Concevoir l'action publique dans le Grand Beyrouth du point de vue des services

Eric Verdeil, Professeur de géographie et études urbaines

Centre des relations internationales-Sciences Po/CNRS, Paris

Papier présenté lors du colloque de l'Ordre des ingénieurs de Beyrouth, "Greater Urban Areas: An Important Challenge for Lebanon" 31 janvier-1er février 2018

L'approche des politiques urbaines au Liban est largement dominée par la question d'une amélioration des mécanismes de la planification à même de remédier à l'étalement urbain, au mitage des espaces agricoles et naturels, tout en protégeant en même temps les espaces patrimoniaux contre la densification. Plus de cinquante ans de planification urbaine depuis Michel Ecochard n'y font rien : les outils proposés semblent largement inadéquats, les propositions ambitieuses des urbanistes ne reçoivent aucun soutien politique, ou se révèlent en retard par rapport à la réalité des "coups partis". Rester prisonnier d'une vision et d'une culture professionnelle dérivée de l'architecture, centrée prioritairement sur la régulation de l'acte de bâtir, empêche peut-être d'identifier d'autres enjeux d'action publique et d'autres leviers d'action. Dans cette communication, je propose de renverser l'analyse et de centrer le regard sur les infrastructures qui sont d'ailleurs au centre des attentions et des inquiétudes des citoyens, que ce soit les déchets depuis 2015, l'électricité toujours insuffisante, l'eau tous les étés (sans parler de la pollution de la mer en raison des trop rares stations d'épuration) et aussi de l'absence de transport collectif. Je défends l'idée que pour comprendre ces problèmes qui mobilisent aujourd'hui les citoyens, une autre logique d'analyse est nécessaire. Elle comporte bien entendu des nécessités techniques et relève donc de savoirs très pointus. Mais les infrastructures sont des systèmes multicouches, incorporant des valeurs socio-politiques, des outils financiers, des modes de résolution des conflits, etc. En les considérant comme des instruments au cœur de l'action publique, impliquant des arbitrages pragmatiques, et non comme des systèmes techniques apolitiques, je mets en avant des dimensions que le débat urbanistique occulte ou marginalise (relations entre acteurs publics et privés, financement).

Mon papier revient dans un premier temps sur les limites de l'approche traditionnelle. Il prend ensuite l'exemple des services d'eau et d'électricité pour dégager la manière dont se posent les enjeux territoriaux et tarifaires. J'en tire enfin quelques conclusions sur les paramètres à considérer concernant la crise des déchets et la question des transports collectifs à Beyrouth.

1°) Les limites de l'approche traditionnelle des politiques urbaines centrée sur la planification

Une analyse rétrospective des principales étapes de l'histoire de l'aménagement de Beyrouth et son agglomération montre que l'action publique s'est concentrée sur la meilleure manière de contenir la croissance urbaine. Les diagnostics ont insisté sur l'étalement urbain et sur les risques de la densification urbaine (destruction du patrimoine historique, effets sociaux sur les ménages modestes), en plaçant au centre de leurs attentions la régulation de la construction. Le principal outil proposé est le schéma directeur d'urbanisme, avec une insistance pour limiter les possibilités de construire, en particulier sur les zones agricoles et naturelles, ainsi que sur le littoral. Tout en prolongeant cette approche restrictive, le SDATL avait innové en proposant de densifier les zones intermédiaires de l'agglomération de Beyrouth mais sans que cette proposition soit suivie d'effets.

Cette logique d'encadrement de l'urbanisation s'est heurtée à divers problèmes : d'abord, la priorité donnée à la limitation de la construction est en contradiction avec les aspirations des municipalités qui depuis 1998 reprennent une place centrale dans l'élaboration et l'approbation de ces plans. Ensuite, ce type d'outils se retrouve en pratique souvent en décalage avec la réalité de l'urbanisation, déjà là. De plus, les plans ont peu d'influence sur les lotissements qui au Liban s'effectuent sans lien direct avec les aménagements, et qui de facto précèdent souvent les plans d'urbanisme, à travers le morcellement foncier des zones agricoles.

Une deuxième constante dans l'histoire de la planification urbaine dans la région de Beyrouth est la volonté des urbanistes de faire de l'agglomération le niveau pertinent d'intervention et de définitions des politiques urbaines, comme dans de nombreux autres exemples internationaux. Mais au Liban, ces propositions n'ont jamais été mises en pratique par les décideurs politiques. En fait, elles heurtent de plein fouet la logique dominante des rapports de force politique.

Ainsi, à l'époque Chehab, un décret de 1962 instaura brièvement un Grand Beyrouth, avant de revenir en arrière sous la pression des grands notables urbains, notamment Saeb Salam à Beyrouth, qui craignaient d'être mis sous tutelle. Finalement, le gouvernement contourna ce recul de deux façons : d'une part, le schéma directeur confié à Ecochard porta sur "les banlieues de Beyrouth" et non sur la capitale elle-même, et d'autre part l'Etat créa un Conseil exécutif des grands projets pour la Ville de Beyrouth, lui donnant de facto la tutelle sur la municipalité pour les questions d'aménagement, mais sans dimension métropolitaine.

A partir des années 1970, de nouvelles études d'urbanisme mettent à nouveau en avant l'échelle du Grand Beyrouth : elles aboutiront au Livre blanc puis seront déclinées, avec un périmètre différent, sous le nom de Région métropolitaine de Beyrouth, de 1983 à 1986. En dernier lieu, en 2002, le SDATL proposa d'élargir ce périmètre à la région urbaine centrale (incluant le Kesrouan et Jbeil, les

villes d'estivage, et même l'Iqlim el-Kharroub. Dans tous les cas, ces objets géographiques n'ont pas reçu de traduction politique et sont restés des visions technocratiques dépourvues d'effectivité.

Le seul moment où la notion de Grand Beyrouth est allée de pair avec l'affirmation d'une autorité politique c'est, de manière informelle, durant les années de guerre civile, en tant que périmètre à sécuriser par l'Armée libanaise contre les milices. A nouveau il s'agit donc d'affirmer le pouvoir de l'Etat contre des pouvoirs locaux. Mais ces épisodes (1983-4 et 1989-90) ne donnent pas lieu à une formalisation institutionnelle et, à partir de la fin de la guerre, la remise en route des municipalités, puis la structuration d'unions de municipalités, conduisent plutôt à la formalisation d'un cadre administratif et politique fragmenté et largement assujetti aux clivages partisans et communautaires qui président à la territorialisation politique au Liban.

En fin de compte, l'approche dominante des problèmes de l'agglomération de Beyrouth par les urbanistes se révèle largement dépourvue d'effectivité : technocratique, peu comprise des citoyens, elle est combattue par les pouvoirs locaux institutionnels ou les forces politiques territorialisées. De plus, l'accent mis sur l'enjeu de la construction est au fond, assez largement en décalage avec les attentes des citadins aujourd'hui, qui portent sur des problèmes plus concrets comme la régularité de la distribution d'eau potable et d'électricité, l'absence d'assainissement des eaux usées, de collecte et de traitement des déchets solides, ou la congestion des transports et l'absence de transports collectifs.

2°) Une approche pragmatique de la gouvernance urbaine : l'eau et l'électricité

Les réflexions qui suivent s'inscrivent dans le cadre des travaux menées par des sociologues urbains français sur l'instrumentation de l'action publique. Ils suggèrent que la compréhension des politiques publiques ne doit pas rester centrée sur les enjeux institutionnels et législatifs (par ex. la question des pouvoirs des municipalités versus les compétences de l'Etat) mais s'élargir à la prise en compte des instruments de l'action publique, c'est-à-dire tout une série de dispositifs de caractère technique en apparence (normes, périmètres, règles budgétaires, tarifs). Selon le mot de Dominique Lorrain, ces derniers représentent "les pilotes invisibles de l'action publique", un cadre souvent contraignant pour les acteurs et à ce titre constituant des institutions de second rang participant de facto à la gouvernance, même dans des contextes de grande diversité d'acteurs et de fragmentation, voire de conflits majeurs sur les grandes questions politiques. Cette gouvernance « de second rang » concerne particulièrement les infrastructures urbaines car leur fonctionnement même à minima correspond à une exigence pragmatique. Les acteurs "techniques" sont obligés de se doter de règles et d'instruments concrets et pragmatiques pour faire fonctionner les services dont ils ont la charge. Par exemple, dans le cas du Liban, les compagnies d'eau et d'électricité fabriquent des données sur

les usagers qui, si on y avait accès, fourniraient sans doute une représentation de la population résidente plus pertinente (même si encore approximative et comportant des biais) que les données de l'Etat-civil ou les estimations au doigt mouillé que mettent en avant les municipalités, en l'absence d'une volonté de l'Etat de procéder à des recensements de la population.

Dans un premier temps, voyons la manière dont ces services sont produits et gérés, en nous focalisant sur quelques instruments qui permettre de comprendre les problèmes rencontrés. J'isole deux points d'entrée pour décrypter le cas de l'approvisionnement en eau potable et l'électricité.

En premier lieu, sur le plan territorial, l'échelle du Grand Beyrouth n'est pas la plus pertinente à prendre en compte. Ainsi, l'établissement des eaux de Beyrouth est depuis la réforme de 2000 et sa progressive mise en œuvre, géré à l'échelle des deux muhafazat-s Beyrouth et Mont Liban. Cette échelle n'a pas vraiment de justification technique puisqu'elle réunit plusieurs bassins versants, et que par ailleurs, l'eau consommée provient en partie (et proviendra encore plus dans le futur) de ressources en provenance de la Beqaa et du Sud via le complexe Bisri-Awali. L'une des justifications de la création de ce périmètre était la nécessité d'une péréquation tarifaire entre bassins versants et entre zone urbaine et zone rurale. Dans le cas de l'électricité, la réforme de la distribution en 2012 a abouti à créer des périmètres d'action complètement en rupture avec le Grand Beyrouth, au nom de considérations, là encore, de péréquation tarifaire entre des groupes sociaux aux profils de consommation différents, couplées à la volonté d'avoir des régions confessionnellement diverses.

De surcroit, dans le cas de l'électricité, d'autres découpages se révèlent en pratique avoir plus d'effets sur la gestion du service que les limites géographiques de périmètres d'opération. C'est en particulier le cas de la différence entre la capitale dans son sens municipal et les banlieues, à travers la préférence donnée à Beyrouth qui bénéficie d'une alimentation quotidienne plus longue. Les retards des politiques d'investissement et de modernisation des réseaux électriques accusent encore cette opposition Beyrouth-banlieue, en particulier au détriment de la banlieue sud. De ce fait, les usagers ne peuvent même pas bénéficier de la totalité de l'approvisionnement théorique. Ainsi, des choix techniques et financiers répétés dans la longue durée créent des découpages et une différenciation géographique du service qui prennent une forte dimension politique. Celle-ci ne s'interprète pas en termes purement confessionnels mais renvoie être davantage à des différences en termes de classe, comme j'y reviendrai.

Une deuxième question est celle des tarifs. Au Liban, les tarifs des services publics sont maintenus bas, notoirement en dessous de leurs couts de revient, notamment au nom du fait de leur fonctionnement irrégulier. La classe politique s'interdit d'augmenter les tarifs avant une amélioration durable du niveau de service (de la régularité de l'approvisionnement), du fait que les habitants paient une double voire une triple facture et qu'une augmentation ne manquerait pas de susciter des mouvements de protestation. Une autre justification est que l'existence du « vol » et le non-

paiement des factures qui se maintiennent à un haut-niveau devraient aussi être significativement réduits avant une hausse, sous peine de paraître encore plus léser les bons citoyens par rapport aux abuseurs. Ces arguments ont évidemment une part de vérité mais conduisent à s'interroger sur l'identité des groupes sociaux qui trichent et qui profitent. Le débat politique confessionnalise allègrement la question, avec l'idée que les régions où le vol et non-paiement sont les forts sont des régions musulmanes et en particulier chiites (la banlieue-sud, le Sud, la Beqaa). Mais une lecture plus nuancée est possible. Dans le cas de l'électricité, la conjugaison des fortes subventions au tarif électrique (qui reste à son niveau de 1994 alors que le prix du fuel se situe deux à trois fois plus haut) et d'un déséquilibre de l'approvisionnement en faveur de Beyrouth aboutit à octroyer une part des subventions dépassant allègrement le poids démographique des habitants de cette ville alors même qu'ils payent moins pour leur générateur et qu'ils disposent, en moyenne, de ressources supérieures.
Le regard sur les instruments, ici financiers, combiné avec les arbitrages sur la géographie des coupures et celle des investissements en matière de distribution, met en avant des enjeux territoriaux largement tus dans le débat sur les politiques publiques, notamment la manière dont les logiques invisibles de l'action publique dans le domaine des infrastructures renforcent les inégalités territoriales.

3°) Quelles leçons pour lire les problèmes de transport et de déchets?

Dans cette troisième partie, je propose de prolonger la démarche développée dans l'analyse des cas de l'eau et de l'électricité pour les politiques qui sont aujourd'hui en débat dans le Grand Beyrouth, les transports et les déchets en mettant en avant la manière dont des instruments à priori assez techniques et invisibles ou mal perçus structurent ou pourraient structurer les effets des politiques menées.
Soulignons d'abord comment les choix effectués dans ces deux secteurs ont incarné l'illusion d'une action publique qui a masqué - malgré l'existence de signaux non-entendus - la réalité des problèmes et leur intensification avant leur résurgence violente dans le cas des déchets. Cette action publique en forme d'échappatoire a consisté, dans le domaine des transports, à considérer tout plan ambitieux en matière de transports en commun comme inadapté aux possibilités financières et aux pratiques sociales du pays, et à favoriser à l'inverse l'amélioration de l'infrastructure automobile. Cette politique a ainsi satisfait deux lobbys : celui des entreprises de travaux publics et celui des importateurs de voiture (qui a aussi été aidé par la politique de la Banque centrale facilitant le crédit aux particuliers). La saturation prévisible du trafic, couplée aux durcissements de conditions de stationnement dans Beyrouth même (une politique inévitable), aboutit aujourd'hui à un allongement de la durée des déplacements, et à un cout accru, dans une anarchie apparente. En matière de déchets, les contrats successifs pour la collecte et la mise en décharge confié à Sukleen ont contribué

à cacher un problème dont l'acuité ne cessait d'augmenter, à la fois sur le plan environnemental mais aussi sur celui des espaces disponibles pour la mise en décharge. Cet aveuglement collectif est d'abord le résultat des pratiques opaques menées conjointement par l'entreprise, l'administration en principe en charge de contrôler ses actions, et la clique des décideurs politiques qui en retiraient des bénéfices. Mais il faut noter la complicité des municipalités dans cet aveuglement : avant l'émergence du problème en 2015, rares étaient les équipes municipales à se plaindre de la situation, à l'exception peut-être de celles de Naameh et de Borj Hammoud qui en subissaient directement les effets en termes de pollution.

En ce qui concerne l'échelle territoriale de gestion, les choix effectués pour la gestion du service dans chacun des secteurs résultent d'enjeux fonctionnels spécifiques. Ils soulèvent néanmoins de lourdes questions politiques.

Pour les transports, il est clair que l'échelle municipale n'est pas celle du problème. Même si des problèmes spécifiques existent à Beyrouth (stationnement, liaisons transversales), la congestion de la ville est en bonne partie dépendante de la pénétration des véhicules transportant les banlieusards vers les pôles de travail (Solidere, Hamra en particulier). Or, l'espace des migrations alternantes s'est fortement élargi depuis le SDATL, qui notait déjà son élargissement au-delà de la RMB vers le Kesrouan, le Haut Metn, le haut Baabda, Aley, le Chouf et même Saida. Ainsi, l'échelle technique appropriée pour la gestion des transports est certainement celle du Mont Liban. Si l'urgence, en matière de congestion, semble être la liaison Beyrouth-Jounieh, il me semble que l'on ne peut élaborer de plans réalistes qui ne se centreraient que sur ce couloir, sans prendre en considération les demandes émanant du Sud de l'agglomération, un espace qui ne se réduit pas à la banlieue-sud et prend en compte les collines entourant Beyrouth (d'Aramoun à l'Iklim el Kharroub). Autrement dit, il parait politiquement difficile de ne pas envisager une logique d'investissement plaçant sur un pied comparable, en termes d'affichage plus que péréquation, les grands secteurs de la banlieue de la capitale. Un tel parti implique nécessairement de prendre en compte les représentants municipaux et sans doute aussi les représentants des forces politiques à l'échelle des cazas. Mais les modalités de concertation et de négociation à ces échelles restent à inventer.

En matière de déchets, la situation de départ est celle d'un service qui fonctionnait en gros à l'échelle de la métropole, c'est-à-dire les limites du Mont Liban à l'exception de la région de Jbeil. Mais les évolutions récentes ont conduit à une diversification des périmètres de gestion, certaines municipalités, dont Beyrouth, reprenant leur autonomie et voulant contrôler leurs opérations.

Cette évolution pose deux types de question : la première est celle de l'espace disponible pour les infrastructures nécessaires : usines de tri, éventuellement incinérateurs, sachant que cette solution pose de nombreux problèmes non résolus (tri des matières organiques en particulier), et enfin espaces pour des décharges, temporaires et pour les déchets ultimes. Dans bien des cas, les

périmètres municipaux sont trop étroits et des mutualisations sont nécessaires. La solution des remblais-décharges étant une bombe à retardement, on voit mal comment faire autrement que de trouver des mécanismes financiers incitatifs couplés à des exigences de contrôle drastiques. Des investissements massifs sont inévitables pour rattraper le retard et cela pose aussi la question de la capacité des municipalités ou des unions à gérer seules ces masses financières.

D'autant que, deuxième problème, elles ne disposent pas de l'expertise nécessaire et que les limitations et les contrôles qui entravent leurs actions ne leur permettent pas de maîtriser aujourd'hui les enjeux techniques. Un des grands enjeux est donc la capacité des institutions du gouvernement local, quelle que soit leur échelle, à construire des administrations expertes tant sur le plan technique que sur celui du contrôle des prestataires privés, pour pouvoir piloter l'action publique. Le problème est que cela demande du temps, et que face à la question des déchets, le temps manque. Au fond la question temporelle est plus importante que la question du périmètre.

Deuxième dimension : le partage du cout des services. Traditionnellement, le cout peut être assuré par des tarifs payés par les usagers (individus, ménages, éventuellement entreprises), et par des subventions c'est-à-dire par la fiscalité (ou l'endettement public).

Dans le domaine des transports, il y a dans le monde peu d'exemple, voire aucun, où le financement du système de transport s'équilibre, même pour le seul fonctionnement (cout d'exploitation). Dans le Grand Paris, les tarifs payés par les usagers ne représentent que 28 % des couts. Une part très importante est assurée par les entreprises, via le versement transport (49%). Avec un tissu économique largement informel et composé de petites entreprises, une telle solution serait surement limitée et difficile à mettre en œuvre au Liban. En revanche, une réflexion sur la contribution des investisseurs immobiliers et de Solidere apparaît inévitable, alors qu'ils contribuent fortement à renforcer la concentration économique au cœur de la capitale.

Pour les déchets, le système pervers de la Caisse des municipalités a été beaucoup critiqué et avec raison. Un point important dans cette critique réside dans le fait que ce système calcule les contributions dues aux municipalités notamment en fonction du nombre d'habitants inscrits et non sur celui des résidents, ce qui fausse complètement la prise en compte des besoins notamment dans les banlieues de Beyrouth. L'absence de taxes sur l'enlèvement des ordures ménagères, payable par les ménages et les entreprises, pose question. Il faudrait que les sommes affectés à la gestion des déchets soient plus clairement identifiées en fonction des solutions retenues.

Conclusion

Ce papier a mis en évidence les limites du référentiel traditionnel de l'action publique urbaine au Liban. Cela ne veut pas dire qu'il faut arrêter de planifier et en particulier, il est plus que jamais nécessaire de limiter au strict minimum les espaces naturels et agricoles ainsi que le patrimoine.

Mais les urbanistes et les gestionnaires des villes doivent aujourd'hui s'approprier d'autres outils, complémentaires, pour penser l'espace urbain et le gérer.

Il faut d'abord passer d'une logique autorisation/interdiction à un mode de pilotage prenant mieux en compte l'enjeu des couts et des financements des aménagements et en particulier des infrastructures. Celles-ci constituent un outil essentiel de l'urbanisme, trop souvent laissées aux ingénieurs et aux techniciens qui ne sont pas habitués à penser leur fonctionnement en lien avec le reste de l'espace urbain. Celui-ci doit d'ailleurs ne pas être entendu uniquement au sens physique ou même environnemental, ce qui est déjà très important. Mais aussi au sens social, à partir du rapport entre efficacité de la dépense et justice sociale.

Un deuxième enjeu de cette nouvelle vision de l'action publique consiste à s'intéresser non pas seulement aux limites entre les espaces urbain et rural mais tout autant aux divisions et aux inégalités internes aux agglomérations urbaines, notamment du point de vue de l'accès aux infrastructures qui structurent la vie quotidienne.