

DEVELOPPEMENT INDUSTRIEL ET AMENAGEMENT INTERVENTION

Une présentation chronologique des grandes étapes de la formation des zones industrielles au Liban et celle de l'élaboration de leur cadre légal est un préalable nécessaire pour appréhender la problématique actuelle et pour formuler des propositions d'amélioration du cadre réglementaire et des politiques publiques concernant le foncier d'entreprises et son aménagement.

A ce titre, quatre grandes périodes peuvent être discernées :

I - 1932-1962 : La loi du 22 Juillet 1932 et la formation des premiers ensembles d'usines

- La première loi réglementant l'implantation des établissements industriels date du 22 Juillet 1932. Elle définit une liste d'installations classées et rend obligatoire l'éloignement du lieu de leur implantation par rapport aux zones habitées. Leur installation est soumise à un permis délivré par le Mohafez de chaque région. Cette loi, légèrement modifiée en 1997, est toujours en vigueur.
- Les ensembles d'usines à l'origine des zones industrielles d'aujourd'hui se sont formés au gré des autorisations délivrées par les Mohafez depuis 1932, donc en l'absence d'une juridiction dite de "zoning" permettant de créer officiellement des zones réservées à l'usage industriel. Ces ensembles se sont généralement constitués autour d'une première usine implantée hors des agglomérations urbaines de l'époque, en secteur agricole. Cette situation semble la traduction spatiale directe de la loi du 22 Juillet 1932.

II - 1962-1975 : Première tentative de planification urbaine : création officielle de zones industrielles, et de règlements dits "de zoning"

- Les premiers règlements d'urbanisme instituant un plan de "zoning" qui prévoit des secteurs exclusivement réservés aux activités industrielles sont décrétés à Saida (1962) puis dans la banlieue de Beyrouth (1964).
- Les décrets portant création de la plupart des zones industrielles existantes datent de la fin des années 1960 et début des années 1970. Ces décrets se limitaient à la définition d'un périmètre pour chaque zone et d'un règlement qui y régit les conditions de la construction. Cependant, pour la grande majorité de ces zones, aucun schéma d'aménagement préalable n'a été mis en œuvre. Concernant les banlieues des grandes villes, ces décrets sont venus consacrer un état de fait : dès 1962, les agglomérations d'usines de Dora / Bourj-Hammoud, Mkalles, Zouk, Bohsas, Kfarchima, Choueifat, etc. étaient déjà largement constituées. Ailleurs, des périmètres sont parfois décrétés sur des terrains peu propices à l'industrie (fortes pentes, proximité du tissu résidentiel) ou au détriment de l'environnement (forêts de pins, façade maritime), ayant souvent pour seule justification des considérations de spéculation foncière.
- Depuis, le développement de l'agglomération urbaine du Grand Beyrouth et de Tripoli a rejoint et englobé le périmètre des zones industrielles (Dora, Baouchrieh, Dbayeh, Zouk, Beddaoui), s'exposant à de fortes nuisances.

III - 1975-1991 : destructions, déplacements des entreprises, pénurie foncière et anarchie des implantations

- Pendant les premières années de la guerre, un grand nombre d'usines sont détruites dans plusieurs zones industrielles (Mkalles, Kfarchima, Beddaoui, etc.), et on assiste à un déplacement des entreprises qui cherchent à s'installer hors des zones de combat. Des groupes d'usines se sont ainsi implantés hors du périmètre des zones industrielles officielles (Mazraat Yachouaa, Nahr-Ibrahim, Hosrayel, Jiyje...).
- Parallèlement, sur l'initiative de la Direction Générale de l'Urbanisme, une décision est prise en 1977 en Conseil des Ministres de **n'autoriser la création de nouvelles zones industrielles que sur les terrains appartenant à l'état ou aux municipalités**, en vue de mettre fin au phénomène de spéculation foncière. Cette décision a mené à un effet pervers : en raison de l'absence de terrains appartenant à la puissance publique dans les secteurs où s'exprimait la demande, notamment dans le Grand Beyrouth, cette politique a mené à une pénurie de l'offre foncière ayant pour effet la hausse des prix des terrains à l'intérieur des zones industrielles ainsi qu'une implantation massive des usines en dehors des périmètres officiels, que cette implantation soit légale (par autorisation du Mohafez), ou illégale. Par contre, aucune demande ne s'est exercée dans les zones officielles décrétées sur des terrains publics comme à Baalbeck, où le foncier était pourtant proposé gratuitement dans le cadre d'un effort louable pour mieux équilibrer le développement économique entre les différentes parties du territoire.

1992-1993: Etat des lieux à la sortie de la guerre : blocages et inadaptations

A la sortie de la guerre, on pouvait discerner deux types de situations à l'intérieur des zones :

1. Le premier concerne les zones bien localisées par rapport à la demande et qui, malgré les diverses difficultés de fonctionnement, ont bien joué le rôle qui leur était assigné en accueillant des entreprises sur la quasi-totalité de leur surface : c'est le cas de Dora, Zouk, Bahsas, Bauchrieh, Dbayeh. Cependant, dans ces zones, l'offre était devenue rare et les prix très élevés : de 400 à 1000 \$ / m² de terrain.
2. Le deuxième concerne les zones qui ont accueilli peu d'usines en raison d'inadaptations et de blocages divers :
 - **Conditions défavorables de sécurité** (Raids aériens sur Beddaoui et Naameh)
 - **structure foncière inadaptée** et absence d'accès aux parcelles (Choueifat, Chekka, Mazraat-Yachouaa, Nahr-Ibrahim)
 - **absence de réseaux d'infrastructures**, en raison de l'absence d'opérations d'aménagement planifiées dès le départ (cas de l'ensemble des zones existantes).
 - **phénomène de spéculation foncière** (rétention à but spéculatif des terrains, les rendant inaccessibles à de nombreuses entreprises, parfois dès la création d'un périmètre de zone officielle)
 - **mauvaise localisation par rapport à la demande** : c'est le cas des zones de Baalbeck, Halba, etc.

Par ailleurs, le recensement industriel de 1994 montrait l'**existence d'un déséquilibre important entre régions** concernant la répartition des sites industriels, principalement la concentration massive des établissements dans les régions de Beyrouth et du Mont-Liban.

Enfin, on notait de graves problèmes affectant l'environnement naturel et humain :

- **interpénétration entre industries polluantes et habitat** : logements bâtis dans les zones industrielles, ou, à l'inverse, usines implantées dans le tissu résidentiel (Fanar, Nahr-Ibrahim, Ajaltoun, Dekouaneh, Chekka, etc.)
- **dégradation des forêts** (Fanar-Ain-Saadé, Ghazir, Beit-Meri, Baabate, etc.)
- **dégradation du bord de mer** (toutes les zones du littoral), **des cours d'eau** (rejets d'effluents et de déchets industriels non traités)
- **pollution des nappes phréatiques** (rejets non traités)

IV - 1993-1998 Deuxième tentative de planification urbaine : le projet IDAL

Au vu de cette situation, le gouvernement met en place en 1994 la Commission pour l'Industrie, qui regroupe les directeurs généraux de différents ministères concernés et qui est placée sous la direction de l'IDAL (Investment Development Authority of Lebanon), avec pour objectif principal de mettre en place le cadre administratif adéquat et les incitations économiques et fiscales nécessaires pour encourager l'investissement privé dans le secteur de l'industrie. Cet objectif se déclinait, en terme d'aménagement, par l'offre de terrains plus adaptés aux besoins des industriels, notamment en matière de charge foncière, de localisation et d'équipement.

Parallèlement, deux objectifs secondaires devaient nuancer cet objectif principal :

- favoriser l'essor économique de régions actuellement peu développées et disposant d'un potentiel démographique important.
- mieux réglementer l'implantation des industries nuisantes portant atteinte à leur environnement humain et naturel

Pour remédier à la pénurie et à la spéculation foncière, la stratégie adoptée par l'IDAL visait à l'augmentation de l'offre par l'aménagement de nouvelles zones ou par l'extension et l'équipement de zones existantes bien localisées, de manière à pouvoir assurer une offre réelle répondant à la demande sur les 15 à 20 prochaines années :

Création de nouvelles zones : la priorité est donnée aux terrains de l'état.

Cependant, en l'absence de terrains publics dans les secteurs géographiques où s'exerce la demande, des appels d'offre sont lancés aux propriétaires privés situés dans le même secteur.

Différents modes de réalisation ont été envisagés pour mettre en place un véritable aménagement de ces zones et leur équipement en infrastructures, suivant un règlement d'aménagement de zone et un cahier des charges qui prévoient :

- sur les terrains publics : Un contrat de concession de type B.O.T. passé entre l'état et l'aménageur concessionnaire (cas de Qreiaa et des zones franches industrielles)
- sur les terrains privés : l'octroi d'un décret de classement en échange de l'engagement du propriétaire à réaliser les travaux d'infrastructure (cas de Babled au Liban-Sud, de Makseh et de Safra dans la Bekaa)

Le montage repose sur trois acteurs principaux :

- **IDAL**, qui oriente les investisseurs privés et les concessionnaires en désignant les zones, prépare le schéma d'urbanisme et les cahiers des charges relatifs à l'aménagement de la zone ainsi que les appels d'offre
- **La D.G.U**, qui approuve le plan d'aménagement et le règlement de zone après consultation des municipalités et suit l'implantation des constructions à travers les permis de construire
- **l'investisseur privé ou le concessionnaire** qui réalise l'aménagement de la zone conformément aux règlements et cahiers des charges, cède ou loue les parcelles, et assure la gestion de la zone avec l'association des propriétaires et la municipalité.

Des mesures d'incitation ont été liées à l'implantation dans les zones localisées dans les régions à faible développement économique, basées sur un système d'exonérations fiscales

La réglementation relative aux installations classées était remise à jour : avec les procédés modernes de production, nombre d'activités industrielles sont déclassées.

Un projet pilote est mis en œuvre : face à l'inexistence de terrains publics convenant à l'implantation d'une zone industrielle à moins d'une heure du Grand Beyrouth, le gouvernement a procédé à l'achat d'un site entre Beyrouth et Saïda en vue d'y réaliser un projet pilote de parc d'activités industrielles.

Restructuration des zones existantes. Elle vise principalement à :

- Débloquer l'offre foncière (nouvelles dessertes, remboursements fonciers) dans les zones existantes quand elles peuvent encore absorber une partie de la demande dans des conditions acceptables pour l'environnement humain et naturel
- Aider à résoudre l'enchevêtrement existant entre habitat et industrie par la constitution de zones-tampon
- Modifier ou annuler les périmètres des zones mal localisées (Bords de mer, forêts,...)
- Réviser le classement des zones permettant l'accueil des industries nuisantes
- Réviser les règlements d'urbanisme des zones industrielles, notamment en ce qui concerne la pollution, les nuisances, les densités et les mesures de paysagement obligatoires

Evaluation des résultats obtenus à l'issue de la période 1994-1998 :

- 2 nouvelles zones industrielles ont été aménagées et équipées par le secteur privé, constituant une première au Liban. Elles couvrent 116 hectares.
- 20 zones industrielles existantes ont été modifiées, pouvant dégager une offre de 660 hectares après la réalisation du réseau viaire.

- Au total, ces surfaces peuvent couvrir les besoins du marché pour les 10 prochaines années.
- Des exonérations fiscales ont été associées à quatre zones situées dans des régions à faible développement économique (Bekaa Nord, Liban-Sud et Bekaa-Ouest).
- La nouvelle réglementation a :
 - corrigé les disparités injustifiées entre les règlements des différentes zones et introduit des dispositions améliorant le contrôle de la qualité des constructions et du paysage
 - bloqué le développement des usines nuisantes en zones résidentielles grâce à la **décision du Conseil des Ministres interdisant aux Mohafez de délivrer des permis hors des zones industrielles (1997)**
 - limité les phénomènes d'enchevêtrement habitat/industrie par la disposition de secteurs tampons.
 - l'équilibre entre régions a été amélioré : 60% de l'offre se trouve localisée hors de Beyrouth et du Mont-Liban, contre 30% actuellement.
 - L'impact sur l'environnement naturel a été amélioré grâce à l'annulation ou la modification de plusieurs périmètres de zones en bord de mer ou en forêt, ou de réduction du coefficient d'emprise au sol en secteur boisé.

Cependant, une majorité des problèmes sont restés sans solution :

- le besoin pressant pour l'aménagement d'une zone équipée en infrastructures desservant le Grand-Beyrouth (moins d'une heure de transport) et avec des parcelles offertes à un prix raisonnable (moins de 50 \$/m²) reste entier, surtout depuis l'annulation du projet pilote de Qreiaa.
- la charge foncière reste très élevée au Liban par rapport aux pays voisins concurrents
- la restructuration et l'équipement en infrastructures des zones existantes par le biais d'opérations de remembrement (ex. Choueifat) a échoué devant l'incapacité de l'état à assurer le financement des infrastructures dans les 25% d'espaces publics, comme l'exige la procédure.
- le projet de recours à des concessionnaires de type B.O.T. a échoué en raison du manque de terrains appartenant à l'état là où existe une demande réelle. Les incitations financières s'avèrent inefficaces en raison du faible niveau de fiscalité.

V – La politique du gouvernement depuis 1998 :

- Le nouveau gouvernement abandonne le projet de création/restructuration de zones industrielles et autorise l'implantation des usines de catégorie 2 hors des zones industrielles dans une volonté de libéralisation des contraintes s'imposant aux industriels. Or les industries de cette catégorie sont considérées nuisantes pour la santé publique et doivent, par la définition même de la catégorie 2, être implantées dans une zone industrielle.
 - Le projet du parc d'activité public desservant le Grand Beyrouth est abandonné. Le terrain avait cependant déjà été acheté par l'état.
 - Le projet de décret concernant la mise à jour du classement des établissements nuisants est abandonné suite à la réticence de l'association des industriels qui souhaite un code plus permissif.

Si cette politique de libéralisation des contraintes sert l'intérêt à court terme d'une partie des industriels locaux, elle laisse entiers, voire aggrave les problèmes principaux :

- La dégradation de l'environnement s'accroîtra par rapport à la situation précédente, notamment en termes d'enchevêtrement entre habitat et usines. D'une manière plus générale, tant que la création de zones industrielles restera de la compétence du ministère de l'industrie, elle répondra à une politique économique sectorielle qui prendra difficilement en compte l'intérêt des autres secteurs liés au droit du sol : le tourisme, le logement, l'environnement, etc. La stratégie d'implantation des entreprises et des zones industrielles doit s'inscrire dans le cadre plus large d'un Schéma Directeur National intégrant toutes les données d'une politique cohérente d'aménagement du territoire.

- En l'absence d'un site correctement aménagé, offrant des parcelles à prix modéré, équipé en infrastructures et accessible en moins d'une heure depuis Beyrouth, le Liban ne sera pas en mesure de constituer une alternative sérieuse pour les entreprises en quête d'un site d'implantation au Moyen-Orient.

Habib DEBS

DEVELOPPEMENT INDUSTRIEL ET AMENAGEMENT **RECOMMANDATIONS DU GROUPE DE TRAVAIL**

- Aménager ou concéder au secteur privé l'aménagement d'une zone industrielle équipée en infrastructures localisée à moins d'une heure de Beyrouth et offrant des parcelles à un prix raisonnable (site appartenant à l'état à Qreiaa, terrains à faible coût localisés près de l'autoroute arabe)

- Intégrer le processus de création des zones industrielles et l'octroi de permis d'implantation des établissements industriels dans le cadre d'une politique plus générale d'aménagement du territoire de manière à :
 1. Veiller à un meilleur équilibre économique entre régions
 2. De prendre en compte les intérêts des autres secteurs économiques, notamment le tourisme et l'agriculture
 3. De s'inscrire dans un schéma spatial cohérent protégeant les grandes entités paysagères (notamment le bord de mer, les vallées, les forêts...), les zones d'habitat, les terres agricoles, ...

- Une première mesure en ce sens pourrait être la ré-attribution de la compétence de créer les zones industrielles à la Direction Générale de l'Urbanisme dont la vocation est de gérer le droit des sols selon une répartition pertinente entre les divers secteurs économiques.

- Rendre obligatoire la réalisation d'une étude d'impact sur l'environnement lors de la création d'une zone industrielle ou de l'implantation des usines.

- Rétablir l'obligation faite aux industries de catégorie 2 de s'implanter dans les zones industrielles

- Mettre en place le projet de loi mettant à jour le système de classification des industries qui a déjà été approuvé par les différents ministères concernés depuis 1997

- Mettre en place un outil permettant à l'état de bloquer la spéculation foncière sur des terrains stratégiques pouvant servir notamment à aménager des zones industrielles proches des grands projets d'infrastructures projetés (autoroute arabe particulièrement). L'application d'un droit de préemption au bénéfice de l'état ou des municipalités pourrait en être le mécanisme principal.

Fiche de groupe de travail **A.4**

ATELIER A

URBANISME ET ENVIRONNEMENT

GROUPE DE TRAVAIL A4

DÉVELOPPEMENT INDUSTRIEL ET AMÉNAGEMENT

Animateur du groupe de travail : **M. Habib Debs**, architecte, ingénieur civil, urbaniste

Rapporteur : **M. Mousbah Rajab**, architecte-urbaniste, Université Libanaise

PROBLEMATIQUE

Comment baisser le niveau de la charge foncière pour l'investissement industriel, cette charge étant exceptionnellement plus élevée au Liban que dans les pays voisins concurrents ?

Comment améliorer l'insertion de l'activité industrielle dans son environnement naturel et humain ? Dans quelle mesure la réglementation de l'urbanisme peut-elle y contribuer ?

La réglementation de l'urbanisme peut-elle aider à une meilleure répartition des activités économiques entre les différentes régions du Liban ?

INTERVENTION (20 minutes)

"Développement industriel et aménagement"

par M. Habib Debs, architecte, ingénieur civil, urbaniste.

THÈMES À ABORDER (dans l'ordre)

A - Critiques positives et négatives sur la situation actuelle (10 minutes)

- Quels sont les principaux problèmes posés par les industries au Liban en terme d'aménagement ?
- Quelles sont principales qualités de la législation actuelle (nomenclature sur les industries, réglementation sur les zones industrielles, lois de la construction, loi de l'urbanisme, plan directeurs détaillés...) ?
- Quelles sont les principales faiblesses de la législation actuelle concernant l'implantation et l'extension des activités industrielles ?
- Quelles sont les principales atteintes à l'environnement pouvant être imputées aux activités industrielles au Liban ?

B - propositions d'amélioration et/ou de réformes (60 minutes)

- Quels moyens supplémentaires faut-il donner au secteur public pour créer, équiper et gérer des zones industrielles pouvant offrir le même niveau de prix et de services que les pays concurrents de la région ? (Syrie, Jordanie, Chypre, Egypte, Emirats...)
- Dans quelles conditions le secteur privé pourrait-il jouer ce rôle ?
- Quelles améliorations peut-on apporter à la législation sur les installations classées?
- Faut-il revenir sur la décision prise en conseil des ministres d'autoriser l'implantation des industries de catégorie 2 hors des zones industrielles ?
- Quelles améliorations peut-on apporter aux règlements locaux d'urbanisme (zoning) pour limiter l'impact des implantations industrielles sur l'environnement naturel et humain ?
- Faut-il annuler les zones industrielles (non-bâties) situées en bord de mer, et, dans ce cas, quel règlement de zoning y appliquer ?
- Quel système d'incitations réglementaires doit-on mettre en place au Liban pour pousser les industriels à s'implanter dans les régions économiquement peu développées ?
- Concernant les zones industrielles localisées en milieu urbain dense, quelles modifications faut-il apporter au règlement du zoning pour encourager les industriels se déplacer ?
- Quelles procédures de concertation/consultation de la population et des associations mettre en place lors de la création de zones industrielles ou d'implantation d'industrie ?
- Quelles mesures de protection mettre en place pour éviter que l'urbanisation ne viennent gêner les activités industrielles ?

C - Recommandations du groupe de travail: (30 minutes)

Quels sont les objectifs à atteindre pour :

- améliorer l'insertion de l'activité industrielle dans son environnement naturel et humain
- aider à une meilleure répartition des activités économiques entre régions

Comment inscrire ces actions dans le cadre plus vaste d'une politique multi-sectorielle ?

. Quels sont les autres secteurs concernés?

Quelle coordination envisager avec les autres secteurs ou administrations?

. Quelles sont les priorités à donner dans les propositions d'amélioration ?

. Quelles actions immédiates mettre en œuvre, notamment par la D.G.U.

. Quelles sont les études à réaliser à court terme pour aboutir à une réforme qui réponde à ces objectifs ?

- **DEVELOPPEMENT INDUSTRIEL ET AMENAGEMENT**
- **RECOMMANDATIONS DU GROUPE DE TRAVAIL A4**

- Pour répondre à une forte demande des industriels dont l'activité est liée au Grand-Beyrouth, aménager ou concéder au secteur privé l'aménagement d'une zone industrielle équipée en infrastructures localisée à moins d'une heure de Beyrouth et offrant des parcelles à un prix raisonnable (site acheté par l'état à Qreiaa ou terrains à faible coût localisés près de l'autoroute arabe)
- Intégrer le processus de création des zones industrielles et l'octroi de permis d'implantation des établissements industriels dans le cadre d'une politique plus générale d'aménagement du territoire de manière à :
 - Veiller à un meilleur équilibre économique entre régions
 - De prendre en compte les intérêts des autres secteurs économiques, notamment le tourisme et l'agriculture
 - De s'inscrire dans un schéma spatial cohérent protégeant les grandes entités paysagères (notamment le bord de mer, les vallées, les forêts...), les zones d'habitat, les terres agricoles, ...
- A plus court terme, pour éviter les dérives d'une politique sectorielle, ré-attribuer la compétence de créer les zones industrielles (actuellement du ressort du Ministère de l'Industrie) à la Direction Générale de l'Urbanisme dont la vocation est de gérer le droit des sols selon une répartition pertinente entre les divers secteurs économiques.
- Rendre obligatoire la réalisation d'une étude d'impact sur l'environnement lors de la création d'une zone industrielle ou de l'implantation des usines.
- Rétablir l'obligation faite aux industries de catégorie 2 de s'implanter dans les zones industrielles
- Faire approuver par le conseil des ministres le projet de loi mettant à jour le système de classification des industries qui a déjà été approuvé par les différents ministères concernés depuis 1997
- Mettre en place un outil permettant à l'état de bloquer la spéculation foncière sur des terrains stratégiques pouvant servir notamment à aménager des zones industrielles proches des grands projets d'infrastructures projetés (autoroute arabe particulièrement). L'application d'un droit de préemption au bénéfice de l'état ou des municipalités pourrait en être le mécanisme principal.