RAPPORT DE RECHERCHE

Groupe URD
Urgence . Réhabilitation . Développement

MAI 2021

SOCIÉTÉ CIVILE ET POUVOIRS LOCAUX AU LIBAN : PRINCIPAUX ENJEUX ET DYNAMIQUES D'ACTEURS

FRANÇOIS GRÜNEWALD / JOHANNA BACHÉ /
VÉRONIQUE DE GEOFFROY / SIMON BACHAWATI / ELIE KELDANI

AFD
AGENCE FRANÇAISE DE DÉVELOPPEMENT

LE GROUPE URD
URGENCE. RÉHABILITATION. DÉVELOPPEMENT

Fondé en 1993, le Groupe URD est un think-tank indépendant spécialisé dans l'analyse des pratiques et le développement de politiques pour l'action humanitaire et la gestion des fragilités. Son expertise pluridisciplinaire, nourrie par des allers-retours permanents sur les terrains de crise et post-crise, lui permet d'appréhender le fonctionnement du secteur dans son ensemble. Attaché à l'échange de connaissances et à l'apprentissage collectif, il accompagne les acteurs de l'aide dans les processus d'amélioration de la qualité de leurs interventions.

NORTH LEDA

North Leda est une Agence technique initiée par le PNUD dans le cadre du programme ART GOLD. Elle est devenue une entité indépendante présidée et hébergée par la chambre de commerce, de l'industrie et de l'agriculture de Tripoli et du Liban Nord, pour agir comme outil exécutif de planification stratégique et de gestion territoriale. Ses objectifs sont de promouvoir le développement économique local sur l'ensemble du territoire du Liban Nord ; de subvenir aux besoins techniques des autorités locales et faciliter le développement de leur partenariat ; d'assister le secteur associatif dans le renforcement de leurs capacités institutionnelles.

AVERTISSEMENT

Cette étude a été réalisée avec le soutien financier de l'Agence Française de Développement (AFD). Son contenu relève de la seule responsabilité de ses auteurs et ne reflète pas nécessairement les vues de l'AFD.

LIBAN
MER MÉDITERRANÉE
SYRIE
ISRAËL
Golan
Al Hamadiyah
Tell Kalakh
Homs
El Qlaïaat
Kébir Qoubaiyat
Machta Hassan
Halba
El Minié
Mechmech
Qasr
El Qoussaï
El Mina
Tripoli
Qabaait
Hermel
El Qalamoun
Zgharta
Enfé
Chekka
Sebaal
Qornet es Saoudo
Δ 3083
Ouadi Bnit
Qaa
Ras Baalbek
Amioun
Bcharré
Batroûn
Doûma
Nabha
El Léboué
Aamchit
Aïnala
Chaat
Jbaïl (Byblos)
Qartaba
Aaqoura
Boudaï
Baalbek (Héliopolis)
Δ 2629
Tal'al Muso
Hrajel
Joûnié
Taraïya
Harf Sannine
Δ 2628
Baie de St-Georges
Bikfaïya
Baskinta
BEYROUTH
Britel
Jdaïdé
Mteïn
Zahlé
Nabl Chit
Baabda
Rayak
Aley
Serghaya
Ma'loûlâ
Aaramoun
Aïn Zhalta
Damoûr
Aabey
Masnaa
Barouk
Ras es Saadiyat
Litâni
Ghazzé
Jdeïdé
Qtaïfé
Deïr el Qamar
Kamed el Laouz
Barja
Niha
Joun
Saïda (Sidon)
Lac de Qaraoûn
Dîmâs
Doûmâ
Jezzine
Machghara
Ghaziyé
Jbaa
Yohmor
Rachaïya
DAMAS
30°N
Ras ech Chaq
Mt Hermon
2814 Δ
Sarafand
Ktaïr
Qatanâ
Insar
Hasbaïya
Nabatîyé
'Arné
Ras Minet Chourane
Marjayoun
Litâni
Sa'ssa'
Taïbé
Soûr (Tyr)
Massa'dé
Jouaïya
Zone
Meiss et Jabal
Tebnine
démilitarisée
Bent Jbaïl
Naqoura
El Qouneïtrah
Me'ona
Nahariyah
Jourdain
Zefat
'Akko
Er Rafîd
Lac de Tibériade
GOUVERNORATS
1 BÉQAA
2 BEYROUTH
3 LIBAN-NORD
4 LIBAN-SUD
5 MONT-LIBAN
6 NABATIYÉ
Oléoduc
voie ferrée
0
20
40 km

SOMMAIRE

1. INTRODUCTION 6

1.1. Rappel historique 6

1.2. Société civile et municipalités, au cœur de toutes les attentions 7

1.3. Contexte de l'étude 8

2. UN CONTEXTE DE CRISE INÉDIT 8

2.1. De l'adaptation à la survie 8

2.2. De la crise de confiance à la « vengeance » et/ou à la démobilisation 9

2.3. Résilience VS. résistance VS. développement 10

3. DIFFÉRENTES VISIONS POUR LE FUTUR 11

3.1. L'espoir des élections de 2022 : le changement par les urnes est-il possible ? 11

3.2. Révoltes et replis dans le système communautaire ou dans des bulles d'action sociale dépolitisées 11

3.3. En attendant ? 12

4. DIFFÉRENTS POSITIONNEMENTS DES SOCIÉTÉS CIVILES AU LIBAN 13

4.1. Constat global : une société civile vive et ultra-mobilisée, au risque de se substituer au rôle de l'état ? 13

4.2. Des clubs de réflexion pour penser la citoyenneté de demain : mouvements étudiants et universitaires 14

4.3. Des initiatives de solidarité en marge des pouvoirs publics : quel intérêt au dialogue pour ces OSC ? 15

4.4. Des OSC plus « professionnalisées » et pragmatiques qui voient le dialogue comme nécessaire 16

4.5. Une relation complexe entre OSC libanaises et ONG internationales 16

4.6. Le rôle de la Diaspora 18

5. DYNAMIQUES MUNICIPALES 19

5.1. Histoire du mouvement municipaliste au Liban 19

5.2. Une réalité municipale très hétérogène 19

5.3. Une coopération décentralisée ancienne et multiple 20

6. LE RÔLE DES MINISTÈRES 21

7. CONCLUSION 22

ACRONYMES

AFD : Agence française de développement

BDL : Bureau de développement local

BTVL : Bureau Technique des Villes Libanaises

CDS : Centre de Développement Social (MOSA)

CDCS : Centre de crise et de Soutien, MEAE

CUF : Cités Unies France

DGM : Direction générale de la Mondialisation

FAL : Forces Armées Libanaises

LCRP : Lebanon Crisis Response Plan

LEDA : Lebanon local economic development agency / agence de développement économique local

LHDF: Lebanese Humanitarian Development NGO Forum

LHIF : Lebanon Humanitarian INGO Forum

MEAE : Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères

MOSA : Ministère libanais des Affaires sociales

ODD : Objectifs de développement durable

OMSAR : Office of the Minister of State for Administrative Reform in Lebanon / Bureau du Ministre d'Etat pour la Réforme Administrative

ONG : Organisation non gouvernementale

OSC : Organisation de la société civile

PCPA : Programme Concerté Pluri-acteurs

SCAC : Service de coopération et d'action culturelle

UE : Union européenne

USJ : Université Saint-Joseph

1. INTRODUCTION

1.1. RAPPEL HISTORIQUE

Avec ses zones de montagne (Mont Liban, Chouff, etc.), ses vallées encaissées, ses plaines agricoles (Bekaa), ses villages côtiers et ses tribus pastorales, le Liban traditionnel est organisé en communautés où existent des droits et systèmes qui sont un premier niveau de la société. Ce surajoute à ce premier niveau communautaire et s'y insère intimement le système des différentes confessions, qui structure un deuxième niveau des différentes composantes géographiques, économiques, sociales et culturelles de la société libanaise.

La modernisation de la société civile au Liban, et d'une certaine façon son évolution vers des formes de sécularisme, prend ses racines dans la mobilisation des organisations de volontaires durant la période Chebabbiste des années 1958-64. Cette mobilisation avait déjà comme objectif d'aider le pays à sortir du sectarisme de ses identités confessionnelles par l'adoption d'un agenda de développement global, que l'on retrouvera à la fois lors des évolutions post guerre civile et dans celles liées au Mouvement du 17 Octobre. La période de la guerre civile, dès les années 70, avait vu émerger le mécanisme des « Milices », qui était une forme d'organisation de la société civile pour défendre des agendas communautaires et confessionnaux, mais aussi nationalistes (face aux israéliens et aux syriens). La fin de cette guerre civile en 1990 et la dissolution des milices avait fait rendre les armes à des centaines de jeunes qui avaient trouvé dans cet engagement collectif un but[1]. Beaucoup de militants de cette période très dure ont tenté de retrouver ce sens du collectif dans les OSC. Si les années de la présence syrienne jusqu'à 2005 ont été des années particulièrement difficiles pour la société civile et ses organisations, celles-ci ont su démontrer leur résilience et leur capacité de rebond.

Mais des études soulignent qu'au Liban, comme dans de nombreux autres pays d'ailleurs, chaque épisode de crise est suivi par l'émergence de nouvelles ONG et structures de solidarités, dont certaines survivent, évoluent et se professionnalisent, mais dont la plupart disparaissent. Ce phénomène a été observé pendant les évènements de 2006, mais aussi à la suite de l'arrivée des réfugiés syriens à partir de 2012.

Camps de réfugiés syriens dans la Bekaa, avril 2021.

De fait, au cours des trois dernières décennies, la société civile libanaise s'est fortement modifiée : du chiffre d'environ 250 ONG existantes dans les années précédant la guerre civile des années 90, ce sont maintenant plusieurs milliers de structures de tailles, d'objectifs et de moyens extrêmement divers qui sont inscrites ou en cours d'inscription sur les registres du ministère de l'Intérieur et répertoriées sur le Registre Daleel Madani des ONG/OSC[2].

[1] Chapuis Julie, L'affirmation d'une société civile libanaise par les guerres : le cas de deux ONG, *La Documentation Française, « Les champs de Mars », n°21*, 2011

[2] Kiwan Fadia, La société civile au Liban : un levier pour le changement ? *Centre d'études et de recherches sur le Proche Orient, Les Cahiers de l'Orient, n°112*, 2013/2014

Il a semblé étrange à de nombreux observateurs de voir combien le Liban et sa pourtant si réputée société civile ont été absents de la vague des « Printemps arabes » : dans un régime ultra-libéral au niveau économique, ayant de nombreuses apparences d'un système démocratique, mais surtout émergeant d'années difficiles d'occupation qui avaient accentué les tensions internes, ainsi que d'une période de guerre avec le voisin qui avaient entrainé de nombreuses difficultés, il apparait que le climat n'était sans doute pas propice. Il est possible que les manifestations du Mouvement du 17 Octobre, l'extraordinaire mobilisation post explosion qui s'est à la fois appuyée sur la dynamique dite « de la révolution », mais aussi sur les mouvements de jeunes des partis politiques voire du système confessionnel, soit un « printemps libanais » décalé.

Le contexte libanais, très libéral au niveau économique et ouvert sur le monde depuis toujours notamment grâce à sa diaspora, reste un des pays de la zone les plus ouverts aux manifestations spontanées ou organisées de la société civile[3]. Mais les évènements depuis 2019 ont fait évoluer cette société civile. Avec les mouvements autour de la Révolution du 17 Octobre, ceux qui sont nés dans la réponse COVID et surtout l'extraordinaire mobilisation qui a suivi l'explosion du port de Beyrouth, une nouvelle histoire de cette société civile libanaise et de ses OSC s'est ouverte. De la « révolution », une nouvelle forme d'organisation de la société civile est apparue, il s'agit des *« groupes informels de réflexion et de pression* » (Li Hakki, MNFID, etc.)

De la même manière, dans les heures qui ont suivi l'explosion, une masse de volontaires est arrivée dans la zone touchée, certains envoyés par les mouvements politiques, d'autres par les grandes ONG libanaises (AMEL, Offre Joie, etc.), d'autres encore mobilisés sur les réseaux sociaux et se structurant, ou pas, en OSC. Une nouvelle génération d'associations est née au cours de ces semaines, certaines d'entre elles se structurant progressivement pour durer, et d'autres disparaissant assez vite, une fois « le travail fait ». Les étudiants et les enseignants des grandes universités de Beyrouth se sont eux aussi mobilisés, mettant les capacités de travail et de recherche de l'Academia libanaise à disposition à travers diverses initiatives sociales ou scientifiques.

Aujourd'hui, la crise économique pèse extrêmement lourd sur la capacité des OSC à se mobiliser et à poursuivre leurs activités : crise bancaire, dépréciation de la monnaie locale et difficulté à opérer des transactions bancaires sont autant de facteurs qui menacent directement la survie de nombreuses ONG/OSC et du secteur public. La crise économique commence également à affecté de plus en plus la mobilisation des bénévoles et des dons : si dans l'après explosion une grande générosité bénévole a pu être observée, il n'est pas évident que dans les conditions actuelles, avec un taux de change encore plus dévalué, la mobilisation garde la même ampleur.

1.2. SOCIÉTÉ CIVILE ET MUNICIPALITÉS, AU CŒUR DE TOUTES LES ATTENTIONS

L'explosion du 4 août au port de Beyrouth, dans le contexte de la crise politique, économique et sanitaire prévalant, a brutalement remis le Liban sur les agendas politiques. Elle a aussi montré combien la société civile libanaise, avec sa grande générosité mais aussi sa complexité, était un acteur clé du présent, mais surtout du futur du pays. Elle a aussi montré, par défaut, l'importance qu'aurait dû avoir la relation de cette société civile avec les pouvoirs locaux, notamment ceux des structures issues des initiatives de décentralisation[4] (mairies, unions des municipalités) qui sont (ou devraient) être le premier lien entre les populations et les institutions organisées de l'Etat (déconcentrées comme les gouvernorats ou centralisées comme les ministères techniques et régaliens[5]).

[3] Cette liberté s'inscrit dans le Code Ottoman de 1909 qui caractérise une association comme « un groupe de plusieurs personnes unies de façon permanente pour mettre en œuvre leurs connaissance ou leurs moyens pour un objectif non lucratif » (Article 1), mais en encadre le fonctionnement associatif dans le contexte juridique du pays.

[4] La décentralisation n'existe pas en tant que telle au Liban. Bien qu'elle constitue une demande forte de la majorité des instances de la société civile, et bien qu'elle ait été prévue dès les accords de Taëf en 1989, elle n'a jamais été mise en application. Aucune des multiples propositions de loi présentées dans les années 1990 et 2000 n'a en effet été adoptée par le Parlement.

[5] Si cette terminologie a été adoptée durant les 10 dernières années pour attribuer à certains ministères un caractère clé (Intérieur,

Depuis plusieurs décennies, la société civile libanaise est l'objet de nombreuses attentions. Les projets en sa faveur ont abondé dans le passé, et cela dès le début de la guerre civile. Plus récemment, on peut citer le projet AFKAR financé par l'Union européenne qui a organisé de nombreux dialogues entre société civile et État dans les années 2000, les projets de l'USAID en soutien et formation aux Organisations de la société civile libanaise (OSC), les projets soutenus par la coopération française (projet Shabaké porté par Expertise France ou le projet de renforcement des acteurs libanais porté par BIOFORCE à Tripoli), ainsi que de nombreux autres projets financés par les pays nordiques, etc.

De la même manière, l'échelon municipal a fait l'objet de nombreuses initiatives de coopération, essentiellement européennes, telles que les projets ARAL, LOGO I, LOGO II et ARTGold, qui ont tenté d'introduire des entités affiliées aux municipalités comme les bureaux de développement locaux (BDL) et les agences de développement économique local (LEDA). Toutefois, en l'absence d'un cadre législatif régissant leur intégration dans l'organigramme des municipalités, ces efforts de soutien au processus de décentralisation ont souvent eu du mal à aboutir. Cela n'empêche pas pour autant les projets portés par des mairies et des régions françaises, espagnoles, italiennes, d'abonder sur l'ensemble du pays. Au Liban comme dans de nombreux autres pays (Mali, etc.), la décentralisation apparaît en effet comme une étape essentielle des processus de sortie de conflit.

Aujourd'hui, alors que le Liban traverse une crise multiforme sans précédent (économique, financière, politique, sociale et sanitaire), se pose de façon déterminante la question du soutien qui pourra être apporté aux différents acteurs du pays. Face à l'incapacité de l'Etat central à apporter des réponses efficaces à ces crises, le rôle des instances de la société civile s'accroit et, plus que jamais, celui des autorités locales apparaît comme majeur, voire décisif.

1.3. CONTEXTE DE L'ÉTUDE

Cette note d'analyse s'inscrit dans le cadre d'un travail conduit pour l'Agence Française de Développement, visant à mieux comprendre les dynamiques en cours au sein de la société civile au Liban, ainsi que les possibilités de dialogue et de coopération entre acteurs de la société civile et autorités publiques. Les analyses présentées dans ce rapport sont en grande partie issue de ce travail, pour lequel une mission a été réalisée à Beyrouth entre mars et avril 2021 et au cours de laquelle plus d'une trentaine d'interlocuteurs ont été rencontrés (représentants de mouvements citoyens, d'ONG libanaises et internationales ; universitaires ; élus locaux et personnels des ministères etc.). Ce document a vocation à éclairer tous les acteurs de la solidarité au Liban, en apportant un regard actualisé sur les dynamiques en cours dans le pays.

2. UN CONTEXTE DE CRISE INÉDIT

2.1. DE L'ADAPTATION À LA SURVIE

Le Liban est confronté à une accumulation historique de crises depuis les années 70, avec deux décennies de guerre et d'occupation et une crise de gouvernance majeure, auxquelles viennent s'ajouter aujourd'hui une crise sanitaire et une crise économique sévère liée à une dynamique de type « pyramide de Ponzi » : la décapitalisation des banques a entraîné la mise en place d'un système à multiples taux de change, avec une perte de la valeur de la livre libanaise et une dégradation symétrique du pouvoir d'achat (d'un facteur 8 à 10). L'absence de liquidités dans les banques (qui cherchent à préserver leurs réserves) et les difficultés à « jouer » avec les taux multiples ont conduit à un appauvrissement massif et très rapide des classes moyennes. L'absence d'accès aux devises a entraîné une réduction accélérée de l'économie, avec des pertes d'emplois induites par la baisse drastique de l'activité des entreprises, celles-ci rencontrant de grandes difficultés pour importer des matières premières et des pièces.

Justice, Défense, Affaires étrangères, etc.) il faut noter toutefois que la constitution libanaise ne fait pas cette différenciation.

Par ailleurs, la crise du COVID-19 accentue cette dynamique de crise avec une saturation du système de santé : des Libanais meurent chez eux tandis que le système de gestion des maladies chroniques s'effondre.
Ainsi, la nature et la temporalité des besoins tendent à changer et concernent aujourd'hui des secteurs vitaux : des denrées alimentaires (y compris le lait infantile) aux bombonnes d'oxygène pour les personnes malades du COVID-19. Le Liban semble être passé au « mode urgence » et les entretiens conduits font ressortir de façon unanime ce constat : « *Aujourd'hui, les gens veulent juste survivre* » (représentant d'une OSC libanaise).

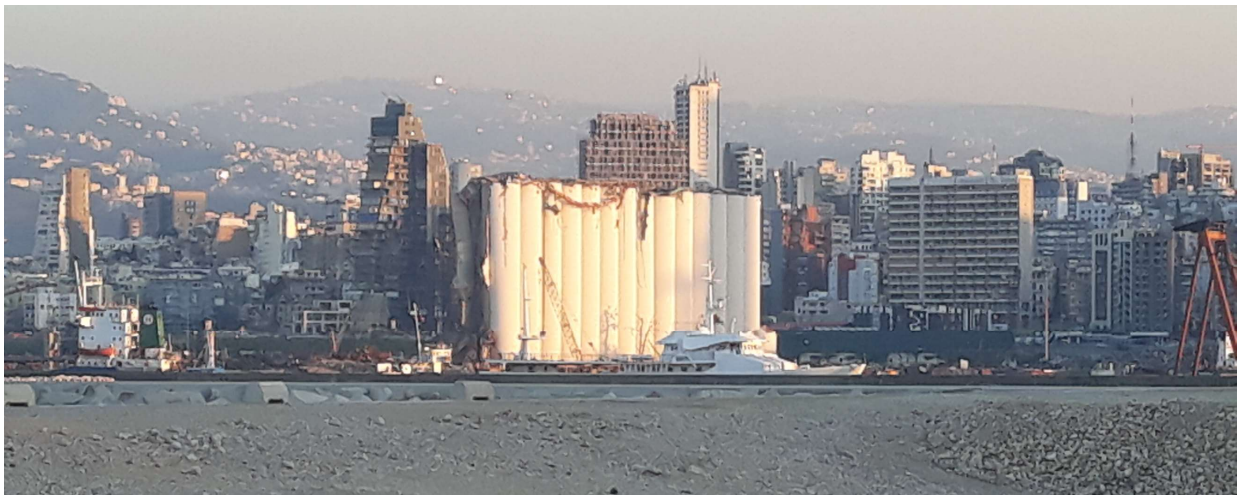
Enfin, la dégradation du contexte pousse de nombreux citoyens (ceux qui ont les moyens financiers et/ou un double visa) à quitter le pays : survivre, c'est partir. Et si le Liban est depuis longtemps une terre de départ (plus de 11 millions de Libanais vivent sur la plupart des continents, et seulement 5 millions dans le pays), la crise actuelle exacerbe la dynamique. La « fuite » des Libanais vers l'étranger - des jeunes mais aussi des médecins et du personnel de santé[6] - est ainsi devenue massive.

« Aujourd'hui, comme pendant la guerre civile, on devient obligé de partir si on veut avoir une chance, on est obligé d'avoir un plan B à l'étranger » (Représentant d'une OSC libanaise)
« S'il reste encore quelques jeunes ici, c'est uniquement parce qu'il y a le COVID et qu'ils ne peuvent plus partir ! » (Élu)

2.2. DE LA CRISE DE CONFIANCE À LA « VENGEANCE » ET/OU À LA DÉMOBILISATION

« La non-confiance existe entre tout le monde, c'est une ambiance qui est malsaine et omniprésente. Il faut opérer un changement non pas frontal du système mais de chaque individu » (Représentant OSC libanaise)

La crise de confiance entre citoyens et pouvoirs publics, amorcée depuis des années et qui a conduit en partie à la révolution du 17 octobre 2019, a continué de s'amplifier pour atteindre sans doute son point culminant après l'explosion du 4 août et la (non) réaction du gouvernement : « *Il n'y a pas un membre de la classe politique qui puisse dire qu'il n'est pas responsable de ce désastre* » (Représentant d'une OSC). Toutes les rumeurs sur ce qui s'est réellement passé au port, sur ce qui a permis le stockage de longue durée de produits très dangereux, la longue série de « non-réponses » de la part des responsables portuaires, les accusations de stockage d'armes dans les entrepôts, etc., ont créé une atmosphère où chaque bribe d'information récoltée, réelle ou fantasmée, contribue à la délégitimation des autorités.



Les silos du port de Beyrouth, août 2021

[6] Environ un millier de médecins - soit 20 % des effectifs - ont quitté le Liban depuis 2019, indique le président de leur syndicat Charaf Abou Charaf (AFP, 19/03/2021). Le président de la Commission parlementaire de la santé, Assem Araji, décrivait au début du mois de mars une « situation sans précédent, même pendant la guerre civile » (*L'Orient le Jour*, 4 mars 2021)

La colère populaire est à un niveau très élevé et le désir de revanche démocratique, voire de vengeance, a fait son apparition dans les discours[7], ce qui est un phénomène tout à fait nouveau selon les interlocuteurs que nous avons rencontrés. La dynamique de « déconfessionnalisation » qui avait caractérisé la révolution du 17 octobre 2019 s'est progressivement érodée tandis qu'une partie de la population s'est tournée vers des pratiques de solidarités communautaires et confessionnelles plus classiques dans le pays.

On notera enfin que, parmi les rares points d'entrée de la confiance se trouve le niveau local (municipal et sous-municipal, comités de quartiers, etc.), mais aussi, jusqu'à un certain degré, l'armée qui, malgré les tendances passées à la « milicialisation confessionnelle » est encore vue comme une des dernières institutions réellement nationales (avec la Croix-Rouge libanaise). Dans le même temps, le Liban fait face à d'importants problèmes de corruption qui ne touchent pas seulement le niveau central : municipalités et OSC n'en sont pas immunes, dans une société complexe où les liens sociaux et confessionnels font partie d'un mode de solidarité et de survie sociétale dans une zone parcourue par des guerres multiples depuis les années 70.

2.3. RÉSILIENCE VS. RÉSISTANCE VS. DÉVELOPPEMENT

Dans ce contexte de colère populaire, le concept de résilience - souvent mis en avant par les acteurs de la solidarité internationale - semble pour certains acteurs rencontrés beaucoup trop passif et synonyme de résignation, ce qui explique qu'il fasse l'objet d'un certain rejet. Comme si ce concept ne laissait pas la place à la colère de s'exprimer, comme s'il empêchait les forces contestataires et « révolutionnaires » d'éclore en exigeant des populations un énième effort d'acceptation. Bien loin donc des valeurs volontaristes de résistance qui semblent, pour certains, davantage définir les dynamiques citoyennes en cours (volonté d'autonomisation et de « reprise en main »). Ce rejet du concept de résilience est donc à entendre par rapport aux récentes évolutions du contexte libanais.

Selon certains politologues, un changement majeur s'est en effet opéré avec la révolution d'octobre 2019 car plus que d'un changement, il s'agirait d'une rupture. Les citoyens, en manifestant si nombreux sur les places publiques, ont modifié en profondeur leur rapport au politique. Ils s'adressaient alors directement à l'État, sans le filtre des appartenances communautaires et confessionnelles. Un mouvement de réappropriation de l'intérêt public avait ainsi émergé et il ne s'agit donc plus aujourd'hui de « résilier » mais bien de « résister » aux tentatives qualifiées parfois de « contre-révolutionnaires » du gouvernement qui pousse au repli communautaire pour étouffer la contestation : « *Il y a un travail acharné de l'État pour rappeler toujours la division communautaire* », professeur de science politique et militant.

Graffitis sur les murs de Beyrouth, avril 2021

[7] La colère à l'encontre des dirigeants est visible dans les rues de Beyrouth, avec des dessins de potences qui ont fleuri çà et là sur les murs de la ville.

Des organisations, notamment internationales, tentent actuellement de travailler sur le concept de résilience afin d'améliorer sa compréhension et son acceptation. En effet, entre le discours « pacificateur » sur la résilience et celui sur le changement qui accompagne le « build back better », ce terme bénéficie d'une large gamme de sens. Enfin, pour certains acteurs (société civile, élus, universitaires, services techniques de l'administration), l'enjeu réside surtout dans la façon dont le pays pourra sortir de l'urgence socio-économique et du débat sur la résilience pour aller vers le développement économique et social et l'atteinte des Objectifs de développement durable (ODD). Là encore, c'est le chemin pour y arriver qui pose le plus de questions.

3. DIFFÉRENTES VISIONS POUR LE FUTUR

L'horizon semble bouché et les discours optimistes sont rares. La possibilité d'un « Liban de demain » est même questionnable selon certains acteurs rencontrés. Demain est incertain. Quoi qu'il en soit, un fort consensus existe pour affirmer que rien ne pourra se faire tant qu'un nouveau gouvernement ne sera pas en place et tant que la classe dirigeante restera au pouvoir (« *Le fiasco est tel que le point de départ pour commencer à s'en sortir c'est que le gouvernement parte* » (Représentant d'une OSC libanaise). Dans ce contexte, l'initiative française lancée par le président Macron à la suite de l'explosion du 4 août a suscité autant d'espoirs que de cynisme et de désillusions quand, quelques semaines plus tard, elle a laissé de nouveau le champ libre aux acteurs politiques du passé.

3.1. L'ESPOIR DES ÉLECTIONS DE 2022 : LE CHANGEMENT PAR LES URNES EST-IL POSSIBLE ?

Une partie des acteurs reconnaît que le changement doit arriver dans le cadre des institutions publiques, à commencer par celui de la démocratie représentative (parlementaire pour le niveau national, municipal pour le niveau local). La crainte est cependant forte de voir une fois encore les élections (présidentielles et municipales) décalées en raison d'arguments « sanitaires » et d'une tentation de refondre la loi électorale, ce qui avait déjà causé un décalage de trois ans lors des dernières élections municipales.

L'un des enjeux clés de ces élections réside dans la transparence du processus, dans l'absence de pressions et d'achats de votes, des pratiques très fréquentes et perçues comme d'autant plus probables qu'avec l'effondrement de la valeur de la livre libanaise, il sera encore plus facile d'acheter des voix (chacune coûtant moins cher). Certains acteurs comme le réseau Lihaqqi (*To my right*), se préparent ainsi à tenter d'assurer que ces élections laissent vraiment la place à l'expression de la démocratie. Depuis la révolution du 17 octobre 2019, l'émergence de nouveaux acteurs politiques (mouvements politiques, partis, individus) visant clairement à sortir du système confessionnel pour aller vers un Liban doté d'une autre gouvernance constitue une nouvelle donne de l'écosystème politique libanais, *a fortiori* pour les élections à venir. D'où les inquiétudes des acteurs politiques classiques qui sont massivement soupçonnés de préparer leur sabotage.

3.2. RÉVOLTES ET REPLIS DANS LE SYSTÈME COMMUNAUTAIRE OU DANS DES BULLES D'ACTION SOCIALE DÉPOLITISÉES

Pour une partie de la population, la violence est inévitable (le terme de « guerre civile » revient souvent et est sans doute davantage brandi comme une menace que comme le reflet de la réalité). Le postulat soutenu par cette partie de la société libanaise est que le gouvernement ne partira pas tant que la violence ne l'aura pas chassé. Seuls les souvenirs encore marquants des années de guerre civile constituent un dernier rempart à la reprise de la violence intercommunautaire et interconfessionnelle.

Graffitis sur les murs de Beyrouth, avril 2021

Tripoli sera-t-elle la première ville qui connaîtra la flambée de violence ?[8] Les manifestations de début 2021 qui ont abouti à l'incendie de la municipalité, puis les attaques plus récentes de convois de distributions alimentaires et les incendies de voitures des files d'attente de stations-services (en période de rationnement de carburant), sont autant d'indices qui se multiplient et qui inquiètent. Quoi qu'il en soit, il est plus que probable que la dégradation commence dans les grandes villes paupérisées, bien avant les régions agraires. Pour certains interlocuteurs, la question prégnante reste celle du rôle que les Forces Armées Libanaises (FAL) joueront dans ces processus. Bien qu'elles soient encore perçues comme un des derniers espaces de résistance à la « confessionnalisation », elles restent faibles par rapport à la force de frappe du Hezbollah, dont les milliers d'hommes bien armés et entraînés ont une expérience récente du combat en Syrie.

Les espoirs déçus de la révolution d'octobre 2019, mais aussi la paralysie politique depuis le début de la pandémie et suite à l'explosion du port de Beyrouth, ont entraîné un découragement réel, une démobilisation chez certains et un recadrage de l'énergie vers de l'action sociale pour d'autres. De nombreux citoyens militants, souvent jeunes, qui étaient hier au premier rang des manifestations et de la contestation politique, transforment aujourd'hui leur désillusion en une action purement sociale et solidaire, loin des clivages partisans et des engagements politiques.

3.3. EN ATTENDANT ?

Le risque d'un « en attendant qui dure » et qui ne profite pas aux Libanais est largement redouté. Pour certains acteurs rencontrés, ce *statu quo* profite d'abord aux pays voisins (Syrie, Israël, Turquie) qui rêvent de voir se décomposer le Liban. Comment donc rendre possible ce « en attendant » ? Les enjeux du local, voire du tout local, apparaissent pour beaucoup comme essentiels, voire prépondérants pour tous les autres. Le rôle possible des acteurs locaux de la société civile et des acteurs municipaux devient de plus en plus prégnant dans les réflexions, mais il reste encore à démontrer comment le mettre en œuvre.

Les attentes face à l'interventionnisme de la France et les espoirs suscités par la première visite du président Macron ont finalement été largement déçus, bientôt remplacés par un cynisme de plus en plus présent face aux grandes promesses internationales. Ainsi, le processus 3RF conduit pat la Banque mondiale, les Nations unies et l'Union européenne est souvent vu comme un exercice artificiel dans lequel la société civile n'a été que marginalement mobilisée.

Finalement, nombreux sont les acteurs interrogés qui craignent que ce qui avait fait du Liban un pôle attractif pour

[8] Si, durant les années de guerre civile, Tripoli a été l'une des villes les plus épargnées par le conflit, elle a en revanche connu dans la période d'après 2005, et surtout au lendemain de la crise syrienne, des périodes de violences majeures. La ville est depuis devenu le terrain sur lequel s'échange des messages politiques par le biais de confrontations armées et d'actes terroristes.

le meilleur (qualité du système de santé et de l'éducation) et pour le pire (spéculation bancaire, lieu de tourisme de débauche pour les pays arabes et certains autres, lieu d'abris pour de nombreux trafics) disparaisse et que les conditions de vie, la qualité des services et, *in fine*, l'image et l'attractivité du pays ne soient affectées durablement, voire de façon irréversible.

4. DIFFÉRENTS POSITIONNEMENTS DES SOCIÉTÉS CIVILES AU LIBAN

4.1. CONSTAT GLOBAL : UNE SOCIÉTÉ CIVILE VIVE ET ULTRA-MOBILISÉE, AU RISQUE DE SE SUBSTITUER AU RÔLE DE L'ÉTAT ?

« *Aujourd'hui, les OSC font le travail de l'État.* » (Représentant d'une OSC libanaise)

La société civile libanaise a vécu son printemps en octobre 2019. La révolution avait alors « poussé » dans les rues de tout le pays, de Beyrouth à Tripoli, des jeunes et des moins jeunes, activistes chevronnés ou non, clamant leur exaspération face au système politique et confessionnel corrompu. Mais les tentatives inlassables des partis politiques classiques à reprendre le contrôle (sans hésiter à entretenir un discours de crainte visant au replis confessionnel), la crise du COVID-19 et le confinement sévère qui a été mis en place ont vite laminé ces énergies qui ne vivaient alors principalement que de la rencontre, des échanges et de la dynamique de la rue. Cette société civile vive, foisonnante d'initiatives et non dénuée des mêmes dérives qu'elles condamnent (confessionalisme, alignement sur des agendas de mouvements politiques, voire corruption et mauvaise gestion), s'est alors en partie mobilisée dans le champ de l'action sociale, un champ laissé vide par le gouvernement alors même que les crises se multipliaient (sanitaire, économique, explosion du port de Beyrouth, etc.)

> « *Après l'explosion, toutes les initiatives qui ont existé ont été faites par des individus volontaires, alors même que le gouvernement aurait dû prendre en charge la réponse. On s'est retrouvé seuls.* » (Représentant d'une OSC libanaise).

Sans aucun doute, la question de la substitution se pose ici. Et le contexte est tel que celle-ci semble être à la fois déplorée et dans le même temps, sur le court terme, souhaitée voire nécessaire. En effet, à défaut d'un interlocuteur public valable et volontaire, en face duquel les organisations de la société civile pourraient imaginer des actions de plaidoyer et d'influence, un certain nombre de citoyens se sont organisés et ont commencé à agir en réseaux autonomes. Car la situation est telle que l'influence sur les politiques publiques n'est, pour beaucoup, même plus une perspective. Le dialogue, quand il a lieu, est minimal, à visée utilitariste et, en général, plutôt centré sur le niveau local (municipalités, services de base). Les entretiens conduits montrent ainsi une réelle volonté de responsabilisation des individus : « *On se sent responsables des familles que l'on aide, car si on ne les aide pas, personne ne le fera* » (OSC libanaise). Que ce soient les clubs d'étudiants, les mouvements informels ou les OSC plus organisées, la plupart se sont investis dans des activités à but social, voire quasi-humanitaire, dans un contexte de précarisation économique croissante d'une grande frange de la population.

En plus de poser la question de la substitution, cet élan de solidarité interroge certains acteurs sur un glissement possible des organisations « droits de l'homme » vers du « tout service », au risque de perdre leur rôle clé d'observateurs de la société. Pour reprendre les termes d'un centre de recherche libanais rencontré : « *Il existe aujourd'hui une obsession du service au détriment d'une société civile qui endosse son rôle d'observateur et de défenseur des droits de l'homme (…) De plus en plus d'OSC Droits de l'homme se reconvertissent dans la mise en œuvre de service* ». Cet institut observe ainsi une tendance alarmante à la marginalisation des OSC militantes qui défendent les droits des minorités et les enjeux de justice sociale.

La reconstruction de Beyrouth après l'explosion, avril 2021

Plus largement, c'est même une dilution de l'aspect contestataire de la société civile qui serait en cours, au fur et à mesure que celle-ci se substitue toujours davantage au rôle que devrait endosser l'État. Et ce phénomène serait d'une certaine manière encouragé par les bailleurs internationaux qui utilisent encore trop souvent les OSC comme « partenaires de mise en œuvre » et non pour ce qu'elles sont réellement, à savoir des organisations porteuses de vision et de changement social. Ici, la localisation, est perçue comme purement « esthétique » au sein d'une économie politique de l'aide humanitaire qui continue de penser les projets d'en haut et qui « manque sa rencontre » avec les acteurs locaux.

Enfin, il reste à noter que cette dynamique s'opère sous le regard d'un ministère des Affaires sociales (MOSA) désireux de s'investir davantage (notamment via les deux cents Centres de Développement Social (SDC) qui existent à travers le pays), mais qui reste en partie paralysé par la faiblesse de ses moyens et de son poids politique. La plupart de ses actions financées par l'aide internationale passent à travers le LCRP (Lebanese Crisis Response Plan), qui restait par ailleurs jusqu'à peu encore largement centré sur la crise syrienne et ses répercussions au Liban (présence des réfugiés syriens et impacts de cette présence sur les populations hôtes des zones d'accueil.) Le plan de réponse 2021 a été révisé et, fait marquant, met aujourd'hui en avant le chiffre de 1,5 million de Libanais vulnérables.

4.2. DES CLUBS DE RÉFLEXION POUR PENSER LA CITOYENNETÉ DE DEMAIN : MOUVEMENTS ÉTUDIANTS ET UNIVERSITAIRES

De nombreuses initiatives existaient déjà dans les milieux estudiantins et militants, mais elles ont connu un essor incontestable avec la révolution d'octobre 2019. Au sein de ces groupes et cercles de réflexion, les grands enjeux de société sont débattus : corruption, sortie du système politique confessionnel, gouvernance démocratique, justice sociale et économique, etc. De nombreux « clubs laïcs » ont ainsi émergé. Le but de ces mouvements, tels que le réseau MADA, est de créer un réseau de base capable de proposer un discours et un projet politique novateur à la jeunesse.

On notera une forte implication d'une partie du corps enseignant aux côtés des étudiants, avec notamment l'Opération 7e Jour de l'USJ. Et même si ces mouvements initient parfois de petits projets (par exemple, soutien aux

étudiants pour la dédollarisation des frais de scolarité), ils se caractérisent surtout par leur force de proposition et leurs nouveaux discours sur la citoyenneté. Par ailleurs, le dialogue politique entre ces initiatives et les autorités publiques est généralement tendu ou inexistant. En effet, pour certains intellectuels/universitaires :

> « *Dialoguer ou simplement être vu avec les pouvoirs publics, c'est perdre de sa crédibilité* » (Professeur de Science Politique).

Enfin, il est important de noter que ces clubs et structures de réflexion restent largement irrigués par les jeunes urbains des couches moyennes à hautes. Les populations rurales et les classes pauvres libanaises sont assez peu présentes dans cette dynamique de réflexion et d'action estudiantine. L'importance de la capacité des institutions universitaires et des enseignants à créer un environnement propice à l'éclosion de ces dynamiques ne doit pas être sous-estimée. On trouve aussi un fort engagement de personnalités influentes dans cette démarche, par exemple le fondateur d'Offre Joie, par ailleurs actuel président de l'Ordre des Avocats.

4.3. DES INITIATIVES DE SOLIDARITÉ EN MARGE DES POUVOIRS PUBLICS : QUEL INTÉRÊT AU DIALOGUE POUR CES OSC ?

Parmi la myriade d'organisations actives aujourd'hui sur le terrain, on note un courant caractérisé par sa forte capacité de mobilisation, sa réactivité et, souvent, sa réticence - voire son absence de désir - à lier un dialogue avec les autorités publiques, au risque (assumé) de ne pouvoir augmenter le champ de son action. La suspicion à l'égard des représentants de l'autorité est grande : « *L'armée est venue nous demander de nous coordonner. Ils veulent récupérer des informations* », témoigne un représentant d'un mouvement citoyen que nous avons rencontré. Le risque que de telles initiatives de solidarités citoyennes soient récupérées par les politiques existe en effet. Et sans doute perdraient-elles de leur force, celle-ci venant souvent de leur capacité à s'affranchir des logiques communautaires et confessionnelles

Jeunes mobilisés pour la reconstruction à Beyrouth, août 2021

> « *La politique, c'est très différent de ce que l'on fait. Soit tu aides les gens. Soit tu fais de la politique. Même les ONG avec une étiquette politique, on évite de leur parler* » (Membre d'une OSC libanaise).

Aussi, une importante partie de la population semble avoir davantage confiance dans ces mouvements citoyens que dans les institutions. Comme nous le rapporte une représentante d'une OSC libanaise : « *Les gens se tournent vers nous, vers les initiatives personnelles de gens qu'ils connaissent. Le ministère des Affaires sociales avait par exemple envoyé un lien aux familles précaires pour qu'elles s'inscrivent et puissent bénéficier d'une aide. La plupart des gens ne s'inscrivait même pas !* ». La volonté de ces mouvements, qui se sont souvent développés de façon organique et spontanée, est d'abord de s'autonomiser par rapport aux différentes formes du pouvoir public, et de créer des communautés d'entraide indépendantes. Des réseaux locaux se créent et fonctionnent (avec les petits commerçants, les habitants de quartier, les fournisseurs d'électricités, etc.) sur la base de systèmes de troc et d'économie sociale et solidaire de proximité. Il est enfin à noter que ces nouveaux mécanismes de solidarité de

proximité sont à différencier de ceux qui opèrent au sein des milieux chiites où l'expérience des réseaux d'aide sociale du Hezbollah est très ancienne, et à la base même de la structuration socio-politique du mouvement. Ces réseaux jouent un rôle souvent essentiel dans la délivrance des services sociaux à l'intérieur des zones paupérisées (sud Beyrouth, Nord Tripoli, etc.).

4.4. DES OSC PLUS « PROFESSIONNALISÉES » ET PRAGMATIQUES QUI VOIENT LE DIALOGUE COMME NÉCESSAIRE

« *Pour faire un projet qui fonctionne, toute l'idée c'est justement de pouvoir neutraliser les pouvoirs publics. Et pour les neutraliser, il faut avoir une relation avec eux, quand même. Car, effectivement, ils doivent intervenir à un moment. Il faut de la diplomatie, un vrai leadership. Être flexible, pas extrémiste, et pouvoir arrondir les angles* »

(Représentant d'une OSC libanaise)

De nombreux courants existent au sein de la galaxie d'OSC libanaises. À côté des structures de type organique caractérisées par leur absence de désir de dialogue avec les pouvoirs publics, un mouvement plus pragmatique opère. Celui-ci est souvent marqué par sa croyance en l'entreprenariat social, mais aussi par son expérience de l'action humanitaire (des crises anciennes à la guerre de 2006 jusqu'à la réponse au COVID-19, en passant par la crise des réfugiés syriens). Ces OSC sont dans une recherche d'efficacité au niveau de leur relation avec les pouvoirs publics. Le dialogue est parfois seulement nécessaire pour agir, mais il peut aussi servir à « *montrer aux autorités comment il faut s'y prendre si l'on veut faire bouger les choses* ». Comme nous l'a rapporté une OSC rencontrée, l'enjeu est aussi de « *montrer l'exemple (…) D'être dans le story doing* ».

Les contacts établis ici sont importants et même essentiels avec les agents techniques des ministères (« *Rien ne peut se faire sans eux alors mieux vaut avoir de bonnes relations* »). Ces ONG libanaises, qui se réunissent régulièrement avec les ONG internationales et les Nations unies, sont dans une dynamique de forte institutionnalisation et de liens croissants avec des ministères comme le MOSA, le ministère de la Santé publique, Le bureau du Ministre d'Etat pour la Réforme Administrative (OMSAR), voire le ministère de l'Environnement[9]. Cette position de dialogue est par ailleurs largement encouragée par les bailleurs. Ainsi, les initiatives de mises en place de plateforme de dialogue sont nombreuses. On retiendra ici celle du British Council, avec la création récente d'une plateforme « National exchange » dont l'objectif principal est de créer un dialogue entre citoyens et gouvernement sur des sujets de sociétés clés. Toutefois, il ressort des entretiens que ces initiatives de dialogue sont parfois mal perçues malgré les contours participatifs qu'elles prennent. Il a en effet été pointé à plusieurs reprises la tendance quasi-systématique de l'aide internationale à promouvoir ce genre d'initiatives qui restent pourtant souvent superficielles et qui périclitent avec la fin des financements. « *Il y a une abondance de réseaux cosmétiques créés via des projets internationaux qui ne tiennent pas* » (Think-tank libanais). On retiendra enfin la très récente initiative conjointe du forum des ONG internationales et celui des ONG nationales qui viennent de s'accorder sur une stratégie de partenariat.

4.5. UNE RELATION COMPLEXE ENTRE OSC LIBANAISES ET ONG INTERNATIONALES

La relation entre ONG/OSC libanaises et les acteurs de la solidarité internationale est loin d'être simple. D'abord, l'aide internationale continue d'être perçue comme essentiellement orientée vers les populations réfugiées syriennes et, dans une moindre mesure, vers les populations libanaises affectées par la présence de celles-ci. En plus de créer des tensions et un sentiment « d'inégalité » au moment même où de nombreux citoyens libanais

[9] Le ministère de l'Environnement possède une réelle stratégie d'implication de la société civile, à la fois dans ses actions (voir la dépollution des plages touchées par la marée noire au sud Liban) et dans ses efforts de plaidoyer international (impliquant des OSC dans ses délégations).

basculent eux-mêmes dans la précarité, cela crée une certaine suspicion d'instrumentalisation sur l'agenda international. Les intellectuels pointent en effet régulièrement le fait que l'aide aux populations s'inscrit plus dans un agenda politique de « stabilisation » de la région que dans une réelle dynamique de solidarité. C'est ainsi que de nombreuses organisations libanaises témoignent avoir vécu durement, dans certains cas, leur instrumentalisation par les acteurs internationaux dans ce cadre géopolitique.

Par ailleurs, comme on l'a vu dans d'autres contextes, l'arrivée massive d'argent dans le cadre de grosses opérations humanitaires peut avoir des effets positifs en aidant à structurer le secteur associatif, mais peut aussi avoir des effets négatifs, en déconnectant les OSC/ONG de leurs bases sociales et en les transformant en « acteurs d'implementation » de services, à la demande des acteurs internationaux. S'est ainsi créée une véritable dépendance envers les bailleurs avec ce qui parfois a été décrit comme des « clans » (le « clan des ONG de l'Ambassade de France », celles de l'ambassade US, etc.), ce qui contribue à abimer l'image d'indépendance des structures de la société civile et nuit aussi à l'image des bailleurs de fonds.

ONG libanaise à Karentina, août 2021

Enfin, la séquence de la réponse à l'explosion du port de Beyrouth a elle aussi cristallisée un certain nombre de tensions entre organisations libanaises et acteurs internationaux. La société civile et ses organisations ont été au cœur de la primo-réponse, agissants dès la nuit de l'explosion et restant actives dans les premières semaines, quand les ONG internationales en étaient pour beaucoup encore au stade de l'évaluation des besoins et en attente d'une réponse des bailleurs.

Certaines OSC ont indiqué combien elles avaient été blessées par l'attitude condescendante des ONG internationales, venues avec leurs moyens conséquents et discréditant parfois l'action des acteurs locaux : « *travail d'amateurs, il a fallu revenir sur les chantiers qui n'étaient pas de bonne qualité* », alors même que les ONG libanaises avaient souvent travaillé avec des artisans locaux tout à fait compétents et tentés de mettre rapidement les populations à l'abris des intempéries. Le discours sur les standards techniques des ONG internationales a été souvent vécu comme humiliant par ceux qui ont tout abandonné pour aider les populations des zones affectées.
Néanmoins, les dynamiques de collaboration existent évidemment et continuent. Le dynamique Lebanese Humanitarian Development NGO Forum (LHDF)[10], très actif depuis sa création en 2014, a notamment obtenu suite à un intense travail de plaidoyer facilité par les grandes organisations libanaises telles que AMEL, une place pour lui et trois sièges pour ces membres au sein de l'Équipe Humanitaire Pays (EHP). Plus récemment, le forum des

[10] Créé en 2014 dans le cadre des besoins de coordination de l'aide déployée suite à la crise syrienne, le LHDF vise à faciliter la coordination et le dialogue dans le but d'améliorer la qualité de la réponse aux besoins humanitaires et de développement au Liban. Son action passe notamment par l'identification de questions stratégiques, la facilitation de positions communes des ONG libanaises pour peser sur les agendas humanitaires, le renforcement de l'échange d'information ainsi que de la représentation des acteurs nationaux dans les coordinations internationales.

ONG internationales (LHIF) et celui des ONG nationales se sont mis d'accord sur une stratégie conjointe de partenariat laquelle, au moment de l'écriture de ce rapport, n'était pas encore rendu publique.

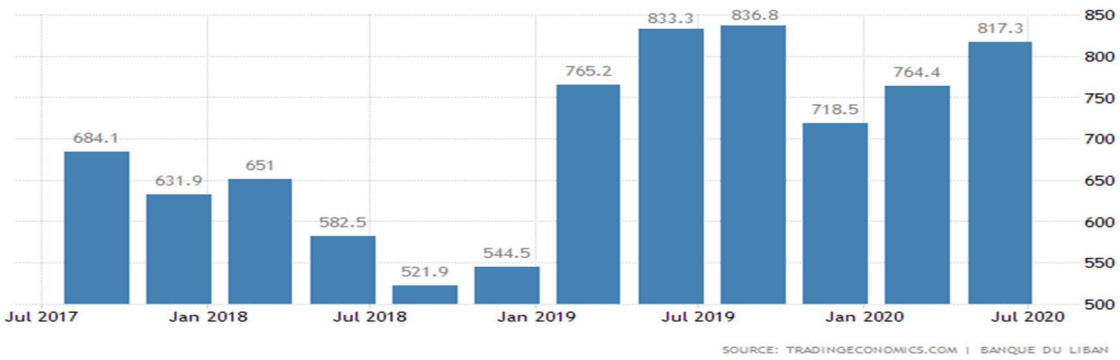
4.6. LE RÔLE DE LA DIASPORA

On ne saurait dresser un portrait de la société civile libanaise sans mentionner la place majeure qu'occupe la diaspora. Son rôle est en effet extrêmement critique, tant par les ressources qu'elle injecte (rémittences) et les opportunités d'exil qu'elle peut offrir, que par la réserve de compétences qu'elle peut apporter au pays dans le cadre de ce qui pourrait être un effort allant du local au national pour sortir de l'impasse actuelle. Cette diaspora libanaise figure parmi les plus importantes au monde, tant par son ancienneté (l'exil a démarré lors des grandes crises du monde rural durant l'Empire ottoman et s'est poursuivi à chaque épisode de guerre civile depuis) que par son ampleur (plus de 11 millions de Libanais vivent à l'étranger). Son fonctionnement repose sur des réseaux individuels et familiaux, mais aussi communautaires et confessionnaux (les réseaux maronites, par exemple) qui ont permis de conserver hors du territoire d'origine la solidarité communautaire. La capacité d'intégration de la diaspora libanaise dans les différents pays où elle s'est implantée (Afrique, Amériques du Nord et du Sud, Europe, etc.) lui a permis de devenir un acteur clé dans les secteurs marchands et financiers. Issue d'une histoire mouvementée, elle reste très attentive à la situation du Liban. Ses liens avec la politique sont très forts, notamment parce qu'une partie des intellectuels libanais réside à l'étranger. Plus largement, de nombreux Libanais ont fait leurs études en France ou à l'étranger, y ont leurs enfants, etc.

Cette diaspora a ainsi toujours su se mobiliser pour soutenir les familles, notamment lors de la guerre de 2006 et plus récemment lors de l'explosion dans le Port de Beyrouth. Les rémittences envoyées ont même significativement augmenté au cours des dernières années. Sur la seule année 2020, elles sont ainsi passées de 764.40 USD millions à la fin du premier trimestre à 817.30 millions à la fin du deuxième trimestre, soit avant même les flux massifs qui ont accompagné l'explosion du 4 août[11].

Face aux crises actuelles, le gouvernement libanais voit dans la diaspora une ressource essentielle pour les investissements et les retours de compétences. Une campagne publicitaire a été lancée en 2016 pour inciter les Libanais de l'étranger à revenir au pays aider à la reconstruction d'après-guerre. Le programme Diaspora ID a lui été lancé en 2017 sur financement américain pour mieux connecter les Libanais de l'étranger au Liban lui-même. Du fait du contexte politique, la diaspora observe avec beaucoup d'inquiétude son pays, notamment les débats sur la corruption des élites (même si elle a parfois elle-même été une partie du problème), et se sent préoccupée par la dégradation du niveau de vie des familles. Les difficultés d'envoi d'argent par le système bancaire dans le contexte actuel et le système des taux multiples sont autant de contraintes très perturbantes pour ces Libanais de l'étranger.

Les flux de rémittences au cours des derniers années vers le Liban (en millions de dollars US) :



[11] Source : Banque du Liban

5. DYNAMIQUES MUNICIPALES

5.1. HISTOIRE DU MOUVEMENT MUNICIPALISTE AU LIBAN

Le mouvement de municipalisation est ancien au Liban et remonte au vent de réforme de l'Empire ottoman, notamment à la période du Tanzimat entre 1839 et 1876, avec la création d'une première municipalité au Nord en 1856, puis progressivement au niveau de chacune des grandes villes. Cette évolution sera freinée par le Mandat français sur le Liban et la Syrie. En effet, à partir du 28 avril 1920, date à laquelle la France est investie par la Société des Nations d'un « *mandat pour la Syrie et le Liban* » et en fait un protectorat, la France va mettre en place dans ces anciennes provinces ottomanes une structure de type République jacobine. Mais tout en les déclarant laïques, la France officialise le communautarisme religieux plutôt qu'une approche municipale. Il faudra attendre le Chebbanibisme, mouvement né à partir de 1958 sous l'influence du Président Fouad Chebbab, pour que soit relancée la création des municipalités, y compris en leur octroyant le droit d'exercer une fiscalité locale. En 1962, la loi sur l'organisation des élections municipales est votée. En parallèle étaient créés des pôles de développement économiques de façon assez volontariste, devant dynamiser le développement territorial en même temps que s'instauraient les instances municipales. La défiance des gouvernements centraux qui s'ensuit envers les municipalités est très forte car ils y voient une menace dans ces nouveaux pouvoirs politiques et économiques qui émergent des municipalités.

La Guerre civile des années 90, avec la militarisation via les milices des pouvoirs locaux portera un lourd coup à cette dynamique et il faudra attendre 1998 pour que des élections municipales soient organisées. Mais ce n'est qu'en 2004, après la promulgation de la résolution 1559 adoptée par le Conseil de sécurité de l'ONU le 2 septembre 2004, qui reprend largement les Accords de Taëf de 1989 sur l'indépendance du Liban, que cette politique de décentralisation est relancée. Avec les différentes lois adoptées en 1977, amendées en 1997, on comptait 945 municipalités au Liban regroupées dans une séries d'unions municipales et regroupées au sein d'une fédération. Ces différents pouvoirs municipaux ont des pouvoirs considérables et termes de décision et de mise en œuvre dans des domaines clés comme le foncier, l'urbanisme, la gestion des déchets, le logement, les services sociaux et la culture. Pour mettre en place ces activités, les collectivités territoriales bénéficient d'un certain nombre de ressources issues des dotations de l'État (qui vont théoriquement avec les responsabilités allouées), de la fiscalité locale et des programmes de coopération décentralisée. Une loi sur la décentralisation a été mise en chantier en 2007, mais a peu avancé, tant sont fortes les peurs de fédéralisation du Liban et de l'éclatement de la nation sur des bases confessionnelles. En effet, les lois de décentralisation demandent des États centraux forts, capables d'assumer leurs responsabilités et d'octroyer des moyens : l'État libanais est faible, a peur de voir partir pouvoirs et ressources financières. Les différentes tentatives de réformer les lois électorales ont contribué à freiner le processus global de décentralisation, tandis que le pouvoir des représentants de l'Etat déconcentrés se trouvait renforcé.

5.2. UNE RÉALITÉ MUNICIPALE TRÈS HÉTÉROGÈNE

Les situations sont extrêmement diversifiées d'une municipalité à l'autre et sont, pour beaucoup, fonction de la taille et du budget de la ville. Celui-ci dépend essentiellement de deux processus : 1) l'octroi de fonds par le gouvernement (les montants alloués dépendent de la taille de la municipalité et de son poids politique pour négocier les fonds) ; 2) la fiscalité municipale (taxes sur l'eau, les marchés, etc.). Là encore, le niveau des recettes dépend de la taille et de l'attractivité commerciale de la zone. De fortes inégalités se créent, et les villes les plus grosses deviennent les plus riches et les plus à même de faire entendre leurs voix. Pour autant, la taille et les recettes d'une ville ne garantissent pas la qualité de la relation avec les citoyens, au contraire. On note ainsi davantage de tensions entre citoyens et élus (et donc avec les services) dans les grandes villes que dans les villes de taille moyenne (Tyr, Saida, Biblos), et moins encore dans les petites municipalités où la proximité entre habitants

et élus rend la collaboration plus facile.

On constate notamment des expériences très riches dans des villes comme Tyr et Batroun, et d'autres plus difficiles comme à Tripoli où l'instabilité politique affecte le travail municipal. En outre, il apparaît clairement que la taille des budgets municipaux - et donc des possibles prébendes et détournements - joue sur la confiance entre les équipes municipales et leurs administrés. Enfin, la crise économique actuelle et la perte de valeur de la livre libanaise ont largement fragilisé le niveau municipal. Auparavant, les dotations de l'État arrivaient (souvent en retard) dans les caisses de la ville et représentaient un montant certain du budget. Les taxes payées par les citoyens contribuaient elles aussi de façon significative au budget municipal, notamment pour les cités du littoral qui accueillaient tourisme, urbains en vacances, etc. Mais la crise économique a vidé les caisses de l'État en réduisant le niveau d'activité des entreprises et en faisant diminuer tout autant les entrées dans la fiscalité locale. Les municipalités sont aujourd'hui pour la plupart exsangues. Des interlocuteurs nous ont même raconté que certaines municipalités n'avaient plus assez de moyens pour acheter les uniformes des policiers. « *Dans cette situation, c'est de la débrouille aujourd'hui pour essayer de faire fonctionner la mairie* » *(Élu municipal).*

Une côte très densément peuplée

Il ressort ainsi que ce niveau local institutionalisé, souvent encore respecté mais non dénué de dérive, doit particulièrement être pris en compte. À ce jour, les municipalités sont tenues par des élus qui, soit se sentent encore redevables de leurs électeurs et prêts à faire des efforts, ne serait-ce que pour être réélus, soit sont au cœur de politiques de prédation, sachant qu'ils ne seront réélus que s'ils « y mettent le prix ».

5.3. UNE COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE ANCIENNE ET MULTIPLE

La dynamique de coopération décentralisée entre la France et le Liban est variée et loin d'être nouvelle. Démarrée dès le début des années 80, l'engagement de la coopération décentralisée a souvent couvert les questions humanitaires, dont la médecine de guerre, durant les périodes post-conflit. Présente aujourd'hui dans presque tout le pays et portée par des mairies, des départements et des régions partenaires françaises, elle concerne dorénavant de nombreux secteurs : économiques, culturels, touristique, éducatifs, etc., et, bien sûr, le renforcement des compétences des élus et des services décentralisés. Cette dynamique, très forte du fait des liens franco-libanais, s'est accentuée dans le cadre des réflexions globales sur la coopération dans le bassin méditerranéen. Créé en septembre 2002, le groupe-pays Liban est le fruit d'une volonté de Cités Unies France de renforcer la coopération décentralisée franco-libanaise. En 2010, la coopération franco-libanaise s'intensifie, avec le « programme concerté Liban » qui réunit 10 collectivités françaises autour de l'accompagnement des collectivités libanaises dans le chantier de la décentralisation au Liban, en appui avec le Comité des maires (dont est issu le BTVL), pour pousser la réflexion sur la décentralisation au Liban, pour chercher des solutions, notamment pour la formation des agents locaux en partenariat avec le Centre National de la Fonction Publique Territoriale (CNFPT).

Les premières assises de la coopération décentralisée franco-libanaise ont eu lieu en 2003 à Lyon. Les suivantes ont eu lieu à Beyrouth en 2012. Les troisièmes Assises de la coopération décentralisée franco-libanaise ont eu lieu en septembre 2019, dans le Département de l'Aude. Puis le Liban est alors entré dans la crise globale que l'on

connait et de nombreux programmes se sont trouvés gelés.

L'explosion du 4 août à Beyrouth a réactivé la dynamique. Cités Unies France s'est mobilisé sur trois fronts :

- En partageant l'information au sein du groupe-pays sur les besoins prioritaires pour les collectivités libanaises. L'ambition du groupe-pays sera à la fois de donner des repères aux collectivités françaises pour les aider à poursuivre dans un contexte extrêmement sensible ses coopérations avec le Liban et de s'appuyer sur le programme développé dans le cadre du fonds de solidarité pour renforcer les liens entre collectivités françaises et libanaises.
- En mobilisant des moyens en ouvrant un fonds de solidarité en direction du Liban (initialement ciblé exclusivement sur Beyrouth mais des discussions sont en cours pour élargir à d'autres zones). La question du choix des collectivités ciblées a été un point sensible, car l'explosion n'a touché *in fine* qu'une zone limitée. Il a été fait en se basant sur l'étude réalisée par le BTLV (Bureau technique des villes libanaises)[12] auprès d'une vingtaine de collectivités libanaises en septembre 2020, qui a permis d'identifier leurs besoins et priorités. Le BTLV, qui connaît bien le terrain et dispose d'agents sur place, a été désigné comme principal maître d'œuvre du déploiement du fonds. Ce fonds permet la mise en place d'un plan comportant deux grands axes d'action :
    - Une aide rapide et directe à destination des collectivités libanaises, pour parer à l'urgence sanitaire et sociale,
    - Et une aide « structurelle » destinée à renforcer leur action sur le long terme.
- En facilitant la coordination en s'appuyant sur le Bureau Technique des Villes Libanaises (BTVL) et en assurant une collaboration rapprochée avec l'Ambassade de France au Liban.

6. LE RÔLE DES MINISTÈRES

Les ministères - largement rejetés, au moins sur le niveau politique des « ministres », tant par une grande partie de la société civile que par la communauté internationale - sont au cœur de l'État libanais et de la crise qui le traverse. Et comme dans tous les pays, le droit des ONG, les droits de l'homme, les droits de la presse et de l'expression citoyenne, les régulations sanitaires et environnementales, la préparation et la mise en œuvre des budgets, etc., sont issus du travail parlementaire et des activités des ministères. Bien que controversés, ils n'en restent donc pas moins incontournables. Le rôle des cadres intermédiaires, techniques, souvent dévoués, doit être ici analysé de façon approfondie. Nombre de fonctionnaires rencontrés (MOSA, ministère de l'Éducation, ministère de l'Environnement, Unité nationale de gestion des crises) souffrent à la fois de cette crise de confiance, du rejet qu'ils subissent de la part des populations et notamment des jeunes, et de la dégradation de leur pouvoir d'achat, même s'il était très élevé avant la crise, en tout cas selon les standards régionaux.

[12] Le Bureau Technique des Villes Libanaises (BTVL) est chargé d'assister les collectivités locales sur le plan technique et institutionnel pour le renforcement des capacités des élus et agents municipaux, pour l'élaboration et la mise en œuvre de leurs projets de développement ainsi que pour développer leurs relations internationales. https://bt-villes.org/

7. CONCLUSION

Au Liban comme dans de nombreux autres contextes, quand le niveau supra de l'État ne peut non seulement assurer les services de base aux populations mais est aussi vu comme une des causes de la faillite du pays, la solution ne peut venir que « du bas », et de la coopération entre les acteurs qui font les territoires.

À ce titre, le pays est riche d'une société civile foisonnante, mobilisatrice et multiple, composée d'institutions déjà reconnues et de réseaux informels liés à des territoires, à des générations, à des modes de reconnaissance (professionnels, confessionnels) ou à des modes de communication (réseaux sociaux). Il dispose également d'une culture municipale en devenir, avec des instances non immunisées des dangers de la corruption et de l'affairisme, mais la plupart du temps proches du terrain et concernées par le sort des populations au sein desquelles les élus ou nommés ont souvent des racines. Société civile et pouvoirs publics locaux jouent ainsi des rôles indispensables, et le dialogue qui peut s'instaurer entre ces deux familles d'acteurs pour mener à la fois des actions concrètes mais aussi pour recréer des espaces de gouvernance collective et de « communs », est sans doute clé pour le futur du pays. Le Liban est bel et bien entré dans la catégorie des états qui ont besoin que soient recréés dialogue, confiance et gouvernance reconnue et respectée. C'est dans le cadre de la recherche de solutions pour que le pays du Cèdre puisse sortir par le haut de l'impasse actuelle que ce travail s'inscrit. C'est notre petite contribution pour que le Liban et son peuple, qui ont vécu trop de drames ces dernières décennies, puissent trouver un chemin vers des temps plus heureux.

Beyrouth, Avril 2021

BIBLIOGRAPHIE

AbiYaghi Marie-Noëlle, Yammine Léa and Amreesha Jagarnathsingh, Civil Society in Lebanon: the Implementation Trap, *Civil Society Knowledge Center,* 2019

Agence Française de Développement (AFD), Bilan et capitalisation des programmes concertés pluri-acteurs (PCPA) - 2002-2019, *Evaluation de l'AFD, n°83*, Octobre 2020

Al-Ghossein Ilda, Bénévolat et citoyenneté : L'engagement exemplaire de la jeunesse libanaise dans la lutte contre le coronavirus, *L'Orient le Jour,* Mai 2020.

Bonis Charancle Jean Martial, Colmet-Daage Sylvain, Vielajus Martin, Evaluation stratégique de l'instrument Programme Concerté Pluri-Acteurs (PCPA), *AFD, F3E*, Juillet 2012

Chapuis Julie, L'affirmation d'une société civile libanaise par les guerres : le cas de deux ONG, *La Documentation Française, « Les champs de Mars »,* n°21, 2011

Comité Français Pour la Solidarité Internationale (CFSI), Sociétés civiles et pouvoirs publics : quels dialogues pour des politiques au service des citoyens ? *Actes du séminaire international CFSI-IRG*, Novembre 2013

Hajar Alem, Nicolas Dot-Pouillard, Fin ou éternel retour du système communautaire libanais ? La portée et les limites d'un soulèvement. *Alternatives Sud, Éd. Syllepse*, 2020

Khaldoun Abou Assi, Lebanese civil society: a long history of achievements facing decisive challenges ahead of un uncertain future, 2006

Kiwan Fadia, La société civile au Liban : un levier pour le changement ? *Centre d'études et de recherches sur le Proche Orient, Les Cahiers de l'Orient,* n°112, 2013/2014

Longuenesse Elisabeth, La Société Libanaise à l'épreuve, *Confluences Méditerranée 92* – Hiver 2014-2015

Solnit Rebecca, The way we get through this is together: the rise of mutual aid under coronavirus, *The Guardian*, 14 May 2020

Soyons actifs/actives _ Ensemble pour réduire les inégalités d'accès aux droits, Catalogue du PCPA Tunisie, 2018

Sites internet consultés :

- Cités Unies Liban / Bureau Technique des Villes Libanaises : https://bt-villes.org/
- Cités Unies France : https://cites-unies-france.org/
- Lebanese NGO Forum: https://eldis.org/organisation/A5808
- Lebanon Humanitarian INGO Forum: http://www.lhif.org/

Siège du Groupe URD
La Fontaine des Marins
26170 Plaisians – France
Tel : +33 (0)4 75 28 29 35

urd@urd.org

www.urd.org

SUIVEZ-NOUS SUR