exceptionnelle autonomie : la constitution définit un « gouvernement fédéral exceptionnellement limité. »³² Le Gouvernement régional du Kurdistan (GRK) se comporte comme s'il était un État indépendant, et possède entre autres une structure gouvernementale, un drapeau, un hymne national et ses propres forces armées.³³ Ainsi, le cadre constitutionnel fédéral irakien aggrave les effets sécessionnistes du paradoxe du fédéralisme, puisqu'il néglige l'importance de l'interdépendance pour le bon fonctionnement du système. Effectivement, malgré la centralisation opérée par Maliki, l'Irak « se distingue [...] par un déséquilibre entre une autonomie vaste et une interdépendance plutôt inexistante. »³⁴

Pourtant, la pérennité d'un système fédéral dépend de sa capacité à combiner autonomie et interdépendance. Alors que la ferveur indépendantiste a historiquement existé chez les Kurdes, le palier fédéral est trop faible pour être attrayant à long terme. Le référendum de 2017 a échoué, mais principalement en raison du manque d'appui international et de manigances politiques entre les partis kurdes. Dans des conditions plus favorables, un référendum pourra être tenté à nouveau, et il risque soit de désintégrer les frontières irakiennes, soit d'alimenter un violent conflit. Pour diminuer

les chances d'une future sécession, l'État fédéral doit atteindre un équilibre délicat : en premier lieu, il doit respecter l'autonomie des Kurdes et ainsi alléger les tensions présentement vives. Puis, une fois ces tensions apaisées, il doit modifier son arrangement constitutionnel pour augmenter l'intérêt kurde à demeurer dans la fédération.

Ainsi, par un système fédéral, l'Irak réussit partiellement à soulager les tensions entre les Kurdes et Bagdad. Cependant, la gestion de la diversité ethnique demeure dans l'ensemble un échec : d'abord, le système fédéral comporte un important défaut, une carence d'interdépendance, qui compromet la viabilité de l'État. Puis, l'exclusion engendrée par le gouvernement Maliki et après le référendum ravive chez les Kurdes un ressentiment envers le gouvernement central.

Les tensions interconfessionnelles au Liban et en Irak

Je me tourne maintenant vers l'impact du consociativisme confessionnel sur les tensions entre communautés religieuses au Liban et en Irak.

Au Liban, la division sectaire de la population est une institution historique.³⁵ D'une part, le double caïmacan ottoman et le moutassarifat du Mont-Liban, entités politiques ancêtres du Liban moderne, ont connu des configurations politiques en fonction de l'appartenance religieuse.³⁶ D'autre part, le Liban a historiquement été un « refuge de communautés confessionnelles chassées d'ailleurs. »³⁷ Ainsi, le consociativisme confessionnel accorde « à l'histoire du Liban une continuité mythique. »³⁸ L'expérience de la cohabitation intercommunautaire est donc au cœur de l'identité nationale libanaise ; pour cette raison, « le consociativisme a permis [...] une certaine identité libanaise unifiée. »³⁹ En raison de cette continuité historique mythique et de la répartition plutôt équitable des postes politiques depuis 1989, le confessionnalisme établit l'État libanais comme étant profondément pluraliste. L'État est fondamentale-

ment perçu comme n'appartenant à aucune communauté en particulier, mais comme étant lieu de négociation entre les groupes. Les communautés ne se sentent donc pas aliénées.

Même pendant la guerre civile de 1975-1990, « sauf de rares exceptions, les communautés libanaises [...] n'ont jamais formulé de désirs séparatistes. »⁴⁰ Ceci montre le sentiment d'appartenance des communautés à l'entité politique libanaise. Plutôt que de rejeter le Liban, des communautés s'opposaient au partage inéquitable de pouvoir qui permettait aux maronites de dominer, et luttaient donc « pour plus de pouvoir au sein de l'état existant. »⁴¹ Tant que la division de pouvoir actuelle est considérée légitime, le risque de violence existe, mais est plutôt mince : l'identité pluraliste de l'État et la représentation politique garantie par le système favorisent la paix.⁴²

Cependant, cette légitimité dépend du fragile équilibre démographique existant entre les communautés. Effectivement, les 18 groupes religieux reconnus sont en situation minoritaire. Pour l'instant, la politisation des différences chiïtes-sunnites maintient un clivage intracommunautaire qui efface tout rapport de majorité-minorité entre chrétiens et musulmans.⁴³ Si un groupe devenait majoritaire, soit par changement démographique ou par une ré-imagination de l'identité, il rejetterait probablement le partage du pouvoir établi, et les risques de conflit seraient plus élevés. Ce système est donc peu viable à long terme : il est fondé sur un équilibre qui ne peut être éternellement maintenu. De plus, ces effets positifs du consociativisme sont éclipsés par ses importantes conséquences négatives, qui sont détaillées plus bas.

Pourquoi le confessionnalisme irakien ne parvient-il pas à pareillement promouvoir un équilibre fragile entre les communautés et, ainsi, à éviter le conflit ? D'abord, en Irak, il ne s'agit pas dans un mythe historique qui définit l'État comme étant pluraliste. Puis, le rapport démographique est tout autre : comme un groupe est

clairement majoritaire, il ne suffit pas à projeter une image pluraliste de l'État. Les communautés religieuses n'ont donc pas toutes développé un sentiment d'appartenance : en Irak, le confessionnalisme a porté l'État à afficher une identité spécifiquement chiite qui exacerbe l'aliénation sunnite, contribuant à la violence.⁴⁴

Jusqu'en 2003, la minorité sunnite arabe dominait l'État irakien.⁴⁵ Le régime de Hussein a réprimé et marginalisé de nombreux chiïtes ; ceux-ci ont donc perçu la chute de Hussein comme l'opportunité d'exercer enfin leur droit légitime à la gouvernance en tant que majorité. En conséquence, le gouvernement irakien post-2003 a affiché un « nationalisme d'État fortement chiïte. »⁴⁶ L'élite chiïte s'est approprié l'État, entre autres par la *de-baathification*, qui fut imposée par les États-Unis⁴⁷ mais « implémentée avec rigueur par les élites irakiennes après 2004 »,⁴⁸ et qui a purgé la fonction publique des anciens cadres du parti baathiste. Comme la majorité d'entre eux étaient sunnites, ces mesures ont aggravé l'aliénation de cette communauté et son rejet du nouvel État irakien.

La marginalisation des sunnites s'est aussi accrue pendant le second mandat du premier ministre Maliki (2010-2014), puisque celui-ci a centralisé le pouvoir et exclu des sunnites de l'administration publique.⁴⁹ Ces processus d'exclusion, jumelés à la création d'un État confessionnel, ont ainsi « créé les conditions pour la radicalisation. »⁵⁰ Ainsi, en Irak, la confessionnalisation de la politique n'a mené à aucune paix, mais a plutôt semé les germes de la violence, qui a explosé lors des guerres civiles. La montée de Daech a ainsi représenté ainsi un rejet extrême de la nouvelle identité chiïte de l'État et « de l'État-nation irakien »⁵¹ par des groupes sunnites.

Au Liban, les identités religieuses étaient politiquement saillantes avant même l'établissement de la République libanaise. Le système politique s'est donc adapté au contexte social. Toutefois, en institutionnalisant la pluralité religieuse, le confessionnalisme perpétue artificiellement l'importance

des divisions religieuses, et encourage les groupes à être en compétition pour promouvoir leur supériorité.⁵² En Irak, le système ne fait pas que perpétuer des divisions : en grande partie, il les crée. Certes, l'identité chiïte avait été partiellement politisée par la répression du régime baathiste. Ce niveau de politisation était toutefois bien inférieur à celui connu maintenant. Puis, ce n'est qu'après le renversement de Hussein en 2003 que les Arabes sunnites d'Irak ont véritablement développé une conscience communautaire.⁵³

Bien que l'élite politique baathiste était largement sunnite, elle n'était pas liée par une logique sectaire. Le parti Baath prônait le nationalisme arabe, et c'est donc « le panarabisme laïque et nationaliste qui liait l'élite politique sunnite. »⁵⁴ La chute de Hussein a constitué un éveil identitaire sunnite : « nous nous sommes réveillés un jour [...] et avons soudainement découvert que nous étions tous sunnites », a partagé un politicien irakien.⁵⁵ L'identité irakienne sunnite s'est donc principalement bâtie en réaction à une affirmation identitaire chiïte, dans un sentiment de marginalisation et d'aliénation.⁵⁶

L'organisation politique communautaire de l'Irak post-2003 n'était donc pas inévitable. Elle a plutôt été cimentée par le comportement de certains politiciens chiïtes et par les décisions de l'Autorité provisoire de la coalition (APC). L'APC a entre autres nommé les membres du Conseil intérimaire du gouvernement irakien de façon à refléter le supposé poids démographique des groupes religieux et ethniques. Cette décision a arbitrairement accordé prééminence aux identités communautaires et a ainsi « politisé l'identité de groupe à un niveau sans précédent. »⁵⁷ Depuis, la confessionnalisation de la politique irakienne n'a fait qu'effriter l'unité nationale.⁵⁸

Ultimement, en Irak comme au Liban, cette création et ce maintien d'un fractionnement religieux, puis son incorporation au sein de la politique, augmentent les risques de conflits intercommunautaires.

D'une part, toute compétition politique prend des dimensions sectaires. D'autre part, les politiciens peuvent facilement mobiliser des craintes communautaires pour leur propre intérêt politique.

Ainsi, au Liban, les politiciens stimulent intentionnellement les peurs intercommunautaires pour « détourner l'attention du public des problèmes de corruption ou de l'échec de développer des politiques sociales et économiques viables. »⁵⁹ Par exemple, le Hezbollah a récemment profité de la fondation religieuse du système pour taire les revendications anti-corruption de ses supporteurs, majoritairement chiïtes. Un mouvement de manifestations antisystème, qui a débuté fin 2019, impliquait au départ tous les groupes religieux. Rapidement, le Hezbollah a employé une rhétorique sectaire, affirmant que les manifestations étaient un complot visant à « affaiblir les Libanais chiïtes », ce qui a diminué de façon significative la mobilisation dans les régions chiïtes.⁶⁰

Les politiciens irakiens emploient également ces techniques. En 2015, l'Irak a connu d'importantes manifestations antisystème. Le premier ministre Maliki a alors tenté d'instrumentaliser les craintes chiïtes en affirmant que les manifestants étaient des baathistes.⁶¹ Comme les termes « baathiste » et « sunnite » sont incroyablement associés dans le discours populaire, Maliki souhaitait ainsi fractionner toute alliance interreligieuse. Une telle instrumentalisation de la diversité a plus de chance d'être efficace dans un environnement politique confessionnel, car les « acteurs et événements importants échappent [alors] rarement aux étiquettes sectaires. »⁶² En Irak, ces manipulations politiques ont alimenté d'importantes violences interconfessionnelles.

En somme, le fédéralisme, par sa carence d'interdépendance, échoue à intégrer les Kurdes, et les formes de consociativisme

irakien et libanais exacerbent les tensions interconfessionnelles. Je vais maintenant examiner le consociativisme en fonction de mon deuxième critère d'évaluation, les conséquences sur le fonctionnement de l'État.

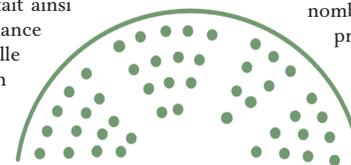
Le fonctionnement efficace de l'État

Au Liban comme en Irak, le consociativisme nuit au fonctionnement efficace de l'état. En effet, je montrerai qu'il provoque une paralysie politique qui s'avère catastrophique en période de crise. Je montrerai également que ce système encourage un clientélisme politique intracommunautaire, le *muhasasa*, qui alourdit l'État et provoque un gaspillage des ressources financières.

La paralysie politique

Le système politique libanais dépend du respect du partage confessionnel du pouvoir et exige une répartition égale des postes ministériels. Ces contraintes limitent de façon significative la bonne gouvernance en affligeant l'État d'une immobilisation politique chronique, particulièrement apparente lors de la formation des gouvernements.⁶³ En 2019, former le cabinet des ministres a pris neuf mois. Puisque la coalition menée par les partis chiïtes Hezbollah et Amal avait remporté le plus grand nombre de sièges, mais que le premier ministre doit être sunnite, les négociations ont pris énormément de temps.⁶⁴ En fait, chaque élection parlementaire paralyse le gouvernement pendant de longs mois. En 2009, cinq mois ont été nécessaires pour former un cabinet ; en 2013, dix mois ont été nécessaires.⁶⁵

Puis, le système est particulièrement immobilisé lors des moments de tensions intercommunautaires ; pourtant, c'est à ces moments qu'une bonne gestion politique est cruciale. Par exemple, la guerre



civile syrienne a accentué les tensions entre chiïtes et sunnites.⁶⁶ Ces désaccords ont retenti dans la sphère politique. Ainsi, de mai 2014 à octobre 2016, les députés libanais n'ont pu s'entendre pour choisir un président : le Parlement a pourtant tenté 46 fois d'élire un chef d'État.⁶⁷

Les dysfonctionnements chroniques causés par le confessionnalisme politique s'avèrent particulièrement problématiques en temps de crise. Le gouvernement libanais fait face à une crise économique d'ampleur inédite. La situation a été aggravée en 2020 par la pandémie de la COVID-19 et par l'explosion du port de Beyrouth, qui a engendré 6 à 8 milliards de dollars de pertes et de dommages,⁶⁸ ce qui représente plus de 40% du PIB nominal projeté pour 2020 par le FMI.⁶⁹ Le pays est maintenant plongé dans une crise de la dette et son économie est détruite.⁷⁰ En mai 2020, plus de 55% de la population se retrouvait sous le seuil de pauvreté. La crise économique a des répercussions sur la gestion de la crise sanitaire de la COVID-19 : le gouvernement ne peut « accorder aux hôpitaux privés et publics les fonds qu'il leur doit » et ceux-ci manquent donc de matériel essentiel, incluant des masques et des gants.⁷¹

De l'aide financière internationale est donc attendue avec impatience par la population. Cependant, cette aide est conditionnelle à l'adoption d'un plan de réformes approuvé par le FMI, mais les divisions entre camps politiques confessionnels perdurent et provoquent une « impasse politique qui a jusqu'ici empêché les réformes. »⁷² Mustapha Adib, désigné premier ministre le 31 août, était chargé de former un nouveau cabinet d'experts qui permettrait au Liban de sortir de la crise. Il a échoué :⁷³ des représentants des partis chiïtes et chrétiens ont bloqué ses propositions, indiquant que les ministres doivent être choisis par des représentants de tous les groupes religieux.⁷⁴ Saad Hariri, qui a déjà été premier ministre du pays de 2009 à 2011 puis de 2016 à janvier 2020, a de nouveau été chargé de former un gouvernement le 22 octobre 2020.⁷⁵ Près de cinq mois

plus tard, il n'y est toujours pas parvenu.⁷⁶ Pendant ce temps, l'économie libanaise s'enfonce. Mais dans un système qui dépend d'un partage intercommunautaire, l'équilibre confessionnel prend préséance même pendant une crise qui pourrait mener à la disparition du pays.

Cette paralysie politique est reproduite en Irak. Par exemple, en 2010, plus de 9 mois ont été nécessaires pour parvenir à former un cabinet ;⁷⁷ en 2019, « une importante impasse [a empêché] le parlement d'approuver tous les postes ministériels. »⁷⁸

Le muhasasa

Le consociativisme confessionnel encourage aussi le développement de vastes réseaux de clientélisme politique basés sur l'appartenance religieuse. Ce clientélisme intracommunautaire, souvent désigné par l'appellation *muhasasa*,⁷⁹ s'exprime grandement par l'octroi de postes dans la fonction publique.

Au Liban, la constitution stipule que les plus hauts postes de la fonction publique, de la magistrature, des forces de sécurité et des agences publiques et semi-privées doivent être partagés également entre musulmans et chrétiens.⁸⁰ Dans les faits, le *muhasasa* domine « tous les coins et recoins de la bureaucratie d'État. »⁸¹ Les politiciens libanais aiment affirmer que sans ces pratiques clientélistes, l'équilibre intercommunautaire s'effondrerait, entraînant avec lui toute possibilité de cohabitation.⁸² Dans les faits, ce système contribue plutôt à ruiner l'État.

Puisque les politiciens et fonctionnaires allouent les postes de sorte à assurer le contrôle de leur communauté sur l'État, le secteur public ne cesse de croître inutilement, même si l'économie libanaise va de mal en pis. Les dépenses croissantes en salaires et la lourdeur du système, en rendant l'État inefficace, augmentent la facture et forcent l'État à emprunter des fonds.⁸³ Ainsi, le *muhasasa* a contribué à la catastrophique situation économique du pays.

Puis, comme l'affiliation confession-

nelle est le critère suprême dans l'allocation des postes, les qualifications des candidats sont reléguées au second plan.⁸⁴ L'incompétence et la lourdeur étatique mènent à une mauvaise gestion des services, précipitant des catastrophes. Ainsi, l'explosion de Beyrouth a constitué le point culminant « d'années d'incompétence, de dysfonctionnement et de corruption. »⁸⁵

Le phénomène est semblable en Irak. Depuis 2003, la fonction publique est en expansion. Par exemple, de 2007 à 2012, plus de 750 000 nouveaux emplois ont été créés : 80% de ceux-ci étaient dans le secteur public.⁸⁶ Dès 2011, 60% des tous les emplois à temps plein étaient dans le secteur public.⁸⁷ Comme au Liban, plusieurs de ces employés « n'ont pas l'éducation et l'expérience requises »⁸⁸ pour les postes. L'inefficacité qui découle de ce fait contribue à faire grimper les frais.

L'Irak est un pays rentier, qui tire plus de 90% des recettes publiques du pétrole.⁸⁹ Lorsque le prix du pétrole est suffisamment élevé, l'Irak parvient à payer la facture. Mais lorsqu'il baisse, le gouvernement doit emprunter des fonds. Dès la fin de 2020, les recettes mensuelles du gouvernement ne représentaient que 50% de ses dépenses. L'Irak risque donc « un effondrement macro-budgétaire – potentiellement dans l'année. »⁹⁰ Puis, même lorsque le prix du pétrole est élevé, le *muhasasa* constitue un gaspillage qui limite la capacité d'investissement de l'État. Ainsi, dans les deux pays, la gestion de la diversité à travers le *muhasasa* génère un État inefficace et financièrement faible.

Conclusion : Quel futur pour l'Irak et le Liban ?

Enfin, j'ai évalué la gestion de la diversité ethnique et religieuse au Liban et en Irak en fonction de deux critères, l'impact sur les tensions intercommunautaires et sur le fonctionnement de l'État. J'en conclus que la gestion de la diversité par le consociativisme dans les deux pays, et par le fédéralisme en Irak, est globalement défailante. En Irak, le confessionnalisme a mené à la

projection d'une identité chiite par l'État, provoquant l'aliénation des autres communautés, surtout des Arabes sunnites. Au Liban, le confessionnalisme perpétue un mythe historique formant la base d'une identité nationale, mais il exacerbe surtout les tensions, entre autres en facilitant l'instrumentalisation politique des peurs communautaires. Dans les deux cas, ce système cause une paralysie politique qui accentue les crises et encourage le *muhasasa*, qui obscurcit le fonctionnement efficace de l'État.

Quant aux relations arabo-kurdes en Irak, le fédéralisme a un certain avantage, puisqu'il accorde au Kurdistan l'autonomie essentielle au maintien de l'intégrité territoriale irakienne. Toutefois, le non-respect de cette autonomie par le gouvernement Maliki et le traitement du GRK post-2017 ont grandement attisé l'aliénation des Kurdes. De plus, la structure fédérale néglige l'interdépendance, fournissant aux Kurdes peu d'incitatifs pour demeurer dans la fédération à long terme.

Le Liban a besoin de réformes pour éviter la faillite, et l'Irak se dirige vers une crise fiscale. De surcroît, les deux pays font face depuis octobre 2019 à des mobilisations populaires d'ampleur, qui dénoncent principalement la corruption, l'élite politique et le chômage, et qui appellent à la fin du confessionnalisme.⁹¹ Néanmoins, les probabilités de réformes substantielles sont minces.

Au Liban, les inlassables négociations entre les partis politiques demeurent infructueuses. Le retour du premier ministre Hariri, représentant parfait de l'establishment, signale le manque de volonté de l'élite politique à mettre en place les réformes nécessaires. Puis, la pandémie de la COVID-19 et l'économie occupent aujourd'hui plus les esprits que d'éventuelles réformes politiques. Bien que des transformations substantielles soient nécessaires pour mettre véritablement fin aux problèmes économiques structurels du pays, pour le moment, des réformes superficielles qui demeurent ancrées dans le cadre

confessionnel actuel sont plus plausibles.

Pareillement, la classe politique irakienne est peu motivée à présenter des formes substantielles. De plus, la majorité des mobilisations populaires ont jusqu'à présent lieu en zones chiïtes.⁹² Si les partis représentant la majorité chiïte agissaient pour satisfaire aux demandes de leurs supporters, ils risqueraient l'opposition des sunnites et des Kurdes. Les partis chiïtes n'ont pas intérêt à prendre une telle décision alors que des groupes extrémistes comme Daech, qui savent exploiter l'aliénation sunnite, sont encore actifs,⁹³ et que les pays occidentaux retirent leurs troupes pour des raisons politiques ou liées à la COVID, rendant l'Irak vulnérable.⁹⁴ Ainsi, aucun parti – chiïte, sunnite ou kurde – ne risque de démanteler le système prochainement. Plutôt, le gouvernement et le parlement continueront de proposer des réformes superflues,⁹⁵ en espérant que les mobilisations s'essoufflent.

Ainsi, à court terme, les systèmes libanais et irakien demeureront inchangés. Mais comme l'a montré cet article, leurs défauts sont trop importants : à long terme, le confessionnalisme politique et le fédéralisme irakien semblent voués à l'éclatement.

Endnotes

- 1 Eduardo Wassim Aboultaif, "Revisiting the semi-consociational model: Democratic failure in prewar Lebanon and post-invasion Iraq," *International Political Science Review* 41, n°1 (2020): 109.
- 2 Petros Petrikkos, "Building Bridges in Divided Societies: Consociationalism and Centripetalism in Lebanon and Iraq," *Federal Governance* 15, n°2 (2019): 20; Joanne McEvoy et Eduardo Wassim Aboultaif, "Power-Sharing Challenges: From Weak Adoptability to Dysfunction in Iraq," *Ethnopolitics* (2020): 5.
- 3 Petrikkos, "Building Bridges," 20.
- 4 Muhammad A. Faour, "Religion, Demography, and Politics in Lebanon," *Middle Eastern Studies* 43, n°6 (2007): 919. Ces statistiques sont des estimations, puisque aucun recensement n'a eu lieu au Liban depuis 1932.
- 5 John McGarry et Brendan O'Leary, "Iraq's Constitution of 2005: Liberal consociation as political prescription," *International Journal of Constitutional Law* 5, n°4 (2007): 670.
- 6 Adham Saouli, "Sectarianism and Political Order in Iraq and Lebanon," *Studies in Ethnicity and Nationalism* 19, n°1 (2019): 80.
- 7 Petrikkos, "Building Bridges," 20-23.
- 8 Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor, "International Religious Freedom Report for 2017: Lebanon," United States Department of State, consulté le 20 novembre 2020, <https://www.state.gov/reports/2017-report-on-international-religious-freedom/lebanon/>. Cet arrangement inclut les druzes et les alaouites dans l'allocation de sièges musulmans.
- 9 Yasir Kuoti, "Exclusion and violence in post-2003 Iraq," *Journal of International Affairs* 69, n°2 (2016): 20.
- 10 Central Intelligence Agency, "Middle East and North Africa, religious affiliation by country," consulté le 20 novembre 2020, https://www.cia.gov/the-world-factbook/static/9ce141893261dddace924638c8f62d79/Middle_East_Religion_graphic_FINAL_WFB_2015-12.pdf.
- 11 Abbass Alkhafaji, "Iraq and the Limit of Freedom," *American Behavioral Scientist* 49, n°4 (2005): 601. La plupart des chiïtes sont arabes. Les Kurdes, qui seront discutés plus bas, sont majoritairement sunnites. Cependant, le clivage sunnite-chiïte est davantage politisé chez les Arabes que chez les autres groupes ethniques. Ainsi, chaque fois que je réfère aux « sunnites » dans ce texte, je réfère principalement aux Arabes sunnites.
- 12 Matthijs Bogaards, "Iraq's Constitution of 2005: The Case Against Consociationalism 'Light'," *Ethnopolitics* (2019): 3-5.
- 13 Alkhafaji, "Iraq and the Limit of Freedom," 601.
- 14 Burak Bilgehan Özpek, "Democracy or Partition: Future Scenarios for the Kurds of Iraq," *Insight Turkey* 14, n°3 (2012): 127.
- 15 Lawrence M. Anderson, "Theorizing Federalism in Iraq," *Regional & Federal Studies* 17, n°2 (2007): 167.
- 16 "Iraq's Constitution of 2005," consulté le 20 novembre 2020, https://www.constituteproject.org/constitution/Iraq_2005.pdf?lang=en.
- 17 Özpek, "Democracy or Partition," 128.
- 18 Özpek, "Democracy or Partition," 132.
- 19 McEvoy et Aboultaif, "Power-Sharing Challenges," 11.
- 20 Özpek, "Democracy or Partition," 134.
- 21 Mieczyslaw P. Boduszynski, "Iraq's Year of Rage," *Journal of Democracy* 27, n°4 (2016): 122.
- 22 Özpek, "Democracy or Partition," 135.
- 23 Özpek, "Democracy or Partition," 136.
- 24 Joost Hiltermann et Maria Fantappie, "Twilight of the Kurds," *Foreign Policy*, n°227 (2018): 42-43.
- 25 "Iraqi Kurds decisively back independence in referendum," *BBC*, 27 septembre 2017, <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-41419633>.

- 26 Hiltermann et Fantappie, "Twilight of the Kurds," 42-43. La plupart de ces territoires étaient occupés depuis 2014 en raison de la lutte contre Daech.
- 27 Michael M. Gunter, "Arab-Kurdish Relations and the Future of Iraq," *Third World Quarterly* 32, n° 9 (2011): 1629-1631.
- 28 "Bagdad paralyse les aéroports internationaux au Kurdistan," *Radio-Canada*, 29 septembre 2017, <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1058715/irak-kurde-referendum-independance-turquie-petrole-suspension-vol-aeroport>.
- 29 "Les aéroports du Kurdistan irakien rouvrent sous le contrôle de Bagdad," *France 24*, 13 mars 2018, <https://www.france24.com/fr/20180313-aerports-kurdistan-irakien-rouvrent-sous-contrôle-bagdad>.
- 30 Pour un survol de la littérature à ce sujet, voir Anderson, "Theorizing Federalism," 161-165.
- 31 Anderson, "Theorizing Federalism," 161.
- 32 Brendan O'Leary, *How to get out of Iraq with integrity*, (Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2009), 118.
- 33 Nevzat Soguk, "With/Out a State, Kurds Rising: The Un/Styled Foreign Policy and the Rise of the Kurdish Regional Government in Iraq," *Globalizations* 12, n°6 (2015): 958. 957-968.
- 34 Bogaards, "Iraq's Constitution of 2005," 8.
- 35 Saouli, "Sectarianism and Political Order," 73-74.
- 36 Bassel F. Salloukh et al., *Politics of Sectarianism in Postwar Lebanon* (London: Pluto Press, 2015), 13-14.
- 37 Gaby Hsab, "Confrontations politiques et allégeances confessionnelles : le cas du Liban," *Hermès, La Revue* 2, n°51 (2008) : 120.
- 38 Hsab, "Confrontations politiques," 121.
- 39 Petrikkos, "Building Bridges," 29.
- 40 Mario Apostolov, "Lebanon: Constitutive Communities or Minorities?" *Religious minorities, nation states, and security* (Aldershot: Ashgate Publishing Limited, 2001), 101.
- 41 Apostolov, "Lebanon: Constitutive Communities," 101. Italiques ajoutés.
- 42 Saouli, "Sectarianism and Political Order," 83.
- 43 Saouli, "Sectarianism and Political Order," 80.
- 44 Fanar Haddad, "Shia-Centric State Building and Sunni Rejection in Post-2003 Iraq," *Carnegie Endowment for International Peace* (2016): 5. https://carnegieendowment.org/files/CP261_Haddad_Shia_Final.pdf.
- 45 Saouli, "Sectarianism and Political Order," 70.
- 46 Fanar Haddad, *Sectarianism in Iraq: Antagonistic Visions of Unity*, (New York: Oxford University Press, 2011), 145.
- 47 McEvoy et Aboultaif, "Power-Sharing Challenges," 3.
- 48 Boduszynski, "Iraq's Year of Rage," 114.
- 49 Özpek, "Democracy or Partition," 128-134.
- 50 Saouli, "Sectarianism and Political Order," 81.
- 51 Haddad, "Shia-Centric State Building," 17.
- 52 Abdalhadi Alijla, "Between inequality and sectarianism: who destroys generalised trust? The case of Lebanon," *International Social Science Journal* 66, n° 219-220 (2016): 178.
- 53 Haddad, "Shia-Centric State Building," 16.
- 54 Saouli, "Sectarianism and Political Order," 72.
- 55 "Make or Break: Iraq's Sunnis and the State," *International Crisis Group*, 14 août 2013, <https://www.crisisgroup.org/middle-east-north-africa/gulf-and-arabian-peninsula/iraq/make-or-break-iraq-s-sunnis-and-state>.
- 56 Haddad, *Sectarianism in Iraq*, 167.
- 57 Haddad, *Sectarianism in Iraq*, 151.
- 58 Petrikkos, "Building Bridges," 21.
- 59 Saouli, "Sectarianism and Political Order," 75.
- 60 "Pulling Lebanon out of the Pit," *International Crisis Group*, 8 juin 2020, <https://www.crisisgroup.org/middle-east-north-africa/eastern-mediterranean/lebanon/214-pulling-lebanon-out-pit>.
- 61 Boduszynski, "Iraq's Year of Rage," 118.
- 62 Haddad, "Shia-Centric State Building," 4.
- 63 "Lebanon announces government after months of deadlock," *Al Jazeera*, 31 janvier 2019, <https://www.aljazeera.com/news/2019/1/31/lebanon-announces-government-after-months-of-deadlock>; Petrikkos, "Building Bridges," 27.
- 64 Petrikkos, "Building Bridges," 24.
- 65 "Lebanon announces government," *Al Jazeera*.
- 66 Saouli, "Sectarianism and Political Order," 82.
- 67 "Lebanon: Michel Aoun elected president, ending two-year stalemate," *BBC*, 31 octobre 2016, <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-37821597>.
- 68 Groupe de la Banque Mondiale, Union européenne au Liban et Nations Unies, "Évaluation rapide des dommages et des besoins à Beyrouth," août 2020, 20, <http://documents1.worldbank.org/curated/en/269891598854114103/pdf/Beirut-Rapid-Damage-and-Needs-Assessment.pdf>.
- 69 "Le PIB libanais subira la même contraction qu'au Venezuela en 2020, selon le FMI," *L'Orient-Le Jour*, 20 octobre 2020, <https://www.lorientlejour.com/article/1237255/le-pib-libanais-subira-la-meme-contraction-quau-venezuela-en-2020-selon-le-fmi.html>.
- 70 Flavie Holzinger et al., "Le Liban, un pays en banqueroute," *Le Monde*, 26 juin 2020, https://www.lemonde.fr/international/article/2020/06/26/le-liban-un-pays-en-banqueroute_6044321_3210.html.
- 71 "Lebanon: COVID-19 Worsens Medical Supply Crisis," *Human Rights Watch*, 24 mars 2020, <https://www.hrw.org/news/2020/03/24/lebanon-covid-19-worsens-medical-supply-crisis>.
- 72 "Avoiding Further Polarisation in Lebanon," *International Crisis Group*, 10 novembre 2020, <https://www.crisisgroup.org/middle-east-north-africa/eastern-mediterranean/lebanon/b81-avoiding-further-polarisation-lebanon>.
- 73 Alice Hackman/Agence France-Presse, "Le premier ministre renonce à former un nouveau gouvernement," *La Presse*, 26 septembre 2020, <https://www.lapresse.ca/international/moyen-orient/2020-09-26/liban/le-premier-ministre-renonce-a-former-un-nouveau-gouvernement.php>.
- 74 "France 'regrets' Lebanon has not yet formed a government," *Al Jazeera*, 16 septembre 2020, <https://www.aljazeera.com/economy/2020/9/16/france-regrets-lebanon-has-not-yet-formed-a-government>.
- 75 Timour Azhari, "Saad Hariri renamed as Lebanon PM a year after stepping down," *Al Jazeera*, 22 octobre 2020, <https://www.aljazeera.com/news/2020/10/22/lebanons-saad-hariri-security-parliamentary-support-to-be-next-pm>.
- 76 "Lebanon's interior minister says security forces reached 'rock bottom': local media," *Reuters*, 10 mars 2021, <https://www.reuters.com/article/us-lebanon-crisis-security-idUSKBN2B22LA>.
- 77 Gunter, "Arab-Kurdish Relations," 1627.
- 78 Petrikkos, "Building Bridges," 27.
- 79 Également « *dawlat al-muhasasa* » ou « *muhasasa taifia* ». Le terme *muhasasa* ne désigne pas uniquement le clientélisme communautaire : il fait référence à tout partage communautaire des postes et fonctions, que ce partage soit légal ou illégal, corrompu ou formalisé. Dans le cadre de cet essai, cependant, je l'utilise pour référer spécifiquement au clientélisme.
- 80 "Lebanon's Constitution of 1926 with Amendments through 2004," consulté le 20 novembre 2020, <https://www.constituteproject.org/constitution/>

Lebanon_2004.pdf?lang=en.

- 81 Bassel F. Salloukh, "Taif and the Lebanese State: The Political Economy of a Very Sectarian Public Sector," *Nationalism and Ethnic Politics* 25, n° 1 (2019): 44.
- 82 Carmen Geha, "Politics of a garbage crisis: social networks, narratives, and frames of Lebanon's 2015 protests and their aftermath," *Social movement studies* 18, n° 1 (2019): 81.
- 83 Salloukh, "Taif and the Lebanese State," 46-49.
- 84 Salloukh, "Taif and the Lebanese State," 49-50.
- 85 "Avoiding Further Polarisation in Lebanon," *International Crisis Group*.
- 86 International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, "The Unfulfilled Promise of Oil and Growth Poverty, Inclusion and Welfare in Iraq, 2007-2012," 17 novembre 2014, 125, <https://www.worldbank.org/en/country/iraq/publication/unfulfilled-promise-of-oil-and-growth>.
- 87 United Nations in Iraq, "Country Profile," consulté le 20 novembre 2020, http://www.uniraq.com/index.php?option=com_k2&view=item&id=941:country-profile&lang=en.
- 88 Sarwar Abdullah et al., "Clientelism: factionalism in the allocation of public resources in Iraq after 2003," *Middle Eastern Studies* 54, n° 4 (2018): 669.
- 89 Le Monde et l'Agence France-Presse, "Irak : deux explosions visent un gazoduc et un oléoduc," *Le Monde*, 31 octobre 2020, https://www.lemonde.fr/international/article/2020/10/31/irak-deux-explosions-visent-un-gazoduc-et-un-oleoduc_6058034_3210.html.
- 90 Kirk H. Sowell, "Iraq's Dire Fiscal Crisis," *Carnegie Endowment for International Peace*, 2 novembre 2020, <https://carnegieendowment.org/sada/83108>.
- 91 Chloe Cornish, "Protesters seek end of sectarian power-sharing in Iraq, Lebanon," *Financial Times*, 4 novembre 2019,

<https://www.ft.com/content/607d3030-fcca-11e9-98fd-4d6c20050229>.

- 92 Harith Hasan, "What Will Happen to the Protest Movement?" *Malcolm H. Kerr Carnegie Middle East Center*, 23 décembre 2019, <https://carnegie-mec.org/2019/12/23/iraq-2020-what-will-happen-to-protest-movement-pub-80675>;
- "Unrest erupts anew in Iraq's anniversary of protests," *The Arab Weekly*, 2 novembre 2020, <https://the arabweekly.com/unrest-erupts-anew-iraqs-anniversary-protests>.
- 93 Fabrice de Pièrebou, "Pas de confinement pour le groupe État islamique," *L'actualité*, 17 juin 2020, <https://lactualite.com/monde/pas-de-confinement-pour-le-groupe-etat-islamique>.
- 94 "US troops in Afghanistan: Allies and Republicans alarmed at withdrawal plan," *BBC*, 18 novembre 2020, <https://www.bbc.com/news/world-us-canada-54980141>;
- "Les soldats canadiens sont transférés hors d'Irak en raison de la pandémie," *Radio-Canada*, 2 avril 2020, <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1690659/koweit-irak-forces-armees-canada-transfert>.
- 95 Hayder Al-Shakeri et Taif Alkhudary, "There can be no 'going back to normal' in Iraq," *Al Jazeera*, 25 novembre 2020, <https://www.aljazeera.com/opinions/2020/11/25/there-can-be-no-going-back-to-normal-in-iraq/>.

Toutes les traductions de l'anglais au français sont faites par Maria-Laura Chobadindegui.