Beyrouth entre reconstruction et métropolisation———Beirut between reconstruction and metropolization

Eric Huybrechts, Éric Verdeil

▶ **To cite this version:**

Eric Huybrechts, Éric Verdeil. Beyrouth entre reconstruction et métropolisation———Beirut between reconstruction and metropolization. Villes en parallèle, 2000, n°32-33, pp.63-87. halshs-00002823v2

HAL Id: halshs-00002823
https://shs.hal.science/halshs-00002823v2

Submitted on 2 Jul 2005

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

BEYROUTH ENTRE RECONSTRUCTION ET MÉTROPOLISATION

Eric Huybrechts, Centre d'études et de recherches sur le Moyen-Orient contemporain (CERMOC)

Eric Verdeil, Observatoire de recherche sur Beyrouth et la reconstruction**,**

Centre d'études et de recherches sur le Moyen-Orient contemporain (ORBR-CERMOC)

Ce texte a été publié dans le numéro : « Gouverner les métropoles » de la revue :

Villes en parallèle, n°32-33, Laboratoire de géographie urbaine, Université de Paris X-Nanterre, pp.63-87.

Merci de mentionner cette référence complète si vous citez l'article.

BEYROUTH ENTRE RECONSTRUCTION ET METROPOLISATION

Le secteur privé contribue de manière très importante aux dynamiques de la reconstruction de Beyrouth, mais l'Etat reste un acteur central par ses investissements et ses orientations. La politique menée est prise entre deux impératifs : la définition d'une planification d'échelle métropolitaine, soucieuse de promouvoir l'unité et l'équilibre d'une agglomération encore marquée par les fractures de la guerre ; la volonté d'une intégration économique régionale qui conduit à privilégier certains espaces (centre-ville par exemple). La mise en œuvre de ces projets est mal coordonnée et incomplète, et traduit la participation des acteurs privés et locaux à leur définition.

RECONSTRUCTION – METROPOLISATION – POLITIQUES METROPOLITAINES - PLANIFICATION – BEYROUTH – LIBAN – 1991/2000

BEIRUT BETWEEN RECONTRUCTION AND METROPOLIZATION

The private sector is a major contributor to the reconstruction of Beirut, but the State remains in a main position due to its orientations and investments. It conducts its policy according to two major necessities: a metropolitan planning promoting unity and balance in a city destructured by the war; and on the other hand, the will of establishing regional economic integration, which only focuses on selected places like the city-center. The implementation of those projects does not fully respect the orientations of the State, and reflects the involvement of private and local actors.

RECONSTRUCTION – METROPOLIZATION – METROPOLITAN POLICIES – PLANNING – BEIRUT – LEBANON – 1991/2000

Les périodes de reconstruction sont souvent des moments de forte intervention de l'État dans l'économie et l'aménagement urbain. Cela engendre parfois une intensification de la réflexion sur des normes d'intervention qui s'inspirent de la planification. Le cas de Beyrouth offre dans cette perspective un exemple pertinent pour réfléchir à la thématique des politiques métropolitaines, du point de vue des objectifs qu'elles s'assignent comme de celui des formes qu'elles adoptent. S'agissant du premier aspect, la tension entre gestion quotidienne et intégration à l'économie globale est une dimension essentielle de la reconstruction. La remise à niveau des infrastructures dans l'agglomération réunifiée de l'après-guerre est une étape cruciale du retour à la normale et de la légitimation de l'État auprès de la population. Mais la volonté de retour à l'économie extravertie du Liban d'avant-guerre suppose une intervention étatique dans des secteurs qui ne concernent pas directement l'ensemble de la population, comme le réaménagement de l'aéroport par exemple. En second lieu, la forme prise par ces politiques métropolitaines s'apparente-elle à une planification, même stratégique, dans un pays traditionnellement non dirigiste et prompt à valoriser le rôle du secteur privé dans la reconstruction, et où la méfiance vis-à-vis de l'État s'exerce dans un champ politique caractérisé par le pluralisme des acteurs locaux ou privés ?

1. Décalages et contradictions de l'action publique dans la reconstruction de Beyrouth

Depuis la fin de la guerre, en octobre 1990, la remise à niveau de l'agglomération beyrouthine, a connu deux étapes : dès 1991, la reconstruction a été le fait de l'initiative privée, dont les actions foisonnantes ont introduit des inflexions importantes par rapport au fonctionnement hérité de la guerre ; à partir de 1995, le boom immobilier a marqué un coup d'arrêt au moment même où étaient lancés d'importants investissements publics en matière d'équipement et dans les principaux projets urbains. Cette montée en puissance de l'action publique, prenant le relais du secteur privé, n'est pas exempte de contradictions.

Le redéploiement spontané de l'agglomération beyrouthine

Document 1 : transformations récentes de la métropole beyrouthine

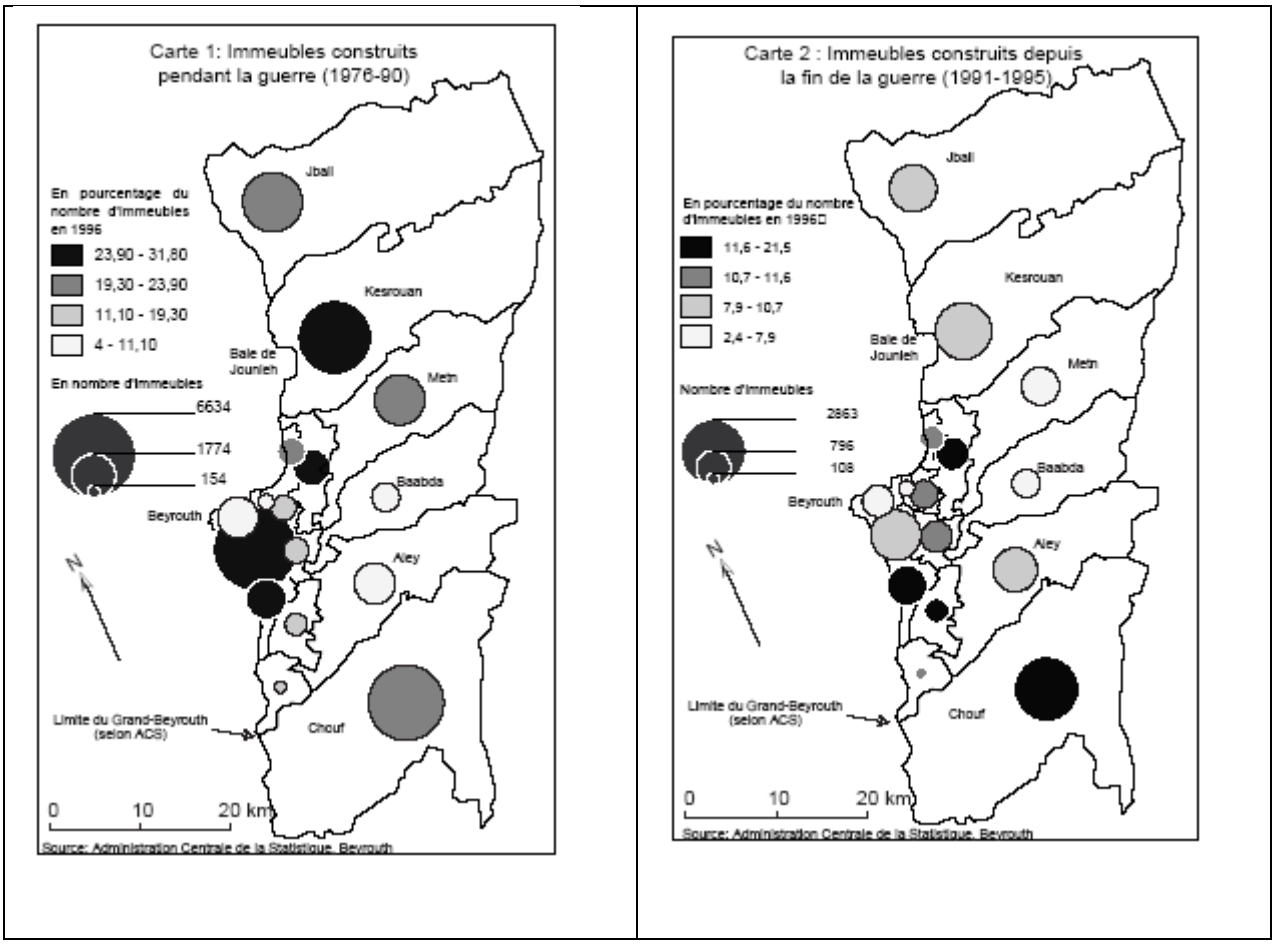
	Superficie	Année	Population	Emploi
Beyrouth (municipalité)	20,6 km²	1984	510.000 (b)	194.000 (b)
		1996	450.000 (d)	140.000 (e)
Région métropolitaine de Beyrouth (RMB)	233,8 km²	1984	1.295.000 (b)	329.000 (b)
		1996	1.340.000 (d)	430.000 (e)
Métropole beyrouthine (définition fonctionnelle)	?	1970	1.551.000 (a)	?
	?	1996	1.700.000 (d) (f)	?
Région Centre (Beyrouth et Mont-Liban)	1.967 km²	1996/97	1.850.000 (a)	630.000 (e)

(a) Estimation d'après Livre Blanc (1973) et enquête sur la population active au Liban (1972) ; (b) : Schéma directeur de la RMB (1986) ; (c) : Plan de transport de la RMB (1994-1995) ; (d) : Recensement des immeubles, Administration centrale de la statistique (1997) ; Enquête sur la population active, Administration centrale de la statistique (1999) ; (f) E. Huybrechts : " Densités beyrouthines ", in *Lettre de l'ORBR*, n°9, 1997, pp.14-18

Durant la guerre (1975-1990), et notamment durant ses dernières années, Beyrouth a subi un ralentissement de sa croissance (document 1). Les parties centrales se sont notamment fortement dépeuplées, tandis que la grande périphérie urbaine et plusieurs régions libanaises, plus sûres, connaissaient un accroissement démographique. L'émigration hors du Liban était également importante. Faute des statistiques fiables, il est difficile d'évaluer les mouvements démographiques récents. La dynamique spatiale de la construction constitue un indice plus probant.

Entre 1992 et 1995, la métropole beyrouthine a connu un développement significatif, caractérisé par une reprise de la construction privée. Dans la région métropolitaine de Beyrouth (RMB), près de 6.500 immeubles ont été construits, soit 9% du stock en 1995. Dans le reste de la région Centre, qui englobe l'ensemble de l'aire sous l'influence de Beyrouth, ce sont 9.000 immeubles qui ont été construits, soit 10% du stock. Cette reprise momentanée de la construction témoigne d'un retour de confiance rapide mais bref des investisseurs privés, entraînant la formation d'une bulle foncière et immobilière[1]. Dans certaines zones centrales ou situées sur la corniche en bord de mer, les valeurs foncières ont atteint, en 1995, des valeurs moyennes de 4.000 $/m²[2].

Ce développement urbain s'inscrit en partie dans la continuité des logiques géographiques issues de la guerre, caractérisées par des extensions périphériques et une ségrégation communautaire de part et d'autre de l'ancienne ligne des combats entre l'est chrétien et l'ouest musulman. Comme durant la guerre, c'est surtout dans la banlieue sud musulmane chiite de Beyrouth que se concentre l'extension de la ville. Au nord, la région chrétienne du Kesrouan continue à se développer. Plus généralement, l'urbanisation de la montagne s'accentue (cartes 1 et 2).



Toutefois, la territorialisation issue de la guerre apparaît moins pertinente pour rendre compte des tendances nouvelles de la mobilité. Au sortir de la guerre, on estimait à 10% l'ensemble des mouvements entre la zone est et la zone ouest[3]. À travers des observations partielles, les flux interzones apparaissent aujourd'hui plus importants. Les pratiques commerciales témoignent par exemple que les anciennes ségrégations sont relativisées : ainsi, le quartier populaire arménien de Borj Hammoud, avec plus de 3.000 locaux commerciaux, est-il le premier pôle commercial de l'agglomération. Loin de n'être fréquenté que par des habitants de la zone est chrétienne où il est localisé, le quartier attire très visiblement des habitants des quartiers ouest de la ville[4]. La mise en service récente de nombreux centres commerciaux de type occidentaux, galeries ou hypermarchés, se traduit, pour une clientèle plus fortunée, par une même remise en cause des lignes de clivage héritées. Ainsi, le centre Monoprix/BHV, implanté en 1999 près de la Cité Sportive en zone ouest, en limite de la banlieue sud chiite et destinée principalement par ses concepteurs à la population de l'ouest, attire aujourd'hui une forte proportion de clientèle originaire de l'est, profitant des nouvelles liaisons routières rapides qui connectent entre elles les différentes parties de l'agglomération[5].

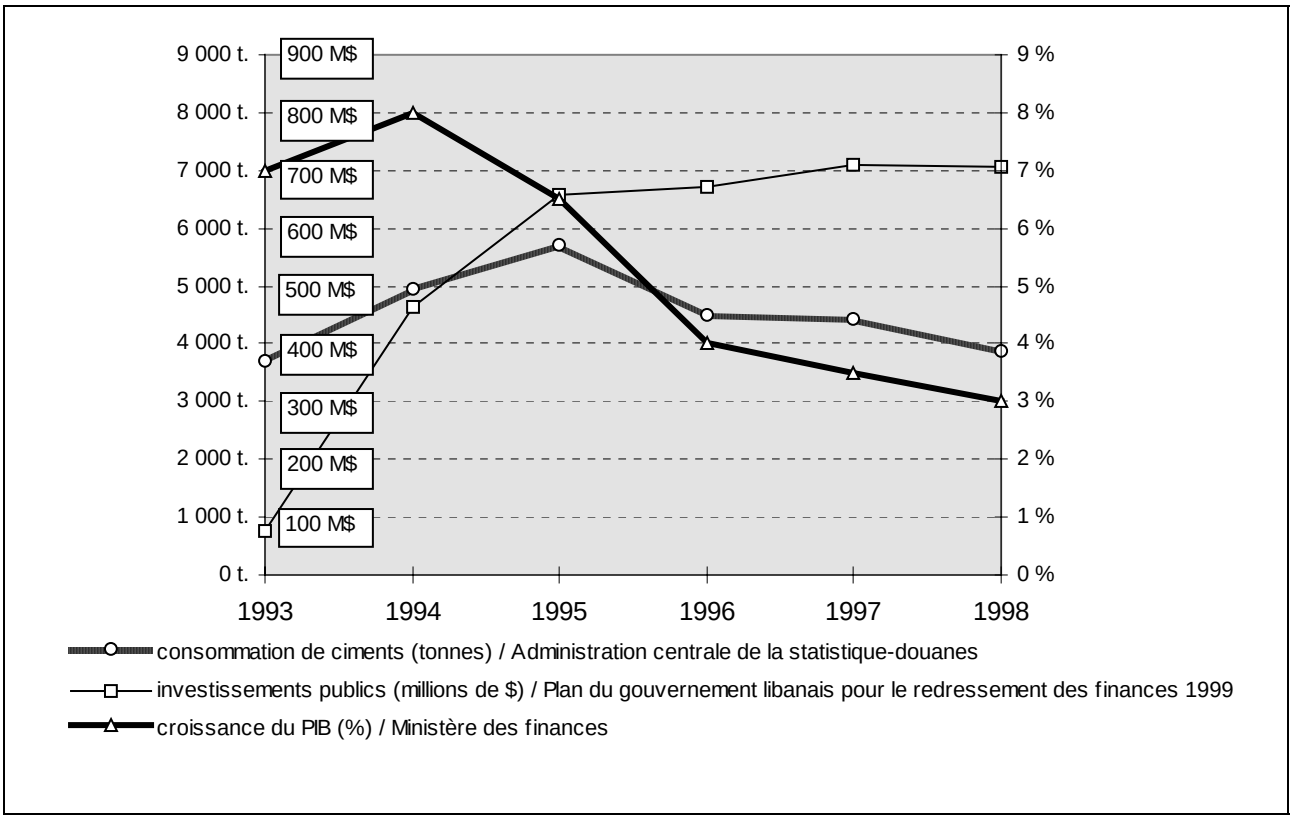
Cette reprise de la construction, l'extension périphérique des zones résidentielles et ces pratiques commerciales nouvelles témoignent du fait que la reconstruction est, dans ses grandes tendances et dans sa chronologie, le résultat d'initiatives privées, de pratiques individuelles ou collectives prenant acte d'une situation nouvelle et impliquant un redéploiement de l'agglomération partiellement en rupture avec les logiques de la guerre dans un contexte où l'action publique est peu contraignante. En effet, les nouveaux développements résidentiels en périphérie profitent d'une réglementation peu exigeante en ce qui concerne l'usage des sols et la construction. De la même manière, le redéploiement commercial dans l'agglomération s'est effectué selon une logique libérale, les investisseurs exploitant

sans contrainte les sites les plus accessibles, tirant ainsi les bénéfices de la remise en réseau de l'agglomération beyrouthine.

L'intervention puissante mais tardive de l'État dans la reconstruction

La logique libérale ne rend pas seule compte de l'orientation de la reconstruction : l'intervention de l'État est massive, mais tardive, en raison du temps nécessaire à l'élaboration d'un programme d'intervention, à la mobilisation de capitaux et au lancement de ses actions. Ce décalage l'a empêché de peser directement sur la localisation des investissements privés et elle se produit à contre-temps, au moment où les investissements privés dans le secteur du bâtiment se sont fortement réduits.

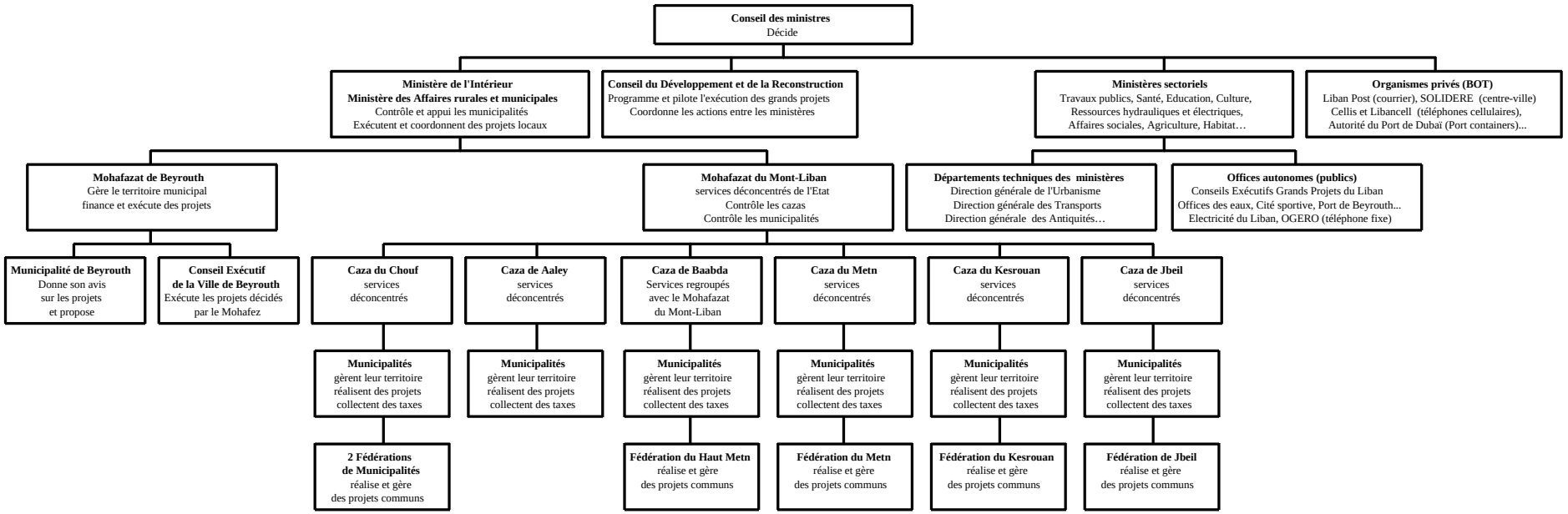
Document 2 : Croissance économique, investissements publics et construction au Liban (1993-1998)



Le document 2 permet de visualiser le décalage entre intervention étatique et dynamique de la reconstruction. La croissance du PIB, très forte en début de période, se ralentit brutalement en 1995 et 1996, puis plus modérément. La courbe des ventes de ciment rend compte de la forte croissance du secteur du BTP entre 1992 et 1995, puis de sa chute à partir de 1996. Étant donné qu'il englobe les activités de construction et aussi d'infrastructure, il est utile de le comparer à la courbe des investissements publics. Celle-ci montre la montée en puissance des investissements dans le domaine des équipements. Très faibles en 1993 au moment où est défini le programme gouvernemental dit Horizon 2000, ces investissements connaissent une montée en puissance en 1994-95 avant de se stabiliser à un haut niveau. Au total, ils représentent environ 15% du total des investissements dans le pays. Ainsi, une part importante de la consommation de ciment, à partir de 1995, peut être imputée aux investissements publics[6].

Document n°3

Institutions en charge de l'aménagement et de la gestion de la métropole beyrouthine



Entre 1992 à 1995, la région beyrouthine a donc connu une forte dynamique du secteur de la construction soutenue par d'importants financements extérieurs. À partir de 1996 se produit un renversement de tendance qui correspond directement à la chute de la croissance économique dans le pays. En 1996, la région Centre compte 110.000 logements vides, dont 60.000 dans la RMB (soit respectivement 21% et 16% du total). Ces chiffres traduisent les difficultés de commercialisation des logements construits durant le boom de 1992-1995**.**

À partir de 1995-1996, les principaux chantiers d'infrastructures (routes, aéroports) et d'équipements (électricité) sont lancés par la puissance publique (pour l'articulation des compétences et des projets, voir document 3 et deuxième partie). C'est également à cette date que sont lancés les grands projets de développement urbains du centre-ville (les statuts de la société SOLIDERE sont approuvés en 1994), de la banlieue sud et des projets de remblais au nord, qui sont des projets encadrés formellement par l'État (schéma directeur, programmation des infrastructures, appels d'offres). Les premières commercialisations de terrains commencent en 1997 pour le centre-ville et le remblai du Metn-nord et les premières opérations de logement de SOLIDERE sont sur le marché à partir de fin 1998. Elles se produisent dans un contexte peu dynamique, qui contraint leurs opérateurs à des modifications de stratégie (passage de la vente à la location, par exemple).

Avec un volume d'investissement important, l'action de l'État est loin d'être négligeable. Mais en raison de sa temporalité, son impact sur les orientations spatiales du développement de l'agglomération beyrouthine dans les premières années de la reconstruction demeure limité malgré des anticipations du secteur privé en fonction des grands projets urbains, d'équipements et d'infrastructures.

Les contradictions des politiques sectorielles : l'exemple des déchets solides

Le volume des investissements publics ne donne pas d'indication sur la capacité de l'État à assurer la gestion du territoire métropolitain. Le secteur des déchets constitue un exemple représentatif des lacunes dans ce domaine.

Durant la guerre, l'usine de compostage de la Quarantaine était hors d'état, tandis que deux autres usines restaient inachevées. Un incinérateur en banlieue sud ne fonctionnait pas davantage. Pour pallier cette situation et les difficultés de communications, les autorités municipales laissèrent, à partir de 1978, se développer le déversement des ordures de la ville dans la mer (décharge du Normandy au centre-ville, et à Borj Hammoud), en montagne, en banlieue sud (Maramel). Au total, on estimait que 1.000 t par jour étaient ainsi dispersées, même si 20 à 30% des ordures restaient non ramassées[7].

Dès la fin de la guerre, diverses initiatives publiques ont tenté de réorganiser la filière. En 1993, l'incinérateur d'Amroussieh en banlieue sud fut réhabilité. À partir de 1994, une société privée, Sukkar Engineering, s'est vue concéder la collecte et la gestion des déchets pour l'ensemble de la RMB, puis d'autres secteurs voisins (région du Chouf par exemple). Les travaux de réhabilitation de l'usine de la Quarantaine et la construction d'un nouvel incinérateur sont achevés en 1996.

À l'issue de cette réorganisation, l'agglomération est progressivement nettoyée et les déchets sont régulièrement évacués. Mais leur entreposage et leur traitement restent problématiques. À la fin de la guerre, la décharge du centre-

ville est abandonnée et son retraitement (en parc et zone constructible) programmé. En l'absence de site de stockage alternatif, les ordures de toute l'agglomération sont alors entassées jusqu'en décembre 1997 à quelques kilomètres de là, dans une décharge en mer, située à quelques centaines de mètres d'un quartier populaire très dense. La résorption de ce dépotoir de 15 hectares et 40 mètres de haut est envisagée sous la forme d'un parc urbain incorporé à un remblai constructible. Mais les coûts du retraitement et de la stabilisation sont tels que la rentabilité de cette opération est remise en question et donne lieu à des négociations avec les éventuels concessionnaires.

Durant les années 1995-2000, les tergiversations du Conseil du Développement et de la Reconstruction (CDR), chargé de la mise en œuvre de la reconstruction sont à l'origine de troubles et de mouvements de protestations. En 1997, une tentative de transférer près de la région résidentielle montagnarde de Monteverde des déchets stockés dans la zone franche du port a suscité une mobilisation des habitants qui l'a obligé à reculer. Suite à des rumeurs d'extension de l'incinérateur d'Amroussieh, ce dernier est incendié lors d'une violente manifestation. Le CDR tarde à rendre public un schéma d'implantation des décharges pour les déchets solides en raison d'oppositions locales.

La remise en réseau de l'agglomération a certes permis le nettoyage des ordures ménagères sur tout le territoire métropolitain. Néanmoins, faute d'avoir planifié des solutions et d'avoir su les rendre acceptables, la gestion actuelle a conduit à l'adoption de solutions fragmentaires créant autant d'abcès de fixation.

Au total, l'initiative privée a concentré la plus grande part des investissements de la reconstruction, dans un cadre libéral, contribuant à modifier substantiellement la physionomie de l'agglomération depuis 1991 sans rompre totalement avec les logiques héritées de la guerre. L'intervention de l'État a été progressive et sensible surtout après 1995, compensant partiellement à ce moment-là une forte régression des investissements privés, sans modifier radicalement les orientations de la croissance urbaine. À ce décalage de l'action publique s'ajoutent les incohérences propres aux politiques sectorielles.

2. Les paradoxes de la planification beyrouthine : un dessein partiellement suivi et mis en œuvre

La conduite molle de la reconstruction par l'État n'est pas due à l'impréparation de ce dernier, puisque la reconstruction a été pensée durant la guerre, lorsque des pauses dans les combats laissaient prévoir un retour à la paix. L'ossature de cette vision métropolitaine ambitieuse, constituée par un plan de transport, a été remise à jour mais sa mise en œuvre reste aujourd'hui très incomplète.

La planification de la reconstruction

De 1983 à 1986, en pleine guerre civile, un schéma directeur de la région métropolitaine de Beyrouth (SDRMB) a été établi par une équipe franco-libanaise qui regroupait des personnels du CDR, de la Direction générale de l'urbanisme (DGU) et de l'Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région d'Ile-de-France (IAURIF)[8]. Ce document misait sur la réunification de la ville, et défendait un projet qui entendait favoriser la cohésion urbaine et l'unité nationale, en même temps qu'il devait permettre le redémarrage de l'économie. Quatre principes organisait son parti d'aménagement :

- l'affirmation de la centralité de Beyrouth par la reconstruction d'un centre-ville puissant, attractif, rayonnant sur l'ensemble du pays, reprenant place comme pôle d'affaires international ;

- la restructuration de l'espace urbain par la création de nouveaux centres urbains hiérarchisés en banlieue et l'implantation des grands équipements répartis dans toute l'agglomération ;

- la priorité au développement des transports collectifs, condition *sine qua non* d'une amélioration globale de la mobilité ;

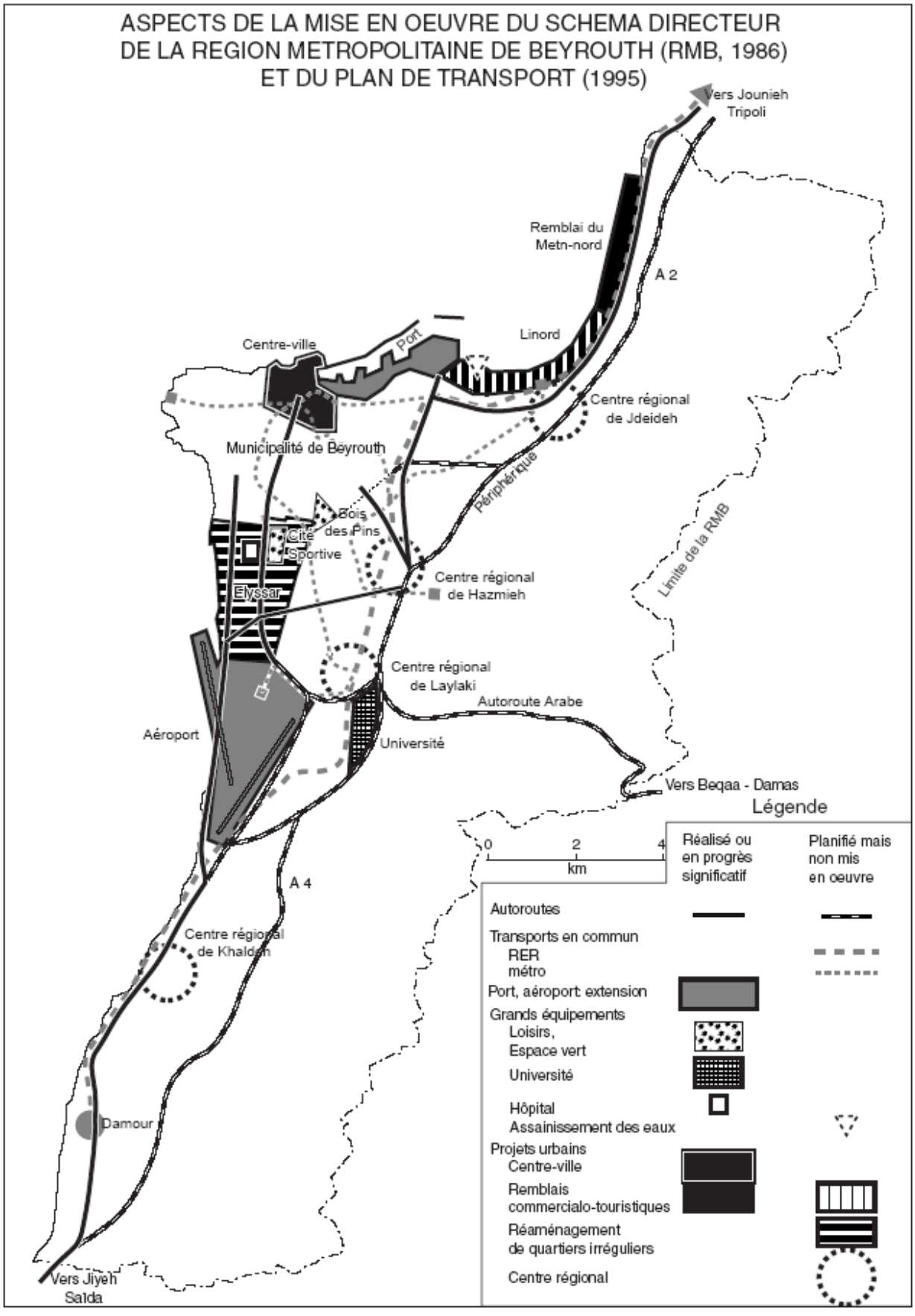
- la sauvegarde et la préservation des sites naturels et du patrimoine.

Ce schéma n'a pas été directement mis en œuvre à cause de la reprise de la guerre. Il a toutefois permis la formation d'une équipe compétente au sein de l'administration libanaise, dont certains, comme le directeur de l'urbanisme ou le responsable pour l'aménagement du territoire, ont poursuivi leur carrière à des postes clés de la gestion territoriale. Le SDRMB constitue pour ces professionnels une référence constante. De fait, les prévisions sur les localisations de la croissance urbaine se sont révélées jusqu'à présent assez justes, malgré le décalage de 10 ans du à la reprise du conflit. Les extensions urbaines actuelles sont conformes à celles prévues dans le schéma directeur et la plupart des grands projets de la reconstruction s'inscrivent dans les orientations du schéma, sans pourtant y faire spécifiquement référence.

Entre 1994 et 1995, ce document a été repris et mis à jour dans le cadre du plan de transport établi pour le CDR, de nouveau par l'IAURIF, associé avec les bureaux d'études TEAM et SOFRETU. Il constitue le cadre de référence des vingt prochaines années (1995-2015) pour le développement des transports dans la région métropolitaine. Il est très largement fidèle à la stratégie de développement définie dans le SDRMB en 1986, tout en prenant en compte les principales transformations intervenues depuis lors.

Comme dans ce dernier, la cohésion urbaine est un enjeu central du plan de transport. La modernisation du système de transport a aussi pour objectif d'assurer l'attractivité de la métropole. En effet, Beyrouth assure la production des trois quarts de la richesse nationale, mais accueille un tiers de la population résidente, la moitié des emplois, et supporte les plus fortes contraintes liées à la densité. À travers la capitale, qui est considérée comme le moteur économique du pays, le Plan de transport engage aussi l'aménagement du territoire dans sa totalité.

Dans un contexte de croissance modérée de la population (+800.000 habitants, soit près de 2.000.000 d'habitants dans la RMB en 2015) et à partir d'un contexte de mobilité restreinte (0,76 déplacement par jour par habitant), le plan envisage le triplement du nombre de déplacements et une meilleure accessibilité aux grands pôles de croissance de l'agglomération. Il s'appuie pour cela sur le développement d'une importante offre de transports collectifs qui devrait représenter à terme 26% des déplacements motorisés. Le schéma des transports collectifs s'appuie sur une armature composée d'une ligne de chemin de fer intraurbaine, deux lignes de métro et trois lignes de bus ou tramway en site propre qui s'ajoutent au réseau de transport par autobus. Cet ensemble complète le réseau routier principal, structuré par cinq autoroutes dont le Périphérique et l'autoroute Arabe, et un réseau de pénétrantes et voies rapides assurant la desserte secondaire de l'agglomération (carte 3). Les deux tiers du réseau sont déjà construits depuis les années 1960, l'autre tiers correspond à des voies nouvelles, mais dont la plupart a été décrétée dès les années 1960 et 1970.


ASPECTS DE LA MISE EN OEUVRE DU SCHEMA DIRECTEUR
DE LA REGION METROPOLITAINE DE BEYROUTH (RMB, 1986)
ET DU PLAN DE TRANSPORT (1995)
Vers Jounieh
Tripoli
Remblai du
Metn-nord
A 2
Linord
Port
Centre-ville
Centre régional
de Jdeideh
Municipalité de Beyrouth
Périphérique
Bois
des Pins
Cité
Sportive
Elyssar
Centre régional
de Hazmieh
Limite de la RMB
Centre régional
de Laylaki
Autoroute Arabe
Aéroport
Université
Vers Beqaa - Damas
Légende
0
2
4
km
Réalisé ou
en progrès
significatif
Planifié mais
non mis
en oeuvre
A 4
Autoroutes
Transports en commun
RER
métro
Port, aéroport: extension
Grands équipements
Loisirs,
Espace vert
Université
Hôpital
Assainissement des eaux
Projets urbains
Centre-ville
Remblais
commercialo-touristiques
Réaménagement
de quartiers irréguliers
Centre régional
Centre régional
de Khaldeh
Damour
Vers Jiyeh
Saïda

Une mise en œuvre non coordonnée et incomplète[9]

La mise en œuvre de ce schéma de transport ambitieux pêche cependant par son manque de coordination et ses lacunes. Alors que le plan de transport était encore sous étude, des actions au coup par coup ont été lancées par différentes administrations. Ainsi, sans concertation avec le ministère des Transports, le *mohafez* (préfet) de Beyrouth a imposé l'utilisation en aires de stationnement de toutes les parcelles privées planes non bâties de plus de 1.000 m^2 dans la capitale tandis que le ministère de l'Intérieur a octroyé des milliers de licences de taxis et de microbus privés.

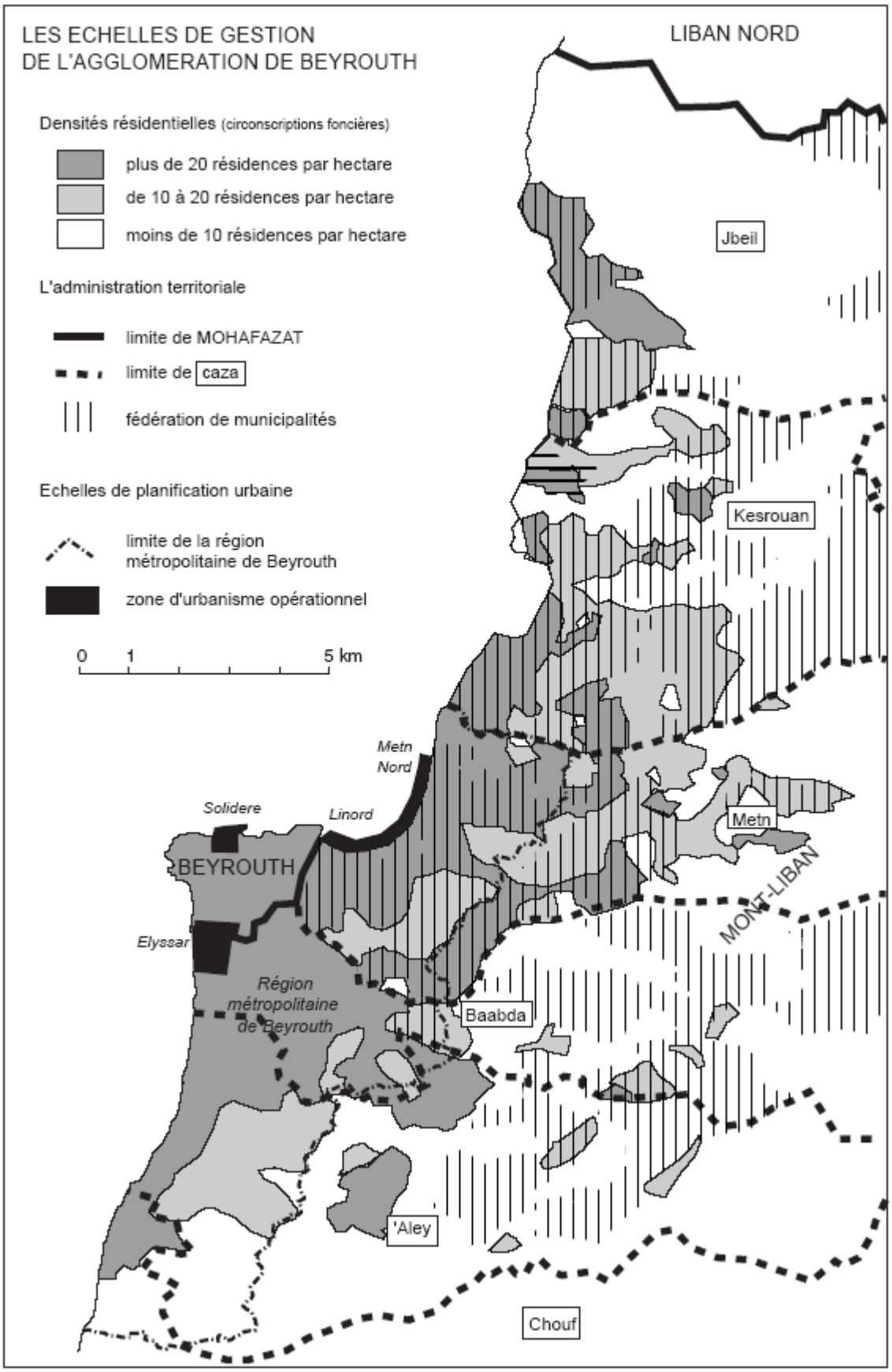
Secteur public et secteur privé assurent un service de transport en commun croissant, mais encore insuffisant (environ 16% des déplacements) et mal régulé, ce qui limite les capacités de développement de l'ensemble. Par ailleurs, le CDR a certes poursuivi l'étude et la réalisation d'une partie du réseau routier prévu en première phase. Les entrées nord et sud sont largement réaménagées. D'autres chantiers progressent, notamment plusieurs pénétrantes (carte 3). Malgré ces réalisations non négligeables, certaines propositions du plan d'actions immédiates n'ont pas été suivies d'effet, notamment sur le plan institutionnel. L'Autorité de régulation des transports collectifs destinée à planifier, organiser et contrôler la qualité du service du système de transport n'a pas été mise en place tandis que la coordination des administrations concernées reste faible.

La préparation des actions à moyen terme est moins bien engagée. Sur le plan routier, le périphérique a fait l'objet d'études de faisabilité poussées sans toutefois que le montage financier soit réalisé ; l'implantation de l'autoroute A2 et de l'autoroute arabe a fait l'objet d'études détaillées, mais est retardée, faute de financement pour les expropriations. En ce qui concerne les transports collectifs, la première ligne de métro et les deux lignes d'autobus sur site propre ne font l'objet d'aucune étude particulière préfigurant leur mise en place. En outre, si la volonté du ministère des Transports de réhabiliter la ligne ferroviaire reliant Jounieh à Jiyeh (37 km) est toujours à l'ordre du jour, la réutilisation des voies ferrées, encore possible en 1994, se trouve de plus en plus compromise à la suite de l'asphaltage de voies de chemin de fer et de la destruction de ponts. Pour les infrastructures clés du plan de transports (périphérique, train, métro), les phases préalables pourtant peu coûteuses (études, procédures d'expropriation avant indemnisation, recherche de financement), phases longues et indispensables à la réalisation ne sont qu'à peine engagées dans les administrations.

En soi, le retard dans la mise en œuvre des actions d'aménagement n'est pas nécessairement dommageable, dans la mesure où la croissance économique et l'avancement des grands projets d'aménagement connaissent des rythmes plus lents que ceux annoncés par leurs promoteurs (cf. 1ère partie). Cet étalement dans le temps de la mise en œuvre du plan de transport représente une opportunité pour adapter le rythme des travaux au développement réel de la métropole et pour étaler les investissements publics dans le temps et ainsi mieux les absorber dans le budget de l'État. Faute de suivi et en raison de la faible mobilisation de l'administration, il préfigure le retard qui sera pris pour la réalisation des principales infrastructures, quels que soient les rythmes futurs de développement.

En définitive, le plan de transport connaît donc un début de mise en œuvre qui commence à faire ses preuves. Mais cette application voit son efficacité diminuée faute d'une coordination des actions. L'absence d'organisme de suivi est du reste un problème concernant l'ensemble de la gestion métropolitaine.

Des structures institutionnelles inadaptées à la gestion métropolitaine
Carte n°4



L’agglomération fonctionnelle débordait déjà des limites de la RMB lors de la définition du schéma directeur de 1986 : au nord vers Jounieh et, dans la montagne, en direction de certaines villes comme Broumana, Bikfaya ou Aley. Ces limites ont été reprises telles quelles pour le plan de transport, malgré les extensions urbaines qui les excèdent aujourd’hui largement (carte 4). Contrairement à ce qui était proposé dans le schéma directeur régional, la RMB ne correspond à aucune réalité institutionnelle, ni technique, ni politique, ce qui limite les capacités de suivi et de mise en œuvre de cette planification.

Cette situation est renforcée par le fait que les autres acteurs de l’aménagement semblent également incapables de développer une action à l’échelle métropolitaine (voir l’organigramme des institutions compétentes en matière d’aménagement pour la métropole beyrouthine, document n°3). Depuis les élections de 1998, les municipalités sont redevenues des acteurs de l’aménagement alors que nombre d’entre elles n’étaient plus en fonctionnement, les élections précédentes datant de 1963. Elles sont compétentes pour tout ce qui concerne l’aménagement de leur territoire. Mais en raison de leur émiettement territorial (la RMB compte plus de 70 municipalités), elles ne peuvent prendre en compte l’échelle métropolitaine dans leur gestion et leurs projets. La tutelle exercée par le ministère des Affaires rurales et municipales et le manque de moyens financiers alloués aux collectivités locales, bien en deçà de ce qui est prévu par la loi, limite d'autant plus leurs capacités d'action. Les fédérations de municipalités, à raison d’une à deux par *caza* (canton), regroupent parfois quelques dizaines de municipalités, mais couvrent des territoires souvent non contigus, parfois montagnards et peu urbanisés. A l'inverse, le sud de la RMB n’est inclus dans aucune fédération (carte 4). Enfin, il n'existe aucune structure de coordination entre fédérations.

S'ils étaient regroupés, les deux *mohafazat*-s de Beyrouth et du Mont-Liban représenteraient une unité territoriale d’échelle métropolitaine cohérente avec le bassin d’emploi et de consommation. Mais les fonctionnaires de ces administrations déconcentrées dépendent du ministère de l’Intérieur, ce qui renvoie à la question de la coordination entre les ministères. En outre, les projets de décentralisation actuellement débattus consisteraient à supprimer les *mohafazat*-s actuels pour diviser le pays en 26 ou 29 entités régionales associant les municipalités à des conseils régionaux dont l'exécutif serait confié à un fonctionnaire du ministère de l’Intérieur. Dans cette hypothèse, le Grand Beyrouth serait géré par 7 entités régionales.

Reste donc l'État central qui dispose de ministères sectoriels et d'organismes centraux dépendant du Conseil des ministres. Jusqu'à présent, c'est principalement le CDR, et accessoirement les deux Conseils Exécutifs des Grands Projets, qui ont été chargé de mettre en œuvre les grands projets d'infrastructures et d'équipements, en coordination avec les ministères. Le CDR assure la cohérence dans la programmation de la reconstruction. Cependant, malgré ses statuts qui lui confient aussi la planification territoriale, rien n’est mis en place depuis le SDRMB et le plan de transport pour suivre et mettre en œuvre une politique d'aménagement métropolitain. Ainsi, malgré le regroupement des compétences dans un même organisme et sa situation centrale dans la structure de l'État, l’aménagement urbain résulte essentiellement de politiques sectorielles dont les incohérences sont régulièrement dénoncées par les experts et les habitants (cf. 1ère partie). Ce n’est donc pas une question structurelle ou technique qui empêche de mettre en place les outils d’une planification stratégique d'accompagnement de la reconstruction, mais bien le manque d’intérêt des décideurs politiques et administratifs à mettre en place des outils d'orientation du développement à l'échelle métropolitaine.

3. Ouverture régionale, acteurs privés et grands projets métropolitains

L'analyse des grands projets métropolitains de cette reconstruction éclaire le paradoxe précédent grâce à la prise en compte de la dimension économique régionale et de la complexité du système d'acteurs.

Ouverture régionale et nouvelles perspectives d'aménagement

Dès 1991, la remise en fonctionnement du port et de l'aéroport a été la priorité des diverses équipes gouvernementales qui se sont succédées, car ces deux équipements étaient considérés comme les leviers essentiels du redémarrage de l'économie du pays. Les perspectives de paix et donc de croissance des échanges dans la région ont conduit les différents acteurs du système économique libanais (gouvernement et investisseurs) à dimensionner très largement les projets de développement. Le cas de l'aéroport est à cet égard exemplaire. Dès 1991, un plan directeur de développement fut élaboré. Il prévoyait la construction d'installations aéroportuaires capables d'absorber 6 millions de passagers à l'horizon 2000, puis éventuellement 16 millions en 2035. Ces réaménagements sont aujourd'hui en phase terminale, avec une piste de 3800 m sur la terre ferme et une autre longue de 3400 m dont 1900 m en forme de remblai en mer. Ces travaux de remise à niveau s'accompagnent d'une croissance régulière des flux, comprise entre 5 à 15% par an. Le trafic, correspondant principalement aux besoins domestiques, s'approche aujourd'hui des 2,5 millions de passagers. Le surdimensionnement de cet aéroport par rapport aux besoins domestiques stricto sensu s'explique par la volonté d'être prêt, dans l'hypothèse d'un redémarrage rapide de l'économie régionale, à s'imposer comme un des *hubs* régionaux.

Le cas du port illustre une autre conséquence de la réinsertion de la capitale libanaise dans l'économie régionale. Dans un premier temps, la modernisation du port a été lente à se dessiner alors qu'elle était essentielle pour que Beyrouth retrouve son rôle de tête de pont vers l'hinterland arabe. Certes, la reprise de l'activité a permis dès 1994 la récupération du niveau de trafic d'avant-guerre. Mais c'est seulement en 1996 que les premiers travaux de réhabilitation des infrastructures portuaires et des trois premiers bassins, ainsi que la construction d'un quatrième, ont été lancés. C'est seulement en 1997 qu'un contrat était signé pour le dégagement des épaves coulées et des obus tombés dans le port et ce n'est qu'en 1999 que ces travaux ont été achevés**.**

À cette gestion incertaine marquée par divers scandales, s'oppose la nouvelle phase de développement lancée en 1998. Il s'agit d'un projet d'équipement et d'exploitation d'un nouveau terminal pour conteneurs, devant permettre le traitement de 600.000 conteneurs dans une première étape (éventuellement 1,2 millions de conteneurs dans un second temps) pour un trafic actuel de 140.000 conteneurs. Un consortium mené par l'Autorité du port de Dubaï (9ème port mondial) gérera ce nouveau développement, visant donc une complémentarité entre deux des portes de l'isthme arabe. L'apparition d'un acteur évoluant à une échelle mondiale modifie sensiblement non seulement la définition des objectifs de développement, mais également les rapports entre le gouvernement et les investisseurs dans la programmation des projets. Ainsi, le développement du port de Beyrouth reste actuellement limité par le retard dans la réalisation de l'autoroute vers Damas (cf. 2ème partie). La reprise récente du projet d'une autoroute pour camions, dans une zone vierge car située sur une ancienne ligne de démarcation (la vallée du nahr Beyrouth), et donc où les terrains coûteraient moins cher, apparaît comme une réponse de l'État libanais à ses engagements de liaison rapide pour les camions desservant le port[10]. Ces deux exemples éclairent les conséquences de l'insertion régionale : l'émergence de nouveaux acteurs conduit à modifier les objectifs prévues pour rester conforme aux objectifs de développement métropolitain.

La cohérence en question des grands projets urbains de la reconstruction

L'anticipation de l'insertion régionale de Beyrouth se traduit également dans les grands projets d'aménagement urbains par le jeu sur les spécialisations de la capitale libanaise vis-à-vis de ses concurrentes. Les projets sont directement planifiés en fonction d'un marché régional, selon des rythmes de développement parfois surestimés, de sorte qu'ils entrent en contradiction avec les équilibres pris en compte pour la planification métropolitaine.

Document 4 : les grands projets métropolitains

	surface (ha)	surface constructible (milliers m²)	Principales fonctions (prévisions)			Autres caractéristiques du projet
			logement	bureaux	commerce / tourisme	
Centre-ville (SOLIDERE)	186	4690	1959	1582	563 / 200	parc - 2 marinas - promenade maritime
Remblais : LINORD	240	2712	1284	145	475 (tot.)	parc - marina -complexe d'assainissement des eaux
METN Nord	100	1200	999	38	62 / 91	marina
ELYSSAR	580	6689	5630	30	201 / 265	7500 logements sociaux - nombreux équipements - front de mer touristique

En ce qui concerne le **centre-ville**, dont le réaménagement est une priorité nationale depuis 1977, le projet actuel s'est défini par étapes entre 1991 et 1994. Sur une surface de 186 ha dont 66 en remblai, il est prévu de construire 4,69 millions de m². Cet objectif très ambitieux reflète à la fois un souci politique de recentralisation de l'agglomération divisée par la guerre et la volonté de faire du centre-ville le moteur de l'intégration de la ville et du Liban à l'économie mondiale. Les fonctions mises en avant sont complexes (tertiaire financier, commerce de luxe, tourisme, résidentiel haut de gamme), mais indiquent très explicitement la recherche d'une ouverture métropolitaine qui s'appuie sur le pari de récupérer certaines fonctions existantes avant-guerre et celui d'en développer de nouvelles. La mixité des activités dans un espace à l'urbanisme maîtrisé apparaît comme un atout, malgré des perspectives de densification importante. Néanmoins, l'articulation de ce projet avec l'agglomération ne va pas sans poser problème. La surface de planchers est de 40% supérieure à celle présentée dans le SDRMB et se fonde sur une perspective de croissance de 8,5% par an pendant 25 ans, d'ores et déjà irréalisable au vu des premières années (cf. 1ère partie) et de la persistance des troubles régionaux. L'opérateur a d'ailleurs réussi à prolonger son mandat de 25 à 75 ans pour s'inscrire dans des perspectives plus crédibles, plus proches des rythmes de développement retenus par le SDRMB. La réalisation des volumes à construire prévus remettrait en cause la répartition des activités de services à l'échelle de l'agglomération. La recentralisation programmée paraît difficilement compatible avec les modes de desserte actuellement prévus. En outre, les transports en commun de masse (métros et bus en site propre : carte 3), ne font l'objet d'aucune initiative du secteur public et privé.

La cohérence des autres grands projets de la reconstruction avec la trame définie en 1986 et réajustée en 1994 paraît également problématique. Le **projet Elyssar** entend réaménager un périmètre de plus de 560 ha dans la banlieue

sud-ouest de Beyrouth, entre la route de l'aéroport et la mer. Cet espace, longtemps considéré comme l'aire d'extension naturelle de l'agglomération, a été partiellement occupé durant la guerre par des quartiers non réglementaires. Le projet vise à construire 7.500 logements sociaux pour reloger la moitié des occupants actuels et à relocaliser les activités artisanales et commerciales qui assurent à la zone son dynamisme économique, tout en libérant la bande littorale et en la valorisant par des projets touristiques, dont la rentabilité permettrait le financement des autres dépenses. Les **projets de remblai au nord** (deux ensembles de 100 et 240 ha) cherchent à développer un nouveau front de mer, avec une orientation touristique et résidentielle de luxe. Parallèlement, ils devraient permettre de restructurer l'entrée nord de l'agglomération tout en mettant à la disposition de l'État des terrains utilisables pour des équipements d'intérêt général (usine de traitement des eaux, parc urbain sur l'ancienne décharge de Borj Hammoud) et quelques zones d'industries légères.

Certaines de ces orientations économiques sont similaires à celles du centre-ville, en particulier l'orientation commerciale ou le tourisme et, à un degré moindre, vers le tertiaire de bureau ou le résidentiel haut de gamme. Ceci valorise donc les atouts traditionnels du Liban dans l'économie régionale. En revanche, les perspectives de développement résidentiel ou commercial dans la zone des remblais paraissent fort ambitieuses et en concurrence directe avec le centre-ville, et des redéfinitions des objectifs d'aménagement sont possibles. Par ailleurs, le projet d'Elyssar ne représentait pas, en 1986, une priorité clairement inscrite sur le plan, même si le réaménagement de la banlieue sud y était mentionné. Mais le projet paraît aujourd'hui en conformité avec les objectifs du SDRMB, par ses objectifs sociaux et de structuration du sud de l'agglomération.

Qu'il s'agisse d'Elyssar ou des remblais nord, c'est moins la viabilité et la justification propre de chacun d'eux qui pose question que la transformation des priorités de la reconstruction. En effet, ils sont privilégiés aux dépens du développement de centres régionaux destinés à équilibrer l'offre de services et d'emplois dans l'agglomération. Cette orientation avait été confirmée par le plan de transport de 1995, puisque l'organisation prévue des transports en commun s'appuyait largement sur ces centres secondaires comme têtes de lignes (carte 3). La priorité donnée aux projets urbains au détriment des infrastructures lourdes de transports en commun et des centralités secondaires montre un décalage entre les conceptions métropolitaines du SDRMB et du plan de transport et la mise en œuvre de la reconstruction.

Les grands projets en négociations

Comment interpréter alors cette transformation des priorités et le développement privilégié de projets largement définis, si ce n'est contrôlés, par des capitaux privés sur le littoral ? Leur orientation apparaît dans les faits étroitement dépendante des nouveaux rapports qui s'instaurent entre l'État, les investisseurs potentiels dans ces projets et certains acteurs locaux. Diverses configurations se présentent en fonction des différents projets.

Dans le cas du centre-ville, une formule juridique sur mesure a été établie par la loi 117/91 pour les zones largement dévastées par la guerre, et dont la situation foncière extrêmement complexe rendait le développement autonome problématique. Une société foncière privée nommée SOLIDERE a été créée, dont le capital est constitué pour les deux-tiers des apports en nature des ayants-droits et pour un tiers, de capitaux extérieurs. Parmi ces investisseurs extérieurs, un certain nombre appartiennent à la classe nouvelle qui a pu s'enrichir en s'expatriant durant la guerre. Le plus emblématique d'entre eux est l'ancien premier ministre (de 1992 à 1998), Rafiq Hariri, qui détient en propre environ 7% du capital. À la fois homme d'affaire actionnaire de SOLIDERE et premier ministre qui déléguait à cette

société la charge d'aménager ce centre-ville, il a été en mesure de contrôler largement les orientations du projet. En 1994, les oppositions parfois virulentes des ayants-droits ont pu être partiellement levées en échange d'une densification très importante (ajout de 1 million de m² de surfaces de planchers au projet de 1992).

Dans le cas du remblai, le secteur privé est également chargé par l'État des travaux, sa rémunération étant constituée par l'octroi de terrains urbanisables. La première tranche de remblai n'est constituée que de terrains à bâtir**,** sans objectif d'intérêt général pour l'État, qui ne récupère qu'une trentaine d'hectares de terrains commercialisables. Le développement de ces projets est ainsi étroitement lié à l'intérêt des promoteurs privés de ces opérations, et il n'est pas anodin que ces derniers soient très proches des cercles du pouvoir. Ainsi, le propre frère du ministre de l'Intérieur fait partie des dirigeants d'une des entreprises candidates au projet LINORD qui correspond à la seconde tranche de remblai. C'est ce ministre lui-même qui, en 1994, relança ces projets datant de la guerre[11].

Une troisième configuration de négociation des projets d'urbanisme entre l'État et les autres acteurs est représentée par le cas d'Elyssar. Son originalité vient de la présence à la table des négociations des deux grands partis confessionnels représentant la communauté chiite très majoritaire parmi les habitants de ces quartiers, Amal et Hezbollah. Tandis que les objectifs de l'État étaient le décloisonnement de cette zone et la construction d'infrastructures autoroutières permettant l'accès rapide à l'aéroport et au Sud du pays, le souhait des partis politiques locaux étaient le relogement sur place d'une partie des habitants et le maintien de leurs activités économiques. La valorisation touristique de la côte apparaît comme la clé du financement de cette opération, en même temps qu'elle constitue une des motivations essentielles des investisseurs soutenant le projet, parmi lesquels l'ancien premier ministre Hariri. En même temps, ces négociations s'effectuent sur fond de nouveaux équilibres politiques nationaux consacrant le poids des partis représentant la communauté chiite, Amal dont le leader est le président du Parlement, et Hezbollah auréolé de son prestige de résistant à Israël au Sud-Liban[12].

À travers ces trois exemples, les ressorts véritables du choix des projets urbains paraissent donc étroitement liés aux négociations qui s'instaurent entre des acteurs privés et l'État et éventuellement d'autres acteurs de la scène politique. Dans ces négociations, l'État est largement instrumentalisé par certains intérêts particuliers. La réalisation du schéma directeur ou les modifications qui lui sont apportées sont donc fortement tributaires des anticipations de ces derniers, qui renégocient avec l'État les formes et les objectifs des grands projets.

Conclusion

La reconstruction de Beyrouth apparaît comme un ambitieux programme visant la modernisation indispensable d'une ville dont les infrastructures ont été fortement endommagées, et le développement des activités économiques lui permettant de reprendre pied dans la concurrence régionale. Pour ce faire, les projets sont nombreux et les réalisations, à ce jour, ne sont pas négligeables.

Il est incontestable que la plupart des objectifs mis en avant s'inscrivent globalement dans la continuité de la planification effectuée durant la guerre et les premières années de la reconstruction. Cette similitude ne signifie pas néanmoins que la reconstruction est la mise en œuvre des schémas de la puissance publique, bien que le plan de transport apparaisse comme une mise à jour de la planification métropolitaine. De manière révélatrice, plusieurs facettes du projet métropolitain comme le logement social, la protection du patrimoine et des espaces verts ou encore les lignes structurantes des transports en commun ne sont pas mises en œuvre. Ceci est le signe d'un fort décalage entre planification et programmation, entre conception et mise en œuvre. Les raisons en sont à chercher

dans l'absence d'institution de gestion et de suivi à l'échelle métropolitaine, tant administrative que politique, qui aurait pour tâche d'évaluer à moyen et long terme les conséquences de la mise en place de projets stratégiques au fur et à mesure de leur mise en œuvre et d'adapter en fonction les projets nouveaux. La planification d'échelle métropolitaine n'a donc pas trouvé sa place dans le dispositif décisionnel libanais, malgré des tentatives environ tous les dix ans depuis les années 1960. Le paradoxe réside en définitive dans la cohérence relative, mais partielle, des réalisations par rapport aux perspectives énoncées dans cette planification .

Plus fondamentalement, ce à quoi l'on assiste est la mise en œuvre de politiques sectorielles ou locales d'équipements et d'infrastructures ainsi qu'à celle, au coup par coup, de quelques grands projets. Ces derniers rentrent formellement dans le cadre d'une planification métropolitaine, étant le fruit d'anticipations à l'échelle régionale et des négociations entre des acteurs privés stratégiquement placés et l'État, conducteur des politiques sectorielles et acteur incontournable, mais non unique, dans la définition des projets métropolitains. Le résultat de ce jeu d'acteurs sans repère où la planification n'est pas réellement prise en compte, est la mise en place de projets démesurés par rapport aux capacités de la métropole. Le développement urbain révèle rapidement l'incohérence économique de ces décisions. Cela conduit les décideurs à procéder à des ajustements à la baisse et à replacer leurs projets dans des durées (75 ans pour la reconstruction du centre-ville) qui dépassent largement celles proposées par tout exercice de prospective urbaine.

---

[1] Cette reprise reste néanmoins plus modeste que le boom de l'immédiat avant-guerre : 7.300 immeubles entre 1971 et 1975 dans la RMB. Source : Administration centrale de la Statistique, 1996. Voir " Indicateurs de la reconstruction ", *Lettre d'information de l'Observatoire de recherche sur Beyrouth et la reconstruction (ORBR)*, 1998, n°10, pp.6-18.

[2] Aveline Natacha, " Questions sur le foncier et l'immobilier à Beyrouth ", *Lettre d'information de l'ORBR*, n°9, 1997, pp.2-4. Entre 1992 et 1994, les prix ont augmenté en moyenne de 200%. De 1995 à 1999, une baisse de l'ordre de 30% a été constatée.

[3] Selon l'enquête ménage effectuée à l'occasion du plan de transport en 1994.

[4] Tristan Khayat, 1999, " Borj Hammoud, de l'espace communautaire à l'espace public : croissance d'un quartier commercial ", in *Reconstruction et réconciliation au Liban*, Huybrechts E. & Doueyhi C. (dir.), *Cahiers du CERMOC* n°23, Beyrouth, CERMOC, pp. 175-186

[5] Bakhos Walid, 1999, *Les centralités commerciales de l'agglomération de Beyrouth*, DESS d'urbanisme, Académie Libanaise des Beaux-Arts

[6] Pour le total des investissements dans le pays, voir PNUD, *Development cooperation report Lebanon*, Beyrouth, PNUD, 2000. Les chiffres cités dans ce paragraphe concernent le Liban dans son ensemble, sachant que la région Centre accentue les tendances nationales. Entre 1992 et 1996, elle représentait entre 60 et 70% des demandes de permis de construire du pays. En 1998, on estimait que les investissements publics concernant Beyrouth et la région Centre représentait environ 80% du total. Cf. exposé de Kamal Hamdan, Centre culturel français, Beyrouth, 6 avril 2000

[7] Awada Fouad, 1988, *La gestion des services urbains pendant la guerre 1975-1985*, Paris, INTERURBA-CNRS-ORSTOM

[8] République Libanaise, CDR-DGU, 1986, *Schéma directeur de la RMB*

[9] Voir Huybrechts Eric., 2000, " La mise en œuvre du plan de transport de la région métropolitaine de Beyrouth ", *Lettre d'information de l'ORBR*, n°12, CERMOC, Beyrouth

[10] L'irruption de ce projet sur la scène publique en février 1999 paraît emblématique des nouveaux modes de négociation entre l'État et les investisseurs privés.

[11] A ce sujet, voir Verdeil Eric, 2000, " Guerre et reconstruction sur le littoral libanais. Le cas des remblais du littoral du Metn-nord ", in *Les littoraux. Regards, savoirs, méthodes. Mélanges en l'honneur de Fernand Verger*, Paris, Presses de l'Ecole normale supérieure

[12] A ce propos, voir Mona Harb el-Kak, 1999, " Elyssar : les négociations dans la reconstruction de la banlieue sud-ouest de Beyrouth ", *Reconstruction et réconciliation au Liban*, Huybrechts E. & Doueyhi C. (dir.), *Cahiers du CERMOC* n°23, Beyrouth, CERMOC, pp. 109-124 ; et Valérie Clerc, 2000, *Lettre d'information de l'ORBR* n°13, CERMOC, Beyrouth (à paraître)