

Atelier A : Urbanisation, patrimoine et environnement
Groupe 1 : Anticipation des tendances et recherche d'équilibre
Éric Huybrechts

**Appréciations des besoins réels de construction et respect du droit à/de l'environnement
(instances en charge, intérêts et contreponds, procédures)**

Si le Liban peut apparaître sur beaucoup d'aspects comme une "démocratie de propriétaires", régulée par l'action de l'État et des communautés, c'est certainement dû en partie à son système électoral. En effet, l'inscription dans les listes électorales fondées sur les lieux d'origine familiaux des votants maintient un attachement des électeurs à un terroir dans lequel la plupart d'entre eux n'habitent plus depuis longtemps. Ce lien électoral avec le terroir se croise fréquemment avec l'existence d'une propriété familiale dans les localités d'origine, issue d'héritages familiaux partageant la propriété en parts souvent réduites¹. Cette convergence entre électeurs et propriétaires oriente les priorités des actions des décideurs, tant nationaux que locaux, en faveur des propriétaires². Elle se traduit par exemple par la présentation du caractère "sacré" de la propriété privée³ dans les discours politiques.

Cette particularité du système politique libanais a des conséquences importantes en matière d'aménagement et de gestion territoriale qui expliquent en partie les décalages entre les attentes sociales des acteurs techniques et sociaux et les orientations des politiques urbaines et d'aménagement.

En effet, la crise de l'urbain au Liban a été dénoncée depuis des décennies par les urbanistes libanais et étrangers. Mais une lecture des échecs répétés des urbanistes dans leurs ambitions sociales, y compris environnementales, malgré un renforcement considérable des outils de l'aménagement depuis cinquante ans, mettrait en évidence la mauvaise adaptation de l'outil législatif aux logiques des intérêts et des enjeux économiques, sociaux et politiques en vigueur. On le constate fréquemment à travers les innombrables entorses à la réglementation par la population et les acteurs économiques et sociaux, la non-application de certaines lois par des administrations, voire la modification de règlements le temps de faire approuver par l'administration des projets autrement interdits.

L'attitude figée de l'administration et des corps professionnels, à la recherche de plus de réglementation et de plus de contrôles⁴, a montré ses limites depuis longtemps. Le manque de moyens attribués à l'administration et les interférences politiques fréquentes dans l'application de sa tâche empêche de renforcer le contrôle, ce qui remet en cause la crédibilité de propositions visant à renforcer le dispositif réglementaire en vigueur.

¹ 1,6 millions de biens-fonds appartenant à des libanais pour 2,7 millions de votants au Liban.

² Toutefois, on assiste parfois à des intérêts délocalisés, justifiant des politiques en faveur d'habitants non propriétaires des localités où s'appliquent ces politiques, en vue d'ambitions électorales ailleurs, dans les localités où ces habitants votent.

³ Cependant, contrairement au droit français où le droit de propriété permet d'user d'un bien " de la manière la plus absolue", le droit de propriété libano-syrien est limité au droit d'user (se servir, en cultivant ou en habitant par exemple), de jouir (tirer des fruits) et de disposer (reconstruire, céder à autrui son bien, le grever de droits réels) d'un immeuble, dans les lois, arrêtés et règlements". (Tabbah, 1948).

⁴ Faut-il créer des brigades de l'urbanisme ?

Il est donc nécessaire de reprendre en profondeur les orientations de la législation actuelle afin de mieux adapter les outils de l'aménagement et de la gestion urbaine aux besoins, intérêts et enjeux de la société contemporaine.

1 - Quels besoins ?

Le diagnostic de la situation actuelle aboutirait à des observations similaires de celle de MM. Danger (1932), Écochard (1943 et 1963), Menassa (1948), Égli (1950), de l'IRFED (1961), ou du Livre blanc (1973), du Schéma directeur de la région métropolitaine de Beyrouth (Mission franco-libanaise, 1986) et des analyses du NERP (Bechtel - Dar al-Handasah, 1991). Les propositions des experts pour faire face aux enjeux sur l'espace convergent depuis une cinquantaine d'années : préserver la montagne, le littoral, les forêts, le patrimoine archéologique et urbain, l'agriculture; organiser le développement des villes; développer les transports collectifs; développer la production de logement pour les pauvres et les classes moyennes; diminuer les densités et mieux équiper les villes; lutter contre la spéculation foncière et immobilière et la rétention foncière; créer des réserves foncières pour l'industrie...

Depuis l'indépendance, le cadre législatif et réglementaire s'est considérablement renforcé et dote le pays d'outils légaux encore sous utilisés, notamment par les municipalités pour réaliser des opérations d'aménagement. Le Liban dispose d'un arsenal juridique moderne et diversifié — que l'on peut certes améliorer — qui lui permet d'agir sur l'espace de façon efficace avec des outils réglementaires et opérationnels. Il lui a notamment permis de percer des boulevards dans les quartiers les plus chers de la capitale, de lancer une des plus grande opération d'aménagement en centre-ville dans le monde, de réaliser de grands projets d'équipements et d'infrastructures (port, aéroport, autoroutes...), de remembrer de larges superficies agricoles et des zones urbaines...

Cependant, la dynamique urbaine portée par des acteurs économiques et politiques a eu raison des propositions de mesures conservatoires et d'accompagnement social souvent mal comprises. Faut-il alors reprendre une fois encore le même exercice pour dénoncer les mêmes situations ? Faut-il considérer que le découragement récurrent des planificateurs⁵ est le résultat d'une instrumentalisation de leur travail selon des objectifs différents de ceux affichés par leurs commanditaires ? Quelles possibilités existe-t-il pour mettre en place une planification territoriale qui favorise le développement économique et social tout en s'appuyant sur les spécificités des intérêts et des enjeux territoriaux ? Afin d'éviter de tomber dans les mêmes écueils, il paraît nécessaire de changer de regard, notamment sur les points suivants :

- la question foncière et immobilière a souvent été présentée comme subordonnée au développement économique, comme un facteur de contexte ou une contrainte, alors que, de fait, elle est centrale dans l'économie libanaise⁶.

⁵ - Gabriel Menassa, 1948 : "Tous les plans généraux ou partiels d'urbanisme établis pour le développement de la ville de Beyrouth durant les trente dernières années ont été sabotés l'un après l'autre..."

- Michel Ecochard : 1956 : "J'ai l'impression d'avoir raté ma mission ici (au Liban), quoique j'ai réussi en Syrie, à Damas et à Alep !"

- Pierre-Louis Leuret : 1962 : "Comment allons nous faire un plan pour une population qui ne veut pas de plan"

- Jacques Piétri : 1999 : chef de projet du SDRMB de 1986 : "L'urbanisme au Liban, c'est la politique du chien crevé au fil de l'eau"

⁶ - Gabriel Menassa (1948) dans sa vision concurrentielle avec Damas : "Laisserons-nous consacrer la décadence et la ruine de notre port et de notre cité sans réagir ? Consentirons-nous à la dévalorisation certaine de toute la richesse foncière de Beyrouth ?"

- Livre blanc 1971 : "Sur le plan foncier, la société libanaise a assisté à une hausse continue des prix des terrains, du fait de facteurs nationaux et internationaux. Au niveau international, les capitaux provenant des pays arabes ou étrangers se sont investis et s'investissent encore dans les constructions immobilières, jugées comme

- les politiques urbaines ont souvent été présentées comme un effort moral, un dévouement, à mener contre des intérêts particuliers⁷. Plutôt que d'attendre des hommes providentiels, il paraît nécessaire de changer de méthode pour rééquilibrer les rapports de force en vue d'une meilleure prise en compte des besoins économiques et sociaux de la population.

- la croissance urbaine a souvent été présentée comme monstrueuse, servant de repoussoir pour justifier des politiques régionales ou des actions conservatoires qui n'ont en définitive que rarement vues le jour⁸. Les villes sont pourtant le moteur du développement économique du pays, dans un contexte concurrentiel entre Beyrouth et Amman, bientôt Damas et Alep, voire Baghdad et Tel-Aviv, et qui se renforce avec la mondialisation. Aujourd'hui, Beyrouth est la ville la plus riche du Proche-Orient arabe. Le restera-t-elle avec le décloisonnement régional, l'ouverture attendue de la Syrie et bientôt de l'Irak riche de son pétrole. L'enjeu du développement n'est donc pas de chercher à contrer l'urbanisation, mais de mieux comprendre ses mécanismes pour accompagner son développement et rendre la ville plus productive et plus vivable.

- la densité urbaine est souvent présentée comme un handicap, alors qu'une densité organisée est un facteur d'efficacité et de productivité économique, notamment grâce à des économies d'échelle pour les infrastructures et la richesse engendrée par des interactions liées à la proximité. Cette rentabilité économique est en relation étroite avec la qualité du cadre de vie, l'efficacité des transports collectifs lourds, l'existence d'équipements publics, dont — paradoxalement — les espaces verts dans la ville.

2 -Quelle occupation spatiale dans 20 ans ?

La densité de population du Liban est forte, du même ordre que celle du Japon ou de la Hollande. Cependant, contrairement à ces deux pays, la consommation d'espace au sol par les constructions et l'urbanisation dépasse à peine 7% du territoire national de 10.455 km², y compris les nouveaux remblais en mer. Les règles de densités à la parcelle ont limité l'extension des constructions sur le territoire. Cependant, l'avantage de la densité, notamment en terme de coûts d'infrastructures, est rapidement perdu par la dispersion des constructions.

L'ensemble des droits à construire autorisés, considérés comme acquis, est certainement considérable. Par exemple, si l'on prend l'hypothèse que les biens-fonds effectivement

rapidement rentables et sûres. Aussi, cette tendance à l'investissement foncier a-t-elle bouleversé la structure traditionnelle des prix, au point que le modèle même de l'investissement rentable correspondait à l'investissement immobilier. ... Sur le plan national, cette tendance à l'investissement foncier telle qu'amorcée par les capitaux étrangers, a été rapidement assimilée par la société libanaise, ce qui a ouvert la voie à une extension rapide de nouvelles zones d'urbanisation. ... la hausse rapide des prix des terrains a été l'un des principaux obstacles à la réalisation d'une rigoureuse politique d'aménagement du territoire..."

⁷ Écochard (1948) Voici à mon avis un programme d'action et de travail : ...5) Étudier la réalisation financière d'un certain nombre de projets d'aménagement où seraient intéressés les finances privées...Mais vouloir passer à l'approbation d'un plan, puis aux réalisations d'urbanisme comporte pour l'élite de la ville une discipline stricte et un dévouement sincère à la chose publique. Cette discipline, ce dévouement portent en eux la récompense: en effet, il faut comprendre que le véritable intérêt de la société et même des capitalistes et propriétaires qui veulent faire fructifier leurs biens est d'aider au développement de la cité. Pourquoi ? Parce que toutes les combinaisons actuelles, pressions politiques, marchandages etc. entrepris pour éviter la perte du moindre pic carré de terrain, font peut être immédiatement gagner quelque argent mais concourent à saper le plan d'ensemble et correspondent en fin de compte à une dévalorisation générale des terrains de la ville.

⁸ aujourd'hui, plus de 5% du territoire est classé en réserves naturelles : Cédraie du Barouk, Iles aux palmiers, cédraies de Bcharré et de Ehdén...

mobilisables pour la construction⁹ s'étendent sur 40% du territoire et que la densification des biens-fonds continuera de s'effectuer de façon similaire à celle observée jusqu'ici, cela indique que la capacité d'absorption du marché foncier et immobilier sur les terrains vides est équivalente à 5 fois le stock actuel. Il n'y a donc pas de manque de terrains à bâtir, ni d'exiguïté du territoire, qui justifient la destruction du patrimoine urbain ou les demandes d'augmentation des densités constructibles actuelles.

Au contraire, la capacité du marché foncier est largement surdimensionnée par rapport aux besoins des vingt prochaines années : l'analyse prospective fondée sur des scénarios de croissance économique et démographique minimaux et maximaux montre que la population actuelle du Liban, située entre 3,7 et 4,5 millions d'habitants selon les saisons et l'intensité de l'activité économique, atteindrait entre 5 millions et 8 millions d'habitants¹⁰. Ainsi, le maintien des modes de densification actuelles impliquerait tout au plus un doublement des surfaces urbanisées dans vingt ans : environ 15% du territoire serait urbanisé sur des parcelles publiques et privées. On est donc loin des 40% des parcelles privées actuellement constructibles.

Ainsi, il n'apparaît pas dommageable pour l'économie du pays de limiter l'urbanisation sur une large partie du territoire dans une perspective à 20 ans, à condition de libérer de nouveaux terrains à l'urbanisation (2% à 3,5% du territoire) avant cette échéance pour faire face aux anticipations des dix années suivantes. Cela implique de mettre en place des outils d'accompagnement des évolutions des territoires, sous forme d'observations permanentes, mais aussi sous forme de procédure de révision des documents de planification en fonction des évolutions. Ces grands espaces non urbanisés nécessiteront un mode de gestion peu coûteux que seuls une agriculture performante et la gestion des espaces naturels (réserves ou exploitation selon la qualité des milieux) permettent de réaliser.

D'autre part, pour que les 7% (au maximum) des terrains à urbaniser supplémentaires, soit 730 km², d'ici vingt ans soit réellement mobilisables pour répondre aux besoins, il faudra les viabiliser, ce qui implique de mettre en place des mécanismes de financements des infrastructures (routes, électricité, assainissement, eau potable...) et des opérations pour restructurer le foncier (remembrement, lotissement, sociétés foncières, établissements publics d'aménagement...) afin de permettre au secteur public (municipalités) et privé de réaliser ces travaux dans les sites les plus adéquats pour répondre aux besoins de surface des activités économiques et sociales.

Enfin, si l'on veut étaler la croissance urbaine pour favoriser un meilleur partage de la rente foncière entre les propriétaires, il faudra envisager de faire baisser les densités sur les biens-fonds de l'ensemble du territoire national.

3 - Changer de méthode pour appréhender les besoins

Au-delà de ces cadrages globaux, comment appréhender la nature des besoins. Les demandes en équipements et infrastructures sont infinies et suivent le développement. Ainsi, définir des besoins est d'abord une question de perception qui varie d'un individu ou d'une société à l'autre, notamment en fonction de priorités. Il n'y a pas de normes absolues dans la définition des besoins, mais plutôt des priorités à établir en fonction des moyens et des urgences. Les priorités sont d'abord une question de rapports de force entre des intérêts contradictoires et des

⁹ terrains accessibles autres que réserves naturelles, sites classés, terres agricoles, *muchaa*, domaine public, rives de cours d'eau, zones inondables, zones irriguées, zones d'éboulement, fortes pentes, zones supérieures à 1500m., *waqfs* et très petites parcelles en indivision.

¹⁰ le scénario le plus bas considère une croissance de 35% de la population en 20 ans, et le scénario le plus élevé prend en compte une croissance de 80% de la population, y compris les étrangers, en fonction de la croissance économique.

perceptions différentes selon les acteurs. L'estimation des besoins est donc une analyse subjective et doit faire l'objet d'un débat public, d'une négociation ouverte. Ainsi, un industriel mettra la priorité sur la limitation des contraintes économiques au développement de son activité, l'investisseur dans un complexe balnéaire sur l'accessibilité et la qualité du paysage, l'association écologiste sur la qualité de l'environnement, l' élu local sur la protection des intérêts de ses électeurs, l'État sur l'implantation des grands équipements et des infrastructures de base... Cet ensemble d'acteurs se trouve donc en conflit pour la localisation des fonctions sur l'espace. Les priorités des uns s'affrontent à celles des autres. Certains acteurs sont pris en compte dans la négociation. D'autres en sont exclus.

Plusieurs approches sont utilisées pour définir les besoins :

- l'approche **normative** ou technocratique, s'appuyant sur une vision définie de l'extérieur, applicable, avec des ajustements selon les catégories de personnes. Des enquêtes sont réalisées auprès de la population pour évaluer sa situation. Les besoins sont étudiés en comparant la situation présente avec une situation de référence. Les incertitudes du développement sont plus ou moins prises en compte, selon la finesse de l'approche. La confidentialité dans l'approche et les négociations ont pour effet principal d'exclure un certain nombre d'acteurs. La méfiance vis-à-vis du citoyen développe la défiance vis-à-vis de l'État. Les propositions ne sont alors pas toujours bien acceptées, car elles apparaissent comme imposées par l'administration, sauf lorsqu'un débat public est rendu possible sur la base de l'exposition des projets et de la prise en compte des avis des habitants. Cette approche correspond à l'esprit et à l'organisation du système actuel : la direction générale de l'Urbanisme élabore la planification territoriale et soumet le projet à l'avis des municipalités concernées. Le travail se fait de façon confidentielle. Il n'y a pas d'obligation de consultation des propriétaires, acteurs économiques et sociaux concernés. L'implication des municipalités est généralement inexistante dans la phase préparatoire. La définition des besoins et des objectifs de développement est établie par des experts. L'impression dégagée est celle d'une négociation en fin de course sur le partage de la rente foncière vue à travers les coefficients d'exploitation, sans prise en compte des réflexions préalables sur le développement économique et les besoins sociaux des localités concernées.

Toutefois, la direction générale de l'Urbanisme dépasse souvent largement le délai d'un mois fixé par le code de l'Urbanisme, afin d'arriver à un relatif consensus avec les représentants des collectivités locales, quand elles existent. La redynamisation des municipalités depuis les élections de 1998 a favorisé un rééquilibrage entre acteur étatique et représentants locaux. La procédure inscrite dans le code de l'urbanisme est donc loin de représenter la pratique administrative dans l'élaboration de la planification : la DGU négocie le plan d'urbanisme pendant de longs mois avant son adoption, dans une tension positive entre l'intérêt public et les intérêts locaux. Une évolution de la législation formalisant une pratique bien acceptée de négociation, par nature contradictoire, entre l'administration centrale et les représentants locaux légitimerait une pratique répandue et lui donnerait un caractère moins arbitraire.

- l'approche **politique** s'appuie sur les acteurs politiques légitimés par les élections nationale ou locale. Ces acteurs politiques représentent la population, définissent les priorités et négocient pour eux les besoins. Des intérêts politiques amènent parfois des acteurs à présenter la réalité de façon déformée. Par exemple, il est fréquent de voir des collectivités locales présenter des chiffres de population de deux à trois fois supérieurs à la réalité afin de réclamer plus d'aides de l'État ou justifier des actions disproportionnées, qui répondent à d'autres logiques.

La population ne se sent toutefois pas toujours suffisamment représentée par ces élus. Une attitude plus dynamique consisterait à favoriser une participation plus importante, avec

l'implication directe des acteurs sociaux dans le processus décisionnel et dans la définition des orientations. Cela impliquerait d'intégrer les associations et les habitants par différents moyens dans le processus de consultation, voire de concertation pour définir les besoins et élaborer la stratégie de développement local. Cela suppose de mettre en place des procédures particulières et obligatoires de consultation et de concertation dès le début des études locales.

Cette approche permet éventuellement de mobiliser tous les acteurs de la société sous une forme participative et négociée. Toutefois, le manque de responsabilisation de certains acteurs dans les décisions induit généralement des blocages et rendre parfois impossible la réalisation de projets de développement.

- l'approche **partenariale** responsabilise tous les acteurs publics et privés¹¹ impliqués dans l'aménagement et le gestion de la ville et de l'espace à la fois par l'implication dans le processus décisionnel, mais aussi dans la participation financière des opérations. Ce dernier point permet une relative autorégulation des ambitions dans les projets.

La responsabilisation suppose une implication de tous ces acteurs dans le processus d'analyse et décisionnel, mais aussi une contribution financière de tous les acteurs concernés, publics et privés, dans les projets d'aménagement et la gestion des équipements et des infrastructures induits par les projets, limitant ainsi les surdimensionnements par rapport aux besoins. Cela implique de donner plus de capacités aux collectivités locales pour gérer le partenariat local (fiscalité directe pour des services) et de développer leurs capacités de financement de l'aménagement.

4 - Améliorer les outils de planification

À mesure que le dispositif institutionnel se renforce au niveau local, avec une pression accrue des acteurs locaux, l'État se doit de renforcer son efficacité dans son rôle d'orientation tout en déléguant une part de ses responsabilités aux acteurs locaux. L'État doit alors jouer son rôle de coordination entre les échelles de l'aménagement, et les politiques sectorielles et définir la vocation des sites. Cela implique plusieurs actions :

- au niveau local rendre possible un phasage de l'urbanisation en distinguant trois types de zones :

a) les espaces urbanisés existants,

b) les espaces futurs à urbaniser, uniquement dans des zones munies d'un plan directeur détaillé et sous condition de viabilisation et d'équipement préalable, à la charge des propriétaires, investisseurs et collectivités locales : différencier les zones pour phaser le développement. Les extensions progressives doivent être liées au rythme des financements des équipements et des infrastructures de la zone et ceux induits par les projets au-delà de la zone à aménager.

c) les espaces protégés (zones à risques pour inondations, éboulements, avalanches; patrimoine archéologique, architectural ou urbain; domaine public maritime, lacs et cours d'eau et leurs rives; espaces naturels et agricoles, zones irriguées...) qui ne supporteront que de très faibles densités et des règles constructives qui favorisent l'intégration dans les paysages (hauteur max. = 7m., matériaux, volumétrie...) pour les activités liées à l'agriculture.

- au niveau national : mettre en place un schéma d'aménagement du territoire et des schémas régionaux qui s'impose à toutes les décisions administratives. Si les principales

¹¹ Egli : 1950 : "les techniciens ne peuvent rien faire sans la coopération de la population.

fonctions du schéma national sont indiquées dans les textes, peu de choses sont précisées sur la relation entre le Plan général et les plans locaux. De même, il y a une ambiguïté sur la responsabilité des administrations en charge de plans régionaux.

- au niveau des villes de plus de 50.000 habitants, développer les structures de fédérations de municipalités pour la gestion de services communs.

- au niveau de la région métropolitaine de Beyrouth (RMB élargie), créer un organisme de gestion métropolitaine unique, pour gérer certains services comme les transports, la planification, les grands équipements. Le trop grand nombre de municipalités rend ingérable la métropole à l'échelon des municipalités ou des fédérations de municipalité. Cet organisme serait notamment chargé de faire adopter et de suivre le schéma directeur de la région métropolitaine de Beyrouth. Cette gestion doit s'appuyer sur une structure politique et technique avec une répartition des responsabilités différente de celle des municipalités : transports, déchets, parcs métropolitains (de plus de 50 hectares), etc., tout en évitant de créer des situations de monopoles pour ce qui a trait à des politiques d'échelle très locales. La représentation devra se faire au niveau de la population résidente et des usagers, plutôt que la population originaire, pour mieux répondre aux besoins réels de la population.

5 - Apporter plus de garanties aux propriétaires et aux investisseurs

Limiter les risques de la fluctuation des marchés fonciers et immobiliers est un facteur qui agit sur la fluidité du marché foncier et immobilier, condition nécessaire pour répondre aux besoins. Le foncier n'est pas une marchandise classique. C'est un bien unique, non reproductible attaché à sa localisation. La dégradation de l'environnement est une dégradation du patrimoine foncier qui agit donc sur sa valeur. C'est donc en agissant sur son environnement que l'on peut valoriser le foncier, principalement par la viabilisation, l'accessibilité et la mise en valeur de ses abords. Cela implique l'équipement et l'action sur le paysage. La mise en valeur du capital foncier implique une mise en valeur de son environnement. Cette mise en valeur a un coût imputable au propriétaire ("enrichissement sans causes"). Cela implique :

- de stabiliser la vocation des sites en adoptant des schémas directeurs, garants de la qualité de l'environnement et de la valeur des propriétés;
- de développer l'offre de terrains viabilisés en anticipant sur les besoins afin d'éviter les à-coups de conjoncture;
- d'étendre la garantie de la propriété par l'extension des travaux du cadastre à l'ensemble du territoire;
- de développer l'information sur les marchés fonciers et immobiliers afin de limiter la prise de risque;
- de limiter la rétention foncière pour fluidifier le marché foncier, par exemple en taxant les propriétés privées non bâties dans les zones à urbaniser;

6 - Améliorer la connaissance du territoire

Les évolutions des activités et les transformations de l'espace sont complexes à analyser et nécessitent la mise en place d'un outil performant d'observation. Le Centre national de Télédétection du CNRS-L, en collaboration étroite avec le CDR et la DGU, pourrait effectuer ce travail dans lequel il s'est déjà investi : Atlas des localités, SIG national, pédologie, géologie, occupation des sols, analyse agronomique et floristique, analyses socio-économique et sur les échelles de gestion territoriale, hydrologie, municipalités, zones cadastrées, zoning du Liban, gestion urbaine et territoriale, fédérations de municipalités...

Fiche de groupe de travail **A.1**

ATELIER A

URBANISATION, PATRIMOINE ET ENVIRONNEMENT

GROUPE DE TRAVAIL A.1

BESOINS EN CONSTRUCTION ET DROIT À L'ENVIRONNEMENT

Animateur du groupe de travail : **M. Eric Huybrechts**,

Rapporteur : **M. Mousbah Rajab**, architecte-urbaniste, Université Libanaise

PROBLÉMATIQUE

Les besoins en construction répondent à une logique de marché (offre/demande) fortement perturbée par des anticipations à moyen et long terme, des logiques de rente ou d'épargne et une relation profonde entre le propriétaire et sa vision de la valorisation de son territoire. La législation est interprétée dans un sens qui survalorise les droits des propriétaires au point de permettre la construction d'immeubles de cinq étages sur tout le territoire. Dans ce contexte, le marché immobilier subit de fluctuations très importantes qui réduisent le potentiel de développement économique. Les résultats sont souvent contextés pour la qualité des paysages, l'organisation du territoire, la préservation de la qualité des ressources, notamment en eau.

INTERVENTION (20 minutes) de M. Roger Melki, économiste, sur "**Besoins en construction, particularités du marché immobilier et leurs relations avec le droit à un environnement de qualité**".

THÈMES À ABORDER DANS LA DISCUSSION (dans l'ordre)

A - Critiques positives et négatives de la situation (10 minutes)

A.1 - Critiques et appréciations des évaluations des besoins en construction

surévaluation des prévisions, manque de transparence du marché
dans quelles conditions le secteur privé pourrait-il jouer ce rôle ?

A.2 . Critiques et appréciations du droit à la qualité de l'environnement

effets du mitage agricole et naturels sur la perception des paysages et sur la qualité des ressources

effets de la construction sur la dégradation des paysages (carrières de pierre et de sable, usines, transports...)

effets des formes urbaines produites sur la qualité du paysage et de l'environnement urbain (pollution, qualité des espaces urbains...)

B - Propositions (1 heure)

- B.1 - Quels outils de régulation du marché immobilier mettre en place ?
- B.2 - Comment développer le crédit immobilier en relation étroite avec les besoins de construction ?
- B.3 - Comment limiter la production de constructions inutiles (locaux vides, surdimensionnés...)
- B.4 - Comment obliger les opérateurs à terminer leurs constructions (en finir avec les constructions non terminées)
- B.5 - Comment limiter les effets du mitage des espaces agricoles et naturels par des constructions mal localisées ?
- B.6 - Comment rendre le marché immobilier plus transparent ? (Observatoires du marché)
- B.7 - Dans quelles limites faire participer des opérateurs privés à une concertation sur l'aménagement d'un secteur ?
- B.8 - Sur quelles bases solides orienter le secteur de la construction pour mieux répondre aux besoins de développement économiques et sociaux ?
- B.9 - Quels sont les besoins du secteur privés que le secteur public pourrait fournir pour mieux informer le marché sur les besoins ?
- B.10 - Comment limiter les effets des pollutions liés aux extensions urbaines ?

C. Recommandations du groupe de travail (30 minutes)

- C.1 Quels sont les principaux objectifs à atteindre pour :
- mieux répondre aux besoins économiques et sociaux
 - améliorer l'environnement (paysage et pollutions) tout en répondant aux nécessités du marché
- C.2 Quelles sont les priorités à donner pour
- répondre aux besoins en construction
 - améliorer le cadre de vie
- C.3 Quelles sont les actions à réaliser
- immédiatement (décrets, actions sur le terrain...)
 - à moyen terme (études, mise en place d'institutions)
 - à long terme (planification)

COMMISSION A 1

Appréciations des besoins réels de construction et respect du droit à/de l'environnement (instances en charge, intérêts et contreponds, procédures)

RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION A1

L'appréciation des besoins se fait jusqu'ici selon une procédure normative, fondée sur des analyses statistiques souvent incomplètes. Il est nécessaire de renforcer l'appareil statistique sur les transformations spatiales, la population, les activités, la mobilité pour permettre de mieux cerner les besoins de base de la population.

Toutefois, la perception des besoins par les technocrates et les bureaux d'études est parfois assez éloignée de celle de la population. Ce décalage crée des insatisfactions fondées sur une vision dite objective de la situation, est parfois très coûteuse : les réalisations sont alors mal orientées et nécessitent des ajustements parfois très lourds. Afin de pallier à ces difficultés, il apparaît nécessaire de donner la possibilité au citoyen de participer à l'élaboration des plans et projets urbains, dès le début des études : par des consultations, enquête publique, information, exposition, débats publics; et aussi en lui permettant de participer à la négociation sur les projets, soit directement, soit à travers les associations, organismes professionnels et les municipalités.

La définition des besoins doit s'appuyer sur une stratégie de développement économique et social qui trouve logiquement sa traduction spatiale dans une politique d'aménagement du territoire. Depuis l'indépendance, cette stratégie n'a jamais été définie. Elle apparaît indispensable pour permettre d'inscrire les schémas d'urbanisme de détail dans la politique générale de développement du pays. Ainsi, la stratégie de développement économique et social se traduirait par un schéma national d'aménagement du territoire, des plans régionaux et thématiques pour les zones particulières (haute montagne, vallées, espaces agricoles, naturels, patrimoines, principales agglomérations urbaines) et sur le plan local par des plans d'urbanisme de détails et des politiques d'équipement et d'investissement. Cette politique devra assurer la coordination entre les politiques sectorielles de l'État.

Le développement économique s'effectue essentiellement dans les villes et surtout dans les grandes villes. Développer des stratégies de développement et des politiques d'aménagement à l'échelle des grandes agglomérations urbaines (région métropolitaine de Beyrouth élargie, grand Tripoli...) est un gage de plus grande efficacité économique.

Si la réglementation permet aujourd'hui d'accueillir des constructions pour loger plus de 30 millions d'habitants au Liban, contre 4 millions aujourd'hui, le marché immobilier est incapable d'absorber un tel volume en un siècle. Il apparaît donc nécessaire de mieux réguler les capacités de construction sur l'ensemble du territoire à la fois dans le temps et dans l'espace pour une meilleure rentabilité économique du secteur privé et économiser des coûts d'équipement pour le secteur public.

Afin de limiter le risque pour les investisseurs et d'accroître l'efficacité des investissements dans le pays un organisme de suivi permanent des évolutions urbaines et territoriales (observatoire, système d'information géographique) devrait être implanté auprès de la DGU, du CDR et de l'ACS.

La législation reste floue sur la nature des liens entre les échelles de planification. Préciser la nature des relations entre le schéma national d'aménagement du territoire, les schémas régionaux/thématiques et les plans d'urbanisme de détail : compatibilité, conformité, opposabilité entre administration ou au tiers...

Afin de rapprocher le citoyen des décisions qui concerne les transformations de l'espace où il vit et de faciliter des prises de décision plus consensuelles, et donc mieux acceptées il est nécessaire de modifier les procédures de consultation et de négociation pour l'élaboration et l'adoption des schémas directeurs nationaux et régionaux : il faut introduire d'autres acteurs, notamment de la société civile et les impliquer le plus tôt possible dans le processus.

Le droit à l'environnement se traduira notamment par la protection des sites sensibles (naturels, archéologique, de patrimoine architectural et urbain). Mais c'est aussi le droit de chacun d'être informé des orientations et des décisions et de participer au processus d'élaboration et de décision.

La notion de "région" et "d'équilibre" nécessite une clarification dans les termes de "développement équilibré des régions" afin d'éviter la duplication des équipements de part et d'autres de frontières régionales, ou un partage des investissements sans cohérence à l'échelle nationale.

Mobiliser les universités et mettre en place des analyses sur les processus de formation des villes : analyses typo-morphologiques, effets des tracés routiers et de la réglementation sur la forme urbaine...