



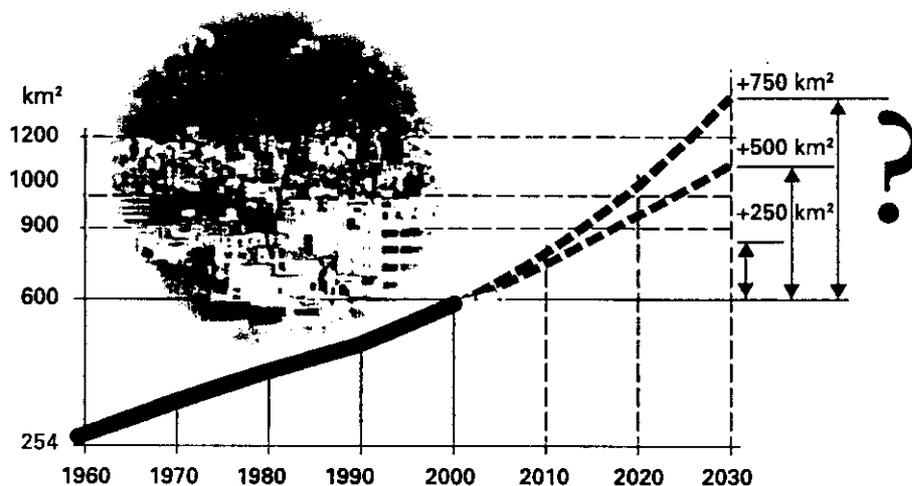
République Libanaise
Conseil du Développement et de la Reconstruction

SDATL

Schéma d'Aménagement du Territoire Libanais

PHASE 2

Scénarios et Choix Stratégiques



L0215 - Août 2003



dar al-handasah
shair and partners s.a.l.

Groupement

institut d'aménagement
et d'urbanisme de la
région d'ile-de-France



SDATL
Schéma d'Aménagement du
Territoire Libanais
PHASE 2
Scénarios et Choix Stratégiques

SCHEMA D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE LIBANAIS

PHASE 2

SCÉNARIOS DE DÉVELOPPEMENT ET CHOIX STRATÉGIQUES

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION	1
I. OBJECTIFS, OBSTACLES, SCENARIOS ET STRATEGIE	3
I.1 – Objectifs de l'aménagement du Territoire Libanais	3
I.2 – Obstacles et hésitations.....	4
I.3 – Scénarios possibles et stratégie	5
II. LES OBSTACLES A SURMONTER.....	6
II.1 – L'obstacle financier.....	6
II.2 – L'obstacle culturel et social	11
II.3 – L'obstacle administratif	15
III. LES SCENARIOS.....	19
III.1 – Le rythme des réformes, élément déterminant de l'avenir du territoire	19
III.2 – Deux scénarios contrastés	19
III.3 – Le Scénario 1 «de la Réforme».....	20
III.4 – Le Scénario 2 «Attentiste».....	22
III.5 – Comparaison entre les deux scénarios, et identification des choix.....	26
IV. LA STRATEGIE PROPOSEE	27
IV.1 – Sur le plan réglementaire	27
IV.2 – Sur le plan des procédures et des institutions	36

INTRODUCTION

L'élaboration du Schéma d'Aménagement du Territoire Libanais a débuté en mars 2002. Elle se déroule sur 3 Phases :

- Phase 1, du 15 mars 2002 au 1^{er} février 2003 : Diagnostic et problématiques ;
- Phase 2, du 1^{er} février 2003 au 30 septembre 2003 : Scénarios de développement et choix stratégiques ;
- Phase 3, du 1^{er} octobre 2003 au 15 mars 2004 : Production du projet de Schéma d'Aménagement du Territoire et des documents annexes.

L'actuelle Phase 2 se conclut par la production de deux rapports :

- Un document présentant les scénarios possibles et les choix stratégiques à opérer en vue de la mise en œuvre du Schéma ;
- Un avant-projet du Schéma d'Aménagement du Territoire Libanais, traduisant les orientations proposées et préfigurant le Schéma définitif.

Le présent rapport correspond au premier document (Scénarios de développement et choix stratégiques). Il est remis, en même temps que le second document (avant-projet de SDATL) au CDR après une période d'intense concertation qui a englobé :

- Le recueil de réactions sur le document de concertation dit « Livre Blanc » ;
- La tenue d'une série de conférences-débats dans les milieux universitaires et culturels ;
- La tenue d'une série de réunions publiques à l'Ordre des Ingénieurs et Architectes de Beyrouth, et d'une réunion à l'Ordre de Tripoli et du Nord ;
- La tenue d'une série de réunions au CDR, au niveau administratif comme au niveau décisionnel ;
- La tenue de réunions avec la Direction Générale de l'Urbanisme ;
- La tenue de multiples réunions avec des agents de différents ministères et organismes publics.

Ces différentes composantes de la concertation ont permis d'affiner l'analyse et les propositions contenues dans les documents provisoires de cette étape.

Le présent rapport, qui tient compte des observations ainsi formulées, rappelle les objectifs de l'aménagement du territoire libanais. Il analyse les obstacles qui peuvent s'opposer à la réalisation de ces objectifs. Quatre axes de réforme sont identifiés : règles de construction dans les régions non dotées de plans d'urbanisme, outils opérationnels permettant d'anticiper le développement urbain, mode de programmation des investissements, et décentralisation. Le rythme et l'ampleur des avancées sur ces quatre points déterminent le type d'aménagement qui se réalisera dans le pays.

Deux scénarios sont exposés et analysés : le scénario qui se réalisera si le rythme des réformes est rapide, et le scénario qui se réalisera si les réformes se heurtent à des résistances importantes.

La stratégie proposée pour la mise en œuvre du schéma d'aménagement du territoire consiste à identifier les voies et moyens les plus adéquats pour opérer les réformes réglementaires, opérationnelles et institutionnelles souhaitables, pour passer du scénario le moins favorable au scénario le plus favorable. C'est donc, à proprement parler, la stratégie de mise en œuvre du Schéma d'Aménagement du Territoire.

I. OBJECTIFS, OBSTACLES, SCENARIOS ET STRATEGIE

Les réalités physiques du pays et ses richesses patrimoniales présentent des contraintes tellement fortes qu'elles imposent une série de choix incontournables si l'on veut maximiser le bénéfice économique et social que le pays veut tirer de son territoire.

Les principes de la Constitution libanaise, les objectifs fixés par l'Etat, les réalités économiques et sociales, la distribution de l'habitat et des infrastructures sur le territoire, complètent la vision que l'on peut souhaiter pour l'aménagement du territoire.

Mais entre la vision « idéale » de l'avenir du territoire et les possibilités d'y parvenir, se dresse une série d'obstacles, financiers, culturels, et administratifs, qu'il faut identifier puis surmonter par les moyens adéquats.

Le présent chapitre expose cette problématique, dont les composantes sont ensuite détaillées dans les chapitres suivants.

I.1 OBJECTIFS DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE LIBANAIS

Il existe un consensus fort, au sein de la société libanaise, sur les finalités d'une politique d'aménagement du territoire.

Ce consensus est bâti autour d'objectifs communs et de valeurs communes, dont une partie est inscrite dans la Constitution.

Ainsi, cet aménagement doit conforter les objectifs suivants :

- L'unité du pays (principe constitutionnel) ;
- Le développement équilibré des régions (principe constitutionnel) ;
- La complémentarité avec le reste du monde arabe (principe constitutionnel) ;
- L'exploitation optimale et durable des ressources naturelles, en particulier l'eau ;
- La diminution des charges et de l'endettement de l'Etat ;
- L'amélioration de la productivité et la croissance économique ;
- Un meilleur équilibre des échanges extérieurs (balance des paiements) ;
- Le développement social et l'amélioration des conditions de vie ;
- La préservation de l'environnement ;
- La préservation du patrimoine...

Ces objectifs tracent le cap d'un avenir « idéal » qu'il n'est pas difficile d'imaginer : un Liban prospère et uni, qui respecte et met en valeur ses ressources et son patrimoine, qui rationalise ses dépenses publiques et qui assure des services collectifs de grande qualité.

Les travaux préparatoires à l'élaboration du Schéma d'Aménagement du Territoire Libanais ont conduit à identifier trois choix fondamentaux qui englobent ces différents objectifs : Unité, Equilibre, Rationalisation¹.

- Un accent mis sur l'unité du pays et le développement des solidarités entre ses composantes, pour élargir les libertés de choix et d'investissement et inverser la tendance au cloisonnement et à la fragmentation ;
- Un « développement équilibré » redéfini, fondé surtout sur l'émergence de pôles économiques forts au Nord, au Sud et à l'Est, et non plus sur la simple répartition égale des équipements ;
- Une rationalisation de l'utilisation des ressources, qui doivent être perçues comme des capitaux à investir et non des produits à consommer.

I.2 OBSTACLES ET HESITATIONS

La réalisation de ces principes et de ces objectifs se heurtera nécessairement à des obstacles qu'il faut identifier afin de trouver les moyens de les surmonter.

Les principaux obstacles sont de trois ordres :

- l'obstacle financier : les revenus dont le Liban disposera permettront-ils d'assurer le niveau de crédits d'investissement et de fonctionnement permettant d'atteindre les objectifs affichés ?
- l'obstacle culturel et social : les Libanais accepteront-ils des changements du cadre réglementaire qui régit les utilisations des sols, en particulier la construction, dans le sens d'une meilleure prise en compte de l'intérêt général ? Accepteront-ils de passer d'un système d'équipement du territoire basé sur les circuits clientélistes à un système moderne, objectif et équitable ?
- L'obstacle administratif : l'administration libanaise – au niveau national comme au niveau municipal - aura-t-elle les moyens, les compétences et l'autonomie de décision suffisante pour gérer de manière plus efficace le territoire, anticiper les changements, mieux programmer les investissements ?

Ces trois obstacles sont étroitement liés entre eux :

- Le manque d'argent perturbe la programmation des équipements (par un niveau élevé des pressions dites « politiques »). Il favorise l'indiscipline sociale et la recherche par chacun de ses intérêts particuliers. Il empêche l'Etat d'allouer à l'administration davantage de crédits de manière à y intégrer les compétences requises.

¹ Pour une analyse plus détaillée des choix fondamentaux, se référer à « L'avant-projet du Schéma d'aménagement », document remis au CDR en même temps que celui-ci et daté d'août 2003.

- Les « habitudes » culturelles et sociales entraînent des coûts de fonctionnement des services collectifs plus élevés (dispersion des constructions, dégradation rapide des investissements réalisés,...), ce qui réduit les capacités financières d'intervention publique. Elles perturbent le travail de l'administration (par le jeu des « passe-droits » et des pressions).
- De la même manière, la faible performance de l'administration, nationale et locale, réduit les capacités de collecte du produit des impôts et des services publics, réduit le niveau de prestations offertes et favorise l'indiscipline sociale.

I.3 SCENARIOS POSSIBLES ET STRATEGIE

Il est clair que le développement du Liban et le devenir de son territoire dépendent de la capacité des Libanais à surmonter les obstacles que l'on vient d'évoquer.

L'avenir probable se situera entre deux scénarios extrêmes : celui dans lequel on n'enregistrerait aucune avancée significative face à ces obstacles, et celui dans lequel on parviendrait, au contraire, à les surmonter très rapidement.

La question qui se pose est celle de la stratégie à adopter pour prendre le chemin le plus court vers le scénario le plus avantageux.

La détermination de cette stratégie nécessite que les obstacles et les scénarios extrêmes possibles soient bien décrits et évalués.

II. LES OBSTACLES A SURMONTER

II.1 L'OBSTACLE FINANCIER

L'aménagement du territoire peut être conforté par la croissance économique, et l'action publique sera d'autant plus efficace qu'elle disposera de moyens financiers suffisants.

Il est donc légitime de s'interroger sur les perspectives de croissance économique et d'évolution des finances publiques.

II.1.1 Les perspectives économiques

L'économie libanaise se caractérise par un grand degré d'ouverture sur le monde et une tradition libérale bien ancrée.

Comme tous les petits pays à économie ouverte, le Liban est très sensible aux changements qui peuvent affecter le prix des produits importables et exportables, dans la mesure où ces prix n'obéissent pas aux règles de l'offre et de la demande intérieure mais sont imposés de l'extérieur.

Or, la tendance générale des prochaines années sera à la baisse de ces prix, du fait des perspectives de la mondialisation et de l'abolition des barrières douanières.

Cette évolution présente un défi majeur pour l'économie libanaise : La baisse des prix des produits importables menace la production libanaise de ces types de produits, tout en encourageant leur consommation.

Le risque est de voir certains secteurs productifs périlcliter du fait de cette concurrence, et de voir l'essentiel de la production libanaise se concentrer dans les activités non soumises à la concurrence internationale (produits et services non importables, non exportables : services aux particuliers, immobilier, etc.). Une telle évolution ferait nécessairement baisser la masse de revenus que les Libanais pourraient tirer de la production nationale.

Il faudra, devant ce défi, déployer beaucoup d'efforts pour maintenir le standard de vie des Libanais. L'ajustement des revenus et de la production peut se faire selon diverses modalités :

- Ou bien le Liban voit ses revenus baisser parce qu'il ne produit plus assez. Les importations baissent, mais les prix des produits non importables baissent aussi. L'équilibre se fait au niveau le plus bas. C'est l'ajustement le plus spontané, mais le moins avantageux. On pourrait assister à une recrudescence de l'émigration du fait de la récession. Les résidents, moins nombreux, se partagent les revenus disponibles.
- Ou bien le Liban réussit à accroître sa compétitivité sur les produits soumis à la concurrence internationale (produits importables ou exportables) : c'est le cas de figure le plus difficile, mais aussi le plus avantageux.

La perspective la plus avantageuse serait celle où la baisse des prix des produits importés se ferait sur la durée, au fur et à mesure que la production locale de ce type de produits gagne en compétitivité.

II.1.2 Les perspectives d'évolution du PIB

Le Liban est, dans le concert des nations, un pays à revenu dit « moyen élevé ». Son PIB serait, selon les estimations officielles, de l'ordre de 17,3 Milliards de dollars (en 2002) soit 4200 \$ / hab. Plus de 80 pays à travers le monde dépassent le Liban en termes de PIB par habitant, et plus de 80 pays ont un niveau inférieur au sien. Il se place cependant au 8^{ème} rang parmi les pays arabes.

On peut émettre des hypothèses sur la croissance du PIB du Liban d'ici l'an 2030 :

- Une première hypothèse correspondrait à un scénario de développement peu avantageux, avec un taux moyen de 2% de croissance du PIB par an. En fin de parcours, le PIB atteindrait 30 milliards USD en 2030.
- Une seconde hypothèse correspondrait à un scénario de développement plus équilibré : les prévisions adoptées par l'Etat en matière de taux de croissance par la conférence de Paris II, sont retenues telles quelles jusqu'en 2007, suivies d'un taux de croissance annuel moyen de 3,5% par an entre 2008 et 2030. En fin de parcours, le PIB atteindrait 50 milliards USD en 2030.

Le scénario à 2% de croissance correspond à une situation dans laquelle la production libanaise de produits échangeables (importables – exportables) ne progresserait pas de manière significative. Avec la recrudescence de l'émigration qui en résulterait, la population libanaise résidente pourrait très bien ne pas dépasser les 4,5 millions d'habitants en 2030. Le PIB par habitant atteindrait alors environ 6500 USD par an.

Le scénario à 3,5% de croissance correspond à une situation dans laquelle la production libanaise parviendrait à résister convenablement à la concurrence des produits importés. La population résidente pourrait atteindre les 5,5 millions d'habitants en 2030. Le PIB par habitant atteindrait alors plus de 9000 USD par an.

Ainsi, selon les hypothèses retenues, le PIB par habitant croîtra le plus probablement d'ici 2030 dans une fourchette comprise entre +60% et +100%. Cette croissance permettra aux Libanais du futur de bénéficier d'un niveau de vie sensiblement meilleur. Avec les compléments de revenus en provenance de l'étranger, ce niveau de vie équivaldra alors à celui dont jouissent, aujourd'hui, les habitants de pays tels que Chypre ou l'Argentine. Mais le Liban sera encore loin de la situation des pays les plus développés, actuelle et, à plus forte raison, future.

II.1.3 Les ressources de l'Etat et des Municipalités

La croissance attendue du PIB libanais permettra-t-elle à l'Etat et aux municipalités de disposer de marges de manœuvre plus confortables dans le futur ?

La première donnée à prendre en compte est le taux de prélèvement que le secteur public opère sur le PIB pour financer ses dépenses. Au Liban, le secteur public a, à partir des moyennes observées sur la période 1997-2001, des besoins de financement de l'ordre de 38% du PIB. Une partie de ces prélèvements (18% sur 38%) est effectivement opérée sur le PIB d'aujourd'hui, et une partie (20% sur 38%) est opérée sur le PIB de demain (par la dette, qui devrait être graduellement remboursée).

Un niveau de dépenses publiques équivalent à 38% du PIB est un niveau important. Il se rapproche de celui observé dans des pays industrialisés à forte tradition étatique comme la France, où 46% du PIB sont prélevés au bénéfice de l'Etat et des collectivités locales. Mais le taux de prélèvement libanais serait nettement moins élevé sans la charge, particulièrement lourde, de la dette.

Aussi, le niveau des dépenses publiques libanaises ne devrait pas demeurer à ce taux de 38%. D'ailleurs, le prélèvement effectif opéré actuellement sur le PIB n'est que de 18% (qui correspondent aux recettes de l'Etat hors emprunts). Il est probable qu'après le retour à un équilibre budgétaire durable (à partir de 2008), et avec la montée progressive du PIB, on tende vers un taux de prélèvement de l'ordre de 20% à 25% du PIB.

Le maintien d'un niveau de recettes de l'Etat (pression fiscale) aux alentours de 18% du PIB conduirait à dégager, sur la période 2003 à 2030, un montant annuel moyen de recettes dans une fourchette de 4,3 à environ 6 Milliards USD, selon que le rythme de croissance du PIB sera de 2% par an ou de 3,5% par an sur la période. En 2030, les recettes totales de l'Etat atteindraient 5,5 Mds USD dans le cas d'une croissance moyenne de 2% par an, et 9 Mds USD dans le cas d'une croissance à 3,5% par an.

L'évolution progressive du niveau des recettes de l'Etat de 18% du PIB actuellement à 23% du PIB dans 30 ans serait nettement plus favorable. Elle conduirait, dans la deuxième hypothèse (taux de croissance de 3,5%), à dégager un montant annuel moyen de recettes de 14,5% supérieur à celui obtenu avec une pression fiscale à 18%. En 2030, les recettes totales de l'Etat atteindraient 11,4 Mds USD dans ce cas, au lieu de 9 Mds USD.

Quelle incidence cela aurait-il sur les marges financières de l'Etat en tenant compte de la charge de la dette ? Pour répondre à cette question, on peut examiner deux hypothèses contrastées : celle d'une croissance annuelle moyenne de 2% par an et d'une pression fiscale maintenue à 18% du PIB, et celle d'une croissance annuelle moyenne de 3,5% et d'une pression fiscale portée progressivement de 18% à 23%.

Dans le cas d'une croissance moyenne du PIB à 2% par an et d'une pression fiscale maintenue à 18% du PIB, il apparaît impossible de procéder à la fois au désendettement de l'Etat et à un accroissement de ses dépenses. Dans ce cas de figure, en effet, l'Etat collecterait sur l'ensemble de la période 2002-2030 entre environ 120 Milliards USD. S'il devait maintenir le niveau actuel de ses dépenses (4 Mds USD par an), il ne pourrait honorer ses dettes et leurs intérêts qu'en s'endettant davantage, ce qui est exclu.

Dans le cas d'une croissance moyenne du PIB de 3,5% par an et d'une pression fiscale évoluant régulièrement de 18% à 23%, la marge paraît suffisante pour sortir de la zone critique d'endettement de l'Etat, sans qu'il ne soit encore possible d'accroître significativement ses dépenses dans le but d'améliorer le rendement de l'administration et le niveau des services collectifs. En effet, dans ce cas de figure, les recettes cumulées de l'Etat hors emprunts sur la période 2002-2030 atteindraient environ 192 Milliards USD. Si l'Etat décide d'affecter, sur cette somme, une enveloppe de 47 Milliards au service de la dette (ce qui suppose le maintien d'un niveau d'endettement relativement élevé mais moins critique, et ce malgré un solde primaire positif moyen de l'ordre de 8% du PIB par an), cela lui laisserait 5,2 Milliards USD en moyenne par an, pour ses dépenses.

Il apparaît, en tout état de cause, et même dans le cas de figure le plus optimiste, que les perspectives d'amélioration des capacités financières de l'Etat paraissent précaires, essentiellement en raison du poids de la dette.

Une détente nette ne peut provenir que d'une croissance du PIB bien supérieure à 3,5% par an sur près de 30 ans – ce qui est difficile à imaginer, même en cas d'instauration de la paix au Proche-Orient – ou d'une annulation d'une partie significative de la dette par les créanciers, ou d'une vente massive d'actifs publics, ou d'une augmentation de la pression fiscale bien au-delà de 23% du PIB, l'Etat cherchant, pour se financer, à « écrémer » toute croissance du volume du PIB par habitant au-delà de son niveau actuel. Ces différentes hypothèses sont, soit très difficiles à mettre en œuvre, soit trop aléatoires pour pouvoir compter sur leur réalisation.

II.1.4 La manière de traiter l'obstacle financier

Les perspectives financières ne peuvent être ignorées. Elles limitent fortement les ambitions d'amélioration des services collectifs et de l'efficacité administrative.

Compte tenu du niveau général des dépenses publiques possibles dans les 30 prochaines années (environ 5 Mds USD par an, sauf bonnes surprises inattendues), on peut supposer que la masse de crédits d'investissement sur laquelle le Liban pourra compter durant les 30 prochaines années, se limitera, au mieux, à une fourchette de 40 à 50 Mds USD, soit un rythme moyen de l'ordre de 300 USD par habitant et par an. Cet ordre de grandeur est appréciable, sans pour autant être énorme : à titre de comparaison, l'investissement public en France (Etat et collectivités locales) est de 750 USD par habitant et par an, alors que les besoins (eau, assainissement, établissements scolaires, routes...) y sont déjà largement satisfaits et que la croissance de ces besoins est nettement plus lente qu'elle ne l'est au Liban.

Surtout, les moyens financiers dont l'Etat libanais pourra disposer au titre du fonctionnement au cours des 30 prochaines années seront très limités au regard des services à offrir et aux charges induites par les équipements réalisés.

La privatisation envisagée de certains services publics permettra probablement de rationaliser les dépenses dans les secteurs concernés (électricité, eau, ..) mais les éventuels déficits de fonctionnement de ces services, dus aux problèmes de recouvrement, devraient

demeurer à la charge de l'Etat pendant une assez longue période, les concessionnaires exigeant la plupart du temps des garanties contre les impayés.

La prise en charge par le secteur privé d'une large part des services d'éducation et de santé décharge l'Etat d'une partie non négligeable des dépenses dans ces secteurs, mais la contrepartie de cette situation est que l'Etat ne saurait taxer plus lourdement les ménages et les entreprises.

Aussi, si l'on veut dégager des marges d'action pour améliorer le niveau des services publics assurés par l'Etat et les municipalités, les seules solutions possibles – dans le cadre de cette relative rareté de l'argent public - résident dans :

- les redéploiements de dépenses (priorités budgétaires) ;
- la chasse aux dépenses inutiles (dépenses pouvant être annulées ou différées) ;
- la rigueur dans la définition des projets prioritaires dans chaque domaine d'action.

Certains pensent que la réponse à la rareté de l'argent public réside dans l'affectation de cet argent aux seuls services, de bas niveau, destinés aux populations les moins aisées, alors que les catégories sociales supérieures achèteraient les mêmes services, au prix fort, au secteur privé.

Cette solution n'en est pas une dans la mesure où le problème resterait presque entier : les ménages ne pouvant acheter au prix fort la scolarité de leurs enfants, les services de santé, l'énergie électrique (générateurs d'immeubles), l'eau (forages, pompes et citernes), etc. représentent plus de 80% de la population.

Aussi, le seul choix possible sera la rationalisation des dépenses.

II.2 L'OBSTACLE CULTUREL ET SOCIAL

II.2.1 La question de la constructibilité généralisée

Une règle à contresens

Au Liban comme dans la plupart des pays du monde, l'urbanisme est régi par un double dispositif :

- d'une part, un « **règlement national d'urbanisme** », qui s'applique hors zones dotées de plans d'urbanisme locaux ;
- d'autre part, des **plans et règlements d'urbanisme locaux** établis à l'échelle d'une circonscription foncière ou de quelques circonscriptions contiguës.

Il existe cependant une différence fondamentale entre la situation du Liban et celle que l'on observe dans les autres pays.

En effet, dans la plupart des pays ayant une politique d'urbanisme, le « règlement national » (applicable hors des zones dotées de plans d'urbanisme), se fonde généralement sur le principe de « **constructibilité limitée** » : dans l'attente de l'approbation de plans d'urbanisme, il est seulement permis de construire à l'intérieur et en limite immédiate des périmètres des villes et des villages existants. Lorsqu'on se trouve hors des zones agglomérées, seules sont autorisées les réhabilitations de bâtiments existants et l'édification de bâtiments et d'installations nécessaires à l'activité agricole ou exigeant un certain éloignement des zones habitées. Exceptionnellement, on peut créer des urbanisations nouvelles comprenant un nombre minimal d'habitations (15 à 50, selon les pays). Ce système permet d'éviter l'habitat dispersé, très coûteux en infrastructures, et incite les municipalités à élaborer ou à demander des plans d'urbanisme.

La situation du Liban est à l'opposé de ce principe. Le « règlement national » d'urbanisme libanais est dicté par l'article 17 de la Loi de la Construction, qui institue, hors des zones dotées de plans d'urbanisme locaux, non pas un principe de « constructibilité limitée », mais un principe de « **constructibilité généralisée** », applicable légalement sur 90% du territoire libanais (non couverts par des plans décrétés).

Cet article autorise, dans toutes ces régions, et quelles que soient leurs caractéristiques (urbaines, agricoles, naturelles, boisées, escarpées, de haute ou basse altitude, soumises ou non à des risques naturels, ...), l'édification de constructions de 4 niveaux auxquels s'ajoute l'étage de pilotis, avec un Coefficient d'Exploitation Totale (CET) de 0,8 porté à 0,9 dans les régions classées régions d'estivage.

Une règle qui favorise le mitage, induisant des coûts croissants

La « constructibilité généralisée » du territoire ainsi instituée se traduit par la multiplication des constructions isolées (mitage) : d'après la carte des modes d'occupation des sols achevée en 2002 par le CNRS pour le compte des Ministères de l'Agriculture et de l'Environnement, le Liban comptait, en 1998, 250 km² de territoires naturels et agricoles

« mités », c'est à dire avec des densités de construction de l'ordre de 5 logements à l'hectare (contre 70 à 80 à Beyrouth, ou 20 à 25 dans les villages constitués), sans compter des centaines de constructions totalement isolées (1 construction sur 10 à 30 voire 40 hectares).

Le mitage et les très faibles densités ont un coût exorbitant pour la collectivité. La distance moyenne entre une construction et l'autre est supérieur à 50 mètres dans les zones de mitage, et le Liban a sans doute dépassé les 100 000 constructions de ce type (250 Km² de zones mitées, bâtiments isolés et tissus urbanisés « lâches » de faible densité). Les infrastructures desservant ces 100 000 constructions devraient représenter 5000 kilomètres de fils électriques et de téléphone, de conduites d'eau, de routes, etc. Avec une densité de village ordinaire (20 logements à l'hectare), la collectivité aurait pu économiser le coût d'entretien et de fonctionnement de plus de 3000 Km d'infrastructures, et au moins la moitié en coûts d'investissements.

Les coûts de fonctionnement de l'habitat dispersé ne peuvent qu'augmenter tant que la règle de la « constructibilité généralisée » ne sera pas remise en cause. Or, ni l'Etat ni les municipalités ne disposent des moyens suffisants pour satisfaire cette demande croissante, et le résultat ne peut être qu'une dégradation dramatique des services offerts, non seulement pour les constructions isolées, mais pour l'ensemble de la population y compris dans les villes et les villages constitués.

L'effet du mitage sur les paysages n'est plus à démontrer. Il se traduit par la multiplication d'immeubles ayant des hauteurs non négligeables (5 à 6 niveaux : Pilotis, RDC, 3 étages et parfois étage « Murr »), au milieu de sites qui auraient dû être préservés, ou en plein milieu rural.

L'effet du mitage est également lourd sur la productivité agricole dans la mesure où il découpe les grandes entités et entrave la mise en place de techniques industrielles ou semi industrielles.

Une règle qui entrave l'adoption de plans d'urbanisme locaux

Ce dispositif a également pour effet de rendre plus difficile l'adoption de plans locaux d'urbanisme car l'étude de ces plans conduit très souvent les planificateurs à restreindre les possibilités de construction par rapport à ce qui est prévu dans l'article 17, au moins dans les espaces boisés, dans les vallées, aux abords des cours d'eau et dans le périmètre de sites patrimoniaux... De fait, très peu de plans locaux d'urbanisme ont pu être décrétés durant les dix dernières années dans le pays, en raison des oppositions politiques locales à la réduction des « droits acquis ».

Ailleurs dans le monde, le principe de « constructibilité limitée » incite à élaborer des plans locaux d'urbanisme pour accroître l'offre de terrains constructibles. Au Liban, le principe de « constructibilité généralisée » conduit à refuser les plans d'urbanisme et à maintenir un statu quo de plus en plus coûteux et dégradant.

Une règle aux effets préoccupants

De fait, l'effet de la « générosité » de l'article 17 est particulièrement préoccupant :

- Surcoût très important des infrastructures (routes, électricité, eau,...) et des services (ramassage d'ordures, entretien...);
- Dégradation du potentiel touristique (paysages en particulier);
- Dégradation de la productivité agricole (par le mitage et le découpage des grandes entités exploitables selon des procédés semi industriels ou industriels);
- Dégradation de la ressource eau (constructions situées en amont de captages, forages de puits, eaux usées et déchets);
- Amplification des effets des catastrophes naturelles et industrielles (constructions dans des zones à risques);
- Difficultés pour faire adopter des plans d'urbanisme locaux.

Les pouvoirs publics, notamment les administrations chargées des politiques de l'urbanisme et de l'environnement, sont conscients de la nécessité et de l'urgence de corriger cette situation, en réformant l'article 17 de la Loi de la Construction. Le projet de Loi préparé récemment par le Gouvernement pour amender la Loi de la Construction ouvre la voie à cette réforme en introduisant la possibilité de fixer par décret les règles de construction dans les régions non dotées de plans d'urbanisme, en fonction des caractéristiques des différentes régions (naturelles, agricoles, forestières, etc.)

Reste à observer si les débats parlementaires conduiront à appuyer cette orientation.

II.2.2 La question de l'indiscipline urbaine

Un autre problème « culturel » réside dans ce que l'on peut qualifier d'indiscipline urbaine. Il s'agit d'un ensemble de pratiques – minoritaires, mais dont les effets sont excessifs - qui empiètent sur l'intérêt général et produisent le « chaos urbain » si souvent décrié par les Libanais lorsqu'ils qualifient leurs grandes villes.

Ces pratiques concernent aussi bien l'absence d'harmonie urbaine (chaque construction se doit, souvent, d'être différente des constructions voisines), le peu de respect de l'espace public (trottoirs envahis, cours d'eau dépotoirs, publicité violente..), le peu de respect des paysages et des biens collectifs (constructions bouchant l'horizon, détruisant des arbres séculaires, un patrimoine naturel ou historique remarquable, des chantiers inachevés...), les violations du domaine public (maritime, fluvial,...).

Certaines de ces pratiques trouvent un écho et une traduction dans les lois et règlements en vigueur.

Ainsi, les suppressions de règles telles que l'**alignement** des façades sur les rues, les hauteurs maximales des immeubles, ou la mitoyenneté en ville, sont directement responsables de l'image de « chaos urbain ».

De même, les **réglementations d'exception** venant régulariser, périodiquement, les irrégularités commises, sont un facteur encourageant des transgressions.

De la même façon, le principe de « **constructibilité généralisée** » dicté par l'article 17 de la Loi de la Construction, évoqué plus haut, est largement responsable des constructions destructrices des paysages et des sites remarquables dans le pays.

Le phénomène des **chantiers inachevés** (squelettes de béton disséminés dans toutes les localités) est lui aussi lié aux règles qui régissent le permis de construire...

L'Etat ne donne pas toujours le bon exemple. Bien souvent, les pouvoirs publics occupent de manière illégale l'espace public urbain (trottoirs supprimés, places de stationnement réservées, voies publiques coupées et appropriées...), voire le domaine public maritime, ou transgressent les règles de construction.

Cette « culture » de l'indiscipline coûte cher à la collectivité. Son coût n'est pas seulement financier et économique, mais aussi moral, et ce sont les voies du développement social et intellectuel qui s'en trouvent entravées.

Aussi est-il nécessaire et urgent de combattre les manifestations et les fondements de cette indiscipline.

Il ne s'agit pas de limiter les libertés : bien au contraire, il s'agit de les réinstaurer, de redonner aux citoyens leur droit fondamental à jouir de l'espace public et à voir leur cadre de vie respecté et préservé.

II.3 L'OBSTACLE ADMINISTRATIF

II.3.1 Le suivisme en matière de développement urbain

Des constructions qui précèdent les infrastructures

La situation actuelle se caractérise par une attitude « suiviste » des pouvoirs publics vis-à-vis du développement urbain : dans une zone où une certaine pression urbaine s'exerce, les premiers actes accomplis par l'autorité publique sont les délivrances de permis de construire et de lotir, en réponse aux demandes déposées. Suivent ensuite (parfois plusieurs années après) les raccordements aux réseaux d'électricité, d'eau et de téléphone en réponse aux demandes. Ultérieurement, les habitants exigent des améliorations de la voirie. Puis ils réclament des réseaux d'égouts, puis des solutions à leurs déchets, puis des équipements scolaires, etc.

Cette manière d'opérer produit un urbanisme médiocre, du fait notamment de l'absence de cohérence des réseaux de voirie des différents lotissements. Elle est également coûteuse, du fait de la nécessité de procéder, en permanence, à l'ajustement des réseaux et des équipements à la croissance de la demande. Elle pose des problèmes de gestion, comme par exemple pour l'eau, où les réseaux ramifiés sont plus difficiles à gérer que les réseaux en boucle...

Des routes à la demande des régions

Le même suivisme est observé en matière routière, à quelques exceptions près. Les routes nouvelles sont percées en fonction des demandes et non nécessairement des besoins. Les routes existantes sont entretenues en fonction des réclamations davantage qu'en fonction de plans pré-établis. Les acquisitions foncières en vue du percement des grands axes sont opérées après les décrets et les décisions d'engager les travaux, au moment où les valeurs foncières sont les plus chères.

Changer d'échelle, renouer avec le savoir-faire administratif

La gestion « suiviste » du développement urbain peut convenir dans des petites villes ou dans des villages. Mais elle devient contre-productive lorsqu'elle s'applique aux itinéraires interurbains ou, pour l'entretien, à la voirie des grandes agglomérations. Les ressources (sols, patrimoine,...) sont consommées plus rapidement et les coûts, à qualité de service égale, sont nettement plus élevés.

Pourtant, l'administration libanaise a prouvé, à certaines occasions, sa capacité à anticiper les développements urbains : la zone de Bir-Hassan à Beyrouth fournit l'exemple d'un quartier structuré et planifié à grande échelle avant qu'il n'accueille les initiatives individuelles. Le remembrement exécuté au sud de Tripoli en est un autre exemple. L'Etat libanais a, de même, prouvé sa capacité à mettre en place des opérations complexes telles que Solidère...

Il conviendrait de faire entrer la culture et la démarche d'anticipation dans les modes opératoires courants de l'administration, aussi bien pour traiter le développement urbain

autour des grandes villes que pour traiter la question des acquisitions foncières préalables aux grands projets d'infrastructure et d'équipement.

II.3.2 Le mode de programmation des investissements publics

La programmation des grands investissements publics pose, au Liban, un triple problème :

- d'une part, la tendance générale à répondre aux besoins (électricité, eau, santé, éducation, routes) par une augmentation de l'offre d'équipements neufs plutôt que par l'amélioration des réseaux et des équipements existants, dont l'état dégradé est souvent l'origine des besoins qui s'expriment.
- d'autre part, la tendance générale à démultiplier le nombre d'équipements offerts, souvent au nom du développement équilibré, alors que les services correspondants pourraient être offerts sans ces équipements et que l'unité du pays et du territoire exigerait au contraire de regrouper certains types d'équipements (comme les écoles techniques ou l'université libanaise) plutôt que de les démultiplier ;
- en troisième lieu, la manière dont les projets sont adoptés et s'accumulent année après année dans le cadre des lois programmes, des schémas nationaux sectoriels et des décisions ponctuelles, ce qui conduit à ne plus se rendre compte des priorités et à vider ces décisions de leur sens puisqu'elles peuvent ne jamais être suivies de faits.

L'offre d'équipements neufs plutôt que la réhabilitation

Le premier point (réponse aux besoins par des équipements neufs) peut être aisément illustré par la question de l'eau : alors que les pénuries proviennent essentiellement du niveau élevé des pertes dans les réseaux de distribution (de l'ordre de 50%), l'essentiel de l'effort porte sur la recherche et l'exploitation de nouvelles ressources (plan des barrages et des lacs).

Ce type de situation est observable dans d'autres secteurs : on construit de nouvelles routes (y compris dans des endroits inhabités – route des sommets à Sannine, route Sir-Hermel, ...) alors que les routes existantes, qui desservent le plus grand nombre d'habitants, ne peuvent être entretenues faute de crédits suffisants.

Ce problème affecte l'aménagement du territoire dans la mesure où il consomme des crédits qui pourraient être mieux employés. Dans l'exemple de l'eau, on peut dire, qu'en théorie, tout investissement dans la production sera perdu pour moitié tant que les pertes dans les réseaux de distribution avoisineront les 50%.

La démultiplication des équipements

S'agissant de la tendance à la démultiplication des équipements, elle est contradictoire avec l'objectif d'unification du territoire et avec le souci permanent de l'Etat de maîtriser ses dépenses afin d'alléger autant que possible la pression fiscale et le recours à l'emprunt.

Dans une vision rationnelle et unificatrice de l'aménagement du territoire, le déploiement de l'Université Libanaise devrait se traduire par la constitution de quatre grands pôles puissants dans le pays : le Grand Beyrouth (campus de Hadath), Tripoli, Zahlé, et Saida-

Nabatiyé. Chacun de ces pôles devrait accueillir des facultés uniques, inexistantes, sauf exception, dans les autres pôles, de manière à favoriser la mixité communautaire, renforcer les moyens académiques et soutenir le développement de la ville d'accueil. Or, ce sont toujours les tendances à l'émiettement héritées de la guerre qui prévalent encore : la plupart des facultés sont subdivisées en antennes régionales dont le nombre – pour une même faculté - peut aller jusqu'à 5 (Comme c'est le cas pour les facultés des Sciences, de Droit, de la Santé, des Lettres, de Sociologie, ...).

Le même principe d'« émiettement » prévaut dans le domaine de l'enseignement général : la politique de regroupement des écoles publiques dans des établissements comptant au minimum 75 élèves a été abandonnée au profit d'une politique d'équipement généralisé du territoire, justifiée par le Ministère par le souci de desservir les zones rurales. Le résultat est aujourd'hui l'existence de plus de 200 écoles publiques de moins de 75 élèves (dont plus de 100 de moins de 50 élèves) représentant 15% des écoles et 2,5% des élèves. Et l'on continue à programmer des écoles (plus de 250 prévues au programme du Ministère) alors que la population de 4 à 17 ans est désormais stabilisée au moins pour les 30 prochaines années ! Ceci dans un contexte où l'argent public est de plus en plus rare et que les distances sont de plus en plus courtes, permettant des solutions plus économes.

La situation est similaire pour ce qui concerne la multiplication des établissements d'enseignement technique, et les effets sont les mêmes pour les finances publiques, pour l'objectif d'unité par le brassage de la jeunesse, et pour l'objectif d'émergence de pôles d'enseignement ayant une taille critique et confortant les villes qui les accueillent.

La même inflation de l'offre a été observée dans le domaine hospitalier, où plus de 1000 lits d'hôpitaux publics sont programmés dans les hôpitaux achevés mais non encore mis en service, alors qu'il n'existe pas de pénurie de lits d'hôpitaux au Liban mais, qu'au contraire, certains hôpitaux privés réduisent leurs capacités et que l'avenir verra progresser les formules d'hospitalisation à domicile.

Le même phénomène a pu être observé dans d'autres domaines, centrales électriques, routes, etc.

L'accumulation des projets décidés

S'agissant, enfin, de la programmation, il n'existe pas au Liban de dispositif de suppression automatique des crédits ayant été anciennement programmés mais qui n'ont pas été consommés (un dispositif de ce genre existe en France où l'on supprime les « autorisations de programme » non consommées dans les 3 ans). Les Lois programmes sont reportées intégralement à chaque exercice budgétaire, avec un étalement plus ou moins important des prévisions de dépenses. Il en résulte une accumulation de projets considérés comme « financés », dont la somme dépasse de très loin les capacités financières de l'Etat sur plusieurs dizaines d'années.

Cette manière d'opérer accentue le caractère discrétionnaire des décisions d'engagement des travaux, et alimente les démarches de type clientéliste (interventions des notables et élus locaux), au détriment d'une vision plus rationnelle et plus globale, et au détriment des critères objectifs de fixation des priorités.

II.3.3 La faiblesse des pouvoirs locaux

Le dernier obstacle au développement réside dans la faiblesse des pouvoirs locaux, en l'occurrence les municipalités.

Bien des problèmes pourraient trouver des solutions plus rapides, moins coûteuses et davantage en accord avec les attentes, si les municipalités étaient mises en situation de responsabilité vis-à-vis des contribuables et qu'elles pouvaient disposer de moyens plus importants.

Le cœur du problème réside dans la quasi-inexistence de fiscalité locale au Liban. Dans un pays comme la France, sur 100% de produits d'impôts prélevés au bénéfice des administrations publiques (hors sécurité sociale), 25% le sont directement au bénéfice des collectivités locales sur la base de taux d'imposition fixés librement par celles-ci. Ces mêmes collectivités reçoivent en plus des dotations complémentaires de l'Etat, destinées essentiellement à corriger les inégalités entre elles.

Au Liban, les budgets municipaux sont principalement constitués de dotations de l'Etat, leur montant est peu élevé (5% des recettes fiscales dans le pays) et leur versement se fait de manière irrégulière. C'est aussi l'Etat qui fixe les taux des taxes locales. Le système de contrôle sur les dépenses est très lourd (contrôles à priori et à posteriori).

Cette situation conduit les municipalités à consacrer l'essentiel de leurs efforts à quémander le soutien des notables, des députés et des ministres, et à rechercher des financements. Certaines municipalités réussissent à obtenir des soutiens par ces moyens, mais la plupart n'y parviennent pas. Elles demeurent impuissantes, et la situation de leurs villes et villages se dégrade.

L'urbanisme médiocre que l'on observe si souvent est directement lié à cette impuissance : le fait de ne pas développer la voirie municipale conduit naturellement les constructions à se reporter sur les routes interurbaines ; le fait de ne pas pouvoir financer les installations appropriées conduit aux problèmes d'entreposage des déchets que l'on connaît, etc.

L'absence d'un régime fiscal dans lequel la municipalité dépenserait l'argent que les habitants lui ont directement confié conduit à une situation de déresponsabilisation. Certains projets contestables seront réalisés ici ou là, mais les habitants ne reprocheront pas à leur municipalité d'avoir engagé ces dépenses car ils ne feront pas le lien entre ces dépenses et leurs impôts. La municipalité elle-même n'hésitera pas à engager des projets non prioritaires voire inutiles, du moment que l'argent lui vient souvent de subventions extérieures à son budget.

Les conseils municipaux regroupent pourtant les équipes les plus motivées et les plus proches du terrain. Il est essentiel, dans une vision ambitieuse du développement du territoire, de libérer ces énergies en veille, en procédant à une décentralisation des moyens du développement local. Ceci passe nécessairement par la mise en place d'une fiscalité locale moderne, avec des dispositifs de correction des inégalités qui demeureront à la charge de l'Etat.

III. LES SCENARIOS

III.1 LE RYTHME DES REFORMES, ELEMENT DETERMINANT DE L'AVENIR DU TERRITOIRE

Surmonter les obstacles pour atteindre les objectifs fixés nécessite des efforts et des réformes. Plus les réformes seront ambitieuses, mieux on pourra approcher les objectifs.

Si le schéma d'aménagement du territoire devait être adopté sans qu'aucun changement ne soit apporté à la réglementation en vigueur aujourd'hui au Liban, l'effet de ce Schéma se limitera à l'obligation de compatibilité des futurs plans locaux d'urbanisme avec ses orientations. Or, ces plans futurs seront nécessairement en nombre limité, du fait des résistances au changement du principe de la « constructibilité généralisée ». Les extensions urbaines continueront à se faire majoritairement dans les zones non couvertes par les plans d'urbanisme.

Sur le plan de l'organisation générale du territoire, la même absence d'effet sera observable si aucun changement n'intervient dans les procédures en vigueur. On ne pourra pas, avec un simple schéma en papier, contrer la tendance à l'émiettement des équipements, ou le suivisme en matière d'infrastructures.

En revanche, plus les avancées dans la voie des réformes seront audacieuses, plus le Schéma pourra être suivi de faits tangibles.

Il appartient au pouvoir politique de déterminer le rythme de ces réformes, en fonction des enjeux (unité du territoire, finances publiques, efficacité collective...) et de l'acceptabilité sociale (remise en cause d'intérêts particuliers, introduction d'une nouvelle culture...).

III.2 DEUX SCENARIOS CONTRASTES

Afin de bien mesurer les enjeux attachés à ces réformes, deux scénarios sont ici présentés, qui illustrent deux situations contrastées :

- le scénario « de la réforme », qui correspond à l'adoption du schéma d'aménagement du territoire, accompagnée ou aussitôt suivie par un important chantier de réformes des modes opératoires et de la réglementation ;
- le scénario « attentiste », qui correspond à l'adoption du schéma d'aménagement du territoire sans réformer le principe de « constructibilité généralisée » ni le « suivisme » en matière d'urbanisme et d'infrastructures ni le mode de programmation des investissements ni la distribution des pouvoirs entre l'Etat et les pouvoirs locaux.

Ces deux scénarios sont établis pour la période 2000 – 2030. Ils sont évalués sur la base de 3 critères : leurs effets sur les finances publiques, sur l'économie, et sur la vie sociale.

III.3 LE SCENARIO 1, « DE LA REFORME »

Ce scénario est basé sur le principe de la rationalisation de l'utilisation des terres, des ressources et des finances publiques : devant les difficultés actuelles et les risques de détérioration futurs, les pouvoirs publics optent pour une action déterminée dans le sens de la rationalisation. Ils engagent des réformes importantes, au nom de l'intérêt général, malgré les oppositions qui s'expriment.

III.3.1 Description du Scénario 1

Croissance urbaine

La croissance de l'urbanisation se fait selon une forme privilégiée, qui est l'extension en limite des zones urbanisées existantes. Autour des grandes agglomérations, les extensions se font sur des zones préalablement remembrées et ordonnées autour de réseaux de voirie conçus, voire exécutés, d'avance. Loin des limites des zones urbaines existantes, seuls des projets de développement urbain d'une taille importante sont autorisés lorsque les zones concernées ne sont pas dotées de plans d'urbanisme locaux. De fortes limitations sont mises en place pour les projets de construction en contact avec les voies rapides ou dispersés dans les espaces agricoles et naturels. Les zones inondables et les zones soumises à des risques de glissement de terrain sont évitées. Le Grand Beyrouth et d'autres grandes agglomérations se développent de manière ordonnée. Les espaces agricoles, notamment ceux irrigués, sont préservés, de même que les espaces naturels remarquables, la forêt et les vallées.

Equipements

Le Liban réduit le nombre de ses centrales électriques. Il renoue avec la politique de regroupement des écoles, dans le cadre d'une carte scolaire, et entreprend également le regroupement des écoles techniques. L'université libanaise se déploie sur 4 grands campus, à Tripoli, à Beyrouth, à Zahlé et Nabatiyeh, comprenant chacun des facultés à part entière ouvertes aux étudiants de toutes les régions. L'accès aux hôpitaux est assuré par un service performant des transports d'urgences et l'hospitalisation à domicile fait des progrès.

Les économies réalisées grâce à la politique de regroupement des équipements dégagent des marges permettant d'engager des programmes de développement volontaires dans les régions. Tripoli reçoit plusieurs soutiens : exclusivité du port de Tripoli pour le trafic de transit, redynamisation de l'activité Foires et Salons, Campus universitaire, Bureau du tourisme, quartiers anciens réhabilités et mis en valeur, zone industrielle majeure, chemin de fer, périphérique, liaison rapide avec Beyrouth...

Transport

L'état des routes s'améliore sensiblement grâce à une réorientation des budgets routiers donnant davantage de place à la réhabilitation et à l'entretien des voies. Les voies rapides parviennent à maintenir leur performance du fait de l'interdiction des commerces à leurs abords. Des voies rapides nouvelles sont réalisées vers Beyrouth, depuis Jounieh et depuis Aaley ; la section sud du périphérique est achevée. Les premiers transports en commun en site propre font leur apparition. Ils desservent efficacement les villes du Kesrouane, du Matn, de Baabda, de Aaley et du Chouf, en empruntant les couloirs qui leurs sont réservés

sur les routes côtières et/ou sur l'emprise du chemin de fer. Tripoli bénéficie d'une liaison en moins de 45 minutes avec Beyrouth. Des liaisons assurant une meilleure communication avec certaines régions éloignées sont réalisées ou nettement améliorées : Aanjar – Baalbek par Kfarzabad, Ehden-Sir-Akkar, Nabatiyeh-Chehabiyeh-Bent-Jbail, etc.

Etat des infrastructures

Le regroupement de l'habitat permet aux compagnies d'électricité et de l'eau de rattraper le retard accumulé et d'offrir des services et des tarifs de plus en plus performants. Le gaz devient la principale source d'énergie utilisée, notamment pour la production d'électricité. Le réseau routier est parmi les meilleurs du Proche-Orient.

L'assainissement des villes et des villages se fait de manière ciblée. La priorité est donnée à l'épuration des eaux des villes situées en amont des captages d'eau potable. La gestion des déchets solides est assurée par les Unions de Municipalités dans le cadre de contrats d'objectifs avec l'Etat, qui conditionnent leurs dotations par les résultats obtenus. L'état des rivières et des vallées s'améliore sensiblement.

III.3.2 Evaluation du Scénario 1

Effets sur les finances publiques

En termes d'investissements, ce scénario a un double effet :

- d'une part, les formes de développement urbain qu'il préconise (habitat groupé) limitent les dépenses d'investissement et de fonctionnement dans les réseaux, ce qui permet soit de réaliser des économies, soit d'améliorer la qualité des services ;
- d'autre part, ce scénario conduit à diminuer les investissements dans la réalisation d'équipements coûteux en termes de fonctionnement (nouvelles écoles, nouveaux hôpitaux, nouvelles centrales, etc.), et à augmenter les investissements consacrés à l'amélioration des services existants ce qui a davantage d'impact sur la productivité et le développement des régions, et des coûts de fonctionnement moindres.

Globalement, le scénario permet une meilleure maîtrise des finances publiques par le regroupement des services, des équipements et de l'habitat.

Effets sur l'économie

Les effets économiques du scénario envisagé sont, dans l'ensemble, positifs.

L'amélioration de la qualité des infrastructures et des services existants est favorable à l'activité des entreprises. La sauvegarde des sites et des paysages et l'amélioration de la qualité de l'environnement sont des facteurs favorables à l'activité touristique et à sa diversification. La préservation des grandes entités agricoles permet d'améliorer la productivité de l'agriculture par des techniques industrielles.

Le secteur du BTP n'est pas lésé par ce scénario : la commande publique se fait selon les moyens disponibles, même si elle ne porte pas sur le même type d'équipements

qu'aujourd'hui. La commande privée persiste aussi, même si elle se manifeste moins sous sa forme dispersée mais davantage sous une forme groupée.

L'investissement immobilier et foncier étranger pourra continuer à se développer, en dépit de la remise en cause du principe de la « constructibilité généralisée » du territoire et d'une plus grande vigilance quant au devenir des sites remarquables. Le Liban pourra même, dans ce scénario, être plus attractif du fait même qu'il aura su préserver ses atouts patrimoniaux et naturels.

Effets sur la vie sociale

Le scénario qui vient d'être décrit comporte des avantages et des inconvénients sur le plan social.

Ses avantages sont nombreux : ils résident dans la qualité du cadre de vie et de l'environnement, dans la rapidité des transports, dans la prémunition contre les risques naturels, dans le développement régional, etc.

Le principal inconvénient de ce scénario, sur le plan de la vie sociale, est qu'il suppose la mise en place des contraintes au développement urbain dans certains espaces (abords des autoroutes, forêts, grands espaces agricoles, etc.) et qu'il impute sur le constructeur une part plus importante des coûts directs jusqu'ici supportés par la collectivité. Certains propriétaires seront nécessairement « lésés » dans leurs intérêts particuliers. Mais des dispositions fiscales et parafiscales peuvent être mises en place pour assurer une meilleure péréquation des charges et des bénéfices.

La question qui se pose est de savoir si le Liban accepte de mettre en place ces contraintes comme prix à payer pour obtenir tous les avantages qui en résultent, pour les finances publiques, pour l'économie nationale et pour la qualité de vie de la majorité écrasante de ses citoyens.

III.4 LE SCENARIO 2, « ATTENTISTE »

Ce scénario part de l'hypothèse selon laquelle, devant le manque de moyens à disposition des pouvoirs publics, ceux-ci choisissent (ou se laissent imposer) de laisser aux autres acteurs – initiatives privées et société civile – le soin de régir le pays, par « petits morceaux ». L'Etat se replie sur ses fonctions régaliennes (défense, justice, police) et agit, pour le reste, en fonction des demandes locales. Il évite d'engager des réformes qui seraient pourtant nécessaires, afin de ne pas se heurter à des oppositions. Il en résulte une situation de dispersion généralisée (des crédits, des équipements, de l'urbanisation...).

III.4.1 Description du Scénario 2

Croissance urbaine

La croissance de l'urbanisation se fait selon trois formes principales : les extensions en limite des zones agglomérées, les urbanisations linéaires le long des routes, et les constructions isolées disséminées hors des agglomérations. Ces formes d'expansion affectent la plaine de la Bekaa, notamment dans sa partie centrale où les risques

d'inondation sont les plus forts. La plaine du Akkar et la plaine de la Koura, également inondables, sont découpées par l'urbanisation. Le Grand Beyrouth, à l'étroit sur son site, s'étend de manière linéaire, dépassant Aamchit au nord et rejoignant Saïda au Sud. La plaine de Damour est urbanisée, la baie de Jounieh est convoitée par les promoteurs qui y envisagent des remblais ponctuels à plusieurs endroits. Les espaces boisés du Kesrouane et du Metn sont grignotés par l'urbanisation. Dans tout le pays, on déplore la disparition des villages du fait de la multiplication des immeubles de grande hauteur et de l'urbanisation linéaire qui les relie entre eux.

Sur la base du Schéma d'Aménagement du Territoire, la Direction de l'Urbanisme et le Ministère de l'Environnement tentent cependant, tant bien que mal, de limiter les dégâts. De nouvelles zones sont protégées, quelques régions bénéficient de règlements d'urbanisme locaux novateurs ; mais ce sont des exceptions heureuses au milieu d'une tendance générale très différente. La sensibilité environnementale monte au sein de la société mais, pour nombre de sites, il est trop tard pour agir.

Equipements

Le Liban compte 15 sites de production de l'énergie électrique, 180 élèves par école publique (contre 400 élèves par école privée), plus de 2 lits d'hôpital pour 1000 habitants, l'université Libanaise est déployée sur 45 sites différents, le nombre d'écoles techniques et professionnelles dépasse 200. Le nombre de Mohafazats est doublé. Le Liban se trouve ainsi avec des ratios d'équipements par habitant parmi les plus élevés du monde, alors que son économie et ses ressources le placent toujours parmi les pays à revenu moyen. La disproportion entre le coût de fonctionnement des équipements et les ressources disponibles conduit à une augmentation des tarifs des services offerts et à une baisse de la qualité de ces services, voire au maintien de certains équipements hors d'usage.

Transport

Le long de la côte, les commerces et les constructions aux abords de l'autoroute du sud, en continu entre Khaldé et Saïda, allongent le temps de parcours. Le même phénomène est observé au nord entre Beyrouth et Tripoli. Deux autoroutes nouvelles sont construites entre Antélias et Beyrouth, une autoroute entre Antélias et Maameltein, et l'ancienne voie littorale est aménagée en voie rapide. Malgré ces améliorations, cette section demeure lourdement congestionnée. L'ancienne emprise du chemin de fer Beyrouth-Damas est utilisée pour réaliser une nouvelle route entre Beyrouth et Aaley et une nouvelle section de l'autoroute arabe à la hauteur de Chtaura. Dans le nord, une route reliant Sir Danniyé à la Bekaa est réalisée. Elle comporte un pont d'une hauteur de 90 mètres. Face à ces développements routiers, aucune avancée significative n'est enregistrée sur le front des transports en commun, qui continuent à se faire par une flotte de véhicules de toutes tailles, dont le nombre aura été triplé en 30 ans.

Etat des infrastructures

Chaque région souhaite avoir son « lac » ou « barrage » ; ainsi ces ouvrages se multiplient dans le pays dans un souci d'équité régionale sans tenir compte des besoins réels. Les pertes sont toujours importantes dans les réseaux.

L'habitat dispersé oblige les compagnies d'électricité et de l'eau à étendre en permanence leurs réseaux. Les réservoirs doivent être régulièrement déplacés vers de plus hautes altitudes, ou être équipés de pompes. Le tarif de l'électricité avait baissé à l'arrivée du gaz à la centrale de Deir Aamar mais il continue de progresser depuis, en raison des besoins de financement du réseau et des centrales. Les besoins en eau des ménages sont assurés aux deux tiers par les forages privés, et au tiers par les Offices.

Le réseau routier s'est développé de plusieurs centaines de kilomètres mais se trouve dans un état critique, faute de moyens suffisants affectés à son entretien.

Toutes les villes et tous les villages du Liban sont désormais dotés de réseaux d'égouts mais peu de stations d'épuration ont pu être réalisées en raison des contestations locales. De ce fait, l'état des rivières et des nappes a continué à se dégrader, et ce phénomène est d'autant plus critique que des problèmes similaires affectent également le secteur des déchets solides.

III.4.2 Evaluation du Scénario 2

Effets sur les finances publiques

Ce scénario est coûteux pour les finances publiques. Pour un niveau de service équivalent, ce service sera plus coûteux à satisfaire pour un habitat dispersé que pour un habitat groupé ; il sera plus coûteux pour des équipements démultipliés que pour des équipements groupés ; il sera plus coûteux lorsqu'il « suit » le mouvement d'urbanisation et qu'il tente d'en réparer les effets, que lorsqu'il l'anticipe... Ceci sans compter les dépenses cycliques engendrées par l'habitat incontrôlé, notamment l'indemnisation des effets des catastrophes naturelles (comme ce qui s'est produit durant l'hiver 2003).

Ces surcoûts, qui sont loin d'être négligeables, sont d'autant plus préoccupants qu'ils portent surtout sur des dépenses de fonctionnement et pas seulement sur des dépenses d'investissement.

Pour accompagner ce scénario, les pouvoirs publics auront le choix entre une augmentation de la pression fiscale – qui n'est pas souhaitable dans un pays libéral – ou, à défaut, une baisse de la qualité des services offerts à la population et aux entreprises (qualité des routes, qualité de l'eau, régularité de la distribution d'énergie, assainissement, etc.). Il est plus facile d'opter pour la baisse du niveau de service que pour le relèvement des impôts.

Effets sur l'économie

Les effets économiques du scénario envisagé sont, dans l'ensemble, négatifs.

Une augmentation de la pression fiscale destinée à couvrir le surcoût de fonctionnement d'une urbanisation et d'un équipement dispersés conduit nécessairement à affaiblir l'économie.

L'acceptation d'un niveau de service médiocre (alternative à la pression fiscale) conduit, elle aussi, à affaiblir l'économie du fait de la réduction du niveau des « externalités » (rapidité des liaisons, régularité de l'approvisionnement en énergie, etc.) qui profitent aux entreprises.

Outre ces effets macro-économiques, ce scénario produit des effets négatifs directs sur certains secteurs d'activité. La dégradation des paysages et du littoral et l'accumulation des problèmes d'assainissement et de traitement des déchets altèrent les chances de développement touristique du pays. Le découpage des grandes entités agricoles par l'urbanisation affaiblit la productivité des exploitations concernées.

A contrario, on peut légitimement émettre l'hypothèse que le scénario envisagé profite au secteur du bâtiment et des travaux publics. Cette affirmation n'est pas exacte. En effet, le secteur du BTP ne profite pas davantage, dans ce scénario (par rapport à un scénario d'habitat groupé) du marché de la construction de logements et de locaux d'activités sur commande privée. Il ne profite pas davantage de la commande publique : pour une masse donnée de moyens financiers disponibles pour des projets, l'objet pour lequel cette masse sera dépensée est indifférent pour le BTP.

Reste enfin l'hypothèse d'un avantage qui résulterait de ce scénario sur les investissements fonciers et immobiliers d'origine extérieure. La « constructibilité généralisée » offre en effet davantage de choix pour les investisseurs. Mais l'expérience montre que les investisseurs étrangers sont surtout intéressés par les régions urbaines (Grand Beyrouth et régions d'estivage limitrophes), qui ne seraient pas concernées par la remise en question du principe de « constructibilité généralisée ».

Effets sur la vie sociale

Le scénario qui vient d'être décrit comporte des avantages et des inconvénients sur le plan social.

Son principal avantage est la liberté donnée à chacun de construire et de s'installer où il veut et comme il veut.

Ses principaux inconvénients sont les suivants :

- l'allongement des temps de trajet sur des routes encombrées de commerces et congestionnées faute de solutions alternatives de transports en commun conduit à isoler les régions périphériques et à diminuer leurs chances de se développer par contact avec le cœur économique du pays ;
- le risque fort de baisse du niveau des services urbains du fait de la dispersion de l'habitat et de la relative incohérence des investissements ;
- la dégradation du cadre de vie du fait des atteintes aux paysages et de l'acceptation d'immeubles hauts y compris dans les zones rurales.

III.5 COMPARAISON ENTRE LES DEUX SCENARIOS, ET IDENTIFICATION DES CHOIX

Le scénario 1 apparaît, au terme des évaluations, nettement plus avantageux que le scénario 2, quelque soit le critère envisagé :

- finances publiques ;
- économie ;
- vie sociale ;
- unité du pays ;
- développement équilibré ;
- exploitation durable et optimale des ressources ;
- préservation de l'environnement...

Le scénario préféré comporte un seul inconvénient, celui de limiter les droits à construire dont jouissent aujourd'hui certains propriétaires. Mais cet inconvénient ne doit pas peser lourd devant la masse d'avantages que ce scénario apporte à l'écrasante majorité des citoyens. Les limitations en question ne s'appliquent qu'à une part infime du marché immobilier, celle de la construction isolée ou du lotissement sur des terres agricoles ou naturelles loin des villes et des villages constitués.

Dans une démarche rationnelle, il ne fait aucun doute qu'il faut aller dans le sens du scénario 1.

Pour ce faire, il faut agir sur deux plans : d'une part, la réglementation et, d'autre part, les procédures et les institutions.

Le problème réside dans le fait que les réformes envisageables peuvent se heurter à des obstacles plus ou moins difficiles à franchir.

Il peut y avoir un large consensus sur les objectifs mais une hésitation à utiliser les moyens permettant d'y parvenir. Aussi faudra-t-il allier une volonté politique forte et un minimum de tact pour franchir ces obstacles et parvenir à réformer ce qui doit l'être.

IV. LA STRATEGIE PROPOSEE

La stratégie proposée consiste à vaincre les obstacles avec détermination et avec tact à la fois.

Il faudra agir sur 2 plans : le plan réglementaire (Lois, décrets, décisions, instructions), et le plan des procédures et des institutions (programmation, décisions, opérations).

IV.1 SUR LE PLAN REGLEMENTAIRE

C'est sur le plan réglementaire que les avancées les plus importantes devront être faites pour passer de la logique du scénario 2 à la logique du scénario 1.

Les avancées concerneront :

- les formes dans lesquelles le Schéma d'Aménagement du Territoire sera adopté par le Gouvernement ;
- la modification du principe de « constructibilité généralisée » (article 17 de la Loi de la Construction);
- les mesures réglementaires contre « l'indiscipline urbaine » ;
- les autres mesures réglementaires venant en appui à la logique du scénario 1.

IV.1.1 Les formes dans lesquelles le SDATL sera adopté

La portée juridique du SDATL déterminera pour une bonne part l'efficacité de la démarche d'ensemble.

Dans l'esprit des Lois en vigueur (Loi de l'Urbanisme et Loi relative au CDR), il est proposé que le SDATL soit adopté par un Décret du Gouvernement rédigé dans les termes suivants (ou similaires) :

« Le Président de la République

« Sur la base de la Constitution

« Sur la base du Décret-Loi N° 5 / 77 du 31 janvier 1977 relatif au Conseil du Développement et de la Reconstruction ;

« Sur la base du Décret-Loi N° 69 / 83 du 22 septembre 1983 relatif à l'Urbanisme ;

« Après avoir pris connaissance de la décision prise par le Conseil Supérieur de l'Urbanisme au cours de sa réunion du (procès verbal N° ...)

« Après consultation du Conseil d'Etat (Avis N° daté du)

« Sur la base de la proposition du Président du Conseil du Développement et de la Reconstruction

« Et après approbation du Conseil des Ministres en date du »

« Décrète ce qui suit :

« Article 1 : Est approuvé le Schéma d'Aménagement du Territoire Libanais annexé au présent décret

« Article 2 : Le Schéma d'Aménagement du Territoire Libanais vaut « Plan général d'aménagement du territoire » au sens de l'article 4 du décret-loi N° 69 / 83 susvisé (Loi de l'Urbanisme). Il vaut « Cadre général de la politique d'urbanisme au Liban » au sens de l'article 3 du décret-loi N° 5 / 77 susvisé (Loi du CDR).

« Article 3 : Les recommandations énoncées par le Schéma d'Aménagement du Territoire Libanais en matière de règles de construction d'utilisation des sols ne sont pas directement opposables aux droits dont jouissent les citoyens sur leurs biens, ces droits restant déterminés par les lois et les règlements en vigueur et leurs modifications ultérieures.

« Article 4 : Les recommandations énoncées par le Schéma d'Aménagement du Territoire Libanais s'imposent aux administrations publiques et Offices autonomes, qui sont tenus d'agir, chacun dans son domaine, en harmonie avec ces recommandations et les principes qui les fondent.

« Article 5 : Le Ministre des Travaux Publics est chargé de la mise en œuvre des dispositions relatives à l'urbanisme prévues au Schéma d'Aménagement du Territoire Libanais. Les Plans Directeurs et les Plans et Règlements de Détail seront élaborés dans le cadre du Schéma d'Aménagement du Territoire et leur contenu devra être compatible avec les orientations de ce Schéma.

« Article 5 : Le Conseil du Développement et de la Reconstruction est chargé de la mise en œuvre des dispositions relatives à la planification et la coordination des programmes nationaux d'équipement en harmonie avec les dispositions prévues au Schéma d'Aménagement du Territoire Libanais »

Le choix du *Décret* plutôt que de la *Décision* gouvernementale est rendu nécessaire par le fait que le Schéma d'aménagement du territoire devra s'imposer – comme le prévoit le Loi - aux plans locaux d'urbanisme, qui sont eux même adoptés par Décret.

Le rappel du principe d'opposabilité à l'administration et de non opposabilité aux tiers est important pour ne pas créer d'ambiguïté sur la portée juridique du Schéma.

Il est par ailleurs proposé que, parallèlement à l'adoption par décret du Schéma d'Aménagement du Territoire Libanais, le Conseil des Ministres adopte une décision chargeant le Ministre des Travaux Publics de préparer les réformes législatives et réglementaires susceptibles de venir en appui à la réalisation du Schéma.

IV.1.2 La modification du principe de « constructibilité généralisée »

Il est tout à fait essentiel de modifier le dispositif mis en place par l'article 17 de la Loi de la Construction (règles de construction dans les régions non dotées de plans d'urbanisme de détail), qui institue le principe de « constructibilité généralisée » du territoire.

Cette modification peut être plus ou moins immédiate, plus ou moins progressive. Il appartient au pouvoir politique de décider du rythme auquel il convient d'avancer sur cette voie.

Les solutions possibles sont suggérées ci-après.

La solution législative de modification de l'article 17

La solution législative est la voie la plus directe pour modifier l'article 17 de la Loi de la Construction.

Une modification en ce sens est actuellement à l'étude. Elle prévoit que les règles de construction applicables dans les zones non dotées de plans locaux d'urbanisme sont fixées par des décrets qui tiennent compte des caractéristiques des régions considérées (estivage, habitées ou non, agricoles, vallées,...) après accord du Conseil Supérieur de l'Urbanisme.

Cette modification législative nécessitera, dès son adoption, la promulgation rapide des décrets d'application, pour éviter le vide juridique. Ces décrets devraient naturellement s'inspirer du SDATL, avec une baisse des droits à construire dans un ensemble de « zones sensibles » situées notamment dans les zones naturelles et agricoles, en particulier celles caractérisées par la présence de risques naturels majeurs (inondations, glissements de terrain) et de forte vulnérabilité de la ressource eau, ainsi que dans les périmètres des sites patrimoniaux importants et des sites naturels d'intérêt majeur.

Si les décrets d'application de cette loi devaient rencontrer des oppositions insurmontables dans certaines régions, des solutions d'attente peuvent être prises dans ces régions :

- Les décrets pourraient distinguer, au sein d'une région qui pose problème, entre zones agglomérées et zones hors agglomérations, avec des droits demeurant à CES 40% et CET à 0,8 dans les zones agglomérées et des droits inférieurs en zones hors agglomérations.
- Une distinction de ce type pourra être faite entre zones soumises à des risques naturels ou présentant un danger pour la ressource eau, et les autres zones.
- Dans certains cas où les droits ne pourront pas être diminués, il sera préférable de diminuer les hauteurs autorisées en donnant davantage de souplesse à l'emprise au sol : ce type de solution pourrait être recommandé dans les zones présentant un intérêt paysager.
- Ailleurs, il sera toujours possible de fixer une surface minimale élevée (allant jusqu'à 10 000 m² voire 20 000 m²) de parcelle constructible de manière à dissuader la construction : ce type de solution pourrait être recommandé dans les grande régions

agricoles et dans les espaces particulièrement sensibles (sommets, vallées...). On pourrait alors imaginer – dans le cas des grandes régions agricoles - une procédure similaire à celle des « grands ensembles » si les projets envisagés sont importants (donc assimilable à des « villages nouveaux »), incluant une participation des constructeurs sous forme de versement au domaine public des infrastructures collectives réalisées. La procédure de lotissement serait, elle, exclue, car elle n'apporte aucune garantie quant à la réalisation du programme.

Mais il faut tenter d'éviter ces solutions de remplacement. Il est préférable d'agir avec détermination pour régler ce problème de manière radicale, et couper court aux tentations de revenir en arrière.

Solution législative par introduction de dispositions nouvelles

Une autre voie législative consisterait à limiter le mitage des espaces les plus fragiles en y instaurant le principe de continuité des constructions en limite des villes et des villages existants.

Cette solution peut prendre la forme suivante :

« Article 1 - La préservation des espaces naturels et agricoles et le contrôle des coûts de raccordement des constructions nouvelles aux réseaux exigent de limiter la dispersion des constructions nouvelles, en particulier sur les espaces les plus fragiles.

« Article 2 - Dans toutes les régions du territoire libanais non encore dotées de plans et règlements d'urbanisme de détail, et dans l'attente de l'adoption de tels plans et règlements, le permis de construire ne peut être accordé aux constructions nouvelles qui ne sont pas situées en continuité avec les quartiers de ville ou les villages existants (à moins de 300 mètres de ces quartiers ou villages), à l'exception des cas suivants :

« - les demandes de permis de réhabilitation de constructions qui sont dans ce cas mais dont le permis de construire initial a été délivré préalablement à l'entrée en vigueur de cette loi ;

« - les demandes de permis pour des constructions qui sont dans ce cas mais qui portent sur un ensemble d'au moins 3000 m² de planchers regroupés sur un même site, constituant de ce fait un ensemble, un quartier ou un village nouveau ;

« - les demandes de permis pour des constructions qui sont dans ce cas et dont l'usage principal est agricole, administratif, touristique, ou technique (équipements de traitement des eaux et des déchets, postes électriques, etc).

« Article 3 - La limite des quartiers de villes et des villages existants correspond, dans chaque circonscription foncière, à la limite au-delà de laquelle la densité de construction est égale ou inférieure à 2 constructions par hectare ou à 5 logements par hectare.

« Article 4 – En cas de litige dans l'application des dispositions de la présente Loi ou pour éviter de tels litiges, le Ministre des Travaux Publics peut, par arrêté, fixer, pour les circonscriptions foncières concernées, la limite mentionnée à l'article 3 sur une carte topographique, conformément au critère énoncé par cette Loi. »

La voie législative fiscale

Dans le cas où les voies législatives précédentes ne seraient pas suivies, il sera encore possible d'agir sur la fiscalité.

Cette voie pourrait même être explorée pour son intérêt intrinsèque, même si l'article 17 est réformé.

L'idée serait d'imposer les droits à construire à due proportion de leur surcoût pour les finances publiques et la collectivité.

En France, on a introduit la notion de « plafond légal de densité » (fixé par exemple à un niveau de CET = 1) au-delà duquel le bénéficiaire du droit de construire acquitte une taxe égale au coût du terrain qu'il lui aurait fallu acheter pour construire ce qu'il a à construire avec ce plafond. La Loi Murr avait introduit un principe similaire mais en offrant un accroissement du CET sous la forme d'un étage supplémentaire.

Dans la perspective d'une meilleure maîtrise de l'urbanisation au Liban, on pourrait imaginer un « plafond légal de densité » applicable aux régions non dotées de plans d'urbanisme locaux, selon deux modalités : pas de taxe dans les zones agglomérées, taxe à partir de CET = 0,4 ou du 3^{ème} niveau hors des zones agglomérées (ou dans les zones à risques ou autres).

Ceci aurait plusieurs avantages :

- la taxation dans les zones non dotées de plans d'urbanisme inciterait les municipalités et les propriétaires à élaborer des plans d'urbanisme ;
- la taxation dans ces zones limiterait les formes non souhaitables de construction, en attendant les plans d'urbanisme ;
- la taxation rapporterait des ressources à la hauteur des surcoûts générés par ces formes d'urbanisation non souhaitables.

S'il faut introduire une égalité de traitement entre les villes et les campagnes, la taxation des deux derniers étages pourrait être instituée sur tout le territoire à l'exception des périmètres constitués des villes et des villages de moins de 20 000 habitants

Accessoirement, on peut dire que le dispositif du « plafond légal de densité » (PLD) fournit des perspectives importantes sur bien d'autres fronts : on pourrait imaginer de le faire appliquer aussi aux zones dotées de plans d'urbanisme à l'occasion des augmentations des CET, par exemple. D'autres modalités pourraient être explorées.

La voie du décret et des instructions administratives

A supposer que la tentative de modifier l'article 17 échoue pour une raison ou une autre, il sera toujours possible, en attendant de tenter à nouveau de le modifier, d'atténuer l'effet de cet article par voie de décret et d'instructions données aux administrations.

IV.1.4 Les autres mesures réglementaires venant en appui au scénario 1

L'esprit et la logique du scénario préféré appellent d'autres mesures réglementaires qui pourraient conforter les orientations retenues.

Une Loi Montagne

La montagne est un espace d'une importance exceptionnelle pour le Liban : elle est le château d'eau du pays et l'un des principaux piliers de son identité. C'est en même temps un espace très fragile : l'activité humaine peut y affecter durablement les équilibres écologiques.

Aussi est-il recommandé de marquer l'intérêt spécifique porté à la montagne par une politique adaptée, encadrée par une Loi.

Cette « Loi Montagne », qui porterait sur **les espaces situés au-delà de 1500 mètres d'altitude**, devrait asseoir les principes suivants :

- *Les terrains nécessaires aux activités agricoles, pastorales et forestières sont protégés par les plans et les règlements d'urbanisme de détail ;*
- *Les plans d'urbanisme comportent des dispositions propres à préserver les espaces, les paysages, et les milieux caractéristiques du patrimoine naturel et culturel montagnard ;*
- *L'urbanisation doit se faire en continuité des villes et des villages existants ;*
- *Des prescriptions particulières peuvent être prises par décret pour adapter les critères des études d'impact applicables sur certains sites de montagne, ou pour définir des modalités de préservation d'espaces, de paysages, ou de milieux remarquables du patrimoine naturel et culturel montagnard, notamment les gorges, grottes, cours d'eau, cascades, lacs, lieux de pratique de l'alpinisme et de la spéléologie.*
- *L'autorisation de création de stations de sports d'hiver ne peut être accordée en l'absence d'un plan directeur d'urbanisme et d'un plan et règlement d'urbanisme de détail. Cette création est soumise à une obligation d'étude d'impact sur un périmètre élargi (station, remontées, urbanisations induites, villages alentours) couvrant deux volets, environnemental d'une part, et économique et social d'autre part.*
- *Les parties naturelles des rives des plans d'eau naturels ou artificiels sont protégées de toute installation artificielle sans lien avec leur gestion, sur une distance de 300 mètres à compter de la rive.*
- *La création de routes municipales nouvelles est interdite au dessus de 1900 mètres d'altitude. L'amélioration de liaisons existantes par des changements de tracés conduit à désaffecter les routes sur les tracés anciens ;*
- *La pratique de loisirs mécanisés est interdite dans les zones naturelles.*

Une Loi cadre pour les espaces naturels préservés

Il existe au Liban plusieurs procédures légales de préservation des espaces naturels remarquables, qui se sont accumulées au fil du temps, sans qu'une hiérarchie claire ne se dégage entre elles, ce qui nuit à la lisibilité des politiques de protection.

Il est proposé de mettre de l'ordre dans ces dispositifs de protection en distinguant :

- les espaces boisés classés ;
- les périmètres de protection ;
- les réserves naturelles ;
- les parcs naturels régionaux ;

Les espaces boisés classés relèvent de la compétence du Ministère de l'Agriculture. Plusieurs décisions de protection (du camping et des coupes) avaient été prises avant 1996. Depuis, est intervenue la Loi 558 du 24 juillet 1996 qui protège les bois et forêts de conifères sur les Machaa et les propriétés publiques. Le Ministère prend donc, sur la base de cette Loi, des décisions de protection plus sévères (y compris interdiction de construire à moins de 500 mètres des lisières), au fur et à mesure de la délimitation des parcelles concernées.

Il est souhaitable que ces protections soient prises par décret afin qu'elles aient la valeur de règlements d'urbanisme applicables aux tiers.

Les périmètres de protection correspondent davantage aux types de Décisions prises par le Ministère de l'Environnement sur le fondement de la loi sur les vues et sites naturels de 1939, de l'article 12 de la loi 667 du 29 décembre 1997 et du décret 9501 du 7 novembre 1996. Ce Ministère a ainsi placé « sous sa protection » (visa obligatoire des permis de d'installation d'activités ou de carrières) les lits de plusieurs rivières et leurs abords. Il a également interdit les constructions, les carrières et les pâturages dans les propriétés publiques et les Machaas situés au-delà de 2400 mètres dans le Jabal Makmel. Mais le Ministère a également procédé à des protections de bois et forêts similaires à celles qu'entreprend le Ministère de l'Agriculture (dans le Chouf, notamment), avec des restrictions cependant plus sévères.

Il est souhaitable de bien identifier les périmètres protégés par le Ministère de l'Environnement, en évitant tout empiètement sur les prérogatives du Ministère de l'Agriculture, et en élargissant le champ de cette notion de « périmètres protégés ».

En effet, beaucoup reste encore à faire pour délimiter des périmètres de protection (rapprochés et éloignés) autour de sites naturels remarquables qu'il faut conserver en tant que patrimoine national. De même, la politique de protection doit être plus explicite en ce qui concerne les servitudes imposées au privé.

Le Ministère devrait agir, si nécessaire, par décret, surtout lorsqu'il entend établir des servitudes applicables au privé.

Les réserves naturelles ont pris toute leur place dans les procédures de protection au Liban depuis la mise en place en 1992 de la politique des Mahmiyat. Il convient d'éviter de galvauder la notion de réserve, en la réservant aux espaces de protection très stricte et d'une certaine ampleur géographique.

Les parcs naturels régionaux sont un nouveau concept qu'il conviendrait d'ajouter aux moyens de préservation existants. Ce concept paraît en effet particulièrement bien adapté à la situation de plusieurs ensembles géographiques du Liban, qui allient une grande richesse naturelle et paysagère avec une urbanisation faite de petites villes et de villages, et une activité agricole et artisanale vivante.

Un parc naturel régional est un projet de développement qui est inscrit dans une charte approuvée par plusieurs municipalités voisines. L'objectif est de trouver un équilibre durable entre les activités humaines et le respect de la nature. La charte précise les moyens d'y parvenir. Elle est soumise à l'Etat qui l'approuve si elle présente toutes les garanties nécessaires. L'intérêt de la démarche est de faire obtenir le label « parc naturel régional » au territoire objet du projet, ce label étant un argument de promotion touristique important.

Une Loi Littoral ?

Les dispositions légales qui régissent aujourd'hui l'utilisation de l'espace littoral sont de bonnes dispositions. Compte tenu du contexte libanais, il paraît préférable de ne pas intervenir sur ce dossier par la voie législative – par une nouvelle Loi Littoral – mais par une meilleure application de la Loi existante.

L'annulation des « lotissements dormants »

L'article 31 de la Loi de la Construction stipule que l'autorisation de lotissement est annulée de plein droit si le lotisseur n'a pas réalisé les travaux demandés (les routes, et les suppléments demandés) dans un délai de 10 ans.

A l'issue de l'adoption du SDATL, il convient d'entreprendre un important travail d'inventaire et d'introduire, partout où c'est nécessaire, les procédures visant à annuler les lotissements autorisés depuis plus de 10 ans et dont les travaux n'ont toujours pas été achevés (nécessité d'un inventaire).

L'augmentation du recul des constructions par rapport aux cours d'eau

L'article 12 de la Loi de la Construction précise les reculs des constructions par rapport aux routes, aux voies de chemins de fer, aux canaux, rivières et autres espaces du domaine public. Le recul des constructions par rapport aux limites des rivières est fixé à 2 mètres.

Une modification législative permettrait d'accroître le recul par rapport aux rivières : 2 mètres pour les installations touristiques tirant avantage de la proximité de l'eau ; 10 m dans le cas général pour les constructions à usage d'habitation ; 20 m pour les installations industrielles et agricoles ; ces distances pouvant être accrues par décret pour certaines rivières à protéger eu égard à leur importance environnementale ou aux risques naturels.

IV.2 SUR LE PLAN DES PROCEDURES ET DES INSTITUTIONS

La réalisation du Scénario souhaité passe par une série de réformes dans les procédures et les institutions, qui concernent l'aménagement du territoire, la programmation des investissements, l'action foncière, l'urbanisme opérationnel, et la répartition des pouvoirs et des moyens entre l'Etat et les Municipalités.

IV.2.1 Les institutions de l'aménagement du territoire

Un des problèmes essentiels du Liban est l'inexistence, à ce jour, de mécanismes et de procédures claires pour les prises de décision relatives à l'aménagement du territoire, au sens de la répartition des investissements et des équipements publics en fonction des objectifs de l'aménagement du territoire. Ces décisions sont prises au fur et à mesure, par des retouches successives des plans programmes et décisions antérieures.

Il est essentiel pour la mise en œuvre des orientations du SDATL d'instituer des mécanismes plus solides, plus transparents, et moins sensibles aux changements occasionnels.

Les décisions d'aménagement du territoire étant par essence interministérielles, elles nécessitent un dispositif à 2 niveaux : technique et politique.

Conforter la mission de planification au sein du CDR

Au niveau technique, le suivi des dossiers et la préparation des décisions doit relever, selon la Loi libanaise, du CDR en ce qu'il est « l'héritier » du Ministère du Plan. Aussi, le CDR devrait intégrer cette tâche dans son organisation interne, par la mise en place d'une cellule dont la seule mission est d'assurer le suivi de l'aménagement du territoire : suivi des programmes des différents ministères, cohérence des plans et des programmes pluriannuels, suivi des indicateurs de développement du territoire, préparation des grandes décisions d'aménagement du territoire à prendre en Conseil des Ministres.

Il conviendra, lorsque les circonstances le permettront, d'établir une séparation nette entre la fonction de planification et la fonction d'exécution aujourd'hui assurées par le CDR, de manière à ce que les experts du CDR en charge de la planification ne soient plus absorbés par les tâches de suivi de dossiers et de montage de projets.

Formaliser le travail interministériel

Au niveau politique, la compétence relève naturellement du Conseil des Ministres. Il est recommandé que celui-ci ait une réunion annuelle consacrée exclusivement aux programmes pluriannuels d'investissement et aux décisions d'aménagement du territoire, sur la base des dossiers préparés par le CDR à cette fin.

IV.2.2 L'action foncière et l'urbanisme opérationnel

La mise en œuvre des orientations de l'aménagement du territoire serait facilitée par le renforcement des capacités de l'Etat et des Municipalités en matière d'action foncière et d'urbanisme opérationnel.

La solution la plus efficace consiste à créer une agence foncière et d'aménagement, ayant la forme d'un Office public autonome à caractère commercial.

Cette agence serait chargée, sur tout le territoire, d'entreprendre des missions pour le compte de l'Etat (toutes administrations qui le lui demanderaient) et des Municipalités, en tant que mandataire de ces autorités, dans les domaines suivants :

- Acquisitions amiables de terrains pour la constitution de réserves foncières ;
- Suivi et exécution des procédures d'expropriation ;
- Réalisation de lotissements publics ;
- Réalisation d'infrastructures sur les lotissements publics et les territoires d'expansion urbaine ;
- Revente de terrains acquis après leur aménagement.

L'activité de cette agence viserait prioritairement deux objectifs : d'une part, l'aménagement des zones d'extension des agglomérations et, d'autre part, la préservation de certains espaces sensibles par leur versement au domaine public.

Les frais de fonctionnement de l'agence devraient pouvoir être assurés par des prélèvements effectués sur les rémunérations des missions d'ingénierie effectuées pour le compte des commanditaires ainsi que les plus-values réalisées à l'occasion des reventes.

IV.2.3 Les missions régionales de développement

Le Schéma d'aménagement du territoire recommandera une série d'actions allant dans le sens du renforcement économique de certaines villes dans les régions périphériques, dans l'optique d'un développement équilibré fondé sur le dynamisme des grandes villes et de la complémentarité de ces dernières avec le monde rural qui les entoure.

Afin que ces orientations ne restent pas au stade des déclarations d'intention, il est essentiel qu'elles fassent l'objet d'un suivi et d'une mise en œuvre au plus près du terrain.

Ce suivi devrait être assuré par des équipes que l'on peut appeler des « missions régionales de développement », qui auraient des durées d'existence variable.

A titre d'exemple, le développement de Tripoli et du Nord nécessiterait la mise en place d'une structure du type IDAL, uniquement pour la capitale du Nord.

Des structures adaptées aux objectifs pourraient être envisagées pour Nabatiyeh et pour Zahlé. Des missions plus légères pourraient aider certaines Unions de Municipalités à mettre en place des politiques de développement du type « parcs naturels régionaux » ou autres.

Ces missions de développement ne doivent pas être envisagées comme des administrations pérennes, mais comme des interventions ponctuelles d'une durée de 2 à 5 ans, à mettre en place au lendemain de l'adoption du Schéma d'aménagement.

Il sera probablement possible de bénéficier, pour de telles missions, de soutiens techniques et financiers d'instances internationales agissant pour le développement (Banque Mondiale, Union Européenne, etc.).

IV.2.4 La décentralisation des compétences d'urbanisme

L'esprit dans lequel le SDATL est élaboré est qu'il met en avant des orientations relatives à l'intérêt national, et qu'il n'entre pas dans des choix d'urbanisme qui seraient d'intérêt local.

Il appartient aux plans et règlements d'urbanisme locaux d'arbitrer les choix d'urbanisme qui sont d'intérêt local, mais dans le respect des grands principes arrêtés par le SDATL.

Il est possible, et utile, sur la base de cette vision, d'ouvrir la voie à une décentralisation de la compétence d'urbanisme.

Cette ouverture, qui s'inscrit dans le principe constitutionnel de décentralisation, pourrait fournir une occasion unique pour régler, dans la foulée, un certain nombre de problèmes d'urbanisme de portée nationale, en particulier la remise en question du principe de « constructibilité généralisée ».

En effet, on pourrait imaginer une réforme législative ambitieuse introduisant les principes suivants :

- Les Municipalités de plus de 10000 habitants, ou les Unions de Municipalités, qui le souhaitent, peuvent fixer les taux et prélever le produit des taxes foncières et immobilières à leur profit. Le produit des taxes prélevées est alors totalement affecté à la section d'investissement de leur budget ;
- Afin de pouvoir bénéficier de cette liberté fiscale, elles doivent assumer la compétence d'élaborer leurs plans et règlements d'urbanisme locaux dans le respect des dispositions du Schéma d'Aménagement du Territoire Libanais, ainsi que la compétence de la délivrance des permis de construire ;
- Les schémas et règlements d'urbanisme ainsi arrêtés par l'instance municipale pour la première fois sont transmis au Mohafez en accompagnement de la demande de bénéficier des dispositions de décentralisation fiscale et d'urbanisme prévue par ce texte. Le Conseil des Ministres statue sur la demande par Décret, après que le Conseil Supérieur de l'Urbanisme ait certifié que les schémas et règlements en question ne sont pas incompatibles avec le Schéma d'Aménagement du Territoire.

- La parution du Décret de décentralisation de la compétence fiscale et d'urbanisme au profit d'une instance municipale a pour effet immédiat l'entrée en vigueur du Schéma et du Règlement approuvés, l'entrée en vigueur de la compétence fiscale, et l'entrée en vigueur de la compétence sur les permis de construire.
- L'instance municipale peut à tout moment procéder à des modifications du Schéma et du Règlement. Le Schéma et le Règlement modifiés entrent en vigueur dès leur approbation par cette instance et la transmission de copies à la Direction Générale de l'Urbanisme et au Registre Foncier. En cas d'incompatibilité des révisions opérées avec les dispositions du Schéma d'Aménagement du Territoire, le Conseil Supérieur de l'Urbanisme saisit le Conseil des Ministres qui statue en dernier ressort sur la validité des révisions, dont il peut ordonner l'annulation.
- Les règlements d'urbanisme applicables sur le territoire des Municipalités et Unions de Municipalités qui ne demanderaient pas à bénéficier des dispositions fiscales et de compétences ci-dessus évoquées demeurent régies par les schémas et règlements d'urbanisme décrétés, lorsqu'ils existent, ou, lorsqu'ils n'existent pas, par les dispositions légales en vigueur. Dans ce second cas, la surface minimale des terrains constructibles est fixée à 10 000 m² pour les parcelles du territoire municipal situées à plus de 200 mètres d'une zone urbaine constituée.