

Remerciements

Avant-propos

Introduction générale

Conclusion générale

Bibliographie



Remerciements

Je tiens à remercier particulièrement Monsieur Raymond VAILLANT, Conseiller de Communauté chargé de la Mission Coopération Décentralisée, et Monsieur Paulo PAIS, Responsable de la Mission Internationale, pour m'avoir soutenu et accordé leur pleine confiance lors de mon stage, et notamment permis de me déplacer sur le terrain.

Cette expérience unique et enrichissante m'a permis de me familiariser avec le contexte libanais et celui de la coopération décentralisée. Ce stage a donc été l'occasion d'entrer de plain pied dans un cadre politique et technique qui m'était jusqu'à présent inconnu.

De même, je tiens également à remercier Monsieur Alexandre FAIDHERBE, Conseiller de Communauté et Maire de Halluin, chargé du suivi politique du projet Liban, Madame Nathalie FAWAZ, Responsable Unité Collecte de la direction Résidus Urbains, Monsieur Joseph TOHME, Expert Liban et membre de l'association "Les Jardins de la Paix", ainsi que Madame Sabine GERME, de la Mission Europe, pour leurs conseils et recommandations.

Enfin, je voudrais aussi adresser mes remerciements aux Libanais qui m'ont accueilli et permis de m'intégrer à la vie locale. Je pense particulièrement à Amir et Majde ainsi qu'aux responsables de la Fédération des Municipalités du Chouf El-Souayjani et de toutes les municipalités concernées.

Avant-propos

Cette étude, commandée par la Communauté Urbaine de Lille dans le cadre de ses actions de coopération décentralisée, s'intègre dans la phase d'identification du programme de coopération avec la Fédération des Municipalités du Chouf el-Souayjani.

La Convention de coopération entre les deux parties ayant été signée la même semaine que le début de ce stage, il était avant tout nécessaire d'identifier un certain nombre d'éléments caractéristiques du terrain de l'intervention.

Les objectifs de l'étude, définis dans un cahier des charges, n'ont pu être totalement atteints, vu les délais impartis. Toutefois, les éléments analysés devraient participer à l'identification de l'action.

Par ailleurs, la construction du document vise à faciliter sa lecture.

En effet, l'étude a été divisée en 5 livres abordant chacun une thématique particulière.

Le Livre VI rassemble quant à lui, en annexes, une somme de renseignements et de contacts assez important qui pourra servir lors de la mise en œuvre des actions du programme.

Le premier document regroupe l'introduction et la conclusion générale ainsi que l'ensemble des autres éléments nécessaires à la prise de possession du dossier par le lecteur. Le fait de regrouper introduction et conclusion est aussi lié à la recherche de cohérence entre ces deux éléments.

Introduction générale

Dans le cadre de ses actions de coopération décentralisée, Lille Métropole Communauté Urbaine souhaite mettre en œuvre un programme pluriannuel de coopération avec la Fédération des Municipalités du Chouf El-Souayjani au Liban.

Ce programme de coopération portera essentiellement sur les problèmes de gestion urbaine et notamment de gestion des déchets solides.

Les responsables politiques de la Fédération des Municipalités du Chouf El-Souayjani ont souhaité pouvoir bénéficier de l'expérience acquise par Lille Métropole en matière de gestion des résidus urbains afin de mettre en place une politique globale d'assainissement et de gestion des résidus urbains sur leur territoire.

Dans ce cadre, ils souhaitent tout particulièrement réhabiliter l'ancienne décharge de Slayeb qui présente, en plus du problème écologique, un réel danger sanitaire pour l'ensemble des populations du Chouf.

Une convention de coopération décentralisée entre Lille Métropole Communauté Urbaine et la Fédération des Municipalités du Chouf Es-Souayjani a été signée le 18 mai 2000 lors de la venue à Lille Métropole d'une délégation libanaise entre le 13 et 20 mai 2000.

Elle définit le cadre général des échanges et doit permettre aux partenaires d'identifier précisément les actions à entreprendre, leur financement et leur calendrier de mise en œuvre. Cette étape préliminaire constitue la phase d'identification du programme de coopération décentralisée.

Le cahier des charges de l'étude qui m'a été confiée a donc prévu qu'à partir d'un diagnostic, l'étude propose une série de termes de référence qui constituent le cadre autour duquel va s'organiser la démarche de coopération :

- Enjeux, objectifs poursuivis et résultats attendus par chacun des partenaires
- domaines d'intervention et types d'actions à entreprendre
- cadre méthodologique, rôle et responsabilités des acteurs et partenaires du projet, constitution des équipes, moyens, démarches et procédures, calendriers et échéanciers
- sources et moyens de financement / budget.

La collecte d'informations et le diagnostic stratégique ont donc eu pour ambition de permettre de :

- mieux connaître la situation politique et économique libanaise ;
- déterminer les rôles et les compétences en matière de gestion urbaine de l'Etat et des municipalités libanaises ;
- appréhender les problèmes de gestion des déchets solides et liquides au niveau de la Fédération des Municipalités du Chouf El-Souayjani ;
- offrir une description des filières de gestion des déchets solides, point essentiel de la Convention de Coopération ;
- analyser les programmes de coopération actuels et futurs en direction du Liban afin d'en tirer un bilan d'expériences et d'identifier des opportunités pour la CUDL.

L'étude s'inscrit donc dans la phase d'identification du programme de coopération décentralisée entre la Fédération des Municipalités du Chouf El-Souayjani et Lille Métropole Communauté Urbaine. Son déroulement s'est donc envisagé selon certaines priorités :

- Analyse du contexte libanais
- L'Etat libanais (gouvernement / institutions / législations / organisation) ;
- Les collectivités libanaises (idem) ;
- La filière industrielle de gestion des déchets solides ;
- La Fédération des Municipalités du Chouf Es-Souayjani et l'analyse des problèmes sur lesquels la Communauté Urbaine de Lille a été sollicitée.

Ceci permet de positionner le programme de coopération dans un contexte plus global et de prendre en compte certaines tendances ayant un impact sur les résultats attendus, facteurs de réussite.

L'analyse des problèmes d'écologie urbaine des municipalités du Chouf El-Souayjani s'est faite sur le terrain et à partir d'entretiens avec les responsables locaux. Les questionnaires, préparés avec la collaboration de l'association "Les Jardins de la Paix" et de Madame Norah El Ghoussayni, Conseillère municipale de Baaqline, sont repris dans le livre VI.

La seconde étape a consisté à référencer les termes méthodologiques adéquats au développement d'un programme de coopération. Ce cadre méthodologique, en vigueur pour l'élaboration de projets de coopération internationaux, permettra d'appréhender les problèmes et les actions à mener de la façon la plus fine et la plus adaptée à la réussite du présent programme.

Selon ce cadre et les éléments premièrement référencés il a donc été possible de déterminer quelques domaines d'action envisageables à ce niveau d'engagement et de connaissance du terrain. Il semble cependant évident que la phase d'identification doit encore faire l'objet d'approfondissements vu la complexité du contexte de l'intervention.

Conclusion générale

L'une des premières prérogatives des municipalités libanaises est l'écologie urbaine. Cette compétence est cependant partagée avec les associations de protection de l'environnement, qui ont longtemps été des substituts aux municipalités, durant la guerre notamment. Ces deux entités se disputent ainsi la légalité de cette fonction depuis le renouvellement des conseils municipaux en 1998.

Le processus de réappropriation de cette compétence par les municipalités et les fédérations de municipalités est en cours, bien qu'il soit confronté à de nombreuses difficultés.

Tout d'abord, la récupération des conseils municipaux par les notables locaux aboutit régulièrement à l'utilisation des biens communs à des fins privées et au respect de logiques et d'intérêts qui nous sont encore inconnus. Au sein même des municipalités les jeux de pouvoir peuvent dévier les prérogatives de celles-ci et desservir le développement de politiques environnementales.

Sur le territoire de la Fédération des Municipalités du Chouf El-Souayjani, il semble cependant que la cohésion politique soit assez forte, de même que la volonté de résoudre les problèmes écologiques et urbains. De plus, les principales figures politiques du Chouf sont engagées personnellement dans ce type d'actions.

Il faudra donc compter sur leurs soutiens pour le succès du présent programme.

D'autre part, l'action municipale ne profite pas du processus de décentralisation. Les différents conflits ont poussé à la centralisation du pouvoir décisionnel et le renouvellement des conseils municipaux est encore trop récent pour qu'ils puissent exercer pleinement leurs pouvoirs.

Ainsi la Municipalité est théoriquement le seul organe décentralisé au Liban, mais subit cependant l'influence du pouvoir central par l'intermédiaire des organes déconcentrés que sont les *Muhafaza-s* et les *Caza-s*.

De plus, on assiste au sein même des structures gouvernementales à une imbrication des intérêts et pouvoirs. Certains Ministères empiètent sur le pouvoir et les compétences des autres Ministères. On peut ainsi dire que le Ministère de l'Intérieur est un organe qui régit beaucoup de problèmes externes à ses compétences, notamment concernant des projets environnementaux et de développement qui s'inscrivent dans des programmes de coopération.

Par exemple, le processus réglementaire voudrait que pour toute proposition d'action dans le domaine de l'environnement provenant d'un acteur étranger, le premier intermédiaire soit le Ministère de l'Environnement. Celui est censé réaliser l'étude des projets à développer. Le Ministère des Affaires Rurales et Municipales doit ensuite valider le programme et le Conseil du Développement et de la Reconstruction gérer les fonds.

Dans la réalité, le Ministère de l'Environnement ne possède qu'un rôle de consultant vis-à-vis des autres ministères. Concernant les programmes de coopération, les compétences techniques disponibles au sein du gouvernement ne sont donc que peu sollicitées. Le projet dépend uniquement de l'aval du Ministère des Affaires Rurales et Municipales, qui est intégré au Ministère de l'Intérieur.

L'accord de ce Ministère dépend de critères que nous n'avons pas déterminés, mais il semble que l'émancipation des pouvoirs locaux ne soit pas un critère pertinent.

Afin de pallier à ces déficiences, le personnel ministériel nous a parlé, à couvert, d'un procédé qu'ils allaient mettre en oeuvre permettant de court-circuiter le processus décisionnel classique.

Nous n'avons pu identifier quelle méthode permettrait d'accélérer les procédures, mais il semble qu'un règlement du Ministère des Finances permette le financement d'infrastructures par des organismes étrangers au bénéfice d'une structure tiers, le don de l'infrastructure pouvant ensuite être réalisé.

Cela permettrait notamment de ne pas avoir à utiliser l'intermédiaire qu'est le Conseil du Développement et de la Reconstruction, et aux municipalités de bénéficier dans des délais courts des bénéfices des projets de coopération.

En effet, la gestion du projet par le C.D.R. impose que les financements soient déposés à la Caisse Autonome des Municipalités, dont la maîtrise n'appartient pas aux pouvoirs locaux. Le risque que l'argent ne parvienne pas à son destinataire est donc important.

Risque d'autant plus grand, que la Caisse Autonome des Municipalités connaît aujourd'hui des difficultés à restituer l'argent des budgets municipaux du fait que le contrat passé entre le gouvernement et la société Sukkar Engineering représente un coût supérieur à ses capacités.

On peut donc dire que la pratique qui est aujourd'hui faite des institutions les vide de leur substance. De plus, localement, les logiques économiques qui ont pris sur la société ne sont pas identiques aux logiques occidentales. Un ensemble de facteurs sociaux axés sur la protection du clan politique ou familial ont pris sur la société libanaise, ce qui peut constituer un élément aggravant dans l'appréciation d'une situation de notre part.

Le programme de coopération n'étant encore que dans sa phase d'identification, il semble important de compléter l'étude de terrain, afin de posséder une meilleure vision du contexte dans lequel l'action va s'intégrer, et de développer le réseau de relations et confiances. Le territoire du El-Souayjani a cet avantage d'être politiquement cohérent, mais le périmètre possède-t-il la pertinence nécessaire à l'élaboration de projets, dans le domaine de l'assainissement notamment? Si la zone de coopération peut être redéfinie, quels nouveaux équilibres politiques auront une influence sur le présent programme?

Il semble déjà que l'intérêt des municipalités, à juste titre, porte plus sur l'assainissement que sur la gestion des déchets solides, le contexte institutionnel de ce dernier domaine étant semble-t-il difficile d'accès à notre échelle d'intervention et pour un acteur étranger. Cependant quelques actions-pilotes pourraient être menées afin de prévenir notamment l'éventualité de la rupture de contrat entre le gouvernement et la société Sukkar Engineering.

Le contexte libanais semble donc extrêmement difficile, surtout pour un intervenant extérieur qui n'est pas au fait des pratiques. Il s'avère néanmoins que le terrain est passionnant et que, localement, les compétences sont réelles et les populations engagées et résolues à pallier les déficiences actuelles de la gestion de l'environnement. Le savoir est donc là, mais le pouvoir n'est encore que trop faible.

Bibliographie

Ouvrages

- C.F.C.E., "Les marchés de l'environnement au Liban", Ed. C.F.C.E., Coll. Dossiers et Documents, 1995, 247 p..
- Etienne Beaudoux, Geneviève de Crombrugghe, Francis Douxchamps, Marie-Christine Gueneau, Mark Nieuwkerk, "Cheminement d'une action de développement, de l'identification à l'évaluation", Ed. L'Harmattan, 1992, 203 p..

Sites Internet

Journaux

- <http://www.lorient-lejour.com.lb/>
- <http://www.magazine.com.lb/>
- <http://www.rdl.com.lb/>

Fonds et programmes

- <http://www.cdr.gov.lb/cdr/>
- <http://www.education.gouv.fr/int/cedre.htm>
- <http://www.cnrs-bellevue.fr/%7Eecodev/>
- <http://www.ecos-ouverture.com/>
- <http://www.euromed.net/initial.htm>
- <http://europa.eu.int/comm/life/3countr/index.htm>
- <http://www.unepmap.gr/>
- <http://www.euromed.net/meda/initial.htm>
- <http://www.jrc.es/projects/euromed/>
- <http://www.metap.org/index.htm>
- <http://www.planbleu.org/>
- <http://www.who.int/hpr/cities/index.html>
- <http://www.unep.org/>

Institutions

- <http://www.ambafrance-liban.org.lb/pee/pee.htm>
- <http://www.almee.org.lb/>
- <http://www.ambafrance-liban.org.lb/>
- <http://www.lb.refer.org/cermoc/>
- <http://www.cnrs.edu.lb/>
- <http://www.moe.gov.lb/>
- <http://www.public-works.gov.lb/>
- <http://www.cdr.gov.lb/cdr/f99msect.htm>

Cartes

- <http://almashriq.hiof.no/lebanon/900/910/912/maps/mot-maps/englishmap.html>
- http://www.lib.utexas.edu/Libs/PCL/Map_collection/middle_east.html