

LE DIAGNOSTIC TERRITORIAL ET SES PARTICULARITÉS DANS LE PROCESSUS DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE AU LIBAN

Jawad ABI AKL

Architecte, Docteur en urbanisme, Professeur associé à l'Université
Libanaise (départements d'architecture, d'urbanisme et de géographie),
E-mail : jawad.abiakl@ul.edu.lb

Abstract

This article attempts to understand why territorial diagnoses in Lebanon are not usually developed according to the standards assumed to govern them, and when they are properly established, why they do not lead to relevant planning projects. To do so, it is intended to delve into several issues related to the development of diagnoses, such as data collection and analysis, the project framework and evaluation indicators. It is also a question of understanding the specificities of the Lebanese territory, which complicate the elaboration of territorial diagnoses. The analysis of territorial data in Lebanon takes place in a very particular context at political, social and geographical levels. The country's still centralized political system does not allow municipalities to manage the process of spatial planning. The development projects are managed by the Directorate-General for Planning and entrusted to design offices. The latter carry out territorial diagnoses without any participation from citizens, since this concept is not yet included in the process of territorial planning in Lebanon. Non-governmental organizations try to make adequate diagnoses, but these remain without effect since the public authorities do not take them into account. In this context, it is interesting to address the problem of several facets, trying to deepen some questions such as those of indicators for assessment of territorial issues, the implementation of new mechanisms for citizen participation, and the morphological and social characteristics of Lebanese territory.

Keywords: Territorial diagnosis, planning, territory, citizen participation, data analysis.

Résumé

Le présent article vise à se demander pourquoi la majorité des diagnostics territoriaux au Liban ne sont pas élaborés selon les normes supposées les régir, et quand ils sont correctement établis, pourquoi ils n'aboutissent pas à des projets d'aménagement pertinents. Pour se faire, il est question d'approfondir plusieurs enjeux relatifs à l'élaboration des diagnostics, comme la collecte et l'analyse des données, le cadre de l'étude et les indicateurs d'évaluation. Il est aussi question de comprendre les spécificités du territoire libanais qui compliquent l'élaboration des diagnostics territoriaux. L'analyse des données territoriales au Liban s'opère dans un contexte très particulier aux niveaux politique, social et géographique. Le système politique encore centralisé du pays, ne permet pas aux communes de gérer le processus de l'aménagement du territoire. Les projets d'aménagement sont gérés par la direction générale de l'urbanisme et confiés à des bureaux d'études. Ces derniers opèrent des diagnostics territoriaux sans aucune participation de la part des citoyens, puisque ce concept n'est pas encore inclus dans le processus d'aménagement du territoire au Liban. Des organisations non-gouvernementales tentent d'opérer des diagnostics adéquats, mais ces derniers restent sans aucun effet puisque les autorités publiques ne les prennent pas en considération. Dans ce contexte, il est

intéressant d'aborder le problème de plusieurs facettes, en essayant d'approfondir certaines questions comme celles des indicateurs d'évaluation des enjeux territoriaux, de la mise en place de nouveaux mécanismes de participation citoyenne, et des caractéristiques morphologique et sociales du territoire libanais.

Mots clés : Diagnostic territorial, planification, territoire, participation citoyenne, analyse des données.

Introduction

L'examen des différents enjeux du territoire, en amont des projets d'urbanisme, constitue le premier jalon d'une série d'étapes qui composent le processus de l'aménagement. Cela est connu dans la littérature scientifique sous le nom de diagnostic territorial. Le terme est emprunté au lexique médical et se réfère à des analyses visant à déterminer les causes des maladies du corps humain (Goeury et Sierra, 2016). L'importance du diagnostic réside dans le fait qu'il fournit les informations nécessaires pour prendre les bonnes décisions lors de la planification. Par conséquent, le but du diagnostic n'est pas seulement d'identifier les problèmes d'un territoire, mais aussi d'explorer la marge de manœuvre qu'ont les décideurs, pour l'identification et la mise en œuvre de changements stratégiques, afin d'orienter le développement du territoire vers des objectifs plus souhaitables ou durables (Lardon et al., 2005). Le diagnostic s'opère à différentes échelles du territoire (Dumont, 2012), que cela soit au niveau de la commune, à celui d'une fédération de communes, ou même à celui des régions ou du territoire national dans sa totalité. À toutes ces échelles, l'objectif reste le même : comprendre la réalité physique et humaine de l'espace géographique, afin que les plans d'aménagement urbain, soient compatibles avec la réalité et les besoins de développement du territoire, ce qui participera à l'amélioration de son état actuel.

À la fin du diagnostic, une vision de l'avenir du territoire à aménager doit se former. Elle doit être adoptée par les différents décideurs impliqués dans ce processus, car de prime à bord, chacun d'eux part de sa propre vision, pour se forger une opinion sur le sujet (Chia et al., 2010). Les administrations et les institutions publiques ont en effet chacune, ses propres points de vue et ses propres intérêts. Quant aux résidents, ils sont considérés comme le principal acteur, car c'est eux qui vont utiliser l'espace et se l'approprier. Les modes actuels d'aménagements permettent de plus en plus aux gens d'exprimer leur opinion sur les projets concernant le lieu où ils habitent (Hommage, 2007). Cela offre la possibilité de préserver les intérêts des résidents, à travers les dispositifs de participation citoyenne qui prennent en considération l'opinion des gens lors de l'élaboration des projets d'aménagement local ou régional (Lacaze, 2012). Le diagnostic est donc censé rassembler différentes perspectives et créer une plate-forme unifiée qui permet à chacun de coopérer, en fonction de son rôle dans le processus de l'aménagement du territoire.

Problématique et hypothèses

Cet article évalue l'importance de la phase du diagnostic lors du montage d'un projet d'aménagement. Il étudie l'impact du diagnostic sur le degré de réussite du processus de planification du territoire, notamment celui du Liban, qui a la particularité d'être à la fois restreint et diversifié. Et sachant qu'un diagnostic cohérent et judicieux serait nécessaire pour aboutir à des plans d'urbanisme adéquats pour les territoires urbains et ruraux libanais,

pourquoi tant d'efforts engagés dans l'élaboration des diagnostics n'aboutissent pas à la réussite des projets d'aménagement ?

Les deux grandes étapes les plus importantes du diagnostic sont l'enquête et l'analyse. L'enquête vise à recueillir des informations sur les composantes d'un territoire spécifique et l'analyse tente d'évaluer et de comprendre les caractéristiques, les dynamiques et les enjeux de ce territoire (Panerai et al., 2002). L'objectif principal de l'analyse territoriale est communément de fournir des informations nécessaires pour la prise de décisions en matière de planification, de développement et de gestion du territoire (Jeannot et al., 2003).

Dans ce sens, la planification ne peut pas seulement être considérée comme un outil technique d'organisation et d'aménagement du territoire, mais aussi comme un mécanisme pour parvenir à une décision participative visant à protéger les intérêts contradictoires des différentes parties (Wong, 2023). Ce mécanisme est lié à une stratégie générale de développement et aux politiques urbaines, nationales, régionales et locales (ONU Habitat, 2015), il est par ailleurs lié à la variabilité des territoires à aménager. Ces derniers varient en fonction de plusieurs critères tels que l'emplacement, la superficie et les lois en vigueur, etc. Le schéma directeur d'aménagement du territoire libanais (SDATL) a établi le diagnostic du territoire, comme l'évoque le premier chapitre du rapport relatif à ce plan, et qui se présente sous le titre de «Réalités physiques incontournables». C'est sur la base de ce diagnostic, que sont venus ensuite dans le rapport, les orientations et les principes du schémas mis en place (Dugeny, 2006). On conclut ainsi que l'opération d'aménagement du territoire doit commencer par un diagnostic de la zone à aménager et que ce diagnostic varie d'un territoire à l'autre. Par conséquent, la période pendant laquelle le diagnostic est opéré ne doit pas être longue, car les changements qui s'opèrent au niveau de la zone étudiée risquent de ne pas être pris en compte, ce qui altère la qualité de la planification qui ne correspondrait pas à la nouvelle réalité. Ainsi, les urbanistes doivent non seulement prendre en considération le territoire d'un point de vue physique, mais aussi l'aborder comme un cadre de vie évolutif qui abrite une société particulière d'individus, ayant leurs identité et appartenance spécifiques (Gillardot, 1997).

Méthodologie de la recherche

La présente recherche aborde le sujet du diagnostic à travers l'étude des différents niveaux de planification, allant du schéma d'orientation jusqu'au plan détaillé. Cela nécessite la compréhension de toutes les facettes de l'élaboration des plans d'urbanisme au Liban, et du discernement du rôle de chaque intervenant dans ce processus. Cependant, le présent article ne se réfère pas à un schéma spécifique en particulier, mais évoque d'une part des exemples de pratiques spécifiques qui se produisent et d'autre part, les failles pouvant altérer le processus de la planification, notamment celles de la phase du diagnostic. Pour se faire, il est question de profiter des bonnes pratiques en matière de diagnostic, qui s'opèrent au niveau mondial, et de s'approfondir dans les théories, les recherches et les procédures relatives à l'élaboration des diagnostics dans le monde. Cela pourrait ouvrir de nouvelles perspectives pour l'amélioration du processus de planification au Liban.

Or le diagnostic territorial ne peut s'opérer sans indicateurs de performance adéquats. Ces indicateurs varient en fonction des domaines d'analyse concernés. Plusieurs familles d'indicateurs sont fréquemment utilisées dans le cadre des diagnostics territoriaux, en particulier les indicateurs économiques, démographiques, sociaux, techniques, énergétiques ou environnementaux. Au niveau de ces indicateurs, leur utilisation dans cet article se base sur la participation à de nombreuses réunions de comités techniques et de groupes de travail, notamment ceux de l'Organisation internationale de normalisation (ISO), responsables de la mise en place des indicateurs liés à la durabilité des villes et des territoires.

Le rapport du diagnostic au territoire

Le sens du terme territoire prend principalement une dimension géographique matérielle. Il a cependant en vérité d'autres dimensions comme les dimensions administrative, sociale, politique et économique (Brédif, 2021). Ces dimensions, qu'elles soient matérielles ou humaines, intéressent les spécialistes de l'aménagement, car c'est ce qui fait la spécificité du territoire. Toute zone d'étude est en effet située dans un lieu spécifique et a une superficie déterminée et des frontières la séparant de ce qui l'entoure (Béhar, 2000). Elle est gouvernée par des institutions qui gèrent les affaires de sa population et répondent à leurs besoins. Il convient de noter ici qu'il existe généralement des problèmes de conflit de pouvoirs entre les organismes responsables de l'administration d'un territoire. Lors de l'élaboration du diagnostic, l'aménageur doit tenir compte de ce fait, afin que cela n'entrave pas le processus de planification mis en œuvre. Sur la question du conflit de pouvoirs au Liban, nous pouvons citer de nombreux exemples, tels que les différends qui se produisent généralement entre les maires et les gouverneurs de régions (qāimaqam), ou même entre les différentes institutions publiques.

Au sujet de la dimension humaine du territoire, le cadre géographique génère un sentiment d'appartenance au sein de la population, ce qui contribue à la formation d'une identité locale (Guermond, 2006). La particularité du territoire est en effet le résultat de l'interaction entre les différents éléments qui constituent ce territoire, comme les comportements humains liés à l'espace géographique, la forme de la gouvernance territoriale mise en place et l'image que les habitants se font sur eux-mêmes. La délimitation de la zone d'étude a donc une importance primordiale du point de vue de l'aménagement. Souvent, quand une municipalité entreprend un processus d'aménagement de son territoire, le cadre du diagnostic serait naturellement l'étendue du territoire municipal. Cette option semble logique du point de vue administratif comme le plan d'aménagement qui résultera du processus de planification aura pour objet le territoire communal. Cependant, la portée de plusieurs facteurs, géographiques, politiques, techniques ou sociaux, va au-delà des frontières administratives, de sorte qu'il serait opportun que diagnostic dépasse les frontières du territoire en question. En d'autres termes, et contrairement à l'approche des institutions publiques qui opèrent dans un cadre géographique spécifique, le cadre de l'étude peut être abordé du point de vue de la population qui utilise le territoire. Avec le développement des moyens de transport, la plupart des gens travaillent en dehors de leur lieu de résidence et les distances qu'ils traversent, dépassent le cadre municipal de la ville ou du village dans lequel ils vivent. Ainsi, la division administrative ne constitue plus la base idéale pour analyser le territoire. De ce fait, pour comprendre les forces et les

faiblesses de ce dernier, le diagnostic doit, dans le cas certains enjeux, dépasser les limites de la zone à planifier.

Il serait intéressant de savoir dans quelle mesure il est possible de s'étendre géographiquement dans le diagnostic. Plus on s'étend, plus on trouve des choses qui ont un impact sur les différents enjeux du territoire. Cet impact diminuera à mesure que nous nous éloignerons géographiquement hors du périmètre de l'étude. D'autre part, il peut y avoir une séparation entre deux zones géographiquement proches, comme deux villes ou deux quartiers, comme cela s'est produit à Beyrouth pendant la guerre civile. Les frontières et les barrières entre les zones ne sont pas nécessairement géographiques ou matérielles, mais aussi sociales, économiques ou humaines. Le niveau de revenu, la classe sociale, le regroupement religieux et communautaire démarquent les régions les unes des autres. En résumé, de nombreux facteurs interviennent dans la détermination de l'étendue d'une zone de diagnostic, et ces facteurs varient d'une région à l'autre.

L'analyse des données territoriales dans un contexte spécifique

Quelle que soit l'étendue du territoire diagnostiqué, l'analyse des informations qui se dégagent suit une méthodologie claire qui combine les questions matérielles et géographiques aux questions humaines et sociales (Panerai et al., 2002). En ce qui concerne les enjeux matériels, le diagnostic se concentre sur l'emplacement des éléments qui doivent être étudiés et analysés, tels que les lieux qui attirent les flux humains, ou ceux qui les repoussent et les éloignent. Ainsi, le diagnostic analyse, d'une part, l'importance et la valeur du site pour les gens, et de l'autre, leurs aspirations, besoins et comportements. Il est important de noter que les données analysées doivent être pertinentes et utiles. De nombreuses études au Liban se sont basées sur des enquêtes réalistes et transparentes qui reflètent la réalité de l'état actuel du territoire, et sur une analyse détaillée de cette réalité. À titre d'exemple, nous mentionnons les études menées par l'organisation UN-Habitat dans plusieurs endroits au Liban, comme l'étude réalisée dans le quartier El-Qobbeh à Tripoli (ONU-Habitat, 2018), où les informations ont été collectées de manière participative, avec la contribution des habitants collaborant avec l'organisme responsable du diagnostic, afin que ce dernier soit précis et transparent. La procédure employée montre que la combinaison des enjeux matériels et humains, ouvre de nouvelles perspectives pendant le diagnostic. Dans le cas de Tripoli, l'affinement des questions tournant autour de la cohésion sociale ou la qualité de vie des habitants et le niveau des services qui leurs sont offerts, ainsi que leur besoin en infrastructures et services, s'est montré pertinent et avantageux.

Se référer aux différents diagnostics élaborés dernièrement par les organisations internationales sur des parties du territoires libanais, montre que l'utilisation des outils informatiques prend de plus en plus d'ampleur. Les résultats des enquêtes, par exemple, peuvent être intégrés dans les systèmes d'information géographique (SIG), qui sont devenus l'un des moyens les plus importants de traitement, d'analyse et d'utilisation des informations. Les SIG sont utilisés dans l'élaboration des cartes détaillées qui montrent la distribution spatiale, sur le territoire libanais, de divers éléments tels que les zones urbanisées, les zones agricoles, les infrastructures, les ressources naturelles, etc. Ces cartes peuvent aider les planificateurs à comprendre la configuration géographique du territoire. Par conséquent, les cartes sont considérées comme une partie essentielle du diagnostic car elles présentent les informations de manière visuelle facilitant la compréhension du territoire. Il est aussi à noter que le recours aux outils informatiques et aux nouvelles technologies est également de plus en

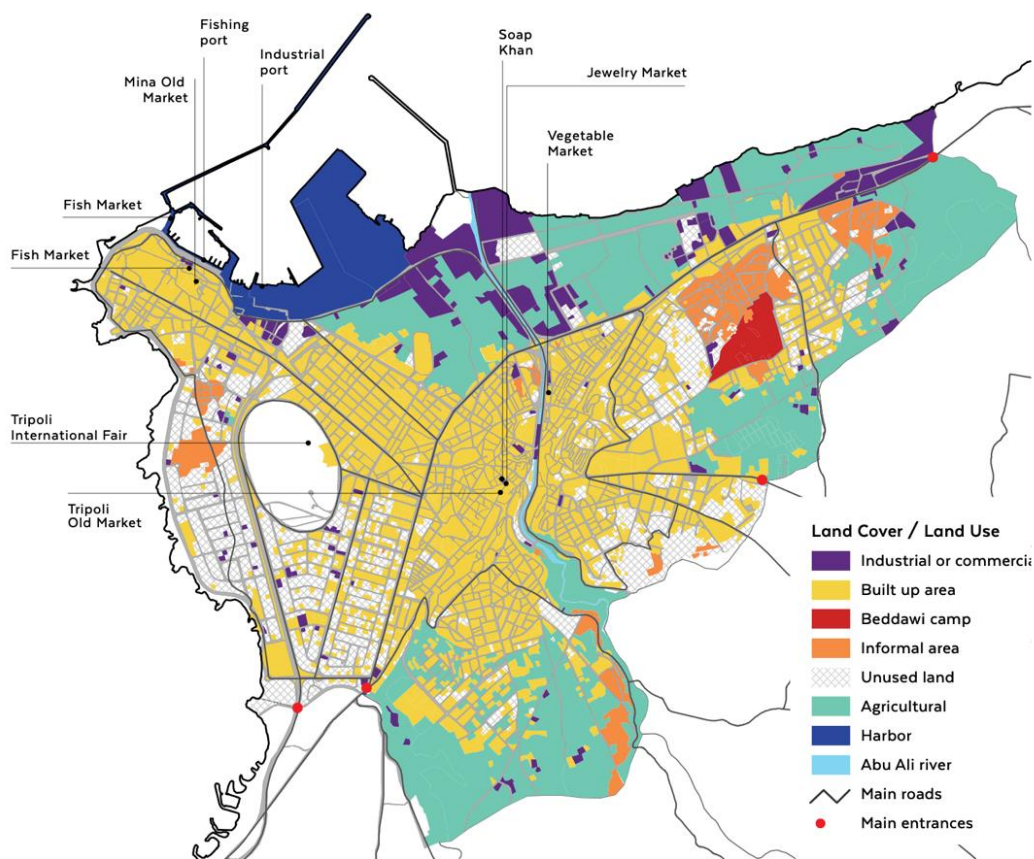


Figure 8 Major land cover categories in metropolitan area. Source: Remote analysis from 20xx satellite imagery (UN Habitat, 2015)

Figure 1 Carte de l'occupation du sol de la ville de Tripoli, (UN Habitat, 2016)

plus courant pour obtenir des informations précises, comme l'utilisation des drones qui évite des efforts considérables et fournit des résultats précis et clairs (Doumit, 2018). Une approche combinée de télédétection, SIG et cartographie peut faciliter la production de cartes précises pour des zones où les caractéristiques des modes d'occupation des sols sont diverses et complexes (Rujoiu-Mare et Mihai, 2016). La carte de la ville de Tripoli est le résultat d'une approche technique combinée à une participation active de la part des résidents et des autorités locales ce qui a abouti à des résultats conformes à la réalité, comme le montre la figure 1 (UN-Habitat, 2016).

Diagnostic et aménagement du territoire au Liban

Une partie importante des données générées par l'étude d'une zone spécifique peut être exprimée par le biais de cartes. Cependant, il est impossible de tout montrer sur une seule carte pour pas qu'il y ait trop d'informations et que la carte ne soit plus lisible. Par conséquent, il est nécessaire de savoir d'abord ce qui doit être mis en évidence dans chaque carte afin d'être significatif et de faciliter la compréhension et la communication (Ito et al., 2024). C'est ce que nous notons dans le schéma directeur d'aménagement du territoire libanais (SDATL). Le premier chapitre de ce document, montre à travers des cartes et des textes, le résultat du diagnostic élaboré. En ce qui concerne le diagnostic des terres agricoles, par exemple, les informations d'enquête apparaissent dans plusieurs cartes liées à l'utilisation des sols, comme celles de la pédologie, des pentes, des sols agricoles et des projets d'irrigation,

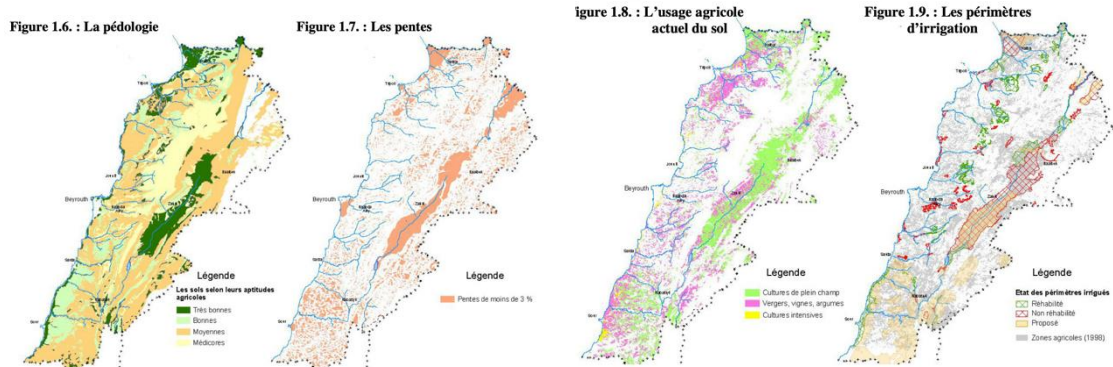


Figure 2 Cartes relatives aux sols agricoles (Dar-IAURIF, 2005)

comme le montre la figure 2.

Bien que le diagnostic constitue la première phase de la planification, il fait également partie de la phase de l'évaluation du plan appliqué. Dans les pays développés, la planification et la gouvernance du territoire constituent un processus continu (Decoville et Feltgen, 2018). Le plan ne reste pas valable que pour une durée déterminée, pour qu'il soit ensuite modifié et corrigé en fonction de l'évolution et des transformations que subit territoire et que les urbanistes évaluent en opérant une nouvelle fois le diagnostic. Les changements repérés, résultant des plans et des décisions antérieures, sont bien analysés et évalués.

Au Liban, les plans d'urbanisme sont rarement modifiables. Les plans détaillés, au lieu d'être un moyen d'amélioration et de développement des communes, sont devenu un outil pour augmenter les taux d'utilisation des sols, en particulier ceux des terrains appartenant à une « élite » de personnes influentes. Ce qui prouve cela, c'est le grand nombre de plans détaillés apparus après 2005, c'est-à-dire après la décision du Conseil supérieur de l'urbanisme (CSU), réduisant le coefficient d'utilisation du sol dans les zones non dotées d'un plan détaillé, de 0,4 à 0,25 pour le coefficient superficiel, et de 0,8 à 0,5 pour le coefficient total (Legal Agenda, 2018). Cela pousse les communes voulant augmenter le coefficient d'utilisation du sol à le faire à travers le zoning dans les plans d'urbanisme.

Pour revenir au SDATL, les avis des professionnels de l'aménagement sont presque unanimes : le diagnostic établi est adapté au territoire, ce qui a abouti à un schéma qui répond

aux besoins des Libanais. Pourtant sa mise en œuvre n'a pas été réussie, car elle nécessitait l'engagement des administrations publiques et des institutions locales, or ça n'a pas été le cas. Le chapitre VI du SDATL, détaille les mesures à prendre pour commencer à mettre en œuvre ce qui a été planifié. En examinant ce chapitre on constate que la plupart des dispositions mentionnées n'ont pas été appliquées, telles que la réactivation du transport ferroviaire, le développement des transports publics et des secteurs de production, comme l'agriculture et l'industrie et la revitalisation du commerce et du tourisme (Dar-IAURIF, 2005).

Le problème principal de la mauvaise application des plans d'urbanisme, c'est l'absence d'un cadre définissant les indicateurs, pour évaluer la mise en œuvre de ces plans. L'existence d'indicateurs est essentielle à l'analyse du nouvel état des lieux résultant de la mise en œuvre du plan qui, comme il a été indiqué, doit s'inscrire dans un système global et durable. Cette situation fait de la planification un outil évoluant en fonction des changements que subit le territoire, c'est-à-dire qu'après la mise en œuvre, le processus de diagnostic est reprogrammé en fonction de la situation émergente, sur la base du principe de correction évoqué précédemment, rendant la planification un processus perpétuel.

Le recours aux indicateurs adéquats

Le succès du diagnostic nécessite des informations précises pouvant être obtenues grâce aux indicateurs. Ces derniers sont des mesures facilitant la compréhension de phénomènes complexes et qui visent à identifier et à faciliter l'analyse et l'échange d'informations (ISO 21929 : 2011). La sélection d'indicateurs reflétant les réalités existantes, est essentielle au processus d'évaluation et d'analyse. Plusieurs références, telles que la norme ISO 37120 (2018), ont identifié des ensembles d'indicateurs qui sont utilisés pour diagnostiquer l'état des villes et des établissements humains, lors de l'exécution de travaux de planification territoriale durable. Les familles d'indicateurs concernent de multiples thèmes tels que l'économie, l'éducation, l'énergie, la santé, l'environnement, la gouvernance, les transports, les communications ainsi que d'autres.

Sachant qu'ils peuvent être qualitatifs, les indicateurs sont le plus souvent quantitatifs, et visent à mesurer un aspect particulier des thématiques territoriales. Les indicateurs ont souvent une valeur de référence ou une limite minimale, qui est déterminée par la nature du lieu ou par le type d'indicateur lui-même. Les indicateurs appropriés sont sélectionnés sur la base de l'objectif du diagnostic, on ne se focalise pas, par exemple, sur les indicateurs de développement agricole ou d'écotourisme dans les villes, mais plutôt dans les zones rurales.

Afin de diagnostiquer et d'évaluer l'état actuel d'un territoire en se basant sur les indicateurs, des informations correctes doivent être obtenues auprès de sources fiables. Comme il est déjà indiqué, le recueil d'informations peut être exécuté par un groupe de personnes qui élaborent une enquête sur le terrain. Cependant, d'autres sources d'information, telles que les sites Web des institutions publiques, les centres d'études et de recherche scientifique et les organisations internationales, peuvent également être utilisées. Cela est facilité par l'adoption de la politique sur les données ouvertes, dans de nombreux pays du monde, quoique de manière inégale. Alors que les administrations publiques et les municipalités de nombreux États souhaitent mettre les données et les informations dont elles disposent à la disposition du grand public,

d'autres pays font encore face à des obstacles dans ce domaine, pour des raisons telles que l'inefficacité du personnel des institutions publiques et la corruption généralisée au sein de l'administrations et de la classe politique

Au Liban, la loi sur le droit à l'information (loi 2017/28) a été adoptée dans le but de faciliter l'accès à l'information. D'autre part, la loi sur les municipalités (décret législatif 1977/118) prévoit le droit du citoyen d'accéder aux informations détenues par la municipalité. Or cela n'a pas incité les gens à aller réclamer leur droit, jugeant cela inutile et trouvant que les fonctionnaires de l'administration publique ou des municipalités trouveront toujours le moyen de s'émanciper de tout essais de responsabilisation en cas d'une mauvaise exécution de leurs fonctions. Par ailleurs, la législation libanaise ne prévoit aucun mécanisme de participation des populations aux processus de planification (Lamy et Ibrahim, 2014), et le législateur libanais doit remédier à ce manque.

Diagnostic territorial et participation citoyenne

Diagnostiquer l'état actuel d'un territoire signifie avoir non seulement recours à la collecte des données et à l'utilisation des statistiques et des cartes, mais aussi à la consultation de la population et à la collaboration avec elle pour recueillir des informations et échanger des points de vue (Corijn et al., 2023). Les gens sont directement concernés par la planification touchant leur région, parce qu'ils connaissent leur environnement, qu'ils soient inscrits dans le lieu concerné, ou qu'ils y vivent alors qu'ils sont inscrits ailleurs, comme c'est le cas dans de nombreux endroits au Liban. Il est donc nécessaire de trouver les procédures adéquates à ce cas particulier, pour faire participer les citoyens. Pour ce faire, il faut un cadre législatif qui définit la forme et le degré de cette participation, qui peut aller de l'information, jusqu'à l'élaboration d'un partenariat entre les autorités publiques et les résidents (Foroughi et al., 2023). Cela signifie aussi de faire la promotion de la démocratie participative, qui est en quelque sorte contradictoire avec principe de la démocratie représentative. Entre la critique de la participation des gens qui n'ont pas été élus la détermination de l'avenir de leur région et la critique de l'exclusivité de la représentation électorale le débat est encore loin d'être clos (Albertini, 2014). Par ailleurs, il y a le sujet du niveau d'aménagement du territoire précédemment discuté, qui à son tour pose quelques questions. Peut-on recourir aux mêmes mécanismes participatifs aux niveaux local, régional et national ? Ou y a-t-il des niveaux où la participation des gens devient sans aucun sens ? À tout cela s'ajoute le problème des personnes qui participent dans le but de protéger leur propre intérêt, transformant la planification en un outil de protection des intérêts privés au détriment de l'intérêt public.

Malgré l'existence de nombreux obstacles à son bon fonctionnement, l'implication des gens dans l'autodétermination de l'avenir de leur région peut être jugée positive. Partout où les gens participent à des projets et à des programmes liés à l'endroit où ils habitent, le diagnostic est plus précis et plus complet, quel que soit le niveau de planification considéré. Cependant, la participation au niveau local reste la plus courante. Les informations utiles peuvent être recueillies de l'expérience quotidienne de la gestion de l'espace par la population. Les mécanismes de participation de la population diffèrent selon les pays. Quel que soit le mécanisme mis en place, le diagnostic doit recueillir les informations en respectant la

perception des habitants et leur vision de leur avenir. En fin de compte, la planification réussit quand elle réalise les espoirs et les aspirations de la population.

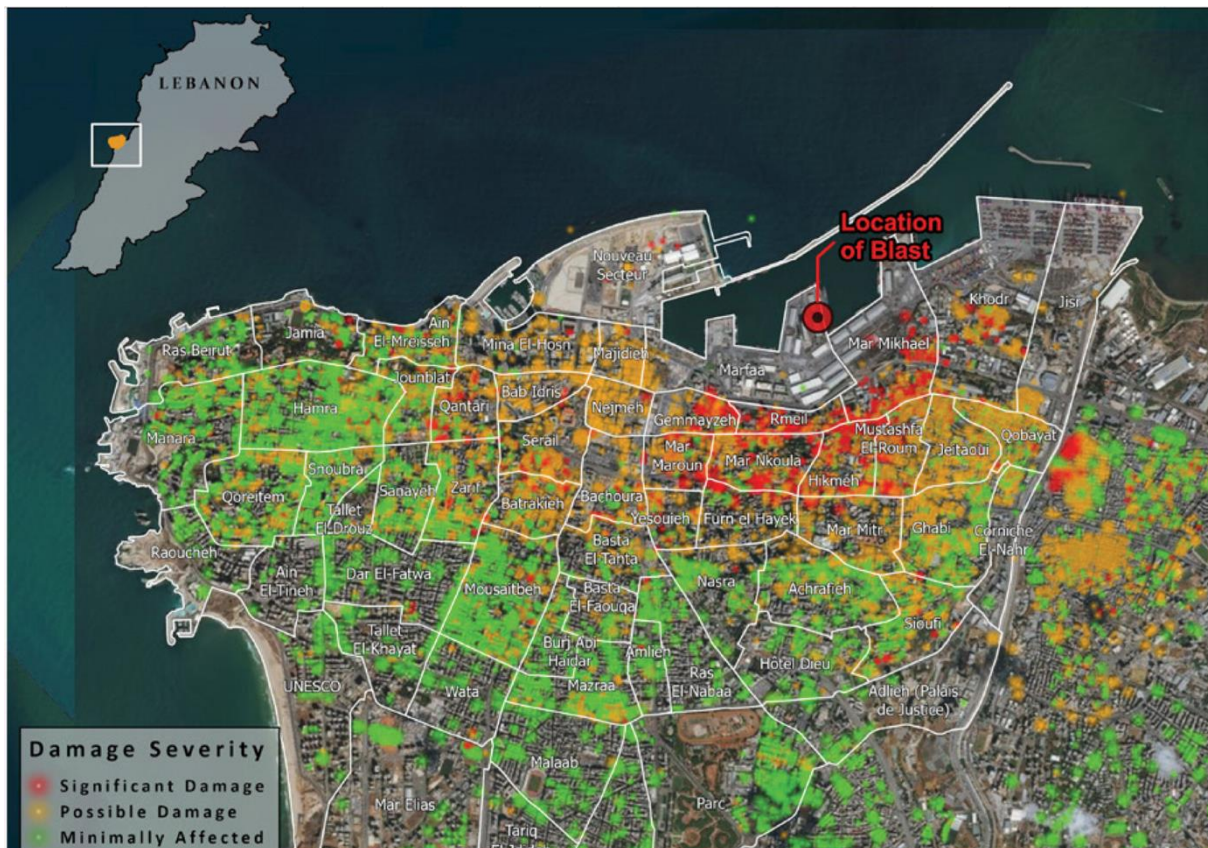
La participation de la population au diagnostic territorial ne doit pas exclure le recours à l'expertise des spécialistes de l'aménagement. La perception de l'état actuel du territoire par les gens est souvent basée sur leurs propres intérêts. De nombreux habitants des zones rurales au Liban sollicitent une augmentation du coefficient d'exploitation des terrains constructibles. Cela induirait pour eux, une hausse du prix des terrains. Pour répondre à ces exigences, plusieurs plans d'urbanisme ont cherché à élargir les zones constructibles et à augmenter leurs taux d'exploitation ce qui eut pour conséquence la perte des villages de leur caractère rural. Dans ce cas, l'apport des experts de l'aménagement doit prendre en compte la diversité des territoires notamment les différences des caractéristiques des territoires urbains et ruraux.

Le diagnostic destiné aux communes urbaines

Il convient d'abord de rappeler que la durée du diagnostic doit être courte, de sorte qu'aucun changement n'affecte le territoire des villes, avant que le diagnostic ne soit terminé, sinon les informations sur la zone d'étude deviennent inexactes et il serait donc nécessaire de modifier l'étude pour analyser les nouvelles données. À cet égard, le décret législatif n° 69 (Loi de l'urbanisme, 1983) permet de placer les zones à planifier, sous étude d'un an, renouvelable une fois. Pendant cette durée, « *aucun permis de construire, de lotir ou de remembrer et lotir ne sera accordé dans la localité en question* » (Lamy et Ibrahim, 2014). La loi d'urbanisme précise aussi que la mise sous étude ne peut être renouvelée, que dix ans après l'expiration de la précédente mise sous étude ou lorsque surviennent des catastrophes ou des circonstances exceptionnelles. C'est en se basant sur ce point que la zone à proximité du port de Beyrouth, qui a été touchée par l'explosion du 4 août 2020, a été mise sous étude par le conseil supérieur de l'urbanisme (CSU), dans le but de l'élaboration d'un nouveau plan d'aménagement visant la protection du caractère urbain particulier des lieux.

La mise sous étude est nécessaire au diagnostic car la complexité des villes ne peut être correctement appréhendée et traitée qu'après une étude systématique et approfondie de la dynamique urbaine sous ses angles démographique, économique et spatial (Tribillon, 2009). Cela implique, comme il a déjà été mentionné, un choix d'indicateurs significatifs pour évaluer les différentes facettes du contexte urbain complexe, en l'occurrence, celui du Liban. Chaque constituant du contexte urbain est étudié à un niveau donné et traité d'une manière spécifique (Nonis, 2021). L'étude de la structure urbaine ou du réseau routier ne peut être exécutée qu'à l'échelle de la ville dans son ensemble, en revanche, l'analyse de la forme urbaine ou du tissu urbain s'opère à un niveau plus détaillé. Le diagnostic du territoire urbain revêt une importance majeure au Liban. Une étude publiée en 2021 par l'ONU-Habitat, montre que 88,9% des Libanais vivent dans des zones urbaines, avec 64% qui résident dans les grandes agglomérations : Beyrouth, Tripoli, Saida, Zahlé et Tyr. On s'attend à ce que cette proportion surpasse les 90% à l'horizon 2030 (UN-Habitat / ESCWA, 2021). La crise des déplacés Syriens au Liban a augmenté la pression sur les zones urbaines et a aggravé les problèmes subis par ces zones, notamment au niveau du logement, de la mobilité, de la sécurité et des infrastructures.

Plusieurs études élaborées par l'ONU-Habitat ont en effet comporté un diagnostic approprié, visant à gérer une urbanisation croissante. Or les autorités publiques libanaises n'ont pas tiré profit de tels diagnostics dans l'aménagement du territoire (Abi Akl, 2024). Le diagnostic territorial élaboré par l'ONU-Habitat en 2018 et intitulé « National Urban Policies Programme in Lebanon » identifie deux secteurs clés à planifier dans les zones urbaines : celui de la mobilité et des transports et celui du logement. En se basant sur les conclusions de



Source: World Bank, European Union and United Nations (2020b)

Figure 3 Carte des bâtiments endommagés par l'explosion du port de Beyrouth (UN Habitat, 2021)

cette étude, l'ONU-Habitat établit un diagnostic général sur la situation du logement dans les différentes villes libanaises (UN-Habitat, 2021). La figure 3, tirée de ce diagnostic, montre les différents degrés d'affectation des bâtiments par l'explosion du Port de Beyrouth. Grâce à la pertinence de ce diagnostic, « l'essentiel des quartiers dévastés a été réparé. La société civile libanaise et les organisations internationales ont constitué les moteurs de la reconstruction, à laquelle les autorités publiques libanaises n'ont pas participé » (Verdeil, 2023).

Le diagnostic destiné aux communes rurales

« Selon le préambule de la Constitution libanaise, le développement équilibré des régions sur le plan culturel, social et économique constitue une assise fondamentale de l'unité de l'État et de la stabilité du régime. » (Awada et Pagès, 2006). Or le principe du développement équilibré est interprété de façon tronquée. L'interprétation la plus courante est celle de l'égalité dans les investissements publics consacrés aux différentes régions (Awada et Pagès, 2006). Cela ne suffit pas pour mettre en place une planification appropriée au territoire rural libanais.

Car si l'intérêt a toujours été de fournir un minimum de services et d'infrastructures de base, cela s'est accompagné avec une dénaturation du caractère rural des villages libanais (Jomaa *et al.*, 2008). Cette dénaturation trouve ses origines dans un diagnostic qui ne regarde pas les vraies potentialités du territoire rural, mais qui prend en considération ce que les gens considèrent à tort, comme atout. Dans ce sens, les plans d'urbanisme ont toujours cherché à augmenter les coefficients d'exploitation et à élargir les zones constructibles car cela s'accompagne d'une augmentation des prix du foncier en question. Ainsi le diagnostic tient moins compte du potentiel agricole et naturel que de celui de la rente foncière découlant de l'expansion urbaine.

Or, la préservation du caractère spécifique des paysages ruraux nécessite une modification de l'approche du projet d'aménagement (Aubert *et al.*, 2006). Cela suppose une adoption d'un nouveau mécanisme d'action, en commençant par un diagnostic adapté à l'environnement rural du territoire. Mais avant tout, il faut délimiter le territoire rural au Liban, ce qui peut

Figure V.4 : Les espaces naturels d'intérêt national prévus au SDATL



Figure V.2 : Les zones agricoles majeures d'intérêt national prévues au SDATL

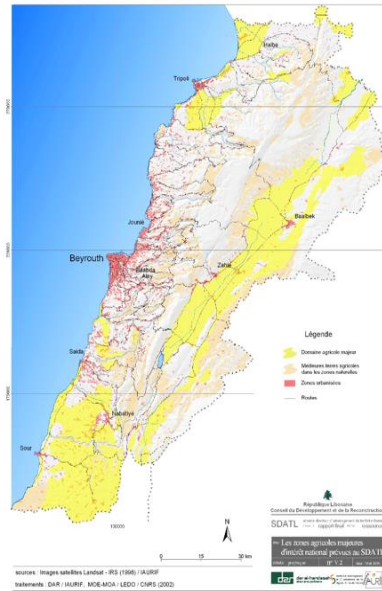


Figure V.3 : Les espaces ruraux mixtes prévus au SDATL

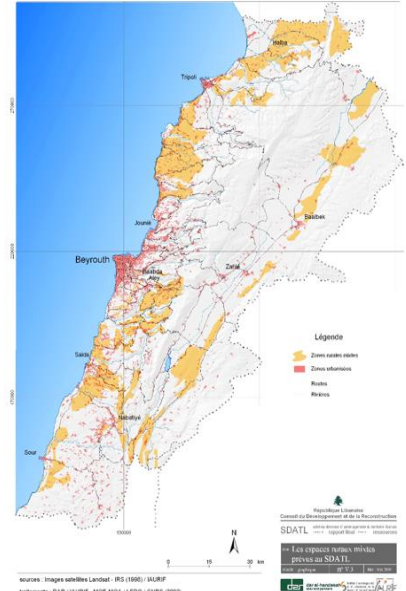


Figure 4 Cartes montrant les zones sur lesquels sont répartis les espaces ruraux libanais (Dar-IAURIF, 2005).

s'avérer compliqué avec la pression urbaine. Le diagnostic du SDATL situe les territoires ruraux libanais dans les espaces naturels d'intérêt national, les zones agricoles majeures et les zones rurales mixtes comme le montre la figure 4. Cette délimitation incontestable il y a une vingtaine d'années, ne l'est plus à l'heure actuelle, vu les transformations subies par le territoire libanais. Cela implique qu'un diagnostic territorial, établi en se basant sur les données du SDATL, ne peut pas être adéquat, parce que les réalités géographiques du territoire ont changé et du coup, les orientations du SDATL sont devenues obsolètes, vingt ans après l'élaboration de ce schéma.

Il est donc nécessaire de modifier le SDATL et de le mettre à jour. Il est aussi nécessaire que les diagnostics territoriaux prennent en considération les caractéristiques des zones rurales, en analysant d'une part, les zones résidentielles rurales, et de l'autre, l'ensemble des terrains ouverts, agricoles, naturels et forestiers, et des chemins agricoles ainsi que leur morphologie

et la manière selon laquelle cet espace est utilisé (Bonnamour et Vélard, 1996). Pour mieux analyser les terrains ouverts qui sont très mal gérés au Liban, il serait opportun d'examiner un outil très intéressant : le PAEN (périmètre de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains), institué par la Loi française relative au développement des territoires ruraux (De Gournay et Callec, 2015). Le PAEN tend à valoriser les paysages, maintenir une agriculture viable et diversifiée, améliorer les fonctionnalités écologiques et renforcer la gestion durable des espaces naturels et forestiers (Trédan et Perrin, 2020).

Pour respecter ces orientations, un diagnostic efficace doit tout d'abord cadrer le territoire et indiquer les trames des espaces ouverts et leurs interactions avec les espaces urbanisés. Ensuite il doit passer aux analyses thématiques : fonctions économiques, sociales et environnementales, etc., pour spécifier les points forts à maintenir, les problèmes nécessitant une intervention et les risques à considérer. Ainsi la synthèse de ces analyses identifiera les principales menaces et pressions et éclaircira le fonctionnement du territoire étudié et sa multifonctionnalité. De cette manière le diagnostic pourra guider les politiques publiques et les plans d'aménagement, à travers l'orientations vers les choix à entreprendre pour privilégier l'intérêt public de la société.

Conclusion

Cette recherche montre que le principal problème de l'aménagement du territoire au Liban réside dans le penchant mercantile des Libanais et dans les lois et les politiques qui encouragent cette tendance. Les conséquences de ce problème sont amplifiées à cause de l'étroitesse du territoire. Tout cela se traduit par un diagnostic négligé, puisque l'objectif de la planification se résume par la satisfaction des intérêts de quelques personnes influentes. Ces intérêts comprennent l'expansion des zones résidentielles et commerciales, l'augmentation des coefficients d'exploitation autant que possible, les lotissements qui favorisent les profits immobiliers et l'assouplissement des restrictions sur les bâtiments patrimoniaux, facilitant leur démolition et leur remplacement par de grands immeubles modernes.

Ce qui manque aux plans d'urbanisme au Liban, c'est un diagnostic adéquat, qui évalue objectivement les forces et les faiblesses du territoire, afin que la planification soit basée sur des résultats fiables. Le diagnostic doit aboutir à des orientations appropriées pour améliorer l'état actuel du territoire et corriger son évolution. L'aménagement du territoire est de ce fait plus cohérent et logique dans la mesure où il se base sur les réalités du territoire à aménager, qu'il soit urbain ou rural. Autant le diagnostic est précis, autant l'image de cette réalité devient claire et les étapes ultérieures de l'aménagement deviennent plus appropriées.

Le présent article montre que le diagnostic du SDATL, qui constitue le cadre global de l'aménagement du territoire au Liban, a été élaboré de manière professionnelle et pouvait constituer la base des diagnostics territoriaux régionaux et locaux. Or le fait de n'avoir pas été modifié depuis son élaboration il y a une vingtaine d'années, fait que ce document devienne de moins en moins utile comme base pour diagnostic régionaux et locaux, notamment pour les territoires ayant subi des modifications majeures. Pour les plans d'urbanisme locaux, des aspects importants des diagnostics sont négligés, ce qui indique un manque d'attention à la

qualité et à la pertinence des résultats. Ainsi le diagnostic devient une formalité qui n'a pas d'impact significatif sur la suite du processus d'aménagement.

Les principales conclusions de cette recherche mettent en lumière les aspects suivants : Premièrement, le processus de collecte des données et d'analyse des informations au cours de la phase diagnostique doit être fondé sur des indicateurs qui reflètent le mieux les réalités du territoire. Il faut donc identifier l'ensemble des indicateurs appropriés avant de mener les analyses. Deuxièmement, puisque les mécanismes de participation citoyenne dans l'aménagement du territoire au Liban, en particulier au stade du diagnostic, ont encore besoin de cadres juridique et administratif, les parties impliquées dans le processus de planification, les municipalités en particulier, devraient trouver des moyens convenables pour commencer à établir une culture participative dans l'esprit de la population. Troisièmement, tout territoire doit être abordé en tenant compte de son caractère morphologique spécifique, de ses caractéristiques sociales et de ses potentiels économiques. De ce point de vue, s'appuyer sur la répartition des types de zones indiquée par le SDATL, qui répartit le territoire libanais entre urbain, rural, agricole et naturel, facilite le processus de diagnostic. Pourtant, il faudrait prendre cela avec précaution, vu les changements qu'a subi le territoire depuis l'élaboration du SDATL, ce qui pourrait altérer les résultats du diagnostic. Quatrièmement, il faut que les acteurs de l'aménagement prennent conscience des priorités de chaque territoire, car ceux des territoires ruraux peuvent être différents de ceux des territoires urbains. Les acteurs de l'aménagement doivent aussi traiter chacun des sujets couverts par le diagnostic sur une échelle spécifique et logique, cette échelle peut différer indépendamment de la taille de la zone à aménager.

Références

- Abi Akl, J. (2024). Efficience des dispositifs de la résilience urbaine appliqués au territoire libanais. *URBAN ART BIO*, 2(3), 54–64. <https://doi.org/10.35788/uab.v2i3.115>
- Albertini, J., (2014). « Démocratie représentative et participation(s) citoyenne(s) : réflexions et applications pratiques », *Revue française d'administration publique*, (N° 150) (2), 529-541. <https://doi.org/10.3917/rfap.150.0529>.
- Arnstein, S. (1969). A Ladder of Citizen Participation, *Journal of the American Institute of Planners*, 35:4, 216-224, DOI: 10.1080/01944366908977225.
- Aubert, F., Lépicié, D., Schaeffer, Y., (2006). Diagnostic des espaces ruraux français : proposition de méthode sur données communales et résultats à l'échelle du territoire national. *Notes et Etudes Socio-Economiques*, 26, pp.7-34. halshs-01485700
- Awada, F., Pagès, J.-L., (2006). Quinze années de reconstruction, Les cahiers de l'Aurif N°144.
- Béhar, D., (2000). Les nouveaux territoires de l'action publique. In : Pagès D. & Pélissier N. (dir.). *Territoires sous influence*. Paris : L'Harmattan.
- Brédif, H., (2021). *Réaliser la terre - Prise en charge du vivant et contrat territorial*. Éditions de la Sorbonne. <https://doi.org/10.4000/books.pSORbonne.100687>
- Bonnamour, J., et Vélard, B. (1996). *Quelles recherches aujourd'hui pour les campagnes de demain ?* (1-). ENS Éditions. <https://doi.org/10.4000/books.enseditions.20478>.

Chia, E., Rey-Valette, H., Soulard, C., Michel, L., et Laurent, A., (2010). Le diagnostic territorial ? Un outil pour décider ensemble ! Conference: OPDE : *Aide à la décision et gouvernance*, Montpellier, France, 25-26/10/2010.

https://www.researchgate.net/publication/264973661_Le_diagnostic_territorial_Un_outil_pour_decider_ensemble.

Corijn, E., De Visscher, J-P., Périlleux, B., Trigaux, A., Van de Putte, D., et Vermeulen, P., (2023), La participation citoyenne dans un aménagement démocratique de la ville. In, *Trente ans d'expertise au service de la région bruxelloise*, Commission régionale de développement, Bruxelles. <https://www.crd-goc.be>.

DAR-IAURIF, (2005), *Schéma Directeur d'Aménagement du Territoire Libanais – Rapport final*, Conseil de développement et de reconstruction (CDR), <http://studies.gov.lb/getattachment/Sectors/Infrastructure-and-Resources/2004/URB-i04-1/URB-I04-1.pdf>

De Gournay M-C., Callec A., (2015). PAEN : nouvel outil pour les espaces agricoles et naturels, *Espaces naturels*, n°50. Disponible sur : <http://www.espaces-naturels.info/paen-nouvel-outil-pour-espaces-agricoles-et-naturels>.

Décret législatif libanais n°118 du 30/06/1977, Loi sur les municipalités (J.O. 07/07/1977).

Décret législatif libanais n°69 du 09/09/1983, Loi de l'urbanisme (J.O. 22/09/1983).

Decoville, A., et Feltgen, V., (2018). Diagnostic du développement territorial. DOI:[10.13140/RG.2.2.22674.71368](https://doi.org/10.13140/RG.2.2.22674.71368).

Doumit, J. (2018). *From Drones to Geospatial Analysis*. Krasnodar: Kuban State University.

Dugeny, F. (2006). Moment charnière, retour sur expérience, Les cahiers de l'IAURIF N°144 , https://www.institutparisregion.fr/fileadmin/NewEtudes/Etude_434/cahiers144_01.pdf.

Dumont, G-F., (2012). Le choix de l'échelle géographique pour un diagnostic pertinent. In *Diagnostic et gouvernance des territoires* (pp 23-44) - Concepts, méthode, application. Armand Colin.

Foroughi, M., De Andrade, B., Pereira Roders, A., Wang, T., (2023). Public participation and consensus building in urban planning from the lens of heritage planning: A systematic literature review, *Cities*, Volume 135, ISSN 0264-2751, <https://doi.org/10.1016/j.cities.2023.104235>. (<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0264275123000471>)

Gillardot, P., (1997). *Géographie rurale*. Paris : Ellipses.

Goeury, D. & Sierra, P., (2016). Chapitre 9. Principes et méthodes du diagnostic territorial. Dans : Goeury D. et Sierra, P. (Dir), *Introduction à l'analyse des territoires : Concepts, outils, applications* (pp. 193-213). Paris : Armand Colin.

Guermond, Y., (2006). «L'identité territoriale : l'ambiguïté d'un concept géographique» *L'Espace géographique*, (Tome 35) (4), 291-297. <https://doi.org/10.3917/eg.354.0291>.

Hommage, C., (2007). « La démarche de diagnostic territorial au service d'une dynamique partenariale et citoyenne » *Les Sciences de l'éducation - Pour l'Ère nouvelle*, (Vol. 40) (1), 79-95. <https://doi.org/10.3917/lse.401.0079>.

International Organization for Standardization. (2011). *Sustainability in building construction — Sustainability indicators — Part 1: Framework for the development of indicators and a core set of indicators for buildings* (ISO Standard No. 21929-1:2011).

International Organization for Standardization. (2018). *Sustainable cities and communities — Indicators for city services and quality of life* (ISO Standard No. 37120:2018).

Ito, K., Kang, Y., Zhang, Y., Zhang, F., Biljecki, F., (2024). Understanding urban perception with visual data: A systematic review, *Cities*, Volume 152, ISSN 0264-2751.

<https://doi.org/10.1016/j.cities.2024.105169>.

(<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0264275124003834>)

Jeannot, G., Talha, A., Maujean, S., Sven Grillet, Bion, J-Y., (2003). Le diagnostic territorial : un outil de l'action publique. Cahier n° 4 : *Diagnostics de territoires et systèmes d'acteurs*. [Rapport de recherche] Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques (CERTU), 70 p., hal-02150446.

Jomaa I., Auda Y., Abi Saleh B., Hamzé M., Safi S., (2008). Landscape spatial dynamics over 38 years under natural and anthropogenic pressures in Mount Lebanon. *Landscape and Urban Planning*, vol. 87, n° 1, pp. 67-75. <http://doi.org/10.1016/j.landurbplan.2008.04.007>
DOI: [10.1016/j.landurbplan.2008.04.007](https://doi.org/10.1016/j.landurbplan.2008.04.007).

Lacaze, J-P., (2012). *Les méthodes de l'urbanisme*, Presses universitaires de France, sixième édition, Mayenne : JOUVE.

Lamy, S., et Ibrahim, S., (2014). *Recueil des textes relatifs au droit de l'urbanisme et de la construction au Liban*. Beyrouth : ALBA. ISBN 978-9953-452-80-7.

Lardon, S., Piveteau, V. et Lelli, L., (2005). Le diagnostic des territoires, *Géocarrefour*, Vol. 80/2, <https://doi.org/10.4000/geocarrefour.979>.

Lebeau, R. (1969). *Les grands types de structures agraires dans le monde*, Paris : Masson et Cie.

Loi libanaise n°28 du 10/02/2017, Le droit d'accès à l'information (J.O. 16/02/2017).

Nonis, A., (2021). Le diagnostic territorial comme outil de gestion et de développement durable de l'espace à travers l'exemple de la colline du mûrier (commune de Saint-Martin-d'Hères). *Géographie*. <https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-03359981>.

Panerai, P., Depaule, J-C. & Demorgon, M. (2002). *Analyse urbaine*. Marseille : Parenthèses.

Rujoiu-Mare. M-R & Mihai. B-A, (2016), Mapping Land Cover Using Remote Sensing Data and GIS Techniques: A Case Study of Prahova Subcarpathians, *Procedia Environmental Sciences*, Volume 32, Pages 244-255, ISSN 1878-0296, <https://doi.org/10.1016/j.proenv.2016.03.029>.

(<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1878029616001626>).

Studio Public Works et Karim Nammour, (2018). Direction générale de l'urbanisme : absurdité de la pratique entre schéma d'aménagement du territoire, les schémas directeurs, les exceptions et les décisions (titre traduit de l'arabe), *Legal Agenda*, www.legal-agenda.com.

Tredan, R. et Perrin, C., (2020). Le PAEN, une innovation réglementaire. Protection et mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains à Canohès-Pollestres. Perrin, C. et Nougardes, B., *Le foncier agricole dans une société urbaine : innovations et enjeux de justice*, Cardère, 978-2-37649-011-1. 10.15454/gbmk_tc25_ch3. hal-02948335

Tribillion, J-F. (2002). *L'urbanisme*, Paris : La découverte.

UN-Habitat/ ESCWA (2021). *State of the Lebanese Cities: Governing sustainable cities beyond municipal boundaries*, Beirut: UN-Habitat / ESCWA.

UN-Habitat, (2021). *Guide for Mainstreaming Housing in Lebanon's National Urban Policy*, Beirut: UN-Habitat.

UN- Habitat (2018). *El-Qobbeh Neighbourhood Profile*. www.unhabitat.org/el-qobbeh-neighborhood-profile.

UN- Habitat (2018). *National Urban Policies Programme in Lebanon*, Beirut : UN-Habitat.

UN-Habitat (2016). *Tripoli City Profile*, Beirut : UN-Habitat.

UN- Habitat (2015). *Lignes directrices internationales sur la planification urbaine et territoriale*, Nairobi : UN-Habitat.

Verdeil, E., (2023). Entretien avec Eric Verdeil sur la reconstruction de Beyrouth, <https://www.lesclesdumoyenorient.com/>, mis en ligne le 21/09/2023, consulté le 26/08/2024.

Wong, Y L., (2023). What is Participatory Planning in the Urban Setting? *SSRN Electronic Journal*. DOI:[10.2139/ssrn.4436760](https://doi.org/10.2139/ssrn.4436760).