

VI

LA PREMIERE PHASE DE REALISATION DU STADL

VI
LA PREMIERE PHASE
DE REALISATION
DU SDATL

Par quelles actions faut-il commencer pour mettre en application le Schéma d'aménagement du territoire ? Quelles sont les principales administrations concernées ? Qu'est-ce qui est attendu, dans l'immédiat et à court et moyen termes de chacune d'entre elles ?

Le présent chapitre est destiné à répondre à ces questions.

Afin d'être parfaitement opérationnelles, les propositions d'action qui sont ici présentées sont classées secteur par secteur afin que chaque ministère et établissement public puisse se référer aisément aux actions qui relèvent de sa compétence.

Ces actions sont de diverses natures. Elles portent sur :

- **Les grands projets** auxquels il convient de donner la priorité pour concrétiser la stratégie de développement proposée ;
- **Les travaux de planification** qu'il convient de mener à différentes échelles ;
- **Les propositions réglementaires** susceptibles d'assurer une meilleure maîtrise du développement urbain et des grands équilibres du territoire ;
- **Les propositions institutionnelles** qui vont dans le même sens.

VI.1. TRANSPORTS

Priorités budgétaires :

Les dépenses allouées aux transports devront être réévaluées pour donner la priorité à 3 types d'intervention :

- La maintenance et la réhabilitation du réseau routier national ;
- La réalisation des projets nécessaires pour éviter la congestion dans l'aire urbaine centrale ;
- Les projets routiers susceptibles de conforter la capitale du Nord, et les métropoles d'équilibre de l'Est (Zahlé-Chtaura) et du Sud (Nabatieh).

La reconnaissance de ces priorités doit avoir pour conséquence de différer les projets de voies nouvelles qui n'entrent pas dans ces catégories, au moins jusqu'au moment où l'état du réseau national serait jugé totalement satisfaisant et où les problèmes de congestion les plus graves seraient réglés. Elle conduit aussi à différer les dépenses en faveur du Port et de l'Aéroport de Beyrouth, et à modérer les dépenses pour les ports de pêche.

Projets prioritaires :

Les projets prioritaires sur les réseaux existants sont les suivants :

- Les travaux de réhabilitation et de maintenance, qui doivent porter sur l'ensemble du réseau routier national, sur la base d'un programme méthodique de résorption des carences les plus criantes et de mise à un niveau acceptable et égal partout du réseau. L'enveloppe financière allouée à ces travaux devrait être augmentée en conséquence, même si cela conduit à réduire les budgets des travaux neufs les moins urgents.
- La libération, reconstitution et préservation des anciennes voies de chemin de fer en vue de leur utilisation ultérieure en lignes ferrées inter-urbaines. C'est là une option stratégique dont il faut assurer les conditions au plus tôt : plus les retards s'accumuleront, plus la récupération des emprises sera difficile.

Les projets prioritaires à conduire contre les problèmes de congestion dans l'aire urbaine centrale sont :

- L'aménagement de l'ancienne ligne de chemin de fer entre Beyrouth et Antélias en couloir protégé et sa mise en service, dans un premier temps, pour des transports collectifs par bus desservant finement Beyrouth et les hauteurs du Matn et transitant – en site propre - par ce couloir côtier ;
- La réalisation d'une voie nouvelle, côtière, entre Borj Hammoud et Antélias ;
- Le doublement de la voie côtière dans la traversée de Zouq et de Jounieh ;
- Le projet d'autoroute arabe entre Laylaké et Aaley.

Les projets prioritaires en faveur de Tripoli et des métropoles d'équilibre sont :

- La modernisation du Port de Tripoli, la section d'autoroute du Nord entre Tripoli et Halba, et la mise en service du réseau ferré entre Tripoli et le réseau syrien.
- La section de l'autoroute arabe qui traverse Chtaura, avec le règlement du problème du carrefour Chtaura- Zahlé-Damas, et l'amélioration de la liaison Zahlé-Baalbek par Nabi-Chite et Brital (liaison nouvelle) ;
- Les voies en étoile autour de Nabatiyeh, notamment l'amélioration de l'itinéraire vers Marjayoun et Hasbaya d'une part, et vers Chehabiyeh d'autre part.

Protection des investissements

Le Ministère des Transports, en coordination avec le Ministère de l'Intérieur, devrait se montrer plus exigeant quant à la répression des pratiques illégales le long des autoroutes, à savoir les ouvertures opérées par les particuliers pour y installer des accès privés ou pour y ouvrir des commerces.

Une vigilance particulière devra être portée, dans ce domaine, sur l'autoroute du Sud sur toute sa longueur, sur la voie rapide de Zahrani à Nabatiyeh et sur l'autoroute du Nord entre Antélias et Dbayé et entre Jounieh et la frontière syrienne Nord.

Il doit en aller de même sur les sections autoroutières nouvelles qui seront réalisées sur l'itinéraire Beyrouth – Damas.

Régulation des transports collectifs

La régulation des transports collectifs devra se faire avec l'objectif stratégique de développer les bus de moyenne et grande capacité pour diminuer la congestion routière, surtout sur les itinéraires interurbains. Cette politique implique des mesures orientant progressivement l'activité des petites voitures à la fonction de taxis (trajets de point à point), et à résorber le mode dit « taxi-service » (trajets à plusieurs arrêts aléatoires) jusqu'à l'interdire sur autoroute. Elle pourrait nécessiter le rachat progressif des licences des petites voitures dès lors qu'elles seraient remises sur le marché.

Autorité organisatrice

La mise en place d'une autorité organisatrice des transports sur l'ensemble de l'aire urbaine centrale (de Nahr Ibrahim jusqu'à Nahr Damour) est essentielle pour atteindre les objectifs du Schéma d'aménagement du territoire dans cette région. Cette autorité devrait être compétente à la fois sur l'ensemble des moyens de transports collectifs et sur une partie du réseau routier à délimiter avec précision (voies rapides et grands axes). Elle serait seule en charge de la programmation des travaux neufs, de réhabilitation et de maintenance, pour la signalisation, et pour la régulation et la tarification des transports collectifs.

VI.2. TOURISME

Le Ministère du Tourisme peut contribuer à l'aménagement équilibré du territoire national en définissant de manière plus claire ses priorités géographiques et sectorielles, selon les axes suivants :

- Agir avec les municipalités de Tripoli, Baalbek et Sour pour mettre en œuvre une politique de promotion de ces trois villes auprès des investisseurs dans le secteur hôtelier et pour élaborer ensemble un plan de développement touristique régional intéressant le territoire de chacune d'elles et leur environnement immédiat.
- Agir avec le Ministère des Transports et les municipalités pour améliorer la signalétique routière et touristique à travers tout le Liban.
- Concevoir, avec des tours-opérateurs, des produits touristiques (circuits, voyages organisés,...) dans les régions du Nord, de l'Est et du Sud du pays et en faire la promotion auprès des clientèles potentielles.
- Mettre en place une politique de labellisation des gîtes ruraux (estivage chez l'habitant) et promouvoir les locations saisonnières dans les régions.
- Accorder au tourisme culturel, au tourisme rural et à l'écotourisme une attention privilégiée par rapport aux autres formes de tourisme (tourisme de luxe) qui fonctionnent désormais mieux à l'heure actuelle et qui ont moins besoin de promotion.
- Contribuer à la remise en ordre du tourisme balnéaire, et promouvoir les sites de plages publiques gratuites appropriées pour le tourisme de masse (Sour et expériences similaires).

VI.3. INDUSTRIE

Les priorités du Ministère de l'Industrie sont logiquement centrées sur la baisse des coûts de production et sur la promotion de l'export. D'autres politiques sont du reste essentielles à mettre en œuvre pour favoriser l'industrie, mieux l'organiser et faire en sorte qu'elle contribue à l'essor économique des régions.

- La baisse du coût de l'énergie est un objectif capital pour l'industrie. Le Ministère de l'industrie devrait peser de tout son poids pour accélérer l'arrivée du Gaz naturel dans les centres de production du Liban, à commencer par le site de Deir Amar, et pour concentrer, à plus long terme, la production d'énergie dans les sites approvisionnés en gaz.
- L'intérêt de l'industrie passe aussi par la mise sur le marché de terrains industriels à bon prix, accessibles et bien équipés. Le Schéma d'aménagement du territoire préconise

l'aménagement de 3 zones d'activités d'intérêt national, au Nord de Tripoli, vers Rayak, et à Zahrani. Ces projets devront être étudiés, réalisés et bénéficier d'une politique de promotion auprès des investisseurs.

- Le Ministère de l'Industrie est responsable des normes de sécurité. Il devrait porter une plus grande attention aux risques majeurs (explosions, incendies, pollution chimique) dans les zones d'habitat, comme c'est le cas dans certaines banlieues de Beyrouth.
- De même, une attention particulière devra être portée aux risques de pollution des eaux souterraines par des industries mal localisées. Le Ministère de l'Industrie pourrait travailler, sur ce sujet, avec le Ministère de l'Energie et de l'Eau, le Ministère de l'Environnement et la Direction générale de l'urbanisme pour élaborer une réglementation spéciale à partir des cartes du Schéma d'aménagement du territoire.

VI.4. AGRICULTURE

Le Ministère de l'agriculture remplit une fonction essentielle dans l'aménagement du territoire. Sa contribution pourrait être renforcée à travers les orientations et les actions suivantes :

- Promouvoir auprès des décideurs, des municipalités et des agriculteurs le concept de « domaine agricole d'intérêt national » mis en lumière par le Schéma d'aménagement du territoire à partir de l'analyse des aptitudes des sols. Cette sensibilisation est essentielle pour préserver sur le long terme le capital agricole du Liban.
- Coordonner les efforts avec la Direction Générale de l'Urbanisme pour mettre en place les règlements de préservation de cette richesse agricole nationale.
- Poursuivre, avec les offices des eaux, les projets d'irrigation en cours, tout en prévoyant une coordination nécessaire avec la DGU pour protéger les terres concernées par ces projets de toute utilisation autre que l'agriculture et garantir ainsi la pérennité des lourds investissements consentis.
- Aider à la mise en place de systèmes d'arrosage adaptés aux sols les plus fragiles, en particulier dans la région du Hermel et la vallée du Aassi.
- Aider les municipalités à la mise en place de plans de gestion des pâturages, notamment dans les régions menacées de désertification, de glissements de terrain et d'érosion.
- Promouvoir, en liaison avec le Ministère de l'environnement, le concept de « domaine naturel d'intérêt national » mis en lumière par le Schéma d'aménagement du territoire, et qui comprend entre autres le projet de « couloir des cèdres et de l'arboriculture de montagne » et les « vallées et liaisons vertes ».

- Participer aux campagnes de reforestation du Liban, dans le cadre du projet de « couloir des cèdres » comme dans celui de la lutte contre la désertification dans la région de Baalbek-Hermel en particulier.
- Soutenir les projets innovants ayant des débouchés industriels, y compris l'expérimentation de l'aquaculture marine dans le Nord (Akkar).
- Mieux organiser les filières, et agir, plus généralement, pour réduire les coûts et accroître la qualité des productions.

VI.5. EDUCATION

Les principales orientations qui contribuent à la politique d'aménagement du territoire, dans le domaine de l'éducation, sont :

- La réorientation de l'offre publique de places nouvelles dans l'enseignement général et professionnel avant le baccalauréat : réhabilitation du décret fixant l'effectif minimum d'une école à 75 élèves ; et réservation de l'offre nouvelle aux seuls secteurs géographiques qui présentent une pression croissante de la demande sur l'enseignement public et ceux dans lesquels il faut déménager les classes d'une école vétuste ou en location ou inadaptée vers une nouvelle école.
- La réorientation de l'offre publique de places nouvelles dans l'enseignement technique et professionnel post-baccalauréat, dans le même esprit.
- La mise à l'étude des sites d'implantation de l'Université Libanaise sur la base des orientations définies par le Schéma d'aménagement du territoire, soit 4 campus majeurs : Hadath, Tripoli, Zahlé et Nabatiyeh, avec le regroupement des antennes d'une même faculté sur un seul site, et la répartition des facultés sur les 4 sites.
- La réhabilitation de la carte scolaire comme outil majeur de prévision des évolutions des effectifs, de desserte des zones géographiques et de programmation de l'offre.
- La clarification de la complémentarité qui doit exister entre l'offre publique et l'offre privée : dans l'état actuel des finances publiques et dans la mesure où l'Etat parvient à faire respecter ses orientations pédagogiques nationales au secteur privé, le secteur public ne doit pas se positionner en concurrent de l'offre privée, mais en pourvoyeur de services d'enseignement de qualité pour les régions et les catégories sociales non couvertes par le privé.

VI.6. ACCUEIL DES INVESTISSEURS

Les mesures prioritaires à prendre dans ce domaine portent sur les points suivants :

- La création de missions de promotion et d'accueil des investisseurs à implanter à Tripoli, Zahlé et Nabatiyeh. Ces missions peuvent être issues d'une réorganisation de IDAL, ou être créées selon un montage ad hoc avec les chambres de commerce, les autres groupements professionnels, les municipalités.
- Ces 3 nouvelles « missions » ou « agences de développement » devront produire des supports de communication sur les opportunités d'investissement dans leur zone d'activité, sur la base de projets de développement à clarifier et qui pourront utilement s'inspirer du Schéma d'aménagement du territoire.
- Une évaluation rétrospective par IDAL des coûts-avantages des différentes opérations d'accueil d'investisseurs qui ont bénéficié de dérogations aux droits de construire (majoration des coefficients d'exploitation pour projets touristiques et industriels) ou d'occuper le domaine public maritime. Cette évaluation aura pour objet de déterminer si le Liban a véritablement intérêt, à moyen et long terme, à accorder de telles dérogations, aux effets irréversibles, ou s'il faut changer les règles.

VI.7. ENVIRONNEMENT

Le Ministère de l'Environnement est fortement concerné par la politique d'aménagement du territoire dans la mesure où elle détermine l'utilisation des ressources naturelles et qu'elle influe sur la répartition des nuisances et des rejets.

Aussi, l'apport de ce Ministère sera fondamental pour la concrétisation de la stratégie d'aménagement du territoire.

Les axes de travail qui pourraient être les plus efficaces dans un premier temps seraient les suivants :

- Le lancement par le Ministère du grand projet emblématique du « couloir des cèdres et de l'arboriculture de montagne », en coopération avec le Ministère de l'Agriculture. C'est un grand programme de reforestation et de gestion intégrée de ce palier d'altitude (1 500 à 1 900 mètres).
- La participation, aux côtés de la Direction générale de l'urbanisme et en coordination avec les Ministères de l'Agriculture et du Tourisme, à la préparation d'une loi cadre sur la montagne, régissant la gestion de l'ensemble des espaces situés au delà de 1 000 mètres, selon 3 paliers : 1 000 à 1 500 m ; 1 500 à 1 900 m ; 1 900 m et au delà.

- La préparation d'une Loi portant sur les « parcs naturels régionaux », espaces de développement humain respectueux de la nature, pour lesquels le Schéma d'aménagement du territoire a identifié 6 sites potentiels (Qadisha, Jaouz, Ibrahim, Ras-el-Matn, Barouk-Bisri, et Naqoura).
- Le soutien à l'émergence, dans un premier temps, de « parcs naturels régionaux » de ce type sur les sites où la concertation est la plus avancée ainsi que sur le site de Naqoura qui présente une opportunité à saisir dès à présent avant que la pression urbaine ne gagne ce secteur.
- Le lancement d'un grand chantier portant sur le projet d'un parc naturel national dans le Nord-Liban, sur un triangle Karm Chbat – Sir Danniyé – Harbata (Jbab el Homr). Ce chantier nécessitera une mission d'étude préalable des richesses faunistiques et floristiques, géologiques et hydrologiques de cet espace. Il nécessitera aussi une législation nouvelle et une réglementation. Il nécessitera surtout une concertation et une adhésion locale sur un projet d'ensemble.
- La mise en place d'une Loi cadre sur les espaces protégés au Liban qui doit établir une distinction entre les notions de sites protégés, de réserves protégées, de parcs nationaux et de parcs régionaux. Cette loi cadre devrait également définir, pour les sites, les notions de périmètre rapproché et de périmètre élargi de préservation.
- Le lancement d'un travail d'inventaire des sites naturels à protéger (grottes, falaises, gisements fossilifères, ponts naturels, formations géologiques de valeur, zones humides, etc.). Le Schéma d'aménagement du territoire a localisé un ensemble de sites de cette nature. Le Ministère de l'Environnement a également entrepris ce type de travail pour certaines catégories de sites. Ces listes doivent être complétées, et chaque site doit être analysé, en vue des mesures à prendre pour ce qui le concerne (périmètres de préservation, rapproché et étendu).
- Le lancement d'une nouvelle cartographie de l'occupation des sols. Le Ministère de l'Environnement, en collaboration avec le Ministère de l'Agriculture, avait réalisé la première carte nationale de ce type en 2002 sur la base d'images satellitales de 1998. Ce type de travail doit être accompli tous les 5 ans en moyenne.

VI.8. ENERGIE

Dans le domaine de l'énergie, les mesures prioritaires recommandées par le Schéma d'aménagement du territoire sont les suivantes :

- Donner la priorité absolue à l'arrivée du Gaz vers la centrale de Deir Amar.
- Le second projet prioritaire est celui de la sécurisation, par l'interconnexion des réseaux libanais et syrien.

- Lancer une réflexion stratégique sur les sites de production d'énergie électrique au Liban, dans l'objectif de réduire le nombre de sites, qui participe aux surcoûts de la production.
- Coupler cette réflexion avec la programmation à moyen terme d'un accroissement des capacités de production et de renouvellement de certains matériels. Le Schéma d'aménagement du territoire se prononce, à ce sujet, clairement en faveur de la fermeture systématique des sites inadaptés (à commencer par Zouq) et de la concentration des investissements dans 2 ou 3 sites prioritaires dont notamment Deir Amar.
- Redéfinir la programmation des investissements dans le Nord en renonçant au site de Selaata (dont l'environnement devrait être préservé) et en se rabattant sur Deir Amar et le site de l'ancienne raffinerie.
- Lancer un programme expérimental de production d'énergie éolienne dans le Akkar, et un programme expérimental de promotion de l'énergie solaire dans la Bekaa du Nord.
- Agir vigoureusement pour déconnecter la politique sociale de l'Etat du service de distribution de l'énergie : S'il faut envisager un complément de ressources à certaines populations pauvres, cela devrait se faire par le canal des aides sociales de l'Etat et non sous la forme d'exonération - de droit ou de fait - du recouvrement des factures d'électricité par la compagnie d'électricité. L'équilibre des comptes d'EDL est un élément capital de la réduction du coût de l'électricité payé par les acteurs économiques, et donc de la compétitivité. Lorsque le paiement des factures d'électricité par certaines populations s'avère impossible (cas de certains quartiers de populations totalement démunies), il appartient à l'Etat de décider s'il doit – au titre de sa politique sociale - se substituer aux consommateurs en réglant leurs factures.

VI.9. EAU ET ASSAINISSEMENT

Les priorités dans ce domaine se présentent comme suit :

- Il convient tout d'abord de mieux maîtriser la ressource en eau, et cela passe par une meilleure connaissance du bilan Eau et des quantités captées aussi bien par le public que par le privé, bassin par bassin. Ceci nécessite le lancement d'un véritable chantier de mesures et d'études de la ressource. La pertinence de la programmation des investissements et des orientations de gestion en dépend.
- Pour ce qui concerne l'accroissement – nécessaire - des quantités d'eau distribuées aux particuliers et aux entreprises, et qui doit être la première priorité dans ce secteur, il convient de concentrer désormais l'effort sur la modernisation des réseaux de distribution et la baisse du taux des fuites, plutôt que sur l'accroissement des volumes d'eau captés comme cela se pratique le plus souvent. Tout investissement neuf est à moitié perdu lorsque le taux de fuite est de 50%.

- Etablir, dans chaque Office des Eaux, un plan visant à résorber progressivement les captages d'eau illégaux par les puits, au fur et à mesure que l'eau distribuée devient suffisante.
- Comme pour l'électricité, prendre les mesures nécessaires pour déconnecter la politique sociale de l'Etat du service de distribution de l'eau : S'il faut envisager un complément de ressources à certaines populations pauvres, cela devrait se faire par le canal des aides sociales et non sous la forme d'exonération - de droit ou de fait - du paiement des factures d'eau au prix réel du service. Cette déconnexion ne pourra cependant se faire qu'à la condition que le service rendu soit porté à un niveau acceptable et que les services gestionnaires retrouvent la confiance des abonnés.
- Pour ce qui concerne les retenues d'eau, le court et moyen terme ne permettront pas d'aller plus loin que l'exécution des barrages déjà décidés ou engagés, à savoir ceux de Chabrouh et du Aassi. Ultérieurement, les projets de barrage les plus prioritaires seraient ceux de Noura Tahta, Bared, Iaal, Younine, Massa, Bisri, Damour et Ibl Saqi, et il convient de les étudier en priorité.
- Pour ce qui est de l'irrigation, il convient d'achever ce qui est engagé, en particulier le canal 800 pour le Sud-Liban, en prévoyant le réseau de distribution aux parcelles et en accélérant, dans le même temps, la couverture cadastrale de la zone concernée et la mise en place d'une réglementation préservant le caractère agricole des terres destinées à être irriguées. A ce projet prioritaire s'ajoutent ceux du Aassi, Noura Tahta et Hasbani, également décidés.
- Pour les ouvrages de traitement des eaux usées, réorienter les priorités en concentrant l'effort sur les territoires dont les eaux usées menacent les captages d'eau potable. D'après les analyses préliminaires conduites dans le cadre du Schéma d'aménagement du territoire, ceci devrait concerner en premier lieu les villes et les régions de Saghbine-Joub-Jannine, Qaraoun, Hrajel, Zahlé, Jebrayel, Bent-Jbail, Michmich, Bakhaoun. Dans un second temps, l'effort devrait se porter sur Hasroun, Bécharré, Khenchara, Jbaa, Laboué, Mazraat ech Chouf, Qartaba, Aanjar, Amioun, Chaqra et Hermel. Les projets de Sour, Tabarja, Daoura, El Aabdé et Ghadir ne doivent être envisagés qu'en troisième phase. Tous les autres projets devront attendre.
- Pour ce qui concerne l'assainissement dans les grandes villes non prioritaires pour le traitement de leurs eaux usées, l'effort concernera exclusivement la réhabilitation, là où c'est nécessaire, des réseaux d'égouts.

VI.10. DECHETS

La gestion raisonnée des déchets au Liban se heurte à trois obstacles : institutionnel (répartition des rôles des Ministères de l'Intérieur et de l'Environnement, et des municipalités), financier (les municipalités ne disposent pas des moyens nécessaires pour financer ce secteur) et social (la localisation des sites d'enfouissement et des unités de traitement est rejetée par les municipalités pressenties pour les accueillir).

Aussi, la priorité pour l'Etat devrait être de lever ces obstacles. Le Schéma d'aménagement du territoire préconise, à cet effet, de prendre à court terme les initiatives suivantes :

- Procéder à une clarification des compétences sur la base d'une décentralisation claire de la gestion des déchets à des groupements de municipalités, qui peuvent être les Unions de municipalités existantes, ou des groupements nouveaux compétents uniquement pour les déchets.
- Assurer aux groupements municipaux ainsi créés les ressources suffisantes pour faire face au problème. La solution idéale consiste à attribuer aux municipalités la définition du taux de la taxe d'ordures ménagères et sa collecte, et d'y ajouter une dotation de l'Etat pour compenser les inégalités de ressources.
- Fixer, par la suite, aux municipalités, un agenda montrant clairement les objectifs attendus et les dates auxquelles ces objectifs devront être satisfaits. La non satisfaction des objectifs pourra être sanctionnée par une diminution des dotations de l'Etat ce qui forcerait les municipalités à relever le taux de leurs impôts.
- Donner au Ministère de l'environnement le pouvoir de s'opposer aux projets de localisation de décharges décidés par les municipalités mais dont l'impact environnemental serait jugé inacceptable au regard du critère de santé publique (impact sur les captages, les cultures, la pêche, etc.).
- Prévoir des compensations financières que le groupement de municipalités aurait à verser annuellement (par exemple à la tonne) à la municipalité qui accepterait la localisation de la décharge ou de l'usine de traitement sur son territoire.
- Dans l'attente de ces réformes, il faudra poursuivre les projets en cours, inscrits au programme du CDR. Ceux-ci concernent Hbaline, Hermel-Baalbek, et des projets pour le Akkar, Tripoli-Zghorta, Bcharré-Koura-Batroun, Sour-Bent-Jbail, Nabatiyé-Hasbaya-Marjayoun, Bekaa-Ouest-Rachaya, Saïda, Tripoli et Zahlé. La recherche de solutions pour les décharges saturées du Grand Beyrouth se poursuivent également. Mais il est peu probable que ces projets voient tous le jour dans les 5 à 10 ans qui viennent. Seule la réforme en profondeur des compétences et des financements (décrite ci-dessus) pourra résorber les conflits et donner des résultats durables.
- L'Etat devrait également se préoccuper plus fortement des problèmes des déchets hospitaliers et des déchets industriels. Il appartient au Ministère de l'Environnement de fixer les règles dans ces deux domaines, en liaison avec le Ministère de la Santé (pour les hôpitaux) et avec celui de l'Industrie (pour les déchets industriels).

VI.11. SANTE

Pour les seuls aspects qui intéressent l'aménagement du territoire, les initiatives attendues de l'Etat dans le domaine de la santé sont les suivantes :

- Il convient, et c'est là un préalable à la politique d'offre publique d'équipements et de services, de clarifier l'équilibre attendu entre l'offre privée et l'offre publique. Dans l'état actuel des finances publiques et dans la mesure où le financement des soins est assuré par l'usager et les caisses compétentes de manière équivalente dans le privé et dans le public, le secteur public devrait s'abstenir de créer une offre qui viendrait concurrencer l'offre privée. Cette philosophie devrait s'appliquer, non seulement pour les investissements futurs, mais également pour certains investissements déjà réalisés pour des équipements achevés non mis en service : la prise en charge par le privé de ces équipements devrait en toute logique être la piste prioritaire à explorer.
- Le secteur de la santé nécessite également un gros effort de planification de l'adéquation de l'offre et de la demande. La mise en place d'une carte sanitaire est un préalable indispensable à la régulation de l'offre (hôpitaux, centres de soins, dispensaires, mais aussi plateaux techniques, nombre de lits de court, moyen et long séjour, personnel médical et para-médical...) dans les régions.
- Une troisième priorité consiste à mettre en place, en association avec le secteur privé, d'une politique d'encouragement aux formules d'hospitalisation à domicile et de soins ambulatoires, et de meilleure gestion des moyens de secours et de transport des patients.

Ceci, sans compter avec les problèmes d'amélioration de la qualité des services de soins dans toutes les régions, de maîtrise des dépenses de santé, d'accès des plus démunis aux soins, et de progrès à faire en matière de prévention. Ces questions sont sans doute les plus essentielles mais elle n'ont pas de lien direct avec l'aménagement du territoire.

VI.12. DECOUPAGES, DEMOCRATIE LOCALE ET FISCALITE

Les objectifs de cohésion nationale, de complémentarité entre les régions, et de gestion raisonnée des ressources se heurtent souvent aux pratiques résultant du découpage administratif du territoire et aux règles de représentation démocratique territoriale.

Aussi, le Schéma d'aménagement du territoire préconise d'engager des réflexions sur les sujets et les réformes suivantes :

- L'adéquation entre le système de représentation des territoires et la répartition effective des populations : Les élections par circonscription se font au Liban à partir de collèges électoraux qui s'éloignent de plus en plus de la réalité du peuplement des territoires, du fait que l'inscription des électeurs dans « leur localité d'origine ». Dans les grandes agglomérations, c'est parfois la majorité de la population résidente qui ne participe pas à l'élection de ceux qui ont à régir sa vie quotidienne. Dans les territoires ruraux, les résidents permanents subissent un choix d'élus qui leur est en grande partie imposé par les non-résidents, souvent plus nombreux que les résidents. Cette question mérite réflexion, surtout dans un pays fortement urbanisé comme le Liban.

- L'adéquation entre les réalités des territoires et les découpages administratifs : Les agglomérations de Beyrouth et de Tripoli empiètent désormais sur plusieurs Cazas, créant une double incohérence : D'une part, les Cazas deviennent des unités composites comportant une banlieue de grande ville qui « fonctionne » avec cette ville – située dans un autre Caza - et moins avec l'arrière-pays ; et un arrière pays rural qui ne fonctionne pas avec ladite banlieue qui fait partie de son Caza, mais avec la ville située dans l'autre Caza. D'autre part, les 10 plus grandes agglomérations que compte le Liban ne sont pas dotées de pouvoirs unis (sur la ville centre et ses banlieues) capables de régler leurs problèmes dans une vision globale (par exemple les transports dans le Grand Beyrouth ou les déchets dans la région de Tripoli ou de Saida). Une réflexion s'impose donc sur la pertinence des Cazas, et sur les moyens de faire émerger des pouvoirs d'agglomération.
- L'adéquation entre la fiscalité locale et les charges des municipalités : Le pouvoir municipal manque de moyens pour faire face aux multiples responsabilités que lui confère la loi. Le développement local s'en trouve fortement entravé. Le chantier de la décentralisation devrait être l'occasion de réviser en profondeur la fiscalité locale libanaise.

VI.13. FINANCES ET CADASTRE

Les actions souhaitables dans les champs de compétence du Ministère des Finances portent sur :

- La couverture cadastrale du Liban, qui doit être absolument complétée dans les meilleurs délais. Il s'agit d'abord de faciliter la vie des citoyens dans leurs démarches foncières, mais aussi de permettre la mise en place de règlements pour l'utilisation des sols dans des territoires qui connaissent, pour certains, de fortes pressions de l'urbanisation ou qui sont concernés, pour d'autres, par des projets publics d'irrigation ou par des expropriations pour des ouvrages routiers ou autre. De plus, l'absence de cadastre dans certaines régions favorise les pratiques illégales d'appropriation des terres d'autrui ou du domaine public ou des Mchaas. C'est donc une mesure essentielle à bien des égards.
- La réforme des finances locales, pour permettre aux municipalités d'assumer correctement leurs compétences, qui sont essentielles pour le développement local, les conditions de vie de chacun, et pour l'environnement.
- La réforme de la fiscalité foncière, dont le produit doit aller vers les municipalités. Pour ce qui concerne l'urbanisme, la mesure prioritaire devrait consister à introduire un « plafond légal de densité », qui est un seuil du coefficient d'exploitation au delà duquel la construction est fortement taxée (au coût du terrain nécessaire pour construire légalement sous le plafond). Ce plafond peut être établi en pourcentage du coefficient autorisé dans chaque zone (par exemple paiement déclenché au delà de 80% du Coefficient autorisé), ce pourcentage étant plus sévère dans les régions non couvertes par un plan local d'urbanisme (par exemple 50%). Le produit de cette taxe devrait être affecté par les municipalités à l'extension du réseau de voirie et à l'équipement des nouveaux quartiers en réseaux divers et bâtiments publics. La philosophie de la mesure est précisément d'affecter une partie de la plus-value foncière - due à la situation d'un terrain - à l'effort public nécessaire pour accompagner l'expansion de la construction.

VI.14. URBANISME

Les mesures à prendre dans ce domaine sont nombreuses et variées, du fait de la forte interaction entre l'aménagement du territoire et l'urbanisme

Réformes législatives et réglementaires

Les réformes législatives et réglementaires à lancer dès la publication du Schéma d'aménagement du territoire devraient porter sur un ensemble de problèmes mis en lumière par ce schéma :

- Les règles de construction dans les régions non dotées de plans locaux d'urbanisme (80% à 90% du territoire) : le régime actuel qui permet de construire 4 niveaux avec un coefficient d'exploitation de 0,8 à 0,9 dans toutes ces régions est non seulement préjudiciable aux espaces sensibles (naturels et agricoles) mais entraîne aussi des oppositions locales fortes à chaque fois qu'est envisagé de concevoir un plan local d'urbanisme. Cette disposition met donc la planification urbaine en panne sur tout le territoire, hormis le périmètre des grandes villes (où il est rare que l'on envisage de baisser les coefficients). Il est vital pour le Liban de réformer cette situation, en l'inversant : les droits à construire doivent être les plus faibles possible tant qu'un plan local d'urbanisme n'aura pas été approuvé.
- Les possibilités de lotir des terrains dans les régions non dotées de plans locaux d'urbanisme : ces possibilités devraient être sévèrement encadrées dès que les projets de lotissement portent sur des parcelles non situées en continuité immédiate avec les zones construites des villes et des villages. Un projet de lotissement immobilier éloigné de la zone habitée ne doit pas pouvoir être accordé si la parcelle à lotir n'est pas desservie par une route et par une alimentation en eau courante potable et en électricité. Et, même lorsque ces conditions sont réunies, le projet de lotissement devrait être assorti d'une étude d'impact paysager et environnemental et son autorisation conditionnée par la réalisation, à la charge du lotisseur, préalablement à tout permis de construire, de l'ensemble des ouvrages de desserte et d'assainissement des nouvelles parcelles. Enfin, plus le projet est éloigné de la zone habitée, plus les surfaces des lots devront être grandes et les coefficients d'exploitation réduits.
- L'anticipation, dans les plans locaux d'urbanisme, des futurs lotissements : Lorsqu'un plan local d'urbanisme est élaboré ou révisé, il faudra veiller à ce qu'il comporte toujours, pour toutes les zones d'extension, le tracé de la voirie principale destinée à desservir les futurs quartiers. Les projets de lotissement devront respecter ce tracé.
- Une Loi cadre pour la montagne : en coordination avec le Ministère de l'Environnement, le Ministère de l'Agriculture et le Ministère du tourisme, la Direction générale de l'urbanisme devrait œuvrer à la conception d'un cadre légal définissant les principes d'utilisation des sols en montagne, selon 3 paliers : de 1 000 à 1 500 m d'altitude, de 1 500 à 1 900, et au delà de 1 900.

- Une loi cadre pour le littoral et les cours d'eau : Les dispositions de sauvegarde comprises dans l'actuelle législation paraissent insuffisants pour protéger le domaine public et préserver la qualité des eaux, du rivage et des berges. Un effort législatif complémentaire devrait permettre d'actualiser les concepts et d'apporter des réponses aux nouvelles pratiques et menaces qui pèsent sur le littoral et les cours d'eau.
- L'introduction à la Loi de l'urbanisme et à la Loi de la Construction de dispositions relatives aux risques naturels d'inondation et de glissement de terrain.
- La participation aux côtés du Ministère de l'Environnement à l'élaboration d'une Loi cadre des régimes de protection des richesses naturelles (sites naturels ponctuels avec périmètre restreint et élargi, espaces boisés protégés, réserves naturelles, parcs naturels régionaux, parcs nationaux..).

De manière générale, la Direction générale de l'urbanisme sera appelée à engager un important chantier juridique et réglementaire, sur la base des dispositions du Schéma d'aménagement du territoire. Ce chantier devrait être conduit d'une manière méthodique et être financé à la hauteur de la charge qu'il représente pour l'Administration.

Opérations d'urbanisme

Le Schéma d'aménagement du territoire préconise le lancement, à l'initiative de l'Etat, d'un ensemble d'opérations d'urbanisme dont la forme juridique reste à préciser en fonction des objectifs et du contexte de chacune d'entre elles.

- Dans l'immédiat, il est d'abord important de réussir les opérations déjà engagées, à savoir le centre-ville de Beyrouth et le projet Elyssar.
- Une troisième opération paraît déterminante à court terme, celle des « terrasses sud » du Caza de Aaley, et qui couvre la zone comprise entre Khaldé et Damour, espace d'extension obligé de l'agglomération beyrouthine vers le Sud. Il est essentiel que cette région soit équipée d'un réseau de voirie et d'infrastructures adéquat, qui permette un urbanisme cohérent, ce qui n'est pas actuellement le cas compte tenu de la configuration des lotissements qui y ont été agréés, de l'absence d'infrastructures, des branchements illégaux sur l'autoroute, etc. Il est en même temps essentiel d'avoir sur cette zone un aménagement intelligent qui mette à profit la configuration du site formé de pentes orientées vers la mer. Tout ceci exige un remembrement des terrains, un financement pour les infrastructures et un règlement de construction. Le financement des infrastructures peut être assuré par un dispositif tout à fait nouveau : certains terrains se verraient doter d'un coefficient d'exploitation plus élevés que ce que leur attribue la réglementation actuelle, mais ce relèvement de densité serait payant au prix de la surface de terrain qui aurait été nécessaire sous l'ancien coefficient. Le produit de cette taxe serait versé à l'aménageur pour qu'il réalise les infrastructures sur toute la zone.

- Ultérieurement, ou simultanément, d'autres opérations d'urbanisme devraient être conçues et lancées sur des secteurs stratégiques : les abords du Nahr Beyrouth dans la proche banlieue et dans la ville (de nouveaux quartiers à développer), le littoral Nord (nouvelle voie à faire passer le long de la côte), les abords de Chtaura-Jdita (nouvelle centralité à créer), un site à trouver à Nabatiyeh (nouvelle centralité à créer), l'extension Nord de l'aire urbaine centrale entre Maameltein et Nahr Ibrahim (comme pour Khaldé-Damour).

Plans locaux d'urbanisme

Plusieurs plans locaux d'urbanisme devront être élaborés ou révisés en conformité avec les orientations du Schéma d'aménagement du territoire.

Les secteurs géographiques où il convient d'intervenir en priorité (outre les extensions Sud et Nord de l'aire urbaine centrale, traitées comme des opérations d'urbanisme) sont :

- Le Plan de Nabatiyeh, qui devrait tenir compte du statut de « métropole d'équilibre » souhaité pour cette agglomération, et dont le périmètre devrait être élargi pour englober la totalité du plateau.
- Le Plan de Zahlé-Chtaura-Qab-Elias, qui devrait tenir compte du statut de « métropole d'équilibre » souhaité pour cette agglomération, tenir compte du nouveau tracé de l'autoroute arabe, de la volonté de préserver les terres agricoles, et de l'opération d'aménagement qui doit prendre place dans le secteur Chtaura-Jdita.
- Le plan de Enfé-Chekka, site sur lequel se trouvent à la fois des industries importantes, un site de grande valeur environnementale (Ras Chaqaa), des sites de grande valeur patrimoniale (mur phénicien et salines), des plages, et des risques naturels de glissement de terrain et d'inondation.

A côté de ces plans locaux à conduire selon la procédure classique, d'autres plans locaux plus spécifiques doivent être établis en priorité sur certaines zones menacées par les phénomènes d'extensions linéaires et de mitage des terres agricoles, en particulier les zones suivantes :

- Aabdé-Halba (en prévoyant la volonté de réserver une grande zone industrielle dans ce secteur) ;
- Rayak-Baalbek (en prévoyant la volonté de réserver une grande zone industrielle dans ce secteur) ;
- Baalbek-Laboué.

De même, la Direction générale de l'urbanisme devrait être présente sur tous les sites potentiels des parcs naturels, en tant que partenaire des acteurs qui travailleront à la promotion de ces parcs (municipalités, associations, Ministère de l'Environnement), et pour concevoir avec eux la nouvelle réglementation qui doit être associée aux objectifs de chaque parc. Ceci concerne les régions suivantes :

- Le triangle Qobeyat-Sir-Jbab-el-Homr ;

- La vallée de la Qadisha ;
- Les vallées du Jaouz et du Nahr Ibrahim;
- La vallée des affluents du Nahr Beyrouth (Ras el Matn) ;
- La vallée du Barouk et du Bisri ;
- La région comprise entre Tyr et la frontière Sud.

Une agence de développement urbain

Le faible niveau d'équipement en infrastructures dans les urbanisations nouvelles, et le développement inquiétant des constructions linéaires le long des voies interurbaines entre les villages, sont les conséquence de l'absence d'outils efficaces pour gérer les extensions de l'urbanisation et l'offre de terrains à bâtir.

Pour résoudre cette difficulté, il serait nécessaire, dans la situation du Liban, de créer une « agence de développement urbain » ayant la forme d'un Office public autonome à caractère commercial.

L'agence de développement urbain 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 ;
- Pilotage et réalisation des procédures d'expropriation ;
- Conception et réalisation de remembrements-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 l'aménagement des zones d'extension des agglomérations.

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

VI.15. APPUI CENTRAL A L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

Les missions décrites ci-haut dans les différents secteurs montrent bien que l'aménagement du territoire concerne par essence pratiquement toutes les administrations. Mais il faut en même temps que la cohérence d'ensemble soit suivie et pilotée, et qu'un appui central soit apporté aux différentes administrations pour qu'elles maintiennent le cap.

Deux volets sont à distinguer : d'une part, les actions de sensibilisation, de formation, d'incitation, qui relèvent logiquement des Ministères de la Réforme Administrative et de l'Information et, d'autre part, les actions de pilotage et de suivi des politiques mises en œuvre, ce volet relevant du Conseil des Ministres et du CDR.

Pour ce qui concerne les actions de sensibilisation et de formation, il est proposé ce qui suit :

- Le Ministère de la Réforme Administrative pourrait engager un programme de formation des fonctionnaires de l'ensemble des Ministères pour leur faire acquérir les notions de base sur l'aménagement du territoire et faire en sorte que chacun d'entre eux prenne en compte la dimension « aménagement du territoire » dans son action quotidienne au sein de l'Administration.
- Le même type de travail devrait être fait en direction des municipalités. Le Ministère de la Réforme Administrative a pris l'initiative d'un tel travail, à travers le programme qu'il a lancé avec le soutien de l'Union Européenne, et qui vise à inciter les municipalités voisines à travailler ensemble, à élaborer une vision du développement de leur territoire, compatible avec les grands objectifs de l'aménagement du territoire.
- En direction du grand public, le Ministère de la Réforme administrative et le Ministère de l'Information pourraient concevoir des actions de sensibilisation à travers les grands médias (TV, Radios, Presse écrite), qui pourraient porter successivement sur des thèmes précis ayant un lien direct avec l'aménagement du territoire et viser à promouvoir de nouveaux comportements dans la relation avec le territoire. Ils pourraient également organiser des événements autour de thèmes importants. Ils pourraient enfin agir plus spécifiquement en direction des enseignants pour sensibiliser les générations montantes au respect de la terre et aux comportements citoyens.

Pour ce qui concerne le dispositif de pilotage et de suivi des politiques publiques, il est proposé ce qui suit :

- L'instauration d'une procédure de « Comité interministériel d'aménagement du territoire » qui se réunirait une fois par an pour évaluer le chemin parcouru par rapport aux objectifs fixés, et qui déciderait des projets à engager.
- Compte tenu de son positionnement et de ses compétences légales, le CDR est l'organe administratif et technique qui assure, au sein de l'Etat, la coordination des programmes et des actions qui contribuent à la réalisation des objectifs de l'aménagement du territoire. Il est de ce fait appelé à jouer le rôle central dans la préparation des travaux du « Comité interministériel d'aménagement du territoire », puis dans la coordination de leur mise en œuvre.
- Le CDR a créé, au sein de sa Direction des Programmes, un département d'aménagement du territoire. Celui-ci doit veiller, dans toute programmation d'investissements, à faire valoir la dimension « aménagement du territoire ». Il doit également suivre de près les actions publiques (investissements, législations, réglementations) conduites par les différentes administrations, les analyser au regard de l'aménagement du territoire, et suggérer les ajustements nécessaires.

- Ce même département aura également à gérer les bases de données spatialisées qui ont été produites à l'occasion de l'élaboration du Schéma d'aménagement du territoire, et qui sont consignées dans un « Système d'Informations Géographiques pour l'Aménagement du territoire au Liban » (SIGAL). Cette gestion doit être active et partenariale. Outre l'exploitation de ce système pour les analyses à conduire sur le fond, il faut actualiser sans cesse les données et les enrichir. Pour ce faire, la bonne procédure consistera à créer un réseau de partenaires (ou « club des utilisateurs ») avec notamment la Direction générale de l'urbanisme, le Ministère de l'Environnement et le CNRS-Centre National de Télédétection : chaque membre du réseau s'engagerait à améliorer les informations qui le concernent et à les verser dans la base commune.