

## Acteurs et Procédures

*L'État et les collectivités locales jouent un rôle important dans l'orientation des dynamiques spatiales en précédant ou en accompagnant l'urbanisation par la réalisation d'équipements et d'infrastructures et par l'attribution de droits à construire. La manière dont l'urbanisation se déploie sur le territoire est le résultat conjugué de multiples initiatives conduites par des acteurs très divers, qu'il s'agisse des particuliers, des entreprises, des professionnels du bâtiment ou de l'administration, à différents niveaux.*

*Mais de fait, les investissements privés constituent une part beaucoup plus importante que les investissements publics dans la construction et les transformations territoriales (de l'ordre de 1 pour 6). Le rôle de la puissance publique est donc à la fois de favoriser l'investissement tout en régulant le marché afin de limiter le risque pour les investisseurs. C'est aussi un rôle d'orientation afin de donner la plus grande efficacité économique et sociale à ces investissements.*

*Le rôle de l'action publique – la réglementation édictée et la manière dont elle est appliquée -est donc prépondérant. Aussi est-il essentiel, si l'on veut corriger les erreurs du passé et du présent, de pouvoir isoler, parmi les facteurs qui produisent ce type d'urbanisme, ceux qui relèvent de la responsabilité des pouvoirs publics, notamment à travers la réglementation mise en place.*

*L'analyse des acteurs impliqués dans les processus d'urbanisation et de transformation des territoires sera établie selon une approche croisée :*

*1 - Identification des acteurs publics et privés, y compris les associations.*

*2.a - Analyse de la répartition et des superpositions des responsabilités (compétences) des acteurs publics en matière d'aménagement. Cette analyse est destinée à mettre à plat le dispositif institutionnel lié à l'aménagement afin de proposer dans les étapes ultérieures de l'étude à une rationalisation de la répartition des responsabilités des acteurs publics pour une meilleure efficacité.*

*2.b - Analyse des relations entre les acteurs publics et les acteurs privés (économiques et sociaux). La loi propose plusieurs mécanismes d'associations du secteur privé dans le domaine de l'aménagement. Cela va du contrôle par la réglementation, à l'implication dans des opérations d'aménagement urbain (société foncière mixte) jusqu'à des B.O.T. ou des opérations d'aménagement urbain réalisées par des opérateurs privés (Société foncière de reconstruction, lotissements) dans lesquelles l'administration a un rôle principal d'orientation (schéma directeur).*

*Parallèlement sera aussi analysée la participation de la société civile dans la définition des enjeux et des politiques d'aménagement. L'absence de moyens de recours du public et l'absence de cadre pour le débat public ou les enquêtes d'utilité publique apparaît aujourd'hui comme une lacune du cadre législatif qu'il est nécessaire d'analyser en détail en vue de propositions dans les phases suivantes de l'étude. C'est donc les procédures existantes dans la définition du cadre réglementaires et pour l'adoption des projets d'aménagement, ainsi que la façon de les pratiquer qui seront analysés.*

## Diagnostic(s), rôle et efficacité du SDATL

### Situation de l'aménagement et de l'urbanisme au Liban

L'action d'aménagement est confrontée au Liban à des défis sérieux :

- les dégâts infligés à l'environnement naturel, historique et urbain au Liban sont graves
- les capacités financières et administratives des pouvoirs publics centraux et locaux sont en crise aiguë, ce qui entrave l'efficacité de leur action dans la réalisation, l'entretien et le fonctionnement des divers équipements publics,
- la hausse des coûts des facteurs de production (foncier et transport notamment) et par suite la hausse des coûts des biens et services publics et privés dans lesquels ils s'incorporent exercent une pression sur l'activité économique dans tous les secteurs, notamment dans l'immobilier, et constituent un frein à la croissance,

Devant cet état de fait, les appels à la nécessité d'une gestion de l'aménagement et de l'urbanisation suivant des critères esthétiques ou techniques ne sont plus suffisants, et les paris sur la mise à jour d'études ou la modernisation et la simplification de procédures ne sont plus convaincants.

Il n'est plus justifié de prétendre que la situation est aujourd'hui ce qu'elle est à cause de l'absence de textes juridiques ou réglementaires ou du manque d'études et de plans (tout en reconnaissant la nécessité de la modernisation, de l'amélioration et de la simplification); il faut bien reconnaître que cela s'est passé en dépit d'eux. Il devient nécessaire en conséquence d'affronter les causes et les intérêts effectifs qui ont bloqué, et continuent de bloquer, le succès de l'action d'aménagement depuis l'indépendance et qui ont conduit à en faire dévier les résultats de ses objectifs annoncés de façon répétitive et suivant des schémas bien connus.

L'effort doit d'abord porter sur une redéfinition de l'acte d'aménagement et de sa légitimité, d'une part, et sur la reconfiguration des intérêts et des forces qui l'entravent, d'autre part ; Il faut en effet, pour avoir prise sur les comportements réels, agir sur les paramètres qui dessinent ces intérêts et mobilisent ces forces, plutôt que de les ignorer et de les laisser imprégner leurs comportements dans les esprits comme des évidences naturelles, alors que face à eux continuent d'être établis des critères administratifs et théoriques inefficaces.

L'acte d'aménagement doit être reconnu comme légitime et nécessaire, il doit s'inscrire naturellement au cœur de leurs préoccupations sociales économiques et politiques pour que sa pratique puisse devenir efficace.

En effet, tant que l'aménagement continuera, aux yeux des citoyens, d'apparaître comme un acte de pouvoir extérieur que seules justifient des considérations techniques ou esthétiques théoriques, alors qu'il contredit pratiquement leurs intérêts tels qu'ils les perçoivent, il ne faudra pas s'étonner que les concernés cherchent à en limiter les nuisances, ni que certains représentants des citoyens et des forces économiques continuent de réclamer l'allègement de ses contraintes ni que ceux qui en ont le désir et les moyens utilisent leur position dans le pouvoir ou dans l'administration pour faciliter les « démarches » de tel ou entraver celles de tel autre.

## Présentation et critique des préalables à l'attitude courante vis-à-vis de l'aménagement du territoire

L'acte d'aménagement se heurte de front premièrement à la conviction des citoyens que leurs droits privés, notamment en matière de constructibilité des biens fonciers, sont absolus et ne peuvent subir que les lois du marché, et deuxièmement à leur conviction qu'il est du devoir de l'État d'assurer les infrastructures et les services nécessaires aux constructions qui peuvent être édifiées sur tout le patrimoine foncier, quelles qu'en soient les utilisations.

Ces deux convictions expriment la situation d'étrangeté de l'État par rapport à la société, voire de contradiction entre eux. Elles se sont progressivement enracinées au Liban. Comme, par ailleurs, la propriété foncière est largement répartie parmi les Libanais, que les avoirs fonciers constituent une part essentielle du patrimoine des ménages et des entreprises et la garantie principale de leur endettement et que le secteur immobilier occupe une part importante de l'activité économique, pour toutes ces raisons, les diverses considérations d'aménagement sont venues à apparaître comme des entraves injustifiées du fait de leur opposition aux intérêts des individus et des groupes, bien qu'ils consentent à en reconnaître la valeur de principe pour tout ce qui ne touche pas directement leurs intérêts.

Pourtant l'expérience internationale et le type d'urbanisation observé au Liban prouvent clairement que les deux préalables qui constituent la base des convictions communes des Libanais, individus et forces de pression, sont erronés:

La seule action des forces traditionnelles du marché n'est pas capable d'assurer l'équilibre entre les différentes utilisations de l'espace d'une manière qui réponde efficacement aux intérêts privés et publics, présents et futurs. Cela est essentiellement dû à l'existence de biens collectifs dont bénéficie chaque citoyen et qui répondent à des besoins nécessaires, sans que personne ne supporte directement leurs coûts de production, de construction, d'entretien et d'utilisation, parce qu'ils sont, par nature, communs et ne peuvent faire l'objet d'une appropriation privée. Les biens collectifs peuvent être des ressources naturelles difficilement ou non renouvelables, tels que l'air, l'eau, les sites naturels, le littoral, le sol, la flore, les sites archéologiques, les paysages et autres ou des biens construits comme la voirie, les jardins, les réseaux divers, les équipements d'enseignement et de santé, les administrations, voire l'activité économique et le développement urbain et démographique eux-mêmes, en général.

Beaucoup d'actions de développement privées (voire publiques) se traduisent par des nuisances qui affectent les biens collectifs sans que ces actions ne soient jugées responsables de ces nuisances, car de même que la valeur de l'intérêt commercial tiré du bénéfice des biens collectifs n'est pas comptabilisé, puisque l'usage de ces biens est considéré comme un droit acquis, de même le coût des nuisances affectant les biens collectifs n'est pas imputé, puisqu'on les considère comme délaissés.

L'administration centrale et les pouvoirs locaux ne peuvent supporter l'intégralité des coûts afférents à la constitution, à l'entretien et au fonctionnement des biens collectifs sans qu'ils n'aient de recettes en contrepartie, alors que le bénéfice découlant de l'usage de ces biens est approprié de façon privée ou reste commun sans générer de contrepartie. La poursuite dans cette direction aboutit en réalité à subventionner l'appropriation privative des biens collectifs et à collectiviser le coût des nuisances en le faisant supporter à l'État. Dans les deux cas, ces utilités et ces nuisances viennent à se constituer en externalités par rapport au calcul économique. En contrepartie, le mécanisme traditionnel des finances publiques devient impuissant à accompagner les besoins normaux de la nature et de l'urbanisation, en termes de

protection, d'équipement, d'entretien et de fonctionnement, de manière efficace et durable. La situation des finances publiques et celle des municipalités le démontrent avec éclat.

Ainsi la gestion de l'aménagement tire sa nécessité sociale et économique et sa légitimité nationale et légale des deux facteurs évoqués : les biens collectifs et les utilités et nuisances externes ne sont pas susceptibles d'allocation optimale équilibrée par le jeu spontané des forces de marché, et les finances publiques ne sont pas capables de supporter des charges croissantes pour servir des intérêts publics et privés sans recettes en contrepartie.

## Aménagement et urbanisme

Il devient ainsi nécessaire, non seulement pour des raisons techniques et esthétiques, mais aussi pour des raisons économiques, légales et politiques, de recourir à des mécanismes différents de ceux du marché, et qui peuvent prévaloir sur eux, pour poser les conditions et les contraintes générales qui encadrent l'action des parties pour ce qui a trait aux biens collectifs et aux utilités et nuisances externes. Or l'espace, l'environnement naturel et construit, le patrimoine ainsi que les équipements collectifs sont tous des biens collectifs par excellence. Ces conditions et contraintes constituent, d'une part, au niveau référentiel, l'aménagement du territoire, et d'autre part, au niveau opératoire, l'urbanisme.

Ainsi, l'aménagement du territoire et l'urbanisme ont en commun:

Un même objet général: tous deux visent à trouver l'équilibre, tant immédiat que durable, entre les données environnementales naturelles ou humaines et les exigences de l'urbanisation et ses effets,

Un même champ d'opération: tous deux se caractérisent par l'imbrication des intérêts privés et de la volonté publique et traitent avec leurs formes d'expression dans le cadre de conditions qui définissent leur équilibre ou leur subsidiarité.

Les mécanismes de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme se différencient par le fait que :

L'aménagement du territoire constitue l'expression référentielle de la volonté publique à un moment et pour une durée donnés sur les choix fonctionnels cohérents entre les principales options d'utilisation de l'espace national

L'urbanisme incorpore, de manière complémentaire :

- un ensemble de réglementations obligatoires imposés par l'autorité publique aux acteurs privés, tout en sachant que le seul recours de l'urbanisme à l'approche réglementaire conduit à en saper l'efficacité, à réduire la productivité et ouvre la voie aux interventions, à l'appréciation et aux détournements,
- un ensemble d'outils opérationnels d'aménagement, juridiques financiers et fiscaux que la législation accorde aux pouvoirs publics pour intervenir vis-à-vis des parties privées, tout en sachant que le recours à ces outils est de plus en plus fréquent parce qu'ils ne se traduisent pas par des contraintes administratives qui s'imposent aux intérêts privés mais s'imbriquent avec eux pour déplacer l'équilibre de leurs effets, en revanche, ces outils posent le problème sensible de l'équité de leurs implications.

## Principaux acteurs de l'aménagement

Les acteurs de l'aménagement sont évidemment fort nombreux : les promoteurs privés bien sûr, les différents Ministères et entités publiques (CDR, offices autonomes, caisses régionales,° ...) ainsi que diverses associations civiles (ou professionnelles (ordres des ingénieurs et architectes de Beyrouth et de Tripoli).

Mais parmi eux, deux acteurs assument des fonctions et des responsabilités particulières : la Direction Générale de l'Urbanisme au sein du Ministère des Travaux Publics et les Municipalités.

### Direction générale de l'urbanisme (DGU) et le Conseil Supérieur de l'Urbanisme (CSU)

La DGU est chargée de 2 fonctions parallèles :

- Établir les plans d'occupation du sol (POS) ainsi que les propositions des textes réglementaires qui les accompagnent.
- Assurer le rôle de bureau technique pour les municipalités qui n'en sont pas dotées (en fait, l'écrasante majorité)

Étant donné que les tâches techniques quotidiennes absorbent la plupart de ses capacités, que ce soit pour traiter les formalités individuelles ou pour répondre aux demandes des citoyens, la DGU se trouve contrainte à reporter sans cesse les actions d'aménagement essentielles et à renoncer à la mise à jour des plans existants. Il conviendrait donc de séparer les fonctions d'aménagement et de planification des fonctions administratives et techniques en déchargeant la DGU de ses dernières pour les confier aux municipalités.

La loi de 1983 a institué un Conseil Supérieur de l'Urbanisme (CSU), présidé par le Directeur général de l'Urbanisme et comprenant les Directeurs Généraux de la Justice, de l'Intérieur, des Routes et Bâtiments, du Logement, de la Programmation (au CDR), le Président de l'Ordre des Ingénieurs et Architectes et trois experts en sociologie, en urbanisme et en architecture. Il a un avis consultatif sur les plans d'urbanisme, les projets de sociétés foncières, d'expropriation par zone et de lotissement ainsi que les propositions d'amendement des lois sur la construction et l'urbanisme. Il est aussi appelé à statuer sur certaines demandes particulières de permis, notamment ceux des « grands ensembles ».

### Les administrations locales (les municipalités)

A lire la loi sur les municipalités (décret loi 118 de 1977), on a l'impression que la municipalité est une sorte de gouvernement local ayant la charge de la gestion des affaires de la collectivité et disposant de prérogatives étendues à cet effet : La municipalité est dotée d'une personnalité morale et de l'indépendance financière et administrative.

Toute action ayant caractère d'utilité publique sur le territoire municipale relève du conseil municipal qui a la charge à titre énumératif et non exhaustif des fonctions suivantes :

- Les programmes de travaux publics, d'embellissement, d'hygiène, de santé, d'eau, et d'éclairage.

- La réalisation des routes, jardins et places publiques et la mise en place des plans d'occupation de sol en collaboration de la DGU.
- La réalisation des marchés, des parcs, des terrains sportifs, des musées, des hôpitaux, des abris, des logements sociaux, des égouts, le traitement des ordures et autres.
- La mise en place ou la gestion directe ou indirecte des transports en commun locaux.

Le président du conseil municipal, qui représente l'autorité exécutive dans la municipalité (sauf pour Beyrouth où elle est déléguée au gouverneur -le Mohafez), assume à titre énumératif et non exhaustif les fonctions suivantes :

- Tout ce qui se rapporte à la circulation, aux déplacements, au nettoyage, à l'éclairage, à l'enlèvement des débris.
- La prévention ou l'interdiction de tout ce qui est susceptible d'affecter la tranquillité, la sécurité et la salubrité publique.
- Tout ce qui concerne la protection de la santé individuelle et publique ainsi que la prise des dispositions nécessaires pour la prévention des maladies contagieuses.
- Tout ce qui concerne la protection de l'environnement, des paysages naturels, des sites archéologiques, des sites boisés et l'interdiction de la pollution.
- Délivrer les permis de construire et les attestations d'achèvement des constructions.

Dans cette dernière attribution l'autorité du président du conseil municipal est absolue et aucune autre autorité du pouvoir central ne peut se substituer à elle.

Mais la réalité est loin de correspondre à ces responsabilités juridiques car la loi qui en a doté les municipalités leur a imposé diverses contraintes :

- Les décisions de la municipalité sont soumises au contrôle des ministères de l'intérieur, des affaires municipales et rurales et des finances et leurs décisions ne deviennent exécutoires qu'après l'accord des organes du cadre permanent de l'État.
- Les « grandes » municipalités sont soumises au contrôle préalable de la Cour des Comptes avec ce que cela implique comme retards.
- Le rôle de la municipalité se trouve marginalisé dans la mise en place des plans et des règlements des occupations de sol puisque « l'administration centrale propose les plans et la municipalité dispose d'un délai d'un mois pour formuler son avis sinon cet avis n'est plus pris en compte ; ses objections peuvent être outrepassées dans tous les cas ».
- La municipalité n'a absolument aucune compétence dans la définition des taxes et des impôts qui sont arrêtés par la loi et sont uniformes pour toutes les régions.
- Près de 1000 villages et collectivités ne sont pas dotées de municipalités et aucune autorité locale ne gère leurs affaires.

## Les études d'aménagement

### Types de documents et opposabilité

L'article 4 du code de l'urbanisme(décret-loi N° 69/83 du 9/9/1983) stipule que les POS et les règlements de villes et villages doivent s'inscrire dans le cadre du schéma d'aménagement du

territoire (SDATL). Le SDATL est ainsi supposé constituer la référence de l'action d'aménagement au niveau local. Et pourtant ce n'est qu'aujourd'hui que sa réalisation a été entamée 25 ans après que la loi l'ait exigé (décret-loi N° 5/77 instituant le CDR).

Le code de l'urbanisme distingue deux types de documents d'urbanisme : les schémas directeurs d'aménagement et les plans et règlements détaillés.

Les règlements détaillés définissent pour chaque zone les critères de constructibilité et de lotissement, soit essentiellement :

- Surface et dimension minimales des parcelles loties et des parcelles constructibles
- Coefficient de constructibilité au sol et coefficient de constructibilité totale
- Reculs minimaux
- Hauteur et/ou nombre d'étage maximal

Les deux types de documents sont préparés par la DGU et deviennent opératoires après leur promulgation par décret en Conseil des Ministres.

Si les plans et règlements détaillés sont clairement opposables aux tiers, l'opposabilité des schémas directeurs d'aménagement, restreinte aux administrations publiques, reste très floue.

L'attribution des droits de constructibilité à travers les plans et règlements détaillés ne fait supporter aucune charge ni à la collectivité ni aux propriétaires ni aux promoteurs qu'elle soit de nature fiscale ou qu'elle prenne la forme de participation aux coûts des équipements. Aussi voit-on les densités induites et autorisées par les règlements (que ce soit dans les zones dites résidentielles ou, a fortiori, en y adjoignant les zones dites d'extension et qui sont constructibles sans aucun préalable spécifique relatif par exemple à la saturation des zones plus prioritaires) dépasser dans des proportions phénoménales les densités effectives d'habitat.

La loi considère que les droits de construire ne constituent pas de droits acquis. Elle impose cependant de compenser les propriétaires des terrains classés « définitivement » comme non aedificandi de la diminution de la valeur de leur propriété. Rien n'est dit en revanche ni du caractère « définitif » de l'inconstructibilité ni de la limite de COS (l'article 30 qui traite du lotissement dans les zones agricoles mentionne un COS maximal de 5%).

## L'objet des schémas directeurs d'aménagement

L'article 7 du code de l'urbanisme stipule que le schéma directeur d'aménagement présente et arrête les règles et les tendances essentielles d'aménagement de la région et en particulier l'extension des zones habitées, qu'il prend en considération les relations entre les agglomérations et les zones environnantes et l'équilibre qui doit être préservé entre le développement des zones d'extension d'une part et la préservation des sites naturels, des activités agricoles et des zones boisées d'autre part. Ce plan définit le mode d'utilisation du sol de façon globale à la lumière de l'intérêt public, les localisations des activités productives ainsi que les zones convenables pour l'extension de l'habitat et les quartiers anciens dont il convient d'améliorer l'environnement. Le plan directeur oriente et coordonne les projets des administrations, des établissements publics et des municipalités.

## L'objet des plans et règlements détaillés

L'article 8 du code de l'urbanisme stipule que « le plan et le règlement détaillés définissent dans le cadre du plan directeur s'il existe, les règles et les conditions d'utilisation du sol dans la région, dont sa constructibilité, et arrête en particulier :

- Les limites des zones d'habitation après avoir pris en considération la valeur agricole des terrains et les équipements importants pour l'agriculture intensive ou l'irrigation.
- Le mode d'utilisation principal du sol ou des activités productives de chaque zone.
- Les facteurs autorisés de construction en fonction des équipements publics disponibles ou prévus dans la zone. Les zones construites dont il convient de préserver le caractère particulier lors de la réfection des bâtiments et de l'autorisation de nouvelles constructions ainsi que la définition des conditions convenables a cet effet
- Les limites et les modes d'utilisation du réseau des routes qu'il convient de préserver ou de modifier ou de construire.
- Les limites des quartiers ou des rues ou des bâtiments historiques ou des sites naturels qu'il convient de préserver ou de mettre en valeur pour des raisons esthétiques historiques environnementaux.
- Les terrains qu'il convient de préserver pour l'exploitation agricole.
- Les limites et l'aménagement des places, jardins publics, terrains sportifs et autres jardins et espaces libres et ce qu'il convient de préserver ou modifier ou réaliser comme zone boisée.
- Les zones, et les sous zone qu'il convient d'utiliser à un mode particulier d'utilisation ou à un type particulier d'habitat.
- Ainsi que les zones où il convient d'interdire la construction de façon provisoire ou définitive.
- Les emplacements qu'il faut préserver pour les bâtiments et les services publics et les équipements que nécessite la vie sociale.
- Les zones où, sous des conditions données, sera interdite ou autorisée la construction d'établissements industriels et commerciaux ou autres et l'extension des établissements existants.
- Les zones qu'il convient d'aménager à travers le remembrement, à travers la loi sur le remembrement dans les zones habiter ou à travers les sociétés foncières ou par l'expropriation des zones ou par d'autres moyens.
- Les conditions techniques relatives à la surface et aux dimensions des parcelles existantes constructibles ainsi que les conditions de lotissement dans chaque zone. Le plan et le règlement détaillés définissent les conditions aux vues de la sécurité publique de la santé, de la circulation et de l'embellissement et de l'environnement et peuvent en particulier définir les règles de construction et d'orientation des bâtiments ou des ensembles des bâtiments et les distances entre eux ainsi que celle relative à la réalisation et à la préservation des façades ».

« Il est possible d'établir des plans et de règlements détaillés pour une région sans que le plan et le règlement directeur n'ai été réalisé, le plan et le règlement détaillé s'y substituent alors ».



## La réalité des études d'urbanisme

La réalité est loin de correspondre à ce que prévoient les textes :

Il n'existe pratiquement pas de plans directeurs suivant l'article 7 du code de l'urbanisme à l'exception du schéma de la RMB établi au milieu des années 80 et des études récentes sur le littoral. Les plans détaillés sont donc tous établis en l'absence de schémas directeurs et quand ces derniers existent, ils ne sont pas vraiment pris en compte dans les plans et les règlements détaillés.

Les plans directeurs ne sont pas, dans la réalité, opposables aux administrations publiques comme l'a prouvé l'expérience de la RMB et les projets d'infrastructure sont décidés et réalisés indépendamment d'eux. La programmation des investissements publics se base sur la liste des projets existants auprès des divers ministères et entités publiques et leur séquence de réalisation dépend en réalité de la disponibilité des prêts extérieurs pour leur financement alors que les lois programmes sont régulièrement reportées.

Les plans détaillés sont dans la réalité très éloignés des considérations mentionnées à l'article 8 du code de l'urbanisme et se réduisent à un zoning avec un tableau des conditions de constructibilité.

Certains plans détaillés sont vieux de plus de 40 ans et restent néanmoins exécutoires et opposables, ignorant les transformations profondes qui ont eu lieu entre temps, renforçant la conviction que les droits de constructibilité sont éternels et favorisant enfin les infractions qui se prévalent des pressions économiques et démographiques accumulées.

## Modalités d'application des règlements d'urbanisme.

Les règlements détaillés d'urbanisme sont censés trouver leurs applications suivant 2 modalités complémentaires :

- La modalité réglementaire qui s'appuie sur les autorisations administratives requises pour les opérations pour lotissement et de construction.
- La modalité opérationnelle par laquelle l'administration intervient directement sur la structure foncière et sur l'équipement. Plusieurs outils sont prévus à cet effet par la loi.

# Urbanisme réglementaire : les autorisations

## Les permis de construction et d'occupation

Le permis de construire est obligatoire pour toutes les constructions y compris celles des administrations et des entités publiques. Il doit être délivré préalablement à tous travaux de construction sur base d'une demande et d'un dossier de plans qui doivent être signés par un ingénieur et enregistrés auprès de l'Ordre des Ingénieurs et Architectes.

La loi prévoit aussi la nécessité d'obtention d'un permis d'occupation sur base de la déclaration par l'ingénieur responsable que les travaux ont été réalisés sous sa supervision et conformément au permis de construire. Le permis d'occupation est une condition nécessaire au branchement de l'immeuble aux différents réseaux.

L'administration est habilitée à refuser le permis de construire suivant un ensemble de considérations qu'il lui revient d'apprécier et qui dépassent le simple respect de règles de constructibilité : esthétique de la construction, santé et sécurité publique, qualité des paysages naturels et construits, préservation de l'environnement ou encore imposition de coûts de réalisation d'équipement nouveaux aux collectivités.

Le contrôle de l'exécution et le permis d'occupation sont par ailleurs censés prévenir et réprimer les infractions.

En réalité le contrôle de l'administration au niveau des permis de construire se restreint à la vérification du respect des coefficients de constructibilité et des gabarits et reculs.

## Les facteurs techniques de constructibilité

Les facteurs de constructibilité sont :

- Le coefficient d'occupation au sol (ratio de la projection de la construction au sol sur la surface de la parcelle).
- Le coefficient de constructibilité totale (ratio des surfaces totales de plancher, hors sous-sol à la surface de la parcelle)<sup>1</sup>.

Dans le calcul de l'un et l'autre des deux coefficients (ainsi que pour le calcul du nombre d'étages maximal) sont exclus :

- Les surfaces des balcons et loggias non fermés à hauteur de 20% de la surface de l'étage concerné,
- L'étage sur pilotis
- Les sous-sols dépassant jusqu'à 50 cm le niveau du sol naturel
- Les cages d'escalier, d'ascenseurs, les gaines techniques et les locaux pour les transformateurs électriques
- Les étages techniques ne dépassant pas 180 cm de hauteur sous plafond
- Les étages en mansarde sous tuile ne dépassant pas 225 cm de hauteur sous plafond
- L'étage ne dépassant pas de plus de 3,5 mètres le point le plus bas du sol naturel et de plus de 1,5 le point le plus bas du sol naturel, le long des façades.

Les permis de construire des grands ensembles (édifiés sur les parcelles supérieures à 3000 m<sup>2</sup> dans les chef-lieux de mohafazats et à 10.000 m<sup>2</sup> ailleurs) peuvent être dispensés des stipulations du code de la construction mais doivent obtenir l'agrément du conseil supérieur de l'Urbanisme.

## Les dérogations

Les considérations autres que celles relevant des coefficients de constructibilité et des gabarits et reculs n'ont jamais pu être mises en application. De plus plusieurs complications et ambiguïtés dans les règlements en vigueur ont servi à favoriser des interprétations abusives en particulier pour ce qui concerne les étages sur pilotis et les constructions sur pente. Enfin diverses dérogations accordées aux établissements dits touristiques ainsi que la promulgation

---

<sup>1</sup> Dans l'usage courant, c'est pourtant ce second coefficient qui est dénommé COS, en conformité à l'usage international.

en 1977 puis le renouvellement des lois « Murr » qui autorisaient un étage supplémentaire contre paiement d'une taxe ont encore accentué les distorsions.

Mais les distorsions les plus graves restent dues aux stipulations de l'article 17 du code de la construction :

*« La construction dans les zones non réglementées, et en attendant leur réglementation, sont autorisées conformément aux dispositions suivantes :*

*Pour les zones d'estivage non réglementées : dans le cadre d'un coefficient d'occupation au sol de 30% et d'un coefficient de constructibilité total de 0,9 avec un recul minimal de 3 mètres par rapport aux limites (de la parcelle)... et un nombre d'étages maximal de trois à part le sous-sol.*

*Pour les autres zones non réglementées : dans le cadre d'un coefficient d'occupation au sol maximal de 40% et d'un coefficient de constructibilité total maximal de 0,8 avec un recul minimal de 3 mètres par rapport aux limites (de la parcelle)... et un nombre d'étages maximal de trois à part le sous-sol. Pour les bâtiments industriels édifiés en dehors des zones résidentielles, le coefficient d'occupation au sol passe à 60% et le coefficient de constructibilité total à 0,9 après accord du Conseil Supérieur de l'Urbanisme ».*

Cet article est responsable de l'extension de la construction sur toutes les zones naturelles, agricoles et forestières ainsi que de son éparpillement hors des zones desservies par les réseaux et voiries avec ce que cela entraîne comme pression ultérieure pour l'extension dispendieuse et indéfinie de ses réseaux et voiries.

## Le permis de lotir

La loi impose une autorisation préalable au lotissement.

L'administration est habilitée à refuser son autorisation si le lotissement peut nuire à la sécurité et à la santé publique, au paysage naturel ou s'il impose à la collectivité la charge de nouveaux équipements. C'est donc un outil décisif aux mains de l'administration pour prévenir et rationaliser l'urbanisation et l'équipement.

En réalité le lotissement est traité comme une banale opération de géomètre et l'on peut être surpris de l'extension des lotissements sur l'ensemble du territoire même dans les zones non cadastrées ou très éloignées des zones habitées.

L'acte de lotissement couplé à l'article 17 du code de la construction auront vite fait de transformer tout le territoire du Liban en mosaïque de terrains à bâtir, handicapant toute exploitation agricole et annulant par anticipation les effets escomptés des projets d'irrigation.

L'équipement des lotissements se trouve en pratique restreint aux tracés de routes qui occupent 25% de la parcelle initiale, ces routes n'étant souvent même pas réalisées alors que tous les réseaux secondaires sont a fortiori ignorés.

Ces lotissements sont bien entendus considérés comme définitifs aussi.

## Urbanisme opérationnel

La loi prévoit diverses procédures d'urbanisme opérationnel qui sont passées en revue ci-dessous.

La plupart n'ont pratiquement jamais reçu d'application et quand elles ont été appliquées leur application s'est faite suivant des dispositions légales ou réglementaires spécifiques, en dehors du cadre juridique général.

L'État a par ailleurs, par des contrats et des montages juridiques spécifiques, autorisé des opérations de remblai sur la mer (remblai de Dbayeh, projet Linord et remblai du centre ville de Beyrouth).

### L'expropriation pour cause d'utilité publique (loi N° 58/1991)

Cette disposition est la seule dans l'attirail opérationnel de l'aménagement, à être appliquée et entres dans les mœurs. Et pourtant l'évolution récente au niveau du marché foncier et des finances publiques y ont introduit des complications et des distorsions et des injustices sérieuses.

L'effondrement de la monnaie nationale durant les années 80 et l'envolée des prix fonciers durant les années 90 ont permis à nombre de propriétaires expropriés sans que les travaux n'aient été réalisés d'annuler l'expropriation et de récupérer leur bien-fonds aux prix d'expropriation d'origine alors que les prix courants peuvent être des centaines de fois plus élevés. En contrepartie, l'état déplorable des finances publiques a conduit l'administration à reporter les paiements des indemnités et, au bout de les payer sous forme de bons du trésor.

### Le remembrement dans les zones habitées(décret loi N° 70/1983)

Cet instrument particulièrement efficace pour le réaménagement des zones d'habitats dégradés ou anciens et pour l'équipement des zones denses ou pour la résolution des situations d'émiettement et d'indivision de la propriété n'a pourtant en pratique jamais été appliqué.

### L'expropriation par zone (article 18 du code de l'urbanisme)

Cet instrument d'intervention était destiné à la réalisation des opérations de logement social et à la promotion des zones industrielles. Il n'a été pratiquement appliqué qu'une seule fois pour établir la zone industrielle de Baalbek sans succès d'ailleurs puisque la municipalité n'a pas réalisé les réseaux publics ni procédé à la vente des parcelles.

### Les sociétés foncières (article 21 du code de l'urbanisme)

Cette procédure est restée sans application depuis sa promulgation en 1962 dans le premier code de l'urbanisme et cela malgré la parution en 1965 d'un décret d'application et la réitération de la procédure en 1983 dans le nouveau code. Elle présente pourtant des avantages décisifs pour le réaménagement des zones où l'émiettement de la propriété foncière et l'imbrication des droits issus des baux locatifs se trouvent constituer des entraves à l'investissement privé, c'est à dire en pratique dans la plupart des quartiers anciens des villes avec ce qu'elles peuvent receler de constructions historiques ou de caractère et ce qu'elles peuvent présenter de potentiel de développement. Ces quartiers sont le plus souvent délabrés et transformés en îlots de pauvreté.

Le cas du centre-ville de Beyrouth (Solidere) a fait l'objet d'une loi spéciale (N° 117/1991) qui était censée s'appliquer à l'aménagement des zones affectées les troubles sécuritaires. Le dispositif qui y a été appliqué diffère notamment du dispositif général des sociétés foncières par l'introduction d'investisseurs privés (ce qui transforme l'impact de l'évaluation des droits existants, faisant passer l'équilibre entre ces derniers d'un équilibre relatif qui se traduit en parts en évaluation absolue puisqu'il doit se comparer à des apports en numéraire) et par le rôle de l'Etat (qui, au lieu de se trouver disposer au terme de l'aménagement du quart des droits fonciers pour la réalisation d'équipements, a été exclu du champ de la péréquation tout en restant responsable des travaux d'aménagement quitte à ce qu'il en règle le coût soit en numéraire, soit par le transfert de propriétés publiques au domaine privé de la société).

### Les établissements publics d'aménagement (article 22 du code de l'urbanisme)

Cette modalité était censée venir en complément de celle des sociétés foncières pour les cas où l'intervention serait jugée nécessiter un rôle plus actif de l'autorité publique. La société foncière suppose en effet qu'au terme du réaménagement des droits fonciers et de la prise en charge par l'Etat de ses responsabilités sur la part qui lui revient, le reste de l'aménagement soit de la responsabilité des ayant-droits. ) La procédure des établissements publics d'aménagement n'a été appliquée qu'une seule fois au cas de la zone littorale de la banlieue sud de Beyrouth dans le cadre du projet Elissar, caractérisé par l'occupation illégale d'une grande partie de la zone par des squatters.

## Qui paie l'aménagement ?

Plusieurs dispositions légales sont censées assurer une large part du financement des travaux d'aménagement. Elles sont, en général, ignorées dans la pratique.

### La taxe d'amélioration foncière (articles 45 à 58 de la loi sur l'expropriation N° 58/91)

Le texte stipule de taxer « l'amélioration de la valeur foncière des parcelles qui résulte directement de la réalisation des divers travaux publics... le produit revenant au Trésor ou à la caisse de l'établissement public ou de la municipalité qui a réalisé les travaux ». Cette disposition, fort ancienne, est en réalité tombée en désuétude et n'est pratiquement plus appliquée.

### La participation du lotisseur aux travaux d'équipement

L'article 30 du code l'urbanisme stipule que « l'autorisation de lotissement **doit** imposer au lotisseur de réaliser le réseau de voirie et peut lui imposer, suivant l'importance du projet de lotissement et sa finalité, de réaliser certains travaux, dont notamment les réseaux d'eau potable, les réseaux d'eaux usées, les réseaux d'éclairage, les aires de stationnement, les espaces libres et plantés ; il peut lui imposer aussi sa participation, soit en numéraire soit en

nature en offrant gratuitement les surfaces de terrain nécessaires à la réalisation des équipements publics qui correspondent aux besoins du lotissement ».

Malgré certains perfectionnements techniques qui ont été récemment introduits dans la procédure d'attribution des permis de lotissement, la participation du lotisseur à l'aménagement ne se traduit au mieux que par la réalisation des routes et même cela ne s'applique qu'à une partie des nouveaux lotissements.

### Le « quart gratuit »

L'ancienne loi sur l'expropriation (décret loi N° 4/1954) prévoyait que l'administration prélevait gratuitement jusqu'à 25% de la surface des parcelles lors de la réalisation de routes ou de places publiques. L'article 37 de loi sur l'expropriation (loi N° 58/1991) a stipulé d'établir une compensation entre ce « quart gratuit » et le montant de la taxe d'amélioration foncière sur la partie restante de la parcelle, le propriétaire étant en droit de réclamer la différence positive entre la valeur de la surface expropriée gratuitement et le montant de la taxe. Le « quart gratuit » n'était plus de ce fait qu'une forme d'avance sur le paiement de la taxe d'amélioration. Mais cette dernière n'étant pas évaluée en pratique, l'administration continue d'appliquer dans les faits la procédure du « quart gratuit ».

### Les taxes et impôts municipaux

Les municipalités n'ont strictement aucune possibilité de modifier l'assiette (ni même de mettre à jour) ou les taux d'imposition. De plus la plupart de leurs revenus sont collectés par le Ministère des Finances qui tarde, vu la situation des finances publiques, à leur reverser leur quote-part que ces soit directement ou à travers la Caisse Municipale Autonome (sensé effectuer une certaine prééquation entre leurs revenus).

### La vente de COS

Dans la pratique, l'État a appliqué la « vente » de COS à travers la loi Murr. Lors de la discussion de la réalisation de l'autoroute Beyrouth Damas, l'idée d'indemniser les propriétaires des parcelles expropriées à travers des « droits à construire » a été retenue comme une formule possible. L'idée des transferts de COS a aussi été évoquée pour la préservation de certains quartiers (ancienne ville de Jounieh).

Plus généralement l'idée de rendre payant le droit à construire reste un thème central du débat sur l'urbanisme. Elle s'oppose manifestement à la pratique dominante qui considère que le droit à construire est absolu et général et qui pousse les citoyens et leurs représentants à s'insurger, non seulement contre sa limitation mais aussi contre sa réduction, en particulier en comparaison avec le droit par défaut que la loi sur la construction a malencontreusement étendu à l'ensemble du territoire.

### La participation du promoteur aux travaux d'équipement

L'article 13 de loi sur la construction (décret loi N° 148/1983) stipule que l'administration peut imposer aux demandeurs de permis de construire de réaliser différents travaux dont, en particulier, la voirie, le réseau d'eau, et son raccordement aux réseaux principal, l'évacuation

des eaux usées, l'éclairage, l'aménagement des espaces de jeux et de stationnement, la réalisation d'espace libre ou planté ainsi que sa participation, en numéraire ou en offrant gratuitement les terrains nécessaires à l'implantation des équipements publics qui correspondent aux besoins des bâtiments. La délivrance de permis d'occupation se trouve des lors conditionner par la réalisation des travaux imposés. Cette disposition est sensée avoir un effet dissuasif par rapport à l'extension anarchique de la construction en faisant supporter aux constructions isolées le coût de leurs raccordements. Elle n'est pratiquement jamais appliquée, ce qui conduit soit à faire supporter ce coût par la collectivité soit à laisser les habitants en situation précaire soit encore en encourageant les solutions intempestives.

## La théorie et la pratique

Théoriquement la plupart des dispositions légales mentionnées semblent suggérer une participation des promoteurs aux coûts marginaux d'équipement, étant bien entendu qu'ils s'efforceraient à leur tour d'en répercuter la plus large part possible aux acquéreurs ou aux locataires.

Les dispositions tendant à faire payer, que ce soit sur base foncière ou sur base immobilière, à la chaîne des propriétaires –promoteurs -acquéreurs une part du coût moyen de réalisation ou de fonctionnement des équipements qui affectent plus ou moins directement leur propriété semblent restreintes à la taxe d'amélioration foncière.

Dans la pratique (y compris dans le cas de Solidere), c'est la collectivité publique qui finance l'intégralité des équipements par l'impôt (et de plus et plus l'endettement). Seules les opérations de remblai, dont l'opportunité reste fort discutable par ailleurs, ont fait l'objet de relations et d'engagements contractuels pour ce qui a trait aux équipements.

# La logique foncière à l'œuvre

## La politique foncière

Il n'existe pas au Liban une politique foncière explicite. La propriété foncière privée est bien entendue garantie par la constitution mais elle se trouve aussi bénéficiaire, dans les faits, de dispositions particulières avantageuses dont :

- L'absence d'imposition,
- Le caractère absolu du droit à construire,
- La dispense de toute participation au coût de l'aménagement.

En contrepartie, du fait du secret bancaire et de la loi sur les comptes joints, l'assiette des impôts sur la succession se trouve restreinte aux biens fonciers. Mais là encore le recours aux sociétés foncières permet de contourner cette charge ainsi que d'éviter les droits d'enregistrement.

La fonction essentielle de l'État se trouve dès lors restreinte à la conservation des droits privés à travers la tenue du cadastre. Or même dans ce domaine le cadastre ne couvre que 50% de la surface du territoire, 30% ayant fait l'objet d'une délimitation provisoire, les 20% restants n'étant absolument pas couverts. En particulier, le domaine public de l'État et des

municipalités et les propriétés privées de l'État et des entités publiques ne sont pas répertoriées.

Les plans d'urbanisme ne couvrent que 20% de la surface du territoire.

### Une économie foncière de contrepartie, de privilèges et de compensations

L'absence de politique foncière explicite ne veut pas dire que les enjeux fonciers sont secondaires. Bien au contraire, le patrimoine foncier remplit deux fonctions essentielles dans l'économie libanaise, celle d'assurer la contrepartie quasi-exclusive du financement (dans une économie marquée par le surendettement) et celle de canaliser la répartition de la richesse (très concentrée dans le pays et en grande partie accumulée à l'extérieur du pays).

La hausse tant générale que différentielle des prix fonciers et sinon leur maintien à des niveaux élevés (en comparaison avec le produit économique que permettrait leur utilisation comme inputs) devient de ce fait une règle.

Les stratégies foncières se trouvent dès lors commandées par la logique du privilège généralisé. L'enrichissement par le foncier étant la règle, le zoning et la viabilisation deviennent l'objet de luttes permanentes (le relèvement des COS est une exigence généralisée et sa limitation soulève à chaque fois des protestations et suscite des pressions violentes, jusqu'au sein du Conseil des Ministres), la régularisation des irrégularités devient un phénomène normal et se trouve même régulièrement budgétisée, les notions de justice et d'injustice se trouvent fondamentalement perverties

Dans les opérations financières en capital, la valorisation des projets ou des entreprises bute régulièrement sur la partie foncière de l'opération. L'actualisation des revenus futurs aboutit à des valorisations incompatibles avec l'évaluation directe des avoirs fonciers.

### Effets reconnus et ignorés, Coûts directs et indirects, production du foncier, entretien de l'immobilier

De cette règle découlent certaines conséquences majeures qui expriment l'inefficience du système et ses nuisances sociales et économiques. Elles s'articulent autour de l'élévation des coûts qu'il engendre, non seulement au niveau micro-économique déjà mentionné mais aussi et surtout au niveau macro-économique.

La charge foncière qui pèse sur chacun des secteurs d'activité en est venue à constituer un handicap à leur compétitivité (agriculture, industrie, hôtellerie). La surexposition financière de l'immobilier mais aussi du commerce cache mal l'excès d'offre qui résulte d'une allocation inefficace et déséquilibrée des facteurs.

Le foncier constructible au Liban semble gouverné par l'illusion nécessaire de la rareté que les prix expriment et à laquelle ils confèrent sa matérialité efficace. La production du foncier constructible devient une activité en soi. Aussi personne ne trouve-t-il à redire aux projets de remblai, évidemment constructibles, tout au long de la côte. L'État et les municipalités sont dans l'impossibilité d'exproprier des terrains pour réaliser des équipements dans des localisations acceptables.

Face à la "richesse croissante", découlant de la production assidue d'espace foncier constructible et de l'élévation de son rendement, richesse qui n'est plus seulement théorique dès le moment où le terrain est accepté comme contrepartie des financements, il devient secondaire de s'attarder aux coûts indirects "d'entretien" de l'immobilier qui en découlent.



La densification anarchique de la banlieue Nord et la construction de bâtiments à usage commercial avec accès direct sur les autoroutes Nord et Sud conduit à proposer des autoroutes surélevées à péage à l'entrée de la ville ou le doublement de l'autoroute existante par des voies latérales. Les écoles ont pratiquement toutes déserté Beyrouth pour la lointaine banlieue, obligeant les élèves à passer plus d'une heure et demi par jour en autocar et conduisant à des embouteillages systématiques avec des millions d'heures perdues. Les réseaux d'eau et d'égouts sont toujours en retard sur l'urbanisation et conduisent à l'utilisation généralisée de fosses et de puits contigus...

### Bilan: tributs, destruction de capital, destruction de sites et ségrégation

On a décrit la rente foncière, agissant à travers le marché, sans contrepartie régulatrice, comme un tribut. Au Liban, ce tribut est indiscutablement lourd si on en exprime le niveau par rapport aux indicateurs de l'économie nationale (revenu, productivité).

Mais l'économie foncière et immobilière au Liban est encore plus directement affaire de prédation, aucune position n'est jamais acquise. La relation au pouvoir et à l'État est viciée.

Pour préserver ses privilèges ou pour en gagner, il est des méthodes douces qui comprennent les régularisations d'infractions, l'interprétation plus ou moins conciliante des permis, les empiètements sur le domaine public, l'exploitation astucieuse des pilotis, de la ligne de terrain naturel, du roof, des mezzanines, des balcons et mille autres petites astuces... Mais il en est d'autres, plus dures, l'expropriation sans paiement, ou avec un retard prolongé; l'occupation illégale puis l'expropriation ou l'évaluation en l'état et l'indemnisation des occupants illégaux aux frais des propriétaires ou de la communauté. Toutes sont des formes de destruction de capital. Et pourtant la propriété reste sacrée, l'idée même de taxer le foncier, de constituer des réserves foncières ou de limiter la constructibilité paraît inadmissible.

Mais ce qu'on détruit le plus allègrement, ce n'est pas le capital foncier ou immobilier privé, mais les sites naturels eux-mêmes: littoral saccagé, carrières illégales en flanc de montagne, vallées remblayées d'ordures, ruines archéologiques défoncées ou pillées, forêts incendiées...

Le paysage social et physique qui résulte de la pratique dominante se trouve constitué d'îlots privilégiés reliés entre eux par des axes routiers. Cette structure réticulaire, en se surimposant au tissu général, le disloque et le réduit à une multitude de lambeaux ou d'espaces interstitiels. Les lambeaux, naturels ou agricoles servent de réserve foncière ou de zones de déjection. Les espaces interstitiels occupés, urbains ou ruraux, sont par contre ceinturés, exclus et ignorés.

Le territoire n'est jamais perçu dans son étendue. Seul le réseau de circulation bénéficie du privilège de la continuité. Il n'y a pas de surprise à partir de là à voir se renforcer les tendances communautaires ou identitaires menaçantes.

## Réglementation et usages

### L'application des lois

Face à la masse des infractions, on est en droit de se demander s'il n'est pas temps de reconnaître la prévalence des usages sur les textes.

Les autorités publiques n'appliquent même pas les lois et règlements pour leurs propres constructions et réalisent des constructions sans obtention de permis. Les autoroutes sont transformées en boulevards urbains, le domaine public maritime est occupé et pratiquement perdu dans le Liban central son caractère public avec droit d'accès des citoyens à la mer...

La régularisation des infractions fait d'ailleurs partie intégrante de l'usage et les lois de régularisation viennent périodiquement assurer la mise en conformité de la loi aux usages. Les exceptions paraissent dès lors comme des privilèges de régularisation anticipée (comme pour les établissements touristiques, les constructions dans les zones libérées du Sud-Liban ou les établissements industriels). Dans tous les cas, l'autorisation administrative est perçue comme une charge inutile et injustifiée.

Les responsabilités qui incombent dès lors à l'administration la placent en porte-à-faux par rapport à des usages qui sont presque unanimement admis. Plutôt que de lui faire supporter un état de fait contre lequel elle ne peut exercer ses prérogatives réglementaires sans sombrer dans ce que le public considérerait comme un arbitraire intolérable ou une source de profits illégitimes, il est temps d'affronter un choix simple : soit pousser le détail des règlements jusqu'au point où la décision administrative ne se trouverait comporter aucune marge d'appréciation ou d'interprétation soit reconnaître les limites de l'action réglementaire elle-même.

## Rôle de l'État et formes d'intervention

Par delà la correction de ses propres déséquilibres internes, une fonction principale incombe à l'État, celle de corriger les paramètres directeurs de l'économie, pour que les différents agents puissent retrouver une grille de vision qui soit en correspondance avec la réalité de l'économie en général et pour mettre un terme au phénomène de parallaxe par lequel la vision distordue par les agents de leur environnement d'action entretient en retour l'illusion sociale et politique globale.

Les formes d'intervention sont multiples, mais il est clair que l'outil fiscal doit être réhabilité, car il a la double vertu de servir, d'une part, à améliorer l'état des finances publiques qui sont devenues un lourd fardeau sur l'ensemble de l'économie et de permettre, d'autre part, de corriger la structure distordue du système des prix. Continuer à parier sur une approche de paradis fiscal ou multiplier les exemptions et les subventions pourrait être une catastrophe, non pas tellement à cause du manque de recettes, mais surtout à cause de l'effet indirect de hausse du coût des facteurs qu'il entretient. L'expérience a montré que les formes et les secteurs dans lesquels les investissements ont eu lieu n'ont en rien amélioré les équilibres économiques généraux, les investissements fonciers en étant un exemple frappant.

La densité du peuplement ne rend l'aménagement du territoire que plus nécessaire. Une réelle politique de transports qui intègre les coûts externes et libère la société du culte du tout automobile, la restauration de l'autonomie financière et administrative des collectivités locales, une politique de réserves foncières qui redonne son sens au domaine public et à l'équipement public, la suppression ou la correction des atteintes graves à l'environnement, aux règlements d'urbanisme, au domaine public et à l'équité, et non pas leur entérinement contre des recettes fiscales incertaines, l'action de développement et d'ouverture sociale et symbolique des quartiers, la protection des ressources non renouvelables: les sites de vallées, de montagne, de littoral, mais aussi le domaine agricole côtier et les sites archéologiques: autant de thèmes urgents qui doivent animer le débat politique et participer à une production rationnelle et démocratique de l'espace

## Modalités de reconfiguration des rôles

Aux côtés de l'action réglementaire Trois voies sont envisageables pour reconfigurer les rôles des agents :

- La fiscalité,
- L'internalisation des coûts et surtout des coûts d'équipement,
- La rationalisation des pratiques budgétaires et de crédit

Diagnostic(s), rôle et efficacité du SDATL .....	2
Situation de l'aménagement et de l'urbanisme au Liban .....	2
Présentation et critique des préalables à l'attitude courante vis-à-vis de l'aménagement du territoire.....	3
Aménagement et urbanisme .....	4
Principaux acteurs de l'aménagement.....	5
Direction générale de l'urbanisme (DGU) et le Conseil Supérieur de l'Urbanisme (CSU) ..	5
Les administrations locales (les municipalités).....	5
Les études d'aménagement .....	6
Types de documents et opposabilité.....	6
L'objet des schémas directeurs d'aménagement.....	7
L'objet des plans et règlements détaillés.....	8
La réalité des études d'urbanisme .....	9
Modalités d'application des règlements d'urbanisme .....	9
Urbanisme réglementaire : les autorisations .....	9
Les permis de construction et d'occupation.....	9
Les facteurs techniques de constructibilité.....	10
Les dérogations .....	10
Le permis de lotir .....	11
Urbanisme opérationnel .....	11
L'expropriation pour cause d'utilité publique (loi N° 58/1991) .....	12
Le remembrement dans les zones habitées(décret loi N° 70/1983) .....	12
L'expropriation par zone (article 18 du code de l'urbanisme).....	12
Les sociétés foncières (article 21 du code de l'urbanisme).....	12
Les établissements publics d'aménagement (article 22 du code de l'urbanisme).....	13
Qui paie l'aménagement ?.....	13
La taxe d'amélioration foncière (articles 45 à 58 de la loi sur l'expropriation N° 58/91) ...	13
La participation du lotisseur aux travaux d'équipement .....	13
Le « quart gratuit » .....	14
Les taxes et impôts municipaux .....	14
La vente de COS .....	14
La participation du promoteur aux travaux d'équipement.....	14
La théorie et la pratique.....	15
La logique foncière à l'œuvre .....	15
La politique foncière .....	15
Une économie foncière de contrepartie, de privilèges et de compensations.....	16
Effets reconnus et ignorés, Coûts directs et indirects, production du foncier, entretien de l'immobilier .....	16
Bilan: tributs, destruction de capital, destruction de sites et ségrégation.....	17

Réglementation et usages .....	17
L'application des lois .....	17
Rôle de l'État et formes d'intervention .....	18
Modalités de reconfiguration des rôles .....	19