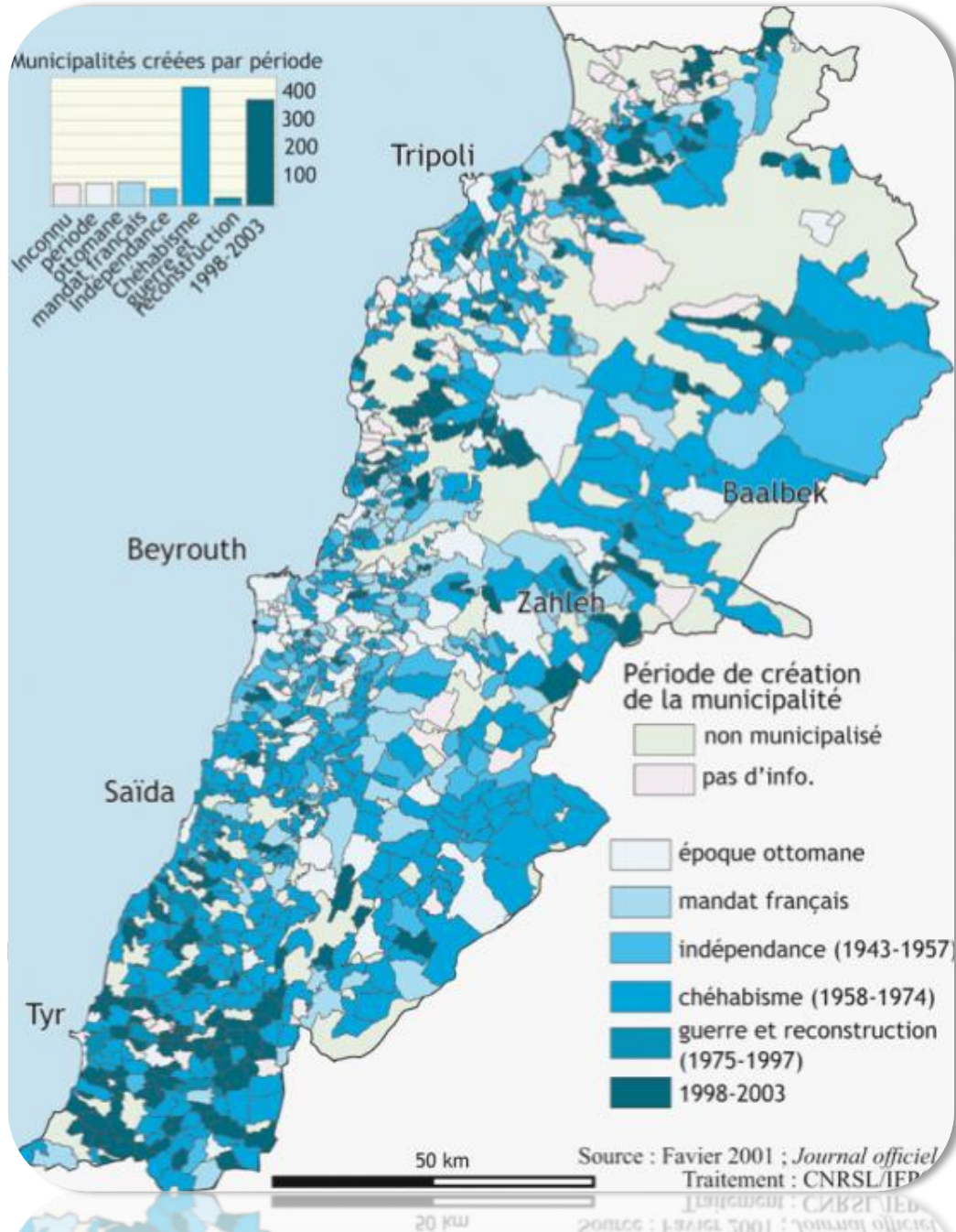


# Décentralisation et coopération décentralisée au Liban: état des lieux.



Novembre 2009

Étude réalisée par le *Dr Karam Karam*, sur demande du Bureau de CGLU/BTVL

Source de la carte : VERDEIL, Éric ; FAOUR, Ghaleb ; et VELUT, Sébastien. *Atlas du Liban : Territoires et société*. Nouvelle édition [en ligne]. Beyrouth, Liban : Presses de l'Ifpo, 2007. Disponible sur Internet : <<http://books.openedition.org/ifpo/402>>. ISBN : 9782351592632.

## Décentralisation et coopération décentralisée au Liban: état des lieux.

*(NB : Cette étude s'inscrit dans le cadre d'un partenariat avec la Diputacion de Barcelone pour le projet SAWA - plateforme pour le renforcement institutionnel et la gouvernance locale en Méditerranée – phase pilote au Maroc et au Liban)*

### 1.1 Introduction

Au cours des deux dernières décennies, la question du développement local a pris, sous l'égide des organisations et des bailleurs internationaux (PNUD, Banque mondiale, Union Européenne, USAID, etc.), de nouvelles dimensions. Tout en l'inscrivant dans une architecture institutionnelle multi-niveau (local, régional, national et international), ces derniers insistent sur l'intérêt de sa décentralisation. Les différents acteurs publics et privés libanais ont adopté, dans cette optique, le discours de la coopération décentralisée, sans pour autant pouvoir les traduire dans des projets décentralisés de réforme et d'action publique en matière de développement local<sup>1</sup>.

Les questions de la décentralisation administrative et du développement local n'ont pourtant jamais été absentes de l'agenda des différents gouvernements et forces politiques depuis l'indépendance, en particulier dans des périodes de crise et de guerre. Ainsi, le projet réformateur et modernisateur du président de la République F. Chehab (1958-1964), initié après les troubles insurrectionnels de 1958, affichait parmi ses objectifs principaux l'intégration des régions périphériques et marginalisées à travers un processus de décentralisation, de redistribution des richesses et des projets d'aménagement du territoire volontaristes. Il prenait acte des conclusions des travaux de la mission menée par L. J. Lebreton, directeur de l'IRFED proche de F. Perroux, qui mettait en exergue l'importance des disparités sociales et régionales au Liban, la dualisation de sa société. Au nom du « développement harmonieux », les pouvoirs publics planifièrent, cartographièrent, mesurèrent, se dotèrent de nouvelles institutions pour administrer et « développer » la société libanaise. L'accord de Taëf en 1989, qui mit fin à la guerre enclenchée en 1975, annonça lui aussi des transformations des structures de décentralisation administrative dans le but de réaliser un « développement équilibré » entre les différentes régions du pays. Une nouvelle géographie sociale et politique s'est dessinée au cours du conflit, accentuant les disparités relevées dans les années 1960 (déplacement de populations, cloisonnement des territoires, homogénéisation confessionnelle, dégradation écologique, littoralisation, péri-urbanisation, etc.)<sup>2</sup>. A travers ces trains de réformes annoncées, les autorités publiques reconnaissent, et reconnaissent toujours, que la question de la décentralisation et du développement local sont intrinsèquement liées, à la fois comme causes du déclenchement de crises, voire de guerres, et comme réponses, solutions voire thérapies à ces dernières. « En d'autres termes, les signataires de l'accord de Taëf se rendent à l'argument selon lequel c'est le développement déséquilibré qui menace l'éclatement du Liban et déstabilise le régime politique

---

<sup>1</sup> Le Liban a connu différentes modalités de gestion et gouvernement locaux depuis le milieu du dix-neuvième siècle. Les premières municipalités ont été créées sous le régime politico-administratif spécifique d'*Al-Mutasarrifiya* qui a érigé, en 1860, le Mont-Liban en province autonome dans le cadre de l'empire Ottoman, avant même la fondation de l'État libanais en 1920 et de la mise en place de son système administratif actuel. Parmi les premières municipalités qui ont été créées, celle de Deir El-Qamar, au Chouf, fut instituée en 1864. Voir Favier 2001 et 2002.

<sup>2</sup> Voir Verdeil, Faour et Velut, 2007.

du pays »<sup>3</sup>. Le débat est toujours d'actualité, d'autant qu'un nombre considérable d'événements et de conflits politiques ces dernières années, a remis sur les devants de la scène des régions défavorisées, connaissant un taux élevé de sous développement et de chômage, telles que les quartiers de *Bab el-Tabaneh* et *Baal Muhssin* dans la ville de Tripoli, ou certains villages de la région du *Aakar* et de *Baalbek-el-Hermel*.

Les thèmes du débat sur la décentralisation et le développement local renvoient souvent à un schéma dichotomique et parfois manichéen entre unité/division ; centre/périphérie ; pouvoir central/pouvoirs locaux ; représentation nationale/représentation locale, etc. Ces représentations s'ancrent dans l'histoire politique libanaise. Traditionnellement, les députés et les leaders (les *zaim*-s traditionnels) se sont opposés au renforcement des compétences des municipalités au moment du processus de municipalisation, à la réhabilitation des conseils municipaux après la guerre et, au cours des années 1990, à la reprise des élections municipales à cause de la menace que pouvaient représenter ces derniers dans leur rôle de prestataires de services et leur rôle politique de patrons locaux (Favier 2002). Ces notables locaux arrivèrent, à travers des pratiques clientélistes variées et leur gestion personnalisée des affaires locales, à obstruer la réforme et à détourner ou canaliser, à leurs propres fins, les financements et les ressources destinées au développement des régions. Si ces édiles renforcent leurs pouvoirs, les profils de la notabilité locale se transformèrent néanmoins au cours des années d'après guerre, grâce notamment à l'organisation d'élections municipales en 1998 après 36 ans d'interruption. Les nouveaux élus locaux de 1998 puis de 2004 présentent de nouveaux profils. Les grandes familles locales continuent à tenir les nœuds des réseaux clientélistes et des appareils politiques partisans. Mais à l'héritage de capitaux politiques se combinent de nouveaux répertoires adaptés à l'exercice du métier d' élu municipal et aux enjeux des politiques de développement local (haut niveau d'éducation, études et expérience professionnelle à l'étranger, valeurs attachées à son métier d'ingénieur, d'architecte, d'avocat, d'homme d'affaires ou de médecins<sup>4</sup>). Dans certaines municipalités, les anciens notables se sont néanmoins trouvés marginalisés au profit de nouvelles élites, comme dans le cas de la Banlieue Sud de Beyrouth, où s'imposent ceux que certains appellent les « néo-techniciens » du *hezbollah*<sup>5</sup>. La main mise des *zaims* ou des familles de notables locaux sur les politiques du territoire et notamment sur les municipalités risque de se renforcer aujourd'hui après la tenue des élections législatives de juin 2009. Le choix d'adopter la *caza* (ou) comme unité de circonscription électorale (comme c'était le cas sous le régime de la loi électorale de 1960), qui est l'unité administrative la plus petite, consolide « l'ancrage localiste des députés libanais, plus proche de leur clientèle électorale » (Favier, 2002), en les mettant face à face avec les élus locaux.

Ceci étant, au-delà ou en deçà de ces jeux politiques et des mutations de la sociologie politique des territoires libanais, le pays a connu, depuis la fin de la guerre en 1990, deux scrutins municipaux (1998 et 2004), sans pour autant que la réforme de la décentralisation, prévue par la constitution de Taëf, ne soit mise en application. Le calendrier électoral semble aujourd'hui maintenu, et les prochaines sont prévues pour 2010. Seront-elles enfin le prélude d'une décentralisation effective des politiques et notamment des politiques de développement local ?

---

<sup>3</sup> Joseph Maïla, 1989-1990, « Le Document d'Entente Nationale, un commentaire, *Les Cahiers de l'Orient*, n° 16-17, p. 148.

<sup>4</sup> Agnès Favier, 2005, « Histoires de familles patronages et clientèles dans l'espace politique local au Liban », *Annuaire de l'Afrique du Nord 2003*, Paris, CNRS éditions, p. 51.

<sup>5</sup> Mona Harb, 2006, *Action publique et système politique pluricommunautaire : les mouvements politiques chiïtes dans le Liban de l'après-guerre*, Thèse de science politique, IEP, Aix-en-Provence.

Partant de là, et pour aborder le rôle des municipalités dans les projets de coopération décentralisée, nous allons présenter, dans ce premier chapitre, un tableau critique de l'état de la décentralisation administrative au Liban (1) et de la loi qui régit le travail et les prérogatives des maires et des conseillers municipaux ainsi que leur relation avec les pouvoirs centraux et déconcentrés (2), pour revenir enfin sur les pratiques mises en œuvre dans la gestion des projets décentralisés (3).

## 1.2 La décentralisation administrative au Liban : un projet en suspens

L'accord de Taëf, signé par les députés de 1973, prévoit dans la rubrique « les autres réformes », sous l'alinéa (A) « La décentralisation administrative »: « [d']Adopter la décentralisation administrative élargie au niveau des petites unités administratives (*caza*-s et niveau inférieur) en procédant à l'élection d'un conseil pour chaque *caza* présidé par le *qaïmmaqam* [sous-préfet] afin d'assurer la participation locale » (point 4), et « [d']adopter un plan de développement, unifié et global, pour le pays capable de favoriser le développement des régions libanaises et d'assurer leur développement économique et social. Favoriser les ressources des municipalités, des municipalités unifiées<sup>6</sup> et des fédérations de municipalités par les moyens financiers nécessaires ».

L'accord ne rentre pas dans les détails de la réforme, il se contente d'énoncer de brèves propositions tout en laissant aux pouvoirs exécutif et législatif la tâche de présenter des projets et propositions de lois.

Mais les orientations prévues dans le texte montrent clairement d'emblée une volonté de renforcer la déconcentration<sup>7</sup> du pouvoir des représentants de l'administration centrale, le *muhafiz* (péfet), à la tête de la *muhafaza*<sup>8</sup>, et le *qaïmmaqam* (sous-préfet), à la tête du *caza*<sup>9</sup>, et des services administratifs de l'état centralisé, au détriment de la décentralisation. « Accroître les

---

<sup>6</sup> Le texte de Taëf mentionne cet organe décentralisé sans le définir, mais on pourrait comprendre qu'il s'agit de l'unification en une seule municipalité entre plusieurs municipalités ou plusieurs localités pour des questions de ressources et de moyens.

<sup>7</sup> « La **déconcentration** s'organise à l'intérieur de la centralisation et consiste à donner aux fonctionnaires relevant du pouvoir central dans des unités administratives différentes (*muhafaza*-s et *caza*-s) la prérogative d'accomplir certains actes administratifs sans référer au pouvoir central dans la capitale. Quant à la **décentralisation** administrative, elle se distingue de la déconcentration par le fait qu'elle octroie aux autorités locales élues une personnalité juridique et une autonomie financière et administrative sous la tutelle du pouvoir central », Issam Sleiman, « Analyse des projets de décentralisation administrative et politique », *CERMOC*, Document N°4, 1999, p. 5.

<sup>8</sup> « Les *muhafaza*-s sont des circonscriptions qui ne jouissent pas de la personnalité morale. Ce sont les unités de base de la structure administrative du pays, qui regroupent les différents organismes publics représentant les ministères. À la tête de la *muhafaza* siège le *muhafiz*, fonctionnaire désigné par l'État. Il dirige les antennes des ministères dans son district et a autorité sur les fonctionnaires de l'État. Il fait le lien entre l'administration centrale et les administrations locales. Il jouit des larges prérogatives dans les domaines sécuritaires, sanitaires, économiques et éducatifs. Malgré ces prérogatives, le *muhafiz* reste un fonctionnaire administratif soumis à ses chefs hiérarchiques dont il reçoit les directives », Randa Antoun, 1999, « La décentralisation et la situation municipale au Liban », *CERMOC*, document N°4, p.7. Il existe aujourd'hui au Liban 8 *muhafaza*-s, dont 2 qui sont toujours sans *muhafiz*, celles de Baalbek-el-Hermel et de Aakkar créées en juillet 2003.

<sup>9</sup> « Le *caza* est le deuxième échelon du découpage administratif déconcentré. Il ne jouit pas non plus de la personnalité morale ni de l'autonomie administrative et financière. Le *caza* est dirigé par un fonctionnaire désigné par le pouvoir central, le *qaïmmaqam*, dont le statut dans le *caza* est équivalent à celui du *muhafiz* dans la *muhafaza*. (...) Il jouit d'une autorité de tutelle sur les municipalités mais reste soumis à l'autorité directe du *muhafiz* (...) », Randa Antoun, 1999, *op. cit.*, p.7. Il existe aujourd'hui au Liban 25 *caza*-s.

prérogatives des *Muhafiz*-s et des *qaimmaqam*-s. Les services administratifs de l'état seront présents, au plus haut niveau possible, dans tous les districts administratifs afin d'aider les citoyens et de répondre à leurs besoins localement »<sup>10</sup>. La « décentralisation administrative », annoncée dans l'accord, se limite en réalité à l'élargissement de la déconcentration administrative. Et le redécoupage administratif du territoire à partir de la création des assemblées au niveau de la *caza* présidées par le *qaimmaqam*, n'a pas vu le jour encore.

En effet, à l'instar de l'accord de Taëf, les projets et propositions de lois qui ont été élaborés dans les décennies quatre-vingt-dix et deux mille<sup>11</sup>, sans jamais être adoptés ou mis en application, ne montrent pas de réelle volonté de décentralisation administrative effective. Au lieu de d'envisager la décentralisation à travers le transfert de prérogatives aux autorités locales élues, ces projets prévoient plutôt une délégation des prérogatives du pouvoir central vers les autorités déconcentrées.

Plusieurs critiques et remarques ont été adressées à l'encontre de ces projets, que nous synthétisons ainsi<sup>12</sup> :

- Certains projets ne dissocient pas la décentralisation de la déconcentration dans leur proposition, ou bien ne distinguent tout simplement pas les deux concepts. Ils prévoient dans les faits davantage le renforcement des prérogatives et des compétences des pouvoirs déconcentrés au détriment des autorités décentralisées ;
- Les projets qui dissocient les autorités décentralisées et les autorités déconcentrées ne prévoient pas pour autant des mécanismes de coopération entre elles ;
- Ces projets préconisent la mise en place de conseils de *caza*-s regroupant à la fois des membres élus et des membres désignés<sup>13</sup>, sous la présidence et l'autorité du représentant déconcentré du pouvoir central, les représentants du ministère de l'Intérieur et des municipalités. Les décisions de ces conseils seront soumises à l'approbation du pouvoir central de tutelle avant qu'elles ne soient exécutoires<sup>14</sup>.
- Si ces projets se différencient par l'appellation qu'ils donnent dans leur proposition au nouveau découpage administratif du territoire (*muhafaza*, région administrative, *caza*), ils

---

<sup>10</sup> Accord de Taëf, rubrique « les autres réformes », alinéa (A), point (2).

<sup>11</sup> A titre d'exemple : la proposition de loi pour « la modification de la loi sur l'organisation administrative » présentée en 1995 par le député Auguste Bakhos ; la proposition de loi sur « l'organisation administrative et la décentralisation administrative », présentée en 1997 devant la commission parlementaire de l'Administration et de la justice ; le projet de loi sur la « décentralisation administrative, l'organisation administrative, les municipalités et les *mukhtar*-s, et la réorganisation du ministère de l'intérieur », accepté au Conseil des ministres le 31 juillet 1999 et déposé au Parlement en août 1999 ; en 2004, la commission parlementaire de l'Administration et de la justice avait préparé une proposition de loi sur la « l'organisation administrative et la décentralisation administrative ». En 2009, le ministère de l'Intérieur et des municipalités a entamé l'étude d'un nouveau projet sur la décentralisation, avec le soutien de la Présidence de la République.

<sup>12</sup> Issam Sleiman, 1999, « Analyse des projets de décentralisation administrative et politique », *CERMOC*, document N°4, p. 4-7.

<sup>13</sup> À titre d'exemple, l'article 38 de la proposition de loi sur « l'organisation administrative et la décentralisation administrative », présentée en 1997 devant la commission parlementaire de l'Administration et de la justice, « propose l'élection de deux tiers des membres du conseil de *muhafaza* par un vote secret direct, et la désignation d'un tiers par un décret sur proposition du ministre de l'Intérieur ». I. Sleiman, 1999, *op. cit.*, p. 6.

<sup>14</sup> « En examinant les prérogative qui lui seraient accordées en vertu de l'article 41 de la proposition de loi, on s'aperçoit que ce conseil serait plus un organe délibérant qu'un centre de décision et d'exécution ». I. Sleiman, *ibid.*

se rejoignent dans le fait qu'ils font reposer ce découpage sur une seule échelle décentralisée entre niveau central et niveau local<sup>15</sup>.

Sur la base de ces critiques, les experts ayant travaillé sur la réforme de la décentralisation et la création des conseils locaux (conseil du *caza* ou *qada'*) au Liban (Cf. bibliographie), convergent sur les propositions suivantes:

- Les conseils locaux doivent jouir de la personnalité morale et de l'autonomie administrative et financière, ainsi que du pouvoir délibératif et exécutif ;
- Les prérogatives des conseils locaux doivent être distinctes de celles des conseils municipaux et des fédérations de municipalités ;
- Les ressources humaines, administratives et financières propres aux conseils locaux doivent être assurées de façon constante et permanente, le contrôle administratif doit être réduit ;
- L'élection doit être le seul principe de désignation de tous les membres du conseil local ;
- La coopération entre les conseils locaux, ou régionaux, et les autorités centrales doit être précise et mise en application.

Cependant, l'état réel de la décentralisation reste encore très éloigné de ce débat sur la réforme, et les municipalités continuent à être régies par la loi de 1977.

### **1.3 La municipalité: la seule institution chargée du développement décentralisé en l'absence de réforme de décentralisation**

Jusqu'à l'application de nouvelles réformes en matière de décentralisation, la municipalité reste donc la seule institution décentralisée au Liban reconnue par la loi, en charge du développement local et à même d'assurer une coopération décentralisée<sup>16</sup>. La loi municipale en vigueur aujourd'hui au Liban a été votée en 1977 (décret législatif n° 118, en date du 27/6/1977). Elle définit la municipalité comme « une administration locale qui exerce, sur son territoire, les prérogatives accordées par la loi, dotée d'une personnalité morale et jouissant de l'autonomie financière et administrative » (art. 1). Ce cadre juridique et administratif dans lequel opère l'institution municipale, bien que libéral, est aujourd'hui dépassé par la réalité sur le terrain et les besoins de développement.

---

<sup>15</sup> « Au niveau local, le pouvoir central s'exerce jusqu'aux villes et villages par le truchement des *mukhtar*-s et des conseils de *mukhtar*. Ces conseils ne constituent pas des unités décentralisées dotées de la personnalité juridique mais plutôt le troisième palier de l'organisation administrative centralisée. Il est vrai que le *mukhtar* et son conseil sont élus, ce que les différencies du *qaïmmaqam* et du *muhafiz*. Mais le *mukhtar* représente le pouvoir dans des affaires purement administratives, comme l'octroi de certificats et d'attestations ainsi que la facilitation des tâches des employés de l'administration. Bien qu'il soit élu, il est soumis au pouvoir hiérarchique du *qaïmmaqam* et apparaît donc comme le représentant des autorités centrales », Randa Antoun, 1999, *op. cit.*, p.7-8.

<sup>16</sup> Pour une présentation critique des principales réformes proposées pour la loi municipales au Liban et pour une analyse de l'action des municipalités, voir *Al-'amal al-baladi fi Lubnan: dirassa maydaniyya wa taqiim lil-tajriba* (Le travail municipal au Liban: étude de terrain et évaluation de l'expérience), collectif, Beyrouth, Lebanese Center for Policy Studies, 2002.

Une revue critique de la situation de la municipalité au sein du système administratif libanais, de son statut juridique, ses prérogatives, ses ressources financières et humaines, et son mode de fonctionnement, nous permet de mieux saisir la place et le rôle de cette institution dans le développement local.

### 1.3.1 Personnalité morale

La loi de 1977 a accordé à la municipalité la personnalité morale, ce qui lui assure « une existence juridique, administrative et financière autonome ». Elle jouit d'importantes prérogatives dans différents domaines, à l'échelle locale.

Selon le texte de la loi de 1977, les prérogatives du conseil municipal s'étendent à tous les services publics et à « toute activité publique ou d'utilité publique dans les limites de son territoire » (art. 47). Les articles 49 et 50 (loi 1977) énumèrent les compétences du conseil municipal à titre non exhaustif (cf. ci-dessous). Au fond, en théorie, la municipalité exerce à l'échelle locale toutes les fonctions du gouvernement central à l'exception de celles relatives à la défense et la sécurité nationale et à la politique extérieure.

Sous ce statut, le nombre de municipalités et de fédérations de municipalité ne cesse d'augmenter depuis la reprise des élections locales en 1998. Il existe aujourd'hui au Liban, selon les derniers chiffres du ministère de l'Intérieur (mai 2009), 945 municipalités. Sur les 945 municipalités, seulement 585 municipalités font partie d'une fédération de municipalités. Il existe aujourd'hui 42 fédérations de municipalités qui sont réparties entre les 8 *muhafaza* et les 25 *caza-s* (cf. Tableau n° 1). Selon les chiffres du ministère de l'Intérieur, 2 800 000 habitants sont inscrits sur l'état civil des 585 municipalités faisant partie d'une fédération.

La fédération de municipalités a le même statut que la municipalité, selon l'article 114 de la loi municipale de 1977. Elle jouit de la personnalité morale et de l'autonomie financière et administrative. Une fédération peut se constituer d'un nombre illimité de municipalité dans le but d'entreprendre des projets qui dépassent les capacités financières d'une seule municipalité. Souvent ce sont des projets d'intérêt commun réalisés à une échelle géographique plus grande que le territoire d'une seule municipalité. La fédération est constituée d'un pouvoir décisionnel, appelé le conseil de la fédération et composé des maires des municipalités membres de la fédération, et d'un pouvoir exécutif, détenu par le président de la fédération. Cette dernière a les mêmes prérogatives que la municipalité. Elle est soumise aux mêmes pouvoirs de tutelle et connaît les mêmes difficultés auxquelles font face les municipalités.

Mais en réalité, comme dans les pratiques, le pouvoir municipal est contré dans son action et ses prérogatives, surtout décisionnelles, exécutives et financières, par le pouvoir central et les autorités de tutelle. Les municipalités restent pénétrées par les pouvoirs centraux, d'une part par des législations qui les rendent dépendantes, ne serait-ce qu'en termes financiers, et d'autre part, par des agences, relevant directement du pouvoir central, qui prennent en charge la gestion de l'urbain et du développement local, tels que le Conseil du Développement et du Construction (CRD)<sup>17</sup> et le Conseil du Sud.

### 1.3.2 Le pouvoir municipal et ses prérogatives sous la tutelle du pouvoir central

---

<sup>17</sup> Le CDR est l'acteur principal de la gestion des programmes de reconstruction nationale sur tout le territoire libanais. Créé en 1977, il est chargé de la centralisation et de la coordination entre les différents donateurs. Il est rattaché directement à la présidence du Conseil des ministres, sans autonomie de décision. Cf. [www.cdr.gov.lb](http://www.cdr.gov.lb).

La loi a placé le pouvoir décisionnel entre les mains du conseil municipal en précisant dans son article 47 que « toute activité ayant un caractère public ou d'utilité publique, dans les limites de son territoire, relève de la responsabilité du conseil municipal »<sup>18</sup>. Ainsi, l'article 49 de la loi précise, à titre non exhaustif, les larges compétences du conseil municipal dans des domaines et des questions tels que le budget municipal, la détermination du taux des taxes municipales, le cahier des charges des contrats et les conditions des travaux publics, la planification et l'amélioration de la voirie, la création de jardins et places publics, l'organisation des transports, la supervision des activités éducatives et du fonctionnement des écoles publiques et privées, le secours aux plus démunis et aux handicapés, l'aide aux clubs et aux associations, etc.

Le conseil municipal peut aussi, selon l'article 50 de la loi, « dans les limites du territoire municipal, créer ou gérer directement ou par délégation, et participer à, ou aider à l'exécution des travaux et projets suivants », tels que les écoles publiques, les crèches, les écoles professionnelles, les logements sociaux, les piscines municipales, les hôpitaux publics, les dispensaires, les musées, les bibliothèques publiques, les théâtres, les cinémas, les clubs, les stades, etc.

Au terme de l'article 51 de la loi, l'accord du conseil municipal est nécessaire pour traiter des questions suivantes: le changement de nom la municipalité, le changement des limites du territoire municipal, l'organisation de la circulation et des transports publics, la construction des écoles publiques, des hôpitaux et des dispensaires gouvernementaux, la demande des permis d'exploitation et d'investissement, etc.

Le conseil municipal a enfin un droit de contrôle sur le pouvoir exécutif et veille au bon fonctionnement de la municipalité. Selon l'article 67 de la loi, le pouvoir exécutif « appartient au président du conseil municipal »<sup>19</sup>. Les prérogatives du président (du maire) sont déterminées à titre énonciatif et non limitatif, dans les domaines suivants: l'exécution des décisions du conseil municipal, la proposition du projet de budget de la municipalité, l'administration et la supervision des services de la municipalité; l'administration des finances et des ressources municipales et la supervision des comptes, le règlement des dépenses; la représentation de la municipalité devant les tribunaux, l'environnement; l'attribution des permis de construire, le maintien de la sécurité au moyen de la police; la salubrité et la santé publique, etc.

Dans le souci de préserver l'intégrité du territoire et les intérêts de l'état, le législateur a placé les autorités municipales sous la tutelle du pouvoir central. Ainsi, dans l'exercice de son pouvoir, le conseil municipal est soumis à plusieurs tutelles et à une série de contrôle déterminant ses relations avec le pouvoir central et les administrations publiques.

Il existe plusieurs niveaux et types de contrôle sur l'exercice des fonctions du conseil municipal: administratif, financier (de la part du ministère des Finances, la Cour des comptes, l'auditeur des comptes, le contrôleur général des finances), du Conseil de la fonction publique, de l'Inspection générale, du ministère des Travaux publics, du ministère de l'Environnement, du ministère de la

---

<sup>18</sup> Le nombre de conseillers municipaux est fixé par la loi au prorata de la population inscrite sur les registres d'état-civil de la localité : 9 sièges dans les localités de moins de 2 000 habitants ; 12 sièges dans celles entre 2 001 et 4 000 habitants, 15 sièges dans celles entre 4 001 et 12 000 habitants, 18 sièges dans celles entre 12 001 et 24 000 habitants, 21 sièges pour les villes de plus de 24 000 habitants, et 24 sièges pour Beyrouth et Tripoli (*Journal Officiel*, 29-12-1997). Il faut noter que la répartition des sièges au conseil municipal ne tient plus compte de la distribution confessionnelle de la population depuis la loi du 27 novembre 1947, alors que l'ensemble des autres postes politiques et administratifs est soumis à la règle des quotas communautaires.

<sup>19</sup> Le pouvoir exécutif est assuré selon la loi de 1977 par le maire (art. 67 – 73) dont les prérogatives sont déterminées à titre non exhaustif par les articles 74 – 79. A la municipalité de Beyrouth c'est le *Muhafiz* qui assure le pouvoir exécutif (art. 67).



Justice, d'autres ministères et administrations autonomes, etc. Nous insistons ici précisément sur le contrôle administratif.

*Le contrôle administratif* relève du ministre de l'Intérieur, du *muhafiz* et du *qaimmaqam*. Il est presque illimité. Il porte sur la plupart des décisions du conseil municipal pour statuer sur leur légalité, leur intérêt public, leur ligne budgétaire et pour s'assurer de l'avis des administrations compétentes.

Le contrôle du ministre de l'Intérieur sur les décisions du conseil municipal est fixé par l'article 62 de la loi municipale. Il porte principalement sur les décisions municipales suivantes: les décisions dont émane un statut public, les prêts, l'appellation des rues, la création d'unité municipale, la création des fédérations de municipalités, les indemnités du président et du vice-président du conseil municipal, la transformation des biens publics en biens municipaux, etc.

Le contrôle du *Muhafiz* porte, selon l'article 61 de la loi municipale, sur une série de décisions municipales parmi lesquelles: l'autorisation de transactions de plus de 80 millions de livres libanaises (53 333 \$ US<sup>20</sup>), l'autorisation de travaux et d'acquisition d'équipements de plus de 50 millions de livres libanaises (33 333 \$ US), l'acquisition ou la cession de biens immobiliers de plus de 100 millions de livres libanaises (66 666 \$ US), les contrats de location dont la valeur annuelle est supérieure à 40 millions de livres libanaises (26 666 \$ US), etc.

Le contrôle du *qaimmaqam* porte, selon l'article 60 de la loi municipale, sur les décisions municipales suivantes: transferts et ouvertures de crédits dans le cadre du budget municipal, fixation du niveau des taxes municipales, les contrats de location dont la valeur annuelle ne dépasse pas les 20 millions de livres libanaises (13 333 \$ US), l'autorisation de travaux et d'acquisition d'équipements pour une valeur allant de 20 à 50 millions de livres libanaises (13 333 \$ US à 33 333 \$ US), l'acceptation ou le refus de donations à incidence financière, etc.

L'article 59 de la loi municipale de 1977 précise seulement quelques décisions municipales qui échappent à ce contrôle et qui sont immédiatement exécutoires. Ainsi, l'article 63 de la loi permet au conseil municipal de considérer une décision comme exécutoire et valable si le pouvoir de contrôle administratif concerné ne donne pas son avis dans un délai d'un mois à partir de la déposition de la décision. Selon l'article 64 de la loi, la municipalité a toujours le droit d'avoir recours au tribunal administratif dans le cas où elle refuse d'approuver certaines décisions imposées par le pouvoir de tutelle. Mais malgré ces possibilités, dans les pratiques, les conseils municipaux attendent toujours l'approbation du pouvoir du contrôle administratif avant l'exécution d'une décision afin de maintenir de bonnes relations avec le pouvoir central dont elles restent largement dépendantes.

En effet, plusieurs décrets promulgués par le Conseil des ministres sont en contradiction avec la loi municipale. Il impose une sorte de contrôle discrétionnaire et arbitraire sur les conseils municipaux qui n'a aucun fondement juridique. A titre d'exemple, nous pourrions citer l'interdiction faite aux conseillers municipaux de voyager et de participer à des conférences à l'étranger sans avoir l'autorisation préalable du Conseil des ministres. Ainsi, « les pratiques des pouvoirs centraux à l'égard des conseils municipaux et des fédérations de municipalités se sont transformées en une intervention directe ou indirecte dans les actes, les décisions et la gestion des affaires municipales, et parfois en une prise de décision en lieu et place des municipalités. Ces pratiques ont été justifiées dans des textes dispersés élaborés par les administrations centrales et qui sont en contradiction avec la loi municipale et les prérogatives des conseils municipaux. Le pouvoir central s'est mis à considérer les instances élues locales comme des

---

<sup>20</sup> 1 dollar américain fait à peu près 1500 livres libanaises.

administrations dépendantes de lui et soumises à son autorité hiérarchique directe, outrepassant ainsi le rôle, l'indépendance et la liberté d'action des municipalités »<sup>21</sup>.

### 1.3.3 Les ressources financières et leur carence

Au Liban, les municipalités disposent généralement de faibles ressources propres et sont soumises à des règles contraignantes de gestions financières. Les deux tiers des municipalités (environ 645 municipalités) n'ont pas suffisamment de ressources pour subvenir à leurs besoins. Leur budget n'excède pas les 65000 \$US par an. Ainsi, la majorité de leurs ressources provient de transferts de fonds gouvernementaux (Dewailly *et alii*, 2003). La loi municipale de 1977 définit les ressources financières des municipalités en plusieurs catégories (art. 86):

- *Les taxes prélevées directement par la municipalité auprès des personnes imposées.* En vertu de la loi 60 de 1988, les municipalités ont le droit de collecter 16 types différents de taxes<sup>22</sup>;
- *Les taxes prélevées par l'État, par les offices autonomes et les institutions publiques pour le compte des municipalités et reversées directement à chacune d'elles :* en vertu de la loi 60 de 1988, les surtaxes collectées par les administrations et institutions publiques sur les plus-values immobilières (3 %), sur les abonnements et communications téléphoniques (10 %), sur l'électricité consommée (10 %) et sur la consommation d'eau<sup>23</sup>. Les institutions privées collectent des taxes sur les contrats d'assurance (exceptée l'assurance vie) et sur l'utilisation du téléphone mobile (Atallah, 1999, p. 12)<sup>24</sup>;
- *Les taxes prélevées par l'État pour le compte de l'ensemble des municipalités.* Le gouvernement central collecte 13 sortes de taxes et de surtaxes et les dépose dans la "caisse municipale autonome" (CMA)<sup>25</sup>;

---

<sup>21</sup> Ghassan Moukheiber, 1999, « Les municipalités et le pouvoir central », (<http://ghassanmoukheiber.net/showarticles.aspx?aid=32&mlang=A&lang=F>).

<sup>22</sup> Ces 16 types différents de taxes sont les suivantes : taxe sur la valeur locative; taxe sur les lieux de réunion publique et les clubs de jeu; taxe sur la publicité; taxe sur le permis d'occupation et d'exploitation des domaines municipaux; taxe sur la distribution des carburants; taxes sur les établissements classés; taxes de criée; taxe sur l'abatage; taxe sur le droit d'enregistrement des contrats de location; taxe sur les permis de construction; taxe sur l'entretien des chaussées et des égouts; taxe sur les explosifs et les substances inflammables; taxe sur la vente ambulante; taxe sur les certificats et les études techniques; taxe sur la plus value et l'amélioration; taxe sur les sites touristiques.

<sup>23</sup> La loi 60 de 1988 sur les taxes et les surtaxes municipales a été amendée par la loi 379 du 14/12/2001 concernant la mise en place de la T.V.A. La loi 379 a annulé les surtaxes municipales sur l'électricité, sur la consommation d'eau et sur les communications téléphoniques citées plus haut, et leur a substitué par la taxe sur la valeur ajoutée sur les abonnements prenant place dans l'espace municipal dont le montant est bien moindre. Cf. Tina Maalouf, 2009, L'Etat de la décentralisation au Liban, document non-publié.

<sup>24</sup> Sami Atallah étudie quatre lois et décrets qui régissent et traitent les questions financières municipales: le décret 118 de 1977, « loi municipale »; le décret 1917 de 1979 qui « définit les normes et les règles de distribution des ressources de la Caisse autonome des municipalités (CAM) »; le décret 5595 de 1982, consacré à la « définition des règles de comptabilités non soumises à la loi de comptabilité générale »; la loi 60 de 1988, « loi sur les taxes et surtaxes municipales », cf. S. Atallah, 1999, « Les finances municipales au Liban », *CERMOC*, document N°4, p. 12-16.

<sup>25</sup> Les revenus de la CMA se composent des taxes et des surtaxes suivantes: surtaxe progressive de 10% sur l'immobilier; surtaxe de 15% sur les profits des entreprises commerciales, industrielles et non commerciales; surtaxe de 10% sur les dons et les droits de succession; surtaxe de 5% sur l'enregistrement des propriétés immobilières; taxe

- *Les aides financières et prêts; les revenus des biens municipaux; les amendes; les dons et legs.*

Les taxes déposées à la CMA sont redistribuées, en vertu du décret 1917 de 1979, aux municipalités (à hauteur de 75 %) et aux fédérations de municipalités (à hauteur de 25 %), déduction faite des dépenses de salaires et de coûts de services des ministères des Finances et de l'Intérieur. La redistribution de ces fonds se fait proportionnellement au nombre d'habitants inscrits à l'état civil dans la municipalité et aux taxes collectées par chaque municipalité au cours des deux années précédentes<sup>26</sup>. « L'objectif est d'inciter les municipalités à collecter elles-mêmes des taxes, car plus elles collectent de taxes, plus leur part de ces redevances augmente » (Antoun, 1999, p. 8).

Ainsi, le ministère de l'Intérieur a effectué deux reversements de fonds de la CMA aux municipalités et aux fédérations de municipalités entre 2008 et 2009 : en décembre 2008, au titre de l'année 2006, la somme de 290 milliards de livres libanaises (193 333 333 millions de \$ US) ; en avril 2009, au titre de l'année 2007, 280 milliards de livres libanaises (186 666 666 millions de \$ US). Le prochain reversement, au titre de l'année 2008, devrait s'effectuer en septembre 2009.

En effet, les taxes prélevées par l'État et les institutions publiques pour le compte des municipalités relève à plus de 80% de l'ensemble des ressources financières de la majorité des municipalités<sup>27</sup>. On mesure ici la fragilité de la théorie « autonomie financière » des municipalités et leur dépendance du pouvoir central. Selon une étude de Sami Atallah (1999), les revenus des municipalités connaissent deux types de problèmes, d'ordre administratif, institutionnel et juridique.

- Pour les taxes prélevées directement par les municipalités : la loi ne permet pas aux municipalités de créer de nouvelles taxes ni de fixer la base d'imposition ; le mode d'évaluation des taxes est lent, non-modernisé, et la comptabilité est non-informatisée pour un nombre considérable de municipalités, qui souffrent aussi d'un manque de collecteur d'impôts (Atallah, 1999, p. 13);

---

sur le port de 3,5%; taxe de 6% sur les assurances, excepté l'assurance vie; surtaxe de 25% due à l'enregistrement des voitures et des motocycles; surtaxe de 1,5% sur des centaines de marchandises importées comme la bière, le vin, d'autres boissons alcooliques, la viande, le poisson, les eaux gazeuses, etc.; surtaxe de 10% collectée par le ministère des Postes et des télécommunications; surtaxe de 10% sur la consommation d'électricité, collectée par l'électricité du Liban; surtaxe de 10% sur la consommation d'eau; surtaxe de 5% sur les cigarettes et les tabacs. A titre d'exemple, la somme de la surtaxe sur le téléphone fixe, collectée par le ministère de Postes et des télécommunications pour les comptes des municipalités au quatrième trimestre de l'année 2008, était de 6 millions 162 000 \$ US.

<sup>26</sup> « D'abord, en vertu de l'article 7 du décret 1917, au moins 75% aux municipalités et au plus 25% aux fédérations. Ensuite, en vertu des articles 11 et 12, une proportion de 70% doit être consacrée aux budgets de fonctionnement et 30% aux projets de développement approuvés par le ministère des Affaires municipales. Les 70% sont alloués de la manière suivante: 60% proportionnellement au nombre d'habitants inscrits dans la municipalité, et 40% proportionnellement aux taxes collectées par chaque municipalité durant les deux précédentes années. Enfin, en vertu de l'article 8, sur les 25% alloués aux fédérations, 75% doivent aller à des projets de développement et 25% à leur budget de fonctionnement, après accords du ministère des Affaires municipales ». Cf. <http://www.localiban.org/spip.php?rubrique469#nb16>.

<sup>27</sup> Selon une enquête quantitative réalisée par questionnaire auprès de 350 municipalités en 2001 par le Lebanese Center for Policy studies, LCPS, cf. *Al-'amal al-baladi fi Lubnan: dirassa maydaniyya wa taqim lil-tajriba* (Le travail municipal au Liban: étude de terrain et évaluation de l'expérience), collectif, Beyrouth, Lebanese Center for Policy Studies, 2002.

- Pour les taxes prélevées par l'état, par les offices autonomes et les institutions publiques pour le compte des municipalités et reversées directement à chacune d'elle : dans les pratiques, les municipalités n'ont pas le contrôle de ces taxes, ne maîtrisent pas la gestion de l'argent collecté, et « n'ont aucun moyen pour obliger ces institutions et services à transférer les sommes qui leur sont dues, ce qui les empêche de les inscrire à leur budget » (Atallah, 1999, 13).
- Pour les taxes prélevées par l'état pour le compte de l'ensemble des municipalités et qui sont déposées dans la CMA : la redistribution de cet argent était pour une longue période suspendue et les fonds étaient utilisés en grande partie dans le service de la dette publique. A partir de 1997, l'allocation de ces fonds aux municipalités a repris, de façon non-transparente, aléatoire et soumise au volontarisme du gouvernement central. En effet, 75 % des fonds de la CMA sont investis par le gouvernement dans des grands projets de développement confiés au Conseil du Développement et de la Reconstruction (CDR), au Conseil des Grands Projets de la ville de Beyrouth<sup>28</sup> et à d'autres institutions de développement, et non pas aux municipalités. Une partie des fonds de la CMA sert aussi à financer les salaires et les services des ministères des finances et de l'intérieur et des affaires municipales.

Sami Atallah (1999) propose dans son étude plusieurs pratiques et réformes à entreprendre pour renforcer, améliorer et rendre effective l'autonomie financière des institutions municipales, à deux niveaux. Au niveau des municipalités, ces dernières devraient mettre à jour et moderniser leur base de données concernant le nombre de résidents ; établir une carte des constructions et des services communs existants ; évaluer les propriétés foncières ; revoir la réglementation fiscale, informatiser les factures, améliorer la collecte des impôts, etc. Au niveau des lois et des décrets, ceux-ci devraient assurer une décentralisation élargie et une autonomie financière effective à travers : l'inscription de la recette due aux municipalités dans le budget public de l'État ; la représentation des municipalités dans toutes les institutions et administrations chargées de la gestion des fonds municipaux et l'assurance d'un transfert régulier, tous les trois mois, de ces fonds sur les comptes des municipalités; l'annulation du contrôle préalable sur les municipalités; etc.

### 1.3.4 Les ressources humaines des municipalités

Le contrôle du pouvoir central sur les municipalités et leur manque de moyens financiers viennent s'ajouter à leur déficit en ressources humaines. Là encore, les capacités du pouvoir municipal est contré par une série de décisions centrales. Pendant plusieurs décennies, les municipalités ont souffert du non-renouvellement de leurs membres élus, puisqu'il n'y a pas eu d'élections municipales entre 1963 et 1998, et de leurs fonctionnaires, parce que le gouvernement leur a interdit tout recrutement de fonctionnaire. Même si la situation a commencé progressivement à changer après les élections municipales de 1998, les séquelles des décennies passées sont toujours apparentes. Elles se traduisent plus particulièrement par le manque d'expérience en matière de gestion municipale de la part des élus, et par le vieillissement des fonctionnaires municipaux et leurs carences en termes de formation et d'expertise.

---

<sup>28</sup> A titre d'exemple, le Conseil des ministres a confié, en vertu du décret 7425 de 1995, au Conseil des Grands Projets de la ville de Beyrouth ainsi qu'à d'autres institutions les 75% consacrés aux projets de développement dont profitent en principe les municipalités.

En effet, l'article 80 de la loi municipale soumet les municipalités qui sont chefs-lieux de *muhafaza* au contrôle du Conseil de la fonction publique, en envisageant la possibilité de soumettre d'autres municipalités à ce contrôle (par le biais d'un décret pris en Conseil des ministres sur proposition du ministre de l'intérieur). En réalité, le contrôle du Conseil de la fonction publique s'étend à toutes les questions relatives aux fonctionnaires municipaux : le suivi des fonctionnaires, leur nomination, transferts, renvois et licenciements, la fin de service, la discipline, etc. Il contrôle aussi les concours et la formation des nouveaux fonctionnaires. Il prive ainsi les municipalités de leur autonomie et de leur capacité à combler, rapidement et en évitant la lenteur des procédures administratives et bureaucratiques, le manque de fonctionnaires, de cadres, de techniciens ou d'employés.

Sur la question des fonctionnaires, les études récentes montrent la nécessité d'une réelle autonomie des conseils municipaux et leur indépendance dans la gestion de leurs ressources humaines à tous les niveaux (recrutement, nomination, contractualisation, promotion, etc.). Cette autonomie pourrait s'assurer par l'annulation de l'article 80 de la loi municipale ainsi que les décrets ministériels soumettant les municipalités dans la gestion de leurs ressources humaines au contrôle du Conseil de la fonction publique.

#### 1.4 Les projets de la coopération décentralisée et les municipalités libanaises

Deux définitions de coopération décentralisée se distinguent<sup>29</sup> : la première, essentiellement française, désigne les actions de coopération entre collectivités territoriales de pays différents ; tandis que la seconde désigne tout type de partenariat organisé entre pouvoirs publics et société civile et qui n'implique pas forcément la participation d'une collectivité locale ou d'un partenaire étranger. L'Union européenne pour sa part, distingue la démarche de coopération décentralisée d'autres approches de coopération et d'aide, par plusieurs principes :

- La participation active « responsabilisée » de toutes les familles d'acteurs à la définition et au choix des priorités du développement dans leur pays (...);
- La recherche d'une concertation et d'une complémentarité entre différents acteurs. La coopération décentralisée ne cherche pas à soutenir une multitude de projets isolés, mais à promouvoir des processus de dialogue et de mise en cohérence des initiatives de différents acteurs dans le cadre d'une approche programmatique et en articulant les interventions à différents niveaux (local, régional, national) (...);
- La délégation des responsabilités de gestion, y compris financière, à l'échelon le plus proche possible des acteurs concernés (...);
- L'adoption d'une « approche processus ». La durée est un élément essentiel, il faut du temps pour garantir une vraie participation et appropriation (...);

---

<sup>29</sup> Ce passage de synthèse s'appuie sur plusieurs références dont: *Guide de la coopération décentralisée. Échanges et partenariats internationaux des collectivités locales*, 2006 (2<sup>e</sup> édition), Paris, la Documentation Française; *La coopération décentralisée change-t-elle de sens?*, 2006, Cités Unies France, Collection Référence, actes du colloque organisé les 22 et 23 novembre 2006, à la Sorbonne à Paris; *COTA, Méthodologies et technologies pour un développement durable* [http://www.cota.be/SPIP/article.php3?id\\_article=53](http://www.cota.be/SPIP/article.php3?id_article=53) (article consulté en ligne le 11 avril 2009).

- La priorité donnée au renforcement des capacités et au développement institutionnel (...)<sup>30</sup>.

Ainsi, trois principes justifient la mise en place des actions de coopération décentralisée : l'échange d'expérience et de savoir faire; la promotion de l'État de droit; le rayonnement linguistique et culturel français dans le monde, à côté d'apports scientifiques, économiques ou techniques; le renforcement de l'ouverture de la société locale en France et les pratiques participatives<sup>31</sup>. Dans ce sens, le champ d'application de la coopération décentralisée recouvre plusieurs domaines du développement local en passant de la simple relation de jumelage ou de déclaration d'intention à des projets de partenariat et de coopération économique, technique, scientifique, matérielle, administrative etc.

Ce sont d'ailleurs les mêmes principes, objectifs et pratiques, qui guident les principaux projets et actions de coopération décentralisée mis en œuvre au Liban depuis quelques années. Le cadre juridique et institutionnel qui entoure la vie municipale et la décentralisation joue, en l'occurrence et en l'absence de réforme, en défaveur des élus locaux et de leur capacité d'adopter une telle démarche et d'agir rapidement et facilement.

En effet, les configurations dans lesquelles s'applique la coopération sont plurielles. En réalité, pour qu'ils puissent s'inscrire dans des partenariats et répondre favorablement et activement aux projets de coopération décentralisée, les élus locaux usent de leurs compétences personnelles, de leurs réseaux (locaux et nationaux, voire pour certains internationaux) et surtout de leur appui sur les organisations de la société civile. Ils arrivent ainsi, et dans certaines limites, à contourner les obstacles institutionnels et à combler le manque de ressources. La tutelle centrale impose des restrictions sur les municipalités qui les empêchent de traiter d'égal à égal avec leurs homologues étrangers, surtout en matière de contractualisation, d'acceptation des prêts, et des dons, etc. Rappelons ici, que la loi libanaise interdit aux municipalités de bénéficier directement d'investissements étrangers, et seuls les projets n'impliquant pas de financement important peuvent être réalisés sans passer par des organismes étatiques.

Une étude réalisée par une équipe de chercheurs sur les pouvoirs locaux et la décentralisation au Liban et en Palestine (Dewailly *et alii*, 2003), a montré que les projets destinés aux municipalités libanaises depuis le milieu des années 1990 sont orientés vers deux volets : le développement social et économique à l'échelle locale et le soutien institutionnel des municipalités – avec, au premier plan, l'assistance technique et l'équipement en informatique, ainsi que la formation du personnel municipal élu. L'étude répertorie les différentes organisations et bailleurs internationaux et les projets mis en œuvre dans le cadre municipal au Liban: « le PNUD a ainsi élaboré un programme d'aide aux municipalités rurales, qui vise le développement social et économique local et la promotion d'une démocratie locale, à travers des projets de *training* et de *capacity building* promouvant des méthodes de participation et d'éducation législative<sup>32</sup> ; La Banque mondiale préfère soutenir les municipalités en privilégiant les aspects institutionnels, techniques et financiers : en complémentarité avec le projet de l'USAID qui équipe les municipalités en informatique, elle s'est engagée dans des projets d'aide aux municipalités au

---

<sup>30</sup> Cf., [http://www.cota.be/SPIP/article.php3?id\\_article=53&artsuite=1](http://www.cota.be/SPIP/article.php3?id_article=53&artsuite=1) (article consulté le 11 avril 2009).

<sup>31</sup> Cf., *Guide de la coopération décentralisée. Échanges et partenariats internationaux des collectivités locales*, 2006 (2<sup>e</sup> édition), Paris, la documentation française, p. 10-11.

<sup>32</sup> Depuis 2001, le PNUD a travaillé, de concert avec le CDR, dans 38 municipalités au Liban-sud et avec plusieurs municipalités au Mont-Liban, à Baalbek et au Akaar. L'objectif central du PNUD est d'œuvrer à éradiquer la pauvreté et à promouvoir le développement humain. Se reporter à [www.undp.org.lb/programme/gouvernance/index.html](http://www.undp.org.lb/programme/gouvernance/index.html)

niveau de l'infrastructure de base (*First Municipal Infrastructure Project*<sup>33</sup>) et, plus récemment, dans un projet de renforcement du tourisme local - les *Cultural heritage projects* - à travers la préservation du patrimoine de cinq villes historiques libanaises<sup>34</sup> » (Dewailly *et alii*, 2003, 30). Ainsi, l'étude constate que les modalités de mise en place de ces programmes varient considérablement en fonction des donateurs. Pour une première catégorie de donateurs<sup>35</sup>, la municipalité est l'interlocuteur principal et le bénéficiaire direct de cette assistance technique ; cette démarche « par le bas » vise, implicitement, à terme, à accroître l'autonomie et la légitimité politique des élus locaux. Par contraste, « les grands bailleurs de fonds<sup>36</sup> mettent en place des programmes d'aide technique aux municipalités sous la supervision des principaux ministères concernés, qui gèrent alors les flux financiers de ces programmes » (Dewailly *et alii.*, 2003, p. 31).

Ceci étant, les moyens, les ressources et les compétences personnelles ne sont pas donnés à tous les élus locaux. La capacité de pouvoir rassembler tous les éléments favorables à la coopération décentralisée sur un terrain local dépend de plusieurs facteurs. Elle renvoie avant tout à la connaissance qu'ont les acteurs locaux, et surtout les élus municipaux, de leur propre situation, de leurs ressources et de leurs compétences tant personnelles qu'institutionnelles. Une enquête SOFERES-CERMOC 1999 (Favier, 2001, Annexe 3), par questionnaires adressés à l'ensemble des présidents des municipalités (sur un total de 711 municipalités recensées en 1999, 600 ont répondu), ainsi qu'à un échantillon de conseillers municipaux (sur un échantillon de 336 membres des conseils municipaux, 311 ont répondu), présente les informations suivantes :

- L'âge moyen des présidents est de 51,8 ans et de 46 ans pour les conseillers ;
- 7,2 % des présidents sont célibataires et 91,7 % sont mariés, pour les conseillers 10,9% sont célibataires et 87,1% sont mariés ;
- 70,2% des présidents et 76,5% des conseillers habitent dans leur localité ;
- Pour le niveau d'études : pour les maires, 0,5% savent lire et écrire, 7% un niveau élémentaire, 14,8% un niveau complémentaire, 22,8% un niveau secondaire, 6,3% un niveau technique, 28,3% un niveau universitaire – licence, 12% un niveau universitaire – maîtrise, magistère et 8,2% doctorat. Pour les conseillers, 3,5% ont un niveau élémentaire, 5,1% un niveau complémentaire, 11,3% un niveau secondaire, 5,1% un niveau technique, 41,8% un niveau universitaire – licence, 18% un niveau universitaire – maîtrise, magistère et 14,8% doctorat ;

---

<sup>33</sup> « Le *First Municipal Infrastructure* [pour lequel la BM a débloqué cent millions de \$ US] a pour objectif de régler les travaux municipaux urgents, tout en préparant la scène pour la prise en charge graduelle de la responsabilité des services au niveau local ». Se reporter à <http://www.wds.worldbank.org>

<sup>34</sup> Ce programme, lancé par la BM en 1996, est mis en place au Liban en 2001 (phase de préparation) et a abouti à la signature d'un protocole d'accord entre le gouvernement libanais et la BM en deux étapes (mars et juillet 2003). Pour une analyse détaillée de la mise en place de ce programme dans l'une des cinq villes libanaises, se reporter à la troisième partie de cette étude (le cas de Tripoli).

<sup>35</sup> Tels que la Fédération mondiale des Cités Unies, l'Agence américaine pour le Développement international (USAID), diverses fondations étrangères telles la Fondation allemande F. Ebert ou la fondation américaine N.D.I..

<sup>36</sup> La Banque mondiale a mené le FMIP sous la supervision du ministère des Travaux publics et du Conseil du développement et de la reconstruction et elle a établi ses propres bureaux dans les locaux du ministère de l'Intérieur pour mener à bien ce projet ; l'Union européenne finance le projet ARAL I et II pour les municipalités sous l'égide du ministère de la Réforme administrative ; ou encore, le PNUD finance les programmes de protection de l'environnement en coopération avec le ministère de l'Environnement et des municipalités pilotes et il a coordonné et financé la rédaction d'un nouveau projet de décentralisation administrative: *Al-la-markaziyya al-idariyya wa al-tanmiya al-mahaliyya* (La décentralisation et le développement local), Collectif, 2003, Beyrouth, Parlement Libanais, Programme des Nations Unies..

- Pour la spécialisation du diplôme (technique et universitaire) pour les présidents et les conseillers le droit (avocat) arrive en premier, suivie par l'architecture/génie, la médecine, l'administration des affaires économiques, les sciences politiques, etc.
- La principale profession: homme d'affaires-commerçant-artisan 41% des présidents et 33,1% des membres ; profession libérale, 26,5 des présidents et 43,7% des membres ; cadre 5% des présidents et 7,4% des membres ; fonctionnaire de secteur privé, 7,7 des présidents et 8,7 des membres ;
- L'ordre d'importance du travail municipal par rapport aux secteurs d'activités : création et amélioration des infrastructures 94,6%, environnement 66,8%, création et amélioration des services sociaux et éducatifs 52,7%, planification urbaine 36,7%, organisation d'informations statistiques sur la localité 37%, activités culturelles 27,7%, réalisation d'activités visant à faire participer la société civile 27%, , développement économique 16,7% ;
- Le degré d'importance des obstacles que rencontre le conseil municipal dans la réalisation de ses projets : manque de ressources financières, manque de ressources administratives, routine et paralysie administrative, relation avec le pouvoir central (tutelle), intervention des personnalités politiques, partisans ou religieuses, dans l'action du conseil, indifférence de l'opinion publique, divergences et divisions au sein de la localité, divergences politiques au sein du conseil, divergences familiales au sein du conseil ;

Des enquêtes et études qualitatives<sup>37</sup> ont bien mis en avant l'importance des compétences personnelles des élus locaux, et plus particulièrement les maires, dans la gestion des affaires municipales et locales. Ces enquêtes ont révélé aussi le rôle des organisations de la société civile auprès des municipalités dans la gestion locale. En effet, la loi municipale a donné aux conseils et aux maires des compétences pour inciter et renforcer la participation des personnes et des organisations dans tous les domaines et les secteurs. L'article 50 de la loi confère au conseil municipal de gérer, directement ou indirectement, sur son territoire, tous types de projets publics, ou d'en confier la direction à un tiers. Ainsi la loi donne la possibilité à la municipalité de créer des commissions *ad hoc* spécialisées dans différents domaines et questions, composées de membres du conseil et ou de personnes extérieurs. Ce qui ouvre un chemin large à la coopération et au partenariat entre la municipalité et des institutions et acteurs extérieurs au conseil municipal.

L'analyse au cas par cas des projets sur le terrain dans les différentes régions libanaises, réalisée dans le cadre de la coopération décentralisée, va permettre de faire le point sur les projets de coopération décentralisée mis en place au Liban, d'analyser leur facteurs d'échecs et de réussites, d'en déduire les contraintes institutionnelles ou autres auxquelles ils font face et de dégager une méthodologie à mettre en œuvre par les élus locaux.

---

<sup>37</sup> Nous nous appuyons, plus précisément, sur les données de deux enquêtes réalisées par questionnaires auprès des maires et des conseillers municipaux élus en 1998, pour le mandat 1998-2004: la première a été réalisée par SOFRES-CERMOC en 1999, et publiée dans Agnès Favier (dir.), 2001, Municipalités et Pouvoirs locaux au Liban, Beyrouth, Les Cahiers du CERMOC, n° 24, Annexe 3; la seconde *Al-'amal al-baladi fi Lubnan: dirassa maydaniyya wa taqjim lil-tajriba* (Le travail municipal au Liban: étude de terrain et évaluation de l'expérience), collectif, 2002, Beyrouth, Lebanese Center for Policy Studies, Chapitres I et II.