

# Du confessionnel au citoyen Notes sur le projet de Nawaf Salam au Liban

Samuel A. Lagos Aguilar

«La paix entre des hommes qui vivent ensemble n'est pas un état de nature — *status naturalis* ; l'état de nature est plutôt la guerre, c'est-à-dire un état où, même si les hostilités n'ont pas éclaté, il existe la menace constante qu'elles éclatent. L'état de paix doit donc être instauré.»

Emmanuel Kant, *Vers la paix perpétuelle* (1795)

À Guillermo V.

## Introduction

Le 13 janvier 2025, Nawaf Salam – jusqu'alors président de la Cour internationale de Justice, pinacle d'un monde fondé sur des règles que beaucoup jugent vacillantes – est nommé Premier ministre du Liban, au lendemain d'une guerre dévastatrice entre Israël et le Hezbollah. Cette désignation s'inscrit dans une reconfiguration géopolitique régionale où s'affirme une volonté de réduire le rôle des forces transnationales armées et de réhabiliter un ordre basé sur la souveraineté des États (1). L'affaiblissement du Hezbollah et de l'axe de résistance, la chute du régime de Bashar Al-Assad, les opérations d'Israël après le 7 octobre ou la campagne de « *pression maximale* » (2) des États-Unis contre l'Iran ont contribué à recomposer l'échiquier politique au Moyen-Orient. L'élan réformateur de Salam, « *au-dessus de la mêlée* » confessionnelle au Liban, pourrait façonner une souveraineté efficace sur le plan extérieur et sur le plan intérieur.

Ces notes visent à décortiquer le projet du Premier ministre Salam en trois parties : en premier lieu, on se focalisera sur le diagnostic basé sur son parcours académique ; ensuite, on abordera quelques propositions de réforme et, pour finir, on soulignera quelques défis auxquels fait face ce programme et l'intérêt de portée internationale de ces mesures. Notre hypothèse est que la dynamique centrale des réformes consiste à rendre la souveraineté effective en l'adossant à une citoyenneté concrète (égalité, mérite, État de droit), afin de restaurer la capacité d'action de l'État.



Le premier ministre libanais Nawaf Salam (photo Présidence du Conseil des ministres)

## 1. Diagnostic du confessionnalisme et crise de l'État

En premier lieu, d'après une tribune publiée dans les colonnes du *Financial Times*, Salam présente le Liban à son retour non comme un État stabilisé, mais comme un pays durablement fragilisé par « *des décennies de mauvaise gestion, de confessionnalisme, de corruption et de guerres* ». Il rattache cet état de crise à des indicateurs macroéconomiques et institutionnels précis : dépréciation très avancée de la monnaie depuis 2019, forte contraction de l'activité, paralysie bancaire affectant une masse importante de dépôts, ainsi qu'à des événements révélateurs de défaillances étatiques, notamment l'explosion du port de Beyrouth en 2020 et, plus récemment, la guerre entre le Hezbollah et Israël, qui a accentué la destruction et les coûts sociaux (3).

Loin d'être un diagnostic *précipité*, la critique de Salam du confessionnalisme comme matrice d'inefficacité étatique et d'inégalité relève d'un travail cumulatif qui traverse ses écrits. Dès *An Essay on Political Opportunities and Constraints* (1987), il soutient que la sécularisation – comprise comme horizon normatif de justice et d'égalité – suppose la prévalence d'un individualisme civique sur l'identification communautaire, ainsi que la substitution d'une identité nationale aux loyautés segmentaires, à la faveur d'une

transformation de long terme. Il en tire une conséquence institutionnelle : l'égalité du citoyen reste « *aliénée* » tant que la bureaucratie demeure confessionnalisée, d'où la nécessité d'abolir le sectarisme à tous les niveaux administratifs, de rétablir l'accès compétitif fondé sur le mérite (4).

Dans *Le Liban d'hier à demain*, Salam approfondit le ressort sociologique de cette persistance : l'auteur suggère que les communautés confessionnelles fonctionnent moins comme des instances de diffusion doctrinale que comme des groupes de solidarité, une '*asabiya*, un esprit de corps et une cohésion de groupe, orientés vers l'accès aux ressources politiques et la sécurisation de leur position. Cela conduit le système politique à accorder la prépondérance aux droits des communautés au détriment de ceux des individus – produisant des « *citoyens empêchés dans un État inachevé* », non pas faute d'individus, mais faute de reconnaissance politique pleine de l'individu comme citoyen (5).

## 2. Souveraineté, réforme et citoyenneté

En deuxième lieu, l'analyse des propositions et réformes peut s'ouvrir sur un élément à la fois symbolique et institutionnel : la déclaration ministérielle, document programmatique du gouvernement de Salam. Ce texte de politique générale écarte la référence explicite à la « *Résistance* » (*muqāwama*) qui, depuis l'ère post-Taëf, figurait de manière récurrente dans la rhétorique de l'exécutif et contribuait, *de facto*, à normaliser l'idée d'une capacité de défense partiellement extra-étatique (6). Cette inflexion discursive requalifie la doctrine officielle autour du principe de la centralité de l'État et du monopole de la violence, dans un cadre normatif de la souveraineté. Dans l'équilibre confessionnel libanais, cette orientation gouvernementale suppose l'appui de la présidence maronite de la République – Joseph Aoun l'ayant confortée dans son discours d'investiture autour du monopole étatique des armes et de la primauté du droit (7) – et sa traduction législative par une Chambre présidée par Nabih Berri, acteur chiite central et relais institutionnel d'un équilibre politique incluant le Hezbollah, dont la position peut infléchir le rythme et la portée.

Ce cadrage se heurte toutefois à une contrainte matérielle structurante : après des années durant lesquelles l'État n'a pas exercé un monopole

effectif de la violence, les Forces armées libanaises (FAL) se trouvent fragilisées – à la fois par l'érosion de leurs capacités dans la durée et par la crise économique qui a affecté leur fonctionnement. Dans ce contexte, leur renforcement est devenu une priorité à la fois interne et externe. Cette priorité a été explicitement portée à l'agenda international, notamment lors de la Conférence internationale de soutien à la population et à la souveraineté du Liban du 24 octobre 2024. Celle-ci a inscrit le soutien aux forces de sécurité libanaises dans une logique de stabilisation et de réaffirmation de l'autorité de l'État. À cette dynamique multilatérale s'ajoutent des appuis bilatéraux. À titre d'exemple, les États-Unis, l'Allemagne, le Qatar ou l'Italie (8) articulent un appui destiné à compenser les déficits matériels et à renforcer les FAL en général.

Dans la continuité de ce recentrage doctrinal – et en cohérence avec l'effort de consolidation des FAL –, la tribune de Salam dans le *Financial Times* explicite la logique d'ensemble du programme gouvernemental sous la forme d'un schéma à deux piliers : souveraineté et réforme.

Sur le premier, il affirme que la détention des armes et la décision de guerre et de paix doivent relever exclusivement de l'État ; il précise que l'armée élabore un plan visant à établir un monopole effectif des armes, tout en évoquant le renforcement des contrôles à l'aéroport et aux frontières, et la lutte contre les réseaux de contrebande.

Sur le second pilier, Salam présente les réformes comme la condition de la reconstruction économique et institutionnelle : levée du secret bancaire, cadre de gestion des crises bancaires, préparation d'un mécanisme de traitement des pertes et des dépôts selon des critères « équitables et transparents », renforcement de l'indépendance judiciaire, activation d'autorités de régulation (électricité, aviation, télécoms) et critères de mérite pour les nominations. L'ensemble est articulé à un objectif de crédibilité interne et externe – notamment l'accès à un programme avec le FMI – et à l'idée qu'un assainissement de l'économie contribue à limiter le clientélisme, la corruption et l'impunité (9).

Dans cette architecture, la réforme ne se limite pas aux mesures mentionnées auparavant : elle renvoie à une refondation plus profonde de

la citoyenneté, entendue comme effectivité de l'égalité et de la participation politique. Dans *Le Liban d'hier à demain*, il rappelle que la Constitution proclame l'égalité formelle (art. 7) et l'accès aux emplois publics sur la base du mérite (art. 12), mais que ces principes sont durablement contrecarrés par des mécanismes juridiques et pratiques de professionnalisation : au niveau du statut personnel, l'égalité « *s'inverse* » sous l'effet de l'appartenance communautaire obligatoire ; au niveau politique, l'accès aux fonctions et la représentation électorale institutionnalisent une logique où le citoyen est traité prioritairement comme membre d'un segment communautaire, et non comme sujet politique égal ; au niveau administratif enfin, l'alignement du statut de la fonction publique sur l'article 95, puis l'interprétation rigoureuse de cet impératif par la jurisprudence, conduisent à soumettre même les concours aux exigences professionnelles, neutralisant la portée pratique de la méritocratie (10).

Dans cette perspective, l'enjeu d'une réforme de l'État ne se réduit pas à une redistribution des postes entre les communautés. La réforme vise surtout à construire un État de droit administratif capable de transformer l'égalité en garanties concrètes. Selon la formule de García de Enterría sur le droit administratif : « *la conversion de la métaphysique en technique* » (11). En ce sens, la citoyenneté se matérialise lorsque le pouvoir est effectivement soumis au droit, depuis l'individu et pour l'individu, et lorsque le mérite, entendu comme l'épanouissement de l'individu, plutôt que l'appartenance, s'aligne sur l'intérêt général. C'est à cette condition qu'un horizon commun devient possible : peut-être celui de la nation comme « *projet suggestif de vie en commun* » (12).

### 3. Obstacles, portée comparative et enjeux

En troisième lieu, les obstacles continuent à bloquer l'achèvement de ce projet. Dans son discours de 20 février 2026 lors de la conférence *Citoyenneté, souveraineté de l'État et perspectives d'avenir*, Salam insiste sur une double exigence. D'un côté, l'expérience récente rend « *illusoire* » l'idée d'une sortie de crise par l'abolition complète et immédiate du professionnalisme, même si cet horizon a pu nourrir des attentes anciennes. De l'autre, il juge tout aussi dangereux de minimiser les aspirations, en particulier, des jeunes, à une participation citoyenne pleine, tant le déficit de

reconnaissance politique des individus comme citoyens égaux et la mise à l'écart des critères de compétence et de mérite produisent des sentiments de privation. Il a réitéré que « *la tragédie des Libanais réside dans le fait que leur citoyenneté est entravée et que leur État n'est pas achevé* » (13).

Cette lecture est corroborée par certains analystes : ainsi, le rapport *Charting a New Course. Lebanon's First 100 Days under President Aoun & PM Salam*, publié par la Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit (Lebanon and Syria) et rédigé par Diana Kaissy, met en évidence trois freins majeurs à l'action réformatrice : patronage enraciné, pressions contre l'indépendance judiciaire et affaiblissement du moral de la fonction publique. Ces contraintes éclairent l'écart entre l'ambition de refondation citoyenne et sa mise en œuvre (14). Au-delà de ces contraintes domestiques, ces orientations prennent aussi une signification comparative. À l'échelle internationale, le recentrage sur une souveraineté étatique *classique* apparaît comme une tentative de contenir la dérégulation de la force, pour reprendre l'expression de Ghassan Salamé (15), et de rouvrir une fenêtre d'équilibre régional. Sur le plan externe, il s'agit de reconstituer les attributs d'une souveraineté relationnelle – contrôle du territoire, monopole de la violence. Sur le plan interne, l'articulation entre souveraineté et citoyenneté proposée par Salam (égalité devant la loi, mérite, institutions impartiales) peut être comprise comme une formule potentiellement vertueuse : produire la légitimité et la cohésion nécessaires pour rendre l'autorité étatique effective, plutôt que de laisser dépendre de médiations – et d'ingérences – professionnelles et de loyautés concurrentes. Autrement dit, la souveraineté externe reste fragile sans souveraineté interne, et réciproquement.

### Conclusion

En résumé, ce projet apparaît comme une tentative de réarticulation des deux faces de la souveraineté : externe et interne. La cohérence du programme tient précisément à ce couplage : sans institutions crédibles et sans citoyenneté concrète, la souveraineté reste nominale ; sans souveraineté effective, la citoyenneté demeure théorique. Reste que la réussite d'une telle trajectoire dépend moins de l'énoncé des principes que de la capacité à les convertir en dispositifs opérationnels et à les maintenir dans le

temps malgré les résistances structurelles. C'est peut-être à cette condition que le Liban pourrait, au-delà de son cas propre, offrir un laboratoire instructif sur la manière dont une démocratie pluraliste peut reconstituer l'État sans renoncer à l'égalité citoyenne.

*Samuel A. Lagos Aguilar est traducteur et interprète, avec le français et l'arabe comme langues de travail. Il est titulaire d'un master en affaires internationales et prépare actuellement un doctorat à l'Université autonome de Madrid, consacré à la modulation du concept de souveraineté au Liban.*

**Référence électronique** : Samuel A. Lagos Aguilar, « Du confessionnel au citoyen, Notes sur le projet de Nawaf Salam au Liban », IREL [en ligne], Travaux, mis en ligne le 26 mai 2026. URL : <https://irel.ephe.psl.eu/sites/default/files/2026-05/travaux-lagosaguilar-du-confessionnel-au-citoyen-salam-liban.pdf>

## Notes

(1) Julien Barnes-Dacey, Ellie Geranmayeh et Hugh Lovatt, *Pieces in Motion: Rebalancing Power in a New Levantine Order*, Londres, European Council on Foreign Relations, Policy Brief (ECFR/583), mai 2025.

(2) [Fact Sheet: President Donald J. Trump Restores Maximum Pressure on Iran](#), The White House, 4 février 2025.

(3) Nawaf Salam, [Lebanon's national reset is working – but we need help](#), *Financial Times*, 10 décembre 2025.

(4) Nawaf Salam, *An Essay on Political Opportunities and Constraints*, Oxford, Centre for Lebanese Studies, 1987, pp.12-14.

(5) Nawaf Salam, *Le Liban d'hier à demain*, Arles, Actes Sud, 2021, pp.17, 47.

(6) [For first time in 20 years, Lebanon scraps 'armed resistance' from ministerial statement](#), The New Arab, 18 février 2025.

(7) Joseph Aoun, [Weapons, justice, Syria: Joseph Aoun's inaugural speech](#), *L'Orient Today*, 9 janvier 2025.

(8) [U.S. Security Cooperation With Lebanon](#), U.S. Department of State, 20 janvier 2025 ; [German Defense Ministry Signs Support Agreements with Lebanese Army](#), *LBCgroup*, 15 décembre 2025 ; [Qatar to support Lebanon after formation of new government, Qatari PM says](#), *Reuters*, 4 février 2025, Armée italienne (Esercito Italiano), [Italian Bilateral Military Mission in Lebanon \(MIBIL\)](#), s.d.

(9) Salam, [Lebanon's national reset is working – but we need help](#), *art.cit.*

(10) Salam, *Le Liban d'hier à demain*, *op.cit.*

(11) Eduardo García de Enterría, [La lucha contra las inmunidades del poder en el derecho administrativo \(poderes discrecionales, poderes de gobierno, poderes normativos\)](#), conférence, Faculté de droit de l'Université de Barcelone, 2 mars 1962, p.161.

(12) José Ortega y Gasset, *España invertebrada : Bosquejo de algunos pensamientos históricos*, Madrid, Calpe, 1921, p.25.

(13) [Nawaf Salam dénonce l'entrave confessionnelle à la pleine citoyenneté lors d'une conférence à Beyrouth](#), *Libanews*, 20 février 2026.

(14) Diana Kaissy, [Charting a New Course: Lebanon's First 100 Days under President Aoun & PM Salam](#), Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit (Lebanon and Syria), 2025.

(15) Ghassan Salamé, *La tentation de Mars: Guerre et Paix au XXI<sup>e</sup> siècle*, Paris, Fayard, 2024.