



HAL
open science

Pouvoirs locaux et décentralisation en période de (re)construction étatique. Les cas du Liban et de la Palestine ; étude comparée.

Bruno Dewailly, Agnès Favier, Karam Karam, Mona Harb Al-Kak, Tristan Khayat, Aude Signoles

► To cite this version:

Bruno Dewailly, Agnès Favier, Karam Karam, Mona Harb Al-Kak, Tristan Khayat, et al.. Pouvoirs locaux et décentralisation en période de (re)construction étatique. Les cas du Liban et de la Palestine ; étude comparée.. 2004. halshs-00663479

HAL Id: halshs-00663479

<https://shs.hal.science/halshs-00663479>

Submitted on 27 Jan 2012

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.

**POUVOIRS LOCAUX ET DECENTRALISATION
EN PERIODE DE (RE)CONSTRUCTION ETATIQUE.
LES CAS DU LIBAN ET DE LA PALESTINE ; ETUDE COMPAREE**

Rapport sur les sites libanais et palestiniens préparé dans le cadre du Programme de Recherche sur l'Urbanisation et le Développement (PRUD) autour du thème : « Les municipalités dans le champ politique local. Effets de modèles de décentralisation dans la gestion des villes en Afrique et au Moyen-Orient ».

Auteurs :

DEWAILLY Bruno

FAVIER Agnès

KARAM Karam

HARB AL- KAK Mona

KHAYAT Tristan

SIGNOLES Aude

Introduction générale

Au Liban comme en Palestine, la décennie 1990 a été marquée par un processus de reconstruction ou de formation de l'Etat, et plus généralement par une dynamique de (re)construction politique, économique, mais aussi urbaine, consécutive à de longs cycles de violence. Dans les deux pays, ce processus de (re)construction a été inauguré par la signature d'accords de paix : l'Accord de Taëf signé en 1990 met fin à une guerre civile au Liban et engage un processus centré sur la reconstruction de l'unité nationale ; les accords d'Oslo de 1993 entre l'Etat d'Israël et l'Organisation de Libération de la Palestine ouvrent une nouvelle phase dans laquelle l'enjeu principal est l'indépendance nationale et la construction d'un pouvoir central souverain incarné désormais par l'Autorité Nationale Palestinienne (ANP). Dans les deux cas, les mutations sociales et politiques de la décennie 1990 sont ainsi moins marquées par un « retour du local » que par des efforts ambigus de centralisation de pouvoirs locaux multiples et fortement enracinés, qui préexistaient ou se posaient en acteurs alternatifs de l'Etat jusque-là (les pouvoirs miliciens au Liban ; les associations, les municipalités et les comités populaires de l'Intifada en Palestine). Les réformes constitutionnelles qui mettent un terme à la guerre libanaise privilégient donc une approche de reconstruction de l'Etat « par le haut », dans le dessein d'intégrer dans un Etat réunifié des forces sociales et politiques centrifuges et divisées pendant la guerre ; les principes inscrits au chapitre de la « décentralisation » dans l'accord de Taëf, et timidement mis en œuvre dix ans après, proposent principalement des mesures de déconcentration visant à faire participer les collectivités locales au développement économique et social de l'ensemble des régions libanaises. Une démarche similaire anime l'Autorité palestinienne qui, soutenue indirectement par la communauté internationale (programmes de soutien au *capacity building* mais aussi à la police palestinienne), a pour objectif prioritaire, voire pour raison d'être, la centralisation des pouvoirs au sein d'un Etat palestinien à construire.

Ces dynamiques particulières se sont d'abord concrétisées par la mise en place de programmes de reconstruction ayant pour objectif principal la réalisation d'infrastructures et de services - même si, au Liban, l'étendue réelle de ces réalisations reste limitée dix ans après la fin de la guerre. Mais les transformations les plus spectaculaires s'opèrent principalement dans les zones urbaines. Le phénomène est particulièrement flagrant en Palestine, dans la mesure où les dispositions propres au processus d'Oslo font que l'Autorité gère des populations beaucoup plus que des territoires. Depuis l'institutionnalisation d'une autorité centrale, la morphologie des espaces urbains palestiniens a considérablement changé et les villes dites « autonomes » sont en chantier permanent : nouveaux quartiers érigés sur les collines, centres commerciaux à plusieurs étages, immeubles modernes et hauts qui contrastent avec le bâti traditionnel de plain-pied, routes internes refaites à neuf, entrées de ville « triomphales », aménagement des principaux espaces publics et réhabilitation des réseaux d'infrastructures, en particulier hydraulique et électrique. Au Liban, l'autorité de l'Etat s'est affirmée prioritairement après la guerre par la mise en place de projets urbains qui reflètent une conception de la ville déclinée sur un mode dual : la capitale, et plus particulièrement son centre-ville directement connecté au pouvoir central, profondément internationalisé et dont les caractères sont diffusés dans un archipel de lieux de modernité (complexes résidentiels, centres commerciaux, grands hôtels), où de zones à fortes plus-values foncières (par exemple les littoraux) s'opposent à une vaste périphérie regroupant une diversité d'espaces dont la gestion est prise en charge par des acteurs hétéroclites qui entretiennent des rapports complexes avec les centres étatiques de

décision. Notons que l'ensemble de ces programmes de reconstruction fait l'objet de controverses et de désaccords profonds qui, au nom d'arguments techniques, politiques et économiques, mettent en relief des enjeux de pouvoir liés à la redistribution des richesses, à la recomposition des territoires et à des reconfigurations sociales.

Dans cette galaxie de phénomènes liés à la reconstruction de l'Etat et des infrastructures, certains nous paraissent plus pertinents que d'autres pour rendre compte des liens complexes entre municipalités, autorités centrales et programmes internationaux au Liban et en Palestine. Malgré l'actualité indéniable du thème, les politiques d'urbanisation et l'urbain en général ont été exclus en tant que tels des problématiques de ce texte. Au Liban comme en Palestine, les découpages politiques locaux ne coïncident pas avec les ensembles cohérents de gestion des tissus urbains, dessinant finalement une carte politique très différente de la carte de l'urbanisation. La gestion de l'urbain ressort dès lors d'agences avant tout dépendantes du pouvoir central. Leur contrôle est précisément un des enjeux des processus de « décentralisation » dont nous entendons présenter une revue critique.

Un précédent projet de recherche, mené entre 1999 et 2001, autour du même noyau de chercheurs a pris pour objet la municipalité dans le champ politique local libanais. Sa problématique prenait appui sur l'ambition avouée de la campagne pour la tenue des élections municipales de faire du local le lieu d'un retour de la population à la démocratie. Mise en regard avec la place habituellement considérable des baronnies familiales et communautaires locales dans le système clientéliste libanais, cette ambition constituait le cœur du questionnement. Comment un système d'acteurs locaux habité par des normes et des valeurs largement clientélistes allait-il composer avec la modernité démocratique d'institutions locales revigorées et chargées d'espoirs ? Allait-on assister à une mue du tissu politique local, troquant ses oripeaux clientélistes et communautaires pour les habits de la formalité légale ? Au contraire, la revalorisation de la municipalité allait-elle déboucher sur le retour au premier plan de forces locales que l'on aurait pu croire diminuées ? Comment allait se construire la relation entre les autorités municipales issues des élections, les autres échelles de pouvoir et *“les forces sociales, politiques, communautaires, institutionnalisées ou non qui gèrent et animent les localités”* ?

Au total, ces élections municipales et la qualité des équipes qui en seraient issues étaient donc des objets de recherche privilégiés pour comprendre la réorganisation du politique dans un après guerre qui tentait de se munir de nouveaux modes de régulations plus pérennes que l'urgence de l'après-guerre proprement dit. A cet égard, le choix du projet était de se pencher sur les premiers actes de gestion des équipes nouvellement sorties des urnes.

Cette recherche a d'abord permis de construire une connaissance très fine des ressorts et des limites des pouvoirs locaux institutionnels, grâce à l'approche en profondeur des législations et des modes de fonctionnement des pouvoirs locaux, et particulièrement des municipalités, engagées au moment même où ces pouvoirs retrouvaient un semblant de légitimité au Liban. Il est vite apparu, cependant, que le manque d'autonomie de la pratique municipale restait central dans la compréhension de l'organisation des pouvoirs locaux. La municipalité, dans la plupart des cas, n'est pas apparue comme le moteur des configurations locales

de pouvoir, et a semblé, bien au contraire, traversée en profondeur par les lignes de fractures de la société locale, déjà organisées par des acteurs occupant, formellement ou non, des positions de pouvoir. Largement phagocytées au niveau local, les municipalités sont aussi pénétrées par les pouvoirs centraux, dont la législation les rend très dépendante, ne serait-ce qu'en termes financiers. Au total, l'ambition d'analyser l'institution municipale comme un isolat, plutôt que de se focaliser sur sa place dans l'ensemble de la configuration du pouvoir à l'échelle locale, risque donc de ne pas rendre compte de la complexité des relations à l'œuvre dans la réalité. Ces relations définissent, en définitive, le pouvoir local tel qu'il est analysé ici.

La municipalité reste l'entrée privilégiée pour lire les recompositions du pouvoir en cours. La municipalité nous sert d'analyseur de la mise en place des politiques de décentralisation. Elle constitue en effet le terrain privilégié où se confrontent les différents modèles de décentralisation, portés par différents acteurs, qui attribuent chacun un sens différent au terme - sens qui, une fois mis en pratique, constitue la cible des politiques de promotion de la « good governance » telles que portées par les organisations internationales. Au-delà des manipulations institutionnelles, notre travail s'appuie sur le rôle de la municipalité comme maillon de la chaîne de redistribution des ressources, occupant une position privilégiée vis-à-vis des donateurs internationaux comme entre le pouvoir central et la réalité locale.

Dans ce cadre, ce rapport s'articule autour d'une question centrale : les politiques d'aide extérieure, et notamment celles qui visent à la mise en place de la décentralisation, favorisent-elles, ou non, l'autonomisation des municipalités et de leurs élus ? Dans quelle mesure ces politiques autorisent-elles, ou au moins participent-elles à la construction d'un champ politique local ? Cette question, qui prend son sens dans l'analyse des réalités locales palestiniennes et libanaises, est finalement une déclinaison des interrogations plus globales de l'ensemble du projet de recherche concernant la mise en dépendance des acteurs du pouvoir local décentralisé par les institutions donatrices internationales. Au total, il s'agit d'analyser les effets, dans le champ politique local, de l'action des donateurs, comme des directives des pouvoirs centraux, pour tenter de déterminer comment, et dans quelle mesure, l'action des donateurs contribue à la mise en forme des pratiques et des positions du pouvoir local municipal. L'un des angles d'approches revient finalement à prendre au sérieux le discours normatif des institutions donatrices pour se demander si l'implication croissante des bailleurs de fonds dans le pouvoir local débouche effectivement sur la promotion de pratiques de gestion structurellement différentes des relations clientélistes prééminentes à ce niveau.

Pour tenter d'apporter une réponse à ces questions, notre rapport s'articule autour de trois axes problématiques : i) Les politiques de décentralisation au Liban et en Palestine, ii) Les normes de la « good governance » telles qu'elles sont élaborées et véhiculées par les donateurs internationaux, et enfin iii) Les systèmes d'acteurs et les formes de régulation à l'échelle municipale.

I – La question de la décentralisation au Liban et dans les Territoires palestiniens

En 1993-94, au moment de la signature des accords d'Oslo, les trente et une municipalités de la Cisjordanie et de la bande de Gaza¹ préexistant à l'avènement de l'Autorité palestinienne n'ont d'autre existence juridico-politique que formelle. En effet, quand elles ne sont pas fermées, elles fonctionnent au ralenti, par le truchement d'équipes municipales amoindries ou par celui d'administratifs et de techniciens dépourvus de tout pouvoir décisionnel. De la même façon, à la fin de la guerre du Liban en 1990, environ la moitié des quelque 700 municipalités libanaises étaient dissoutes ou « nouvellement créées », et donc placées sous l'autorité d'un représentant du ministère de l'Intérieur, et l'autre moitié continuait à exister, en général dans un état de paralysie presque totale². Le constat est donc, au sortir de deux longs cycles de violences et alors que s'ouvre une période de « paix » (accords d'Oslo pour les Territoires, accords de paix au Liban), celui d'une vacance du pouvoir municipal, dont l'origine est à rechercher dans l'histoire même des municipalités et du personnel politique local.

1. Aperçu historique

1.1. Les municipalités comme maillon administratif dans le paradigme « centre vs périphéries »

Depuis leur création dans la deuxième moitié du 19^{ème} siècle, les municipalités palestiniennes et libanaises ont pour caractéristique d'avoir été impulsées d'« en haut », dans le cadre de politiques de modernisation, par des gouvernements centraux qui - par le biais de structures de pouvoir local - cherchent à raffermir, sinon imposer, leur autorité aux populations.

Au Liban, les municipalités semblent n'avoir existé que dans leur relation au centre étatique dans le système administratif et politique. L'Etat apparaît en effet primordial dans la consolidation des institutions municipales, puisqu'il décide de leur création, de leur fonctionnement, du renouvellement de leur personnel ainsi que de l'allocation de la majorité de leurs ressources financières. En droit comme dans le sens commun, la municipalité est d'ailleurs définie comme une « administration locale décentralisée »³, mais soumise à de nombreuses autorités de contrôle. Il est vrai que les gouvernements libanais successifs ont puisé leurs références en matière de décentralisation dans le modèle juridique occidental français. Dans les Territoires palestiniens, l'administration locale s'est pliée aux intérêts sécuritaires et militaires des puissances étrangères (ottomane, britannique, égyptienne et jordanienne) qui ont contrôlé - indirectement ou non - sa gestion jusqu'en 1967. A compter de cette date, cependant, la dépendance du pouvoir local à l'égard de la puissance extérieure présente en Cisjordanie et dans la bande de Gaza - en l'occurrence, l'Occupant israélien - a profondément changé de nature. Ce dernier ne fait pas tant, en effet, des municipalités et de leurs équipes dirigeantes des garants de leurs intérêts, des acteurs à part entière de leur politique stratégique ; il poursuit plutôt une politique d' « anti-

¹ Jusqu'en 1994, il y a 26 municipalités en Cisjordanie (dont celle de Jérusalem-Est) et 5 dans la bande de Gaza. Se reporter à l'annexe Palestine 1.

² Le nombre de municipalités s'élevait à 620 en 1973 avant le début du conflit civil libanais et à 695 en 1997. Les municipalités classées sous le statut de « nouvellement créées » l'ont été par décret administratif, mais n'ont jamais formées une instance de représentation élue, elles se trouvaient directement administrées par un organe déconcentré. De manière générale, l'absence d'élections municipales de 1963 à 1998 a contribué à la marginalisation voire à la disparition des institutions municipales au Liban.

³ Rappelons qu'au Liban, seule la municipalité et les fédérations de municipalités (ittihad al baladiyat), structure supra-communale composée des représentants de diverses municipalités, sont définies en droit comme des collectivités locales décentralisées. Pour des suppléments d'information sur le paysage institutionnel et les découpages territoriaux au Liban, cf. A. FAVIER, 2001.

développement »⁴, qui consiste à déconstruire systématiquement le tissu économique et associatif local, mais aussi les infrastructures municipales, de manière à nier toute existence indigène.

L'extension du nombre de municipalités correspond, au Liban comme en Palestine, à différentes périodes historiques. La période des réformes ottomanes voit la création d'une trentaine de municipalités à l'intérieur des frontières du Liban actuel et de moins d'une dizaine dans les territoires de la Cisjordanie et de la bande de Gaza actuelles. Cette première vague de municipalisation est, dans les deux cas, concomitante d'un processus de développement urbain sans précédent - développement des infrastructures et des services urbains pris en charge par des sociétés concessionnaires -, encadré par de grandes réformes urbaines inspirées d'une législation occidentalisée ; les conseils locaux, dotés d'organes spécialisés dans l'aménagement urbain, sont alors chargés de mettre en oeuvre une nouvelle réglementation urbaine (introduction de la notion d'expropriation pour cause d'utilité publique, opérations de cadastrage, généralisation de l'impôt en argent, etc...), d'assurer la régulation des services urbains et de mettre en oeuvre les travaux « d'embellissement » de la ville⁵.

La deuxième vague de municipalisation est plus précoce au Liban que dans les Territoires palestiniens. Elle a lieu entre 1920 et 1943 et est le fait du pouvoir mandataire français ; celui-ci poursuit la politique ottomane de création des municipalités, en particulier dans la région du Mont-Liban, tout en réformant le statut juridique des institutions locales et en renforçant leurs services techniques⁶. Puis, entre 1958 et 1964, le régime du général Chehab parachève le processus de banalisation du fait municipal et instaure, parallèlement, de nouvelles structures de pouvoir central destinées à gérer les villes (restructuration du ministère du Plan, création de la direction générale de l'Urbanisme, du conseil exécutif des grands projets de la ville de Beyrouth contrôlé par le gouvernement plutôt que par la municipalité, etc...). En Cisjordanie, la deuxième vague de municipalisation est menée par le Royaume hachémite entre 1951 et 1967 : durant cette période - relativement brève - d'administration jordanienne des Territoires, dix-sept municipalités sont instituées. A partir de 1955, celles-ci sont insérées à l'intérieur d'une trame administrative (re)modélisée. L'Egypte, qui administre, à la même époque, la bande de Gaza, ne prononce aucune création municipale dans ce territoire ; elle promeut, cependant, neuf localités au statut de conseil de village⁷.

Ce processus d'institutionnalisation des municipalités dans les années vingt au Liban, puis dans les années cinquante et soixante au Liban et en Palestine, devait répondre, dans l'esprit des différents initiateurs de ces réformes, à un impératif de modernisation : la municipalité apparaît d'abord comme un outil de gestion locale, destiné à accompagner le développement urbain et à promouvoir le développement des services de l'Etat dans les localités éloignées du centre, en lieu et place de notabilités locales qui se distinguent par une gestion

⁴ Ce concept a été forgé par Sara Roy, politologue américaine qui s'intéresse à la politique économique israélienne mise en oeuvre dans la bande de Gaza, à partir de 1967. (S. Roy 1995).

⁵ -. C'est le cas en particulier pour la ville de Beyrouth (J. Tabet 2001). L'apparition de nouvelles divisions administratives consacre la nouvelle hiérarchie entre les villes issue des rapports de force de l'époque qui se met en place dans cette période. Sur la situation et les fonctions des premières municipalités, voir les textes de I. Sleiman (« L'expérience des municipalités à Beyrouth ») et de M. Chaoul (« L'expérience des municipalités dans la Beqaa ») dans l'ouvrage collectif paru en arabe (LCPS, 1998).

⁶ Cette période correspond à la mise en place d'une série de réformes « visant à transformer le mode de production de l'espace urbain : réforme du foncier, établissement d'un cadastre dans les grandes villes, dans la plaine de la Beqaa, du Liban central et des localités côtières, institution de l'obligation du permis de construire, etc... C'est aussi le moment où sont présentés les premiers plans d'aménagement de la ville de Beyrouth (J. Tabet, 2001: 18-19).

⁷ Contrairement à celui du Royaume hachémite, le gouvernement du Caire opte pour un contrôle militaire direct plutôt que pour une administration civile des populations, ce qui entraîne peu de modifications légales et institutionnelles par rapport à l'ordre antérieur (britannique) existant.

privative et évergétique des affaires locales⁸. Mais les créations municipales visent également au contrôle politique des populations.

Ainsi, dans les Territoires palestiniens, les créations de municipalités impulsées par le Royaume hachémite renvoient à deux temporalités distinctes. Entre 1951 et 1955, décidées dans l'urgence, celles-ci cherchent à remédier aux conséquences de l'exode de 1948 et à l'arrivée - aussi soudaine que massive - de milliers de réfugiés dans les localités palestiniennes de Cisjordanie ; elles prennent donc un caractère « humanitaire ». A partir du milieu des années cinquante, elles servent de support à la politique de « jordanisation » de la Cisjordanie activée par le Royaume hachémite, c'est-à-dire de contrôle des espaces et des populations situés sur la rive occidentale du Jourdain.

Au Liban, l'institution locale doit répondre, parallèlement, à un besoin de rééquilibrage de la représentation politique pour accompagner des sorties de conflits intercommunautaires encadrées « par le haut » (en 1860 comme en 1958). A cet égard, la politique menée par le président Chehab a prétention, à la fois, à remédier aux déséquilibres sociaux et économiques manifestes entre un centre urbanisé (Beyrouth et le Mont Liban) et des périphéries rurales⁹ et à affaiblir les « baronnies locales » qui ont conduit la guerre civile de 1958 au profit de nouvelles élites alternatives. Elle se traduit, concrètement, par la mise en place de grands projets impulsés par l'Etat et relayés par les municipalités sur l'ensemble du territoire, ainsi que par la tenue d'élections municipales en 1963 contre lesquelles se mobilisent une grande partie des députés et *leaders* communautaires traditionnels. Ce processus de revivification des institutions municipales reste très fortement encadré par le centre étatique, puisque les élections de 1963 sont précédées de l'adoption d'une nouvelle loi qui octroie au ministère de l'Intérieur un pouvoir de dissolution, de suspension et de substitution des décisions municipales. A partir de 1967, les mandats des conseils municipaux ne sont pas renouvelés, la prorogation étant justifiée par la guerre israélo-arabe de 1967, puis par l'état de guerre à partir de 1975.

A la veille de la guerre libanaise, les efforts entrepris pour réactiver la vie municipale ont conduit à l'adoption d'une loi sur les municipalités en 1977¹⁰, relativement avancée en termes de décentralisation pour l'époque et toujours en vigueur aujourd'hui, mais restée largement inappliquée dans le contexte de la guerre libanaise. De fait, les municipalités n'ont assuré que très partiellement la gestion des affaires locales avant la guerre et elles ne sont apparues qu'à une seule reprise (en 1963) comme une instance de représentation susceptible de cristalliser des enjeux de pouvoir local. Un siècle après la création des premières municipalités, il semble donc bien difficile d'avancer l'hypothèse d'une tradition municipale ancrée dans les esprits et les pratiques. « Par ses origines et son statut, la municipalité serait une institution sans prise réelle sur la vie locale qui conserverait d'autres modes d'expression plus authentiques », notaient certains auteurs en 1975 (Douence et Schemeil 1975). En d'autres termes, elle s'inscrirait dans un processus de construction étatique spécifique au pays de la région du Moyen-Orient, marqué par une dissociation constante entre pays légal et pays réel, entre ordre institutionnel et ordre politique, entre centralité étatique (dont l'institution municipale est un maillon) et pouvoirs locaux centrifuges (les « forces vives »). Ce serait oublier que, sur le long terme, ce processus s'est

⁸ - Un processus identique a été observé en France, (A. Garrigou, 1992).

⁹ La politique du général Chehab se fonde essentiellement ici sur le rapport de la mission Irfed (Institut de recherche et de formation en vue du développement) dirigé par le père Lebret qui, au terme de grandes enquêtes socio-économiques, préconise un « développement harmonisé entre les différentes régions » et une stratégie de planification économique et urbaine.

¹⁰ Cette loi est adoptée après la fin de la « guerre des deux ans », dans un contexte de pacification relative et de planification de la reconstruction, avant que les combats ne reprennent quelques mois plus tard. Au même moment est créé le Conseil pour le Développement et la Reconstruction (CDR), dont nous examinerons plus loin le rôle central dans la gestion des villes.

doublé d'une extraordinaire capacité d'adaptation des élites politiques aux changements institutionnels et d'une volonté d'intégration non moins remarquable des pouvoirs locaux aux différentes échelles de la structure étatique.

1.2. Le « retour du local » : la marginalisation (cas libanais) ou le renforcement (cas palestinien) des municipalités comme acteur politique dans des sociétés en conflit

Le milieu des années soixante-dix, au Liban comme en Palestine, amorce un changement profond dans les rapports de pouvoir, dominés désormais par la violence : celle des milices contre l'Etat, puis celle des milices dans l'Etat dans le conflit libanais ; celle des autorités d'Occupation israéliennes contre les élus municipaux « nationalistes » dans les Territoires palestiniens.

Liban

En l'absence d'expérience de gestion locale fortement ancrée avant le début de la guerre, en l'absence du renouvellement d'un personnel politique élu depuis 1963, et sans ressources étatiques propres à assurer leur financement, les municipalités libanaises se transforment dès la première phase du conflit en une espèce de « coquille vide », généralement placée sous l'autorité d'un fonctionnaire du ministère de l'Intérieur. Elles se trouvent par ailleurs en déphasage avec les nouvelles divisions territoriales qui s'imposent et se recomposent à l'issue des différents *rounds* de la guerre. Schématiquement, deux configurations de pouvoir local émergent au cours de la guerre civile. Celle de la ville divisée entre milices opposées, qui ne voit pas dans les milices un pouvoir local susceptible de la représenter mais un pouvoir sur la ville – la capitale libanaise en est l'exemple type (Beyhum 1990). Celle de la périphérie rurale, dans laquelle les milices sont très vite perçues comme les représentants légitimes d'une communauté sur un territoire homogène et proposent diverses modalités de « décentralisation politique » visant à accompagner un mouvement de décentralisation *de facto* - en termes de délocalisation des activités économiques et de déplacement des populations - et à institutionnaliser le processus d'homogénéisation de certains territoires communautaires : c'est la stratégie des Forces libanaises de « l'Etat dans l'Etat » jusqu'en 1980¹¹ - qui se traduit par la mise en place presque systématique d'appareils para-étatiques de substitution au niveau des médias, des « instances judiciaires », d'une fiscalité propre et de sections de sécurité ; c'est aussi le cas de l'Administration civile de la Montagne créée sur le même modèle par le chef de la communauté druze W. Joumblatt dans la région du Chouf après 1983 (Rivoal 2001). *A contrario*, la tentative de créer des « conseils populaires locaux » à Beyrouth à l'instigation du Mouvement national en 1982 échouera devant l'hostilité des dirigeants sunnites traditionnels comme du mouvement Amal.

Dans les deux cas, une multitude d'acteurs - associations religieuses et communautaires, organisations non-gouvernementales, organismes para-étatiques¹² -, le plus souvent en association ou sous subordination des pouvoirs miliciens, gèrent les services urbains et sociaux sous le mode de la redistribution, dans le cadre d'une économie milicienne qui se développe tantôt en se superposant à un secteur public parasité, tantôt de manière

¹¹ Avant que le chef des Forces libanaises aspire et revendique à être le chef de l'Etat tout entier. Sur cette évolution, cf E. Picard, 1980. Sur la prise en charge par les milices des services publics et sociaux, voir J. Harik, 1994.

¹² - Les associations religieuses et communautaires prennent plus volontiers en charge des secteurs comme l'éducation et la santé, les organisations non-gouvernementales gèrent en particulier le secteur de l'écologie, tandis que les organismes para-étatiques tels que le Conseil pour le Développement et la Reconstruction créé en 1977, le Conseil du Sud créé en 1970 ou la Caisse des Déplacés, agissent au niveau des infrastructures et de la distribution des services urbains.

plus autonome, et dès le milieu des années 80 en accaparant l'Etat. L'exemple de la banlieue sud de Beyrouth est un archétype d'une situation plus largement répandue : dans la *Dahiye*, le mouvement Amal et le Hizballah ont mis en place pendant la guerre du Liban un système de gestion alternatif aux pouvoirs notabiliaires. Ce système de gestion se caractérise par sa relation étroite (à travers des liens familiaux, religieux, économiques, politiques...) aux groupes sociaux des quartiers qu'ils contrôlent (Harb el-Kak 2001). Dans le cadre de ce système de gestion alternative, les municipalités deviennent de plus en plus marginales : elles peuvent disparaître purement et simplement (dissolution), ou sont associées aux diverses milices qui contrôlent l'accès aux ressources, notamment à travers le détournement du pouvoir législatif des municipalités à des fins privées, comme par exemple en matière de permis de construire.

Territoires occupés

La victoire des maires dits « nationalistes » aux élections municipales palestiniennes de 1976 signe l'échec de la politique de gestion indirecte (*indirect rule*) des notabilités locales, pour laquelle le parti travailliste israélien a opté dès les premiers jours de l'Occupation de la Cisjordanie et de la bande de Gaza. Cette politique a consisté en la délégation de la gestion des services civils des autorités militaires israéliennes à des personnalités palestiniennes élues au niveau local. Le pari des responsables israéliens porte alors sur la probabilité que sorte des urnes une élite qui - satisfaite de l'organisation des élections - leur soit globalement favorable ou, du moins, pas farouchement opposée. Tel a été effectivement le cas aux élections municipales de 1972 - mais il est vrai que l'OLP les avait boycottées¹³. Dans ce contexte, les élections municipales sont considérées comme un rempart à la montée de la Centrale palestinienne (l'OLP), les maires sortants se prévalant de leur légitimité démocratique pour évoluer en dehors d'elle. L'enjeu pour Israël est, en réalité, la promotion d'une élite municipale qui, de par son élection, bénéficierait d'une représentativité suffisante pour négocier séparément un accord de paix avec lui - séparément, c'est-à-dire indépendamment des pays arabes, et en lieu et place de l'OLP (dont la légitimité à parler au nom du peuple palestinien dans son ensemble lui est progressivement reconnue¹⁴). En 1976, ce pari-là a échoué. L'arrivée de maires « pro-OLP » à la direction des affaires municipales, le refus catégorique de ces derniers - surtout à partir de 1979 - de négocier un « plan d'autonomie »¹⁵ conçu par et pour Israël, et l'arrivée du Likoud à la direction politique de l'Etat hébreu à la suite des élections législatives de 1977, ont concouru à la transformation du mode de recrutement des futurs partenaires de négociation d'Israël.

C'est d'abord par la nomination que le gouvernement de l'Etat hébreu entend poursuivre sa politique de recherche d'un *leadership* alternatif à l'OLP¹⁶. Les notables auxquels la gestion des populations des Territoires doit alors être confiée proviennent du monde rural, réputé plus conservateur ; c'est dans cette optique qu'Israël

¹³ Trois maires « nationalistes » seulement ont remporté les élections en 1972, mais ils s'étaient présentés sous une étiquette indépendante, l'OLP ne soutenant pas les élections. Dans la grande majorité des cas, ces élections ont conforté à leur poste l'élite pro-jordanienne qui se trouvait en place en 1967 au moment de l'Occupation israélienne des Territoires. Les municipalités palestiniennes et leurs élus ont été ainsi, pour Israël, mis à part entre 1976 et 1982-83, un instrument majeur de normalisation et de maintien du *statu quo* en Cisjordanie.

¹⁴ En 1974, l'OLP est reconnue comme représentant du peuple palestinien par le monde arabe d'une part (au sommet de Rabat, en 1974), par les Nations Unies d'autre part (qui lui attribue le statut d'observateur permanent).

¹⁵ L'Etat d'Israël propose, dès 1967 et de manière récurrente par la suite, la signature d'un « plan d'autonomie » aux Palestiniens des Territoires. Deux plans font date : celui de 1975 qui entraîne la politisation du scrutin des élections municipales de 1976 et celui de 1979 lié aux négociations de Camp David. Celui-ci prendrait la forme d'un plan « d'autonomie », entendu au sens d'un transfert de la gestion des affaires civiles - mais non pas sécuritaires - des Israéliens vers les Palestiniens.

¹⁶ La tenue du scrutin municipal de 1980 est annulée par la puissance Occupante.

impulse des Ligues de Village¹⁷. Mais le projet israélien de promotion d'un *leadership* rural reçoit peu d'échos parmi la population qu'il vise (il faut dire que son hypothèse de départ est largement erronée¹⁸) et suscite une forte opposition dans les villes (plusieurs dirigeants des Ligues sont d'ailleurs assassinés¹⁹).

Israël adopte, dès lors, une politique de confrontation directe et de violence physique à l'égard des élus charismatiques de 1976. Les attaques israéliennes perpétrées à l'encontre des deux principaux *leaders* nationalistes de Cisjordanie - les maires de Naplouse et d'Hébron - ont ainsi pour objectif de saper les bases organisationnelles et institutionnelles du mouvement national palestinien dans les Territoires. En lieu et place des personnalités municipales nationalistes qu'elles destituent, assassinent ou bannissent, les autorités militaires israéliennes installent des gestionnaires de leur choix - palestiniens pro-hachémites sans grande légitimité populaire, mais aussi civils ou militaires israéliens. Ces derniers sont appelés à démissionner dès les premiers mois du Soulèvement palestinien (1987) et les récalcitrants sont physiquement menacés.

Le double processus de dés-institutionnalisation et de marginalisation des municipalités, entamé durant la dernière décennie de l'Occupation israélienne, s'est ainsi poursuivi durant la première Intifada, ce qui explique qu'à l'époque de la signature des accords d'Oslo (1993), ces institutions profondément discréditées ne constituent plus que des « coquilles vides ».

Au Liban comme en Palestine, au terme de plus d'un siècle d'existence juridique inégale et d'un passé ambigu, les municipalités ont été progressivement marginalisées de la gestion des affaires locales. Dès le début des années quatre-vingt, elles constituent des « maillons » faibles de l'administration et dans l'organisation politique des deux pays. Dès lors, la question se pose de savoir si les processus de (re)construction étatique amorcés dans les deux pays durant la décennie 1990 modifient fondamentalement ou non le rôle et la capacité d'action des institutions municipales : les discours et les mesures relatifs à la « décentralisation », terme particulièrement en vogue, ont-ils transformé la structuration des pouvoirs politiques, et si oui, comment ?

2. La « relance du local » dans une période de reconstruction étatique : représentations et usages du terme de « décentralisation » dans la décennie 1990.

La fin de la guerre du Liban, comme la signature des accords d'Oslo, ouvrent la voie à deux politiques en apparence contradictoires - toutes deux pourtant fortement encouragées par les donateurs internationaux : d'une part, des réformes constitutionnelles privilégient une approche de reconstruction de l'Etat « par le haut » ; d'autre part, des politiques de « relance du local » se traduisent par une inflation des discours sur la décentralisation, par l'adoption de nouveaux dispositifs réglementaires relatifs au gouvernement local et par

¹⁷ Pour plus d'informations sur les Ligues de Village, nous renvoyons à l'article très détaillé de Salim Tamari sur le sujet. Cf. S. Tamari, 1984.

¹⁸ Les campagnes palestiniennes ne sont pas restées à l'écart de la montée des idées nationalistes tout au long des années soixante-dix. Les paysans sont alors, en effet, touchés de plein fouet par la politique de colonisation israélienne et de confiscation des terres qu'elle génère. Obligés de trouver d'autres moyens de subsistance que ceux que leur procuraient jusque-là leurs terres, beaucoup d'entre eux vont s'employer comme ouvriers en Israël. « Prolétarisés » dans des usines ou dans des domaines agricoles, ils prennent conscience de leur réalité commune - celle de l'Occupation et de l'oppression - et surtout développent un commun sentiment d'appartenance à la « palestinité ». L'article de Majdi al-Malki sur l'évolution politique de trois villages de Cisjordanie et de leur *leadership* est une fine analyse des relations tendues qui opposent générations, clans familiaux et groupes politiques durant les décennies soixante-dix et quatre-vingt de l'Occupation israélienne. Cf. M. Al Malki, 1994.

¹⁹ Tel est le cas, par exemple, du représentant de la Ligue de Ramallah, Yousouf al-Khatib, assassiné par un groupe se revendiquant de l'OLP.

l'élection ou la nomination d'un nouveau personnel municipal. De l'ensemble des débats et des mesures relatifs au gouvernement local au cours de la décennie 1990 se dégage pourtant un processus de centralisation du pouvoir et l'imposition d'un modèle dominant, celui de la déconcentration. Il conviendra alors de se demander si les élections municipales au Liban en 1998, de même que les nominations des conseils municipaux par l'Autorité palestinienne, qui constituent des moments forts de compétition politique dans les deux pays, renforcent ou, au contraire, contrarient les dynamiques de centralisation du pouvoir en cours depuis la signature des accords de paix.

2.1. L'ambiguïté des réformes institutionnelles : un processus de centralisation du pouvoir

2.1.1. La « décentralisation » inscrite dans les principes généraux de la (re)construction étatique

Au Liban, les initiateurs des réformes constitutionnelles de 1990 ont pour objectif l'intégration, dans un Etat fort et réunifié, des forces sociales et politiques centrifuges et divisées pendant la guerre²⁰. Le Document d'Entente Nationale, signé par les députés à Taëf en 1989, inscrit alors sur l'agenda politique de l'après-guerre la « décentralisation administrative » parmi les multiples réformes à entreprendre, dans un double objectif : répondre localement aux besoins des administrés par l'élargissement des prérogatives des organes déconcentrés d'une part, assurer la participation locale et développer économiquement et socialement les régions libanaises par la création de conseils de *caza*-s²¹ et par le renforcement des ressources des municipalités d'autre part. Le texte revendique donc explicitement la mise en place de mesures de déconcentration sous le vocable de « décentralisation administrative élargie », une confusion qui alimentera tous les débats et tous les projets de lois relatifs aux municipalités jusqu'en 2003. Au-delà de ces principes constitutionnels, la décentralisation n'apparaît pas comme la première priorité des gouvernements successifs de l'après-guerre, lesquels se concentrent d'abord sur la reconstruction physique de l'agglomération beyrouthine et sur la restauration d'une économie de services. La reconstruction physique et économique du pays est dictée, dans un premier temps, par une logique de rattrapage (remise à niveau de 1975), centrée sur la réhabilitation des infrastructures et des équipements (électricité, réseau routier, télécommunications principalement) et financée en fonction de la disponibilité des investissements extérieurs²². Elle s'effectue d'abord au profit des grandes villes, et à leur tête la capitale beyrouthine et son agglomération, destinée à redevenir un pôle régional au sein d'un Proche-Orient pacifié et vendue par ses promoteurs comme le modèle d'une ville moderne et globale, mêlant l'Orient à l'Occident, promouvant une économie néo-libérale de services. S'il n'a pas fait l'objet d'un consensus au niveau des élites politiques, le projet de reconstruction du « centre » beyrouthin, largement impulsé par et centralisé autour de la

²⁰ De fait, les principaux chefs des milices libanaises ont intégré les structures étatiques depuis le milieu des années 1980, ils restent une composante forte des divers gouvernements d'après-guerre – à l'exception des chefs de la milice chrétienne à partir de 1992 - et forment de manière plus générale les piliers du nouveau régime politique issu des accords de Taëf.

²¹ Le *caza* et la *mouhafaza* sont les deux circonscriptions administratives héritées de l'organisation administrative ottomane, elles ne jouissent pas de la personnalité morale et constituent donc les principaux organes déconcentrés au Liban, sous l'autorité respective du *caïmacam* et du *muhafiz*. Un décret loi de 1959 réorganise le découpage administratif du territoire en 5 *muhafaza* (6 actuellement) et 24 *caza* (27 actuellement). Elles formeront, simultanément ou successivement, les circonscriptions électorales pour l'élection des députés.

²² - La manne internationale destinée à la reconstruction du Liban s'élevait à 4 milliards 500 millions USD pour la période allant de 1992 à 2001. Ces investissements extérieurs, en majorité sous forme de prêts, proviennent de plus d'une vingtaine de bailleurs de fonds, dont les sept plus importants représentent les trois quarts du montant global : il s'agit de la Banque mondiale (17%), des institutions européennes (15%), du Fonds arabe pour le Développement économique et social (12%), de la Banque islamique de développement (9%), des institutions koweïtiennes (8%) et du Fonds saoudien de développement (6%). Source : Rapport annuel du CDR, 2001.

personnalité du premier ministre et riche homme d'affaires R. Hariri, s'est néanmoins imposé dans une sorte de compromis implicite : l'acceptation de la centralité beyrouthine semblait subordonnée à un « développement équilibré » des régions par le biais de « subventions », redistribuées depuis la fin de la guerre dans une logique politique communautaire²³.

En Palestine, le « local » est appréhendé comme support à l'avènement de l'Etat à venir. D'abord, il apporte au centre politique une base territoriale et institutionnelle d'action. Ce faisant, il permet à ce dernier de marquer son pouvoir face à un centre politique concurrent, l'Etat d'Israël, dans un contexte d'extrême fragmentation territoriale. Les municipalités sont, ensuite, considérées comme moteurs du « développement » (économique). La construction et la réhabilitation d'infrastructures municipales, qu'il s'agisse de l'électrification des zones rurales, de la généralisation des réseaux d'eau ou de l'asphaltage des routes secondaires, sont autant de mesures destinées à faire oublier l'héritage désastreux issu du passé colonial (dans les villages, plus que dans les villes) : l'amélioration de la distribution des services publics municipaux est, en effet, censée contribuer à créer des conditions plus propices à l'épanouissement des secteurs productifs et à encourager le commerce local et la petite entreprise. Enfin, partant du paradigme du « *small is beautiful* », les promoteurs de la relance du « local » font des municipalités, des « arènes » d'expérimentation de la démocratie. Les différentes mesures prises (cf. *infra*) visent à mettre un terme à un « état d'exception » - celui de l'Occupation -, pour rendre plus visible le nouvel ordre d'Oslo (le transfert de gestion), mais aussi rendre signifiant - et donc effectif -, aux autorités israéliennes comme aux habitants des Territoires, la réalité du processus de construction étatique ; elles ont donc un fort caractère symbolique et font consensus par elles-mêmes.

2.1.2. L'inscription des municipalités et de la vie locale sur l'agenda politique des années 1990

Dans les Territoires palestiniens comme au Liban, la (re)construction de l'Etat s'accompagne de mesures d'« urgence » de « relance du local », adoptées et impulsées d'« en haut », dès les premières années de sortie de crise. En parallèle, les municipalités, et de manière plus générale et plus vague la « vie locale », font l'objet d'une inflation de discours et de débats, de nouvelles législations ou de divers projets de loi, derrière lesquels apparaissent des représentations conflictuelles de la notion de « décentralisation ». Au-delà des usages contradictoires du terme et des imprécisions de la législation qui en découlent, l'analyse des ressources financières des municipalités permettra de nuancer la mise en œuvre de politiques de décentralisation comprises dans le sens restreint de transfert de compétences et de moyens aux municipalités libanaises et palestiniennes.

2.1.2.a : Mesures d'urgence en faveur d'une réhabilitation des institutions municipales

Tout au long de la décennie quatre-vingt-dix, les dirigeants libanais et palestiniens adoptent divers dispositifs réglementaires visant à mettre en place un système efficace de gouvernement local. Les modifications

²³ Cette redistribution de type politico-communautaire est visible à travers trois types de « subventions » difficilement chiffrables : a) les montants comptabilisables versés directement sous forme d'aides aux ménages : l'exemple des montants alloués sous le label du retour des déplacés, l'exemple des subventions pour la culture du tabac b) La distribution sélective des droits monnayables (c'est-à-dire des mécanismes indirects légaux eux-mêmes monnayables) : ex : le droit légal de ne pas payer ses factures d'électricité ; le droit de construire sur un terrain public ; la revalorisation foncière de certains terrains découlant essentiellement des travaux routiers à proximité. c) A travers la réalisation des projets, il est plus difficile de mesurer la redistribution, qui existe bien évidemment : dès le moment où l'on rentre dans les canaux de réalisation des projets, définir un critère délimitant ce qui est subvention et ce qui est construction est un exercice difficile et périlleux. Au niveau de la réalisation de chaque projet, étudier le coût de chaque projet pour évaluer son sur-coût et la redistribution à une clientèle est un exercice encore plus fastidieux. Entretien avec C. Nahhas, décembre 2002.

d'ordre légal et institutionnel concernent à la fois les échelons du pouvoir central – création de ministères spécialisés dans les affaires locales –, régional – création de gouvernorats en Palestine et projet de création de *caza-s* au Liban –, et municipal. En d'autres termes, les mesures présentées comme des modalités de mise en œuvre de la décentralisation comprennent indissociablement deux volets : la relance des institutions municipales et la réorganisation administrative et territoriale.

En Palestine, un ministère du Gouvernement local (MLG) est créé en mai 1994²⁴. Installé d'abord à Jéricho, puis à Gaza, dans le cadre de l'accord « Gaza-Jéricho d'abord », il a ensuite développé ses structures dans les autres villes principales de Cisjordanie, au fur et à mesure des redéploiements territoriaux israéliens. Il sera chargé de préparer deux nouvelles lois relatives aux municipalités : la première, portant « sur les élections de conseils locaux palestiniens », est la toute première loi adoptée par le Conseil Législatif Palestinien (PLC) et est promulguée en décembre 1996 ; la seconde, intitulée « loi sur la vie locale »²⁵, est adoptée en septembre 1997. La date de leur promulgation est révélatrice du caractère urgent que revêtent, pour l'Autorité palestinienne, tant la tenue d'élections municipales que la modification de l'encadrement légal du pouvoir local. C'est d'ailleurs pour permettre la tenue d'un scrutin dans les plus brefs délais que l'encadrement juridique du « local » est pensé et préparé en priorité.

De la même façon, au Liban, le premier gouvernement de Hariri (31.10.1992) se dote d'un ministère d'Etat chargé des affaires municipales et villageoises, qui devient un ministère à part entière quelques mois plus tard (18.2.1993). Attribué à l'un des plus proches et fidèles hommes du régime syrien au Liban jusqu'en 1995, ce portefeuille reviendra ensuite successivement à deux hommes de confiance du Premier ministre Hariri jusqu'en novembre 1998, dont les mandats ont été marqués par les conflits de compétence qui opposent leur ministère de celui de l'Intérieur (dirigé depuis 1992 par Michel el Murr, et après 2000 par son fils Elias el Murr). De fait, ce dernier récupère les deux portefeuilles dans le nouveau gouvernement qui se forme en novembre 1998, six mois après la tenue des élections municipales, les premières depuis... 1963²⁶. Par ailleurs, comme en Palestine, la politique de « relance du local » s'est accompagnée, avant et après les élections de 1998, d'une inflation de textes juridiques qui portent à la fois sur la décentralisation, l'organisation administrative et les municipalités : au moins cinq projets de lois ont été proposés par les services du ministère de l'Intérieur entre 1995 et 2003, autant de propositions ont été élaborées par le ministère de la Réforme administrative, et les colloques ou les publications se sont multipliés au cours de la même période. Ici pourtant, ce phénomène n'a pas (encore) abouti, en 2003, à l'adoption de nouvelles législations : les municipalités continuent à être régies par la loi de 1977, qui a cependant subi quelques amendements, notamment sur le niveau des dépenses que peuvent engager les municipalités sans recourir aux autorités de tutelle ; les conseils de *caza-s*, prévus dans l'accord de Taëf, n'ont

²⁴ Le ministre est alors Saeb Erekat, politologue, ancien enseignant à l'université an-Najah de Naplouse. Au moment de sa nomination, il n'est pas un inconnu pour les Palestiniens : cet originaire d'une grande famille d'Abu Dis (banlieue de Jérusalem) est une personnalité d'envergure nationale depuis son insertion dans la délégation palestinienne de négociations. Il a été remplacé lors du remaniement ministériel d'avril 2002 par un hébronite, Jamal al-Shobaki.

²⁵ Nous reprenons ici délibérément le terme utilisé par le législateur pour nommer la loi : « hayya », signifiant la « vie ». Le choix de ce terme relève d'un compromis dont nous expliquerons ultérieurement les tenants et les enjeux.

²⁶ En 1991, le gouvernement libanais avait procédé à la nomination de commissions municipales dans les principales grandes villes libanaises.

toujours pas été créés ; et la question du redécoupage administratif et territorial n'a pas été tranchée²⁷. Il est vrai qu'au contraire des dirigeants palestiniens, les responsables politiques libanais disposent déjà de législations proprement *nationales*.

La production de normes juridiques apparaît donc plus centrale et plus intense dans les Territoires palestiniens : elle concerne la mise en place de « nouvelles municipalités » (*al baladiyyat al jedida*) ainsi que le redécoupage juridico-territorial. La politique de municipalisation amorcée par l'Autorité palestinienne à partir de 1994-95 a été menée « tambour battant » dans les premières années d'Oslo. Elle part de la nécessité - considérée comme impérative - de rattraper le « retard » causé par la politique d'« anti-développement » israélienne, mais aussi de la volonté de répondre positivement aux attentes fortes de participation à la prise de décision locale émanant de la population. Ainsi, en l'espace de cinq ans (1995-2000), l'Autorité palestinienne a donné naissance à plus d'une soixantaine de « nouvelles » municipalités²⁸. Dans leur grande majorité, ces dernières proviennent d'anciens conseils de village ; mais elles concernent aussi - certes, plus rarement - des localités jusque-là dépourvues de toute reconnaissance juridique. Parallèlement, quatorze gouvernorats (ou *mouhafaza*-s) ont été institués à partir de juillet 1995 (neuf en Cisjordanie et cinq dans la bande de Gaza), en lieu et place des huit régions instaurées par l'administration civile et militaire israélienne sous l'Occupation. Au-delà du découpage de la bande de Gaza en cinq circonscriptions (Gaza-ville, Gaza-nord, Jabaliyya, Khan Younis, Rafah), deux changements notables peuvent être observés en Cisjordanie. Le premier concerne la création, au centre, du gouvernorat de Jérusalem qui s'étend sur les districts « israéliens » de Bethléem et de Ramallah et, dans une moindre mesure, sur celui de Jéricho. Le second a trait au morcellement du nord de la Cisjordanie par le redécoupage des deux anciennes *mouhafaza*(s) de Toulkarem et de Naplouse, au profit de trois nouvelles circonscriptions : Qalqilia, Toubas et Salfit. Dans les deux cas, les limites territoriales de ces « nouvelles » divisions administratives reprennent, en réalité, d'anciens découpages - ceux-là mêmes qui prévalaient aux époques ottomane et/ou jordanienne.

2.1.2.b. La fluidité du concept de décentralisation

Dans les deux pays, les débats qui ont accompagné l'élaboration des projets de loi (Liban) et l'adoption de nouvelles législations (Palestine) portent moins sur la remise en cause de la clause de compétence générale attribuée aux municipalités, que sur le redécoupage du territoire administratif, sur la redistribution des prérogatives au niveau des structures supra-municipales, à savoir les organes déconcentrés, ainsi que sur la nature du pouvoir de tutelle sur les municipalités. Des conceptions variées de la « décentralisation » émergent de l'analyse de ces débats.

Au Liban, la représentation dominante sous-jacente à l'ensemble des projets de loi sur les municipalités et la réorganisation administrative s'apparente à une déconcentration et une re-concentration des pouvoirs de décision et d'exécution dans les mains d'un ministère de l'Intérieur omniprésent au niveau local. Au nom d'une gestion locale plus efficace et plus proche des citoyens, elle prône un resserrement du maillage administratif, sans aucun doute plus favorable à un meilleur contrôle politique sur les élus locaux et à une reproduction des

²⁷ L'ensemble de ces questions est l'objet des débats et des négociations qui se tiennent, sous l'égide du Programme des Nations Unies pour le Développement, depuis 2002 et qui devraient aboutir à un nouveau projet de loi avant les élections municipales prévues en 2004, les échéances présidentielle de 2004 et législative de 2005.

²⁸ Se reporter à l'annexe Palestine 1 bis.

rapports de pouvoir entre députés, ministres et organes déconcentrés d'une part, élus municipaux de l'autre. Elle fait l'objet d'un consensus minutieusement négocié au sommet de l'Etat, entre les principales parties qui forment le système du gouvernement central²⁹. Elle se heurte cependant à une conception de la décentralisation visant à accroître l'autonomie des municipalités en tant qu'instances représentatives de la population locale, prônée par les principaux détracteurs des projets de lois cités précédemment. Ces derniers critiquent principalement l'enchevêtrement des compétences entre des autorités nommées et des autorités élues au profit des premières. L'impasse dans laquelle se trouvent ces entreprises de réforme, et l'immobilisme institutionnel qui caractérise la décennie d'après-guerre, peut-elle être dépassée par la mise en œuvre d'une décentralisation par des acteurs privés, ainsi que le suggère la mise sur agenda depuis 2000 et la phase d'exécution depuis 2002 de la privatisation des principaux services publics (eau, électricité, téléphone, ramassage des ordures), soutenue à la fois par la philosophie des donateurs internationaux et par la politique libérale du premier ministre Hariri pour faire face à une crise financière qui ne finit pas de s'aggraver ?

Dans les Territoires palestiniens, la préparation de la loi sur la vie locale, adoptée en septembre 1997 par les parlementaires, fait émerger des conceptions de la « décentralisation » variées. De manière assez emblématique, l'intitulé de la loi sert d'abcès de fixation aux crispations de part et d'autre, et éclaire les compromis finalement réalisés. En effet, l'Autorité palestinienne intitule son projet, en première lecture, loi sur le « gouvernement local » ; les débats de deuxième lecture aboutissent au terme d' « administration locale », qui décrit mieux, d'après les opposants au projet de loi gouvernemental, le type de relations de pouvoirs réellement envisagé par les concepteurs du projet ; finalement, un consensus est trouvé, en troisième lecture, autour de l'expression de « vie locale ». L'enjeu principal discuté par les parlementaires est donc la détermination du type et du niveau de contrôle attribué au pouvoir central sur les affaires municipales. Cet enjeu est repoussé quelques mois plus tard (1998-1999) à l'occasion de la présentation, par le ministère de l'Intérieur, du projet de loi sur les « structures administratives ». Ce projet vise à l'encadrement des pouvoirs des gouverneurs de district et de l'administration préfectorale ; potentiellement centralisateur, il est très fortement critiqué par tout un ensemble d'acteurs (et notamment par l'Association Palestinienne des Autorités Locales) qui, après une intense activité de lobbying, parviennent à l'étouffer. Leur « victoire » se situe, cependant, sur le strict plan légal ; en pratique, elle ne met aucunement fin à la concurrence existant localement entre maires et gouverneurs de district (qui sont épaulés par les forces de police). A partir de 1998 cependant, le débat sur la « décentralisation » se déplace hors du Parlement et passe d'une discussion sur les pouvoirs (d'initiative, de gestion, etc.) des municipalités à des prises de parole « pour » ou « contre » la transformation des modes de gestion des services publics - le déclenchement de la Seconde Intifada ne mettant pas fin, loin de là, à l'évolution des termes du débat. Deux nouveaux dispositifs de « décentralisation » sont ainsi prônés par le pouvoir central qui ont pour caractéristique d'envisager la distribution des services publics à une échelle supra-municipale et notamment, de transférer la délivrance de l'eau et de l'électricité - réalisée, jusque-là, par les municipalités - à de nouveaux organismes : les

²⁹ En d'autres termes, au sein de la *troïka* composée du président de la République maronite (E. Hraoui puis le général Lahoud depuis 2000), du premier ministre sunnite (le même depuis 1992, à l'exception de l'intermède de 1998-2000) et du chef du Parlement chiite, inamovible depuis 1992. Sur les blocages institutionnels, le phénomène de clientélisme et les formes de corruption engendrés par cette structure de pouvoir, voir Leenders (2001), Picard (1997), Bahout (1994). Sans entrer dans les débats sur la nature de l'Etat au Liban et son fonctionnement, soulignons ici que depuis leur accès au pouvoir, ces dirigeants font de leur mieux pour mettre en place les politiques et les institutions nécessaires (ou réformer celles existantes), afin de consolider leur contrôle sur les ressources publiques.

*utilities*³⁰ et *joint service councils*³¹. La rhétorique de justification des différents promoteurs du *changement* (les autorités de l'Eau et de l'Energie et la Banque Mondiale dans le premier cas, le ministère du Gouvernement local dans le second cas) fait de la mise en place de ces nouveaux organismes une mesure utile et nécessaire, parce que rentable. Elle véhicule, par ailleurs, une idéologie de la paix « intégrationniste », qui fait des réseaux (ici, électriques et hydrauliques) un outil susceptible de transcender les territoires institutionnels (ici, municipaux). Dans leur optique, en effet, la transformation des modes de gestion des services publics est une solution à la « peau de léopard » d'Oslo et au système - très contraignant - des autorisations préalables israéliennes³². A bien des égards cependant, leur pari s'est révélé largement erroné : non seulement les initiateurs des projets « supra-municipaux » n'ont pas échappé au contrôle - tatillon, omniprésent et surplombant - des autorités israéliennes durant la période d'Oslo ; mais encore font-ils face, depuis le déclenchement de la Seconde Intifada, au blocage total de la procédure des permis de « faire » attribués, par l'Etat hébreu, aux acteurs palestiniens nationaux autant que locaux.

Quatre « courants » réformateurs peuvent être dégagés des projets de loi et dispositifs de pouvoir avancés, depuis 1993, par les différents acteurs du jeu politique interne palestinien³³ : le premier appelle « décentralisation » le processus de déconcentration des pouvoirs politiques qui permet à l'Etat en formation de contrôler les institutions et les personnalités locales. L'enjeu est surtout sécuritaire, tant il importe au nouveau pouvoir central de faire accepter - d'imposer ? - sa domination aux forces sociales et politiques préexistantes, mais aussi de canaliser les oppositions. Ce courant est plutôt le fait des appareils de sécurité de l'Autorité palestinienne et des gouverneurs, représentants de l'Etat dans les provinces. Le deuxième mouvement réformateur lie « décentralisation » et autonomie municipale. Principalement porté par les élus eux-mêmes, il fait de la proximité le gage d'une réelle participation citoyenne et d'un niveau de services de qualité. Pour la troisième tendance réformatrice, la « décentralisation » passe par la promotion de structures intercommunales et vise au développement de l'autonomie locale. Préconisée par le ministère du Gouvernement local, elle allie l'impératif de performance et de construction de l'Etat à un horizon démocratique. Enfin, le quatrième courant fait de la « décentralisation » un élément du processus de « privatisation ». Porté par des administrations techniques (autorité de l'Eau, autorité de l'Electricité), il a pour objectif l'« entrée » du secteur privé dans la fourniture des services publics afin d'en assurer une gestion rentable.

Au Liban comme en Palestine, la loi ne tranche pas en faveur de l'une ou l'autre de ces définitions et les différents dispositifs de pouvoir existants renforcent l'imprécision de la législation. En réalité, dans les deux cas, les acteurs du jeu politique donnent à un même terme - la « décentralisation » - une pluralité de *sens* et d'enjeux : il y a ainsi autant de représentations de la décentralisation que d'acteurs sociaux et d'institutions qui en usent. L'objectif consiste alors, pour chacun, à tenter d'imposer sa propre définition, mais aussi à « s'accorder sur des 'mots' flous dont chacun instrumente à souhait l'extensibilité en fonction de ses intérêts, de ses ressources sociales et de sa position » (Massardier 1996).

³⁰ *Utility (pl. utilities)* : nous avons choisi de conserver la terminologie utilisée sur place, ce terme anglo-saxon étant difficilement traduisible en français, et le contenu de sa définition variant selon les contextes et les acteurs.

³¹ *Joint Service Councils (JSC)* : la remarque précédente vaut également pour cette expression, même s'il en existe une appellation arabe : *Majless al-khadamat al-mouchtaraka*.

³² Sur la procédure des autorisations préalables israéliennes, voir plus loin (III - système d'acteurs).

³³ Ces quatre courants peuvent être rapprochés des quatre idéal-types proposés par V. Lemieux, qui servent à penser, d'un point de vue analytique, les relations de pouvoir entre autorité centrale et acteurs périphériques. L'auteur distingue quatre modèles : la déconcentration, la délégation, la dévolution et la privatisation. V. Lemieux 1997.

2.1.2.c. Les ressources financières des municipalités comme outil d'analyse de la mise en œuvre de la décentralisation

Au Liban comme dans les Territoires palestiniens, l'ensemble des municipalités semble soumis, à un degré ou à un autre, à une double dépendance financière : celle du pouvoir central et celle de l'aide internationale. Elles disposent en effet généralement de faibles ressources propres et sont le plus souvent soumises à des règles contraignantes de gestion financière. La majorité de leurs ressources provient de transferts de fonds gouvernementaux. Ce constat général devrait cependant être nuancé en fonction de la taille des municipalités libanaises³⁴ et de l'ancienneté des municipalités palestiniennes.

³⁴ En dépit d'une uniformisation du statut des municipalités libanaises, les municipalités sont soumises à des règles de contrôle financier en fonction de leur taille. Sur les 745 municipalités recensées en 2000, environ 70% sont de « petites » municipalités et 30% sont de « moyennes » et « grandes » municipalités. La catégorisation des municipalités est effectuée en fonction de la population inscrite sur les registres d'état civil de la localité et en fonction des ressources propres de la municipalité.

Ressources et dépenses des municipalités libanaises :

Les ressources municipales au Liban sont issues des taxes et impôts collectés directement par les municipalités et les agences publiques pour le compte des municipalités (53%), de la Caisse autonome des municipalités (CAM, 28%), et d'autres sources de revenus (19%). La loi ne permet pas aux municipalités d'établir de nouvelles taxes ou de définir la base imposable. De plus, les marges des impôts et les niveaux des tarifs sont très réduits, ce qui ne permet pas une autonomie financière locale. Les prérogatives des municipalités se limitent donc à gérer la collecte des revenus. Notons également que, sur la quinzaine de taxes que peut relever la municipalité, seules trois sont financièrement significatives et forment 88% du total des ressources municipales : celle sur la valeur locative, celle sur le permis de construction et celle sur les égouts et les chaussées. Entre 1994 et 2000, les revenus locaux ont augmenté de 160%³⁵ - une augmentation relativement importante, qu'il faut rapporter au niveau zéro de revenus depuis la période de la guerre. Le taux de recouvrement des taxes municipales reste, pourtant, encore relativement faible : " it is estimated to be around 50%. In some cases it is worse: for instance the collection rate in the municipality of Ghobairy is 28%, and 45% in the municipality of Jbeil"³⁶.

L'augmentation des revenus municipaux ne suffit de toute façon pas à couvrir les dépenses municipales, qui forment, pour l'année 2000, 2% du PNB et 5,8% des dépenses du gouvernement central. Pour la même année, le total des dépenses municipales concernait 74% des grandes municipalités et 26% des petites. Les dépenses des municipalités auraient augmenté de 470% entre 1994 et 2000. Cependant, la capacité d'investissement des municipalités est limitée ; la plupart du budget est affectée aux dépenses de fonctionnement. La municipalité du Tripoli, la deuxième plus grande municipalité du Liban, affecte seulement 10% de son budget à des projets d'investissement. De plus, les capacités administratives et techniques limitées des municipalités les poussent à sous-traiter au secteur privé la distribution de certains services, tels la réhabilitation des chaussées, la maintenance du réseau d'égout, etc. Cependant, les délais bureaucratiques font que le processus de contractualisation prend au moins six mois, et souvent bien plus, ce qui affecte considérablement la performance municipale.

En outre, plusieurs niveaux de contrôle financier et de suivi limitent le travail municipal. La cour des Comptes est responsable du contrôle financier (pré et post-audit) des grandes municipalités. Pour les 75 municipalités les plus grandes, le contrôleur en chef doit approuver les dépenses supérieures à 3 millions de LL (2,000\$), et la cour des comptes doit approuver celles supérieures à 75 millions de LL (50,000\$). Le contrôleur en chef, nommé par le conseil des ministres sur la suggestion du ministère de l'Intérieur, est payé par les municipalités qu'il audite. Ceci réduit considérablement son autonomie. De plus, aujourd'hui seuls huit contrôleurs opèrent pour les 75 municipalités.

³⁵ Nous reprenons dans ce paragraphe les résultats de l'étude menée par Atallah et Harb, 2003.

³⁶ Atallah et Harb, 2003. Les deux auteurs ajoutent : "Many municipalities cannot ensure that these public agencies comply in transferring the money collected. For instance, no surtaxes on water consumption have been collected for the municipalities from the Ministry of Water Resources, nor by the Electricité du Liban (EDL). As of 2001, the government replaced the surtaxes on telephone, electricity, and water by a 10% VAT. This has further diminished the municipal revenue from this source since these agencies must first deduct the VAT they have paid on their inputs, before disbursing the VAT they have collected for the municipalities. This seems to be particularly a problem for the municipalities to receive their VAT shares from Electricité du Liban, because of the numerous VAT payments on inputs EDL has to make. Moreover, the municipalities have no means of knowing the amount of money they ought to receive from the public agencies mentioned above, as a surtax then and now as a VAT. Generally, any amount transferred is welcomed as an extra source of revenue. Finally, the municipalities are unable to force these public agencies to pay their dues. The unpredictability and discretionary transfer of surcharges/VAT have been preventing local governments from proper planning for their income in the municipal budgets."

Ressources propres des municipalités palestiniennes :

Il n'existe pas, à notre connaissance, de données d'ensemble, brutes ou relatives, se rapportant au budget des différentes municipalités palestiniennes. Ni le Bureau Central Palestinien de la Statistique (PCBS), ni le ministère du Gouvernement local, n'en ont en tout cas publiées. Il faut imputer cette absence de données au manque de culture comptable et financière des institutions politiques locales, lesquelles ne tiennent pas systématiquement la comptabilité écrite de leurs dépenses, ni même n'en gardent trace par l'archivage des documents bruts³⁷. Les « nouvelles » municipalités souffrent, par ailleurs, d'un déficit de personnel expérimenté, averti des procédures budgétaires. Devant ce « vide » statistique, les quelques chiffres récupérés ça et là renvoient à des réalités isolées et à des écarts de grandeur non négligeables³⁸.

Les rentrées financières directes des municipalités palestiniennes - faibles - servent exclusivement à l'engagement des dépenses courantes, les dépenses d'investissement étant financées principalement grâce à l'aide extérieure. Elles proviennent beaucoup plus du paiement des taxes et recettes diverses liées à la fourniture de biens et de services locaux qu'à des prélèvements d'impôts. Elles sont donc largement dépendantes des services procurés par chaque localité. Dans les grandes agglomérations de Cisjordanie et de la bande de Gaza, les sources premières de revenus proviennent du prix à la consommation de l'eau et de l'électricité. Dans les autres localités, très nombreuses, et notamment dans les nouvelles petites municipalités, les revenus locaux sont majoritairement issus du paiement des taxes sur les permis de construire³⁹ ; or, ce type de revenus est soumis aux variations de la croissance économique et au niveau des investissements financiers, eux-mêmes très dépendants des aléas de la conjoncture politique. Les finances municipales se caractérisent donc par un état de grande précarité. A cet égard, la Seconde Intifada n'a fait que renforcer l'endettement, déjà important, des municipalités.

Outre une législation peu favorable à l'autonomie financière des municipalités, ces institutions doivent faire face à un second type de contraintes qui pèse négativement sur leur équilibre financier : des taux de recouvrement particulièrement bas. Ces derniers sont largement le produit de longues années de ce qu'on peut considérer comme des pratiques de « nationalisme fiscal ». La première Intifada a conduit, en effet, les militants du Soulèvement palestinien à prôner des mesures de désobéissance civile vis-à-vis de l'Occupant israélien, parmi lesquelles le boycott des taxes municipales a été l'une des mieux suivies. Nombreux sont ainsi les particuliers, mais aussi les municipalités en tant qu'entités, à avoir cessé de payer leur dû à l'administration civile ou aux entreprises publiques israéliennes. En conséquence, les institutions politiques locales palestiniennes sont souvent redevables d'années entières d'impayés qui pèsent sur leur état financier actuel. Ces pratiques de contournement de la taxation locale, devenues la norme pendant dix ans, n'ont pas disparu après les accords d'Oslo et l'émergence de l'Autorité palestinienne. Les retards ou les refus de paiement, de même que les fraudes restent ainsi - dans la bande de Gaza, notamment - des pratiques courantes. Dès lors, la collecte des taxes locales (qu'il s'agisse de l'acquittement des factures d'eau ou d'électricité ou du paiement du ramassage des ordures ménagères) n'aboutit jamais au prélèvement des sommes maximales que les équipes municipales devraient percevoir : elle oscille, selon les villes, les périodes et les services distribués, entre 50 et 70% du montant total,

³⁷ Ajoutons que, dans plusieurs villes, les archives municipales ont été pillées par l'Occupant.

³⁸ A titre d'illustration, les ressources directes de Naplouse - de loin la municipalité la plus riche - avoisinent, dans les « belles années » d'Oslo, 180 millions de shekels (la monnaie israélienne), tandis que celles de Ramallah approchent 20 millions et que celles de Rafah - une des villes les plus pauvres au regard de son poids démographique - ne dépassent pas 10 millions.

³⁹ Les autres ressources locales proviennent principalement du paiement des taxes sur les ordures ménagères et de celles de l'entretien des bâtiments municipaux (bibliothèques, jardins, abattoirs, marchés, etc.). Peu élevées, elles n'augmentent qu'à la marge les rentrées financières des municipalités. Se reporter à l'annexe Palestine 2, Les ressources financières des municipalités.

sans que les menaces de « rétorsion » avancées (refus d'octroi d'un permis de construire, d'une licence professionnelle, etc.) soient très efficaces.

Les transferts de fonds gouvernementaux : des outils de contrôle

Le principe du transfert de fonds est, en soi, une disposition légale plutôt centralisatrice : il fait, en effet, dépendre une partie des ressources municipales directement de l'autorité du pouvoir central en permettant notamment à celui-ci de déterminer la hauteur des taux de prélèvement. Mais, au-delà de ces dispositions légales qui pèsent sur l'autonomie locale de gestion financière, le montant des ressources municipales au Liban comme en Palestine est, lui, plus directement limité par l'application - partielle - du principe de transfert.

L'Etat libanais collecte pour le compte des municipalités une diversité de taxes (électricité, téléphone, droits de douane, etc...) au sein d'un organisme central, la Caisse autonome municipale, et reverse ces sommes aux municipalités (à hauteur de 75%) et aux fédérations de municipalités (à hauteur de 25%). La redistribution de ces fonds s'effectue en principe au prorata du nombre d'habitants inscrits sur les registres d'état-civil de la localité et des taxes collectées par la municipalité au cours des deux années précédentes. Outre la difficulté à percevoir ces taxes dans certaines régions (voir note 27), la CAM a tardé à reverser ces sommes, à partir de 1995, de manière irrégulière et partielle : une partie de ces fonds a, en effet, été dépensée pour des travaux d'équipement au niveau supra-municipal et le fonctionnement de la CAM a fait l'objet, à plusieurs reprises, de scandales financiers au plus haut niveau gouvernemental. Dans cette situation, les municipalités se tournent également vers l'aide internationale dont elles ne sont pas moins dépendantes (voir *infra*).

Depuis son établissement en 1994, le centre politique palestinien ne reverse pas non plus aux municipalités la totalité des sommes collectées pour elles⁴⁰. Il alimente, de ce fait, de nombreuses rumeurs de corruption ; de lourdes suspicions de détournements de fonds pèsent ainsi régulièrement sur le ministère chargé de la perception des taxes pour le compte des municipalités - le ministère des Finances. Très directement concernées, les institutions politiques locales dénoncent fortement cette situation dont elles ont déjà pâti durant l'Occupation israélienne et réclament, de manière récurrente, la collecte, par elles-mêmes, de différentes taxes - dont la taxe foncière, dont elles espèrent des revenus substantiels. Le contexte de crise politique né de la Seconde Intifada leur ouvre, cependant, une « fenêtre d'opportunité politique » ; et leur demande d'une plus grande autonomie financière, demeurée lettre morte durant la période d'Oslo, obtient une petite satisfaction à partir de janvier 2002 : à compter de cette date, les édiles locaux sont autorisés à prélever - et prélèvent effectivement -, en lieu et place de l'Autorité palestinienne, la taxe sur les combustibles et le trafic routier. Mais ce desserrement de tutelle - qui ne s'accompagne pas d'une augmentation des capacités financières des municipalités, loin de là - est concomitant de la remise en cause, par l'Etat d'Israël, du processus de transfert des pouvoirs civils et de sécurité intérieure au profit des Palestiniens ; il a donc été, assez paradoxalement, négocié par les maires et conseillers municipaux, alors que ces derniers n'exercent plus qu'un contrôle lâche et épisodique sur leurs espaces de juridiction propres.

En dépit des dispositifs réglementaires qui concourent à une faible autonomisation des municipalités par rapport au(x) centre(s) politique(s), le rétablissement des autorités locales, qui s'effectue par voie électorale au

⁴⁰ La part prise par les transferts de fonds gouvernementaux dans le budget global des municipalités est moindre que ce qu'elle devrait être : d'après le PNUD, elle n'aurait atteint que 15% en 1999.

Liban et nominative en Palestine, ouvre par hypothèse un nouvel espace de compétition politique et pourrait être compris comme un acte de réorganisation du politique. Cette hypothèse pose la question des enjeux des élections municipales et des modalités de sélection du personnel politique local, ainsi que celle du renouvellement des élites politiques par « le bas ».

2.2. Elections et nominations municipales

2.2.1 Enjeux locaux vs enjeux nationaux : la (dé) politisation en question

La décision prise en avril 1998 d'organiser des élections locales sur l'ensemble du territoire libanais « libéré » - des élections municipales seront organisées en automne 2001 dans la zone du Sud Liban occupée par Israël jusqu'en 2000 – intervient après de multiples prorogations du mandat des conseils municipaux, réitérées par le conseil des ministres, en invoquant des arguments, tantôt techniques, tantôt sécuritaires – les élections étant susceptibles de ranimer le spectre des divisions de la guerre, selon les défenseurs d'un report des élections.

La majorité des ministres-députés ne semble, en effet, guère favorable à une élection qui, en élargissant les cercles de la représentation politique de 128 postes parlementaires à plus de 7 700 sièges de conseillers municipaux, pouvait à terme aboutir à un rééquilibrage des ressources et des pouvoirs au niveau local. L'opposition des députés à la tenue d'élections municipales, déjà observée en 1963, illustre un trait quasi structurel de la vie politique libanaise, en lien avec le système électoral en vigueur depuis le début des années soixante : élus sur la base d'une petite circonscription électorale (le *caza*), pour représenter à la fois un groupe communautaire et une région, les parlementaires jouent traditionnellement un rôle de prestataire de services ; en dépit de modifications de la loi électorale⁴¹, ils continuent après la guerre de se comporter moins en législateurs qu'en « patrons » chargés de la redistribution de services divers à l'échelle des communes et des régions. Ils ont pu être décrits comme des « élites localistes », dans la mesure où ils tirent leurs ressources de l'exercice du pouvoir national à partir de l'extraction et de la redistribution qu'ils opèrent au niveau local. A quelques exceptions près, ils restent donc méfiants face à l'élection d'élus municipaux, qui pourraient apparaître comme des concurrents potentiels directs – en termes de partage des ressources et de prise de décision ; à terme, la fonction municipale pourrait aussi servir de tremplin à ses détenteurs pour accéder à un poste législatif⁴².

A partir de 1996, la revendication d'organiser des élections locales s'était pourtant cristallisée, sous la forme d'un Rassemblement pour la tenue des élections municipales qui regroupe une multitude d'associations, la majorité des partis politiques et les principaux organes de presse. Elle est relayée par le recours de 14 députés au Conseil constitutionnel contre la décision d'une nouvelle prorogation et par son invalidation par le Conseil. Elle

⁴¹ Après la fin de la guerre, la grande circonscription (*muhafaza*) est retenue comme principe de base pour les élections législatives. Depuis les premières élections législatives de 1992 – les premières depuis 1972 -, des mesures d'exception ont cependant retenu le *caza* comme circonscription électorale dans certaines régions. Les accords de Taëf ont aussi introduit « à titre temporaire » la parité confessionnelle entre chrétiens et musulmans au sein du Parlement – en remplacement de la règle cinq musulmans pour six chrétiens -, tout en préconisant l'abolition du confessionnalisme au sein du Parlement – en lieu et place, un Sénat représentant les diverses communautés devait être créé, mais n'a pas encore vu le jour.

⁴² L'amendement sur le cumul des mandats adopté un an avant les élections de 1998 par les députés pourrait être interprété comme une mesure limitative, sur le court terme, à la construction d'une carrière politique nationale à partir d'une fonction municipale : les députés consignent, en effet, l'incompatibilité entre un mandat de conseiller municipal et celui du député ou de ministre.

aboutira, dans un contexte de fragilité du consensus gouvernemental, à l'organisation d'élections fortement disputées : le nombre de candidats, ainsi que le taux élevé de participation, à hauteur de 60%, en atteste⁴³.

Tel n'est pas le cas en Palestine, où les conseils locaux d'après-Oslo ne jouissent pas (en 2003) d'une légitimité acquise par la voie des urnes. L'enjeu de la représentation locale est pourtant de taille : les dirigeants du mouvement national palestinien, né et développé en exil et mué en direction politique à partir des accords d'Oslo, n'ont, à leur arrivée dans les Territoires en 1994, aucune base sociale sur laquelle s'appuyer, puisqu'ils sont presque tous originaires des territoires de 1948, devenus israéliens. Les groupes sociaux et politiques qui vont composer ces conseils locaux, par la voie des nominations, servent donc de fondement au régime, et l'Autorité doit localement composer avec eux.

Peu de temps après l'arrivée de Yasser Arafat en Cisjordanie et dans la bande de Gaza, des petits « comités locaux » ont été directement désignés par l'Autorité, afin de remplir le « vacuum » laissé tant par l'Occupation israélienne que par la première Intifada. A l'époque, ces nominations, présentées comme transitoires dans l'attente de la tenue d'élections, sont bien comprises de la population. Mais les reports de tenue de scrutin municipal, récurrents à partir de 1997, conduisent le nouveau centre politique à réaliser de nouvelles nominations. L'absence d'élections municipales en Cisjordanie et dans la bande de Gaza, et, plus largement, « l'arrêt » du processus électif engagé par l'Autorité en 1996 via les élections parlementaires (dites de « l'autonomie »), sont mises en avant comme preuve du caractère « autoritaire » du régime de Yasser Arafat. Loin de vouloir nier les abus de pouvoir commis par l'Autorité et le fait que l'usage de la force l'emporte parfois sur la négociation dans les règlements des conflits sociaux et politiques internes, il importe plutôt de rechercher ce qui a conduit le pouvoir central palestinien à limiter la participation des populations à la désignation de ses représentants politiques locaux, après avoir fait preuve d'une volonté initiale d'encourager la participation locale⁴⁴.

Du point de vue du pouvoir central, la perpétuation de l'Occupation israélienne sur la majeure partie du territoire de la Cisjordanie et de la bande de Gaza justifie, sinon impose, de retarder le processus de libre-désignation par les Palestiniens de leurs représentants locaux. Dans son principe, la priorité accordée à la libération territoriale sur le processus électoral n'est cependant pas unanimement acceptée. Dans son application, elle est davantage décriée encore, tant les blocages du processus de paix repoussent à un futur indéterminé l'organisation d'élections municipales. Le débat porte cependant moins sur le *timing* de la tenue des élections qu'il ne révèle des divergences sur la (re)définition du rôle des municipalités et des membres qui les composent. En liant la tenue des élections municipales à l'avancée des négociations diplomatiques et des droits nationaux palestiniens, l'Autorité palestinienne fait des conseillers municipaux des représentants politiques dont la légitimité découle directement du pouvoir d'Etat. En ce sens, les municipalités ne précèdent plus le processus de construction étatique, mais en procèdent : elles sont appréhendées comme des « bâtisseurs d'Etat », selon la conception partagée par le *leadership* national palestinien et par les donateurs internationaux. En revanche, les

⁴³ La mobilisation électorale de mai et juin 1998 est relativement exceptionnelle : plus de trente mille candidats se présentent pour occuper quelque 7700 postes de conseillers municipaux et 5700 postes de mukhtar* dans 640 localités libanaises. Le taux de participation avoisine les 60%, malgré un taux minimum de 33% enregistré dans la capitale, alors qu'il n'est respectivement que de 28,3% et de 45% lors des élections législatives de 1992 et de 1996. Les conseillers municipaux sont élus pour un mandat de six ans, et les prochaines élections devraient avoir lieu au printemps 2004.

⁴⁴ Suite à la promulgation de la loi sur « les élections des conseils locaux » en décembre 1996 (cf supra), la tenue du scrutin avait été officiellement annoncée en janvier 1997 par le ministre du Gouvernement local : les élections devaient être organisées avant la fin de l'été de cette même année, elles seront reportées par une décision prise en août 1997.

opposants à un report des élections municipales - issus de l'ensemble des factions politiques, Fatah y compris - partent du principe que l'élection des maires et des conseillers municipaux peut aider à la lutte nationale : le pouvoir local devrait être un relais institutionnel favorisant l'accomplissement de l'idée nationale et l'enjeu est de (re)construire des municipalités « défenseurs de la nation » contre la perpétuation de la domination israélienne.

Ce conflit relatif à l'opportunité (ou non) de tenir des élections municipales dans la Palestine d'Oslo s'est cristallisé au moment du report des élections annoncé en août 1997 : la question du mode de désignation du personnel politique local devient, dès lors, ouvertement conflictuelle entre le « centre » et la « périphérie » d'une part, entre divers responsables de l'Autorité palestinienne d'autre part. A compter de cette date, le pouvoir en place opte pour un recrutement des conseils municipaux par nomination. Il choisit toutefois de suivre une procédure consultative, soucieux de se démarquer des pratiques de ses prédécesseurs israéliens.

2.2.2. Modalités de sélection du personnel politique municipal : entre logiques clientélares et représentation des familles locales

Le processus de nomination des conseils municipaux en Palestine ne signifie pas l'absence de compétition politique pour accéder à un poste municipal. Entre 1997 et 1999, l'Autorité engage, en effet, des tractations en vue de constituer les conseils municipaux, qui s'avèrent longues et conflictuelles, en particulier dans les grandes agglomérations palestiniennes. Ces négociations impliquent, beaucoup plus que les partis politiques, les représentants des différentes « familles » (*hamoula*-s)⁴⁵ palestiniennes. Dans les « anciennes » municipalités - contrairement à ce qui se passe dans les villages -, l'Autorité ne se contente pas d'avaliser le candidat choisi par les familles ; elle téléguide les propositions venues « d'en bas »⁴⁶. Les familles ont cependant toujours préféré être représentées au conseil municipal par un candidat de leur clan imposé « d'en haut », plutôt que d'être exclues de la représentation politique locale.

Les nominations effectuées par l'Autorité palestinienne aux postes de maires et de conseillers municipaux ont promu des équipes dirigeantes qui ont trois points en commun : l'âge (entre 50 et 60 ans en moyenne), le genre (une très large majorité d'hommes, malgré les pressions exercées sur le ministère du Gouvernement local par les associations féminines), et le positionnement social (classes moyennes et supérieures). Plusieurs clés d'accès au pouvoir municipal ressortent avec récurrence, en deçà de l'appartenance familiale : l'origine géographique, la richesse, l'expertise ou l'ancrage social. Chacune constitue, de manière particulière, un apport majeur pour l'Autorité⁴⁷. Mais le trait dominant reste la forte présence des familles autochtones au sein des conseils municipaux - sinon parfois, leur monopolisation de cette instance -, qui permet à l'Autorité palestinienne de fixer localement son pouvoir et de bénéficier de bases sociales. La place des familles

⁴⁵ La *hamoula* est généralement définie par les Palestiniens eux-mêmes comme la parentèle de même descendance patrilinéaire et se caractérise par le rattachement à un même patronyme. En fait, la constitution d'une *hamoula* repose également sur d'autres liens : matrimoniaux, matrilinéaires, de voisinage, politiques, économiques etc. Aussi la définition de la *hamoula* comme une « association patronymique » est plus exacte. Cf. D. Eickelman 2002: 144-145.

⁴⁶ Dans les villages, le processus de nomination négociée impulsé par l'Autorité palestinienne a plutôt bien fonctionné, en ce sens qu'aucune (ou peu de) situation conflictuelle n'en a résulté. Il est vrai que, dans les campagnes, le mode de recrutement par nomination fait partie des pratiques héritées.

⁴⁷ Nous reviendrons plus loin sur la place de certaines catégories socio-professionnelles (entrepreneurs, ingénieurs et professionnels du social) dans les conseils municipaux (voir II – La « good governance, Emergence de nouveaux acteurs).

tranche avec la place accordée aux *retournees*⁴⁸ dans les postes de direction des administrations centrale et déconcentrée - en particulier ceux de gouverneurs de districts -, ainsi qu'avec « l'entrée » au Parlement des réfugiés lors des élections de « l'autonomie » de 1996.

L'Autorité palestinienne réactive ainsi à l'échelle locale une « politique des notables »⁴⁹, qui fait de la proximité avec le régime et son bras organisationnel - en l'occurrence le Fatah -, une source de pouvoir. Cette politique a conduit les responsables des clans à auto-évincer les candidats réputés proches des partis de l'opposition (de gauche ou islamiste)⁵⁰. Elle a aussi amené la direction nationale palestinienne et le parti du gouvernement à mettre à l'écart des cadres du Fatah trop frondeurs ou trop véhéments⁵¹, auxquels un siège d'« élu » local aurait pu servir de tribune pour exprimer leurs dissensions et leurs contestations. En fait, l'Autorité palestinienne place à la tête de la direction des affaires municipales des « élus » « loyaux », susceptibles d'être des exécutants de *sa* politique et des défenseurs de *ses* intérêts au niveau local.

Instruments de contrôle social des populations et d'absorption des formes de contestation politique, les « élus » municipaux nommés par l'Autorité palestinienne pâtissent d'un mal commun - plus patent dans les villes que dans les villages : le manque de légitimité politique. Contestés, ils sont néanmoins - et simultanément - des contestataires actifs, qui militent en faveur de la tenue d'élections municipales, d'une plus grande transparence dans l'octroi de la rente internationale et, surtout, d'un desserrement du contrôle politique et financier exercé sur leurs actions par l'Autorité. Les cas d'*exit* individuels et collectifs sont ainsi nombreux.

Au Liban, la légitimité des conseillers municipaux acquise par les urnes ne fait aucun doute pour ces « nouvelles élites », dont 88% (des présidents de municipalités) sont élus pour la première fois, les autres ayant siégé dans un conseil municipal avant cette date⁵². Elle semble pourtant quelque peu hypothéquée par les distorsions de la représentation politique engendrée par la loi électorale d'une part, et par les logiques de parrainage clientéliste qui se sont imposées dans la plupart des régions libanaises d'autre part.

Comme pour les élections parlementaires, les conseillers municipaux sont, en effet, élus au scrutin majoritaire à un tour, sur la base de candidatures individuelles mais, *de facto*, selon un comportement de scrutin de liste. Ils sont aussi élus par la population inscrite sur les registres d'état-civil de la localité, dont ils sont censés représenter les intérêts, et non par la population résidente sur le territoire municipal. Cet ersatz du système politique traditionnel, dans lequel députés et élus municipaux représentent des familles ou des groupes de familles, constitue sans aucun doute la principale distorsion du système électoral libanais actuel, en profond décalage avec les évolutions socio-démographiques de la société libanaise au cours des cinquante dernières

⁴⁸ Les *retournees* sont les cadres de l'appareil de l'OLP qui sont venus s'installer dans les Territoires après les accords d'Oslo. L'idée, fortement répandue dans la littérature palestinienne, est que ces « fidèles » d'Arafat auraient été placés par le chef de la nouvelle Autorité à la tête de tous les postes de pouvoir importants. La réalité est cependant autrement plus complexe.

⁴⁹ Sur ce point, J.F. Legrain 1996 et 1999.

⁵⁰ Notons, toutefois, le nombre non négligeable de membres du Parti Populaire Palestinien (ex parti communiste). Il est vrai qu'à la différence des autres partis politiques qui se sont auto-exclus du processus de recrutement des maires et conseillers municipaux, le PPP a opté pour une stratégie « entriste ». Les membres de ce parti ainsi nommés à l'échelon local ont pour mission d'infléchir toutes les mesures qui tendraient à une trop grande interférence de l'Etat et à une centralisation des pouvoirs.

⁵¹ De la même façon, lors de la préparation des élections législatives, la direction du Fatah a tenté d'écarter certains de ses militants qui avaient pour ambition de transformer cette faction en parti politique, autonome du gouvernement et des institutions administratives, en ne cautionnant pas leur candidature.

⁵² Sur les propriétés sociales et professionnelles des élus municipaux de 1998, nous renvoyons le lecteur aux résultats de l'enquête effectuée par SOFRES-Liban pour le compte du CERMOC en 1999, A. Favier 2001.

années⁵³. De manière générale, la carte électorale municipale est essentiellement rurale, alors que la géographie des activités économiques, des infrastructures et de la population résidente est principalement urbaine et se concentre dans la ville-capitale. Dans certains cas extrêmes, telles les municipalités-banlieues de la capitale, plus de trois quarts des inscrits sur les listes électorales ne vivent pas sur le territoire de la commune et peuvent élire des conseillers municipaux qui ne résident pas, eux-mêmes, dans la localité. Inversement, sur le territoire municipale de Beyrouth, moins de la moitié des résidents peuvent participer à l'élection du conseil municipal. Ce dispositif constitue certes un frein à la désertification du territoire libanais, mais il ne favorise guère en contrepartie la constitution de programmes politiques de la part des candidats municipaux, pour lesquels l'enjeu majeur est de représenter leur famille dans le jeu politique local, en suivant les us et coutumes de l'alternance familiale à la présidence de la municipalité, en particulier dans les petites localités. Nonobstant l'absence de quotas confessionnels dans la loi régissant les élections municipales, les candidats se doivent aussi de respecter, de manière implicite, les équilibres communautaires coutumiers, en particulier dans les grandes villes⁵⁴.

Au-delà des us et coutumes et des conditions juridiques d'éligibilité, les logiques qui ont présidé à la composition des listes électorales municipales en 1998 sont le résultat d'un arrangement recherché et souvent trouvé entre représentation familiale et proximité au(x) *leader(s)* politique(s) de la région. Le déroulement de la campagne, comme les résultats des élections, mettent en effet en évidence l'importance des ressources familiales dans l'accès à un poste municipal⁵⁵. Ces ressources familiales ne sont cependant pas exclusives d'autres types d'appartenance⁵⁶. En outre, « la famille » ne constitue jamais un tout indivisible et son rôle dans la désignation d'un candidat, plus affirmé dans les petites et moyennes localités, s'effectue presque toujours de concert avec des « patrons » locaux ou nationaux. Dans le contexte de crise économique et sociale que traverse le Liban à la fin des années 1990, les familles locales ont, de manière générale, eu pour stratégie de se mettre sous le patronage d'un *leader* politique – le chef du législatif et du mouvement Amal N. Berri dans certaines villes du Sud, le chef du gouvernement R. Hariri dans les trois grandes villes sunnites côtières, le chef politique de la communauté druze W. Joumblatt dans la région du Chouf, le ministre de l'Intérieur M. el Murr dans la région du Metn -, afin de faire bénéficier leur parentèle et leur clientèle de la redistribution des richesses centralisées à l'échelle étatique. Mais les familles locales ont aussi su jouer des divergences entre plusieurs patrons ou organisations politiques, en présentant plusieurs candidats issus d'une même famille sur des listes concurrentes, dans des configurations locales où le *leadership* régional est particulièrement disputé.

L'intervention de *leaders* politiques nationaux et/ou l'influence des organisations politiques ont été particulièrement visibles dans les grandes villes. Ainsi à Tripoli, 90 candidats, regroupés en sept listes, se sont présentés pour pourvoir les 24 postes ouverts à la compétition. Les trois listes fortes, d'où sont issus les heureux

⁵³ Dès les années 1970, un quart de la population libanaise votait en dehors de son lieu de résidence (Douence et Schemel, 1975). Sans disposer aujourd'hui de chiffres précis pour l'ensemble du territoire – aucun recensement officiel n'ayant été publié depuis 1932 pour préserver les équilibres communautaires au niveau de la représentation politique nationale -, cette tendance s'est alourdie suite aux déplacements massifs de la population imposés par la guerre du Liban (Kasparian, 1992).

⁵⁴ Ainsi à Beyrouth, la présidence de la municipalité revient traditionnellement à un sunnite et la vice-présidence à un grec-orthodoxe. Cette règle coutumière n'a pourtant pas toujours été respectée par les électeurs en 1998, ainsi qu'en atteste l'exemple de Tripoli où 23 des 24 élus municipaux sont sunnites, à l'encontre de la coutume selon laquelle deux sièges municipaux étaient réservés aux alaouites et trois aux chrétiens.

⁵⁵ D'après l'enquête réalisée par la SOFRES, les candidatures de 36% des présidents élus en 1998 ont été appuyées par des ligues familiales, alors que seulement 20% l'ont été par des partis politiques ou un leader politique. En outre, 45% des présidents élus appartiennent à la plus grande famille de la localité (A. Favier 2001).

⁵⁶ Nous avons fait ailleurs l'hypothèse que la famille est porteuse d'un projet de modernisation par le bas, à contrepied des interprétations dominantes chez les chercheurs et observateurs libanais, lesquels considèrent généralement l'importance des ressources familiales comme le signe d'un retour à l'archaïsme. Les « candidats des familles » se distinguent en effet par un niveau d'éducation plus élevé que la moyenne des élus ; ils cumulent en outre appartenances associatives, fortune personnelle et compétences professionnelles (A. Favier 2001).

élus, étaient parrainées respectivement par O. Karamé, *leader* (zaim) sunnite local, ex-premier ministre et actuel député de Tripoli, par R. Hariri, premier ministre depuis 1992 et député de Beyrouth en 1996, et par une coalition de partis et associations islamiques fortement implantés dans la ville⁵⁷. L'un des enjeux majeurs dans la constitution des listes⁵⁸, et ensuite dans le moment électoral même, se situe dans la compétition autour du *leadership* sunnite à l'échelle nationale : R. Hariri a en effet vu dans cette élection municipale l'opportunité de s'imposer, par alliés interposés, dans la dernière grande ville sunnite échappant encore à son influence, tout en affaiblissant son rival potentiel O. Karamé à la présidence du conseil des ministres. Si la liste du *leader* traditionnel local a pu obtenir la moitié des sièges au conseil municipal, l'entrée du Premier ministre sur la scène locale amorce un processus de redistribution des pouvoirs à l'intérieur de la classe politique nordiste, qui trouvera sa traduction lors des élections législatives de l'année 2000 dont R. Hariri sort grand vainqueur – la liste qu'il soutient remporte 13 sièges, contre deux pour la liste Karamé. L'exemple de la commune de Bourj-Hammoud, dans la banlieue est de Beyrouth, mettrait en relief un autre phénomène visible dans certaines grandes agglomérations, celui du contrôle d'un parti politique communautaire sur les élections locales. Institué en municipalité depuis 1952, Bourj-Hamoud est, en effet, depuis les années soixante, contrôlée par le parti qui domine la communauté arménienne du Liban, le Tachnak, allié au pouvoir en place jusqu'en 2000. La prégnance de l'appareil partisan a permis à l'institution municipale de rester active au cours de la guerre. En revanche, la municipalité étant incluse dans le lot de positions revenant naturellement au parti, elle n'a jamais pu prétendre à une quelconque autonomie. L'élection municipale de 1998 a vu la victoire, attendue, de la liste unique présidée par Tz. Tutélian, docteur en pharmacie et maire sortant. Elle avait été précédée par une timide tentative de constitution d'une liste « d'opposition », vite contenue par la machine du parti dominant. Un an plus tard, après le refus de Tz. Tutélian de se soumettre à une décision du comité central de son parti et la démission exigée par ce dernier du maire élu, l'ensemble des conseillers municipaux démissionne et le conseil est dissous par le ministère de l'Intérieur. Il sera reconduit dans sa totalité – à l'exception du maire, remplacé par un autre membre – en août 1999, par décret pris par le ministère de l'Intérieur. Ces « mouvements » à l'intérieur de l'équipe municipale de Bourj-Hammoud sont intrinsèquement liés aux bouleversements intervenus dans l'appareil international du parti. Lourdemment fragilisé par le renouvellement conflictuel de ses cadres, le parti Tachnak perd par ailleurs les élections législatives de 2000, et n'a pas réussi à éviter à Bourj Hammoud de souffrir d'aménagements massifs à l'échelle de l'agglomération.

En conclusion, il est possible d'avancer que le cas palestinien confirme ce que l'étude des élections municipales libanaises de 1998 a révélé, à savoir, l'existence de compétitions locales fortes pour l'accès aux postes de maires et conseillers municipaux en période de (re)construction étatique et ce, en dépit de l'absence de toute organisation de scrutin démocratique en Cisjordanie et dans la bande de Gaza. Dans les deux cas, il semble

⁵⁷ Cette coalition est composée de la Jamaa islamiyya, d'associations islamiques de bienfaisance et du harakat al tahwid al islami (Mouvement de l'unification islamique du cheikh Saïd Chaaban). Sur les fondements de la légitimité locale de ces groupes, se reporter à D. Bizri-Bawab (1985) et M. Seurat (1985). Cette coalition remporte 7 sièges, tandis que la liste soutenue par R. Hariri en remporte 5 et celle de O. Karamé 12.

⁵⁸ Il existe bien évidemment d'autres enjeux de taille, en particulier celui de la gestion foncière et immobilière de la ville de Tripoli dans laquelle le conseil municipal a en principe un rôle de décision. Ainsi, 23 des 24 membres élus en 1998 apparaissent comme ayant des intérêts particuliers (pour les propriétaires) ou susceptibles d'en avoir (entrepreneurs en BTP, ingénieurs civils) dans le principal projet de remembrement lié au plan d'extension de la ville. Si ces intérêts individuels ont constitué un véritable enjeu électoral, aucun candidat n'a pu être élu sans le soutien des patrons politiques qui seuls détiennent les clefs du vote populaire et les accès nécessaires aux services de renseignement.

que la constitution des équipes municipales réponde à deux enjeux majeurs : d'une part, le respect de la représentation des familles dans les instances municipales ; d'autre part, la création, le maintien ou le renforcement de réseaux de clientèles pour les acteurs en compétition, dans des systèmes où la proximité au centre politique (Palestine) ou aux centres politiques (Liban) garantit des rentrées financières, la réalisation de micro-arrangements en cas de conflits et parfois, un certain prestige social.

Par conséquent, si les systèmes juridiques et financiers relatifs au pouvoir local adoptés dans la décennie 1990 au Liban et en Palestine laissent peu de marge d'autonomie aux institutions municipales, il n'en demeure pas moins vrai que les maires et conseillers municipaux ne sont pas dans une relation de subordination totale à l'égard de leurs pouvoirs centraux respectifs. Bien plus, « centre » et « périphéries » sont dans une relation d'interdépendance, faite d'inégalités certes, mais aussi d'échanges réciproques. Finalement, le flou des législations, l'ambiguïté des politiques de « décentralisation » impulsées par les gouvernements, tout comme les (ré)appropriations qui en sont faites par les différents acteurs locaux, ne concourent-ils pas à faire de la négociation le mode privilégié de régulation des affaires politiques ?

II- La 'good governance' des donateurs internationaux : modèles, mécanismes, effets

Avant d'analyser quelques cas concrets de régulation, il paraît indispensable de s'arrêter sur le modèle normatif de la « bonne gouvernance » véhiculé de l'extérieur par les donateurs internationaux, tant il constitue, pour l'ensemble des acteurs du jeu politique, un référent idéologique par rapport auquel se situer et des techniques de gouvernement *a priori* nouvelles, considérées comme vertueuses par certains et dénoncées par d'autres. Ce discours se couple par ailleurs d'une intervention directe des donateurs internationaux dans la gestion des villes, en particulier par la mise en place de « programmes » d'aide au développement local ou municipal, dont l'importance, dans les cas libanais et palestinien, ne cesse de questionner l'observateur : comment l'ouverture du Liban et de la Palestine aux influences des bailleurs de fonds internationaux agit-elle sur la structuration des milieux politiques locaux ? Quels sont les discours et les mécanismes d'aide au local dans ces deux pays ? Quels en sont les effets sur l'émergence (ou non) de « nouveaux » acteurs ?

1. Les discours des bailleurs de fonds : de nouvelles normes de l'action publique ?

Suite aux échecs de l'Etat-providence, de l'urbanisme compréhensif, et de la radicalisation des mobilisations sociales, les années 1980 ont privilégié un nouveau discours qui s'est mis en place chez les grands bailleurs de fonds, basé sur les principes de la gouvernance et de la démocratie. Ce discours prône un Etat décentralisé, régulateur, voire gestionnaire d'un partenariat entre acteurs publics, semi-publics, privés et autres. Il privilégie le local comme base d'intervention adéquate car c'est un échelon « proche des gens », qui permet de gouverner démocratiquement et gérer de manière économiquement efficace. Cleaver (2001) avance quatre facteurs explicatifs pour justifier l'orthodoxie qui fait du local une nécessité du développement. Premièrement, l'Etat perçu comme manager et la décentralisation vue comme outil préféré de management auraient définitivement fixé le local comme espace utilitaire et fonctionnel pour la gestion des services – privilégiant cet échelon dans la vision du développement. Deuxièmement, le développement est aujourd'hui fortement corrélé à la participation, car il se base sur la connaissance locale, maintenant associée à une vérité supérieure à la connaissance technique des experts non locaux. Troisièmement, le local est légitimé par la littérature relative au capital social qui le justifie comme étant supérieur au savoir hégémonique des groupes dominants. Quatrièmement, le local est perçu comme l'espace idéal pour la manifestation des mouvements sociaux locaux porteurs de 'démocratie radicale', qui correspond à une configuration institutionnelle qui serait préférable à la domination des intérêts économiques.

L'examen de la littérature politique sur la décentralisation et le gouvernement local est révélatrice de deux rationalités, complémentaires, qui sous-tendent les discussions : une rationalité économique et une rationalité politique. La raison d'être économique du gouvernement local est sa performance, qui se résume aux « trois E » : l'efficacité, l'efficience, et l'économie. Grâce à sa proximité aux gens, le gouvernement local serait plus capable d'imposer sa base, de distribuer et de gérer les services municipaux. La rationalité politique du gouvernement local tient en sa capacité à promouvoir la démocratie locale, à travers sa triple fonction de *représentation*, de *responsabilisation* et de *participation*.

Le gouvernement local est d'abord considéré comme la meilleure forme de représentation locale car il permet une prise de décision collective, condition essentielle pour une bonne démocratie ; ceci évidemment

requiert des lois électorales assurant une équité politique ainsi qu'un contrôle populaire⁵⁹. Le gouvernement local peut ensuite être responsabilisé envers sa base électorale, ainsi qu'envers le gouvernement central, à travers des mécanismes institutionnels qui garantissent le fonctionnement démocratique. Enfin, le gouvernement local est sensé promouvoir la participation locale dans son propre intérêt, par souci d'efficacité (où le citoyen est perçu comme un client qu'il s'agit de satisfaire par une bonne qualité de services), et par souci démocratique (où la quête de consensus est bénéficiaire dans un cadre de conscientisation collective). Les citoyens aussi sont sensés vouloir la participation, soit par individualisme, soit par intérêt collectif.

La littérature produite par la Banque Mondiale et le PNUD semble révéler une dualité dans l'approche de la décentralisation : une dualité dans les outils et les moyens, plutôt que dans les idées et les finalités. Cette littérature produit un lexique impressionnant de mots-clés, et articule des concepts à partir desquels se forment des politiques et des recommandations. Ces mots-clés, principalement en langue anglaise, s'avèrent difficilement traduisibles en langue française ou arabe. Une recherche préliminaire sur ces lexiques de la décentralisation nous permet d'avancer l'hypothèse d'une association entre certains concepts et des bailleurs de fonds : la Banque Mondiale produit un lexique à prédominance économique, qui privilégie l'efficacité dans le cadre d'une acception néo-libérale, tandis que le PNUD promeut des thématiques sociales, et implicitement politiques, mettant en exergue le paradigme de la participation.

On retrouve cette dualité dans les discours autour du gouvernement local, ou aussi de la 'good governance' qui se doit d'être 'local'. Ces discours sont codifiés en normes d'action qui définissent la mise en place de politiques publiques. Avec la Banque Mondiale (BM), les meilleurs outils pour achever une décentralisation produisant un gouvernement local performant sont économiques (privilégiant les trois E susmentionnés) : il s'agit d'élaborer un système fiscal adéquat qui garantit des revenus locaux suffisants par rapport aux dépenses prévues, et aux transferts intergouvernementaux. Pour cela, les politiques célébrées sont celles de l'investissement local et de la taxation. La BM regorge d'indicateurs pour mesurer les niveaux de décentralisation fiscale, administrative et politique, et situer les pays dans une grille d'analyse comparative sur la base de laquelle leurs niveaux de performance économique et de bonne gouvernance seront évalués. La Banque produit aussi un nombre impressionnant de *toolkits* et de méthodologies génériques, qui aident les experts, de préférence économistes, à quantifier les problèmes auxquels ils font face dans leurs études, afin de mieux définir les solutions : on est dans la logique opérationnelle du *problem-solving*.

Pour le PNUD, les moyens préconisés pour la mise en œuvre d'une bonne décentralisation sont des politiques que nous pourrions qualifier de sociocommunitaires : il faut éduquer la population et les décideurs (*training, capacity building, raising awareness*), pour mettre en place des dispositifs participatifs (*empowerment, enabling, partnerships*) qui permettront au gouvernement local d'être mieux informé des besoins de la population, et ainsi de prendre des décisions plus judicieuses, et donc plus performantes. Il s'agit de mobiliser les jeunes, les femmes, les défavorisés, de leur donner les moyens de s'exprimer (*voice*) et de participer à la prise de décision. On fait pression sur les décideurs pour qu'ils organisent des consultations avec la population, qu'ils forment des comités de quartiers, qu'ils invitent des délégués locaux dans leurs réunions, etc. On propose des

⁵⁹ Beetham (1996) Ceci soulève des questionnements par rapport à la représentation dans les sociétés plurielles et/ou confessionnelles, ou l'architecture des lois électorales ne suit souvent pas des critères démocratiques. Ainsi, on est amené à questionner la réelle représentativité du gouvernement local dans le cadre de lois électorales anti-démocratiques. Sur les distorsions de la loi électorale au Liban, se reporter à la partie précédente.

prix pour les *best practices*. Les experts sont priés de mobiliser une approche ethnographique, sociologique : c'est le *grassroots* (par le bas). La méthode exigée dans les contrats est celle de la participation. En effet, la participation devient une sorte de nouvelle orthodoxie, un nouveau paradigme du développement local, et une éthique quasi-religieuse que certains auteurs rapprochent de l'éthique protestante qui aurait orienté l'action publique en Europe.

Dans les deux cas, la BM et le PNUD visent une meilleure performance du gouvernement local, à travers une meilleure efficacité du système décentralisé, dans le but d'une bonne gouvernance, qui devrait améliorer la croissance économique. Chaque organisme emprunte différents chemins pour y arriver, mais la finalité est la même, et la vision est identique. La décentralisation permet l'établissement d'un gouvernement local qui opère parmi une pléthore d'acteurs non-gouvernementaux (les CSOs, CBOs, NGOs...). Il est investi d'un pouvoir d'intermédiation entre ces acteurs et l'Etat, et doit jouer un rôle de gestionnaire de partenariats, d'acteur-clé d'un développement local durable. Ainsi, les bailleurs de fonds participent allègrement à la production de rhétoriques de délégitimation de l'Etat, et positionnent leurs programmes d'aide, dans une logique de pédagogisation, comme indispensables aux réformes nécessaires à la démocratisation.

Comment ces discours « standards » s'adaptent-ils au Liban et en Palestine, dans deux situations *a priori* exceptionnelles, au sens où la priorité dans une conjoncture de post-conflit est de (re)construire l'Etat ? En d'autres termes, quels sont les mécanismes de distribution des programmes d'aide internationale en faveur d'un « retour du local », qui se sont multipliés avec le rétablissement des institutions municipales au milieu des années 90 ? Comment affectent-ils les institutions centrales et locales ?

2. Les mécanismes de distribution de l'aide : diversification des ressources ?

Au Liban, les programmes d'aide internationale destinés au « local » ne constituent qu'une part infime de la manne internationale destinée à la reconstruction⁶⁰. Ils ont été d'abord destinés principalement à la réhabilitation des infrastructures et des équipements (électricité, routes, assainissement, adduction d'eau), au profit des grandes villes - à leur tête, la capitale beyrouthine et son agglomération. Depuis la libération du Sud Liban en 2000 et la publication d'un rapport du PNUD sur les inégalités sociales (PNUD 2001), un changement est perceptible dans les priorités affichées par les bailleurs de fonds extérieurs, qui accordent désormais une attention plus importante au social et au local. Dans tous les cas, même s'ils concernent dans la plupart des cas la mise en œuvre de projets d'infrastructures, d'équipements, sociaux ou de développement sur des territoires municipalisés, ces investissements extérieurs empruntent le plus souvent les canaux officiels au niveau central, soit les ministères concernés et le Conseil pour le Développement et la Reconstruction, organisme rattaché à la présidence du conseil des ministres et qui a vocation, depuis sa création en 1977, à être l'interlocuteur privilégié des bailleurs étrangers.

⁶⁰ Notons qu'en dépit des discours sur l'aide au local, tous les donateurs catégorisent leurs aides dans une logique sectorielle, ce qui ne permet pas de distinguer en pratique les flux financiers destinés à des projets « localisés » de ceux destinés à des projets à l'échelle nationale. Sur les prêts consentis par les organismes internationaux, cf. annexe Liban 1.

L'aide au *peacebuilding* dans les Territoires palestiniens est, comme au Liban, multiple, bilatérale autant que multilatérale, et les acteurs engagés fort nombreux ; mais la variété et la multiplicité de l'offre internationale rendent difficile, sinon impossible, le calcul de la part d'aide allouée au « local ». Comme au Liban, celle-ci ne déroge pas à la règle de la centralisation des procédures d'acheminement de l'aide internationale. Le PECDAR est ainsi un organisme « indépendant » institué en 1994, dans les faits très lié à l'Autorité palestinienne, dont le seul rôle est la distribution des fonds extérieurs et le suivi des projets de développement financés. Ce pouvoir de contrôle financier confié à cet organisme, puis aux différentes institutions ministérielles, permet indirectement aux dirigeants de l'Autorité d'intervenir dans les choix de politique économique réalisés à l'échelle municipale et confère, finalement, au « centre » palestinien l'opportunité d'intervenir dans le processus décisionnel local. Ainsi, chargés de vérifier si, localement, les municipalités bénéficiaires de l'aide internationale font (ou non) une « bonne » utilisation des fonds alloués au développement des infrastructures de base et si donc, les dépenses municipales sont, ou non, réalisées de manière conforme aux cahiers des charges signés, le PECDAR en particulier, mais aussi le ministère du Gouvernement local, ont tendance à s'immiscer dans toutes les décisions municipales d'achats - y compris les plus petites. En cela, l'aide internationale confère du poids au pouvoir central palestinien en construction.

Au sein des programmes explicitement orientés vers les municipalités, il est possible de distinguer deux grands types : ceux destinés à renforcer les capacités techniques, humaines et financières des municipalités, centrés sur une vision institutionnelle de la municipalité comme instance d'exécution de projets initiés par les donateurs étrangers et les gouvernements libanais et palestiniens ; ceux destinés à financer des projets de « développement local », un local décliné sous le vocable d'urbain ou de rural selon les zones concernées, dans lesquels le cadre municipal n'apparaît que rarement comme une échelle d'intervention pertinente.

En Palestine, les fonds destinés au « local » répondent donc au double objectif de renforcement des « *capacity building* » des institutions locales d'une part, de mise en œuvre des programmes de « *physical components* » (infrastructures) à l'échelle locale d'autre part. Dans les premières années qui ont suivi les accords d'Oslo, ces derniers ont absorbé une partie non négligeable de la manne financière extérieure allouée à la réhabilitation et à la réalisation des équipements publics de base des municipalités (infrastructures physiques lourdes : eau, électricité, routes, tout-à-l'égout et déchets). L'objectif visé par les donateurs, qui inscrivent leurs actions à l'intérieur du plan-cadre quadriennal palestinien (1999-2003), est la « normalisation » des conditions de vie des populations. Cependant, à partir de 1999-2000, les programmes internationaux de soutien aux infrastructures municipales⁶¹ ont été supplantés par une multitude de projets sectoriels, dans les domaines de l'eau et de l'électricité notamment : ceux-ci ambitionnent toujours d'œuvrer à l'amélioration des infrastructures et services publics – mais, par la création de nouvelles structures, qui opèreraient à l'échelon supra-municipal.

Au Liban, les aides attribuées aux municipalités sont orientées vers deux volets : le développement social et économique à l'échelle locale et le soutien institutionnel des municipalités – avec, au premier plan, l'assistance technique et l'équipement en informatique, ainsi que la formation du personnel municipal élu. Le PNUD a ainsi élaboré un programme d'aide aux municipalités rurales, qui vise le développement social et

⁶¹ Se reporter à l'annexe Palestine 3.

économique local et la promotion d'une démocratie locale, à travers des projets de training et de capacity building promouvant des méthodes de participation et d'éducation législative⁶². La Banque mondiale préfère soutenir les municipalités en privilégiant les aspects institutionnels, techniques et financiers : en complémentarité avec le projet de l'USAID qui équipe les municipalités en informatique, elle s'est engagée dans des projets d'aide aux municipalités au niveau de l'infrastructure de base (*First Municipal Infrastructure Project*⁶³) et, plus récemment, dans un projet de renforcement du tourisme local - les *Cultural heritage projects* - à travers la préservation du patrimoine de cinq villes historiques libanaises⁶⁴.

Au-delà de l'homogénéité des objectifs, les modalités de mise en place de ces programmes varient considérablement en fonction des donateurs. Pour une première catégorie de donateurs – la Fédération mondiale des Cités Unies, l'Agence américaine pour le Développement international (USAID), diverses fondations étrangères telles la Fondation allemande F. Ebert ou la fondation américaine N.D.I. –, la municipalité est l'interlocuteur principal et le bénéficiaire direct de cette assistance technique ; cette démarche « par le bas » vise, implicitement, à terme à accroître l'autonomie et la légitimité politique des élus locaux. Par contraste, les grands bailleurs de fonds mettent en place des programmes d'aide technique aux municipalités sous la supervision des principaux ministères concernés, qui gèrent alors les flux financiers de ces programmes : la Banque mondiale mène le FMIP sous la supervision du ministère des Travaux publics et du Conseil du développement et de la reconstruction et elle a établi ses propres bureaux dans les locaux du ministère de l'Intérieur pour mener à bien ce projet ; l'Union européenne finance le projet ARAL pour les municipalités sous l'égide du ministère de la Réforme administrative ; ou encore, le PNUD finance les programmes de protection de l'environnement en coopération avec le ministère de l'Environnement et des municipalités pilotes et il coordonne et finance la rédaction d'un nouveau projet de décentralisation administrative (2003) sous l'égide du ministère de l'Intérieur. Il convient cependant de noter que lorsque le PNUD met en place des projets de soutien au local n'entraînant pas le versement de fonds significatifs, il traite directement avec les municipalités sans être obligé de transiter par le CDR. La loi libanaise interdit en effet aux municipalités de bénéficier directement d'investissements étrangers, et seuls les projets n'impliquant pas de financement important peuvent être réalisés sans passer par des organismes étatiques.

Afin d'analyser les effets de ces divers mécanismes, prenons pour point de départ l'exemple du « Programme d'appui aux municipalités libanaises » initié par la Fédération mondiale des Cités Unies, qui a ouvert en 1997 un bureau de représentation pour le Proche-Orient basé à Beyrouth⁶⁵. La FMCU a cependant dû, pour développer ces activités, composer avec le ministère de l'Intérieur invité à patronner la plupart de ces activités à partir de 2000. Avant cette date, le programme a d'abord contribué à la formation d'un certain nombre d'élus locaux à l'étranger, encourageant en particulier le jumelage entre villes européennes et villes libanaises. Il

⁶² Depuis 2001, le PNUD a travaillé, de concert avec le CDR, dans 38 municipalités au Liban-sud et avec plusieurs municipalités au Mont-Liban, à Baalbek et au Akaar. L'objectif central du PNUD est d'œuvrer à éradiquer la pauvreté et à promouvoir le développement humain. Se reporter à www.undp.org.lb/programme/gouvernance/index.html

⁶³ « Le First Municipal Infrastructure [pour lequel la BM a débouqué cent millions de dollars USD] a pour objectif de régler les travaux municipaux urgents, tout en préparant la scène pour la prise en charge graduelle de la responsabilité des services au niveau local ». Se reporter à <http://www.wds.worldbank.org>

⁶⁴ Ce programme, lancé par la BM en 1996, est mis en place au Liban en 2001 (phase de préparation) et a abouti à la signature d'un protocole d'accord entre le gouvernement libanais et la BM en deux étapes (mars et juillet 2003). Pour une analyse détaillée de la mise en place de ce programme dans l'une des cinq villes libanaises, se reporter à la troisième partie de cette étude (le cas de Tripoli).

⁶⁵ Rappelons que la FMCU est une organisation regroupant près de 1 500 collectivités territoriales présente dans plus de 80 pays. Le Bureau de la FMCU pour le Moyen-Orient est représenté par un Libanais (B. Odeimi) et couvre le Liban, la Syrie et la Jordanie. 56 municipalités libanaises, 14 municipalités syriennes et 16 municipalités jordaniennes sont membres adhérentes à la FMCU.

a ensuite impulsé la création, en 2000, d'un comité des maires, composé de dix membres et présidé par le maire de Beyrouth⁶⁶, et en 2001 celle d'un bureau d'assistance technique, financé par les villes adhérentes, ayant pour principale tâche « d'aider les villes à élaborer des projets de développement et de coopération et de rechercher des partenaires et des bailleurs de fonds pour la mise en œuvre de ces projets ». Il est intéressant de noter que la plupart des projets initiés par le bureau technique depuis 2001 se concentrent dans des villes et dans des secteurs où des programmes concurrents, initiés par d'autres organismes internationaux, y sont également mis en place au même moment. Ils se concentrent aussi sur des territoires dans lesquels les services urbains ont été ou sont en voie d'être privatisés, et qui constituent à ce titre autant de « micro-marchés ». Nous citerons trois projets, pour mettre en relief la superposition, sur un même territoire, de projets initiés par les villes (projets FMCU) et de ceux impulsés par le haut (projets Banque Mondiale ou PNUD) : premièrement, la mise en place d'un plan municipal de développement local à Baalbek, Hermel, Chmestar et Deir el Ahmar, qui a bénéficié d'un financement de l'UNOPS et de l'UNIRD et a été réalisé en partenariat avec Cités Unies Belgique - cette région a par ailleurs fait l'objet de programmes visant à encourager des cultures de substitution à la culture du haschich de la part du PNUD et de la Banque Mondiale en collaboration avec le gouvernement libanais au cours des années 1990 ; ensuite, un projet de réhabilitation des services publics pour la protection de l'environnement urbain et côtier de la ville de Tyr financé par l'Union européenne et géré par une association (MOVIMONDO) en collaboration avec une ville italienne - rappelons que la ville de Tyr fait aussi partie du Programme d'aménagement côtier, mis en place en 2002 par le Plan d'action pour la Méditerranée sous l'égide du PNUD et visant à une gestion intégrée de la zone côtière ; enfin, la création d'un réseau de villes historiques et archéologiques comprenant Beyrouth, Baalbek, Tripoli, Saida, Tyr et Jbeil – ces mêmes villes, à l'exception de Beyrouth, bénéficient en outre d'un Project of Cultural Heritage et Urban Development, financé par la Banque Mondiale et exécuté par le CDR, visant à la restauration des centres historiques dans l'objectif de promouvoir le tourisme culturel.

A partir de ces exemples, il est possible de tirer quelques enseignements généraux sur les mécanismes qui sous-tendent ces aides internationales ainsi que sur les stratégies de captage de la part des tributaires, en l'occurrence les municipalités.

3. Les effets de la « good governance » : consolidation des pouvoirs centraux et émergence de nouveaux acteurs

3.1. Maintien du statu quo politique et renforcement des inégalités socio-économiques

L'un des premiers constats que l'on peut faire à partir du cas libanais est que les donateurs fixent leurs priorités d'intervention sur des territoires qui se superposent à la logique sectorielle qui est la leur, en adoptant les grilles d'interprétation communément admises de la réalité libanaise : ils tendent ainsi à respecter scrupuleusement les équilibres communautaires et régionaux dans la répartition des aides, même s'il s'agit de

⁶⁶ Le maire de Beyrouth est aussi le président délégué de la FMCU au Proche-Orient. Les dix membres de ce comité sont Beyrouth, la communauté urbaine de Tripoli (ou fédération des municipalités al Fayhaa), Saida, Baalbek, Zahlé, Sin el Fil, Jbeil, la communauté urbaine de Soueiyjani (du Chouf), la communauté urbaine du Jurd (Metn), Bahmdoun et Ghbayré, soit les principales concentrations urbaines du pays et les municipalités les plus importantes en termes de ressources financières et de population.

susciter des contre-pouvoirs – comme dans les régions dominées par le Hezbollah au Sud ou dans la Beqaa. Le mécanisme est particulièrement visible dans l'approche de la coopération décentralisée et sans doute moins immédiat dans les projets initiés par la Banque mondiale, administration lourde et divisée en secteurs, qui dispose en outre de normes standardisées et qui n'apparaît que par la médiation d'organes gouvernementaux. Mais, de manière générale, cette approche correspond à l'élaboration du « compromis » de l'après-guerre, dans lequel l'acceptation du projet de reconstruction du centre beyrouthin devait s'accompagner de subventions aux régions, des subventions redistribuées depuis la fin de la guerre dans une logique politique communautaire, qui se rattache au moins symboliquement à des territoires.

En parallèle, un deuxième effet de l'aide internationale serait de renforcer des inégalités et des déséquilibres socio-économiques et géographiques. Au Liban, l'aide se concentre largement sur les « grandes municipalités », soit sur celles susceptibles d'apporter une part locale du financement dans la réalisation des projets - elle contribue ainsi à reproduire les inégalités entre municipalités riches et municipalités pauvres -, sur celles qui parviennent à maîtriser le langage des organismes internationaux, et sur celles dirigées par des maires qui disposent d'un réseau de relations suffisant. Les ressources personnelles des maires apparaissent, en effet, fondamentales pour comprendre les stratégies de captation de la manne internationale : elles peuvent se décliner sous la forme d'une allégeance à la personne d'un ministre (exemple du maire de Beyrouth, un proche de R. Hariri), d'un fort capital relationnel à l'international (les maires membres du comité de la FMCU par exemple) ou de liens privilégiés avec le secteur associatif local, qui constitue bien souvent un paravent utile pour court-circuiter les mécanismes de transferts de fonds internationaux du gouvernement aux municipalités. Contrairement à la municipalité, l'association est en effet à même de percevoir directement des aides financières de l'étranger pour des projets et plus particulièrement des micro-projets, dans lesquels elle implique les instances municipales.

Des inégalités dans la répartition de l'aide, entre municipalités grandes et petites, sont également observables dans les Territoires palestiniens. Elles proviennent d'abord du fait que les donateurs internationaux ont choisi d'aider, en priorité, les villes qui représentent une part non négligeable de la population palestinienne. Mais elles sont dues, aussi, aux difficultés que rencontrent les bailleurs de fonds et, surtout, les responsables palestiniens nationaux comme locaux, pour intervenir dans les zones C d'Oslo - exclusivement rurales⁶⁷. Dès lors, en termes de poids financier, l'écart est grand entre les fonds alloués au monde rural et ceux dirigés vers le monde urbain. Ce faisant, les donateurs créent les conditions d'émergence de dissensions entre localités. Surtout, ils procurent aux municipalités des capacités d'exercice de leurs prérogatives fort différentes. Paradoxalement donc, les choix (politiques, pragmatiques) des donateurs internationaux conduisent à privilégier les « anciennes » municipalités aux dépens des « nouvelles », alors que les premières sont déjà les mieux dotées en fonds propres et que leur « retard » de développement est moins important. Ainsi, dans les Territoires palestiniens, l'action des bailleurs de fonds tend à renforcer la légitimité du « centre » politique en construction, tout en participant à l'émergence d'un gouvernement local qui s'effectue sous une double forme : d'une part, par le renforcement de l'autonomie municipale dans les villes (« anciennes » municipalités) ; d'autre part, la déconcentration administrative dans les campagnes (« nouvelles » municipalités et conseils de villages).

⁶⁷ Voir plus loin (III. Système d'acteurs).

3.2. L'émergence de « nouveaux » acteurs

Parallèlement au maintien du statu quo politique, observable à un niveau d'analyse macro, le marché de l'aide internationale ne contribue-t-il pas aussi, de manière paradoxale, à l'émergence de nouveaux acteurs, ou au renouvellement du rôle de certains acteurs ? La question est double : les discours et les pratiques des donateurs, relativement bien présents dans les représentations des acteurs libanais et palestiniens, ont-ils encouragé la candidature et la sélection d'acteurs dotés de compétences techniques et d'expertise aux sièges de conseillers municipaux ? Ont-ils contribué à l'émergence de « courtiers » en développement et, si oui, comment se positionnent ces experts de l'aide au développement local dans l'espace politique local ?

3.2.1. Nouveaux profils d'élus locaux ?

Au Liban comme en Palestine, nous avons mis en évidence précédemment la centralité des ressources familiales et politiques pour l'accès à un poste municipal. La puissance de « l'ethnolocalisme »⁶⁸ ne devrait pourtant pas masquer la mobilisation d'autres ressources de la part des candidats dans la compétition politique locale. Avant de revenir de manière générale sur l'émergence de profils particuliers aux conseillers municipaux nommés en Palestine, nous nous attarderons sur le cas particulier des candidatures des « écologistes » au Liban.

3.2.1. a- L'écologie dans la bataille électorale : la difficile conversion du capital associatif en ressource politique au Liban

Le développement de l'écologie au Liban s'inscrit dans le sillage des politiques des différentes organisations internationales prônant une gouvernance multidimensionnelle en matière d'environnement, en particulier après le sommet de Rio de Janeiro de 1992. Il se traduit par l'octroi de financements importants de la part des bailleurs et par une institutionnalisation progressive de ce secteur - création du ministère de l'Environnement en 1993, d'un Conseil national de l'environnement en 2002 et d'une commission parlementaire de l'Environnement autonome en 1999. En parallèle, dès la fin de la guerre, les militants des associations écologistes ont pris en charge la gestion de certaines questions relatives à l'environnement au niveau national et surtout au niveau local. A la veille des élections municipales de 1998, ils considèrent que leur engagement associatif à l'échelle locale leur donne une légitimité à concourir aux postes municipaux. Par hypothèse, ils seraient porteurs de nouveaux projets pour les municipalités et ils mobiliseraient moins les cadres traditionnels de la représentation politique que les registres liés à leur engagement (expertise, connaissance des dossiers, longue expérience de terrain).

À la veille des élections municipales, dix associations écologistes, membres du "Rassemblement vert"⁶⁹, publient une déclaration commune, intitulée « programme des écologistes pour les élections municipales ». Ce manifeste à l'adresse des électeurs énumère des questions relatives aux déchets ménagers et industriels, à

⁶⁸ Selon l'expression de Jean-François Legrain, 1999, *op. cit.*

⁶⁹ Cette déclaration a été publiée durant le mois de mai 1998 dans la presse libanaise et dans les revues militantes des écologistes, elle portait la signature de "Al-Minbar Al-Akhdar" (à Beyrouth), le "Conseil de l'environnement à Qobayyat" (au 'Akkar), le "Comité de préservation de l'environnement à Bécharé" (au Nord), "l'Association du développement rural à 'Arsel" (à la Bekaa), le "Rassemblement des femmes de 'Arabsalim" (au Sud), l'association "T.E.R.R.E." (à Beyrouth), l'association "Écologie sans frontière à Maghdoucheh" (au Sud), le "Comité pour la protection de l'environnement et la préservation du patrimoine à Nabatiyeh" (au Sud), l'association "Green Line" (à Beyrouth), "l'Association du sauvegarde de l'environnement" (à Beyrouth). Certaines de ces associations, qui œuvrent à l'échelle nationale, ont aussi un ancrage local bien déterminé.

l'urbanisme et aux espaces verts, aux eaux usées et potables, à la pollution de l'air, aux carrières, à la protection du littoral, etc... Ces thèmes seront repris dans les projets individuels des candidats aux élections municipales, bien au-delà des seuls écologistes⁷⁰. S'ils souscrivent à la déclaration d'intention générale précédente (ou, du moins, à ces principes pour ceux qui ne sont pas membres des associations signataires), les candidats écologistes se présentent pourtant à titre individuel et non en tant que membres d'une association⁷¹. Plus précisément, ils se sont retrouvés face à trois alternatives au moment de la constitution des listes électorales : se rallier à une des listes constituées dans leur collectivité et basées sur une logique de représentation familiale et/ou partisane ; constituer leur propre liste écologiste ; se présenter individuellement, hors liste.

La majorité des candidats verts a choisi la première option, prenant ainsi en compte la réalité des contextes locaux, dominés par des tensions familiales et politiques. Ils n'investissent donc qu'indirectement leur capital associatif, secondaire par rapport à la mobilisation de leurs relations et de leurs réseaux socio-politiques. Des candidats membres d'une même association écologiste ont ainsi pu se retrouver sur des listes concurrentes dans la même localité (comme à Nabatiyeh par exemple). Ici, l'engagement associatif n'apparaît pas comme une véritable ressource électorale, mais peut-être comme un atout technique dans la phase post-électorale : une fois élus⁷², les écologistes sont mis à l'épreuve dans la gestion des problèmes environnementaux de leur ville, qu'ils doivent parfois gérer à l'échelle de la région.

D'autres, peu nombreux, ont constitué une liste « écologiste », présentant un véritable programme. De fait, seules deux listes méritent l'appellation. Présidées par des militants engagés depuis le début des années 1990, leur programme tranchait avec les discours de la plupart des candidats qui ont instrumentalisé le thème de l'environnement au cours de la campagne. La première liste, emmenée par un ingénieur agronome, membre fondateur de l'association Green Line et membre de son bureau exécutif, a été élue dans sa majorité, dans la petite commune de Bechmizzine au Nord. La seconde, dirigée par un ingénieur électronique et entrepreneur en bâtiments, membre fondateur et président (en 1998) de l'association al Minbar al Akhdar, a perdu la bataille, dans la localité de villégiature de Broumana, face à la puissante liste dirigée par le président de l'« Ordre des propriétaires hôteliers du Liban ».

Enfin, plusieurs candidats écologistes se sont présentés à titre individuel, sur la seule base de leurs ressources associatives. Récusant les logiques d'alliances à la base de la composition des listes, ils mettent leur expérience dans la balance électorale, même si certains d'entre eux bénéficient aussi d'un héritage familial. Le choix des candidatures individuelles s'est avéré fatal, puisque aucun de ceux recensés ici n'ont été élus.

L'étude de ces trois types de candidatures permet de pointer les limites du passage au politique des écologistes comme moment de promotion d'un nouveau mode d'engagement. Si la participation électorale n'a pas posé de problèmes aux militants et fut même encouragée⁷³, les modalités d'entrée en politique de ces individus ont été prises par le moule des structures et des répertoires locaux. La majorité de ces candidats s'est contenté de

⁷⁰ Les questions d'environnement ont en effet constitué l'un des registres les plus communément usités par l'ensemble des candidats, aux côtés des thèmes de « l'entente » ou « consensualisme » et de « développement ». L'ensemble de ces termes se retrouve dans les appellations des listes (A. Favier, 2001).

⁷¹ D'où la difficulté à dénombrer exactement les candidatures écologistes. A partir d'entretiens et de la presse, il a été possible d'identifier approximativement une quarantaine de candidats écologistes membres d'associations, dont une dizaine sont membres des associations du "Rassemblement vert". Ces militants se sont présentés principalement à Tripoli, à Beyrouth, et dans les *caza-s* du 'Akkar (Qobayyat), de Koura (Chikka, Enfeh, Fi' et Bechmizzine), du Chouf (Ramlieh), du Aaley (Aaley, Bnayeh), du Metn (Khinchara, Broumana), du Jeil (Byblos-Jbeil), de Baalbek ('Arsal), du Sud (Nabatiyeh).

⁷² - Nous retrouvons ces élus dans la ville de Nabatiyeh au Sud, dans le village de Khinchara au Metn, dans le village de Arsel dans la Bekaa.

⁷³ Seule une infime minorité d'écologistes a refusé de participer aux élections, afin d'éviter les « pièges du local ».

déclarations de principes généraux en matière d'environnement et certains ont même simplement évité d'évoquer les questions relatives à l'écologie lorsque celles-ci apparaissaient conflictuelles⁷⁴. Cette stratégie, pour le moins paradoxale, a ainsi largement contribué à décrédibiliser leur action associative et elle s'est, en outre, avérée peu payante dans la mesure où la grande majorité d'entre eux a perdu les élections. Mais l'échec relatif des écologistes en 1998 n'a pas empêché l'institutionnalisation de l'écologie à l'échelle municipale. Qu'ils se retrouvent dans les conseils municipaux, dans l'opposition à ces derniers ou dans les associations, les écologistes ont été amenés, après la tenue des élections municipales, à repenser leurs stratégies, leurs modes d'action et leur rôle devant le rétablissement de l'institution municipale (cf III- Systèmes d'acteurs).

3.2.1.b - Palestine : nouveaux notables du local

Si l'« ethnoclocalisme » constitue le point commun des personnalités nommées aux postes de maires et conseillers municipaux par l'Autorité, il est frappant d'observer aussi, à l'étude des parcours individuels de ces « élus » locaux, l'importance de certains groupes socio-économiques dans les conseillers municipaux.

En premier lieu, l'arrivée de l'Autorité dans les Territoires palestiniens offre aux hommes d'affaires locaux l'opportunité de maintenir leur poids politique dans les cités dont ils sont originaires, en contrepartie de leur soutien apporté au nouveau pouvoir issu de la diaspora. Dotés d'un patrimoine familial ou d'une fortune personnelle, les entrepreneurs ont toujours été impliqués dans la direction des affaires municipales, bien que leur présence ait été remise en cause, lors de la première Intifada, par les jeunes activistes du Soulèvement socialement déclassés et par ses cadres. A partir de la signature des accords d'Oslo, l'enjeu, pour les entrepreneurs, est, d'abord et avant tout, celui de leur survie économique. Il s'agit d'occuper une position à l'intérieur de la structure politique qui se met en place, de façon à protéger leurs intérêts économiques et leurs marchés, voire d'en acquérir de nouveaux. Mais l'alliance tactique de ces entrepreneurs avec le nouveau régime ne sert pas les seuls intérêts économiques des grandes familles : les dirigeants politiques nationaux y trouvent aussi leur compte. En effet, les hommes d'affaires sont placés à la direction des villes, moins pour leur argent que pour leur compétence et leur savoir-faire dans la gestion des affaires financières et le montage de projets ; ainsi, ils attirent et gèrent, pour l'Autorité, la rente internationale destinée au « local ». Héritiers de familles de notables, ils bénéficient, qui plus est, d'une large assise sociale. Leur renommée provient aussi de leurs activités associatives et/ou caritatives, qui les font apparaître comme des individus « bienfaiteurs » ou, du moins, préoccupés du devenir de leur collectivité.

La recherche d'individus compétents et/ou dotés d'une légitimité sociale est également à l'origine de la nomination, au sein des conseils municipaux, de deux autres groupes socioprofessionnels : les ingénieurs et les « professionnels du social ». Les savoirs et savoir-faire des ingénieurs sont particulièrement recherchés par le pouvoir en place qui, parce qu'il a pour programme politique la construction de l'Etat, s'est lancé dans une vaste entreprise de construction d'infrastructures. Nombreux à avoir été embauchés dans les équipes techniques des institutions politiques locales et des administrations centrales, les membres de ce groupe professionnel sont devenus, à la faveur de la signature des accords d'Oslo, des « acteur[s] politique[s] légitime[s] et pertinent[s] car utile[s] à la collectivité » (Catusse 1998: 210). En l'occurrence, ils sont les chevilles ouvrières des programmes

⁷⁴ A titre d'exemple, le candidat écologiste de Arsel n'a pas abordé la question des carrières, lesquelles constituent un secteur hautement productif pour une grande partie des habitants du village. Le candidat écologiste d'Enfeh a évité de soulever l'affaire du port de pêcheurs et celle du cap archéologique qui lui est liée. Ou encore, à Beyrouth, la candidature soutenue par les écologistes ne s'est pas prononcée, avant l'élection, sur l'éventuelle transformation de l'hippodrome en jardin public.

de relance des infrastructures municipales. Les « professionnels du social » renvoient à une catégorie hétérogène composée d'individus aux statuts socio-économiques fort distincts. Les conseillers municipaux se recrutent, en effet, parmi les enseignants (instituteurs plutôt qu'universitaires) et/ou les directeurs d'écoles ; ils sont issus, également, des professions libérales (médecine générale ou spécialisée) ; parfois, ce sont des responsables administratifs dans les secteurs sanitaire et éducatif ; enfin, certains d'entre eux sont des cadres associatifs qui travaillent dans des ONG de services. Les réseaux de sociabilité dont ils sont les porteurs et/ou la reconnaissance populaire dont ils bénéficient constituent leur caractéristique commune. L'appel à ce type d'acteurs permet ainsi à l'Autorité palestinienne d'étendre ses bases de soutien, de pénétrer la société, et en particulier d'impliquer le tissu associatif des villes dans sa politique et la construction de l'Etat.

Ainsi, à l'échelle locale, la « grandeur » est non seulement celle des familles palestiniennes autochtones, reconnues autant pour leurs ressources économiques et sociales que pour leurs liens puissants avec les pôles de pouvoir ; mais elle est aussi celle des groupes socio-économiques qui, dotés de diplômes et/ou d'une expérience professionnelle solide, apportent à l'Etat en construction les spécialistes dont il a besoin en de nombreux domaines, et que ses militants et cadres politiques ne sauraient directement lui fournir. Néanmoins, le déclenchement de la Seconde Intifada tend à modifier le rôle des institutions municipales et de leurs « élus », en donnant la primauté aux ressources politiques sur celles managériales et/ou technocratiques.

Comparativement à la situation libanaise, les ressources techniques des conseillers municipaux palestiniens semblent bien prises en compte dans le processus de nomination ; elles contribuent sans doute à la captation de l'aide internationale et à une meilleure adaptation à l'ingénierie de la bonne gouvernance de la part des acteurs locaux. Au Liban, la politisation des agendas a pris le dessus sur la mise en avant des ressources « techniques » des candidats, comme l'illustre l'exemple des acteurs associatifs écologistes. A l'interface entre élus municipaux, associations, acteurs étatiques et bailleurs de fonds, des experts « locaux », c'est-à-dire originaires du pays pour lequel ils proposent leur expertise, émergent et se multipositionnent entre différents champs d'action.

3.2.2. Les experts de l'aide internationale (le cas libanais)

Au Liban, chaque organisme international fait appel à des experts locaux, mobilisant notamment les milieux académiques – la *Lebanese American University* dans le cas de la FMCU, l'Université Libanaise pour le PNUD et plus généralement des experts individuels travaillant à temps plein ou partiel – pour déterminer les besoins de la région, la nature du projet à mettre en place ainsi que les partenaires locaux devant être associés à cette entreprise – municipalités, associations, communautés de base, *leaders* des villages ou encore directeurs d'école. Choisis pour leurs compétences techniques, mais aussi pour leur proximité avec le terrain, ces experts constituent des maillons essentiels dans le circuit de l'aide internationale dont ils sont de grands bénéficiaires. Proches des responsables politiques locaux – présidents de municipalités, adjoints, etc... -, ils peuvent apparaître comme des « garants » face aux organismes internationaux qui ne parviennent pas toujours à déchiffrer les jeux de pouvoir locaux. Ils peuvent aussi conseiller les acteurs municipaux – soit « rendre présentables » leurs demandes auprès des bailleurs. Ils peuvent enfin contribuer à une politisation de l'agenda des organismes internationaux : tout en se mouvant dans le langage techniciste et spécialisé des organismes internationaux, ils

sont susceptibles d'orienter l'aide vers des partenaires locaux dont ils sont le plus souvent partie prenante en faisant prévaloir des orientations fortement marquées par leur appartenance politique et idéologique.

Les experts reprennent à bon compte le vocabulaire des bailleurs de fonds et réutilisent habilement les paradigmes de l'efficacité (« la municipalité doit pouvoir assurer une bonne distribution de services »), et de la participation (« la municipalité doit encourager la participation de tous les résidents »), faisant preuve de capacités d'adaptation aux exigences des donateurs assez remarquables. Ils permettent ainsi aux acteurs étatiques, nationaux et locaux, de capter l'aide, en produisant des rapports construits autour de la terminologie requise de la bonne gouvernance, encourageant ainsi certains types de projets et de partenariats. Le « pool of experts » capable de jouer ce rôle de « courtiers du développement » est assez restreint au Liban. Il se limite à quelques dizaines d'individus, qui circulent entre le PNUD, l'ESCWA⁷⁵, la BM, le CDR, l'EU, etc. Ainsi ces experts parviennent-ils à se positionner à travers différents agendas, parfois contradictoires (par exemple le PNUD qui encourage la participation locale, et la BM qui veut investir dans le technique et l'infrastructure), et à changer de discours en fonction de leurs interlocuteurs.

Deux catégories d'experts semblent émerger d'une première observation sommaire. La première, que nous appellerons celle des experts-« engagés », se caractérise par l'intérêt que ceux-ci portent à la ville et ses questions, et leur souci de participer à la mise en œuvre de politiques adéquates. C'est le cas, par exemple, de ces professionnels urbanistes libanais qui ont travaillé avec les donateurs de la BM dans le cadre des projets du *Cultural Heritage and Urban Development* (CHUD), et qui, par conviction profonde, ont tenté de modifier l'agenda de la phase I du projet pour qu'elle devienne plus articulée autour de dimensions sociales, économiques et urbaines, plutôt que celles technicistes et physiques prônées par les bailleurs de fonds⁷⁶. Ces experts activistes se perçoivent responsables de leur environnement urbain dont ils essaient d'améliorer la qualité de vie, en négociant les agendas des décideurs et des donateurs. Ils acceptent de devenir « experts », occasionnellement, sur des sujets qui les mobilisent, dans un souci d'équité et de justice sociale, en essayant avec assiduité de réorienter les priorités des protagonistes publics, municipaux, internationaux, associatifs, locaux, etc. vers un programme qui prend en compte, autant que possible, les besoins de toutes les catégories de la population.

La seconde catégorie serait celle des experts-« consultants », qui questionnent peu ou prou l'agenda qui leur est proposé. Ceux-ci opèrent selon des objectifs principalement pragmatiques. L'aide internationale représente pour eux un marché de contrats sur lequel il s'agit de capitaliser. L'expertise les intéresse, d'une part, pour se positionner dans ses réseaux et jouir pleinement du prestige qu'elle confère ; et, d'autre part, pour les bénéfices financiers considérables qui y sont liés. Plusieurs types d'experts évoluent au sein de ce groupe. Certains opèrent individuellement, en free-lance⁷⁷, et se déplacent d'un programme d'aide vers un autre, nonobstant les variations idéologiques des uns et des autres. D'autres travaillent en collectif, à travers des ONG ou des organisations spécialisées dans des programmes (la corruption, le développement municipal, les droits de l'homme, etc.), dans des secteurs (l'environnement, l'éducation, la santé, l'urbain, les femmes, les jeunes) ou sur des questions d'ordre plus général (les politiques publiques, la démocratie, le développement).

⁷⁵ L'ESCWA est un organisme des Nations Unies (*Economic and Social Commission for Western Asia*), établi en 1978, qui promeut le développement économique et social à travers la coopération et l'intégration régionale et sous-régionale.

⁷⁶ Ces experts ne parviennent toutefois pas toujours à imposer leur propre vision, et bien des rapports préliminaires effectués par ces experts restent lettre morte dans les bureaux des ministères concernés. Comme l'indique l'étude de la mise en place du projet CHUD à Tripoli (cf infra), ces experts n'ont réussi qu'à changer l'intitulé du projet, et ils n'étaient pas les seuls à plaider en ce sens.

⁷⁷ C'est le cas de Mr F., expert libanais free lance dans le programme CHUD à Tripoli en 2003, qui a déjà fait du consulting pour la Banque mondiale et qui a été choisi par la BM pour piloter le dossier CHUD auprès du CDR. Son statut officiel est « expert free lance » auprès de la BIRD et il est employé par le CDR, le temps du projet. Il est rémunéré sur les fonds alloués au projet CHUD.

Ce milieu de l'expertise, nous l'avons dit, est assez réduit, et il est marqué par des pratiques de domination assez farouches : certaines figures monopolisent le savoir d'un secteur particulier et en verrouillent l'entrée aux potentiels successeurs, en entretenant des liens interpersonnels avec les donateurs et les décideurs publics. Ces relations d'échange s'alignent notamment sur des allégeances politiques et confessionnelles, qu'il serait nécessaire d'étudier par ailleurs. Ainsi le marché de l'aide pourrait donner lieu à des concurrences entre experts (et entre leurs patrons ?) pour le captage des ressources économiques substantielles qu'il représente. Le programme FMIP de la BM d'une valeur de 100 M\$ est géré, par exemple, par un proche du ministre de l'Intérieur, qui est originaire du Metn : près de la moitié de l'aide fournie par le FMIP a été affectée aux municipalités du Metn.

III. Système d'acteurs et formes de régulations à l'échelle municipale

L'examen des modalités de la gestion locale et de la position de l'institution municipale dans ce cadre peut être faite à partir de l'analyse de projets urbains et de secteurs spécifiques. Nous avons retenu, pour le Liban, l'étude de deux projets urbains : le projet Elyssar dans la banlieue de Beyrouth et celui du *Cultural Heritage and Urban Development* (CHUD) à Tripoli. Nous reviendrons ensuite sur la gestion de deux secteurs, celui de l'écologie au Liban et celui de la planification urbaine en Palestine. Il s'agira d'évaluer, à partir de ces études de cas, la place des municipalités dans les processus de décision et d'exécution des politiques publiques (capacités d'initiative, stratégies d'action, etc.) et de mesurer les recompositions (ou non) des rapports de pouvoir à l'échelle municipale, en fonction de configurations locales toujours spécifiques.

1. Liban : la place de la municipalité à partir de l'analyse de projets urbains

Dans le Liban de la reconstruction, le projet urbain est quasiment l'unité de base de la politique territoriale. Selon qu'il bouscule les équilibres issus de la guerre ou qu'il les investit, il peut connaître différents destins. Selon qu'il est élaboré localement ou inclus dans une stratégie internationale, les acteurs qui s'y nourrissent comme les conséquences qu'il entraîne peuvent être très différentes. Après l'analyse des enjeux présidant au réaménagement d'une partie de la banlieue sud de Beyrouth, c'est la gestion d'un projet urbain conduit par la Banque Mondiale à Tripoli qui sera questionnée.

1.1 Elyssar, Banlieue Sud de Beyrouth

Entre 1996 et 1998, le gouvernement du Premier ministre Hariri a développé un projet de réaménagement urbain pour la partie sud-ouest de la banlieue chiite de Beyrouth, portant le nom d'Elyssar. Le gouvernement comptait y établir une société foncière privée, en complémentarité avec le projet *Solidere* du centre-ville, avec pour objectif de reconstruire une ville moderne pouvant fonctionner comme centre régional pour le tourisme et l'investissement. Les zones concernées par le projet Elyssar sont des quartiers illégaux, qui ont commencé à émerger bien avant la guerre et qui se sont densifiés avec les vagues successives de déplacements internes de population liés au conflit libanais. Aujourd'hui, ces quartiers occupent un littoral dont la plus-value foncière est considérable et ils bloquent le développement économique et urbain de larges surfaces constructibles. Ils abritent près de 120,000 habitants sur une surface de 560ha., lesquels habitants travaillent dans la petite industrie et le commerce. Le projet Elyssar vise à détruire ces quartiers et à reloger un peu plus de la moitié des habitants et des services dans 7,500 logements sociaux et zones industrielles, à l'intérieur du site du projet, ainsi qu'à réaménager l'espace libéré en zones résidentielles de luxe, et le littoral en complexes balnéaires – dans le cadre d'une opération-tiroirs. Cette opération est l'aboutissement de longues années de négociations entre le gouvernement et les forces politiques chiites - le mouvement Amal et le Hizballah, des frères ennemis - qui contrôlent et gèrent la banlieue de Beyrouth depuis la guerre du Liban.

Lors des tractations autour du projet, les municipalités concernées ont été totalement mises à l'écart. Il est vrai que celles-ci n'étaient pas fonctionnelles, mais la structure de l'établissement public ne prenait même pas en compte leur rôle éventuel, bien que la zone concernée par le projet contient de larges propriétés municipales.

Ainsi, l'exemple du projet de réaménagement urbain de la banlieue-sud de Beyrouth montre la tentative de l'Etat central de passer outre l'acteur municipal et de monopoliser le processus d'aménagement du territoire. La volonté d'opérer le projet à travers une société foncière, selon le mécanisme adopté pour la reconstruction du centre-ville avec Solidere, l'illustre bien. Cependant, cette tentative s'est heurtée aux résistances des forces politiques du mouvement Amal et du Hizb'allah, dont la gestion des affaires de la banlieue leur a fourni légitimité, pouvoir et autorité. La position d'Amal et du Hizb'allah leur permet de se présenter comme acteurs incontournables pour la bonne mise en œuvre du projet Elyssar (Harb el-Kak, 2001). Toute décision urbaine concernant l'espace de la banlieue sud doit avoir leur aval : ainsi, les négociations entre les représentants du premier ministre Hariri et ceux des forces chiïtes ont produit des changements remarquables dans les structures, les choix stratégiques et les mécanismes du projet urbain : le projet a donné naissance à un établissement public (plutôt qu'à une société foncière), dont le conseil d'administration inclut des représentants des résidents (en l'occurrence des délégués d'Amal et du Hizballah). En outre, les forces politiques ont réussi à imposer leurs conditions au projet et à introduire une dimension sociale : les habitants ne seront pas délogés et indemnisés, ils recevront dans une grande majorité des logements et des commerces alternatifs au sein du périmètre du projet.

Ainsi, le projet Elyssar montre que le contrôle de l'Etat central peut être contrecarré par des résistances locales. Cependant, ces résistances ne sont pas nécessairement médiatisées par des institutions municipales. Avant 1998, elles se sont au contraire structurées grâce à la légitimité d'un pouvoir politique, social et économique inscrit dans un territoire depuis plus d'une décennie. En 1998, suite aux élections municipales, la configuration officielle des pouvoirs locaux est transformée : le Hizballah rafle les conseils municipaux de la banlieue, évinçant le mouvement Amal de ces institutions paralysées depuis des décennies et complètement instrumentalisées par l'ex-milice. Le parti de Dieu ré-institutionnalise la municipalité qui devient une structure de pouvoir dominante dans la vie locale en banlieue. La municipalité de Ghobeyri, qui possède plusieurs terrains au sein d'Elyssar, fait alors face au premier ministre Hariri et réclame de reprendre possession de ses droits que l'établissement public a récupéré. Le projet devient une arène de négociations où s'exacerbent de nouvelles relations de pouvoir, qui vont bien au-delà des intérêts fonciers immédiats – certes significatifs –, pour inclure des enjeux politiques liés au positionnement du Hizballah à l'échelle nationale et régionale. Les jeux d'échelles entre le local, le national et le global sont bien visibles à partir de l'examen du projet Elyssar. La municipalité dans cet exemple permet au Hezbollah de redéfinir ses alliances et ses rivalités dans le tissu local, et de se renforcer dans les échanges politiques et économiques avec le gouvernement central. Elle contribue à la légitimation du Hizballah sur la scène locale des quartiers qu'il gère, mais aussi sur la scène nationale à partir de son rôle dans la reconstruction de la ville, et sur la scène régionale, en tant que partenaire incontournable de l'action publique. A partir de 1998, la municipalité a donc regagné une position centrale dans la mise en œuvre de l'action publique, mais uniquement parce qu'elle est investie par un parti politique fort. En d'autres termes, ce n'est pas parce que la municipalité a ré-émergé sur la scène du local qu'elle est maintenant prise en compte par l'Etat : c'est parce qu'elle est gérée par le Hizb'allah que l'Etat se doit de composer avec la municipalité.

1.2 'Cultural Heritage and Urban Development (CHUD)' à Tripoli

L'examen du projet CHUD à Tripoli met en relief une autre dimension des processus de régulation à l'échelle d'une ville : ceux qui résultent de la rencontre entre les politiques des bailleurs de fonds internationaux et de celles des acteurs libanais, nationaux et locaux. Ces acteurs ont initialement des registres de justification aux états de grandeurs différents, qui renvoient à des « ensembles pratiques » variés⁷⁸. Ils sont ainsi à l'origine de prescriptions et de normes en matière d'organisation et de pratiques. L'analyse, de manière fine, des mécanismes en jeu, nécessite d'adopter une démarche « constructiviste réaliste »⁷⁹ pour entreprendre l'étude d'une partie d'un système d'actions propre à des projets urbains.

Inscrit dans le programme « Cultural Heritage and Development » de la Banque mondiale (cf supra), le projet CHUD a fait l'objet d'un premier document officiel au courant de l'année 1999⁸⁰, à l'initiative du gouvernement libanais et sur instruction du CDR⁸¹. Quatre années seront nécessaires aux négociations et aux études préalables pour parvenir à la ratification officielle du plan de financement, signé le 17 avril 2003. Au total, quelques 62 millions de dollars seront investis sur les centres anciens de cinq municipalités : Baalbek, Byblos, Saïda, Tripoli et Tyr. La Banque mondiale, par l'intermédiaire de la BIRD, apportera un prêt à hauteur de 50% du budget total. Durant les négociations, plusieurs autres bailleurs de fonds étrangers ont manifesté leur intérêt à participer au montage budgétaire du projet. Ainsi, l'AFD (la coopération technique française) et le gouvernement italien sont les principales autres institutions qui apportent leur contribution par des procédures dites de cofinancement parallèle. Partant du principe que le patrimoine archéologique et architectural est une ressource, le but du projet est de valoriser celle-ci afin de mieux l'exploiter en développant le secteur du tourisme culturel.

1.2.1 Choix des municipalités bénéficiaires et répartition des financements

Selon la responsable en charge du projet au CDR⁸², pas moins d'une vingtaine de municipalités ont fait acte de candidature auprès du CDR afin d'être retenues parmi les bénéficiaires. Selon ses propres termes, le choix s'est « tout naturellement porté sur les trois villes dont les sites archéologiques sont inscrits sur la liste du patrimoine mondial de l'humanité de l'UNESCO et sur les deux principales médinas mameloukes (Saïda et Tripoli) du pays ». Par ailleurs, ces cinq centres sont des villes régionales de premier plan à l'échelle du pays, regroupant, à elles cinq, près de 20% de la population totale. Enfin, ce choix ne favorise pas particulièrement une communauté au détriment d'une autre, ce qui annihile initialement un nombre important de difficultés inhérentes aux réalités politiques libanaises. De plus, selon les mêmes responsables⁸³, le choix de ne pas retenir la candidature de Beyrouth dans ce projet provient du fait que la ville capitale concentre déjà la majeure partie des projets et des financements qui leurs sont associés. Par ailleurs, pour que le projet, à l'enveloppe financière

⁷⁸ Voir Boltanski L. et Thévenot L., 1991. Ajoutons que ces registres peuvent faire l'objet de réceptions différentes selon les lieux, les territoires et les réseaux dans lesquels ils sont médiatisés. Sur les « ensembles pratiques », comme « construit destiné à produire et à organiser l'action finalisée des individus en société », voir Lussault 2000 : 22.

⁷⁹ En se référant sur ce point aux débats entrepris au sein du GECO.

⁸⁰ Le « Project Information Document » (PID) de la Banque Mondiale date du 18 mai 1999.

⁸¹ La Banque attache une grande importance à affirmer que l'initiative des projets n'est pas de son ressort. Si dans les faits ce sont bien les gouvernements qui candidatent à ses prêts, il existe néanmoins, de fait, une action antécédente à ces candidatures. En effet, la Banque, en décidant d'ouvrir une ligne de crédit liée à politique sectorielle, suscite des candidatures.

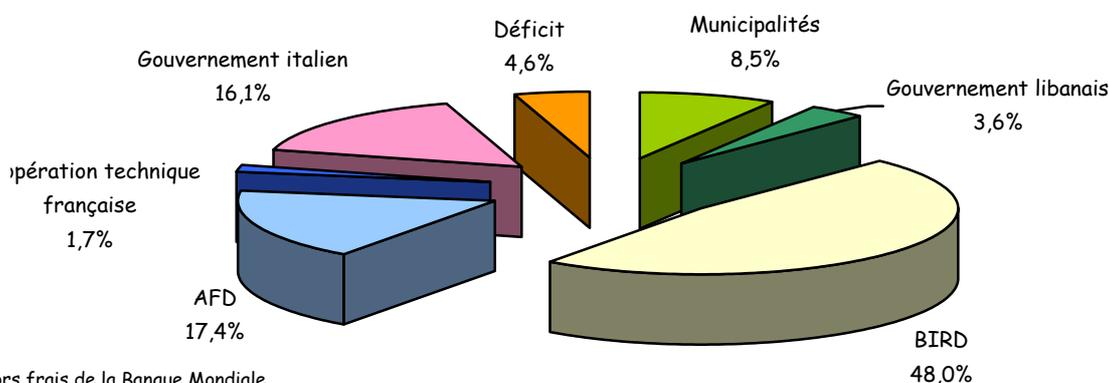
⁸² W. Charafedinne, entretien du 12 février 2003.

⁸³ Entretien avec Maged Fattal, coordinateur du projet, le 7 février 2003.

limitée, ait un impact réel, le principe de concentration des interventions devait être retenu. Néanmoins le PID fait état de deux sites archéologiques situés dans le centre ville de Beyrouth comme étant initialement sélectionnés dans le projet, qui n'apparaîtront dans aucun autre document officiel ultérieur. Enfin, le choix de la sélection de Saïda semble avoir été l'objet d'après négociations. Si la sélection de la ville figure bien sur le PID, elle apparaît comme conditionnée à la non réalisation d'un « boulevard en front de mer ne pouvant être associé que négativement au projet ». Ainsi, le site de Saïda apparaît et disparaît au rythme des négociations pour finalement rester associé au projet mais avec l'attribution d'un financement réduit.

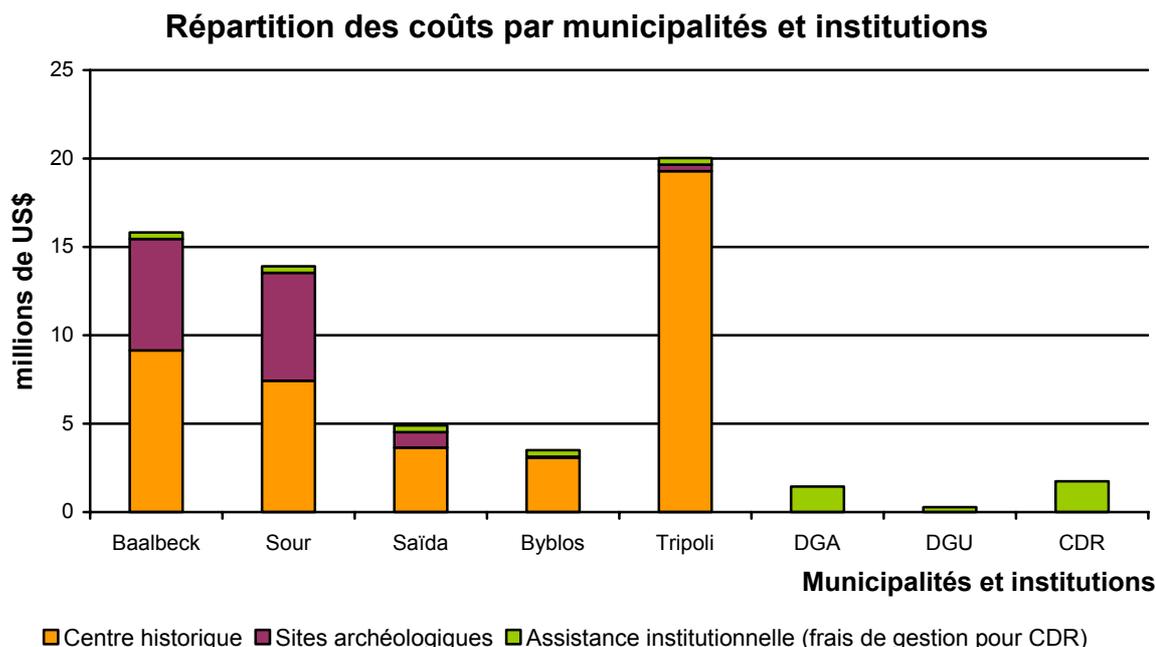
Au final, le montage financier du projet et sa répartition budgétaire du projet s'établit comme suit :

Répartition du financement du projet Patrimoine Culturel et Développement Urbain*



* Hors frais de la Banque Mondiale
s'élevant à 300000 US\$

Source : Banque mondiale, 2002, Appraisal Mission Report, Washington D.C., p. 47.
Note : de légères variations de % existent. Cf. Banque mondiale, 2003, Project Appraisal Document, Washington D.C., N° 24488-LE, p. 83.



Source : Banque mondiale, 2003, Project Appraisal Document, Washington D.C., N° 24488-LE, Annexe 3, p. 76-79.
 Note : Dans ce rapport, une différence de 40000 us\$ existent entre les données fléchées et le total calculé.

Le déboursement des crédits se répartit sur 6 années avec 90% du financement répartis sur les 4 premières années. L'exercice financier se clôturera au 31 décembre 2009.

1.2.2 Modification de l'intitulé du projet : entre renoncement politique et promotion d'intérêts particuliers ?

Au moment de la ratification de l'accord de financement du projet, l'intitulé ne contient plus aucune allusion au tourisme comme cela était initialement prévu. En effet, alors que ses modalités étaient en négociation – « in the pipeline » pour reprendre l'expression consacrée par le personnel de la BM -, le titre passa subitement au début de l'année 2003 de « Cultural Heritage and Tourism Development Project »⁸⁴ à « Cultural Heritage and Urban Development ». Pourquoi, alors que les objectifs économiques de développement touristique motivent le projet, ce secteur d'activité n'est-il plus associé à l'intitulé ?

Selon les consultants en charge de la définition du plan d'action à Tripoli⁸⁵, ce serait le vice-Président de la Banque mondiale, J.-L. Sarbib, qui durant une visite de la médina de Tripoli, aurait décidé de répondre positivement à leurs sollicitations. Ces consultants lui demandaient d'orienter le choix des travaux vers une mise à niveau des infrastructures nécessaires à la vie quotidienne des habitants, qui devait être considérée comme un préalable fondamental au développement du tourisme. Il s'agissait alors de doter les habitants de la vieille ville des moyens minimums, leur permettant de résister à la pression spéculative, que ne manquerait pas de faire peser

⁸⁴ BM Groupe, 2002 : 5. Les documents suivants nommeront le projet sous l'appellation CHUD à l'exception de la page de présentation du projet sur le site Internet de la Banque mondiale dont le titre n'a semble t-il pas été mis à jour (<http://www4.worldbank.org/sprojects/project.asp?pid=P050529>) et d'un ouvrage de la Banque faisant état des acquis des actions menées dans le cadre du programme CH dans la région MENA de 1996 à 2001 (cf. *CH and Development. A framework for action in the MENA*, p. 60).

⁸⁵ Lors de nos interviews précédentes, nombreuses sont les personnes qui nous ont invité à croire (consciemment comme inconsciemment) que les changements de l'intitulé n'avaient pas incidence sur le projet lui-même.

sur leur espace un développement « réussi » du tourisme en médina. Authentique, cette version semble pourtant incomplète. Selon notre hypothèse, il est aussi possible que la suppression de la référence au développement touristique dans l'intitulé du projet et son remplacement par l'expression de développement urbain soit un moyen de se passer d'un ministère du Tourisme, dont Rafic Hariri ne veut pas, au profit du CDR, plus conforme aux normes de management de la Banque et contrôlé de très près par le président du Conseil. Un des avantages de ce changement serait alors de faire passer le secteur stratégique du tourisme⁸⁶ dans le domaine de compétences direct du Président du Conseil, plutôt que de le laisser à un ministère potentiellement hostile⁸⁷. Un certain nombre de détails significatifs ont sans doute fait l'objet de négociations discrètes.

En plus des municipalités, la Direction Générale des Antiquités, bien que très désorganisée et déstabilisée par de récents scandales, est restée partie prenante du projet et recevra le renforcement institutionnel prévu dans le cadre du CHUD. Le volet « renforcement institutionnel »⁸⁸ était une des conditions posées par la Banque⁸⁹. Dans les faits comme dans les rapports publiés après ce changement d'intitulé, le développement économique du secteur touristique reste cependant le principal objectif du projet⁹⁰. Dans ce contexte, la municipalité ne risque-t-elle pas d'apparaître, au final, comme un alibi à un projet conçu pour le bénéfice de quelques uns ? La présence des collectivités locales correspond en réalité à une des deux réformes chères à la Banque : la mise en place de pratiques de gestion décentralisée. Tout d'abord, le soutien à cinq collectivités locales importantes dans le contexte libanais n'est donc pas anodin car il vient compléter et renforcer le programme de « développement municipal au Liban » piloté par la Banque. Le second volet de réformes concerne les politiques de privatisation ou de concession de service, et particulièrement en matière de services urbains (eau, collecte et traitement des déchets, ...), prônées par les principaux bailleurs de fonds internationaux, certaines ONG, et au-delà, par les opérations de lobbying des cartels économiques. Le projet CHUD est sans aucun doute lié à ces politiques.

1.2.3 Gouvernabilité : entre manque de compétence et leurre de la participation

A Tripoli, comme dans les quatre autres municipalités concernées par le CHUD, une très petite minorité des habitants concernés a pu avoir accès à l'information et émettre un avis sur le projet. Par ailleurs, les enquêtes socio-économiques dans les centres anciens constituent en définitive la seule « information » des décideurs sur les

⁸⁶ Il convient ici de relativiser le terme « secteur du tourisme ». Pour la majorité des Libanais, citoyens ordinaires, politiciens, investisseurs ou encore mass média, cette appellation est généralement synonyme de construction (hôtels, restaurants, complexes balnéaires fermés, marinas, ...). Au sujet de cette tentative de la part de R. Hariri de pouvoir bénéficier des prérogatives du ministère du tourisme sans avoir besoin de faire appel à lui, on consultera Dewailly B. et Ovazza J.-M (à paraître).

⁸⁷ Il convient d'avoir à l'esprit les structures fondamentales et les mécanismes induits qui sont actuellement à l'œuvre dans le jeu politique libanais et particulièrement ceux qui concernent la répartition des prérogatives institutionnelles et ministérielles. Ainsi, au moment de ces négociations, le Ministère du Tourisme est perçu par le Président du Conseil R. Hariri comme un frein possible aux politiques mises en place par ses différents gouvernements pour attirer investissements et capitaux. Par ailleurs, le Ministre du Tourisme, s'il participe au gouvernement (i.e. au partage d'une direction politique qui doit reposer sur une majorité à l'assemblée nationale), il n'est pas situé dans la sphère d'obédience du Président du Conseil mais dans celle du Président de l'Assemblée, N. Berry. Ainsi, renforcer les prérogatives de ce ministère reviendrait à améliorer la « donne » de celui qui en détient les cartes, et donc pour R. Hariri à affaiblir sa main où celles des autres investisseurs potentiels qui partagent ses visions politiques et des affaires.

⁸⁸ Cette aide est cohérente aux orientations politiques de la Banque en matière de décentralisation et de « bonne gouvernance ». Si les idéologues de la Banque, dans les années 1980, s'accordaient volontiers à penser que seul le marché devait réguler les économies sectorielles (George S. & Sabelli F., 1994), ils ont été forcés de constater à travers les théories de la gouvernance, mais surtout à la suite de la faiblesse des résultats des politiques antérieures, qu'un minimum de cadres institutionnels était nécessaire au bon fonctionnement d'un secteur.

⁸⁹ Banque mondiale, 2002 : 5. La même note précisait alors que le projet « fournira une assistance technique pour renforcer les capacités du Ministère du Tourisme ».

⁹⁰ Ainsi, dans le document « Project Appraisal Document (PAD) », principal document de présentation du projet, le développement touristique apparaît bien comme l'objectif majeur et ne cesse d'être martelé (55 utilisations des termes « tourism » et « tourist » sur les 38 pages du rapport (exception faite des pages d'annexes).

populations concernées par les projets. Ajoutons que dans la phase ultérieure de rénovation urbaine, certains employés ont pu être accompagnés (et encadrés) par des forces de police au cours de leurs relevés de terrain en septembre 2003.

Le manque de compétence des municipalités est également un obstacle sérieux à la mise en œuvre des principes de « bonne gouvernance ». Quand la municipalité de Tripoli doit négocier les projets urbains, elle sait qu'elle ne dispose pas en interne d'experts suffisamment compétents pour faire valoir efficacement ses intérêts. Le Président de la municipalité se tourne donc vers des « connaissances », qu'il estime compétentes et qui lui inspirent confiance. Dans le cas du CHUD, le maire de Tripoli prend régulièrement conseil auprès du cabinet privé chargé de l'élaboration du Schéma Directeur. L'objectif pour lui est aussi d'harmoniser dans la mesure du possible ce projet au futur document d'urbanisme. Une réelle coordination a eu lieu entre les consultants en charge de l'un et de l'autre. En cas de négociations interinstitutionnelles, voire de conflit, les consultants prennent facilement le parti de la municipalité, ce qui leur assure une meilleure insertion du projet dans la société locale, et surtout son acceptation par les faiseurs d'opinions locaux.

Enfin, sur l'initiative de quelques personnes impliquées dans les secteurs de la sauvegarde patrimoniale, de l'environnement, de la planification urbaine, du développement touristique ou encore de la réforme administrative, quelques comités, associations et autres structures péri-institutionnelles se sont développées ces dernières années. Elles participent de fait à l'animation de la « société civile » au sens de la Banque. Ainsi le Président de la municipalité anime-t-il un comité en charge de promouvoir et de défendre une vision raisonnée du développement urbain face à de nombreux et puissants intérêts privés, animés par des logiques de spéculations foncières et immobilières⁹¹. En parallèle, la fondation F. Hebert, relayée aujourd'hui par l'USAID, a mis en place, avec la collaboration de la fédération de communes d'El Faya'a⁹², un bureau chargé de l'aide au développement des municipalités du Liban Nord. Un comité en charge de la promotion du tourisme, et composé de quelques personnalités locales, est né au printemps 2000. Et le Comité de l'environnement⁹³ a accepté de relayer les propositions d'un Schéma Directeur, perçu comme opposé à ce lobby, après avoir accepté, deux mois auparavant, d'organiser un débat autour d'une opération de construction située sur le front de mer⁹⁴. Mais les actions respectives de ces structures sont encore très limitées. Elles touchent bien souvent des personnes issues du même « microcosme ».

Pour pallier l'incompétence des pouvoirs publics locaux, le projet CHUD prévoit, en plus du groupe de pilotage accueilli par le CDR, la mise en place de cellules au sein de chaque municipalité. Elles sont chargées de piloter localement les travaux pour le compte du CDR. Leur récente mise en place, en octobre 2003, ne permet pas de savoir si elles se substitueront aux conseillers privés. Le recrutement de ce personnel a été assuré par le CDR et validé par la Banque mondiale, sans l'implication des municipalités. Le risque d'une difficile intégration de ce personnel au sein des services municipaux existe, d'autant qu'il relève, hiérarchiquement, à la fois du groupe de pilotage et des présidents de chaque municipalité. Cette démarche s'apparente plutôt à un processus de déconcentration, motivée par l'impératif d'efficacité (surmonter le fait que les municipalités ne peuvent, en l'état de la loi actuelle, recruter de nouveaux fonctionnaires municipaux). Si elle semble opposée à certains principes de

⁹¹ Sur le fonctionnement de la municipalité de Tripoli, on se reportera à Rijsel P., 2001.

⁹² - La fédération comprend les communes de Beddawi, d'El Mina et de Tripoli.

⁹³ - Association d'envergure régionale basée à El Mina et jusqu'à tout récemment encore très liée au lobby local de la construction.

⁹⁴ - Dewailly B., 2002 : 5.

la « bonne gouvernance », et en particulier à celui de la décentralisation, peut-être favorisera-t-elle l'appui aux sociétés civiles locales ?

1.2.4 Vers la sujétion du local au global ?

L'exemple du CHUD montre les effets potentiellement puissants que peut avoir ce type de projets sur des territoires locaux, contrôlés par des configurations d'acteurs complexes, souvent sclérosées voire paralysées. Le programme CHUD a permis à un nombre considérable d'acteurs internationaux de pénétrer les structures municipales et celles des systèmes d'acteurs politiques locaux.

Au-delà de la préservation du patrimoine, la répartition des projets entre donateurs obéit à des logiques précises. L'Agence Française de Développement (AFD) s'est ainsi « réservée » les financements des projets de Tyr et de Tripoli, villes dans lesquelles, de l'aveu même du directeur de l'Agence, la France a des intérêts économiques⁹⁵. On peut donc légitimement penser que l'objectif d'un programme tel que le CHUD est triple. Il s'agit premièrement de prendre pied régionalement au Liban (en visant les centres politiques aux populations nombreuses afin que le retour sur investissement soit plus aisé) pour inciter à la mise en place des instruments de la « bonne gouvernance » définis par la Banque mondiale. Il s'agit ensuite de faciliter l'accès aux marchés locaux en incitant à la mise en place de politiques de privatisation⁹⁶. Le troisième objectif est de mettre aux normes des acteurs internationaux des populations habituées à des modes différents de régulation. Plus, à travers la gestion de projets locaux et à travers l'assistance proposée par une myriade d'ONG flexibles et prêtes à s'adapter aux courants dominants du développement local, les grandes agences internationales tentent de se construire de véritables emprises et des clientèles efficaces. L'accès au territoire local aura des rentabilités étudiées en fonction de temporalités variées⁹⁷.

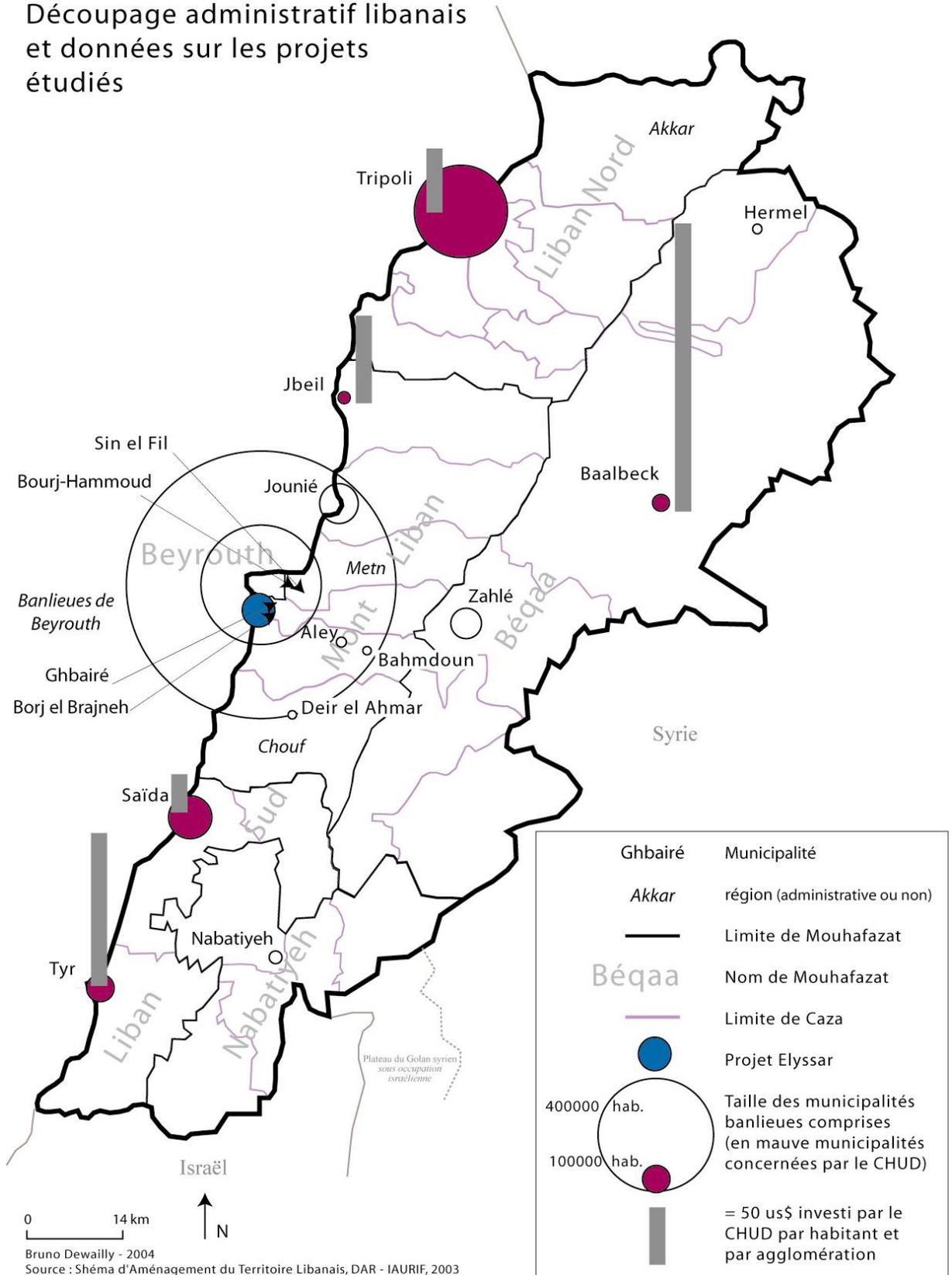
Enfin, notons que le projet CHUD de Tripoli prévoit la « requalification des espaces publics » de la ville ancienne. Les termes même posent question. Pourquoi requalifier en espace public un espace déjà public ? Il faut sans doute y voir une volonté de mise à la norme, interprétée différemment par les consultants et les bailleurs de fonds. Là où les consultants voient plutôt la nécessité de rendre ces espaces attractifs aux visiteurs, les bailleurs de fonds cherchent à assujettir les populations à un nouveau mode de comportement. De la docilité des populations dépendra, en effet, le succès, par exemple, de la privatisation du secteur de l'eau. Ces réseaux apparaissent donc bien comme les nouveaux dispositifs transnationaux d'assujettissement qui se matérialisent ponctuellement sous la forme de projets. Ils exigent une certaine autonomie politico-légale de la sphère locale et construisent l'expression sociale d'une certaine civilité dont ils se chargent de définir les cadres.

⁹⁵ Entretien du 19 juin 2003 avec Claude Raymond, directeur du bureau du groupe AFD au Liban. Il en est de même pour la participation du gouvernement italien à Baalbek.

⁹⁶ Dans le cas de Tripoli, c'est la privatisation annoncée du secteur de l'eau qui a éveillé les convoitises. Au Liban, la France « a de l'avance » dans ce domaine : ses compagnies ont obtenu, ou sont sur le point d'obtenir, la responsabilité de partenariats privé/public chargés de gérer la gestion de l'eau

⁹⁷ - La Banque mondiale et l'AFD ont respectivement la charge du Fond Mondial de l'Environnement (FME – organisme créé en 1992 à Rio de Janeiro lors de la Conférence des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement, doté d'un budget de plus d'un milliard US\$) et du Fond français de l'Environnement Mondial (FEM). Ainsi, leur capacité à mobiliser des ressources, entre autre par l'intermédiaire de ces fonds, leur permet d'apporter leur soutien à d'autres projets collatéraux, impliquant bien souvent les mêmes acteurs locaux - élites entremetteuses variées. Ces deux organismes parviennent à tisser un réseau d'intérêts croisés au sein d'un plan de négociation complexe, plus alléchant pour certaines élites locales mais également doté d'une capacité d'assujettissement plus importante des populations aux lois du marché. C'est le cas à Tyr avec la participation financière du FEM et du FME à un programme de préservation d'un marais littoral piloté par le PNUD.

Découpage administratif libanais et données sur les projets étudiés



Bruno Dewailly - 2004
Source : Shéma d'Aménagement du Territoire Libanais, DAR - IAURIF, 2003

A l'issue de cette présentation, il est possible de mieux comprendre les raisons qui ont mené aux reports successifs de la mission d'évaluation durant plus de deux ans⁹⁸. Ce temps était nécessaire à des négociations, non pas intrinsèques au CHUD, dont le plan de financement n'était en réalité qu'un des éléments. Entre incompétence et clientélisme des élites locales d'une part, convoitise masquée des réseaux internationaux de l'autre, l'horizon des territoires municipaux au Liban apparaît plutôt sombre⁹⁹. Il n'est, dès lors, pas surprenant que les élus présentant un nouveau profil soient surtout des personnalités liées au monde des affaires. L'impératif imposé d'ouvrir le territoire local au marché est motivé par de nouvelles formes de régulation. Ces formes ne semblent pas favoriser, pour le moment, le développement d'une autonomie des municipalités et de leurs élus pris sous les feux croisés des mécanismes endogènes et exogènes qui visent à une reformulation des dispositifs socio-politiques au Liban.

2. La place de la municipalité à partir de l'analyse de politiques sectorielles

Parallèlement à la logique des projets, encore très prégnante au Liban, certaines ONG tentent d'imposer une vision sectorielle plus large et ont pu trouver dans les municipalités libanaises des interlocuteurs attentifs : c'est le cas notamment des associations écologistes. Au contraire, en Palestine, le secteur de l'aménagement et de la planification urbaine semble aujourd'hui phagocyté à tous les niveaux par l'occupation comme par le grippage des liens entre pouvoir central et pouvoir local.

2.1 L'écologie dans les municipalités libanaises : modèles et normes de gestion

Depuis la fin de la guerre libanaise en 1990, la prise en charge des questions écologiques s'est effectuée selon un mode associatif et privé. L'écologie s'est développée dans le sillage des normes et des références sur la gouvernance prônée dans les discours des organisations internationales et des bailleurs de fonds. En outre, l'espace était effectivement vacant entre un ministère de l'Environnement, créé en 1993, en quête de pouvoir, et une majorité de municipalités paralysées en l'absence du renouvellement de leurs membres depuis une trentaine d'années. Tandis qu'ils érigeaient l'écologie en domaine public, les écologistes se sont investis d'une mission de service public en assurant un écologisme "de base" à l'échelle locale. Peu avant le renouvellement des conseils municipaux en 1998, disposant de financements propres d'origine privée et quelques fois publique, les associations écologistes ont prétendu être légitime dans ce champ où leurs compétences s'enchevêtrent avec celles des municipalités. Au moment où ces dernières ont recouvré une certaine forme de légitimité, voire d'existence, grâce à l'élection de leurs représentants et la re-dynamisation de leurs structures, la chasse gardée locale des associations écologistes s'est trouvée brutalement remise en cause au niveau de leurs financements, des modalités de gestion comme, en dernier ressort, de leur légitimité.

Depuis les élections de 1998 les prémices d'une politique municipale en matière d'écologie s'affichent effectivement. Puisque pendant la campagne électorale municipale, l'écologie s'était imposée comme inextricablement associée à l'avenir des collectivités locales, il pouvait difficilement en être autrement. Sur le

⁹⁸ La première mission d'évaluation devait avoir lieu à partir du 10 mai 2000. Elle a en fait eu lieu à partir du 30 juin 2002. Banque Mondiale, 2003: 101.

⁹⁹ Ou pour le dire autrement en citant les mots du directeur de l'AFD : « Partagés entre donner du pouvoir à des maires avec des gens qui vont aller essayer d'en tirer leurs avantages et une sorte de centralisation qui entraîne des blocages parce que l'administration centrale est impuissante à prendre une décision, ils sont quand même dans un certain marécage ! ». Entretien du juin 19 juin 2003 avec Claude Raymond, directeur du bureau du groupe AFD au Liban.

terrain, les municipalités s'inspirent de l'action associative en matière de gestion et de mobilisation collective : elles mettent en place, de façon systématique, des services de ramassage des ordures, de reboisement, de création d'espaces verts, d'urbanisme écologique (ravalement de façades et de murs), de réfection des canalisations d'eau et des égouts ; elles lancent des campagnes pour lutter contre la pollution de l'air et les activités des carrières et pour la protection du littoral. Les municipalités apparaissent donc comme les héritières des associations écologistes au niveau de la prise en charge de ces services et le lancement de ces campagnes. Elles investissent ce secteur, en particulier par le biais de "commissions de l'environnement", non prévues formellement par la loi, mais créées dans un grand nombre de conseils¹⁰⁰. Le renouvellement des conseils municipaux a donc contribué à saper les fondements d'un écologisme associatif de base en empiétant sur son champ comme sur ses modes d'action. Ceci va amener les deux acteurs, municipal et associatif, à se mesurer dans l'espace local, à s'affronter mais également à négocier et à redéfinir leurs rôles respectifs dans le cadre de la mise en œuvre de politiques publiques en matière d'écologie. Cette négociation a conduit dans la plupart des cas à une gestion collective, municipale et associative, de l'écologie.

La lutte autour des questions écologiques témoigne surtout de l'émergence d'un domaine public construit comme tel au début par les associations et renforcé par l'autorité régulatrice du ministère de l'Environnement et des municipalités. Ce domaine échappe par sa nouveauté, ses spécificités, sa technicité et ses modes d'action aux règles prescrites par le système et au contrôle des élites traditionnelles. Si, dans certains cas, la défense de l'environnement crée de nouvelles ressources dont les patrons locaux disputent le contrôle et la distribution avec les municipalités et les écologistes, dans la plupart des autres cas, la gestion collective au sein des municipalités prive les patrons et les entrepreneurs d'une partie de leurs ressources et réduit leurs moyens de redistribution : fermeture des carrières, création des réserves naturelles, protection des domaines publics maritimes, interdiction d'importation et d'utilisation des certains produits, etc.

La configuration dont il est question ici est singulière au regard des préoccupations qui concentrent l'essentiel des études sur la gouvernance locale¹⁰¹. Certes, au Liban comme ailleurs, la restructuration des techniques et des modes de gouvernement consiste avant tout en un renforcement de la décentralisation dans la vague libérale de la « good governance »¹⁰². Mais, au Liban, les pouvoirs publics, en plein reconstruction, prennent position dans un secteur jusqu'alors régulé par des logiques associatives. Si bien que l'originalité réside en ce que les autorités publiques gagnent du terrain plutôt que n'en cèdent par rapport aux acteurs privés. Ce qui

¹⁰⁰ 150 "commissions de l'environnement" auraient été créées au sein des 600 conseils municipaux élus en 1998 (A. Favier 2001), auxquels il faudrait ajouter la construction de comités *ad hoc* en dehors des structures municipales. Ainsi, sur les 600 maires interrogés dans l'enquête du SOFRES-CERMO (A. Favier 2001), à propos des priorités qu'ils ont d'ores et déjà accordées au sein de leur municipalité, 401 placent les projets écologiques parmi les plus importants et 249 d'entre eux classent l'écologie en tête de leur agenda futur.

¹⁰¹ Nous nous référons ici à une définition minimale de la gouvernance, qui se tiendra, selon Gaudin : "aux approches nationales et urbaines de la gouvernance, qui visent plus ou moins à décrire des processus de coordination multiniveaux ou multipolaires" (J.P. Gaudin 1998: 51). La gouvernance insiste donc, selon Rosenau, sur l'interdépendance des réseaux d'acteurs publics et privés dans un système de règles reposant tant sur le jeu des relations interpersonnelles que sur des lois et des sanctions (J. Rosenau 1992: 1-6).

¹⁰² Cependant, on peut s'interroger à partir du cas du Liban dans l'après guerre sur la pertinence de ce concept opératoire, utilisé au départ dans un contexte où les acteurs, les enjeux et les espaces privés et publics sont bien différenciés. Certains auteurs montrent que la mise en place de mécanismes coopératifs et de coordination, impliquant plusieurs partenaires, est bien antérieure à ce qu'évoquent les analyses actuelles sur la "gouvernance" (Y. Papadopoulos 1999). Ainsi se doit-on de prendre en compte les suggestions de Gaudin : "Le regard historique porté sur les pratiques de gouvernance suggère, en définitive, que les évolutions contemporaines dans la conduite des politiques publiques marquent des changements plus quantitatifs (degrés d'intensité et de diffusion des modes de gouvernance) que véritablement de nature, même si les décloisonnements entre secteurs public et privé sont aujourd'hui plus substantiels dans beaucoup de pays. Mais ne pas prendre au mot la "nouveauté" revendiquée par la gouvernance ne vaut pas dire refuser de prendre au sérieux ce renouvellement du regard porté sur les postures d'action" (J.P. Gaudin 1998: 57).

pourrait présenter de nouvelles perspectives pour la réflexion sur le gouvernement, en éclairant la « (good) gouvernance » à la lumière de la «gouvernementabilité»¹⁰³.

Plusieurs exemples de coopération et de gestion collective, concernant les carrières, la pollution de l'air et du littoral, la gestion des réserves naturelles et des espaces verts, ou encore les déchets ménagers, au sein des municipalités illustrent ces questionnements. Gérés par les associations écologistes jusqu'en 1998, ces dossiers ont ensuite été repris soit totalement par des municipalités, soit gérés en partenariat et coopération entre les associations et les municipalités. Dans les deux cas, ils montrent l'enchevêtrement entre différents niveaux et acteurs dans la gestion de l'écologie. Ils nous renseignent sur les processus, souvent conflictuels, de la mise en place de la coopération et des modèles de gestion des questions écologiques. Mais surtout, ils mettent en évidence les prémices d'institutionnalisation de ces questions à l'échelle locale à travers le pouvoir régulateur et coercitif de l'institution municipale.

On remarque que ces initiatives locales (publiques et privées) se développent et contribuent, dans une relation de va-et-vient entre le central et le local, à une sorte de décentralisation, au cas par cas, de ces questions écologiques, sans qu'elle soit vraiment le résultat d'un désengagement de la part du pouvoir central. On observe ainsi une prise en charge par le bas, au nom de la légitimité représentative du pouvoir municipal. Dans cette gestion collective de l'espace local, municipal, et de ses domaines, on distingue un jeu à trois à des échelles et alliances variables et interchangeable. Cette gestion reflète aussi des perceptions divergentes de l'environnement et du patrimoine qui contribuent à un changement permanent des alliances entre les différents acteurs impliqués. En effet, la gestion collective (élus municipaux et les militants écologistes) dépend plus de la configuration dans laquelle ils s'inscrivent que de valeurs ou de principes, écologiques ou autres. Ainsi chaque groupe a recours à des modes d'action et des argumentations d'ordres différents (économiques, écologiques, urbains, etc..) pour faire valoir ses idées et ses intérêts.

Dans certaines configurations locales, l'élu municipal parvient à s'imposer comme un acteur principal et incontournable. Il varie ses alliances (politiques, associatives, familiales, etc.), ses modes d'action (formelle et informelle) et ses échelles d'intervention (locale, régionale, nationale et internationale) dans l'objectif de participer à toute décision et action concernant son espace. A partir de nos observations, nous pouvons faire l'hypothèse que la gestion collective de certaines questions écologiques renforcerait la légitimité et le pouvoir des municipalités concernées sur les plans politiques, techniques et représentatifs. En outre, le renforcement du pouvoir municipal à travers la gestion collective de ces questions contribuerait à l'émergence d'un pouvoir local autour de l'institution municipale.

¹⁰³ Pour reprendre la formule de Foucault, qui définit la "gouvernementabilité" comme "l'ensemble constitué par les institutions, les procédures, analyses et réflexions, les calculs et les tactiques qui permettent d'exercer cette forme bien spécifique, bien que complexe, de pouvoir, qui a pour cible principale la population, pour forme majeure de savoir, l'économie du politique, pour instrument technique essentiel les dispositifs de sécurité" (M. Foucault 1994: 655).

2.2 (Anti)-aménagement urbain dans les Territoires palestiniens : la gestion kafkaïenne des hommes et des territoires

La planification urbaine¹⁰⁴ a constitué un domaine d'action privilégié des municipalités durant la période d'Oslo. Nous nous intéresserons plus précisément sur la délivrance des permis de construire, ainsi que sur la réalisation des plans d'urbanisme (celle des schémas directeurs notamment). Plusieurs raisons président à ce choix : tout d'abord, la délivrance des permis de construire et la conception des plans d'aménagement urbain constituent des prérogatives considérées par la majeure partie des acteurs de la politique publique du local comme relevant « naturellement » des municipalités. Dès lors, et à la différence d'autres prérogatives dont l'Autorité palestinienne estime qu'elles devraient être déléguées (c'est le cas, en particulier, de la distribution de l'eau et de l'électricité), il s'agit d'un domaine dans lequel il n'existe *a priori* aucun conflit de compétence entre acteurs. Notre choix part donc de l'hypothèse selon laquelle les institutions politiques locales ont, en matière d'aménagement, de forts pouvoirs d'intervention et, surtout, des capacités réelles d'exercice de leurs compétences. Ensuite, nous avons délibérément mis l'accent sur un domaine de l'action municipale dont l'importance a été accentuée par l'« explosion » démographique et urbaine de la période d'Oslo, étant donné que le processus de paix a généré dans les Territoires à la fois une croissance forte de la population et un « boom » de la construction. Enfin, il nous a semblé opportun de nous arrêter sur les politiques de planification urbaine, parce que celles-ci ont été utilisées dans le passé comme un instrument - particulièrement efficace ! - d'affaiblissement des pouvoirs locaux et, plus largement, de contrôle des populations et de conquête des territoires par les autorités israéliennes d'Occupation. A partir de 1967 en effet, le conflit entre occupants et occupés a porté essentiellement sur la terre et sur la légitimité des uns et des autres à y exercer une quelconque marque d'influence ou de domination. Dès lors, le pouvoir d'établir des plans d'occupation des sols et de délivrer des permis de construire a constitué un enjeu important de la bataille.

Les éléments précédemment évoqués concourent à faire des institutions politiques locales un acteur *a priori* fondamental parmi ceux qui « produisent » la ville. Sur le terrain pourtant, un processus de marginalisation des municipalités est à l'œuvre, qui engendre à la fois le développement sporadique des agglomérations palestiniennes et le mitage des espaces ruraux. Ces institutions et les acteurs qui les portent sont, il est vrai, très fortement concurrencés par l'Etat israélien qui apparaît encore, malgré la signature des accords de paix, comme un acteur déterminant, pour ne pas dire incontournable, de la gestion des affaires municipales et des politiques de « DésOrdres urbains »¹⁰⁵ impulsées à l'échelon local. Dans les propos qui vont suivre, nous allons donc délibérément placer la focale d'analyse sur les pratiques de cet acteur extérieur qui pèse sur la définition des relations « centre/périphérie » (et écarter les enjeux de pouvoir internes pourtant fort conflictuels).

¹⁰⁴ A l'instar de Pierre Merlin et Françoise Choay, nous appelons « planification urbaine », l'« ensemble d'études, de démarches, voire de procédures juridiques ou financières, qui permettent aux collectivités publiques de connaître l'évolution des milieux urbains, de définir des hypothèses d'aménagement concernant à la fois l'ampleur, la nature et la localisation des développements urbains et des espaces à protéger, puis d'intervenir dans la mise en œuvre des options retenues. Les documents d'urbanisme, à cet égard, font partie de la planification urbaine ». C'est à eux, en particulier, que nous allons nous intéresser dans ce chapitre (P. Merlin et F. Choay 1988 : 502).

¹⁰⁵ Nous reprenons cette expression d'un numéro de la revue algérienne *Naqd* : cf. NAQD, 2002 (printemps/été), *DesOrdres urbains*, n° 16, Alger.

2.2.1 Fragmentation territoriale et gestion urbaine : les municipalités palestiniennes face aux zones C d'Oslo

Les villes et les villages de Cisjordanie sont concernés de près par la fragmentation territoriale issue des accords d'Oslo. Les zones A et B d'autonomie, qui regroupent la majeure partie de la population palestinienne, sont, en effet, exiguës et discontinues ; elles constituent, en quelque sorte, des enclaves dans des espaces plus larges - les zones C -, sur lesquels l'Etat d'Israël garde le contrôle territorial et politique.

Depuis la signature des accords d'Oslo, les municipalités sont - légalement - les autorités responsables de l'aménagement des villes proclamées « autonomes » en Cisjordanie. Mais, dans la majorité des cas, elles ne maîtrisent pas la totalité de leurs espaces de juridiction : en effet, les zonages d'Oslo ne recourent pas exactement les limites administratives municipales : les villes classées zones A ont toutes une partie de leurs terres classées zones C (et certaines parcelles peuvent être aussi classées zones B !). Or, les accords d'Oslo prévoient que, dans ces zones, la gestion des domaines d'activité qui impliquent une forte emprise territoriale, comme l'urbanisme, demeure de la responsabilité d'Israël¹⁰⁶. Pour qui, donc, veut y construire, l'autorisation de bâtir doit obligatoirement émaner de la Commission de liaison israélo-palestinienne pour les Affaires Civiles, la CAC¹⁰⁷, dans laquelle l'Etat d'Israël détient un pouvoir d'approbation ultime. Par conséquent, les municipalités palestiniennes ne peuvent - seules - attribuer de permis de construire sur les terres non encore déclarées « autonomes », y compris quand celles-ci sont situées à l'intérieur de leur propre espace de juridiction¹⁰⁸.

La contrainte occasionnée par le zonage d'Oslo est encore plus pernicieuse dans les zones rurales de Cisjordanie. Si, en effet, les espaces bâtis des villages ont été classés zone B, permettant aux habitants de relever d'une autorité palestinienne, les terres cultivables, cultivées ou en friche, et les périmètres constructibles situés en périphérie ont, eux, été répertoriés zone C. Dès lors, tout aménagement de ces terres - qu'il s'agisse d'y construire des logements individuels, des bâtiments publics ou des zones industrielles - doit faire l'objet d'une autorisation préalable émanant de la CAC ; toutes les demandes de permis de construire, tous les plans d'aménagement ainsi que les projets d'élargissement des limites administratives, doivent transiter par cet organisme, dont les décisions restent suspendues aux préoccupations sécuritaires israéliennes prises au sens large. Pour les dirigeants de l'Etat hébreu en effet, les autorisations de construire qu'ils délivrent aux Palestiniens en zones C - distribuées en portion congrue - doivent veiller à ne pas attenter à la « sécurité » d'Israël : tel projet de lotissement ne gênera-t-il pas l'élargissement de la route de contournement prévue non loin de là ? tels travaux d'installation d'une station d'épuration des eaux usées ne risquent-ils pas de compromettre la qualité de l'eau distribuée dans la colonie voisine ? telle construction de maison ou d'école le long de la chaussée n'est-elle pas une menace pour la sécurité des colons circulant sur la voie ? En réalité, l'extraterritorialité juridique de ces territoires traduit, pour les populations qui y vivent, non seulement un déni de droits, mais aussi la non prise en

¹⁰⁶ L'article 11 de l'accord intérimaire israélo-palestinien de 1995, consacré à la terre, stipule : « Dans les zones C, durant la première phase des redéploiements, Israël transfèrera au Conseil [palestinien] les pouvoirs et responsabilités civiles non directement rattachés au territoire. » Il ajoute : « Lorsque les phases ultérieures de redéploiement auront été réalisées (...), les pouvoirs et les responsabilités relatives au territoire seront transférés progressivement à la juridiction palestinienne qui aura autorité sur la Cisjordanie et la bande de Gaza, à l'exception des questions qui doivent être abordées lors des négociations portant sur le statut permanent. » Cf. accord intérimaire israélo-palestinien sur la Cisjordanie et la bande de Gaza de 1995.

¹⁰⁷ La CAC est l'instance dans laquelle les Palestiniens négocient, entre autres choses, l'adoption de leurs projets de développement auprès des Israéliens.

¹⁰⁸ Cf. annexe Palestine 4.

considération de leurs besoins ; elle engendre finalement une partition des espaces de vie (les villes et les villages), des espaces économiques (l'intérieur d'Israël ou les colonies).

Une des conséquences immédiates du contrôle israélien dans les zones C d'Oslo est le manque de superficies constructibles dans les villages. Les colonies de peuplement israéliennes, tout comme les routes de contournement ou les terrains d'entraînement militaires, entravent toute planification spatiale et constituent de véritables frontières faisant barrage à l'expansion des espaces bâtis palestiniens. Les nombreuses irrégularités de construction observées, tels les dépassements de hauteur de bâti ou le non-respect des distances de recul, sont à replacer dans ce contexte de restriction des superficies constructibles¹⁰⁹, ainsi que, hors des limites dites de planification, les constructions sans permis, qui rendent les populations potentiellement sujettes à des mesures israéliennes de démolition de leurs maisons. En matière d'aménagement donc, le processus de transfert des pouvoirs civils réalisé à partir de 1993-94 s'est révélé un leurre : durant toute la période d'Oslo, les Israéliens demeurent des acteurs déterminants de l'aménagement local ; il reste que les mécanismes de la domination ont changé.

2.2.2 Les mécanismes de la domination israélienne : entre institutionnalisation de la violence et normalisation du contrôle

La procédure conçue par les accords d'Oslo, est, en effet, distincte de celle qui a prévalu entre 1967 et 1993. En premier lieu, l'autorité israélienne de planification a changé : sur le papier tout du moins, la CAC a vocation, non seulement à remplacer, mais aussi, à « faire oublier », l'administration civile israélienne¹¹⁰. De composition mixte israélo-palestinienne, elle agit comme une instance à la fois juridique et bureaucratique « moderne », dont le rôle est de contrôler les activités de construction dans les zones C. Les procédures de délivrance des permis de construire qu'impulse cet organisme spécialisé apparaissent ainsi comme « naturelles » et, de ce fait, « nécessaires » : dans ce contexte, le contrôle est à la fois institutionnalisé et normalisé. La suppression de tout contact direct avec l'Armée israélienne va dans le même sens : c'est un deuxième élément de distinction par rapport à la période de l'Occupation. Les interlocuteurs des requérants ne sont plus, en effet, des militaires, ni même des Israéliens ; les Palestiniens désireux de demander un permis de construire n'ont plus directement affaire à l'Occupant, et ne se retrouvent donc plus en face du dominant (Israël) ; ils doivent s'en remettre à leurs propres institutions, l'Autorité étant seule habilitée à transmettre à l'organe conjoint né d'Oslo les requêtes de ses administrés, et notamment celles de ses services administratifs, aucun fonctionnaire municipal ou élu local ne pouvant participer aux délibérations de cette instance. Les demandes d'autorisation préalable, qu'elles émanent d'un individu ou d'une collectivité, doivent donc transiter par le « centre » politique palestinien qui remplit, de ce fait, un rôle d'intercesseur.

Le système des autorisations préalables tend ainsi à engendrer une double dynamique *a priori* contradictoire : d'une part, il met en lumière la dépendance de l'Autorité palestinienne à l'égard de l'Etat d'Israël ; d'autre part, il renforce la position de « centre » de cette Autorité vis-à-vis des institutions municipales

¹⁰⁹ Les ingénieurs municipaux et « élus » des villages nous ont ainsi fait comprendre, à maintes reprises, qu'ils ne peuvent pas sanctionner les irrégularités de construction qu'ils constatent, quotidiennement, à l'intérieur de leur propre espace de juridiction, dès lors qu'en raison des zones C, ils ne peuvent concevoir - et donc offrir à leur population - de nouvelles zones de développement aptes à recevoir des constructions. Nous tenons là une explication des pratiques de « laisser-faire » municipales.

¹¹⁰ L'accord intérimaire israélo-palestinien de 1995 statue : « Après l'inauguration du Conseil [palestinien], l'administration civile israélienne devra être dissoute. » Cf. Chapitre I, article 1.

requérantes. En réalité, le « transfert des pouvoirs » orchestré par les accords d'Oslo a permis aux gouvernements israéliens successifs de ne plus gérer *directement* les populations civiles (ce qui constituait un coût, à la fois financier et humain), mais de continuer à les contrôler *indirectement*, par l'entremise d'une administration palestinienne qui leur est subordonnée jusque dans ses actes les plus routiniers. L'instauration de la CAC a donc eu pour effet de légitimer la violence israélienne ou, au moins, d'en transférer la responsabilité vers l'Autorité.

Si le système des autorisations préalables israéliennes limite largement les pouvoirs d'action des municipalités dans l'espace, la contrainte est aussi, pour elles, d'ordre temporel, la procédure d'obtention des permis de construire pouvant s'avérer longue. Tout d'abord, les réunions du comité technique de la CAC ne sont tenues qu'une fois par semaine et, les demandes de permis étant nombreuses, il est courant qu'une municipalité doive patienter plus d'un mois avant que son dossier ne soit examiné. Ensuite, en cas de divergence et si aucun compromis n'est trouvé à ce niveau décisionnel, le dossier est envoyé au comité politique qui ne statue sur les contentieux qu'une fois par mois ; la phase de gel du projet ne s'en trouve que rallongée. Enfin, la première étude du dossier municipal par le comité technique de la CAC ne débouche que rarement sur une fin de non-recevoir définitive. Dans la plupart des cas en effet, les responsables israéliens apportent une justification au refus de permis (par exemple, la construction est trop proche d'une route de contournement ou bien elle est située sur un terrain réquisitionné par l'Armée) et proposent au demandeur palestinien une modification du tracé, de la morphologie ou de l'emplacement du projet examiné. Par ailleurs, les responsables israéliens de la CAC exigent souvent du requérant qu'il fournisse des documents (photographies aériennes, cartes cadastrales, etc.) estimés manquants, mais qu'ils ne se sont pas donnés la peine de réclamer au départ. La fourniture, souvent coûteuse, de ces documents supplémentaires - et qui ne garantit en rien une issue favorable à la demande de permis - ajoute, en revanche, un délai à son obtention éventuelle et retarde d'autant la réalisation du projet considéré.

La longueur de la procédure d'approbation préalable, couplée à son coût, constitue donc une contrainte pour les activités d'urbanisme et de construction à l'échelle locale, puisque la « course d'obstacles », presque perdue d'avance, décourage certains « élus » municipaux de s'engager dans une politique de relance des infrastructures municipales et rend difficile les entreprises des autres. De plus, les autorités politiques locales doivent « faire avec » des pratiques israéliennes d'attribution des permis de construire qui se caractérisent, d'abord et avant tout, par leur arbitraire. Les demandes de permis concernant les zones C peuvent, en effet, être acceptées comme refusées par les Israéliens au fil d'une longue procédure, sans qu'aucune « logique » claire ne ressorte des décisions prises. Les « règles » israéliennes sont appliquées de manière fluctuante, presque au cas par cas ; elles varient d'une localité à l'autre, d'une période à l'autre, d'un projet à l'autre, sans être ni formelles ni « stabilisées ». Ainsi la primauté de l'arbitraire sur le droit crée-t-elle un sentiment d'incertitude, de peur diffuse, de déstabilisation permanente et d'incapacité d'anticipation chez les populations palestiniennes : la domination revêt ici une forte dimension psychologique.

Le déclenchement de la Seconde Intifada confirme la domination politique de l'Etat d'Israël sur les espaces de Cisjordanie et de la bande de Gaza, puisque *Tsahal* s'ajoute à l'Autorité palestinienne et aux autorités locales comme acteur de l'action et de la décision dans les anciennes zones A d'autonomie palestinienne. Pour autant, il ne s'agit ni d'un retour au *statu quo ante* de l'Occupation, ni d'un « balayage » total de l'ordre d'Oslo. En effet, la crise politique ne remet pas en cause le principe de l'attribution d'une souveraineté fonctionnelle à

une autorité palestinienne de pouvoir central. La réoccupation des villes (ou de quartiers de villes) de Cisjordanie et le contrôle des grands axes routiers de la bande de Gaza - de manière d'abord provisoire, puis durable -, ne vont pas de pair avec le retour à une gestion directe, par Israël, des populations palestiniennes ; il est vrai que cette solution serait coûteuse (financièrement, mais aussi en hommes) pour l'Etat hébreu. En revanche, ils s'accompagnent d'un processus d'autonomisation, *de facto*, du pouvoir local. Dans le contexte de violence actuel, les municipalités, mais aussi les ONG (le Croissant Rouge, par exemple, qui s'occupe des blessés) et les associations caritatives remplacent l'embryon d'Etat, trop affaibli pour pouvoir remplir son rôle de pourvoyeur de services, afin d'éviter la vacuité du pouvoir, comme elles l'ont fait auparavant, durant les années d'Occupation israélienne, en l'absence de tout pouvoir central. Est-ce à dire que le contexte de crise est profitable aux autorités politiques locales et aux institutions qu'elles portent ? Notre réponse à cette question est plus que nuancée.

D'une part, en effet, les municipalités demeurent étroitement limitées dans leurs possibilités d'action, malgré une ouverture de leurs prérogatives et un surcroît de légitimité, d'abord en raison de ressources financières très faibles au regard des besoins en augmentation vertigineuse, de la « panne » du système des permis de construire ensuite (la CAC n'est plus réunie), de la présence (plus ou moins intermittente) d'une Armée d'Occupation sur leur territoire de juridiction, enfin. Plus encore, la réoccupation des villes palestiniennes par les forces militaires de l'Etat d'Israël n'a pas conduit à une plus grande décentralisation des pouvoirs, mais plutôt à une déconnexion des espaces du « local » et du « national ». Cependant, et d'autre part, les municipalités (ré)apparaissent, à la faveur de la Seconde Intifada, comme des institutions clés dans la hiérarchie des pouvoirs politiques, gérant les situations d'urgence, que celles-ci concernent la protection de la sécurité personnelle, voire physique, des administrés contre les agressions militaires extérieures ou leur protection sociale. Dès lors, on peut se demander si, dans le cas d'une (ré)impulsion du processus de construction étatique, les rapports de pouvoir « centre »/« périphérie » ne tendront pas à se (re)constituer sur des bases plus favorables au renforcement de l'autonomie locale. Deux éléments entrent ici en ligne de compte : en premier lieu, l'Autorité palestinienne a expérimenté, durant les années d'Oslo, un processus d'apprentissage qui l'a progressivement amenée à composer avec les autorités locales dans les « anciennes » municipalités ; en second lieu, la formation des fonctionnaires et employés des « nouvelles » municipalités à la gestion urbaine devrait commencer à porter ses fruits et rendre ces dernières, *de facto*, plus autonomes vis-à-vis de l'aide technique de l'administration centrale.

Mais, dans tous les cas, les rapports « centre »/« périphérie » dépendront aussi des protagonistes de la relation de pouvoir (Yasser Arafat lui-même en fera-t-il partie ? ou ses proches ? des *leaders* des Jeunesses du Fatah ? des responsables du Hamas ? des représentants d'une coalition nationale ?) et de leur capacité à se poser comme acteurs légitimes aux yeux de la population, des donateurs internationaux et/ou - surtout ? - de l'Etat d'Israël (et des Etats-Unis).

ANNEXES

ANNEXE Palestine I

**LA CREATION DES MUNICIPALITES EN CISJORDANIE
DE LA DEUXIEME MOITIE DU XIXème SIECLE
A L'ETABLISSEMENT DE L'AUTORITE PALESTINIENNE (1994)**

| <i>Nom</i> | Date de création | Nombre d'habitants (en 1996) | Superficie (en km²) |
|-------------|-------------------------|---|---------------------------------------|
| Jérusalem | 1863 | 165 808 | 2 600 |
| Naplouse | 1869 | 97 532 | 26 500 |
| Bethléem | 1872 | 37 075 | 8 000 |
| Jénine | 1885 | 24 596 | 7 500 |
| Toulkarem | 1886 | 38 110 | 10 255 |
| Hébron | 1890 | 96 834 | 29 000 |
| Ramallah | 1908 | 26 257 | 11 090 |
| Beit Jala | 1912 | 13 547 | 5 000 |
| Al-Bireh | 1951 | 24 705 | 7 800 |
| Qalqilia | 1951 | 26 145 | 2 492 |
| Jéricho | 1952 | 15 512 | 22 000 |
| Salfit | 1955 | 8 052 | 3 200 |
| Toubas | 1955 | 13 412 | 2 324 |
| Yaabad | 1955 | 11 601 | 1 910 |
| Beit Sahour | 1956 | 12 418 | 2 500 |
| Anabta | 1958 | 9 325 | 1 705 |
| Deir Dibwan | 1958 | 5 233 | 2 400 |
| Arraba | 1962 | 8 186 | 4 000 |
| Birzeit | 1963 | 3 989 | 1 530 |
| Halhoul | 1964 | 12 926 | 6 000 |
| Silwan | 1964 | 7 001 | 1 190 |
| Bani Zeid | 1965 | 4 348 | 2 500 |
| Beitounia | 1965 | 4 251 | 2 810 |
| Doura | 1967 | 17 694 | 5 000 |
| Qabatiyya | 1967 | 14 740 | 2 441 |
| Yatta | 1971 | 27 365 | 6 000 |

Source : cf. ARIJ, 1997 (octobre), *The Status of the Environment in the West Bank*, Bethléem.

ANNEXE Palestine 1 bis

**« ANCIENNES » ET « NOUVELLES » MUNICIPALITES
DE LA PALESTINE D'OSLO**

| | <i>Districts</i> | Municipalités anciennes | Municipalités nouvelles | <i>Total</i> |
|--------------------------|------------------|------------------------------------|------------------------------------|--------------|
| <i>Cisjordanie</i> | Jérusalem | 26 | 61 | 87 |
| | Ramallah | 1 | 8 | 9 |
| | Jéricho | 7 | 8 | 15 |
| | Bethléem | 1 | 1 | 2 |
| | Hébron | 3 | 6 | 9 |
| | Naplouse | 4 | 9 | 13 |
| | Jénine | 1 | 8 | 9 |
| | Toulkarem | 4 | 6 | 10 |
| | Qalqilia | 2 | 6 | 8 |
| | Toubas | 1 | 4 | 5 |
| | Salfit | 1 | 0 | 1 |
| <i>Bande de Gaza</i> | | 1 | 5 | 6 |
| | | 5 | 11 | 16 |
| <i>Total</i> | | 31 | 72 | 103 |

Source : d'après des documents communiqués par le bureau d'expertise ARD.

ANNEXE Palestine 2

LES RESSOURCES FINANCIERES DES MUNICIPALITES PALESTINIENNES

TABLEAU DE SYNTHESE

| Type de ressources | Type de taxes | Mode de perception et montant |
|--|--|---|
| <u>1. Les ressources directes</u> | <ul style="list-style-type: none"> a. taxe à la consommation de l'eau et de l'électricité b. permis de construire c. taxe sur les commerces d. taxe d'entretien (jardin municipal, bibliothèque municipale, abattoir municipal, ordures ménagères, etc.) e. location des propriétés municipales | principe utilisateur/payeur ou droit d'entrée |
| <u>2. Les transferts de fonds gouvernementaux</u> | <ul style="list-style-type: none"> a. taxe sur les propriétés meubles et immeubles b. taxe sur l'essence, vignettes automobiles et contraventions routières c. patente sur les activités professionnelles | <ul style="list-style-type: none"> a. taxe foncière : 7% de la valeur estimée de la terre. 90% des recettes prélevées par le ministère des Finances doivent être reversées aux municipalités. b. Taxe reversée aux municipalités au prorata du nombre d'habitants et du montant collecté par district c. Dépend du type d'activité professionnelle (le plus cher : les joailliers) |
| <u>3. L'aide internationale</u> | <p>Programmes de soutien aux infrastructures municipales (<i>physical components</i>)</p> <p>Programmes d'aide à la réorganisation interne des municipalités (<i>capacity building</i>)</p> <p>Aides sectorielles (eau/électricité/déchets/tout-à-l'égout)</p> | <p>Transite la plupart du temps par le PECDAR ou un ministère palestinien</p> <p>Aide directe de type coopération décentralisée de ville à ville</p> |
| <u>4. Autres : ressources dites de « développement »</u> | <ul style="list-style-type: none"> a. Don b. Prêt bancaire | <ul style="list-style-type: none"> a. les montants varient énormément d'une localité à l'autre ; ils peuvent être très importants dans les conseils de village, proportionnellement aux ressources totales ; vrai notamment des villages ayant nombre de leurs concitoyens installés à l'étranger (Golfe, Etats-Unis, Amérique latine) b. de 1982 à 1993, Israël a interdit aux autorités politiques locales d'emprunter auprès des banques arabes. |

Source : d'après des informations que nous avons collectées.

ANNEXE Palestine 3

LES PROGRAMMES D'AIDE INTERNATIONALE A DESTINATION
DES MUNICIPALITES ET DES CONSEILS DE VILLAGES (1994-2000)

| Nom du programme | Organisme donateur | Date de mise en œuvre et durée | Budget | Localités cibles | Secteurs cibles | Populations cibles |
|------------------|--|--------------------------------|--------------------------|--|---|--|
| LRDP 1 | PNUD (fonds : Nations Unies) | 1994-1997 (3 ans) | 4 millions \$ | 15 villages autour de Jénine | Infrastructures de base et services sociaux | Habitants des villages sélectionnés Monde rural |
| MIDP 1 | Banque Mondiale | 1996-2000 (4 ans) | 40 millions \$ (crédit) | 5 municipalités : Hébron, Jénine, Naplouse, Gaza, Rafah | Infrastructures de base | Population des villes sélectionnées Monde urbain |
| MSP 1 | Commission Européenne | 1996-1999 (4 ans) | 13 millions euros | 7 municipalités : Gaza, Rafah, Khan Younis, Hébron, Naplouse, Ramallah, Jénine | Infrastructures de base | Population des villes sélectionnées Monde urbain |
| LRDP 2 | PNUD (fonds : Nations Unies, Arab Fund, Japon Pays-Bas) | 1997-1999 (2 ans) | 8 millions \$ | 67 villages : régions de Qalqilia, Yatta et vallée du Jourdain | Infrastructures de base et services sociaux | Habitants des villages sélectionnés Monde rural |
| CDP 1 | Banque Mondiale (IDA) | 1997-1999 (2 ans) | 7,1 millions \$ (crédit) | 250 villages et petites villes | Microprojets <i>Civil works</i> | Populations pauvres, au chômage Monde rural |

| | | | | | | |
|--------------------------|---|---------------------------|--|---|---|---|
| Bethléem 2000 | Banque Mondiale | 1998-2001 (3 ans) | 25 millions ¹¹¹ \$ (crédit) | 4 municipalités : Bethléem, Beit Sahour, Beit Jala, Al-Doha (100 000 habitants) | Accent sur les infrastructures touristiques Et Infrastructures de base | Population des villes sélectionnées Monde urbain |
| CDP 2 | Banque Mondiale (IDA) | 1999 - 2000 (2 ans) | 4,5 millions \$ | Camps de réfugiés et zones rurales pauvres | Micro-projets Emplois temporaires | Populations de réfugiés et populations marginalisées (femmes, enfants, jeunes) Monde rural <u>Camps de réfugiés</u> |
| LRDP 3 | PNUD (fonds de la Commission Européenne) | 1999 – 2003 (4 ans) | 21 millions euros (budget cumulatif depuis 1994 : 34) | 160 villages : Régions de Naplouse, Ramallah-ouest, Beit Jala et Dura | Infrastructures de base et services sociaux | Habitants des villages sélectionnés Monde rural |
| MIDP 2 | Banque Mondiale | 2000 – 2004 (4 ans) | 26 millions \$ (dont 7,5 de crédit IDA) | 6 municipalités : Jabaliyya, Khan Younis, Toulkarem, al- Ram, Jéricho, Tarqoumiyya | Accent sur le secteur routier | Population des villes sélectionnées Monde urbain |
| MSP 2 | Commission Européenne | démarrage 2000 | 12 millions d'euros Phase 1 et 2 : 25 millions euros | Nouvelles municipalités | Infrastructures de base | Population des villes sélectionnées Monde urbain |

¹¹¹ Dont 6 pour les célébrations du millénaire et 15 pour les infrastructures (13) et le patrimoine/culture (3), le reste étant soutien institutionnel et management. Cf. WORLD BANK, 1998 (28 août), *Project Appraisal Document for a Proposed Trust Fund Credit in an Amount of 25 million \$ Equivalent to the West Bank and Gaza for the Bethlehem 2000 Project*, Middle East and North Africa Region, Infrastructure Development Group, Report n° 18102 – GZ, Annexe 2, pp. 18-30.

| | | | | | | |
|-------------------------------|-----------------------|--|---------------------|--|--|---|
| MSP 3 | Commission Européenne | démarrage 1999-2000 | 20 millions d'euros | 22 municipalités de catégorie B | Infrastructures de base | Populations des villes Sélectionnées Monde urbain |
| CSP (inclus dans LRDP) | PNUD (fonds de USAID) | 2000 (octobre) - mars 2003 30 mois (Wye Plantation) | 5,2 millions \$ | 11 villages du sud du district de Bethléem | Infrastructures de base Services sociaux Emplois d'urgence | Populations les plus pauvres : Leur faire sentir effets du processus de paix Monde rural |

CDP *Community Development Project*
 CSP *Community Support Programme*
 LRDP *Local and Rural Development Programme*
 MIDP *Municipal Infrastructures Development Programme*
 MSP *Municipal Support Programme*

ANNEXE Palestine 4

**AMENAGEMENT URBAIN ET ZONAGE D'OSLO
PLURALITE DES INTERVENANTS**

Autorités compétentes pour délivrer des permis de construire

| Zones d'Oslo | A l'intérieur des frontières municipales | A l'extérieur des frontières municipales |
|---------------------|---|---|
| Zone A | municipalité | ministère du Gouvernement local |
| Zone B | municipalité | ministère du Gouvernement local |
| Zone C | commission mixte israélo-palestinienne | haut comité de planification israélien |

Autorités compétentes pour la réalisation des plans d'aménagement urbains

| Zones d'Oslo | A l'intérieur des frontières municipales | A l'extérieur des frontières municipales |
|---------------------|--|---|
| Zone A | Préparation par la municipalité ; approbation par la municipalité, puis par le ministère du Gouvernement local | / |
| Zone B | Préparation par la municipalité ; adoption par la commission mixte israélo-palestinienne | Préparation par le conseil de village et/ou le ministère du Gouvernement local ; adoption par le ministère du Gouvernement local |
| Zone C | Préparation par la municipalité ; adoption par le haut comité de planification israélien après avoir été discuté à la CAC | Préparation par le ministère du Gouvernement local ; adoption par le haut comité de planification israélien |

ANNEXE Liban 1

Les programmes internationaux à destination du « local » au Liban

Banque mondiale

État des prêts consentis par la Banque Mondiale au Liban

| N° de projet | Année et intitulé | IBRD | IDA | Montant annulé | Montant non distribué | montant attendu (en retard) | Somme réellement perçue |
|--------------|--|---------------|-------------|----------------|-----------------------|-----------------------------|-------------------------|
| P083514 | 2003 Réforme du cadastre (<i>supplément de prêt au projet P005340</i>) | 5.30 | 0.00 | 0.00 | 5.30 | 0.00 | 0.00 |
| P050529 | 2003 Patrimoine culturel et développement urbain (CHUD) | 31.50 | 0.00 | 0.00 | 31.50 | 0.50 | 0.00 |
| P074042 | 2002 Eaux et eaux usées Baalbek | 43.53 | 0.00 | 0.00 | 43.53 | 1.83 | 0.00 |
| P034038 | 2002 Projet de développement de transport urbain | 65.00 | 0.00 | 0.00 | 65.00 | 0.83 | 0.00 |
| P071113 | 2001 Projet de développement communautaire | 20.00 | 0.00 | 0.00 | 19.80 | 2.22 | 0.20 |
| P045174 | 2000 Éducation générale | 56.57 | 0.00 | 0.00 | 55.19 | 23.36 | 1.93 |
| P050544 | 2000 1er projet d'infrastructures municipales | 80.00 | 0.00 | 0.00 | 61.67 | 23.34 | 23.72 |
| P038687 | 1998 Éducation technique et spécialisée | 63.00 | 0.00 | 34.00 | 25.20 | 25.20 | 3.80 |
| P034037 | 1997 Développement agricole | 31.00 | 0.00 | 7.00 | 10.07 | 10.07 | 13.93 |
| P038674 | 1997 Route nationale | 42.00 | 0.00 | 0.00 | 18.87 | 18.87 | 23.13 |
| P034035 | 1996 Réhabilitation administrative | 20.00 | 0.00 | 0.00 | 0.77 | 0.77 | 0.17 |
| P005345 | 1995 Déchets solides et environnement | 55.00 | 0.00 | 30.00 | 16.74 | 16.74 | 8.26 |
| P034004 | 1995 Santé | 35.70 | 0.00 | 0.00 | 12.84 | 12.84 | 22.86 |
| P005344 | 1994 Irrigation | 57.20 | 0.00 | 0.00 | 8.54 | 8.54 | 48.69 |
| P005340 | 1994 Fiscalité et gestion des revenus | 19.90 | 0.00 | 0.00 | 1,63 | 1,63 | 18.27 |
| | Total | 625.70 | 0.00 | 71.00 | 345.15 | 146.24 | 164.96 |

Montant en million de \$ US au 31 juillet 2003
Beyrouth, n°2, p. 10 et site internet.

Sources : Banque Mondiale, 2003, *Lebanon Quaterly Update*,

USAID

Orientation budgétaire des aides octroyées par l'USAID au Liban

| Compte/année | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 |
|--|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Assistance au Développement | 600 | 600 | 500 | 500 |
| Fond Économique de Support | 34,923 | 35,000 | 32,000 | 32,000 |
| Total | 35,523 | 35,600 | 32,500 | 32,500 |
| 268-001 Développement économique | | | | |
| AD | 0 | 0 | 500 | 500 |
| FES | 22,964 | 23,000 | 20,000 | 20,000 |
| 268-002 Promotion de la démocratie et de la bonne gouvernance | | | | |
| FES | 5,481 | 7,000 | 7,000 | 7,000 |
| 268-005 Amélioration de l'environnement et déminage | | | | |
| AD | 600 | 600 | 0 | 0 |
| FES | 6,478 | 5,000 | 5,000 | 5,000 |

55% est dépensée en coopération bilatérale, 38% dans des actions de coopération multilatérale et 7% par l'intermédiaire d'ONG (26 associations « partenaires »).

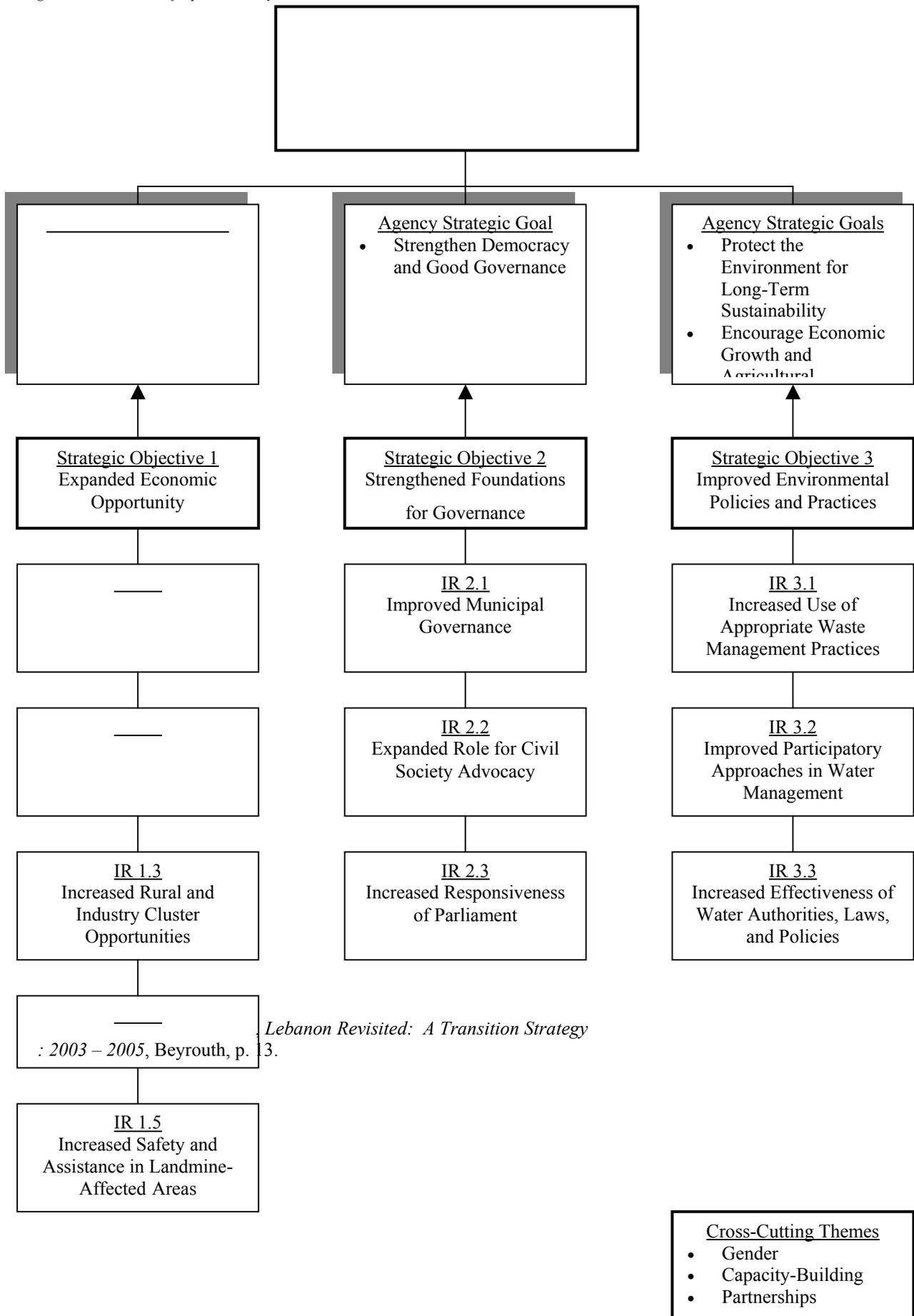
L'USAID de 1997 (date de son implantation au Liban) à 2002 a dépensé 60 millions \$US auquel il faut ajouter 20 millions \$US par an de 2000 à 2002 d'assistance au développement et 30 millions \$US provenant de USDA. Soit au total 150 millions \$US.

Son action s'est déployée au travers plus de 1300 projets répartis sur 430 « communautés » (Discours de l'Ambassadeur américain V. Battle le 31 octobre 2002, Beyrouth Lazariyyeh).

Synopsis stratégique du partenariat de l'USAID au Liban

| USAID Strategic Areas→ | Expand Economic Opportunities | Accelerate Economic Reform | Strengthen Foundations for Governance | Improve Environmental Policies and Practices | Promote Mine Awareness and Victims Assistance | Strengthen American Educational Institutions |
|--------------------------------------|---|--|---|--|---|--|
| USAID Strategic Partners↓ | | | | | | |
| Lebanese Government | Participate in industry and regional cluster programs | Prepare, enact and implement national policy reforms | Improve national policies and procedures | Set national policy, legal and regulatory frameworks | Set mine action priorities and coordinate programs | Promote sound enabling environment for AELs |
| Municipal Governments | Assist local implementation of integrated programs | Prepare, enact and implement local policy reforms | Improve local policies and procedures | Set local policy, legal and regulatory frameworks | Assist in priority setting and local implementation | Support local outreach and recruitment programs |
| NGOs | Organize local stakeholders; assist in program activities | Provide feedback on economic policy and WTO reforms | Coordinate regional rural cluster participation | Coordinate regional rural cluster participation | Coordinate local mine action responses | Coordinate local-level development assistance |
| Industry Groups | Lead industry cluster programs | Develop private sector positions | Promote municipal entrepreneurial activities | Adopt environmentally-sound technologies | Assist victims in income-generating activities | Support applied research and training activities |
| U.S. Educational Institutions (AELs) | Provide technical assistance and training | Conduct policy analyses and corporate training | Provide training and policy analysis support | Conduct policy analyses and sector assessments | Conduct social/economic surveys in mine areas | Gain accreditation; achieve excellence |
| Contractors | Coordinate integrated cluster growth strategies | Assist GOL in drafting policy and legal reforms | Administer governance improvement programs | Administer water and other environmental programs | Assist in demining activities | Collaborate on training and outreach programs |

Source : USAID, Août 2002, *Lebanon Revisited: A Transition Strategy : 2003 – 2005*, Beyrouth, p. 41.



Union Européenne

La Communauté Européenne a développé une coopération technique et financière avec le Liban depuis le 3 mai 1977, date de la signature de l'Accord de Coopération économique, technique et financière entre la Communauté Économique Européenne et le Liban. Quatre protocoles financiers ont été signés entre 1977 et 1992.

Les relations entre l'Union Européenne et le Liban sont entrées dans une nouvelle phase avec la signature de la Déclaration finale de la Conférence de Barcelone qui a eu lieu en novembre 1995. La déclaration a défini le cadre d'un Partenariat Euro-Méditerranéen entre les 15 États membres de l'Union Européenne et 12 Partenaires méditerranéens. Le Programme MEDA constitue le principal instrument financier du Partenariat Euro-Méditerranéen.

Depuis 1978, le Liban a bénéficié de 916 millions d'euros (€) de l'Union Européenne, répartis comme suit :

- **€ 417 millions en dons** (de la Commission Européenne dans le cadre des protocoles financiers, du Programme MEDA, principal instrument financier du Partenariat Euro-Méditerranéen, et d'autres lignes budgétaires thématiques).

- **€ 499 millions sous forme de prêts** (dont € 492 millions de la Banque Européenne d'Investissement/BEI)

Le Liban bénéficie également de programmes de coopération régionale notamment dans le cadre du Partenariat Euro-Méditerranéen.

I - Dons DE LA COMMISSION EUROPEENNE

A. € 171 millions en dons alloués dans le cadre des quatre protocoles financiers signés entre 1977 et 1992 et d'autres lignes budgétaires thématiques communautaires.

Reconstruction et réparation des dégâts de la guerre (environ € 65 millions)

Développement institutionnel (€ 2 millions)

Développement socio-économique (environ € 18 millions)

Renforcement de la participation de la société civile au développement du pays (environ € 26,5 millions)

Respect des droits de l'homme et du processus démocratique, promotion du rôle de la femme (environ € 4,8 millions)

Protection de l'environnement (environ € 4,7 millions)

Intensification des échanges avec le secteur privé européen (environ € 4,5 millions)

Aide d'urgence aux réfugiés et défavorisés (environ € 31,3 millions)

Appui à la région libérée au Liban-Sud (environ € 13,2 millions)

Recherche et développement technologique (environ € 950.000).

B. Partenariat Euro-Méditerranéen

Le Liban a reçu € 246 millions en dons dans le cadre du Programme MEDA, principal instrument financier du Partenariat Euro-Méditerranéen.

B.1. MEDA I

Des dons de € 166 millions ont été alloués au Liban en vertu de MEDA I (première phase du programme MEDA, 1996 -2001). Cette assistance financière a été établie selon les priorités suivantes:

Assistance à la Réhabilitation de l'Administration Libanaise - ARAL" : don de € 38 millions Programme de Planification de l'Investissement (Investment Planning Programme-IPP)" € 21 millions (le montant total alloué par l'UE est de € 25 millions dont € 4 millions sur les protocoles financiers UE/Liban).

Bonifications d'intérêt sur les projets d'investissement dans le secteur de l'environnement : € 21 millions sous forme de bonifications d'intérêts au prêt de la BEI dans le domaine de l'assainissement (Tripoli et la région côtière).

Programme de Modernisation Industrielle - PMI : € 11 millions
Facilité d'Ajustement Structurel - FAS" : € 50 millions Fonds de Développement Économique et Social - FDES : € 25 millions

B.2. MEDA II

Pour la période 2002 -2004, € 80 millions sous forme de dons du financement MEDA II (deuxième phase du programme MEDA, 2002 -2006) ont été alloués pour la mise en oeuvre de l'Accord d'Association UE/Liban. Les quatre priorités suivantes ont été identifiées par la Commission Européenne et le Gouvernement Libanais pour la période 2002 - 2004:

- Priorité 1** : Développement du secteur commercial/Mise en oeuvre de l'Accord d'Association (€ 45 millions)
- Priorité 2** : Programme intégré de développement rural pour alléger la pauvreté (€ 10 millions)
- Priorité 3** : Soutien à la protection de l'environnement (€ 22 millions)
- Priorité 4** : Programme TEMPUS de coopération dans l'enseignement supérieur (€ 3 millions).

B. 3. MEDA Régional

Les programmes MEDA Régional complètent et renforcent les programmes bilatéraux ; ils prévoient la mise en oeuvre d'activités dans chacun des trois domaines de la Déclaration de Barcelone, à savoir la dimension politique et de sécurité, la dimension économique et financière et la dimension sociale, culturelle et humaine. Ces activités sont financées par le Programme MEDA.

II. PRETS

A. Prêts de la Banque Européenne d'Investissement

La Banque Européenne d'Investissement (BEI), qui a été créée en 1958, en vue de financer les investissements nécessaires à la réalisation des objectifs de l'Union Européenne, à travers l'octroi de prêts, participe à l'exécution des politiques de coopération de l'UE avec les Partenaires méditerranéens.

La BEI a identifié comme secteurs prioritaires pour le Liban :

- l'infrastructure productive (électricité € 61 millions, eau, Port de Beyrouth € 81 millions, Aéroport International de Beyrouth € 90 millions, autoroute côtière du Nord € 20 millions)
- le secteur privé (hôtels € 30 millions et industrie € 30 millions)
- l'environnement (eaux usées et assainissement € 176 millions dont € 100 millions pour Tripoli).

Les opérations de la Banque Européenne d'Investissement sont effectuées sous forme de prêts aux meilleurs taux disponibles sur le marché international. De plus, la Commission Européenne subventionne les prêts de la BEI alloués à des projets dans l'environnement par des bonifications d'intérêt qui réduisent de 3 % le taux d'intérêt. Il convient également de noter que les ressources mises à disposition du secteur privé, sous forme de prêts à long terme et de facilités de capitaux à risques, vont aider à financer le développement des secteurs privé et financier au Liban. En 2002, la BEI compte poursuivre l'action effectuée notamment dans l'assainissement au Liban-Sud et à Beyrouth. www.bei.org

B. Prêts de la Commission Européenne

La Commission Européenne a accordé au Liban des prêts à des conditions favorables d'un montant de € 7 millions, pour la réhabilitation des écoles publiques primaires et secondaires, l'assistance aux travaux de reconstruction et l'assistance à l'Union Nationale pour le Crédit Coopératif.

L'EU présente ses prêts et dons en les sectorisant en 6 ensembles: voici les principaux :

Secteur développement économique

Par la conclusion d'un Accord d'Association, le Liban s'est engagé à placer son économie dans le cadre d'un marché compétitif. La priorité du Gouvernement est à présent d'arrimer son pays à une zone de libre-échange euro-méditerranéenne. Ce processus implique de procéder à des réformes en profondeur afin d'adapter le cadre législatif et institutionnel aux exigences d'un nouveau marché et de moderniser le secteur privé. La coopération entre l'Union Européenne et le Liban en matière de développement économique concerne la réforme économique, la réforme institutionnelle et le développement du secteur privé.

Les objectifs :

- La réforme économique : soutenir le processus de libéralisation et moderniser le cadre législatif du commerce.
- La réforme institutionnelle : pour une administration moderne, efficace, au service du public.
- Le développement du secteur privé : renforcer le secteur privé Favoriser un environnement propice à la concurrence et développer une culture de qualité de la production

Projets en cours et réalisations

FACILITE D'AJUSTEMENT STRUCTUREL (FAS) - BUDGET : € 50 .000.000

* Partenaire : Ministère des Finances.

ASSISTANCE A LA REHABILITATION DE L'ADMINISTRATION LIBANAISE (ARAL) - BUDGET : € 38 .000.000

* Partenaires : Ministère d'État pour la Réforme Administrative, agences et administrations centrales de l'État, municipalités. www.omsar.gov.lb

PROGRAMME DE PLANIFICATION DE L'INVESTISSEMENT (INVESTMENT PLANNING PROGRAMME - IPP) - BUDGET : € 25 .000.000

* Partenaires : Conseil du Développement et de la Reconstruction (CDR), ministères techniques, Haut Conseil pour la Privatisation. www.cdr.gov.lb

Projets régionaux

FACILITE CAPITAL RISQUE - BUDGET : € 100 .000.000

PROJET REGIONAL DE FORMATION DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES - BUDGET : €6 .000.000

Renforcer les connaissances et les compétences des administrations publiques méditerranéennes par des formations portant notamment sur le fonctionnement des institutions de l'UE, les cadres législatifs et réglementaires, et les techniques de négociations.

FEMISE (I&II) - BUDGET : € 6 .300.000

Réseau d'une centaine d'instituts de recherche économique et sociale. Six études en cours (Partenaires libanais : Facultés de Gestion et d'Économie de l'Université Saint Joseph, Institut de l'Économie Financière de l'Université Américaine de Beyrouth - AUB). www.femise.org

PROJET DE PROMOTION DES INSTRUMENTS ET MECANISMES RELATIFS AU MARCHÉ EUROMED - BUDGET : € 9 .900.000

Pour une meilleure connaissance et des échanges/formations entre administrations sur le marché unique (douanes, taxes, libre circulation des biens, des personnes et des capitaux, droits de propriété intellectuelle, règles d'origine et de concurrence).

EUMEDIS - BUDGET : € 65 .000.000

Créer un réseau de points focaux de la société méditerranéenne d'information, et financer l'interconnexion (via Internet) entre le réseau européen et les réseaux méditerranéens de recherche ainsi que des projets pilotes de la société d'information. Six actions régionales ont été retenues dont quatre impliquent le Liban :

* MEDINA (€2 .200.000) sur le tourisme culturel (Partenaire libanais : Ministère du Tourisme).

* STRABON (€2 .960.000) par la mise en place d'un système d'information sur le patrimoine culturel euro-méditerranéen (Partenaire libanais : Université St-Esprit Kaslik).

* SMITE (€1 .300.000) pour améliorer la compétitivité des PME sur la planification environnementale (Partenaire libanais : Association des Industriels Libanais).

* EUMEDCONNECT pour la mise en réseau de tous les centres de recherche de la région euro-méditerranéenne (Partenaire libanais : Conseil National de la Recherche Scientifique). www.europa.eu.int/ispo/eumedis

MEDSTAT - BUDGET : € 50 .000.000

Développer les systèmes d'information de la région et harmoniser les statistiques de l'Union Européenne établies par EUROSTAT (Office Statistique de la Commission Européenne) et celles de ses Partenaires Méditerranéens sur les thèmes suivants : commerce extérieur, environnement, transport, immigration, tourisme, comptabilité publique, économie non observée, secteurs sociaux, agriculture (Partenaire libanais : Administration Centrale de la Statistique). www.europa.eu.int/comm/eurostat

EURO-MED TRANSPORTS - BUDGET : € 20 .000.000

Définition d'un plan régional des transports, promotion de la coopération avec le secteur privé et mise en place d'outils d'évaluation des performances du secteur (Partenaire libanais : Direction générale des Transports terrestres et maritimes).

Secteur soutien aux réfugiés palestiniens

Des programmes de coopération avec des Organisations non gouvernementales et l'UNRWA (Nations Unies - Office de Secours et de Travaux pour les Réfugiés de la Palestine dans le Proche-Orient) sont mis en oeuvre pour améliorer les conditions économiques, sociales et sanitaires des réfugiés palestiniens dans les camps au Liban.

Ces programmes sont axés notamment sur l'amélioration des infrastructures, la formation professionnelle et l'allocation de micro-crédits.

RÉHABILITATION DES INFRASTRUCTURES SANITAIRES DANS HUIT CAMPS – BUDGET : €8 .750. 000

Partenaire : UNRWA.

AMÉLIORATION DES CONDITIONS SOCIALES ET ÉCONOMIQUES DES PALESTINIENS DES CAMPS ET DES RELATIONS ENTRE LIBANAIS ET PALESTINIENS, ET RENFORCEMENT DES CAPACITÉS DE GESTION DE LA LIGUE DES FEMMES PALESTINIENNES ARABES - BUDGET : € 1 .928. 000 Partenaire : Ricerca et Cooperazione-Italie.

RENFORCEMENT DES COMPÉTENCES PROFESSIONNELLES DES FEMMES PALESTINIENNES – BUDGET : € 360.198

Partenaires : Comité Catholique contre la Faim et pour le Développement-France/Association Najdeh-Liban.

PROGRAMME ÉDUCATIF ET PSYCHOSOCIAL POUR ENFANTS RÉFUGIÉS PALESTINIENS AU LIBAN - BUDGET : € 955.427

Partenaires : Enfants Réfugiés du Monde-France/Association Najdeh et Union Générale des Femmes Palestiniennes-Liban.

AIDE ALIMENTAIRE. Distribution de nourriture à 40.000 réfugiés palestiniens à travers l'UNRWA.

Parallèlement, l'Office d'Aide Humanitaire de la Commission Européenne (ECHO) fournit, depuis 1995 , une assistance humanitaire aux camps de réfugiés, qu'il considère comme une priorité. Les programmes d'ECHO sont engagés sur une période de six mois. Cinq projets sont en cours :

DISTRIBUTION DE KITS PROFESSIONNELS DANS LES CAMPS DE TYR ET SAIDA – BUDGET : € 545 . 000

(Partenaire : Première Urgence-France).

APPUI AUX CLINIQUES DU CROISSANT ROUGE PALESTINIEN AU LIBAN - BUDGET : € 380 . 000

(Partenaire: Croix Rouge Néerlandaise).

RENFORCEMENT ET AMÉLIORATION DES SERVICES D'URGENCE À L'HÔPITAL SAFAD DU CROISSANT ROUGE PALESTINIEN (CAMP DE BEDDAWI) - BUDGET : € 370 . 000

(Partenaire : Comitato Internazionale per lo Sviluppo dei Popoli (CISP)-Italie).

ASSISTANCE D'URGENCE AUX RÉFUGIÉS PALESTINIENS HANDICAPÉS AU LIBAN-SUD ET À BEYROUTH - BUDGET : € 460 . 000

(Partenaire : Movimiento por la Paz, el Desarme y la Libertad (MDPL)-Espagne).

RÉHABILITATION DES INFRASTRUCTURES DANS LES CAMPS NON ENREGISTRÉS ET LES CENTRES DE DÉPLACEMENT AU LIBAN - BUDGET : € 490 . 000

(Partenaire : World Vision-Allemagne). UNRWA : www.unrwa.org ECHO : www.europa.eu.int/comm/echo

Secteur démocratie et droits de l'Homme

Un des objectifs de la Politique Étrangère et de Sécurité Commune (PESC) de l'UE concerne le développement et la consolidation de la démocratie et de l'État de droit, et le respect des droits de l'Homme et des libertés fondamentales. C'est dans ce contexte que le programme Initiative Européenne pour la Démocratie et les Droits de l'Homme (IEDDH) a été établi en 2001, à la suite du Programme MEDA Démocratie lancé par le Parlement Européen en 1996. Ces programmes portent principalement sur l'adoption de mesures de promotion de la démocratie, de l'État de droit, des droits civils et socio-économiques, et de la protection des groupes vulnérables dans les différentes régions du monde. La coopération entre l'Union Européenne et le Liban dans ce domaine accorde aussi une importance à l'implication de la femme. La démocratie et le respect des droits de l'Homme représentent l'un des éléments essentiels de l'Accord d'Association UE/Liban (article 2).

Site Internet pour les informations sur la stratégie de l'Union Européenne et les appels à propositions : www.europa.eu.int/comm/europeaid/projects/eidhr

Projets en cours et réalisations

ACTION DE LA SOCIÉTÉ CIVILE EN FAVEUR DE LA DÉMOCRATIE ET DES DROITS DE L'HOMME - BUDGET : € 1.100.000

* Partenaires : Friedrich Ebert Stiftung/Fondation Joseph & Laure Moghaizel/Mouvement des Droits Humains/AJIAL/Ligue des Droits de la Femme Libanaise/LTUTC.

Projets régionaux

POUR UN JOURNALISME INDÉPENDANT - BUDGET : € 661.617

Partenaire : Fédération Internationale des Journalistes.

BONNE GOUVERNANCE DES ONG ET RÔLE DANS L'OPINION PUBLIQUE - BUNIAN II - BUDGET : € 632.500

Partenaires : Friedrich Naumann Stiftung/International Management and Training Institute (IMTI) –Liban.

RESEAU EURO-MEDITERRANÉEN DES INSTITUTS DE POLITIQUE ÉTRANGÈRE - BUDGET : € 2.500.000

Partenaire libanais : Lebanese Centre for Policy Studies.

PROGRAMME DE RENFORCEMENT DES ONG NATIONALES DANS LES PAYS DU SUD ET DE L'EST DE LA MÉDITERRANÉE - BUDGET : € 883.800

Partenaires : Fédération Internationale des Droits de l'Homme (FIDH)-France/Association Libanaise des Droits de l'Homme/Fondation pour les Droits de l'Homme et des Droits Humanitaires -Liban.

APPUI AUX SYNDICATS DANS LES PAYS ARABES - BUDGET : € 953.234

Partenaires : Confédération Internationale des Syndicats Libres-Belgique/Confédération Générale du Travail au Liban-CGTL.

PROJET RÉGIONAL DE JUSTICE ET D'AFFAIRES INTÉRIEURES - BUDGET : € 6.000.000

Programme régional de coopération dans le domaine de la justice, de la lutte contre la drogue, la criminalité organisée et le terrorisme, ainsi que la coopération sur les questions liées à l'intégration sociale des immigrés, la migration et la circulation des personnes.

Secteur de la protection de l'environnement

L'environnement constitue une des priorités de la coopération entre l'Union Européenne et le Liban parce qu'il revêt une dimension sociale, économique et a un impact sur la santé des populations. L'objectif dans ce domaine consiste d'une part à préserver les ressources naturelles et optimiser leur utilisation et d'autre part à réduire les pollutions industrielles tout comme celles liées aux déchets solides et eaux usées. Sur le plan économique également, l'environnement représente une des clés du développement du secteur touristique.

L'efficacité dans ce domaine dépend aussi de la responsabilité de chacun. À ce titre, les projets réservent une place importante à la sensibilisation de l'opinion publique en matière d'environnement et à la prise en considération des exigences environnementales dans les politiques locales et nationales.

Le Liban bénéficie du programme LIFE Pays-Tiers avec un budget actuel de € 1 .494. 680 pour des projets concernant la réduction des pollutions industrielles, la gestion de la côte et la protection des forêts. LIFE est l'instrument financier qui appuie la politique environnementale de l'Union Européenne. Une partie du budget LIFE est réservé au programme LIFE-Pays Tiers, qui finance des activités mises en oeuvre dans les pays tiers, dont les pays de la Méditerranée. www.europa.eu.int/comm/environment/med/life3rd.htm

Dans le cadre des projets régionaux, le Liban bénéficie également du Programme d'action prioritaire à court et moyen terme dans le domaine de l'environnement (SMAP). Trois projets sont en cours dans le cadre de la première phase (SMAP I) pour un montant total de € 2 .719. 947 dans les domaines du traitement des eaux usées et des déchets solides, du développement de l'écotourisme et de la formation des jeunes et des femmes.

Trois autres projets ont également été approuvés pour la deuxième phase (SMAP II). Ils concernent la préparation d'un schéma directeur pour la rivière Nahr el Kabir au Liban et en Syrie (€ 1 .629.725), la gestion des déchets solides dans les pays du Machrek et du Maghreb METAP (€ 5 .000.000) et l'amélioration de la qualité de l'air (€ 2 .020.745).

www.europa.eu.int/comm/environment/smap/home.htm

En parallèle à ces deux programmes, un projet de réhabilitation des services publics pour la protection de l'environnement urbain et côtier à Tyr (€ 750 .000) est pratiquement achevé.

Programme régional SMAP

DEVELOPPEMENT D'UN RESEAU MEDITERRANEEN SUR LA BIODIVERSITE-BUDGET : € 1 .117.800

Partenaires : World Wildlife Fund for Nature (WWF)/Association for Forest Development and Conservation - AFDC/Liban.

PROGRAMME REGIONAL DE GESTION DES DECHETS SOLIDES - BUDGET : € 902 .147

Partenaire : Conseil du Développement et de l'Environnement Libanais.

GESTION INTEGREE DE LA COTE DE JBEIL A LATTAKIE BUDGET : € 700 .000

Partenaires : Ministères Libanais et Syrien de l'Environnement/Envirotech.

Programme LIFE Pays-Tiers

LUTTE CONTRE LA DEGRADATION DES ZONES COTIERES AU LIBAN ET EN SYRIE - BUDGET : € 352 .000

Partenaires : CTM-ERS/RAC.

STRATEGIE ENVIRONNEMENTALE ET PLANIFICATION DE L'USAGE DES SOLS AU LIBAN - BUDGET : € 285 .600

Partenaire : Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD).

Programmes régionaux

RESEAU ELECTRIQUE DU POURTOUR MEDITERRANEEN - BUDGET : € 2 .100.000

Partenaire libanais : Ministère de l'Énergie et de l'Eau.

PLAN D'ACTION REGIONAL ENERGIE ET ENVIRONNEMENT URBAIN DANS LES PAYS MEDITERRANEENS

Beyrouth est impliquée pour l'organisation des transports urbains.

PROJET REGIONAL POUR LA GESTION LOCALE DE L'EAU - BUDGET : € 40 .000.000

Partenaire libanais : Ministère de l'Énergie et de l'Eau.

SEMIDE/EMWIS, SYSTEME EURO-MEDITERRANEEN D'INFORMATION SUR L'EAU - BUDGET : € 1 .100.000

Partenaire libanais : Ministère de l'Énergie et de l'Eau, Direction générale de l'Exploitation. www.emwis.org
www.semide.org

Secteur développement socio-économique

Le développement économique engagé par le Liban est accompagné dans le cadre de la coopération UE/Liban d'un développement social pour que la croissance puisse être équilibrée et bénéfique aux populations les plus défavorisées. Les projets sont axés sur les moyens d'améliorer les conditions économiques et sociales de ces populations à travers notamment des actions de formation et des micro-crédits qui permettent de développer des secteurs porteurs d'emplois, de favoriser les opportunités et de générer des revenus. A ce titre également, des actions pour le retour et la réintégration économique des déplacés dans leurs régions ont été menées par le passé.

Un des programmes majeurs dans ce domaine concerne la mise en place du Fonds de Développement Économique et Social (FDES) doté d'un budget de € 25 .000.000. L'instrument principal de cette structure est un fonds de micro-crédits pour financer des petites entreprises. L'autre composante concerne le développement communautaire qui permet de renforcer la société civile en favorisant les projets des organisations locales et des municipalités. L'équipe du FDES a été établie au sein du Conseil du Développement et de la Reconstruction (CDR).

DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE ET SOCIAL DES ZONES RURALES

Le développement économique et social des zones rurales du Liban-Sud représente un axe de développement à travers des programmes de formation, d'assistance technique agricole et d'allocation de micro-crédits. Les projets en cours s'élèvent à € 8 .695.234. Deux projets pour le Déménagement, nécessaire au développement de l'ancienne zone occupée, ont récemment été approuvés pour un montant total de €3 .180.000.

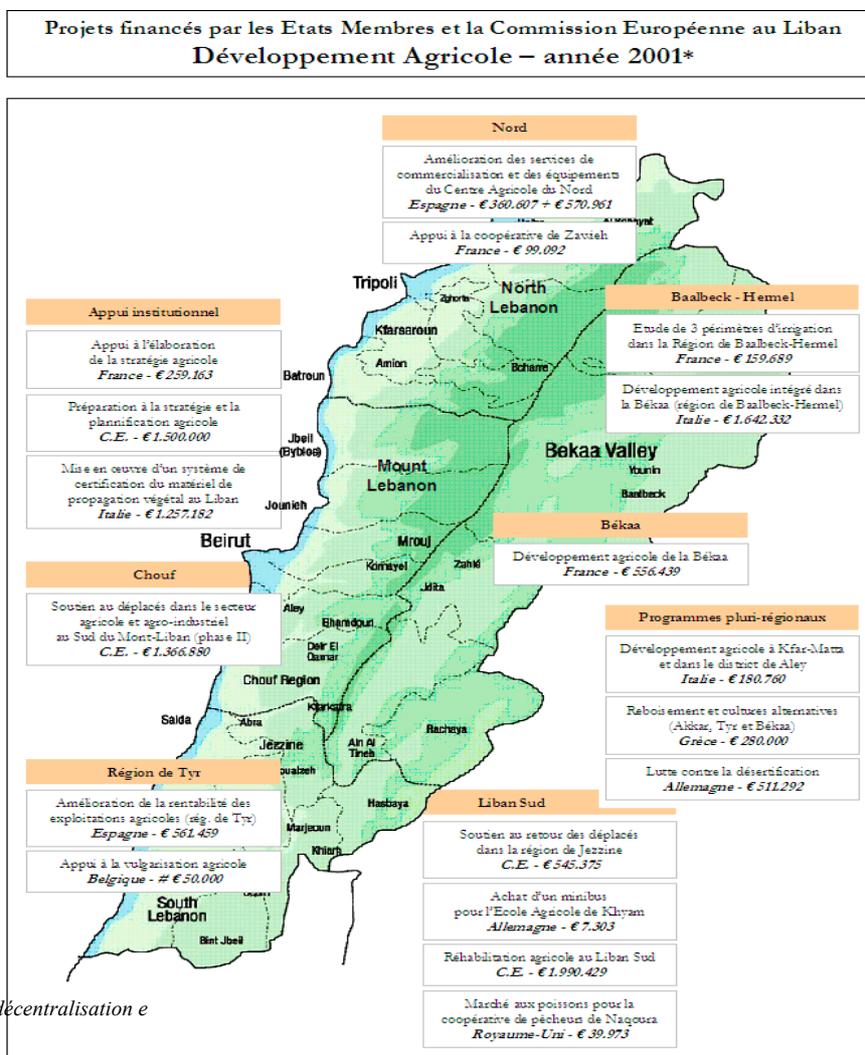
EDUCATION, ENSEIGNEMENT SUPERIEUR ET RECHERCHE

Dans le domaine de l'Éducation, deux projets sont en cours : la phase II de la reconstruction et réhabilitation des écoles publiques primaires et secondaires endommagées par la guerre, ainsi que des facilités résidentielles pour permettre à des filles défavorisées de suivre des formations (Budget total : € 16 .500.000). Pour l'Enseignement supérieur, le Liban va bénéficier du programme de coopération inter-universitaire TEMPUS (€3 .000.000) qui a été étendu aux pays riverains de la Méditerranée. En outre, neuf des quatorze projets du programme international INCO sont en cours dans la Recherche scientifique sur l'environnement et la santé (€5 .123.162).

SANTE

Dans le secteur de la Santé, la coopération vise à apporter des améliorations en matière de soins notamment maternels et infantiles et dans le domaine de la santé reproductive : construction d'un centre maternel et infantile à Tyr (€486 .764) ; construction et équipement d'une maternité et d'un centre de soins médicaux pour les mères à Marjeyoun (€499 .260) ; introduction des services de santé sexuelle et reproductive parmi les militaires et la population locale dans la Békaa et le Liban-Nord (€391 .742).

Secteur développement agricole



* Projets en cours en 2001 et approuvés en 2000/2001, sur base des données disponibles à ce jour.

Délégation de la Commission Européenne au Liban, Août 2002.

BIBLIOGRAPHIE INDICATIVE

Ouvrages généraux

BOLTANSKI Luc, THEVENOT Laurent, 1991, *De la justification. Les économies de la grandeur*, Paris : Gallimard.

CATUSSE Myriam, 1999, *L'entrée en politique des entrepreneurs au Maroc. Libéralisation économique et réforme de l'ordre politique*, Thèse de Doctorat, Institut d'Études Politiques d'Aix-en-Provence.

EICKELMAN Dale, 2002, *The Middle East and Central Asia. An Anthropological Approach*, Upper Saddle River, New Jersey : Prentice Hall.

FOUCAULT Michel, 1994, *Dits et écrits*, (vol. III et IV), Paris, Gallimard.

GARRIGOU Alain, 1992, *Le vote et la vertu, Comment les français sont devenus électeurs*, Paris : FNSP.

GEORGE Susan, SABELLI Fabrizio, 1994, *Crédits sans frontières*, Paris : la Découverte.

LUSSAULT Michel, 2000, "Actions", in LUSSAULT Michel, LEVY Jacques, (dir.), *Logiques de l'espace, esprit des lieux. Géographie à Cerisy*, Paris : Belin, p. 11-36.

Ouvrages sur pouvoir local, gouvernance, politiques publiques et gestion urbaine :

BEETHAM David, "Theorising Democracy and Local Government", in KING David, STOKER Gerry, *Rethinking Local Democracy*, Handmills : McMillan, 1996, p.28-49.

CLEAVER Frances, "Institutions, Agency and the Limitations of Participatory Approaches to Development", in COOKE B., KOTHARI Uma, (eds.), *Participation: The New Tyranny?*, London : Zed Books, 2001, p.36-55.

GAUDIN Jean-Pierre, 1998, "La gouvernance moderne, hier et aujourd'hui : quelques éclairages à partir des politiques publiques françaises", *Revue internationale des sciences sociales*, n° 155 (mars), p. 51-60.

KOTHARI Uma, "Power, Knowledge and Social Control in Participatory Development", in COOKE B., KOTHARI Uma, (eds.), *Participation: The New Tyranny?*, London : Zed Books, 2001, p.139-152.

MASSARDIER Gilles, 1996, *Expertise et aménagement du territoire. L'Etat savant*, Paris : L'Harmattan.

MERLIN Pierre, CHOAY Françoise, 1988, *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*, Paris : PUF.

NAQD, 2002, *Des Ordres urbains*, n° 16 (printemps/été), Alger.

PAPADOPOULOS Yannis, 1999, *Gouvernance, coordination et légitimité dans les politiques publiques*, Florence : European University Institute, Working paper, n° 99/20.

RAVENHILL John, 1993, "A second decade of adjustment : Greater complexity, greater uncertainty", in CALLAGHY T., RAVENHILL J., (ed.), *Hemmed in : Responses to Africa's Economic Decline*, New York : Columbia University Press, p. 18-53.

ROSENAU James N., 1992, "Governance, Order and Change in World Politics", in ROSENAU J. N., CZEMPIEL E. O., (ed.), *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge : Cambridge University Press, p. 1-6.

Ouvrages, articles et rapports d'expertise sur le pouvoir local et les villes en Palestine :

AL-MALKI Majdi, 1994, « Clans et partis politiques dans trois villages palestiniens », *Revue d'Etudes Palestiniennes*, n° 52 (été), p. 101-126.

BANQUE MONDIALE, 1993, *Developing the Occupied Territories : An Investment in Peace*, vol. 3, Washington D.C.

BANQUE MONDIALE, 1999, « Aid Coordination and Post-Conflict Reconstruction : the West Bank and Gaza Experience », *Précis*, Operations Evaluation Department (OED), n° 185 (printemps).

BANQUE MONDIALE, 1996 (7 mai), *West Bank and Gaza, Municipal Infrastructure Development Project*, Middle East and North Africa Region, Country Department II, Private Sector Development and Infrastructure Operations Department, Report N° 15400-WBGZ (+ annexes).

BUREAU CENTRAL PALESTINIEN DE LA STATISTIQUE (PCBS), 1999 (octobre) (a), *Local Community Survey - 1998. Executive Summary*, Ramallah.

BUREAU CENTRAL PALESTINIEN DE LA STATISTIQUE (PCBS), 1999 (octobre) (b), *Local Community Survey - 1998, Main Findings*, Ramallah.

BUREAU CENTRAL PALESTINIEN DE LA STATISTIQUE (PCBS), 1999 (octobre) (c), *Local Community Survey - 1998, Databases*, Ramallah.

BUREAU CENTRAL PALESTINIEN DE LA STATISTIQUE (PCBS)/ASSOCIATION PALESTINIENNE DES AUTORITES LOCALES (APLA), 2000, *Guide des gouvernements locaux* (en arabe), Ramallah.

COMMISSION EUROPEENNE, 1995 (mars), "Municipal Support Programme, Gaza and West Bank", Project Identification Report, Direction Générale I, Relations Economiques Extérieures, Annexe 1.

LEGRAIN Jean-François (dir.), 1999, « Les Palestines du quotidien. Les élections de l'autonomie, janvier 1996 », Beyrouth : *Les Cahiers du CERMOC*, n° 22.

LEGRAIN Jean-François, 1988, « Le pouvoir en Cisjordanie : un combat à quatre », *Bulletin du CEDEJ*, n°23 (1^{er} semestre), Le Caire, p. 149-182.

LEGRAIN Jean-François, 1996, "Autonomie palestinienne : la politique des néo-notables", *Revue du Monde Musulman et de la Méditerranée(REMMM)*, n° 81-82, (3/4), p. 153-206 ;

MINISTERE DU GOUVERNEMENT LOCAL, (non daté) (a), *Guide du ministère du Gouvernement local* (en arabe), département des relations publiques et de l'information.

MINISTERE DU GOUVERNEMENT LOCAL, (non daté) (b), *Final Report for the First Local Government Conference on Fiscal decentralization*, <http://www.worldbank.org/mdf/mdf2/papers/gov/palestine.pdf>

MUWATIN, 2001, « Les conseils de villages et les municipalités durant l'Intifada. Conditions générales et raisons de la faiblesse de leurs activités » (en arabe), *Parliamentary Horizons*, vol. 5, n 4, Ramallah, p. 6-7.

PALESTINE REPORT, 1995, *Draft Law on Local Government*, numéro special (3 novembre), Jérusalem, Jerusalem Media and Communication Center (JMCC).

PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR LE DEVELOPPEMENT (PNUD), 1993 (septembre), *Institutional Development of Municipalities in the West Bank and Gaza Strip*, Pal/93/007 (rapport de Tony Richards), OMT Associates.

PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR LE DEVELOPPEMENT (PNUD), 1994 (février), *Institutional Development of Municipalities in the West Bank and Gaza Strip*, Pal/93/007 (rapport de Tony Richards), Supplementary Report, OMT Associates.

ROY Sara, 1995, *The Gaza Strip. The Political Economy of De-Development*, Washington D. C. : Institute for Palestine Studies.

SIGNOLES Aude, 2002, « Régulation sociale et gestion des espaces municipaux en Palestine », *Naqd*, n° 16 (printemps/été), Alger, p. 103-119.

SIGNOLES Aude, (à paraître), « Qu'en est-il du pouvoir local en « conjoncture politique fluide » ? Le cas des municipalités palestiniennes durant l'Intifâdat al-Aqsâ », in BOTIVEAU B., SIGNOLES A., (dir.), "D'une Intifada à l'autre : les quotidiens en Palestine", *Egypte Monde Arabe*, CEDEJ, Bruxelles : Editions Complexes.

TAMARI Salim, 1989, « Dynamiques sociales et idéologies de résistance en Cisjordanie », chapitre 9, in MANSOUR C., (dir.), *Les Palestiniens de l'intérieur*, Paris : Les Livres de la Revue d'Etudes Palestiniennes, p. 175-190.

TAMARI Salim, 1989 (2ème éd.), « Israel's Search for a Native Pillar : the Village Leagues », in ARURI N., *Occupation : Israel Over Palestine*, Belmont : Association of Arab-American University Graduates, p.377-390.

UNITED STATES AGENCY FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT (USAID), 1994 (septembre), *Gaza Municipal Management Assessment*, Massachussetts : AbT Associates, 54 pages (et annexes).

Ouvrages, articles et rapports d'expertise sur le pouvoir local et les villes au Liban :

'Abd El-Ghani 'Imad, 2000, *Al-intikhabât al-baladîé fî trâblous* (les élections municipales à Tripoli), Tripoli : Jaroûss éditions.

BAHOUT Joseph, 1994, "Deux ans après les élections législatives de l'été 1992, où en est le parlementarisme libanais?", *Relations internationales et stratégiques*, n° 16, p.57-66.

BANQUE MONDIALE, 2003, *Project Appraisal Document*, Washington D.C., N° 24488-LE.

BANQUE MONDIALE, 2002 (a), *Appraisal Mission Report*, 30 juin – 22 juillet, Washington D.C., (+ annexes), rapport non public.

BANQUE MONDIALE, 2002 (b), *Lebanon Quarterly Update*, Beyrouth, 1er trimestre.

BANQUE MONDIALE, 2001, *Cultural Heritage and Development. A framework for action in the MENA*, Washington D.C. 102 p.

BANQUE MONDIALE, 1999, "Project Information Document", N° 8098, Washington D.C.

BEYHUM Nabil, 1990, *Espaces éclatés, espaces dominés : étude de la recomposition des espaces publics centraux de Beyrouth de 1975 à 1990*, Thèse non publiée, Université Lyon 2.

BIZRI-BAWAB Dalal, 1985, "Le Mouvement Ibad Al-Rahmân et ses prolongements à Tripoli", in CARRE O., DUPONT P., (dir.), *Radicalismes islamiques Iran, Liban, Turquie*, Vol. I, Paris : L'Harmattan, p. 159-213.

CHAOUL Melhem, 1998, "L'expérience des municipalités dans la Beqaa" (en arabe), in SALEM P., KRAYYEM H., ANTOUN R., (dir.), *op. cit.*

CONSEIL DU DEVELOPPEMENT ET DE LA RECONSTRUCTIONDR (CDR), 2001, *Rapport annuel*, Beyrouth : CDR.

DEWAILLY Bruno, 2002, "L'espace public vu par le prisme du pouvoir : quelques éléments de réflexion à partir d'un cas tripolitein", in DAVID Jean Claude, (dir.), *Les espaces publics dans le Monde Arabe*, Lyon : *Géocarrefour*, vol. 77, n° 3, p. 297-305.

DEWAILLY Bruno, OVAZZA Jean-Marc, 2004, "Le tourisme au Liban : quand l'action ne fait plus système", in, BERRIANE Mohamed, (dir.), *Articulation du tourisme international et du tourisme national dans les pays*

des rives sud et est de la Méditerranée, Paris : L'Harmattan ; Maroc : Presse Universitaire de Rabat, (à paraître), 36 p.

DOUENCE Jean-Claude, SCHEMEIL Yves, 1975, *Le rôle des municipalités libanaises en matière de développement*, Beyrouth : Université Saint-Joseph.

FAVIER Agnès (dir.), 2001, *Municipalités et Pouvoirs locaux au Liban*, Beyrouth : *Les Cahiers du CERMOC*, n° 24.

FAVIER Agnès, 2002, "Histoires de familles, patronage et clientèles dans l'espace politique local au Liban", texte présenté au Third Mediterranean Social and Political Research Meeting, *New Elected Local Authorities: Local Political Elite and their Social Position*, (workshop XI), 20-24 mars, 2002, Florence.

HARB Mona, ATALLAH Sami, 2003, *Municipal Management and Decentralization Lebanon*, World Bank report.

HARB Mona, 2001, "Urban Governance in Post-War Beirut: Resources, Negotiations, and Contestations in the Elyssar Project", in SHAMI S. (dir.), *Capital Cities: Ethnographies of Urban Governance in the Middle East*, Toronto : Toronto University Press, p.111-13.

HARB EL KAK Mona, 2001, "Pratiques comparées de participation à Ghbairé et Borj el Brajneh", in FAVIER A., (dir), *op. cit.*, p. 157-177.

HARB EL KAK Mona, 1996, *Politiques urbaines dans la banlieue-sud de Beyrouth*, Beyrouth : CERMOC, Collection des études urbaines.

HARIK Judith, 1994, *The Public and Social Services of the Lebanese Militias*, Oxford : Centre for Lebanese Studies, Papers on Lebanon, n°14.

KASPARIAN Robert, *et al.*, 1995, *La population déplacée par la guerre au Liban*, Paris : L'Harmattan.

LEENDERS Raynoud, 2001, "Public Means to Private Ends: State Building and Power in Post-War Lebanon", Contribution au colloque: *The Lebanese System: A Reassessment*, Beyrouth, 15-17 mai 2001, unpublished paper.

PICARD Elizabeth, 1997, "Le communautarisme politique et la question de la démocratie au Liban", *Revue Internationale de Politique Comparée*, vol. 4, n° 3, p.639-656.

PICARD Elizabeth, 1981, "Rôle et évolution du Front libanais dans la guerre civile", *Maghreb-Machrek*, n° 90, p. 15-23.

PNUD, 2001, *Linking Economic Growth with Balanced Regional Development*, Beyrouth.

RIJSEL Paul, 2001, "La municipalité de Tripoli : entre pouvoirs locaux et services de l'Etat", in FAVIER A., (dir.), *op. cit.*, p. 295-318.

RIVOAL Isabelle, 2001, "Baaqline, de l'Administration civile de la Montagne à la renaissance municipale", in FAVIER A., (dir), *op. cit.*, p. 319-338.

SALEM Paul., KRAYYEM Hassan, ANTOUN Randa, (dir.), 1998, *La réalité des municipalités au Liban : obstacles à la participation locale et au développement équilibré* (en arabe), Beyrouth, LCPS.

SEURAT Michel, 1985, "Le quartier de Bâb Tebbâné à Tripoli (liban) : étude d'une 'asabiyya urbaine", in CHARARA W., *et al.*, *Mouvements communautaires et espaces urbains au Machreq*, Beyrouth : Cermoc, p. 45-86,

SLEIMAN I, 1998, "L'expérience des municipalités à Beyrouth" (en arabe), In SALEM P., KRAYYEM Hassan, ANTOUN Randa, *op. cit.*

TABET Jad (dir.), 2001, *Portrait de ville de Beyrouth*, Paris : Institut français d'architecture.