Livre I
Présentation du Liban :
Cadre institutionnel et juridique

Chapitre I
Liban : structures administratives et politiques

Le Liban est un pays dont l'histoire est marquée par de très nombreuses invasions et occupations. La population est ainsi ethniquement très diversifiée.
Dix-sept religions sont, officiellement, pratiquées, d'où le rôle prépondérant du confessionnalisme dans les activités politiques et sociales.
Il est cependant impossible de déterminer avec précision la population résidente au Liban et celle expatriée suite aux conflits encore récents qui ont marqué le pays.
Certaines estimations avancent le chiffre de 3,5 millions de résidents dont 350.000 Palestiniens et 200.000 étrangers (Syriens, Egyptiens…).
La répartition confessionnelle semble être la suivante : 52% de musulmans (chi'ites et sunnites), 8% de Druzes et 40% de chrétiens (maronites, Grecs-orthodoxes, protestants, catholiques romains…).

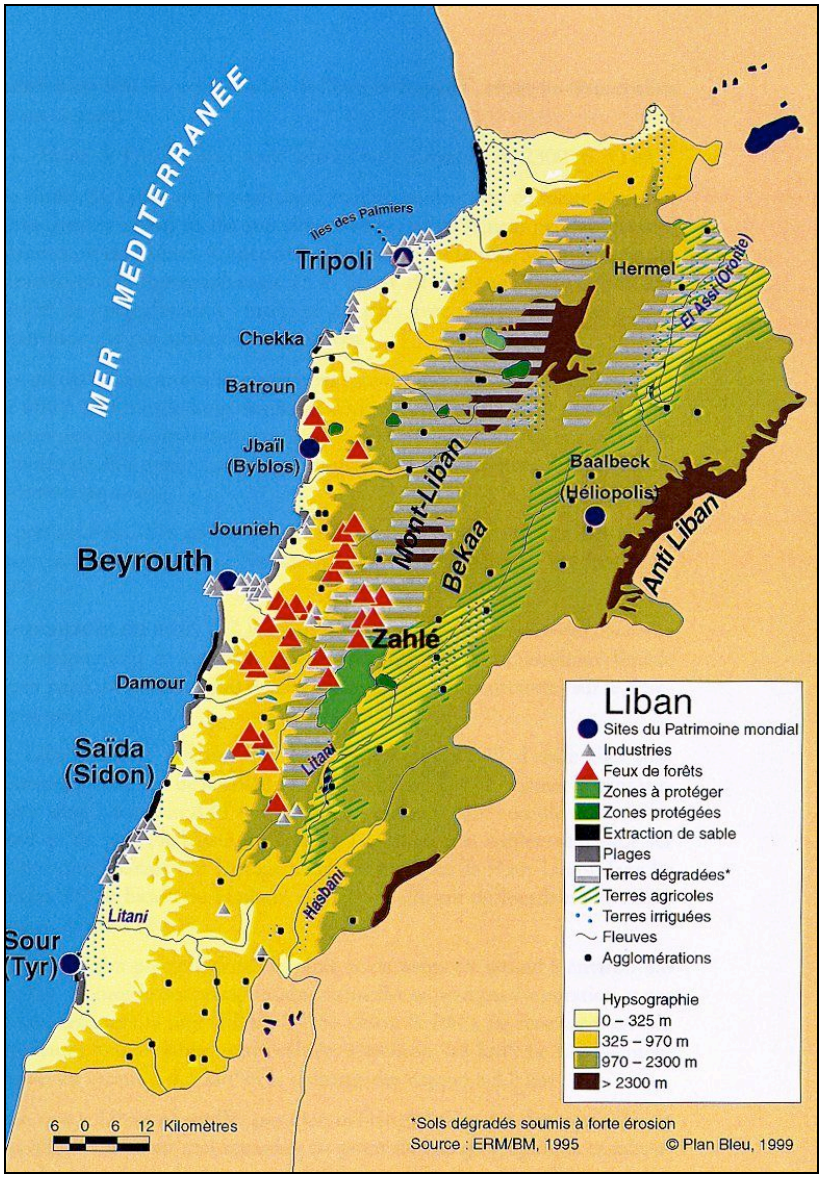
Par ailleurs, le Liban est inscrit dans la liste des pays de la Zone de Solidarité Prioritaire du Ministère Français des Affaires étrangères. Et, selon les termes de M. Charles Josselin, pour l'inscription à cette liste « *entrent en ligne de compte divers critères […] que le Liban remplit tous sans problème* »[1].

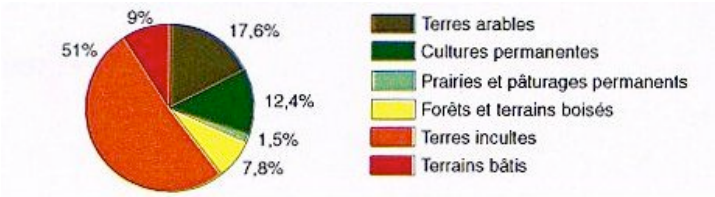
La structure administrative et juridique y est largement calquée sur le système français. Aucun processus de décentralisation n'a cependant été mis en œuvre.
L'essentiel du pouvoir est ainsi concentré dans la capitale, les administrations locales n'ayant que peu de pouvoir et de ressources financières.
Il est à noter l'absence de politique nationale d'environnement, ainsi que d'une administration structurée permettant l'élaboration de projets à long terme.
De plus, durant les dix-sept années de guerre, les ressources en eau ont été largement négligées et les infrastructures d'assainissement ont été détruites.
La pression démographique participe aujourd'hui à l'obsolescence des outils de gestion et de protection de l'environnement.

La situation économique actuelle ne permettra pas de relever rapidement les défis environnementaux et le contexte politique n'est pas pour le moment propice à la réforme du système administratif.

[1] *Déclaration à la presse du Ministre délégué à la Coopération et à la Francophonie, M. Charles Josselin, Beyrouth, le 26 mars 2000.*

- Géomorphologie du Liban -





- Source : Plan Bleu, « Profil des Pays Méditerranéens-Liban », mai 2000 -

I.I. Contexte culturel et politique.

I.I.1. Le contexte historique.

A la fin de la première guerre mondiale, le Liban fut administré par la France sous mandat de la Société des Nations, de 1920 jusqu'à la déclaration d'indépendance, le 22 novembre 1943. Depuis cette date le Liban est une République parlementaire.
Le pays en a d'ailleurs hérité son organisation administrative. Le découpage administratif s'organise selon 6 Mohafazats (« départements »), et 24 Cazas (« districts »), composés de 707 municipalités.

Autre date clef de l'histoire de la République libanaise, 1989 est non seulement celle de l'amendement de la Constitution, mais aussi celle de la signature de l'accord de paix de Taëf qui mit un terme à la guerre civile (1974-1989). L'accord de Taëf (« Arabie Saoudite ») est aujourd'hui un des textes fondateurs de l'organisation politique du Liban. Il marque l'acceptation par 52 députés libanais d'une « Charte de Réconciliation Nationale ».

Par ailleurs le Liban se caractérise par sa forte hétérogénéité confessionnelle et identitaire. Cette diversité est due au relief montagneux qui servait de refuge à de nombreuses minorités ethniques et religieuses et dissidents politiques.
Autrefois territoire Ottoman, il fut séparé de la Syrie par la France afin d'offrir un refuge aux minorités religieuses, chrétiennes notamment. L'ambition française était de diviser pour régner.

Il regroupe ainsi dix-sept communautés religieuses, dont sept ont une influence politique. Celles-ci sont devenues progressivement des communautés socio-politiques, à la base du « pacte national » de 1943.
En effet, le pouvoir se sépare ,au niveau national, entre chrétiens et musulmans, et même si la République du Liban, régie par la Constitution de 1989, a institué la séparation des pouvoirs, la coutume veut que les hauts postes de l'Etat soient partagés entre les notables des principales communautés.

La Constitution (« amendée de 1989 ») stipule ainsi que:

- le Président de la république est le Chef de l'Etat. Il est élu pour six ans, par la Chambre des Députés;
- le Premier Ministre est nommé par le Président de la République après consultation de la Chambre des Députés;
- la Chambre des Députés représente le pouvoir législatif et supervise le travail du gouvernement. Elle se compose de 128 députés, élus au suffrage universel pour un mandat de quatre ans. Ces derniers sont répartis proportionnellement entre les différentes religions et régions reconnues au Liban;
- le pouvoir judiciaire est indépendant.

La coutume veut que le Président soit un chrétien maronite, le Premier Ministre un musulman sunnite et le Président de la Chambre des Députés un musulman chiite.
L'accord de Taëf et la Constitution ont donc entériné cette organisation du pouvoir.

Seules deux élections législatives ont eu lieu au Liban depuis l'indépendance (1943), en 1963 et en 1998. Pour cette dernière date, le pouvoir central avait promis des élections au début des années 80, pour finalement y renoncer. La pression populaire a forcé la tenue de suffrages municipaux, afin aussi de palier au vieillissement des conseils municipaux. Une loi libanaise stipule en effet qu'au-delà de la mort d'un certain pourcentage des conseillers municipaux, le conseil dans son ensemble doit être renouvelé.

En 1996, 25% des municipalités libanaises étaient sous l'administration de leur Mohafazat, et 50% possédaient des conseillers municipaux. Par ailleurs les unions intercommunales ne sont encore que trop rares.

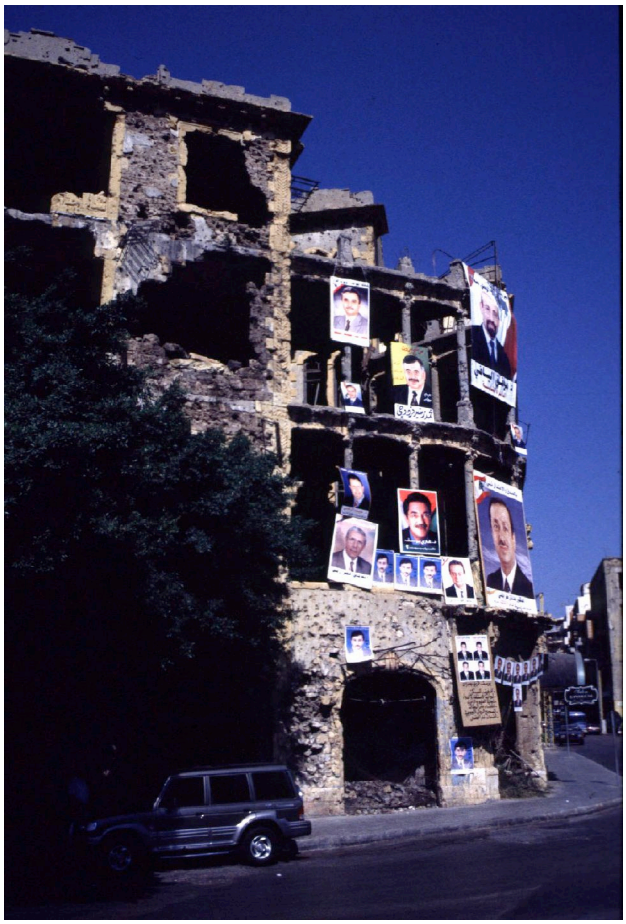
- Repères chronologiques –

IIIE MILLENAIRE	INSTALLATION DES CANANEENS, PUIS DES PHENICIENS SUR LA COTE LIBANAISE.
3000 av. J.-C.	Fondation de Tyr.
à partir de 2300 av. J.-C.	Conquêtes du pays par les Akkadiens, les Hyksos, les Hittites, les Assyriens, les Perses, les Grecs, les Romains (64 av. J.-C.) et les Byzantins.
1190 av. J.-C.	Fondation des premiers comptoirs phéniciens en Méditerranée.
637	Avènement de l'Islam.
1098-1291	Présence des Croisés.
1516	Début de la domination ottomane.
1590	L'émir Fakreddine II, de la famille Maan, accède au pouvoir.
1697	L'émir Béchir inaugure la dynastie des Chéhab, qui succède à Maan.
1832-1840	Conquête d'Ibrahim pacha d'Egypte.
1860	Guerre civile druze-maronite, débarquement français à Beyrouth.
1861	Instauration du Moutassarifiat, assurant l'autonomie du Mont-Liban.
1916	Accord Sykes-Picot.
1920	Mandat français, proclamation du Grand Liban.
1943	Proclamation du pacte national fixant les règles de la représentativité des diverses communautés confessionnelles.
1943 (22 novembre)	Proclamation de l'indépendance.
1946 (31 décembre)	Evacuation des troupes françaises.
1958 (mai-septembre)	Guerre civile.
1969 (novembre)	Accord du Caire avec l'OLP.
1973	Affrontements entre l'armée libanaise et les combattants palestiniens de l'OLP.
1975 (avril)	Début de la guerre civile.
1976 (juin)	Entrée des troupes syriennes au Liban.
1978 (juin)	Invasion israélienne, occupation du sud-Liban, jusqu'au Litani.
1982	Siège de Beyrouth par les troupes israéliennes, l'OLP quitte Beyrouth.
1989	"Accord de Taëf" comportant une révision de la constitution. Election d'Elias Hraoui à la présidence de la République.
1992	Nomination de Rafic Hariri comme premier ministre. Début de la reconstruction de Beyrouth.

- Source : Institut du Monde Arabe -

I.I.2. Les élections législatives d'août 2000 : vote contestataire.

- Campagne électorale à Beyrouth, août 2000 -



Les Beyrouthins ont voté davantage contre l'état actuel des choses que pour l'opposition.
Selon les observateurs occidentaux, la campagne électorale libanaise pour les législatives a, cependant, été d'une médiocrité rare.
Les candidats n'avaient pas de programmes à présenter, il s'est donc agi d'un affrontement entre personnalités.
Ce vote a été un vote de sanction, et tous les ministres candidats dans la capitale n'ont pas été réélus, de même que le Premier Ministre M.El Hoss battu par une candidate, jusqu'alors inconnue, de M.Hariri.
La victoire écrasante de l'alliance Hariri-Joumblat a eu lieu alors même que l'hégémonique Ministre de l'Intérieur, M.El Murr, avait découpé Beyrouth en trois circonscriptions selon un schéma permettant d'éviter la déroute de son gouvernement.

- Au cours de cette campagne, des alliances déterminantes se sont nouées, comme celle entre M.Hariri et M.Joumblatt, bien que ces deux hommes politiques n'avaient jusqu'à présent pas la même ligne politique.
Ils remportent ainsi près de la moitié des 63 sièges parlementaires en jeu.
Sur 128 députés M.Hariri peut compter sur les 24 qui se réclament de son courant politique, et M.Joumblatt sur les 16 députés de son bloc parlementaire.

La très large victoire de l'alliance Hariri-Joumblatt fondera la légitimité politique du nouveau gouvernement. Le Président du Conseil devant être M.Hariri.
M.Joumblatt a pour sa part réussi le tour de force de sortir, en trois mois, de son isolement politique qui datait de l'arrivée de M.Lahoud à la tête de l'Etat, et de regrouper la population chrétienne autour de son discours.
Il est aujourd'hui au centre d'un « noyau dur » dans lequel se regroupent le parti socialiste progressiste (P.S.P.), dont il est le Président, le Bloc national et l'opposition chrétienne.
Même si cette tendance doit se confirmer et ses représentants définir une ligne politique précise, elle devrait jouer un rôle décisif.

Concernant le Président de la République, M.Lahoud, il n'a pas réussi à se constituer un bloc parlementaire susceptible de le soutenir dans son projet de réforme politique et administrative. Sa position s'est donc nettement affaiblie.

Selon M.Hariri, la vision économique « *pessimiste et peureuse du gouvernement actuel a été rejetée par les électeurs* ». Il a par ailleurs annoncé son intention de constituer un « *bloc parlementaire incluant des députés de toutes les régions et dépassant les clivages confessionnels* ».
Dans ses premiers discours, il juge aussi nécessaire d'éliminer les lois et règlements administratifs qui empêchent l'essor économique du Liban et l'afflux d'investissements étrangers.

Par ailleurs, le Parlement libanais compte, en-dehors du bloc Hariri-Joumblatt, une dizaine de députés du parti chiite Amal, le même nombre de députés pour le Hezbollah et 14 députés pour le bloc de M.Frangié (« Liban-Nord »).
Les autres sièges ne constituent pas de forces politiques majeures, et il n'y a donc pas de véritable majorité ni d'opposition, mais que des alliances.

Il faut aussi retenir des résultats des élections, que malgré les intimidations et pressions exercées sur la campagne il semble qu'il n'y ait eu aucune manipulation du scrutin, de même que les Libanais se sont pour la première fois opposés ouvertement à la présence syrienne.

Le rôle de la Syrie semble, en effet, s'être arrêté la veille des élections. Il faut noter qu'avant cette date, les services de renseignement syriens se sont largement ingérés dans la constitution des listes et le regroupement des forces politiques.

Il semble cependant que Damas n'attendait pas la défaite de députés jusqu'alors incontournables.
Les partis politiques chrétiens se sont opposés clairement au dictat syrien sur l'Etat libanais, de même que M.Joumblatt, pourtant traditionnellement proche de ce pays.
Sans demander le retrait des troupes syriennes, ils ont parlé diplomatiquement de la nécessité de réformer les relations politiques entre les deux pays.

Le fait d'avoir laissé s'exprimer cette rancœur envers Damas, peut s'expliquer par la volonté de cette puissance de donner l'impression que la liberté d'expression est assurée au Liban.

Il serait erroné de penser que l'opposition va aujourd'hui remplacer le camp loyaliste. Tout d'abord parce que ces deux camps sont fractionnés. L'idée commence à poindre de la constitution d'un Cabinet d'entente nationale, regroupant l'ensemble des courants politiques.
L'application de ce système reste à observer au cours des prochains mois. Toujours est-il que ce vote a été plus que paradoxal, voire incohérent.

En effet, le vote contestataire des libanais visait à sanctionner l'incapacité du gouvernement à sortir de la crise économique, et à protester contre le pouvoir de l'argent.
Or ce vote a substitué à l'actuel gouvernement le Premier ministre qui de 1992 à 1998 a mené le pays à la crise économique, qui, de plus, se trouve être l'homme le plus riche du Liban, à la tête d'un empire dans lequel ses deux quotidiens nationaux et sa chaîne de télévision ne sont qu'un élément parmi de nombreux autres.

I.II. Contexte économique.

I.II.1. Un contexte de reconstruction.

Les conflits qu'a connu le Liban de 1974 à 1990 sont largement responsables de la situation économique actuelle, réduisant les capacités de production par la destruction des infrastructures, et déstabilisant le pouvoir central.
Le PIB libanais a ainsi connu une forte décroissance de 8 milliards de livres libanaises en 1974 à 2,6 milliards en 1990.
De l'importance des dommages subis durant les premières années du conflit, est née l'idée de créer le Conseil du Développement et de la Reconstruction en 1977, chargé des infrastructures et grands équipements.

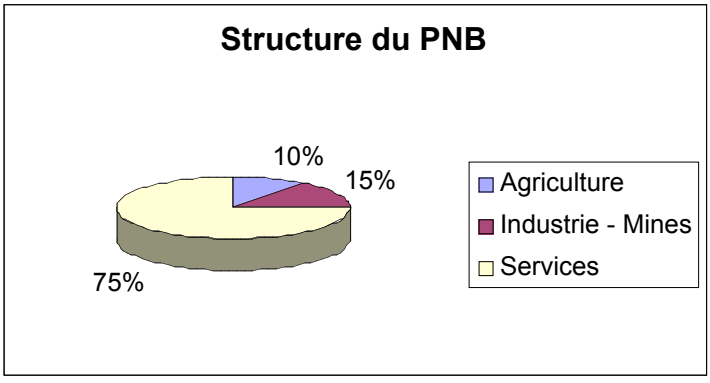
Ce n'est qu'à partir de 1990, que le gouvernement libanais a pu s'attacher à la réhabilitation économique et financière.
En 1992, le CDR proposa le «*Programme National de Reconstruction d'Urgence*». Les objectifs liés aux infrastructures ont été partiellement atteints, de même que les objectifs financiers et monétaires, même s'il était prévu une croissance réelle du PIB de 11% par an et que celle-ci n'a varié que de 3 à 5 %.

Les années de guerre n'ont pas sensiblement modifié la structure de l'économie. Il est à noter la progression du secteur de l'industrie au détriment de celui des services. L'instabilité politique et les conflits ont largement participé à la chute du secteur touristique.

- Structure du PIB et population active (%) -

	Agriculture		Industrie		Construction		Services non-financiers et tourisme	
	1970	**1996**	**1970**	**1996**	**1970**	**1996**	**1970**	**1996**
PIB	10	8	14	20	4	10	35	20
Population active	19	9	19	15	6,5	12	55	7,56

- Source : Profile of SHD in Lebanon, PNUD 1997 –



- Source : Institut du Monde Arabe

En 1996, l'augmentation de la dette nationale a fortement ralenti la croissance économique, seulement dynamisée par le secteur des importations, 90% des biens de consommations provenant de l'étranger.
La balance commerciale est ainsi fortement déséquilibrée. Ce sont les capitaux et les envois de fonds des Libanais expatriés qui rendent la balance des paiements excédentaire.
Le processus de reconstruction pénalise fortement la balance commerciale, car tant que celui-ci ne sera pas terminé les importations de matériaux de constructions et d'équipement, par exemple, resteront importants.

En 1995, au « NERP » se substitua le plan « Horizon 2000 », sur 10 ans, dont les objectifs étaient identiques. Les infrastructures de l'environnement se sont vues attribuer une part du budget supérieure à 14%. Les dépenses devaient ainsi s'orienter principalement sur les infrastructures de traitement de l'eau, de gestion des déchets solides et d'alimentation en eau potable.

I.II.2. De fortes disparités économiques.

Les disparités économiques d'avant les années 75, favorisaient une concentration des richesses sur Beyrouth, et dans une moindre mesure sur Saïda et Tripoli.
Le niveau général de vie du reste du pays était plus bas.
A titre d'exemple, le revenu moyen beiroutin était 2,5 fois plus élevé que celui des autres villes, et 4 fois plus élevé que le revenu moyen.

Ces écarts de revenus ont favorisé l'exode rural vers Beyrouth et sa banlieue.

Entre 1991 et 1996, les gouvernements nationaux ont concentré les efforts sur la reconstruction de l'infrastructure détruite. Dans les zones rurales l'effort s'est porté sur les routes, l'électricité et les communications.
Les disparités ont ainsi fortement augmenté.
Divers groupes socio-politiques remettent en cause le poids réel des infrastructures dans la réduction de la pauvreté. En effet les principales causes de pauvreté sont l'hyper-inflation et la perte de valeur monétaire de la livre libanaise. Le revenu moyen ne pouvant plus subvenir au coût de la vie.
Selon les données des Nations-Unies, 28% des familles libanaises vivraient en dessous du seuil de pauvreté (618 $/mois en 1996).

Il aurait fallu que les salaires augmentent de 90% en 1995, pour recouvrer le pouvoir d'achat de 1990.

I.II.3. Le rôle de la coopération.

Divers partenaires internationaux (bilatéraux et multilatéraux) ont apporté leur aide à la mise en œuvre du «*Programme National de Reconstruction d'Urgence*».
C'est le Conseil du Développement et de la Reconstruction qui est en charge de mobiliser les financements internationaux.
L'apport brut de l'aide extérieure en 1997 représentait 20,3% de l'investissement public total.

- L'Aide Publique au Développement en chiffres[2] -

Montant en 1997 (millions de $)	Part de PNB		Montant / habitant (US $)	
	1996	1997	1996	1997
187	1,8%	1%	80	50

- Source : Communauté Urbaine de Lille -

Les principaux bailleurs de fonds bilatéraux participant au Programme de Reconstruction sont, par ordre d'importance : le Koweit, l'Arabie Saoudite, la France, les Etats-Unis, les Emirats Arabes Unis, l'Allemagne, le Canada et l'Italie.
Les principaux domaines de coopération sont le développement social, les transports, la santé, l'énergie et les ressources humaines.

- Assistance extérieure brute des principaux bailleurs de fonds en 1997 (1000 US $) -

I. Multilatérale	
2. Nations Unies	11.980
3. Hors Nations Unies	43.404
II. Bilatérale	160.628
III. ONG (Internationales)	17.576
Total	**233.588**

- Source : Bureau du Coordinateur résident des N.U. au Liban, 1998 -

[2] *L'APD comprend l'aide d'urgence et de secours, et l'aide des ONG internationales.*

- Financement international total pour le développement et la reconstruction en 1998 -

Montant (millions de $)	***Dont***		
	Dons (%)	**Prêts à taux bonifiés (%)**	**Autres prêts (%)**
4.257	13	37	50

- Source : Communauté Urbaine de Lille -

- Destinations des dons en 1998 -

Gestion et mise en œuvre	**Education**	**Assainissement**	**Déchets solides**
195 M $	102 M $	45 M $	60 M $

- Source : Communauté Urbaine de Lille -

La coopération internationale dans le domaine de l'environnement contribue de façon significative aux différents projets et initiatives du Ministère de l'Environnement, compte-tenu du faible budget de ce ministère.

I.II. Acteurs institutionnels de l'environnement.

Malgré une faible industrialisation, le Liban connaît de nombreux problèmes environnementaux, d'autant qu'il ne dispose ni d'un plan national de gestion de l'environnement, ni d'une administration structurée et efficace.

- Principaux recouvrements dans la gestion de l'environnement -

Domaines d'action	Ministères, agences
Utilisation des sols et gestion de la zone côtière	CDR, Ministère de Environnement, Tourisme, Transports, Agriculture, Logement, Travaux Publics, Santé.
Forêts, agriculture, zones naturelles	Ministère de l'Environnement, l'Agriculture.
Ressources en eau	CDR, Travaux Publics, Santé.
Gestion des eaux usées	CDR, Ministère de Environnement, Logement, Travaux Publics, Santé, Intérieur, Municipalités.
Déchets solides/dangereux	CDR, Ministère de Environnement, Affaires Urbaines, Travaux Publics, Santé.
Pollution industrielle	CDR, Ministère de Environnement, Transports, Industrie, Santé
Patrimoine culturel	Ministère de l'Environnement, Culture.

- Source : Plan Bleu, adapté de 'Assessment of the State of the environment, 1995 -

I.II.1. Le ministère de l'environnement.

En 1981, un décret instituait un Ministère d'Etat chargé de l'Environnement mais aucune suite ne fut donnée à cette expérience.
Ce n'est qu'en 1990, avec la formation du premier gouvernement après la signature des accords de Taëf qu'un Ministre d'Etat pour l'environnement est nommé, sans que son rôle soit clairement défini.

Suite à la soumission du Rapport National sur l'Environnement et le Développement au Liban à la conférence de Rio, lequel proposait la création d'un Ministère de l'Environnement, seule autorité publique responsable de la politique d'environnement, ainsi que d'un Conseil National pour l'Environnement, le gouvernement prit acte des recommandations internationales.

Le Ministère de l'Environnement fut donc créé en 1993 (Loi 216 de 1992).
Celui-ci est chargé :

1. de formuler une politique générale de l'environnement et de proposer des mesures à mettre en œuvre ;
2. de protéger l'environnement naturel et artificiel dans l'intérêt de la santé et du bien-être de la population ;
3. de lutter contre la pollution, quelle qu'en soit la source, par des actions préventives et curatives.

Cependant la loi ne distingue pas clairement les fonctions de planification et de mise en œuvre, ni les moyens d'action de ce ministère.
La loi n°667 de 1997, impose donc :

1. la réorganisation du ministère de l'environnement et le renforcement de son mandat politique ;
2. la création d'un Conseil National pour l'Environnement, qui doit formuler des propositions et recommandations pour une politique intégrée.

Les priorités du Ministère sont aujourd'hui, d'améliorer la gestion et le contrôle des déchets solides, de la pollution de l'air et de l'eau, et de travailler à la sensibilisation de la population. Parmi les actions mises en œuvre et qui nous intéressent on peut distinguer :

1. le plan de gestion des déchets pour le Grand Beyrouth ;
2. la mise en œuvre d'un plan d'éducation et de sensibilisation environnementale, en coopération avec les Ministères de l'Education et de l'Enseignement Supérieur et des ONG.

La capacité de gestion du Ministère de l'Environnement reste limitée. Son budget est, de plus, restreint : 0,1% des dépenses publiques. Le personnel fixe n'est composé que de 13 employés administratifs et 20 cadres techniques, cela malgré la loi n°216 de 1992 qui prévoyait 139 fonctionnaires.

- Evolution du budget du Ministère de l'Environnement (millions de $)-

1995	1996	1997	1998
4,7	4	3,7	3,5

- Source : Communauté Urbaine de Lille -

D'autres administrations, telles que le Conseil du Développement et de la Reconstruction (« CDR ») prennent part à la gestion de l'environnement. Cette institution s'occupe des grandes infrastructures telles que celles utiles à la gestion des déchets, qui ont un impact important sur l'état de l'environnement.

"La gestion de l'environnement au Liban, comme dans beaucoup de pays méditerranéens , souffre de capacités institutionnelles faibles, faiblesse exacerbée ici par les impacts de la guerre sur les structures administratives. Fragmentation et chevauchement des responsabilités, faible coordination entre agences gouvernementales, législation inappropriée et moyens insuffisants de mise en œuvre, constituent les traits les plus marquants ».[3]

3 « Profil des Pays Méditerranéens – Liban – Enjeux et politiques d'environnement et de développement durable », Plan Bleu, Mai 2000.

I.II.2. Le Conseil du Développement et de la Reconstruction.

Le C.D.R. est une institution publique autonome, créée en 1977 par le décret-loi n°5 du 31 janvier, suite à la suppression du ministère du Plan.
Il dépend directement du Conseil des Ministres et de sa présidence, mais d'aucun ministère de tutelle. Il a longtemps été un « super-ministère » en charge de la reconstruction du pays par la programmation et la planification des projets de reconstruction ou de réhabilitation dans tous les domaines, aux niveaux territorial et national.

La détérioration de l'administration libanaise a réorienté sa mission : en plus de gérer les aides et contrats de reconstruction, il pallie les déficiences des ministères sur le plan technique par l'intermédiaire de son 'Sector Implementation Unit', qui rassemble des consultants locaux et internationaux.

C'est un moyen pour le CDR de coordonner ses actions avec les ministères et d'orienter les politiques ministérielles.
Le CDR possède donc les caractéristiques d'une structure centralisée.

Aujourd'hui le CDR joue un rôle de plus en plus incontournable dans l'élaboration et le suivi des projets de reconstruction et de développement. Il gère les apports financiers des bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux et les redistribuent en fonction de sa programmation aux différentes administrations libanaises.

Le CDR a donc un rôle prospectif et politique d'où l'appellation de « super-ministère » qu'on lui attribue régulièrement.
Cela malgré une refonte de sa structure au sein du Ministère de l'Intérieur qui devrait intervenir d'ici la fin de l'année.

Ses missions sont :

-1. <u>Planification des investissements</u> :

Bien que créé en 1977, cette mission ne fut assumée qu'à partir de 1991. Trois plans ont été élaborés :

a. Plan d'Urgence et de Reconstruction (« National Emergency Reconstruction Program ») NERP) sur 5 ans : 1993-1997 ;
b. Plan de redressement, dont l'objectif est de « supprimer les séquelles de la guerre », sur 5 ans : 1996-2000 ;
c. Plan de développement à long terme, avec pour échéance 2010 : plan Horizon 2000.

L'objectif du Plan National d'Urgence et de Reconstruction était de restaurer les services de base (électricité, télécommunications, routes…). Son montant était de 2,25 milliards de US $.

La stratégie du plan Horizon 2000 est de stimuler les activités économiques du secteur privé afin de restaurer la place de centre financier et de services du Liban, au Moyen-Orient.
Dans ce programme, le budget alloué à l'environnement a diminué de 10 millions de dollars par an lors de la phase initiale à 3,5 millions de dollars par an les années suivantes. Cependant si l'on cumule les dépenses liées directement à l'environnement avec celles des infrastructures de traitement des déchets solides et d'assainissement, les dépenses d'environnement représentent 8% du budget global.

Par ailleurs, ce programme prévoit que le secteur de la gestion des déchets solides doit être délégué à des opérateurs privés.

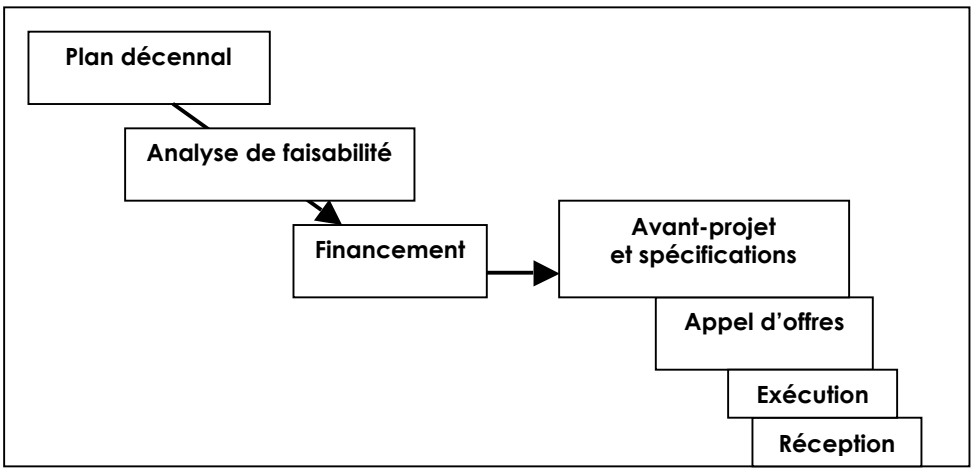
-2. Gestion de l'aide internationale :

Le C.D.R. est le seul organisme libanais habilité à recevoir et gérer l'aide internationale, bilatérale ou multilatérale.

Tous projet doit avoir l'approbation du Conseil des Ministres. Le projet peut ensuite être soumis au CDR qui s'organise selon deux départements : programmes et projets.
La direction des programmes, au-delà de son rôle de planification et de coordination des programmes d'investissement sectoriels, a en charge l'élaboration des premières étapes du cycle de vie d'un projet et le suivi du projet durant l'exécution.
La direction des projets est consacrée à la gestion des contrats de consultants et d'entreprises.

Le concept du « cycle de vie des projets » est essentiel dans l'activité du CDR. Il définit les différentes étapes à franchir avant qu'un projet ne parvienne au stade de sa mise en œuvre.

- Le cycle de vie des projets -



- Source : « Le secteur de l'environnement au Liban », Centre Français du Commerce Extérieur,1996 -

Les ministères sont responsables des politiques sectorielles et sont les bénéficiaires ultimes des projets. Ils sont responsables du suivi de l'exécution des projets et coordonnent avec le CDR la planification sectorielle, l'allocation des ressources et la hiérarchisation des projets.

Cependant, les ministères peuvent mettre en œuvre eux-mêmes certains projets.

Par ailleurs, le CDR gère un projet intitulé **« Municipal Development Project »**, dont les crédits s'élèvent à 100 millions de US $. Les projets sélectionnés émanent des municipalités désirant compléter leurs infrastructures électriques, d'assainissement et routières.
Les responsables municipaux interrogés ont tous affirmé connaître ce programme, y avoir soumis un projet, sans qu'aucun ne bénéficie des fonds nécessaires.

I.II.3. Les organismes publics chargés de la reconstruction.

I.II.3.1 La Direction Générale de l'Urbanisme.

La Direction Générale de l'Urbanisme est chargée, au sein du ministère des Travaux Publics, de réaliser les plans d'occupation des sols, les plans directeurs et les plans régionaux.
Ces plans définissent les règles d'aménagement attribuant à chaque zone une destination d'usage.
Cette administration définit également le tracé des voiries d'importance moyenne que les municipalités sont chargées de réaliser
L'incapacité financière des municipalités relègue ce travail d'exécution au Ministère des Travaux Publics lui-même ou au CDR.

La Direction Générale de l'Urbanisme est composée de deux services :
-1. Etudes : définition des plans d'aménagement.
Départements :
a. Tracés et routes intérieures ;
b. Lotissements privés/remembrement.

-2. Projets municipaux :
la Direction prépare les dossiers d'exécution de l'éclairage, l'asphaltage, réseaux d'assainissement.
Les différents départements procèdent ensuite aux expropriations nécessaires.
Concernant les réseaux d'assainissement, c'est normalement le Ministère des Ressources Hydrauliques qui propose les études et le Ministère des Travaux Publics qui les valide.

Les plans d'urbanisme sont renouvelés tous les dix ou quinze ans en fonction des nécessités. Les mouvements de migration liés à la guerre ont créé des conditions de surpopulation dans certaines municipalités que les plans d'urbanisme n'ont toujours pas pris en considération.
Pour l'élaboration des plans d'urbanisme les municipalités sont consultées afin qu'elles fassent leurs propres propositions. Si cela n'est pas fait alors c'est la Direction Générale de l'Urbanisme qui « zone » le territoire de la commune.
Il semble que l'audit auprès des municipalités ne soit pas courant. Certaines municipalités ne semblent pas avoir connaissance des documents d'urbanisme qui s'appliquent à leur territoire. Les constructions sur terrains non-constructibles sont généralisées à l'immense majorité des territoires municipaux libanais.
Par ailleurs cette Direction gère directement, par l'intermédiaire d'un bureau délocalisé dans chaque *Mohafaza*, l'attribution des permis aux réfugiés.

I.II.3.2 La municipalité de Beyrouth.

La municipalité de Beyrouth est la seule au Liban à posséder autant de compétences.
Tous les membres du conseil municipal ne sont pas élus. Sur les 24 conseillers municipaux, 8 sont désignés par décret, les 16 restant étant élus. Le pouvoir exécutif est cependant entre les mains du Mohafez de Beyrouth, dépendant directement du Ministère de l'Intérieur, et non du Président du Conseil municipal.

Les compétences municipales sont, en principe, étendues, chaque activité ayant un caractère public à l'intérieur de la municipalité tombe sous la juridiction de celle-ci.
La municipalité de Beyrouth adopte son budget, fixe les taxes, organise la gestion des fonds municipaux, les abattoirs, les plans d'urbanisme, les permis de construire, les égouts et leur maintenance, les transports publics, les services incendie et hospitaliers, les permis de construire (...).

La nomination au poste de Mohafez de la Ville de Beyrouth d'un homme proche du gouvernement et la gestion gouvernementale par l'intermédiaire du CDR des dons et prêts étrangers, démontrent la très forte influence du gouvernement sur la politique municipale en matière de reconstruction.
La municipalité de Beyrouth est ainsi une institution clé dans la gestion des projets de reconstruction, étant, de plus, un des bénéficiaires principaux.

I.II.3.3 Le Conseil exécutif des grands projets de la ville de Beyrouth.

Au début des années 60, Beyrouth connut une forte croissance de sa population. Centre névralgique du Liban, la ville créa en 1963 un organisme spécialisé chargé des grands travaux à l'échelle municipale : le Conseil Exécutif des Grands Projets de la Ville de Beyrouth.
Il relève directement du Conseil municipal en tant qu'organe d'étude et d'exécution des infrastructures. Il est chargé de la réalisation des ouvrages d'art, des ponts, des tunnels, des grandes voies de communication et des équipements.
Les fonds alloués proviennent du budget de la municipalité.

Son fonctionnement a été altéré par les années de guerre. En 1993, conscient de l'ampleur des travaux de reconstruction à entreprendre à Beyrouth, le gouvernement lui confie 76 millions de US $.
Malgré cet effort, la plupart des travaux et études sont aujourd'hui confiés à des sociétés privées.

I.II.3.4 Le Conseil exécutif des grands projets.

Ce Conseil fut créé en 1961 par le président Chéhab, afin d'étudier et suivre l'exécution des grands projets d'infrastructure ou d'équipement du Liban, hors de Beyrouth.
Cet organisme est directement rattaché à la Présidence du Conseil des Ministres.

Ses prérogatives ont cependant été amoindries par l'hégémonie du CDR. Il est néanmoins considéré comme le maître d'ouvrage des travaux qui rentrent dans son domaine de compétence (autoroutes, routes d'importance nationale, ouvrages d'art, aéroports).

I.II.3.5 Le Conseil pour le Développement des investissements au Liban.

L'IDAL est un organisme fondé en 1994 sur décret du Conseil des ministres auquel il est rattaché. Il a pour mission d'attirer au Liban les investissements privés nationaux ou internationaux qui auraient pour vocation d'investir dans des entreprises de travaux initiés par le plan de développement et de reconstruction.

Il apporte assistance et information à l'investisseur.

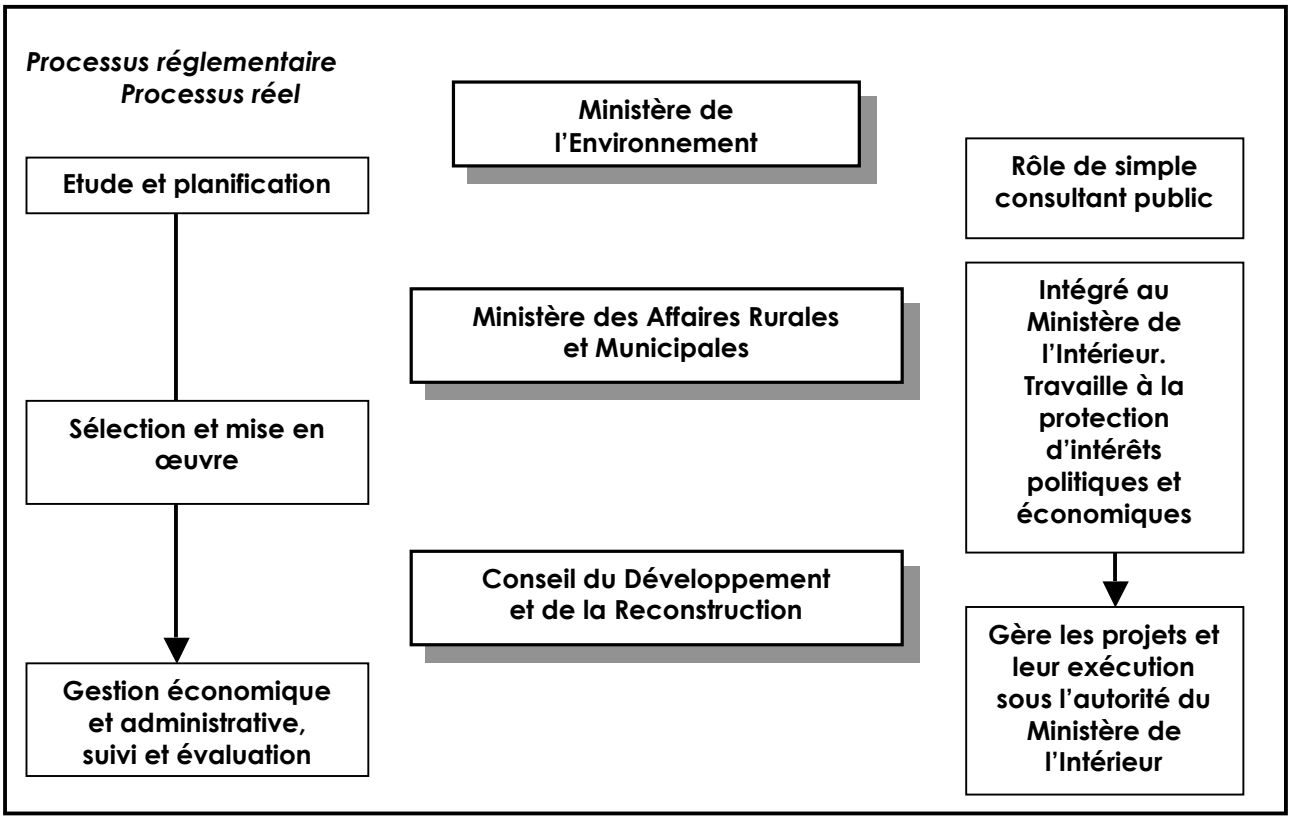
Synthèse

Les années de guerre civile ont détruit l'administration publique. Ses capacités de programmation et planification de programmes de développement sont aujourd'hui fortement affaiblies.
Le mode de développement mis en œuvre ne semble pas permettre une mobilisation suffisante des ressources internes ou attirer les investissements étrangers.
De plus, le service de la dette contribue à la paralysie des réformes.

Le Liban vit actuellement une crise environnementale aiguë, par la perte irrémédiable d'écosystèmes, qui pourrait pénaliser sur le long terme le processus de développement et de croissance économique.

La hiérarchie politique et administrative de la gestion de l'environnement reste donc complexe et inefficace.
La bureaucratie et le manque de vision à long terme ne permettent pas d'instaurer une continuité dans les politiques environnementales de développement, d'exécution et de gestion.
De plus, le Ministère de l'Environnement, pour des raisons politiques est cantonné dans un rôle de consultant et ne participe plus à la planification des interventions.

- Le processus décisionnel des projets de développement -



- Source : Communauté Urbaine de Lille -

Afin de pouvoir surveiller la mise en conformité avec les réglementations environnementales et développer une vision stratégique des évolutions de l'état de l'environnement et du développement, le Ministère de l'Environnement, avec le soutien du programme Life de l'Union Européenne, a initié une phase préparatoire de deux ans de l' « Observatoire libanais pour l'environnement et le développement ». Les objectifs sont d'améliorer la connaissance de l'état de l'environnement et de renforcer les compétences du ministère pour la formulation de politiques environnementales.

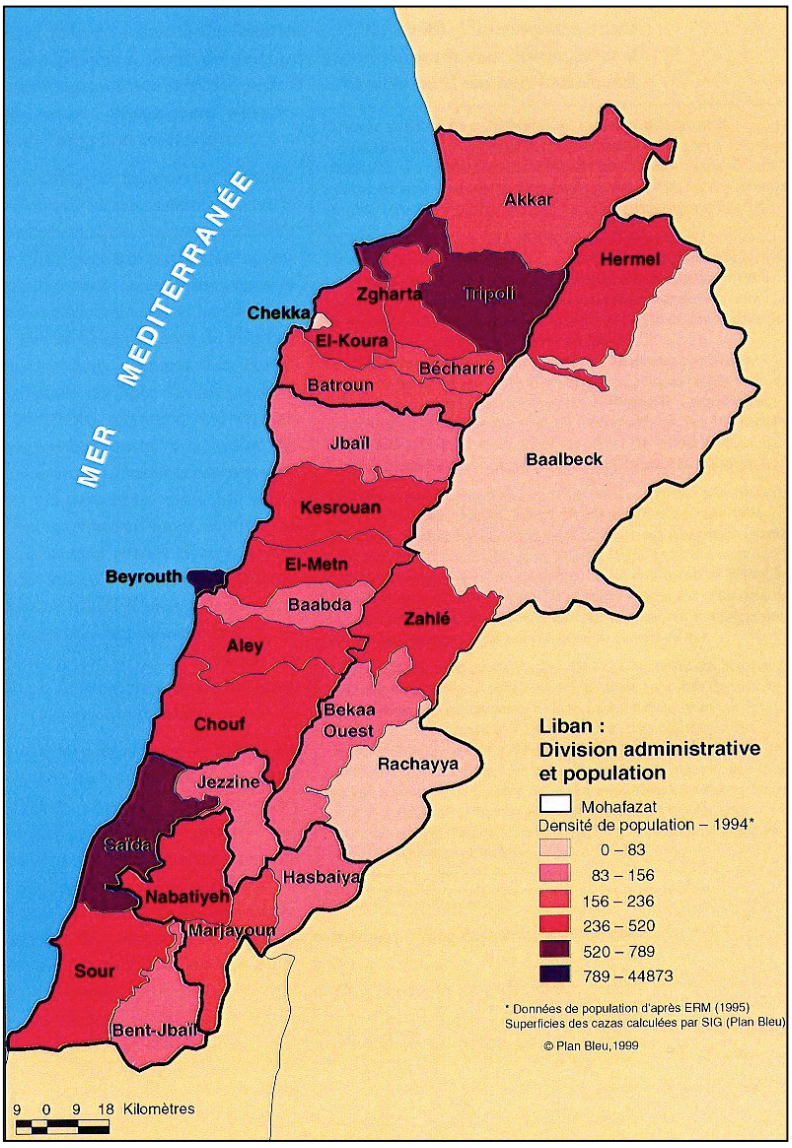
Nous pouvons douter des aboutissements de ce programme. Une réforme en profondeur semble utile, mais les intérêts politiques paraissent divergents.
Des restructurations ont lieu à l'heure actuelle, tel que l'intégration du Conseil du Développement et de la Reconstruction à un ministère dont on ne connaît pas encore le nom. On peut penser qu'il s'agira du Ministère de l'Intérieur, déjà hégémonique.
Cependant le résultat des élections législatives d'août 200 pourrait remettre en question cette réforme.

Les gouvernements font et défont ce que leurs prédécesseurs ont réformé ou mis en oeuvre.
Le contexte politique et ses implications sur le système administratif central, seule autorité valable, font du Liban un terrain très complexe et difficile d'accès.

Chapitre II
Les Municipalités libanaises : pouvoirs et compétences

II.I. Découpage territorial et compétences.

- Liban : division administrative et politique -



Le territoire libanais est découpé en plusieurs entités administratives. Par échelle d'importance hiérarchique et géographique, il faut distinguer : les *Muhafaza-s* (l'équivalent de nos départements), les *Caza-s* (assimilables à des cantons), les *Mukhtar-s* et les Baladiyya (communes).

Il existe depuis le 7 juin 1998 six *Muhafaza-s* : le Mont-Liban, le Liban-Nord, Beyrouth, le Liban-Sud, Nabatiyé et la Békaa.

La Fédération des Municipalités du Chouf El-Souayjani se trouve dans le *Muhafaza* du Mont-Liban, et dans le Caza du Chouf.

- Source : Plan Bleu, « Profil des Pays Méditerranéens-Liban », mai 2000 -

- Données issus des élections municipales du 24 mai au 14 juin 1998 [4] **-**

Muhafaza	*Cazas*	Nombre de municipalités
Mont-Liban	6 **Metn-Nord, le Kesrouan, Baabda, Jbeil, Aley, Chouf**	269
Liban-Nord	7 **Tripoli, Menié-Denniyé, Zhgorta, Akkar, Bcharré, Koura, Batroun**	157
Beyrouth	1 **Beyrouth**	1
Liban-Sud	4 **Saïda, Tyr, Jezzine, Zahrani**	97
Nabatiyé	3 **Bint-Jbeil, Marjeyoun-Hasbaya, Nabatiyé**	62
Békaa	5 **Baalbeck, Hermel, Rachaya, Bekaa-Ouest, Zahlé**	122

Le Ministère des Affaires Municipales et Rurales mentionne aujourd'hui le chiffre de 1.422 localités et de 708 municipalités. Le chiffre est en progression car toutes les localités ne possèdent pas encore de municipalités. Ce mouvement de création de nouvelles municipalités a débuté il y a un siècle.
Deux périodes de forte progression sont à distinguer : le Mandat français et la période chéhabiste qui a mené, au début des années 60, une vaste politique de réformes. Durant la guerre, et avec la prorogation des conseils municipaux, des modes alternatifs de gestion locale (« commissions populaires, administrations civiles gérées par les milices,… ») ont émergé.
Ce phénomène a favorisé le mouvement de « décentralisation » imposé par la guerre.

II.I.1. Compétences des organes déconcentrés.

A la tête des *Muhafaza*-s se trouve un Mohafez (« Préfet »), et des *Caza-s*, un Caïmacan (« Sous-Préfet »).
Ces deux entités sont dépourvues de personnalité juridique et n'ont pas d'autonomie financière et administrative. Leurs administrateurs sont nommés par le pouvoir central, et sont les exécutants du ministre de l'Intérieur, qui valide l'ensemble de leurs décisions.

[4] « Liban vie politique, économique et sociale », *Centre Culturel Hariri, Paris, 1998, pp. I-II.*

II.I.1.1 Le Muhafaza.

Le *Muhafaza* est une unité administrative dépourvue de la personnalité juridique. Il ne dispose pas non plus d'autonomie administrative. Les administrateurs y sont placés par le pouvoir central, dont ils sont les représentants.
Le Mohafez est ainsi hiérarchiquement subordonné au ministre de l'Intérieur, et représente le pouvoir exécutif dans son département, assure l'exécution des lois et règlements et veille au maintien de l'ordre public.

II.I.1.2 Le Caza.

Le statut du Caïmacam (*Qaimmaqam*) dans le Caza est identique à celui du Mohafez dans le *Muhafaza*. Il est un fonctionnaire désigné par le pouvoir central.
Il jouit de compétences en matière agricole, sanitaire et social, mais l'ensemble de ses décisions restent subordonnées à l'avis du Mohafez, de même que les directives du pouvoir central lui parviennent par son intermédiaire.
Théoriquement, il possède un pouvoir de tutelle sur les municipalités.

II.I.1.3 Le Mukhtar.

Les *Mukhtar-s* ne sont pas des unités décentralisées dotées de la personnalité juridique. Ils constituent le troisième pallier de l'organisation administrative centralisée, bien que son conseil et son Président soient élus.
Il ne traite que les affaires administratives, tel que l'octroi de certificats et d'attestations.
Cette entité ne possède aucun pouvoir de décision et n'a qu'un rôle consultatif. Le *Mukhtar* reste dépendant des décision du Caïmacam, donc subordonné au pouvoir central.

L'analyse des entretiens menés, met en évidence que le Ministre de l'Intérieur accorde beaucoup d'importance à ne pas voir se développer les pouvoirs et les compétences locales, et n'accorde que peu d'autonomie aux *Muhafaza*-s et *Caza-s*, malgré les discours officiels.

II.I.2. Compétences des organes décentralisés : les Baladiyyas.

Au Liban, les municipalités existent depuis le milieu du XIX° siècle. La législation libanaise est restée sous influence française depuis le décret 1208 du 12 mars 1922. L'un des principes en vigueur est l'unité administrative du pays : l'administration locale et le pouvoir exécutif de l'Etat sont liés, et les municipalités soumises à la tutelle des représentants du pouvoir central.

II.I.2.1 Les fondements de l'« autonomie » municipale.

La commune est l'unité territoriale de base. Elle bénéficie théoriquement du processus de décentralisation.
La municipalité est constituée par un organe délibérant, le conseil municipal, et par un organe d'exécution, le président du conseil municipal. Les membres du conseil et le président sont élus pour six ans.
Elle bénéficie de l'autonomie administrative et financière, et est une entité juridique autonome par rapport à l'Etat.

Selon l'article 8 du décret-loi n°118 du 30 juin 1977, le conseil municipal dispose du pouvoir législatif et compte 8 à 24 membres, selon la taille de la commune.
Les articles 47 et 48, de ce même décret-loi, précisent que « *tout travail public ou d'intérêt public est du ressort de la municipalité* ».

A Beyrouth, le pouvoir exécutif est de la responsabilité du Mohafez, et huit de ses vingt-quatre membres sont désignés par décret ministériel. Autant dire que la municipalité de Beyrouth est sous l'autorité du gouvernement en général et du Ministère de l'Intérieur en particulier.

II.I.2.2 Ressources financières des municipalités.

Légalement, l'autonomie financière des municipalités les rend indépendantes et capables de mener leur politique.
La loi sur les ressources financières des municipalités les limite aux taxes collectées directement auprès des citoyens, ainsi qu'aux taxes prélevées par l'Etat, les administrations autonomes et les institutions publiques pour le compte des municipalités.

Lois et décrets régissant les questions financières municipales :

- Décret 118 de 1977 ;
- Décret 1917 de 1979 (« Normes et règles de distribution des ressources de la Caisse autonome des municipalités ») ;
- Décret 5595 de 1982 (« Règles de la comptabilité municipale ») ;
- Loi 60 de 1988 (« Taxes et surtaxes municipales »).

Sources des revenus municipaux :

- Taxes collectées directement par les municipalités ;
- Taxes collectées par l'Etat, les offices autonomes et les institutions publiques pour le compte des municipalités ;
- Taxes collectées par l'Etat pour le compte des municipalités ;
- Aides financières et prêts ;
- Revenus des biens municipaux ;
- Amendes ;
- Dons et legs.

a. Les taxes collectées directement par les municipalités :

La loi n°60 de 1988, accorde aux municipalités le droit de collecter 16 types de taxes :
Les taxes locatives, les taxes sur les lieux de réunion et les clubs de jeux, les taxes sur la publicité, les taxes sur l'exploitation des propriétés municipales, les taxes sur la distribution des carburants, les taxes sur l'industrie, les taxes sur les enchères, les taxes sur la vente ambulante, les taxes sur les abattoirs, les taxes sur les sites touristiques, les taxes sur la valeur locative, les taxes sur les permis de construire, les taxes sur la voirie, les taxes sur les certificats et les études techniques, les taxes sur l'amélioration de l'habitat, les taxes sur les explosifs et les substances inflammables.

La seule prérogative des municipalités concernant ces taxes est leur collecte. Il ne leur est pas possible d'en créer de supplémentaires ni de fixer la base d'imposition.
Seules les taxes sur la valeur locative (« habitation et commerce ») et sur les permis de construire sont une source réelle de financement pour les municipalités.

Les autres taxes ne constituent pas de revenus conséquents, du fait de leur archaïsme, notamment.
L'exemple de la taxe sur la petite industrie se calcule à partir du nombre de chevaux vapeur des machines.
Par ailleurs la taxe sur l'investissement dans les sociétés industrielles varie entre 10 et 100 livres libanaises, soit, du fait de la dévaluation, entre 0,0067 et 0,067 dollars.

b. Les taxes collectées pour les compte des municipalités :

La loi n°60 de 1988, définit les surtaxes collectées par les institutions publiques, parapubliques ou privées pour le compte des municipalités :
surtaxe de 3% sur les plus-values immobilières, surtaxe de 10% sur les abonnements et communications téléphoniques, surtaxe de 10% sur l'électricité consommée, surtaxe sur la consommation d'eau.
Les sommes collectées par les institutions privées proviennent des taxes sur les contrats d'assurance (« exceptée l'assurance-vie ») et sur les téléphones mobiles.
L'ensemble des sommes collectées doit être transféré aux municipalités.

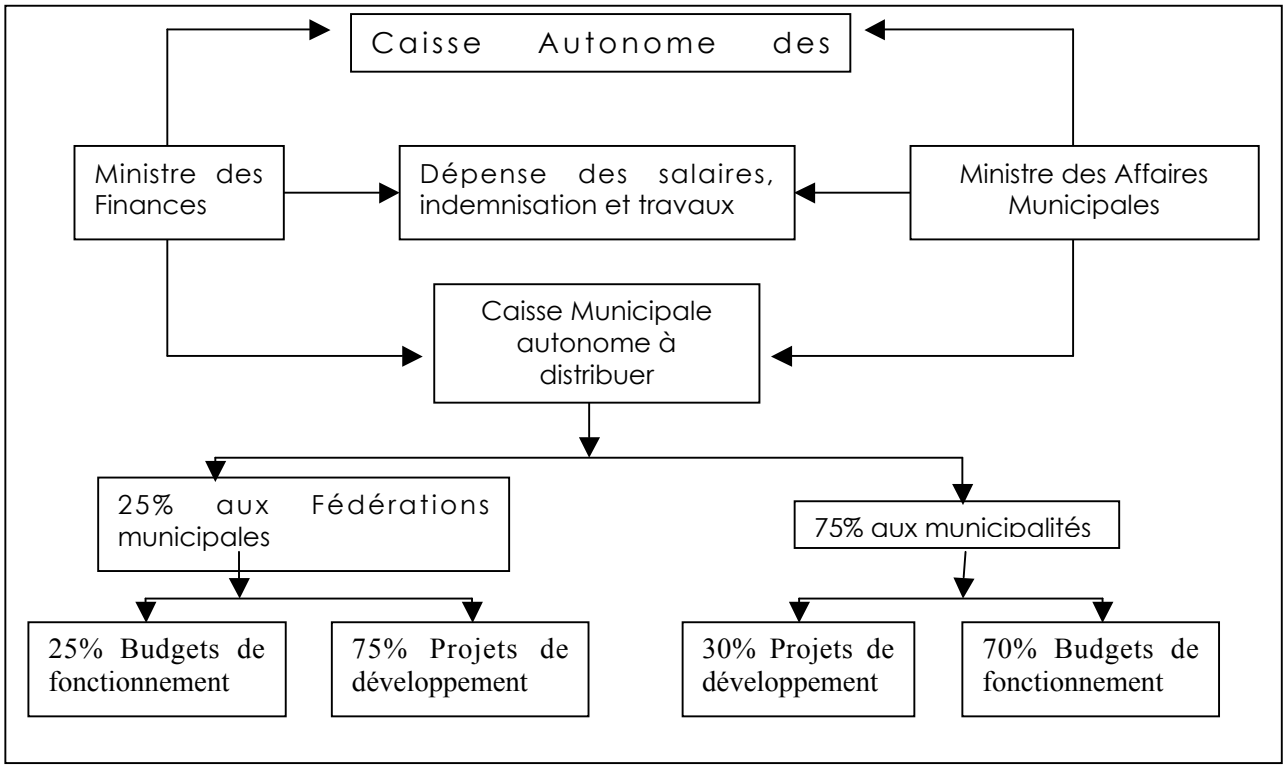
Dans les faits, les municipalités ne sont pas habilitées à donner leur avis sur les taxes, la base de taxation, la collecte ou la gestion. Elles n'ont donc aucun recours face aux institutions publiques ou privées qui ne procèdent pas aux transfert des sommes dues, pour lesquelles elles ne possèdent aucun outil d'évaluation.

c. Les surtaxes collectées par l'Etat au nom de toutes les municipalités :

La loi n°60 de 1988, définit que les taxes et surtaxes collectées par l'Etat doivent être déposées à de la Caisse Autonome des Municipalités. Les taxes et surtaxes qui alimentent la C.A.M. sont les suivantes :
Surtaxe progressive de 10% sur l'immobilier, surtaxe de 15% sur les profits des entreprises commerciales, industrielles et non-commerciales, surtaxe de 10% sur les dons et droits de succession, surtaxe de 5% sur l'enregistrement des propriétés immobilières, taxe de 6% sur les assurances (hors assurance-vie), surtaxe de 25% sur l'enregistrement des voitures et des motocycles, surtaxe de 1,5% sur certaines marchandises importées, surtaxe de 10% sur les abonnements et communications téléphoniques, surtaxe de 10% sur la consommation d'électricité, surtaxe de 10% sur la consommation d'eau, surtaxe de 5% sur les cigarettes et tabacs.

Selon l'article 2 du décret 1917 de 1979, les avoirs de la Caisse Autonome des Municipalités sont déposés à la Banque du Liban, sur le compte du Ministère des Finances.
Le retrait de l'argent nécessite l'accord des deux ministres des Finances et des Affaires municipales et rurales.
Est disponible pour les municipalités, l'ensemble des avoirs après déduction des salaires et des coûts de services de ce dernier ministère.

- Répartition des avoirs de la C.A.M. selon les articles 7, 8, 11 et 12 du décret n°1917 de 1979 -

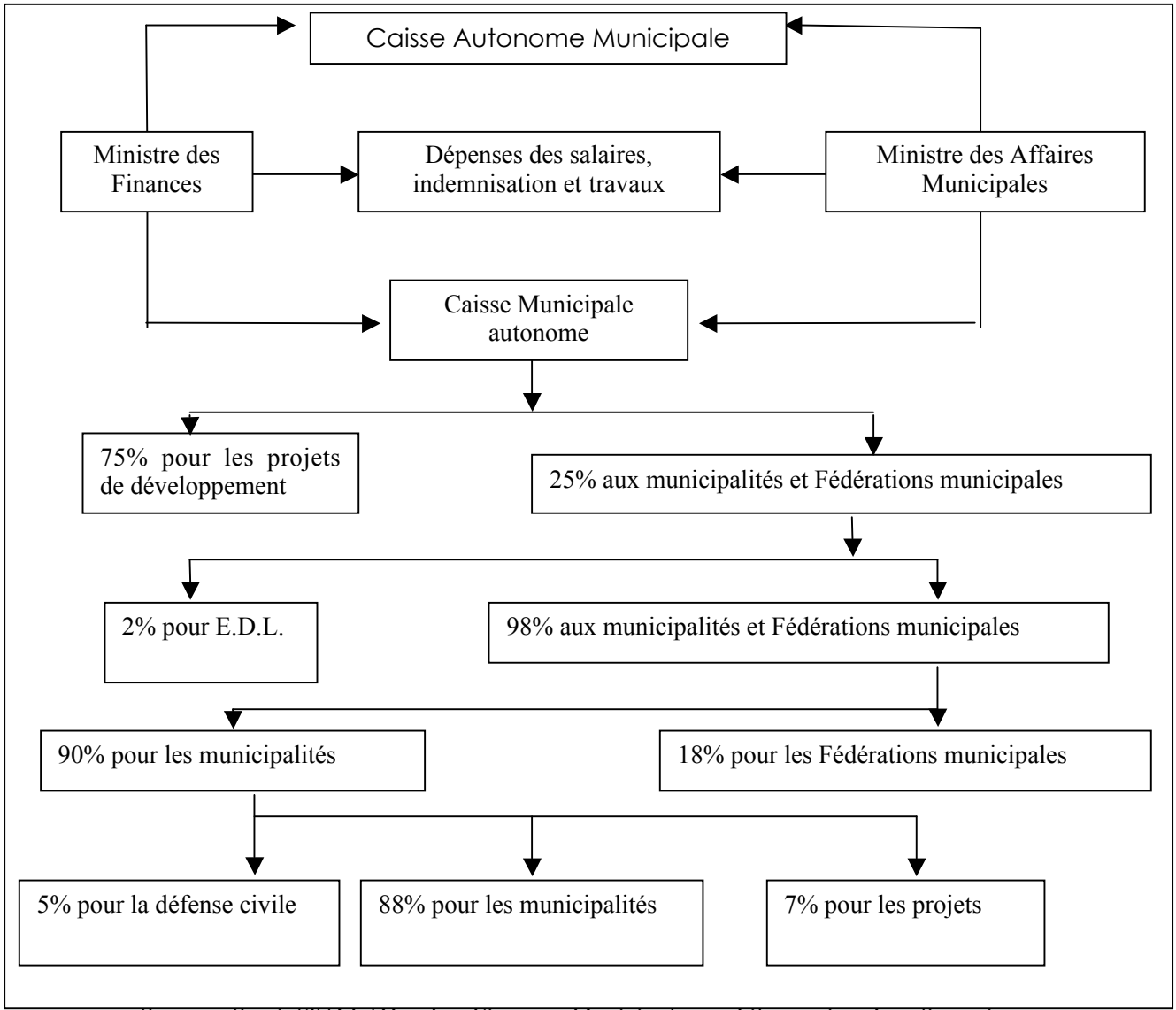


- Source : Sami ATALLAH, « Les Finances Municipales au Liban », in « Les dimensions juridiques et administratives des municipalités au Liban », document n°4, CERMOC 1999 -

En 1995, le Conseil des Ministres a décidé d'attribuer les fonds réservés aux projets de développement, et destinés aux municipalités, au Conseil des Grands projets de la ville de Beyrouth et au Conseil du Développement et de la Reconstruction, soit plus de 70% des sommes précédemment allouées aux municipalités et fédérations de municipalités. Cela sur la base, décrétée par le gouvernement, que les municipalités n'avaient pas la capacité de mener ces projets, et en vertu du décret n°7425 de 1995.

Par ailleurs sur décisions ministérielles (n°8330 de 1996 …), 2% des 25% encore alloués aux municipalités et fédérations de municipalités sont versés à Electricité du Liban, pour l'éclairage des rues. D'autres prélèvements surviennent par la suite, sur le budget municipal, au titre de la défense civile.
Au total ce ne sont que 20% des avoirs de la C.A.M. qui sont reversés aux municipalités contre 75% prévus par la loi.

- Répartition des avoirs de la C.A.M. dans la pratique -



- Source : Sami ATALLAH, « Les Finances Municipales au Liban », in « Les dimensions juridiques et administratives des municipalités au Liban », document n°4, CERMOC 1999 -

Autre problème d'envergure, le calcul des ressources allouées par municipalité se calcule selon le budget précédent et le nombre d'habitants. Or, pour ce dernier critère les statistiques datent de 1978. De plus aucun recensement n'a été réalisé depuis plus de trente ans, et le calcul des ressources allouées aux municipalités se fait sur la base des votants.
Par exemple, la municipalité de Semqaniyé bénéficie d'un budget calculé sur la base de 600 habitants, soit le nombre de votants, alors que 6000 personnes y habitent, notamment du fait de la forte immigration en provenance du Sud.

La Caisse autonome des municipalités est actuellement en pleine crise. L'ensemble des fonds disponibles a été attribué à la société Sukkar Engineering, pour la collecte et le traitement des déchets ménagers. Ce contrat n'inclut que les municipalités du Grand Beyrouth et du Mont-Liban (soit 270 municipalités), alors que les avoirs de la C.A.M. représentent les ressources de l'ensemble des municipalités libanaises.
438 municipalités (62 %) contribuent financièrement à l'accord contractuel passé entre le gouvernement et la société privée Sukkar Engineering, sans profiter du service.

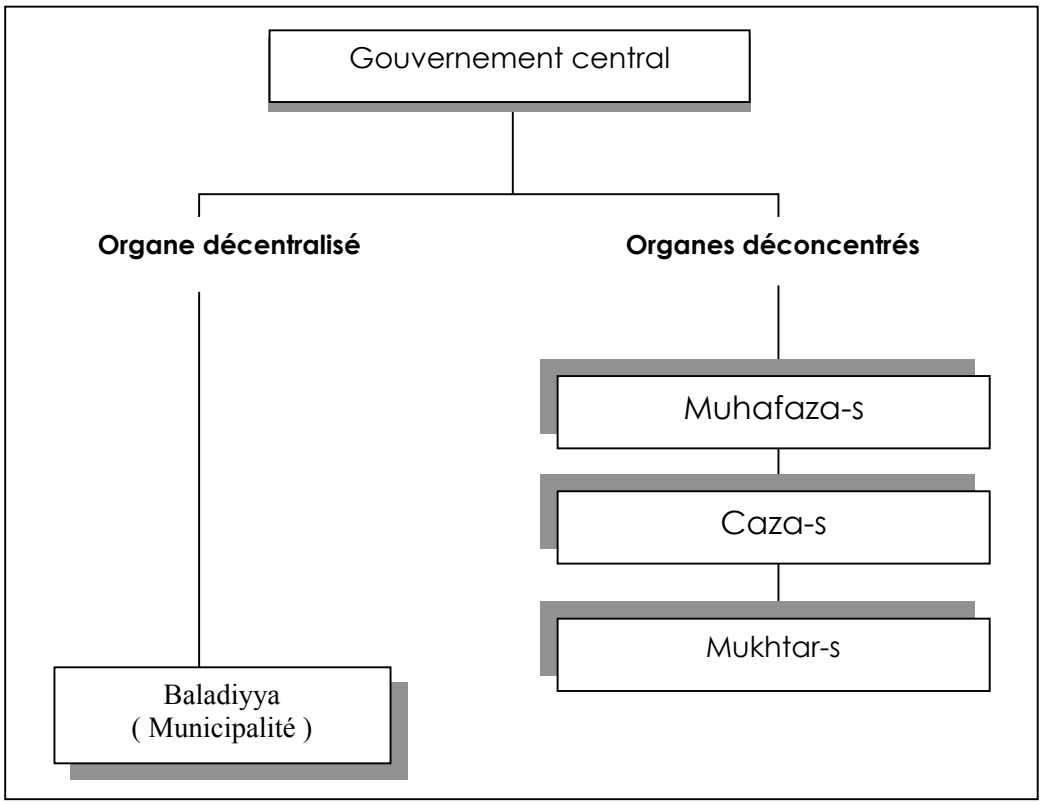
Ce contrat s'inscrit dans la volonté du gouvernement de confier une partie des grands projets au Conseil du Développement et de la Reconstruction, considérant que les municipalités n'étaient pas aptes à gérer ce genre de problèmes.
Au mois d'août 2000, le Conseil des Ministres a même déclaré hors-la-loi le contrat précédemment signé, remettant en cause ce mode de rémunération. De plus, lors de l'attribution du marché, les termes de concurrence n'ont semble-t-il pas été respectés, du fait que Sukkar Engineering était la seule société libanaise à répondre à l'appel à proposition.

La Caisse Autonome des Municipalités ne possède aujourd'hui plus d'avoirs, et la société Sukkar Engineering ne peut plus être payée depuis dix-huit mois.
La situation est d'autant plus délicate que les élections législatives ont eu lieu fin août 2000, et qu'aucune décision ne pouvait être prise avant l'installation d'un nouveau gouvernement ou la confirmation du précédent.

Par ailleurs, il faut noter que l'Etat accorde des prêts gouvernementaux aux municipalités, dont le taux ne nous est pas connu, mais qui, semble-t-il, permet difficilement aux communes de réaliser leurs projets.

II.I.3. L'organisation institutionnelle et la répartition des compétences.

- Schéma d'organisation institutionnelle -



- Source : Communauté Urbaine de Lille -

Le tableau, page suivante, reprend les compétences édictées par la loi. Les pouvoirs et compétences des municipalités sont limités, et une large part des domaines d'action possibles sont de la responsabilité du gouvernement.

Les compétences en matière de « planification » mettent en valeur certaines caractéristiques de la répartition théorique et usuelle des pouvoirs entre l'échelon local et central.

- Répartition des compétences entre Muhafaza-s, Caza-s et Baladiyya-s -

Secteurs/Décideurs	*Muhafaza*	Caza	Commune	Autres
	invest./gest.	invest./gest.	Invest./gest.	Invest./gest.
Services généraux				
Etat civil				
Maintien de l'ordre			X	
Foncier			X	
Développement urbain				
Services urbains				
assainissement				
eau potable				Etat
Ordures .Ménagères			X	
environnement			X	
espaces publics				
cimetières				EDL
électricité			X	
travaux d'ordre et d'intérêt public				
Infrastructures				
routes et ponts				
autoroutes				
transports				
- routiers				
- fluviaux				
- maritimes				
Logement				
Développement éco.				
Planification			X	DGU*
Education				
Santé				
Culture			X	
Sociale			X	

* DGU (Direction Générale de l'Urbanisme)
*. EDL (Electricité du Liban)

- Source : « Cadre juridique des collectivités territoriales », Centre Français du Commerce Extérieur : contacts géographiques et sectoriels -

II.II. Le processus de décentralisation.

L'Etat libanais n'est pas un Etat fédéral mais un Etat unitaire. Il y a cependant reconnaissance des communautés en tant qu'entités socio-politiques. L'Etat leur accorde une certaine autonomie de gestion des affaires religieuses, de même que la Constitution (révisée de 1990) impose le partage confessionnel des « trois présidences ».
Par ailleurs l'accord de Taëf, à travers le « Document d'Entente Nationale », affirme que « *l'Etat libanais est un Etat unitaire et unifié doté d'un pouvoir central fort* ».
Il n'est donc pas question, au Liban de décentralisation politique, mais uniquement de décentralisation administrative.

II.II.1. Le projet de loi de décentralisation administrative.

En 1997, une proposition de loi sur « *l'organisation administrative et la décentralisation administrative* » a été déposée devant le Parlement.
Son objectif est d'alléger les charges financières et de limiter l'encombrement de la capitale, par le traitement local des actes administratifs.

Ce projet de loi prévoit le renforcement des pouvoirs des *Muhafaza*-s par la réunion de ses compétences précédentes avec celles des *Caza*-s. Cela permettrait en effet de répondre au principe de décentralisation administrative élargie contenu dans l'accord de Taëf.

Trois critiques peuvent être formulées :

- La limite entre les compétences des *Muhafaza*-s et des *Caza*-s n'est pas claire. Les fonctions de ces deux entités sont quasi-identiques, le seul élément de distinction étant l'échelle géographique d'intervention ;
- La population du Caza et sa superficie, en général, ne sont pas des critères pertinents. Le renforcement de la représentation des ministères et des administrations autonomes occasionnerait des surcoûts insurmontables, ainsi que la dispersion du pouvoir de décision entre l'administration centrale et l'administration locale déconcentrée ;
- La suppression des *Caza*-s et la concentration des pouvoirs au niveau des *Muhafaza*-s ne semble pas participer au processus de décentralisation, puisque, comme le mentionne le « Document d'Entente Nationale », le Caza doit être le premier niveau de décentralisation administrative.
  Par ailleurs, si l'on considère que les *Caza*-s et les *Muhafaza*-s sont des organes déconcentrés du pouvoir central, tel que la pratique actuelle du pouvoir le met en valeur, toute recomposition les concernant ne peut avoir de rapport avec la mise en œuvre de la politique de décentralisation.

Cette proposition de loi n'a toujours pas eu de suite légale. Il est de toute façon évident qu'elle a été formulée dans l'objectif de renforcer le contrôle des conseils locaux (*Muhafaza-s* et *Caza-s*) par le pouvoir central[5].

Il est à noter que le statut des *Caza*-s reste flou à ce niveau des recherches. Pour certains, il profiterait du processus de déconcentration, pour d'autres de celui de décentralisation (« conformément à l'accord de Taëf »), alors que le projet de loi de décentralisation prévoit sa disparition au profit des *Muhafaza-s*.

5 Lire à ce sujet : « Analyse des projets de décentralisation administrative et politique », Issam SLEIMAN, in « Les dimensions juridiques et administratives des municipalités au Liban », Document n°4, CERMOC, 1999.

II.II.2. Les Municipalités dans le contexte de la décentralisation.

II.II.2.1 Les éléments fondateurs du processus de décentralisation.

L'organisation administrative du Liban est basée sur le principe de la centralisation du pouvoir décisionnel, bien que l'Accord de Taëf (1989) précise que la redynamisation du système administratif local est une des conditions essentielles de la reconstruction économique du pays.
Selon cet accord, le processus de décentralisation ne doit profiter qu'aux *Caza-s* et niveaux inférieurs du pouvoir local, dont les municipalités, le processus de déconcentration ne concernant que les *Muhafaza-s*.

Il est important de distinguer le projet de loi de décentralisation, du décret-loi n°118 du 30 juin 1977 et de l'accord de Taëf.
Chacun de ces textes émet des prérogatives sur le processus de décentralisation, en contradiction avec celles des autres textes.

L'accord de Taëf, à travers le « Document d'Entente Nationale », exige l'adoption d'une loi de décentralisation administrative élargie.

Paradoxalement, le projet de loi de décentralisation, de 1997, ne formule pas de propositions pour les municipalités, mais s'attache à refonder les pouvoirs et les compétences des *Muhafaza-s* et *Caza-s*. Il ne reconnaît donc pas les *Caza-s* comme le premier niveau de la décentralisation.

II.II.2.2 Le décret-loi n°118 de 1977.

Si l'on veut traiter du processus de décentralisation, et s'intéresser aux compétences, théoriques, des municipalités qui participent à ce processus, il faut donc s'intéresser à la loi sur les municipalités et aux modifications introduites par le décret-loi n°118 du 30 juin 1977.
Ce dernier n'a, cependant, introduit que des modifications portant sur le mode d'élection des conseils municipaux sans faire évoluer les relations qui les lient au pouvoir central.

Il est donc plus pertinent de s'interroger sur le degré d'autonomie des municipalités que sur leurs nouvelles prérogatives issues d'un processus de décentralisation encore fictif.

Eléments fondateurs de l'autonomie municipale :

- Selon l'article 47 décret-loi n°118 du 30 juin 1977, toutes les questions d'intérêt général dans la localité relèvent de sa compétence. Pour l'exécution de cette tâche elle est une entité juridique et possède l'autonomie administrative et financière ;
- Les conseil municipaux sont issus d'élections au suffrage universel direct ;

- Les conseils élus prennent leurs décisions suivant la loi et à l'abri des pressions du pouvoir central. Ces décisions ne doivent cependant pas porter atteinte à l'intérêt et à l'unité nationale ;

- La tutelle du pouvoir central se limite à des questions définies par la loi ;

- La décision de suspendre l'exécution d'une décision municipale par la Caïmacam, le Mohafez ou le ministre des Affaires Municipales et Rurales, peut faire l'objet d'un recours devant le Conseil d'Etat. De même, la décision de dissoudre un conseil municipal par ces mêmes instances déconcentrées ou par le pouvoir central, doit intervenir par décret pris en Conseil des ministres. Ceci est une garantie pour le conseil municipal.

Même limités, certains principes de décentralisation administrative existent dans la loi sur les municipalités.
Il faut cependant préciser et analyser dans la pratique courante du pouvoir local et la nature des relations qu'il entretient avec le pouvoir central, les éléments qui portent atteinte à son autonomie.

II.II.3. Contexte de l'exercice du pouvoir municipal.

Nous n'analyserons pas ici le problème des ressources financières cela ayant déjà été traité[6], mais plutôt la pratique quotidienne du pouvoir local et les éléments historiques, politiques et sociaux qui entravent son action.

II.II.3.1 L'absence des conseils municipaux.

L'une des conditions de base du processus de décentralisation aurait été la tenue d'élections municipales régulières. Or, elles furent suspendues de 1963 à 1998.
Le renouvellement des conseils municipaux était d'abord prévu en 1991. Le gouvernement décida finalement de ne pas respecter son engagement, et ce n'est que sous la pression populaire et sept ans plus tard qu'il y fût forcé.

Comment a donc pu fonctionner le pouvoir local pendant trente cinq ans ?

Le décret-loi n°118 de 1977 indique que tout conseil municipal qui perd au moins la moitié de ses membres est dissout. Les affaires municipales sont alors transmises aux organes déconcentrés du pouvoir : les *Caza-s* et *Muhafaza*-s.

Cela favorise, par ailleurs, la « recentralisation » du pouvoir local.
Dans les faits, les municipalités dont la moitié des membres avait disparu, n'ont pas eu à dissoudre leur conseil, la loi pouvant aisément s'oublier.

[6] *Cf : I.2.2 Ressources financières des municipalités.*

II.II.3.2 La perte de légitimité politique.

Il est clair que ces évènements et la longue période d'absence des municipalités dans les processus de décision locaux, ont fait oublier les compétences et pouvoirs de ces entités.
A tel point que, dans la conscience collective, les *Baladiyye*[7] n'ont plus de véritable légitimité. Les gens ne semblent plus conscients de ce que peut représenter le pouvoir local. La seule perception du pouvoir public qu'ils possèdent concerne le pouvoir central lui-même et ses organes déconcentrés (*Caza-s* et *Muhafaza-s*).
De ce fait, la municipalité est encore perçue comme un «poste» pour un membre de la famille. Le nombre de familles y ayant accès étant évidemment limité (…).

Il est éloquent de comparer la composition des conseils municipaux de 1963 avec celle de 1998, pour s'apercevoir qu'après la dissolution des anciens conseils et de certaines institutions, suite à une politique nationale de restructuration (concernant notamment les Associations Municipales de l'Eau), le partage des pouvoirs a été l'objet de subtiles négociations afin de ne pas remettre en cause les équilibres précédents.
N'est ainsi pas élu Maire, au Liban, le candidat qui totalise le plus de voix.
«*[…] Les municipalités sont devenus le théâtre d'un jeu politique local plus que des centres de développement et d'amélioration des services. Ceci s'explique par la structure politique libanaise et le climat socio-politique[…].*»[8]

II.II.3.3 Le manque de compétences techniques.

Les élections de 1998, même si elles ont marqué un net progrès pour l'affirmation du pouvoir local, avant tout par la reconnaissance de l'existence de cet échelon administratif, n'en ont pas pour autant renforcé la légitimité.
«*La plupart d'entre elles* [les municipalités] *se sont trouvées, avant et après les élections, dans l'impossibilité de promouvoir des projets d'infrastructures, de santé ou des projets sociaux susceptibles d'améliorer le niveau de vie. Cette incapacité est due aux faibles ressources et aux défaillances de leurs services administratifs et techniques.[…]*
Les municipalités souffrent en outre d'un manque flagrant de personnel qualifié. La plupart ont un appareil administratif rudimentaire ou n'en ont pas du tout. Ceci est dû à leur manque de ressources et à leur petite taille, mais aussi au vieillissement d'où l'urgence de renouveler le personnel municipal.[…]
Certaines municipalités sont incapables de dépenser leurs revenus faute de personnel et de fonctionnaires capables de planifier et d'exécuter des projets de développement et de services»[9]

A ce sujet il est important de noter que de nombreux ingénieurs et techniciens libanais, dont le niveau de qualification pourrait pallier les déficiences locales, émigrent dans les pays du Golfe et les Emirats en particulier.

---

[7] *Communes, Municipalités*

[8] *Op. cit. Randa ANTOUN, Professeur d'administration publique, Université Américaine de Beyrouth, in « La décentralisation et la situation des municipalités au Liban », in « Les dimensions juridiques et administratives des municipalités au Liban », document n°4, CERMOC 1999.*

[9] *Op. cit. Randa ANTOUN, Professeur d'administration publique, Université Américaine de Beyrouth, in « La décentralisation et la situation des municipalités au Liban », in « Les dimensions juridiques et administratives des municipalités au Liban », document n°4, CERMOC 1999.*

Ce phénomène est avant tout lié aux revenus qui y sont proposés. Généralement, les émigrés reviennent après plusieurs années, voire plusieurs dizaines d'années, et fondent, à l'aide des ressources accumulées, leur propre entreprise. Les fonctions publiques ne semblent pas motiver leur intérêt. Seule la fonction de Président du conseil municipal attire l'attention de certains. Les éléments qui déterminent leur choix semblent être l'intérêt public. Nous n'avons cependant pas pu identifier l'ensemble de ces éléments.

II.II.3.4 L'interférence avec le pouvoir central.

Il faut aussi noter que les ambitions de certains ministres libanais sont là pour contrecarrer l'émancipation des pouvoirs locaux.
« S'ajoutent les problèmes de la multiplicité des pouvoirs de tutelle sur les municipalités, qui entrave leur travail, du manque de clarté et du chevauchement des prérogatives du ministère de l'Intérieur et de ses fonctionnaires […]. Les prérogatives accordées aux municipalités sont neutralisées par les entraves et les contrôles, si bien que la décentralisation administrative devient formelle. Tout ceci peut être dû à l'incompréhension du rôle des municipalités par les pouvoirs publics et à la crainte qu'elles ne se libèrent de l'hégémonie du pouvoir politique, qu'elles paralysent son travail ou qu'elles confient certaines de leurs tâches au secteur privé »[10].

Les partisans de la tenue des élections, sont aujourd'hui déçus par la gouvernance locale.

[10] *Op. cit. Randa ANTOUN, Professeur d'administration publique, Université Américaine de Beyrouth, in « La décentralisation et la situation des municipalités au Liban », in « Les dimensions juridiques et administratives des municipalités au Liban », document n°4, CERMOC 1999.*

Synthèse

On aurait pu fonder beaucoup d'espoir sur le processus de fédération des municipalités. L'émergence de ce nouvel échelon administratif ne pouvait cependant pas représenter une reconcentration de pouvoir qui localement n'ont jamais été attribués en-dehors des textes législatifs.

C'est le Premier ministre Taqi ed-Din el-Solh qui a appelé à la création de fédérations de municipalités en 1965.
Le décret-loi n°118 de 1977, qui définit la personnalité juridique et les compétences municipales, appelle aussi, à l'article 114, à la constitution de Fédérations.

Il semblait évident que les municipalités ne pouvaient assumer financièrement certains projets d'envergure.
Furent ainsi alloués 10 millions de livres libanaises aux Fédérations de municipalités, et 15 millions de livres libanaises à la Caisse Autonome des Municipalités pour ces mêmes entités.

De même, il était prévu que les Fédérations bénéficieraient de 10% des budgets alloués aux municipalités, qui serviraient à la réalisation de projets de développement.
A ces ressources devaient s'ajouter des donations de la C.A.M., la participation de l'Etat, des dons et des legs.
Les ressources prévues par la loi ne furent pas distribuées, et les Fédérations ne purent jamais véritablement entreprendre leur tâche de développement.

Le discours officiel met toujours en avant l'intérêt qu'il porte aux Fédérations de municipalités, mais aucun programme d'aide à leur développement n'a encore été mis en œuvre.
Il est donc dur de travailler au bénéfice d'une municipalité ou d'une Fédération de municipalités. Le processus décisionnel pour le montage et la réalisation d'un projet n'intègre jamais les autorités locales.

Cependant des procédures reconnues par certains ministères semblent permettre de travailler directement au bénéfice de collectivités territoriales.
Il faut donc pour cela s'attacher au processus de décision gouvernemental, qui fait référence en matière de projets de développement et de reconstruction, afin d'en écarter les pistes les plus périlleuses.

Illustrations

- Géomorphologie du Liban - ***12***

- Repères chronologiques – ***14***

- Structure du PIB et population active (%) - ***17***

- Structure du PNB - ***17***

- L'Aide Publique au Développement en chiffres - ***19***

- Assistance extérieure brute des principaux bailleurs de fonds en 1997 (1000 US $) - ***19***

- Financement international total pour le développement et la reconstruction en 1998 - ***20***

- Destinations des dons en 1998 - ***20***

- Principaux recouvrements dans la gestion de l'environnement - ***21***

- Evolution du budget du Ministère de l'Environnement (millions de $)- ***22***

- Le cycle de vie des projets - ***24***

- Le processus décisionnel des projets de développement - ***27***

- Liban : division administrative et politique - ***29***

- Données issus des élections municipales du 24 mai au 14 juin 1998 - ***30***

- Répartition des avoirs de la C.A.M. selon les articles 7, 8, 11 et 12 du décret n°1917 de 1979 - ***34***

- Répartition des avoirs de la C.A.M. dans la pratique - ***35***

- Schéma d'organisation institutionnelle - ***37***

- Répartition des compétences entre Muhafaza-s, Caza-s et Baladiyya-s - ***38***

Sommaire

LIVRE I PRÉSENTATION DU LIBAN : CADRE INSTITUTIONNEL ET JURIDIQUE 10

CHAPITRE I LIBAN : STRUCTURES ADMINISTRATIVES ET POLITIQUES 11

I.I. Contexte culturel et politique..... 13

I.I.1. Le contexte historique..... 13

I.I.2. Les élections législatives d'août 2000 :vote contestataire..... 15

I.II. Contexte économique..... 17

I.II.1. Un contexte de reconstruction..... 17

I.II.2. De fortes disparités économiques..... 18

I.II.3. Le rôle de la coopération..... 19

I.II. Acteurs institutionnels de l'environnement..... 21

I.II.1. Le ministère de l'environnement. 21

I.II.2. Le Conseil du Développement et de la Reconstruction..... 23

I.II.3. Les organismes publics chargés de la reconstruction. 25

I.II.3.1 La Direction Générale de l'Urbanisme..... 25

I.II.3.2 La municipalité de Beyrouth..... 25

I.II.3.3 Le Conseil exécutif des grands projets de la ville de Beyrouth..... 26

I.II.3.4 Le Conseil exécutif des grands projets..... 26

I.II.3.5 Le Conseil pour le Développement des investissements au Liban..... 26

SYNTHÈSE..... 27

CHAPITRE II LES MUNICIPALITÉS LIBANAISES : POUVOIRS ET COMPÉTENCES 29

II.I. Découpage territorial et compétences. 29

II.I.1. Compétences des organes déconcentrés. 30

II.I.1.1 Le Muhafaza. 31

II.I.1.2 Le Caza. 31

II.I.1.3 Le Mukhtar. 31

II.I.2. Compétences des organes décentralisés : les Baladiyyas. 32

II.I.2.1 Les fondements de l'« autonomie » municipale 32

II.I.2.2 Ressources financières des municipalités. 32

II.I.3. L'organisation institutionnelle et la répartition des compétences. 37

II.II. Le processus de décentralisation. 38

II.II.1. Le projet de loi de décentralisation administrative. 39

II.II.2. Les Municipalités dans le contexte de la décentralisation 40

II.II.2.1 Les éléments fondateurs du processus de décentralisation. 40

II.II.2.2 Le décret-loi n°118 de 1977. 40

II.II.3. Contexte de l'exercice du pouvoir municipal. 41

II.II.3.1 L'absence des conseils municipaux. 41

II.II.3.2 La perte de légitimité politique. 42

II.II.3.3 Le manque de compétences techniques. 42

II.II.3.4 L'interférence avec le pouvoir central. 43

SYNTHÈSE 44