



HAL
open science

Urbanisme, aménagement et gouvernance territoriale

Jihad Farah, Khaled Ghoch, Vicken Achkarian, Amanie Majed, Émilio Gemayel, Dima Raydan, Wassim Abdelsater, Bouchra Tohme

► **To cite this version:**

Jihad Farah, Khaled Ghoch, Vicken Achkarian, Amanie Majed, Émilio Gemayel, et al.. Urbanisme, aménagement et gouvernance territoriale. Atlas du Liban: Les nouveaux défis, pp.92-103, 2016. halshs-03165600

HAL Id: halshs-03165600

<https://shs.hal.science/halshs-03165600>

Submitted on 16 Mar 2021

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.

PARTIE 6

Urbanisme, aménagement et gouvernance territoriale

Durant la dernière décennie, le Liban a de nouveau fait face à des défis d'urbanisme et d'aménagement majeurs, mais dont la gouvernance est radicalement modifiée par rapport à la période antérieure. Ces changements se manifestent à trois niveaux. D'abord, l'État central a perdu son statut d'acteur principal, voire unique, tant sur le plan de la régulation que celui des opérations. Malgré le schéma directeur d'aménagement du territoire libanais, publié en 2004, les crises politiques continues depuis 2005 ont empêché l'État central de coordonner l'action et de guider les nouveaux acteurs qui entrent en scène. L'émergence de nouvelles échelles d'action et de gouvernance territoriales est le deuxième changement de taille qui bouleverse le paysage de l'aménagement au Liban. Le « retour » des municipalités, avec les élections municipales de 1998, a marqué un moment important dans la revitalisation de la vie politique locale. Face aux défis de la fourniture d'équipements, d'infrastructures et de services locaux, les municipalités improvisent des réponses avec plus ou moins de succès. Faire appel à des partenaires locaux, recourir à la coopération décentralisée, profiter du soutien d'organisations internationales ou encore de celui de structures d'accompagnement et d'assistance aux municipalités créées par des partis, sont quelques-uns des nombreux canaux qui permettent à des municipalités de mobiliser les ressources techniques et financières pour agir sur leurs territoires. La multiplication des unions municipales, notamment après 2005, atteste aussi de l'importance nouvelle de cette échelle de gouvernance et d'action autant aux yeux des municipalités qu'à ceux des bailleurs de fonds et des acteurs locaux. Ces changements d'échelle de gouvernance conduisent un troisième type de mutation qui concerne les outils et les pratiques d'urbanisme et d'aménagement. À travers la planification stratégique, les approches participatives ou le montage informel de projets « alternatifs » de reconstruction ou de fourniture de services et d'espaces verts et publics, les nouveaux acteurs de l'action territoriale expérimentent de nouvelles façons de faire sans se limiter aux outils réglementaires traditionnels de l'urbanisme au Liban. Reste que ce foisonnement d'acteurs, d'échelles et de projets est porteur d'un risque de complexité, de conflits et de contradictions, pouvant même mener, dans certains cas, à l'inertie.

L'aménagement par le haut : les actions de l'État central

Jihad Farah, Khaled Ghoch et Vicken Achkarian

La Direction générale de l'urbanisme (DGU) et le Conseil de développement et de reconstruction (CDR) ont longtemps été les seuls acteurs officiels de l'urbanisme et de l'aménagement au Liban. Toutefois, depuis une décennie, ces deux institutions font face à de lourds défis qu'elles peinent à gérer et elles doivent adapter leur mode de faire.

Vers une planification négociée

Les schémas directeurs sont historiquement le principal outil mobilisé pour aménager le territoire. Ils sont validés par un décret ministériel ou une décision du Conseil supérieur de l'urbanisme (CSU) rattaché à la DGU. La couverture du territoire par les schémas directeurs a toujours été limitée. En 2000, moins de 40% des zones urbanisées tombent dans les périmètres des 183 schémas directeurs de l'époque. Cependant on observe depuis cette date une croissance considérable du nombre de schémas directeurs. Fin 2014, on compte les 568 schémas directeurs, incluant 58% des zones urbanisées du pays.

Cette hausse va de pair avec un mécanisme d'approbation simplifié : depuis 1998, seulement 9% des schémas sont issus de décrets contre 85% avant cette date. Ces schémas sont de plus en plus des initiatives municipales et non de la DGU.

Cette évolution résulte de l'affirmation des municipalités dans le champ de l'urbanisme. En outre, les crises politiques à répétition depuis 2005 limitent de facto les opportunités de délivrance de décrets. Cela traduit aussi l'émergence de nouvelles pratiques de régulation. Dans le cas des schémas directeurs issus de décisions ou mis sous étude, le CSU conserve des prérogatives en cas de recours ou de dérogation. Cela ouvre

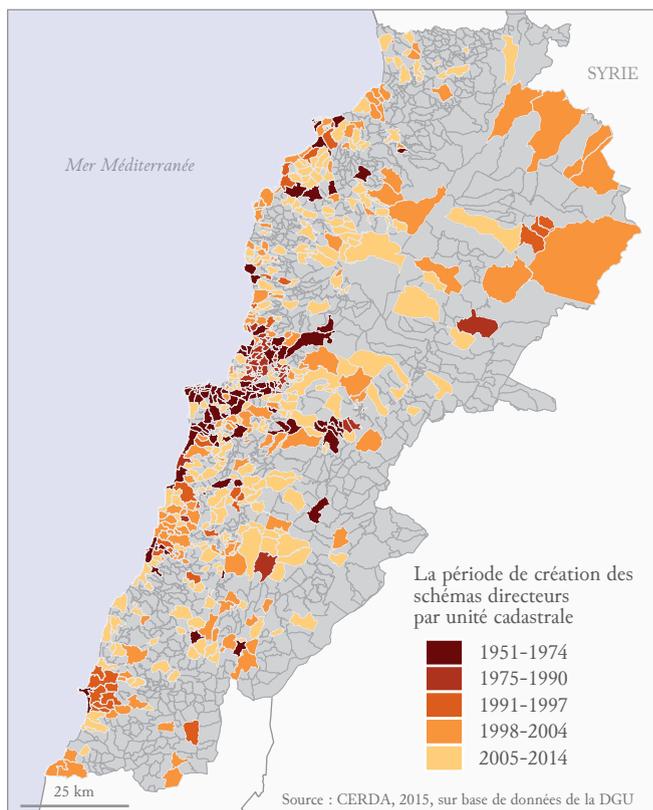


Figure VI-2 : Couverture géographique et évolution chronologique des schémas directeurs

Muhafazat	Type de schéma directeur	1951-1974	1975-1990	1991-1997	1998-2005	2006-2014
Beyrouth	Décret	13	0	0	0	0
	Décision	0	0	0	0	0
	Total	13	0	0	0	0
Bekaa	Décret	8	5	4	1	1
	Décision	0	1	0	15	21
	Total	8	6	4	16	22
Mont-Liban	Décret	48	23	11	9	8
	Décision	3	21	1	51	97
	Total	51	45	12	60	105
Nabatiyé	Décret	2	0	1	1	2
	Décision	0	0	0	9	14
	Total	2	0	1	10	16
Nord	Décret	11	0	4	6	2
	Décision	0	0	0	28	60
	Total	11	0	4	34	62
Sud	Décret	10	0	11	3	0
	Décision	0	0	0	24	33
	Total	10	0	11	27	33

Source : CERDA, 2015, sur base de données de la DGU

Figure VI-3 : Évolution de la répartition par décret et décision des schémas directeurs

des espaces de négociations et permet des arrangements qui considèrent la complexité des acteurs et des intérêts. En atteste le grand nombre de modifications des schémas directeurs

(environ trois modifications par schéma directeur). Ainsi, la DGU passe progressivement du rôle de producteur technique et réglementaire de plans à un rôle de négociateur.

L'État en retrait dans l'aménagement du territoire

Le CDR est l'institution centrale de l'aménagement du territoire par l'État. Il a été le chef d'orchestre du chantier de reconstruction de l'après-guerre. Il a piloté le schéma directeur d'aménagement du territoire libanais (SDATL), principal outil stratégique visant à orienter l'action ministérielle et municipale en vue d'un développement harmonisé du territoire, approuvé officiellement en 2009. Toutefois, depuis sa publication, de profonds bouleversements ont secoué le pays et rendu caduques nombre des orientations de ce document. De plus, les gouvernements fragiles et divisés issus des crises politiques qui secouent le pays depuis 2005, ne disposent guère de capacité d'initiative et de coordination. Le CDR doit faire face à des remises en question récurrentes de ses projets. Les destructions de la guerre de 2006 contre Israël et le flux considérable de réfugiés syriens depuis 2011 bouleversent les priorités de dépenses, de nouveau concentrées sur la reconstruction et la gestion de l'urgence aux dépens des investissements de long terme.

Toutefois, le CDR reste incontournable en raison de ses capacités techniques, de son rattachement à la Présidence du Conseil des ministres et des liens noués depuis 25 ans avec les principaux bailleurs internationaux. Les grands projets financés sur des fonds internationaux passent ainsi par le CDR. L'action territoriale pilotée par cette institution porte principalement sur la fourniture d'infrastructures et d'équipements, et reste

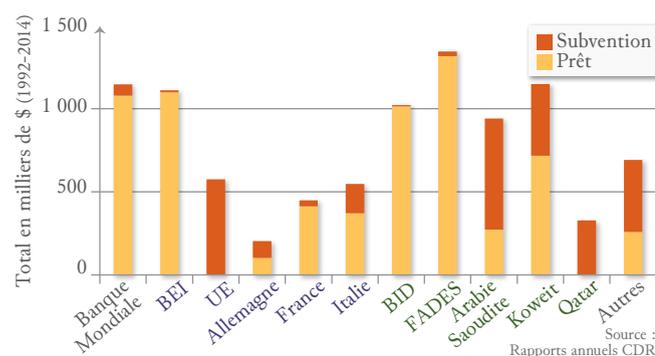


Figure VI-4 : Principaux bailleurs par dons et crédits des projets du CDR

fortement dépendante de fonds étrangers sous forme de subventions ou de crédits. Plus de neuf milliards de dollars de subventions et crédits ont été attribués par des bailleurs de fonds à ses projets depuis 1992, mais les investissements ne représentent plus que deux milliards de dollars entre 2006 et 2013.

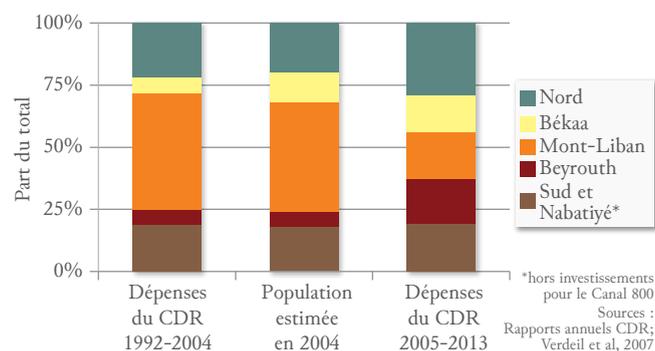


Figure VI-5 : Évolution des équilibres de dépenses du CDR par mohafazat entre 2004 et 2013

La répartition régionale des investissements du CDR depuis 2006 évolue. Dans la période précédente les investissements se concentraient principalement dans la zone centrale du pays et reflétaient la structure démographique mais aussi la politique de reconstruction des années 1990 qui privilégiaient l'agglomération capitale. Depuis 2006, les investissements s'équilibrent entre les régions, ce qui témoigne du poids politique croissant des décideurs régionaux.

Reconstructions : des nouvelles approches

Jihad Farah et Amanie Majed

La guerre de 2006 contre Israël et les combats de Nahr al-Bared en 2007 contre le groupe radical islamiste Fatah al-Islam ont causé d'importants dégâts. Les reconstructions diffèrent de la reconstruction d'après la guerre civile. Elles témoignent de nouveaux rapports de force inégaux qui expliquent l'évolution contrastée de ces chantiers.

Ces projets se démarquent de la reconstruction des années 1990 par l'implication de nouveaux acteurs et par le retrait de l'État central dont se défient les habitants. Ceux de la banlieue sud déplorent les positions de la majorité gouvernementale lors de la guerre de 2006 et craignent un scénario à la SOLIDERE. Ceux de Nahr al-Bared doutent de sa volonté de reconstruire le camp. Dans ce contexte, d'autres acteurs occupent le devant de la scène.

Au centre de la reconstruction de la banlieue sud se trouve le parti Hezbollah, ou plus précisément Waad l'organe créé à cet effet. Ni société privée ni établissement public de reconstruction, seules entités habilitées dans les lois libanaises à assurer la reconstruction d'un secteur, Waad réussit néanmoins à convaincre un nombre considérable d'ayants droit de lui déléguer la reconstruction de leurs bâtiments. En plus de cette action focalisée sur la propriété privée, Waad coopère

avec les municipalités et l'union municipale de la banlieue sud, contrôlées par le parti, pour aménager l'espace public. Cet organisme reçoit le soutien de milliers de bénévoles et de centaines d'ingénieurs et d'architectes ainsi que d'autres organismes affiliés au parti, spécialisés de longue date dans les questions de travaux publics. Waad gère l'argent des indemnités versées par le gouvernement aux ayants droit, auquel s'ajoutent des capitaux assurés par le parti et ses soutiens politiques, soit un total estimé à 400 millions de dollars. Le Hezbollah favorise la rapidité de la reconstruction de la banlieue sud, un de ses principaux bastions. Waad réussit l'exploit de reconstruire 270 bâtiments, soit 4 700 unités résidentielles et commerciales, en cinq ans. Toutefois, des critiques portent sur deux questions : la participation marginale de la population au processus et l'occasion perdue d'agir sur une banlieue très dense au tissu anarchique, en conséquence du choix de reconstruire à l'identique.

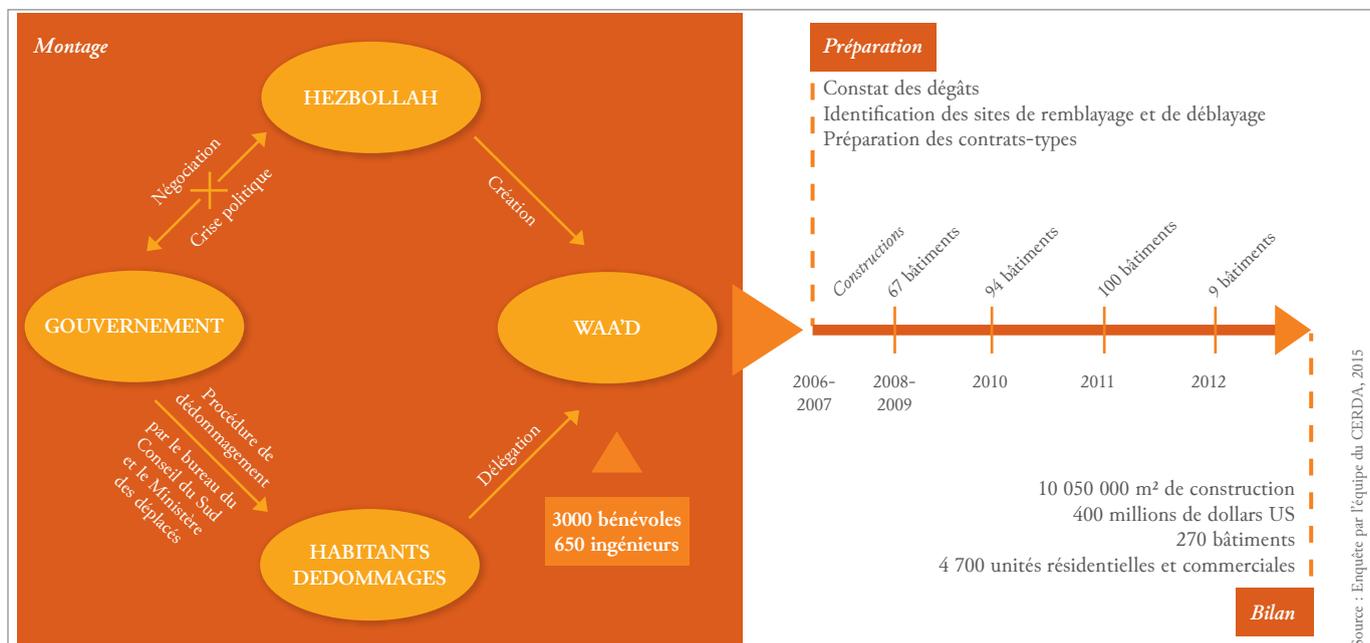
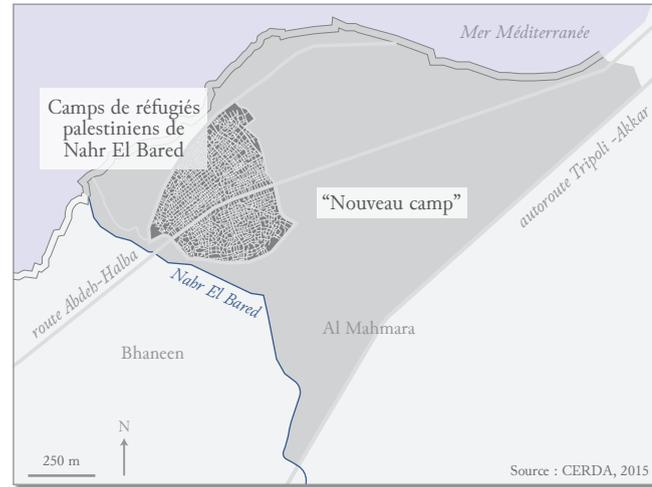


Figure VI-6 : Montage du projet Waad

À Nahr al-Bared, un comité local, composé d'habitants déplacés du camp, de volontaires et de spécialistes venus les assister, propose une alternative au projet gouvernemental. Élaboré par un grand bureau d'études libanais sans concertation avec les habitants, ce dernier est totalement déconnecté de la géographie et de l'histoire du camp avant la destruction. Le comité parvient à faire adopter son projet grâce au soutien de l'UNRWA, l'agence des Nations Unies en charge de l'assistance aux Palestiniens. Il obtient également l'appui de la population grâce à son approche participative. Le bombardement par l'armée libanaise des combattants retranchés dans les bâtiments a totalement détruit le camp. Près de 30 000 habitants ont évacué les lieux. Or, le camp étant officiellement une entité extraterritoriale, ses bâtiments n'étaient pas cartographiés et leur occupation n'était pas enregistrée. Le comité s'engage dans une opération de reconstitution de ce qui existait sur la base d'entretiens avec les milliers de familles déplacées. Il développe un modèle permettant de reconnaître des « droits » aux familles en fonction de leur situation avant le conflit, qui fondent la proposition d'aménagement. Les familles sont impliquées dans le dessin de leurs appartements comme dans l'aménagement de leur bâtiment et leur quartier. Malgré de difficiles négociations avec l'armée et la DGU sur des questions sécuritaires et réglementaires, l'appui des bailleurs de fonds lors de la Conférence de Vienne (2008) assure à l'UNRWA les

Figure VI-7 : Localisation du camp de Nabr al-Bared



fonds pour commencer le processus de construction. Toutefois, suite au retrait des promesses des bailleurs de fonds, le projet est aujourd'hui bloqué après la construction d'une trentaine de bâtiments.

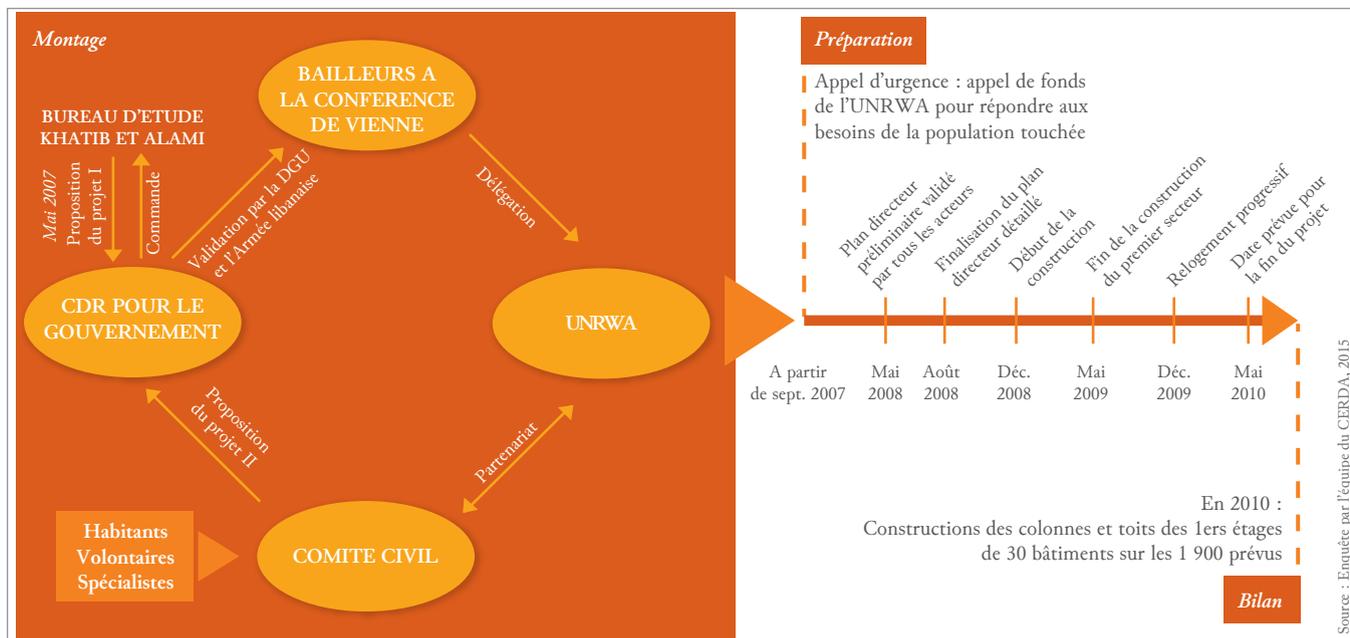


Figure VI-8 : Montage du projet Nabr al-Bared

Les municipalités, de nouveaux acteurs du développement local

Jibad Farah et Émilio Gemayel

Depuis 1998, année des élections municipales après 33 ans d'arrêt, les municipalités se sont imposées comme acteurs essentiels du développement local malgré les pesantes restrictions administratives et financières imposées par l'État central. Nombre de municipalités trouvent des moyens de contourner ces entraves et améliorent le cadre de vie et l'accès aux services de leurs populations.

Les 1 113 municipalités libanaises diffèrent fortement en termes de taille, de moyens et de dynamisme. Rappelons que les chiffres officiels de population renvoient à l'état-civil, qui ne correspond pas à la population résidente. Nous ne disposons pas d'estimations alternatives récentes et fiables. Un premier ensemble regroupe les municipalités densément peuplées ou gagnant de la population. C'est le cas des grandes villes et leurs périphéries qui sont suffisamment dotées ou peuvent s'appuyer sur la dynamique d'urbanisation pour générer des ressources pour agir. Toutefois, elles doivent faire face à des défis sociaux, économiques et territoriaux considérables. Le second ensemble concerne les municipalités de localités de petite taille ou perdant de la population, notamment dans les zones périphériques ou montagneuses du pays. Selon le LCPS, 43% des municipalités comprennent moins de 2 000 personnes inscrites dans leurs registres. Ces municipalités manquent de ressources et donc

de moyens d'action. Malgré ces contraintes, le recours à des réseaux d'acteurs, à des interventions incrémentales et des expérimentations, améliore le cadre de vie et les services de nombreuses municipalités à leurs populations.

La municipalité est l'unique échelon territorial décentralisé au Liban. Elle détient le pouvoir local et échappe partiellement au contrôle des grands acteurs politiques communautaires. L'ancrage local permet un appui sur des réseaux d'acteurs ou de dégager des soutiens financiers complémentaires. Mais l'affiliation à des leaders ou partis politiques reste souvent nécessaire pour bénéficier des ressources de ces partis et des ministères qu'ils contrôlent au sein de l'État central. Parfois, des coopérations transcendant les barrières communautaires s'établissent pour réaliser des projets.

Chiyah : des espaces verts et publics dans une banlieue dense

Chiyah se trouve dans la banlieue sud-est de Beyrouth, une des aires les plus denses de la capitale. En 1998, elle porte toujours les lourds stigmates de la guerre civile : sur la ligne de démarcation, de nombreux bâtiments sont encore en ruine. La nouvelle équipe municipale mise sur un changement en profondeur de l'image de la localité, par l'aménagement d'espaces publics et verts. Le maire, un industriel et notable local, réussit à bâtir un réseau de soutiens comprenant clans familiaux, paroisses, associations de commerçants et associations de jeunesse locales. Sa stratégie comporte trois éléments. Une décision municipale autorise l'exploitation temporaire par la municipalité de toute parcelle non-construite en jardins, espaces verts et terrains de jeux. La municipalité aménage également quelques jardins et espaces verts ainsi qu'un centre communautaire. Enfin, elle encourage les autres acteurs du réseau à investir dans des espaces et services complémentaires (jardins, de terrains de sport, de jeux d'enfants et de cafés) et à participer à l'animation des espaces municipaux.



Figure VI-9 : Création d'espaces verts et publics à Chiyah

Ghobeiri : fournir des services aux quartiers informels

Ghobeiri est une des principales municipalités gagnées par le Hezbollah en 1998, dont il veut faire une vitrine de son action municipale. Plus de la moitié du territoire municipal se trouve dans le périmètre du projet ELYSSAR, qui vise, sous l'égide de l'État, la reconstruction de la banlieue sud-ouest comprenant un grand nombre de quartiers informels. Le gel du projet, suite à des blocages politiques en 1997, fait tomber dans les faits la responsabilité de ces quartiers sur la municipalité. Bien qu'elle ne puisse en principe pas intervenir dans une zone informelle, elle réalise un réseau pluvial, des forages de puits et la distribution locale d'eau potable, une digue de protection pour un quartier informel construit sur la côte, un projet pilote de tri des déchets, l'organisation des étalages d'un marché informel... Dans ces actions présentées comme urgentes et temporaires, la municipalité s'appuie sur la nébuleuse des associations du parti mais aussi sur le soutien d'agences de développement internationales.

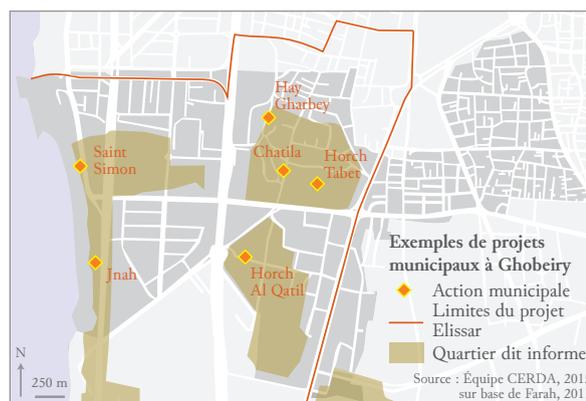
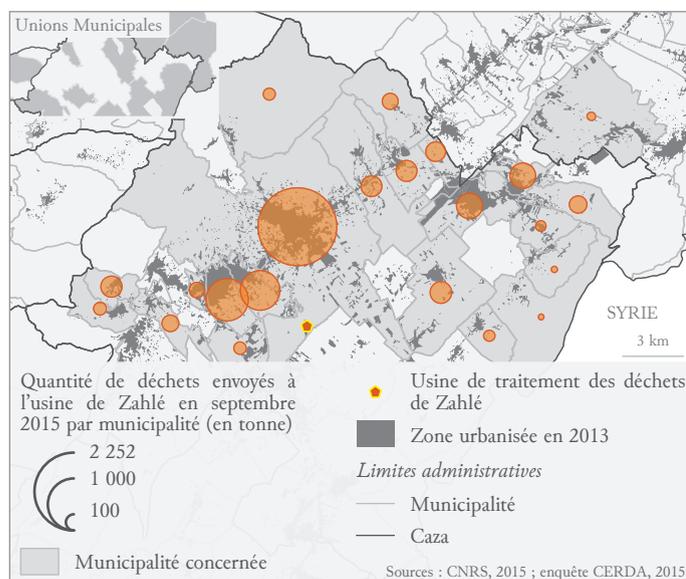


Figure VI-10 : Interventions municipales dans les quartiers informels à Ghobeiri

Zahlé : une station municipale de traitement de déchets

À Zahlé, à la différence d'autres zones, dans la Bekaa, les déchets sont restés une affaire municipale. Jusqu'en 2005, les municipalités rassemblaient leurs déchets dans des décharges en plein air ou les enfouissaient. À cette date, la municipalité de Zahlé construit une station municipale de traitement de déchets répondant aux normes environnementales, une première au Liban. Aujourd'hui cette unité dessert 23 localités dans la Bekaa centrale, à cheval sur plusieurs unions municipales et cazas (Zahlé et Baalbek), et comprenant des populations de communautés différentes. Une tarification relativement modeste, les services de la station et la revente de matériaux recyclés et de compost permettent de couvrir le fonctionnement sous-traité à une entreprise et même d'assurer une marge bénéficiaire.

Figure VI-11 : Localités desservies et tonnages par la station de Zahlé



Dhour Choueir : une alimentation électrique continue et moins chère

Nombreuses sont les municipalités qui tentent de contrôler les nuisances des générateurs commerciaux. En 2010, la municipalité de Dhour Choueir (Haut Metn) va encore plus loin en choisissant de produire et de distribuer elle-même de l'électricité. Cela lui permet de fournir une couverture électrique

continue, notamment pour l'éclairage public, et de diminuer la facture électrique des ménages de près de 30%. Le soutien de notables locaux contribuant au financement de l'investissement est essentiel dans le montage de cette opération.

Les unions municipales : L'affirmation d'un échelon territorial

Jihad Farah, Emilio Gemayel et Dima Raydan

Les unions municipales représentent aujourd'hui une nouvelle échelle d'action et de gouvernance. Elles mobilisent à la fois des acteurs locaux soucieux d'un développement local plus efficient et des partis politiques communautaires qui cherchent à consolider leur contrôle territorial. Elles expérimentent aussi de nouveaux outils visant à renforcer la capacité de planification et de décision, comme les observatoires urbains et la planification stratégique.

Les premières unions municipales apparaissent pendant la guerre avec la loi de 1977 qui autorise leur création. Toutefois, ce n'est qu'après le retour des élections municipales en 1998 qu'on assiste à un regain d'intérêt pour les unions, dont le total se monte en 2016 à 53 contre 13 en 1990. Le premier facteur de cette croissance est la recherche d'une capacité d'action territoriale plus efficace en s'appuyant sur les économies d'échelle et l'augmentation conséquente des moyens. Le second est l'intérêt et le soutien qu'affichent les bailleurs de fonds et les acteurs de la coopération décentralisée pour ces dispositifs de coopération. Le troisième est l'investissement des principaux partis politiques dans les questions municipales à travers la création de départements spécialisés. Ces derniers assurent aux municipalités affiliées aux partis des formations, de l'assistance technique, des réseaux d'échange de pratiques. Dans le climat de crise politique qui plombe l'action de l'État central depuis 2005, les unions municipales sont pour ces partis de nouveaux espaces politiques et administratifs à conquérir, car leur périmètre épouse souvent les contours de micro-territoires communautaires. Leur espace est aussi celui de l'expérimentation de nouveaux outils de planification et de gestion du territoire, dont témoignent la création d'observatoires urbains et le recours accru à la planification stratégique régionale.

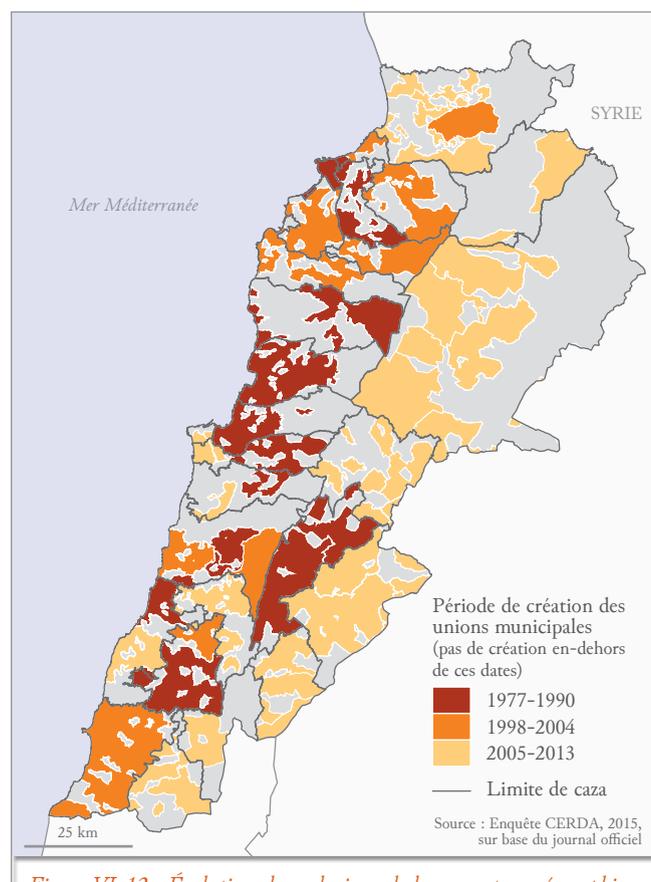


Figure VI-12 : Évolution chronologique de la couverture géographique du territoire par les unions municipales

L'Observatoire de l'Environnement et de Développement de Tripoli (TEDO)

Le TEDO est créé en 2000, dans le cadre d'un projet de coopération européenne, par l'union des municipalités Al-Fayhaa autour de Tripoli. Il a pour objectif d'améliorer la prise de décision et la gestion urbaine en assurant un flux continu de données quantifiées. Bien qu'il se centre principalement sur les questions environnementales, l'observatoire s'élargit aux questions de développement de l'agglomération. TEDO mise sur la diffusion et le partage des données avec les principales

administrations et acteurs économiques et sociaux de la ville. L'efficacité de TEDO est moins dans la qualité de l'information et son appropriation par les acteurs que dans sa capacité à instiguer et consolider une dynamique de réflexion collective sur la ville et ses problèmes. De fait, cette expérience constitue le premier pas du processus de planification stratégique dit *City Development Strategy* dans lequel s'engage l'union dès 2008.

La planification stratégique : aménagement et construction territoriale

Depuis 2008 on compte une dizaine de plans stratégiques territoriaux/urbains achevés ou sous étude. Si certains plans sont portés par des municipalités (par ex. Saïda) ou répondent à une commande du CDR (par ex. Akkar), les unions municipales sont les principaux commanditaires de cette montée de la planification stratégique. Les bailleurs de fonds et les organisations internationales sont présents dans pratiquement tous les processus d'élaboration de plans stratégiques. Ces derniers reçoivent diverses appellations et mobilisent des méthodologies différentes. Toutefois, ils convergent dans la recherche d'une articulation entre la stabilisation d'une vision du futur économique, social et environnemental de la région concernée, l'identification d'actions et de projets prioritaires et de long terme et le développement d'un réseau d'acteurs qui puisse porter le plan stratégique sur la durée. Le plan stratégique n'est donc pas tant un outil d'aménagement qu'une occasion de consolider des modes de gouvernances et faire reconnaître des territoires émergents. L'expérience est encore récente. Si certains plans stratégiques voient déjà certaines matérialisations comme dans le cas de Jezzine, la majorité est encore sous étude ou bloquée pour des raisons politiques ou de financement.

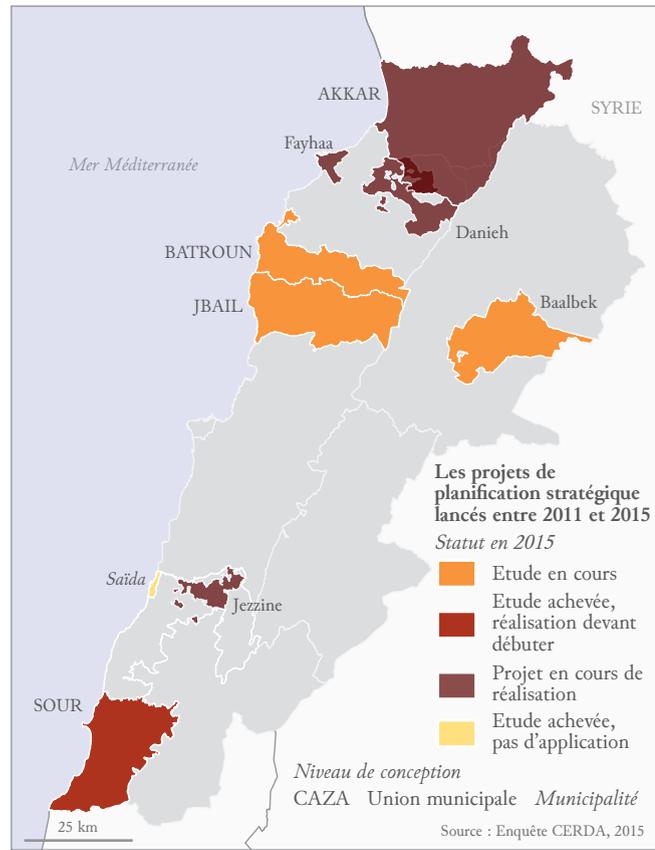
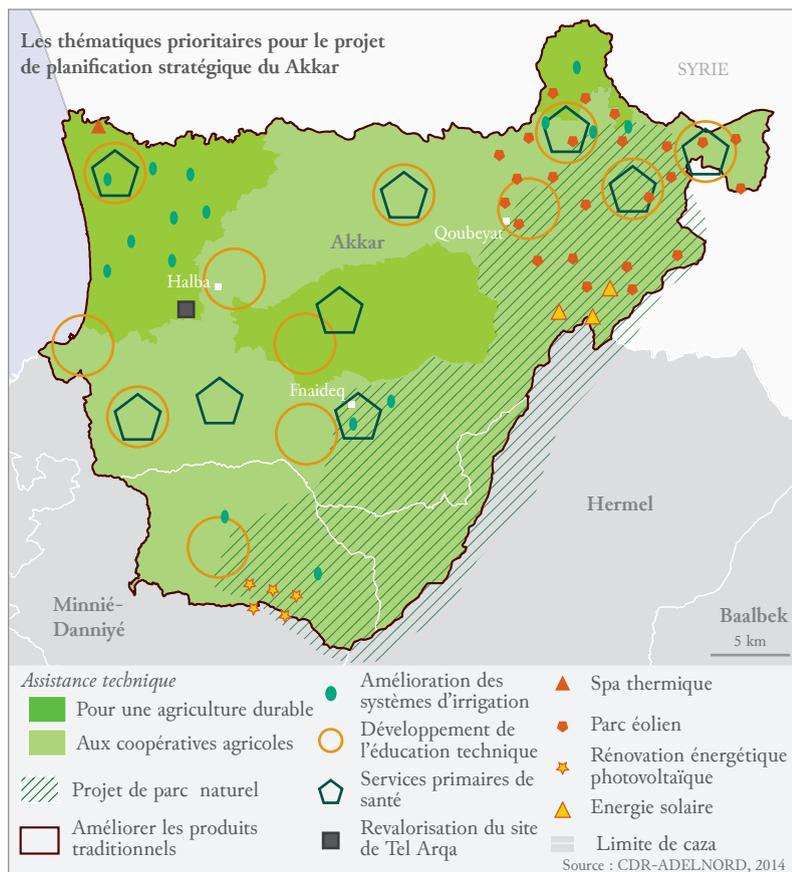


Figure VI-13 : Plans stratégiques achevés ou sous étude



Planification stratégique régionale au Akkar

Ce plan stratégique de développement durable régional s'inscrit dans le cadre d'un projet de développement dans le Nord du Liban porté par le CDR. C'est une réponse du gouvernement aux combats de Nahr al-Bared, afin de contrer la montée du radicalisme islamiste. Déjà en 2003, une loi votée mais pas encore appliquée a fait du Akkar un gouvernorat (*mohafazat*). Cette initiative articule une réflexion sur les leviers territoriaux du développement et les espaces de gouvernance susceptibles de favoriser ce processus. Le plan perçoit Akkar comme un ensemble de zones naturelles et de flux dont le potentiel pourrait être activé en renforçant les liens au sein du territoire ainsi qu'avec les secteurs voisins dans les hauteurs du caza de Minié-Danniyé et du caza de Hermel.

Figure VI-14 : Schéma provisoire du plan stratégique développement durable régional de Akkar

La coopération internationale au secours du développement local

Jihad Farah et Wassim Abdelsater

Le Liban dépend fortement de l'aide internationale, investie de plus en plus dans le développement local, à travers de multiples acteurs, canaux et registres d'intervention (coopération décentralisée, aide au développement, aide d'urgence...). Cette diversité exprime la compétition et la complémentarité des bailleurs de fonds dans un pays jugé stratégique.

De nombreuses municipalités libanaises entretiennent des relations avec des collectivités locales sur les cinq continents. Souvent protocolaires et assez anciennes, elles reflètent la géographie de l'émigration libanaise (Amérique Latine, Australie, États-Unis...) ou les affinités culturelles (pays francophones : France, Belgique). Les approches traduisant la volonté d'un soutien plus ambitieux au développement local ont émergé récemment, dans le contexte de l'essor de l'action municipale au Liban, alors que les institutions internationales voient dans la coopération décentralisée un potentiel levier de développement pour les Suds. Si les relations interpersonnelles jouent un rôle décisif dans les coopérations, les réseaux de collectivités territoriales comme MedCities et Cités et gouvernements locaux unis, ainsi que les services nationaux de coopération internationale (surtout pour la France et l'Italie) fournissent un cadre incitatif au développement de ces coopérations décentralisées à travers leurs campagnes de communication et les moyens en faveur de la mise en réseau.

Comme le montrent les coopérations décentralisées franco-libanaises, les échelons territoriaux impliqués et les secteurs d'intervention concernés peuvent être très variés. Ainsi du côté français, on retrouve des conseils régionaux et généraux, des communes et des intercommunalités, du côté libanais des municipalités et unions municipales. Si les échanges culturels constituent un pan important des coopérations, le développement des capacités institutionnelles, l'aménagement du territoire, la fourniture des services de base et le développement agricole et rural s'affirment. En raison du savoir-faire et des capacités techniques requis, les programmes et projets de coopération décentralisée les plus divers concernent surtout les grandes villes libanaises et les unions municipales les plus dynamiques.

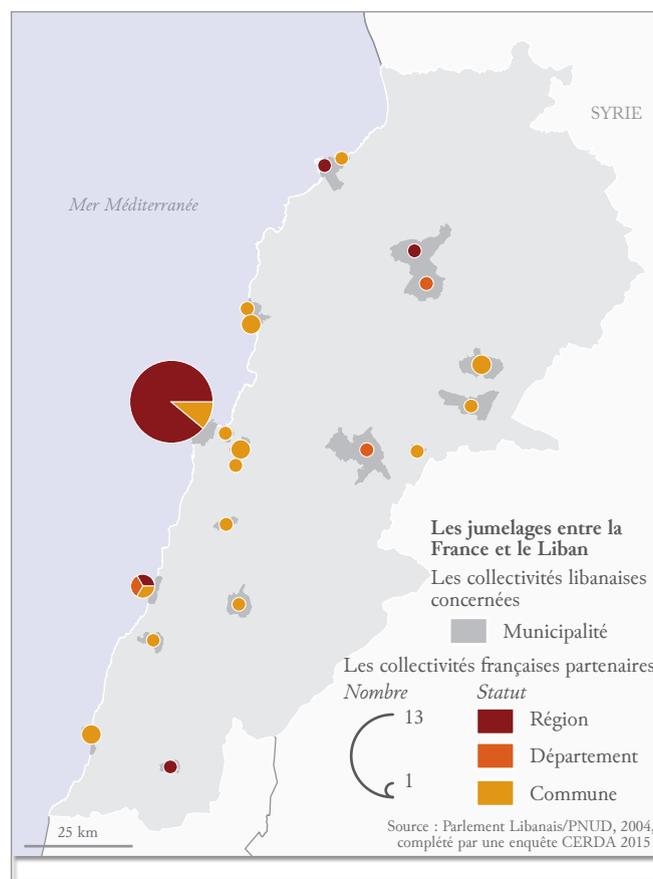
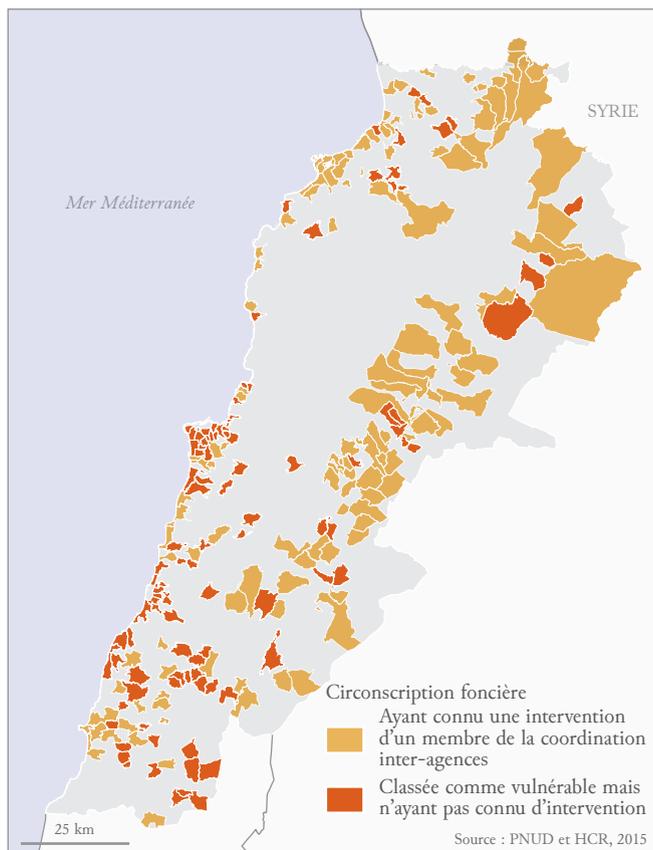
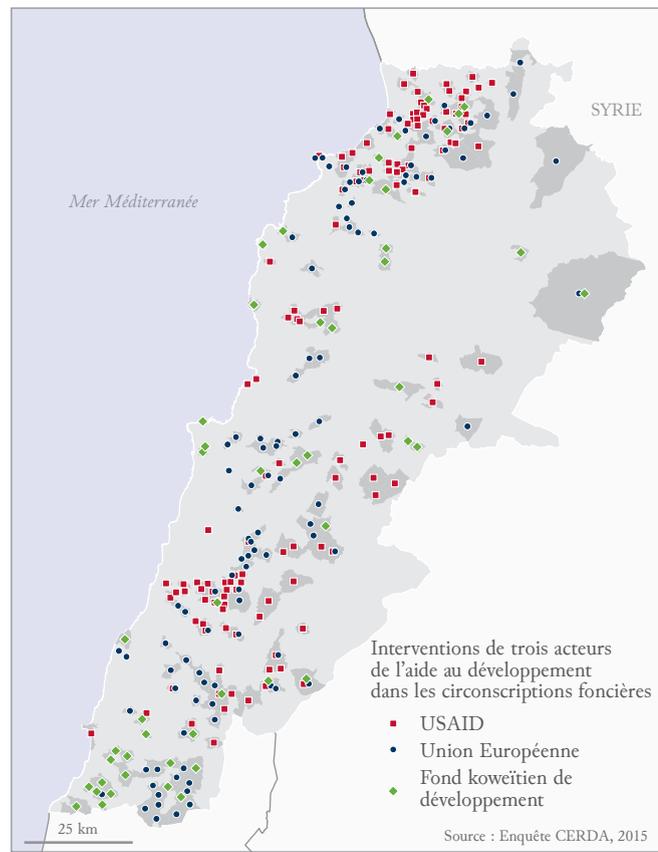


Figure VI-15 : Géographie de la coopération décentralisée française au Liban

Outre la coopération décentralisée, nombre d'agences et de programmes liés à l'ONU et l'Union Européenne ainsi que des agences nationales de coopération lancent des actions locales, dans des domaines très diversifiés. Les régions rurales et périphériques sont ici les plus concernées.

Ce foisonnement d'interventions de développement soutenues par des financements extérieurs au Liban pose la question de leur cohérence. De fait, la géographie de l'intervention des acteurs internationaux indique autant des logiques de complémentarité que de compétition. La cartographie des projets de développement au niveau municipal et des villages de USAID, de l'Union Européenne et du Fond Koweïtien de Développement depuis 2005 montre une répartition territoriale de fait entre ces trois acteurs : les superpositions des interventions concernent moins de 9% des municipalités et villages. Cette géographie prioritaire cible les besoins urgents : le Sud après la guerre de 2006 et les régions rurales très défavorisées du Akkar et de Danniyé. La concentration dans le caza de Jezzine s'explique davantage par le dynamisme de l'union municipale et les liens qu'elle entretient avec les agences de développement et les bailleurs de fonds. Les actions menées privilégient le soutien au développement des services de base municipaux (plus de 77% des projets), le reste concernant la participation de la population aux décisions locales (15%) et le développement institutionnel (6%).

Figure VI-16 : Géographie de l'aide au développement au niveau municipal de USAID de l'Union Européenne et du Fond Koweïtien de Développement



Plus récemment, en réponse au défi du flux considérable de réfugiés syriens, la coordination inter-agences du Haut Commissariat aux Réfugiés de l'ONU est devenue un vecteur essentiel de l'intervention d'un grand nombre d'acteurs internationaux, qui concerne ici autant l'aide d'urgence que l'aide au développement. La nécessité du soutien aux communautés hôtes s'est imposée, autant pour l'amélioration de l'aide aux réfugiés que pour renforcer la stabilité du pays. La coordination inter-agences identifie les zones prioritaires d'intervention grâce à la classification des « unités cadastrales vulnérables ». Ces localités reçoivent les plus forts contingents de réfugiés inscrits auprès de l'agence et concentrent une proportion élevée de population pauvre. La carte des unités cadastrales vulnérables signale celles qui ont bénéficié de l'intervention d'une ou plusieurs agences jusqu'en juillet 2015. La répartition des localités vulnérables diffère sensiblement de la géographie d'intervention des agences de développement. Les régions rurales du Nord et de la Bekaa sont les principales bénéficiaires, car c'est là que se concentrent les camps provisoires (tentes et matériaux précaires) des réfugiés. Mais les zones urbaines, qui reçoivent également de nombreux réfugiés, sont aussi concernées.

Figure VI-17 : Unités cadastrales vulnérables et interventions des agences liées à la coordination inter-agences du HCR

Le revers de la médaille : patchwork et inertie

Jihad Farah et Bouchra Tohme

Le retrait de l'action étatique centralisée se traduit par un foisonnement des projets de développement au niveau local. Toutefois, la compétition inter-acteurs mène parfois à la juxtaposition non-coordonnée de projets ainsi qu'à l'inertie. Les cas de Bourj Hammoud et des projets controversés pour la Foire internationale de Tripoli illustrent ce type de situation.

Un patchwork urbanistique : Bourj Hammoud

Au cœur de l'agglomération beyrouthine, la municipalité de Bourj Hammoud a fait l'objet de nombreux grands projets depuis vingt ans, portés par des acteurs aux objectifs divergents, voire

opposés. Le raccordement de Beyrouth, notamment le port, aux banlieues sud, nord et est par des autoroutes constitue un enjeu majeur. La voie rapide surélevée qui coupe ce quartier dense et populaire illustre la primauté de la logique circulatoire sur l'urbanité de cette banlieue. L'usine de compostage des déchets ou encore la station d'épuration expriment des logiques fonctionnalistes similaires de disponibilité foncière et de flux à l'échelle métropolitaine. À l'inverse, la municipalité attachée à l'échelle du quartier privilégie la réponse aux besoins de sa population d'origine majoritairement arménienne. La municipalité multiplie les équipements, à l'image du stade municipal, et mène d'ambitieux projets, comme le complexe commercialo-résidentiel sur le site de l'historique camp Sandjak. Au nord de Bourj Hammoud deux grands projets visent à restructurer cette portion du littoral à la sortie est de la capitale : le réaménagement du port et Linor. Ils sont conçus et débattus à l'échelle nationale en termes d'équilibre des forces politico-communautaires et mettent aux prises certains des principaux acteurs du système politique libanais. Le « serpent solaire » du ministère de l'Énergie



Figure VI-18 : Grands projets sur le territoire de Bourj Hammoud et son entourage direct

et ses milliers de panneaux photovoltaïques installés au-dessus du fleuve de Beyrouth illustre la volonté de réforme d'un secteur

électrique sinistré. Mais cet affichage s'effectue en produisant un objet en totale déconnexion avec son entourage.

Inerties : la foire internationale de Tripoli

Emblème du volontarisme politique du début des années 1960, dessinée par l'architecte brésilien Oscar Niemeyer, la foire internationale de Tripoli est un ensemble de plus de 70 ha. Visant à redynamiser la deuxième ville libanaise coupée de son hinterland syrien, cette foire n'a pourtant jamais fonctionné comme prévu. Elle bloque aujourd'hui la liaison de la ville avec la mer. Depuis les années 1990, et notamment depuis le départ de l'armée syrienne qui l'utilisait comme caserne, de multiples propositions ont été avancées pour ce site stratégique dans une ville particulièrement touchée par la pauvreté. Certains veulent

utiliser ce lieu pour des projets conçus comme des locomotives pour l'économie de la ville. Le Conseil d'administration général de la foire (CAF) a fait plusieurs propositions de ce type. Pour certains intellectuels et universitaires locaux, la foire est avant tout un objet patrimonial à reconnaître et préserver en tant que tel. D'autres acteurs, enfin, veulent profiter de ce foncier disponible pour construire des équipements nécessaires au développement de la ville. Cette multiplication de controverses traduit surtout la fragmentation des acteurs et l'absence de visions partagées sur le développement de la ville et débouche aujourd'hui sur l'inertie.

