

Programme National d'Appui aux Municipalités Libanaises (PNAML)

Méthodologie de préparation et Grandes lignes

demandées par le :

Ministère de l'Intérieur et des Municipalités

Au Comité des Maires Libanais

Préparées par :

Le Bureau de Cités et Gouvernements Locaux Unis au Liban (CGLU)
Bureau Technique des Villes Libanaises (BTVL)

Sommaire

I- Résumé d'une page sur la méthodologie et les grandes lignes du Programme National d'Appui aux Municipalités Libanaises (PNAML)

II- Présentation détaillée de la méthodologie et des grandes lignes du PNAML :

1- Introduction et contexte général

- 1.1 le fait municipal au Liban
- 1.2 le lancement d'un travail de réflexion sur la décentralisation au Liban
- 1.3 la décision du Ministre de l'Intérieur et des Municipalités de lancer le Programme National d'Appui aux Municipalités Libanaises

2- Méthodologie et calendrier de travail pour l'élaboration du Programme National d'Appui aux Municipalités Libanaises

3- Grandes lignes du Programme National d'Appui aux Municipalités Libanaises

- 3.1 Objectifs
- 3.2 Principales activités portées par le PNAML
 - a- la mise en œuvre de projets nationaux d'appui aux municipalités libanaises
 - b- la mise en œuvre de projets pilotes via la coopération décentralisée
 - c- la mise en cohérence des différentes initiatives en faveur du développement local.

I- Résumé d'une page sur la méthodologie et les grandes lignes du Programme National d'Appui aux Municipalités Libanaises (PNAML)

Le Bureau CGLU/BTVL a conçu la méthodologie et les grandes lignes du Programme d'Appui aux Municipalités Libanaises (PNAML) en réponse à la demande du Ministre de l'Intérieur et des Municipalités faite au Comité des Maires Libanais lors de son discours du 2 octobre 2012 aux Assises de la coopération décentralisée franco-libanaise.

La conception de cette méthodologie innovante au Liban, s'est basée sur une démarche participative, pour la définition du PNAML :

- Préparation par le Bureau CGLU/BTVL d'une première note de présentation soumise à la validation des différentes parties prenantes du Programme
- Organisation d'espaces de concertation et de discussions pour le montage du Programme :
 - Entre les autorités locales libanaises,
 - Entre les autorités locales et les représentants de l'Etat,
 - Entre les parties prenantes libanaises (locales et nationales) et les bailleurs de fonds
- Rencontre avec le Ministre de l'Intérieur et des Municipalités et l'adoption du ministère et autres ministères du PNAML
- Table ronde finale avec les partenaires techniques et financiers autour du PNAML.

Cette méthodologie de travail a permis au Bureau CGLU/BTVL de valider les objectifs généraux du programme :

- Le renforcement de la reconnaissance du fait municipal au Liban
- Le renforcement de l'institution municipale libanaise

Et de s'accorder sur la mise en œuvre d'activités permettant d'atteindre ces objectifs :

- Des projets à l'échelle nationale sur des thématiques ciblées comme prioritaires par les parties prenantes du programme (les services essentiels – assainissement, déchets, transports -, la valorisation du patrimoine, la formation des acteurs publics locaux, le processus de métropolisation...),
- Des projets pilotes bilatéraux ou concertés via la coopération décentralisée.

II- Présentation détaillée de la méthodologie et des grandes lignes du PNAML :

1- Introduction et contexte général

1.1 Le fait municipal au Liban

Le Liban a adopté un régime mixte qui combine la centralisation à travers la concentration d'un certain nombre de compétences au niveau des Ministères, la déconcentration via le rôle des préfets de régions et des sous-préfets de départements, et la décentralisation administrative par l'attribution d'un certain nombre de compétences aux municipalités et aux fédérations de municipalités.

Depuis 2003, le Liban est divisé en huit mohafazat (gouvernorats, régions), elles-mêmes constituées de 25 cazas (subdivisions, districts). Les Municipalités sont au nombre de 1002, mais les 20 principales villes du Liban accueillent 55% de la population totale libanaise. Les autres municipalités sont essentiellement des villages (moins de 7000 habitants) situés en milieu rural ou dans la Montagne libanaise.

La Loi Municipale de 1977 a attribué au maire et au conseil municipal un large panel de compétences et de responsabilités, mais si le système municipal au Liban existe bien sur les plans législatif et réglementaire, il n'est pas encore en pratique, porteur d'une véritable gestion locale. Les municipalités sont essentiellement cantonnées, et se cantonnent elles-mêmes, à un rôle de second plan limité à quelques champs d'action "classique" : le cadastre local, la propreté (ramassage des ordures ménagères), l'organisation de la circulation, l'éclairage public, l'expédition des affaires administratives courantes...

Les causes de ce décalage sont multiples : les élections municipales ont maintes fois été reportées¹ pour des raisons essentiellement politiques et sécuritaires ; les services techniques des collectivités locales sont soit inexistantes, soit insuffisamment qualifiés quand ils existent ; la fiscalité en vigueur n'est pas adaptée à la réalité des besoins financiers locaux ; la culture municipale locale n'a pas fait l'objet d'une diffusion auprès des structures nationales mais également auprès des acteurs locaux.

Dans ce contexte, des initiatives sont régulièrement lancées en faveur d'un processus concret de décentralisation et d'appui aux municipalités libanaises.

¹ Les élections de mai 2010 sont les troisièmes depuis 1998 après un arrêt de 35 ans (depuis 1963).

1.2 Le lancement d'un travail de réflexion sur la Décentralisation au Liban

En 2009, à l'occasion du Séminaire sur la Décentralisation au Proche Orient, organisé par le Bureau de Cités et Gouvernements Locaux au Liban (CGLU/BTVL), le Président de la République Libanaise, le Général Michel SLEIMAN, a souhaité relancer le débat sur la Décentralisation au Liban. Le Comité des Maires Libanais (CML) et le réseau des 70 municipalités et fédérations de municipalités libanaises membres de Cités et Gouvernements Locaux (CGLU), s'est alors investit, à travers des conférences locales et internationales et des rencontres tenues avec les principaux représentants de l'Etat libanais, dans la réflexion sur la décentralisation, sur le développement de l'action municipale et de la coopération décentralisée entre les municipalités libanaises et européennes et sur le développement d'actions municipales concertées.

Ce travail de concertation et de réflexion des villes libanaises membres de CGLU a abouti à la volonté commune de concevoir un Programme National d'Appui aux Municipalités Libanaises (PNAML).

Cette volonté exprimée par les collectivités locales libanaises à travers leur Comité des Maires Libanais intervenait dans un contexte très favorable grâce à :

- La disposition de plusieurs administrations et ministères libanais à adhérer à un programme d'appui aux municipalités libanaises, notamment le Ministère de l'Eau et de l'Energie, le Ministère de la Culture, le Ministère des Affaires Sociales, le Ministère de la Jeunesse et des Sports, le Centre National pour la Formation Professionnelle, le Ministère de l'Environnement, le Ministère de l'Economie, et le Conseil du Développement et de la Reconstruction.
- Sept comités mixtes thématiques avaient été formés par le Bureau CGLU/BTVL pour coopérer avec ces ministères.
- La disposition de bailleurs de fonds à soutenir tout projet national pour les municipalités et fédérations de municipalités décidé par le Ministre de l'Intérieur et des Municipalités : la délégation de l'Union Européenne, les ambassades de France, d'Italie et d'Espagne, l'Agence Française de Développement....
- La disposition des collectivités locales françaises et européennes à accompagner les municipalités et fédérations de municipalités libanaises dans la mise en place d'un tel Programme.
- La disposition d'institutions gouvernementales françaises (Ministère des Affaires Etrangères et Ministère de la Culture) à s'inscrire dans une démarche de ce type.
- L'engagement du Comité des Maires Libanais, des municipalités et des fédérations de municipalités libanaises membres de CGLU/BTVL de réussir le dialogue avec les institutions gouvernementales et les bailleurs de fonds pour proposer un PNAML.

1.3 La décision du Ministre de l'Intérieur et des Municipalités de lancer le Programme National d'Appui aux Municipalités Libanaises (PNAML)

Afin de répondre à la volonté des municipalités et fédérations de municipalités membres de CGLU de bénéficier d'un programme national d'appui, le Ministre de l'Intérieur et des Municipalités, le Général Marwan CHARBEL, a décidé de lancer le Programme National d'Appui aux Municipalités Libanaises (PNAML) lors des 2èmes Assises de la Coopération Décentralisée Franco-libanaise tenues les 1 et 2 octobre 2012 au Grand Séral à Beyrouth, sous le patronage et en présence du Président du Conseil des Ministres, M. Nagib MIKATI.

A cette occasion, le Ministre de l'Intérieur et des Municipalités a demandé au Comité des Maires Libanais de lui présenter une proposition de Programme qui serait adopté par son Ministère après concertation avec les institutions gouvernementales, municipales et internationales concernées.

Dans ce cadre, le Bureau CGLU/BTVL, au nom et à la demande du Comité des Maires Libanais a conçu la méthodologie et les grandes lignes du PNAML. Le Bureau CGLU/BTVL a également été chargé par le Comité des Maires Libanais de l'organisation de la concertation avec les diverses institutions concernées.

2- Méthodologie et calendrier de travail pour l'élaboration du PNAML

Le Bureau CGLU/BTVL a donc conçu une méthodologie innovante au Liban, basée sur une démarche participative, pour la définition du PNAML : la préparation par le Bureau CGLU/BTVL d'une première note de présentation soumise à la validation des différentes parties prenantes du Programme.

Cette validation s'est faite au cours d'espaces de concertation et de discussions en 3 étapes pour le montage du Programme :

- **Première étape :** Concertation entre les autorités locales libanaises elles-mêmes et avec les autorités locales et les représentants de l'Etat.

Ce travail s'est fait de décembre 2012 à mars 2013 à travers des réunions du Comité des maires, des réunions des villes libanaises membres de CGLU/BTVL, des réunions des comités mixtes thématiques chargés de coopérer avec les ministères libanais pour faire des recommandations sur le PNAML, des réunions avec les Ministères de la Jeunesse et des Sports, de la Culture, de l'Environnement, de l'Energie et de l'Eau, de l'Economie, le Centre National de la Formation Professionnelle afin de confirmer leur engagement pour un PNAML.

Cette première étape s'est conclue le 21 mars 2013 par l'organisation d'une conférence regroupant les municipalités libanaises afin de valider les grandes lignes du Programme. La conférence a permis de procéder à un examen final du PNAML et de réaffirmer l'engagement des différentes parties prenantes.

- **Deuxième étape :** présentation des résultats et obtention de l'accord du Ministère de l'Intérieur et des Municipalités.

Le 30 avril 2013, une rencontre a eu lieu avec le Ministre de l'Intérieur et des Municipalités, afin que le Programme soit officiellement approuvé et adopté par le Ministère et les autres Ministères concernés. Cette réunion a abouti à l'approbation et l'adoption officielle du PNAML par le Ministre de l'Intérieur et des Municipalités.

Le Ministre a notamment pris les décisions suivantes :

- L'élaboration et la publication d'un arrêté ministériel pour adopter le PNAML. Il sera publié après la formation du nouveau gouvernement.
 - La poursuite de ce travail s'il est reconduit dans ses fonctions ou le soutien de ce Programme et sa mise en application auprès du nouveau Ministre.
 - L'organisation d'une table ronde qui va réunir les ministères, les ambassades et les partenaires techniques et financiers au Grand Sérail à la suite de la formation du nouveau gouvernement.
 - L'intégration du PNAML dans les programmes gouvernementaux et poursuite de la recherche de fonds pour en financer les actions.
-
- **Troisième étape :** Table ronde finale avec les partenaires techniques et financiers autour du PNAML.

Afin de préparer cette table ronde, des réunions d'information et de concertation avec différentes structures (L'Union Européenne, le Fonds du Développement Economique et Social, l'Ambassade d'Espagne, l'Ambassade de France, l'Ambassade d'Italie, l'Agence Française de Développement) ont été organisées. Ces réunions ont permis de présenter le travail de concertation réalisé. Les institutions rencontrées ont exprimé leur volonté de suivre le Programme et de l'appuyer techniquement, certaines ont proposé des pistes pour enrichir le Programme et mobiliser des partenaires européens locaux ou nationaux.

La table ronde finale, elle, sera organisée après la nomination du prochain gouvernement et regroupera les municipalités et fédérations de municipalités, les institutions gouvernementales et les partenaires techniques et financiers en vue d'inscrire le PNAML dans le calendrier de travail de ces institutions, et de permettre son financement sur demande du gouvernement libanais.

3- Grandes lignes du Programme National d'Appui aux Municipalités Libanaises

La méthodologie de travail a permis au Bureau CGLU/BTVL de valider les objectifs généraux du programme :

- Le renforcement de la reconnaissance du fait municipal au Liban
- Le renforcement de l'institution municipale libanaise

Et de s'accorder sur la mise en œuvre d'activités permettant d'atteindre ces objectifs :

- Des projets à l'échelle nationale sur des thématiques ciblées comme prioritaires par les parties prenantes du programme (les services essentiels – assainissement, déchets,

- transports -, la valorisation du patrimoine, la formation des acteurs publics locaux, le processus de métropolisation...),
- Des projets pilotes bilatéraux ou concertés via la coopération décentralisée.

3.1 Objectifs

- **Premier objectif : le renforcement de la reconnaissance du fait municipal au Liban**

Dans le cadre de cet objectif, il s'agira :

- de dynamiser les rencontres entre les municipalités libanaises et d'intensifier l'action du Comité des Maires Libanais ainsi que des sous-comités qui en sont issus.
- d'identifier les obstacles qui entravent l'action municipale au Liban et de proposer des solutions aux problèmes rencontrés.
- de proposer les amendements nécessaires à la loi fiscale municipale.
- de poursuivre les travaux pour une application de la décentralisation et de prendre en considération l'opinion du Comité des Maires Libanais et des municipalités et fédérations de municipalités membres de CGLU/BTVL.
- de renforcer des liens constructifs entre le mouvement municipal et le Ministère de l'Intérieur et des Municipalités.
- d'appeler les bailleurs de fonds à consulter le Comité des Maires Libanais, les municipalités et les fédérations de municipalités membres de CGLU/BTVL, lorsqu'il s'agit de monter ou de proposer des programmes municipaux de développement.

- **Deuxième objectif : le renforcement de l'institution municipale**

Dans le cadre de cet objectif, il s'agira :

- d'appuyer et de renforcer le fonctionnement des services publics locaux de base (déchets, voirie, assainissement, mobilité, formalités administratives....),
- de moderniser la structure municipale en sensibilisant les municipalités à des domaines nouveaux de gestion locale, rarement appréhendés par les municipalités alors même que la Loi de 1977 est très largement rédigée (la planification territoriale, la communication interne et externe, le travail avec la société civile, la préservation des patrimoines naturel et culturel, le changement climatique et les énergies renouvelables, la gestion des risques, l'Agenda 21 et l'Agenda 21 de la culture...),
- d'introduire auprès des élus et des fonctionnaires locaux le concept de la gestion locale,
- de renforcer la culture municipale chez les élus locaux
- de développer la coopération décentralisée entre les villes libanaises, arabes et européennes.

3.2 Principales activités portées par le Programme National d'Appui aux Municipalités Libanaises

a. La mise en œuvre de projets nationaux d'appui aux Municipalités libanaises

La reconnaissance du fait municipal et l'appui à l'institution municipale reposent sur deux éléments essentiels : le renforcement du dialogue entre les autorités locales et les structures nationales, et la montée en compétence des municipalités sur des secteurs clés de l'action locale.

Pour ce faire, le Programme propose la mise en œuvre de projets nationaux d'appui aux Municipalités sur des thématiques transversales :

- la gestion des services essentiels :**

Le projet d'appui au renforcement des capacités des municipalités libanaises et du dialogue avec les autorités nationales dans le domaine de l'assainissement a été lancé en 2013 en partenariat avec le Syndicat Interdépartemental pour l'Assainissement de l'Agglomération Parisienne (SIAAP), le Comité des Maires Libanais, la ville de Nogent-sur-Marne, le Ps-Eau et le Bureau CGLU/BTVL. Ce projet d'une durée de 3 ans bénéficie du soutien financier du MAE français.

- la formation :**

Le projet d'appui aux municipalités libanaises dans le domaine de la formation des acteurs publics locaux élaboré par le Bureau CGLU/BTVL sur la base d'une mission effectuée par le Centre National français de la Fonction Publique Territoriale (CNFPT), du 27 au 31 mai 2013. Ce projet pourrait être lancé début 2015 en partenariat avec le CNFPT, le Ministère français de la Décentralisation et de la Fonction Publique, l'Institut français au Liban et le Conseil Général des Yvelines.

- la valorisation du patrimoine :**

Les grandes lignes du projet national « Patrimoine culturel, patrimoine Naturel et développement local au Liban » a été adopté par les membres libanais du Réseau des Villes Historiques et Archéologiques lors d'une journée de réflexion le 28 janvier 2014 à Byblos. L'objectif général du projet est de contribuer au renforcement des capacités des Municipalités Libanaises et du dialogue entre l'Etat et les Municipalités sur le thème de la protection, la valorisation et la gestion durable du patrimoine culturel et naturel libanais. Ce projet est en cours de montage et pourrait être lancé début 2015.

D'autres thématiques intéressant les municipalités pourront être développées dans le cadre de ce Programme en fonction des besoins et des demandes des partenaires.

La méthodologie proposée pour ces projets sera basée sur :

- Des études de capitalisation sur les différents secteurs abordés afin d'appréhender correctement les problématiques propres à chaque secteur, recenser les initiatives en cours, évaluer les pratiques et proposer des pistes d'amélioration des pratiques.
- Des séminaires nationaux portant sur des thématiques transversales et permettant de constituer des espaces de dialogue entre l'Etat et les acteurs locaux
- Des ateliers techniques locaux permettant de se rapprocher des acteurs locaux sur le terrain
- Des voyages d'études au Liban et à l'étranger (Europe, pourtour méditerranéen)
- Des accompagnements de Municipalités pour appuyer la formulation de diagnostic et la définition de stratégies locales

b. La mise en œuvre de projets pilotes via la coopération décentralisée

Il s'agira de permettre à certaines municipalités et fédérations de municipalités de mettre en œuvre des projets pilotes en partenariat avec des collectivités locales européennes qui sont disposées à soutenir des projets de coopération décentralisée au Liban et notamment sur les thématiques suivantes :

1) Le processus de métropolisation :

Le premier projet pilote mis en œuvre dans le cadre du Programme et en application d'une thématique abordée dans le cadre d'une démarche nationale, portera sur l'appui à la création d'un Regroupement des Municipalités du Grand Beyrouth. Ce Regroupement aura pour objectif de fédérer les 15 municipalités de Beyrouth et de sa première couronne autour de 3 services essentiels : l'assainissement, la gestion des ordures ménagères et les transports.

Ce regroupement aura pour missions :

- de contribuer à la réflexion sur la planification et la gestion de ces services
- d'initier et d'assurer le dialogue avec les services de l'Etat sur la planification et l'organisation de ces trois secteurs
- de centraliser et coordonner les différentes initiatives entreprises à l'échelle de l'agglomération

Ce projet pourra aboutir à la création d'un observatoire urbain ou d'une agence d'Urbanisme du Grand Beyrouth et au transfert à ce Regroupement de la gestion de certains services via des délégations de l'Etat vers le Regroupement.

Ce projet, actuellement en cours de montage pourra être lancé début 2015 avec l'appui de partenaires tels que le Syndicat Interdépartemental pour l'Assainissement de l'Agglomération Parisienne, Paris Métropole, l'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région Ile de France ou encore la Région Ile de France.

2) Le plan stratégique de développement local

Le plan stratégique de développement local est un document de planification stratégique se fondant sur une analyse approfondie du territoire et ayant vocation à améliorer la qualité et l'efficacité de l'action publique menée par les Municipalités et Fédérations de municipalités.

En cohérence avec le droit Libanais en vigueur (municipalités, urbanisme,...), les documents de planification existants (SADTL) et en lien avec les partenaires administratifs concernés (Ministères ...), le Plan stratégique de développement local comprend :

- un diagnostic de territoire : analyse de la fonction du territoire, détermination de ses caractéristiques historiques et naturelles, de ses différents espaces (agricoles, urbanisés...), de ses composantes (économie, tourisme, éducation, culture...)
- une stratégie de développement
- un plan d'action (projets à mettre en place).

3) La mise en place de bureaux municipaux de développement local :

Ces bureaux travailleront en étroite coordination avec les comités mixtes municipalités/ministères créés sur les thématiques suivantes :

- la culture
- le social
- la jeunesse et les sports
- la formation professionnelle
- l'économie locale et l'exploration de tout ce que la municipalité peut entreprendre dans ce domaine (coopération avec le secteur privé, bureau de l'emploi, base de données des chômeurs et des employeurs, activités promotionnelles, organisation d'expositions pour des produits locaux ou pour le patrimoine local, publications, communication, prises de mesures municipales pour attirer les investisseurs, pépinières d'entreprises...)
- Environnement
- Energie et eau

c. La mise en cohérence des différentes initiatives en faveur du développement local

Si le programme permet le développement d'un certain nombre d'initiatives, il reste essentiel de les coordonner et de créer des espaces d'échanges de bonne pratique, de retour d'expérience, et de mise en cohérence des différentes actions.

Pour ce faire, le Programme propose la création d'une plateforme d'échanges et de rencontres qui permettra de regrouper les acteurs de différents secteurs de l'action publique locale afin de mutualiser et de capitaliser les expériences. Les premiers secteurs identifiés pour cette plateforme sont : l'assainissement, le tourisme, la valorisation du patrimoine.