



HAL
open science

L'aménagement du territoire au sud de la Méditerranée : d'une logique de pouvoir à une logique d'efficacité socio-économique

Fabrice Balanche

► **To cite this version:**

Fabrice Balanche. L'aménagement du territoire au sud de la Méditerranée : d'une logique de pouvoir à une logique d'efficacité socio-économique. Forum international de l'Institut de Prospective du Calame :14 travaux pour la Méditerranée, Nov 2005, pp.9. halshs-00010152

HAL Id: halshs-00010152

<https://shs.hal.science/halshs-00010152>

Submitted on 11 Apr 2006

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

« L'aménagement du territoire au sud de la Méditerranée : d'une logique de pouvoir à une logique d'efficacité socio- économique »

A la suite des indépendances, les Etats du Sud de la Méditerranée se sont lancés dans des politiques d'aménagement du territoire ambitieuses, dont le but était l'intégration nationale mais aussi l'affermissement de la classe dirigeante au pouvoir. Il est remarquable que la plupart des classes dirigeantes qui n'ont pas entrepris une telle politique furent écartées rapidement du pouvoir et remplacées par un autre régime (à l'exception notable du Maroc et du Liban). En Egypte, le roi Farouk a été remplacé par les officiers libres en 1952. En Syrie, la monarchie est tombée en 1970. En Syrie, le régime bourgeois féodal mis à mal par l'Union avec l'Egypte en 1958 est tombé définitivement en 1963 avec l'arrivée du Ba'ath. L'Irak subit un sort comparable à la monarchie égyptienne. En revanche, le FNL et le néo Destour mirent en place des politiques volontaristes puissantes dès l'indépendance sont toujours au pouvoir en Algérie et en Tunisie. Ce constat nous oblige à penser que l'aménagement du territoire était une nécessité dans des pays où les déséquilibres sociaux étaient criants, mais aussi que la mise en place de cette politique permettait la construction d'un système de contrôle social très efficace.

Bien que la libéralisation économique soit devenue le dogme officiel de ces dernières décennies et que les finances publiques s'épuisent, les régimes en place poursuivent une politique volontariste. L'inertie bureaucratique permet la survivance de politiques du passé alors que le contexte politico-économique a changé. Les Etats possèdent toujours une angoisse sécuritaire qui leur fait craindre les mouvements sociaux (frères musulmans en Egypte) et le séparatisme (mouvement kabyle en Algérie, kurdes en Syrie). L'aménagement du territoire est toujours considéré comme un filet de sécurité économique et politique. Certes on ne peut concevoir le développement sans paix sociale et en cela il faut maintenir une certaine justice sociale à travers la justice spatiale. Une des questions de cet exposé est de définir une politique d'aménagement du territoire efficace en la matière. La deuxième question est de favoriser un aménagement du territoire qui ne soit plus nivelant au profit de la capitale mais qui puisse favoriser les dynamiques locales. Il est temps de passer d'une logique de pouvoir à une logique d'efficacité socio-économique.

Il est vain d'attendre que le personnel politique change ou la démocratie s'installe véritablement. Par ailleurs, il est possible d'élaborer une politique d'aménagement dans le cadre d'un Etat autoritaire avec même plus d'efficacité que dans un Etat démocratique, où la consultation obligatoire des citoyens conduit à des blocages. Pour cela nous proposons trois types de mesures qui pourraient moderniser l'aménagement du territoire dans les pays du Sud.

- 1 – Formation de professionnels de l'aménagement du territoire.
- 2 – Un commissariat au plan lié à la Présidence ou au Premier Ministre
- 3 – Une réelle décentralisation administrative

- 1 – Un personnel qualifié et des bases de données

La formation de professionnels

L'aménagement du territoire ne s'improvise pas. Il exige un personnel qualifié travaillant en équipes pluridisciplinaires. Les pays du Sud ont donc un besoin de formation pour les professionnels de l'aménagement du territoire qui puissent apporter des éléments de réflexions aux politiques à qui revient en fin de compte la décision finale. En Syrie l'essentiel du personnel du commissariat au plan a été formé dans les ex pays communistes d'Europe de l'Est. Ce sont des architectes, des ingénieurs civils, des statisticiens ... qui travaillaient de façon sectorielle. Quelques personnes ont été formées en Europe Occidentale, mais leur jeunesse leur interdit l'accès aux postes clés, détenus par les anciens de l'Est. Le nouveau ministre du plan, Abdallah Dardari s'est vu confié la tâche par le président syrien d'élaborer un nouveau plan pour 2005 – 2010. Le ministre se trouve avec un ministère dont le personnel est habitué à planifier depuis leur bureau, quasiment en aveugle puisqu'il ne dispose pas de statistiques et d'enquêtes fiables sur le pays. Les projections démographiques par exemple reprennent la tendance intercensitaire précédente sans intégrer les paramètres de la transition démographique en cours ni les corrections régionales. Cela conduit par exemple, en Syrie, à sous-estimer les programmes d'infrastructures dans les grandes villes au profit des zones rurales périphériques.

La première mesure du ministre du plan est de régénérer son ministère en y associant sous forme contractuelle des universitaires formés en occident. La faiblesse des salaires ne rend pas ce travail très attractif. La seconde mesure consiste à inviter des experts étrangers à faire des conférences en espérant faire évoluer la mentalité des responsables du ministère. L'impact est limité car il ne débouche pas sur une coopération active entre le ministère et les experts faute de moyens. La création d'une structure d'appuis par l'Union Européenne au ministère du plan pourrait combler partiellement ce vide. Mais cette formule ne débouche pas sur un transfert de compétences, ce qui constitue l'essentiel des besoins de la Syrie. La raison d'être des bureaux d'études occidentaux est justement de préserver leur outil de travail.

La création d'une ENA syrienne en collaboration avec l'ENA française est une meilleure initiative car elle participe à la modernisation des cadres

administratifs, mais le nombre de personnes formées est trop limité. A travers les projets « temps » il conviendrait de développer en Syrie des formations d'aménagement du territoire également pour les cadres moyens, susceptibles de mettre en place l'application des décisions prises à Damas dans les provinces mais également de faire remonter les informations au centre. Cependant comment élaborer

Des données statistiques fiables et libres d'accès.

La condition sine qua non pour établir des schémas d'aménagement du territoire est de disposer de bases de données statistiques et cartographiques. Or ces informations manquent cruellement ou bien elles ne sont pas accessibles.

Au Proche-Orient, le seul Etat qui dispose de statistiques fiables et accessibles, puisque les recensements sont systématiquement mis en ligne, est paradoxalement l'Autorité Palestinienne. Au Liban, aucun recensement n'a été effectué depuis 1932 pour éviter, notamment que la population chrétienne ne soit reconnue officiellement minoritaire. Le schéma directeur de 2003 élaboré par l'IAURIF et Dar El Handasah est basé sur des estimations de population reposant sur l'étude des logements. En Syrie, le plan quinquennal 2005 – 2010 a été réalisé en l'absence des données du recensement de 2004, puisque ce dernier n'est toujours pas accessible à l'heure actuelle.

Comment les aménageurs peuvent-ils dresser des plans pour l'avenir en ignorant la situation présente et les tendances qui s'en dégagent ? Ces lacunes possèdent l'avantage de faire correspondre les projections démographiques ou économiques avec la volonté politique des dirigeants, puisque les aménageurs ou une éventuelle opposition ne peuvent guère s'appuyer sur des données concrètes pour infirmer les plans.

Lorsque les informations existent leur accès est rendu difficile par plusieurs facteurs :

- La peur des espions. La Syrie est un cas d'espèce en la matière. Toute recherche est soumise à une demande d'autorisation visée par la sécurité intérieure.
- La corruption. Celui qui détient les informations les vend. Cette pratique se renforce avec l'augmentation de la politique d'aide au développement. Les bases de données prennent alors une valeur inespérée pour ceux qui se contentaient de les collectionner dans des rapports annuels dont la publication suffisait à justifier leur présence.

La présence de bureaux d'études étrangers alimente toute une économie de la base de données avec ses intermédiaires et ses tarifs informels.

- La dispersion des informations entre différentes administrations concurrentes. Les administrations constituent des bases de données à usage interne qu'elles ne communiquent pas. Ainsi en Jordanie, la société royale de géographie a-t-elle construit un système d'information géographique performant qu'elle ne transmet à aucune autre administration. La direction des statistiques a dû créer elle-même son propre SIG, tout comme le ministère de l'irrigation, la municipalité de Amman ... Il va de soit qu'en retour la municipalité d'Amman et la Direction des Statistiques n'ont pas fourni leurs informations à la société royale de géographie. Cette dernière possède donc des magnifiques fonds de cartes et les autres des annuaires statistiques, mais aucun ne dispose d'un véritable SIG.
- L'hétérogénéité des découpages administratifs et la non corrélation dans le temps. Le découpage administratif des Etats du Proche-Orient évolue rapidement. Entre 1960 et 2004, le nombre de cantons est passé de 100 à plus de 200, en Syrie. En Jordanie, nous sommes passés de 6 provinces en 1960 à 15 en 2005. Le nombre de localités a diminué sous l'effet de regroupements administratifs en Syrie et en Jordanie. Ces modifications continues rendent extrêmement difficiles les comparaisons entre les recensements.

Les plans, les cartes topographiques, les photos aériennes sont des données encore plus difficiles à obtenir que les statistiques. Si ces derniers relèvent du domaine civil, en revanche l'institut qui est chargé d'établir les cartes topographiques dépend du ministère de la Défense. Le lancement récent de Google Earth a cependant bouleversé les mentalités en ce qui concerne l'accès à ces données. Les autorités locales se rendent compte que les blocages sont inutiles voir ridicules.

Une réflexion sur l'aménagement du territoire a besoin de s'appuyer sur des données fiables. Une des missions de coopération entre l'Union Européenne et les pays du Sud serait de créer un Système d'Information Géographique dans chaque pays, qui pourrait ensuite être diffusé gratuitement à ceux qui en ferait la demande (administration ou secteur privé) à condition qu'ils retournent à l'autorité centrale les données qu'ils auront ajoutés. Ces données seraient mises sur internet pour que leur diffusion soit maximale. Les Universités et les collectivités locales pourraient ainsi les utiliser à des fins scientifiques ou pratiques.

Jusqu'à présent le ministère du plan était plus habitué à justifier les décisions politiques qu'à les susciter. La piètre compétence des aménageurs n'incitait guère à écouter leurs avis du reste. Ainsi pour que les avis du ministère du plan soit entendus et appliqués, il convient qu'il soit composé de personnes compétentes et proche des prises de décisions.

2 – Un commissariat au plan lié à la Présidence ou au Premier Ministre

Un ministère du plan lié à la tête de l'Etat

La plupart des Etats du Sud possèdent une organisation politique centralisée. Nous reviendrons plus loin sur les conséquences négatives de cette centralisation et l'exigence de décentralisation, puisqu'un aménagement du territoire durable ne peut se concevoir, à l'heure actuelle, sans décentralisation. Cette structure du pouvoir fait que seul les ordres du roi, du président ou du premier ministre sont pris en compte par les Ministères et les collectivités locales. Lorsque l'institution chargée de l'aménagement du territoire est un Ministère comme les autres, voir inférieur aux autres, il est rare que ses recommandations soient suivies par les autres Ministères. Ces derniers élaborent des stratégies sectorielles et ne tiennent pas compte du plan général. Qui plus est si l'élaboration du plan s'est faite sans concertation.

Zoom : un ministère du plan faible en Syrie

En Syrie, le ministre du plan, Monsieur Abdallah Dardari, est également vice - premier ministre, ce qui lui donne beaucoup plus de poids pour faire appliquer le nouveau plan quinquennal. Auparavant, le ministre du plan était équivalent à celui de la culture ou de l'environnement (qui a disparu), son budget était minime car il ne prenait en compte que des études et aucune intervention. Le poste n'était pas très prestigieux. La même situation prévaut en Jordanie. Quant au Liban, il n'existe pas de ministère du plan.

Le Ministère du plan est en concurrence avec les autres ministères et particulièrement à l'égard du Ministère des Administrations Locales, dont dépendent les collectivités locales (municipalités, provinces ...). Ce ministère possède un budget colossal puisqu'il gère les dotations aux municipalités (90% du budget des municipalités). C'est ce ministère qui élabore véritablement les plans d'aménagement à l'échelle locale puisqu'il détient le financement. Il est significatif que lorsque le ministère de l'environnement a disparu, son personnel et ses prérogatives aient été attribués au ministère des Administrations Locales au lieu du ministère du plan.

Une solution pour éviter la concurrence entre les administrations et des politiques trop sectorielles serait de favoriser la mobilité des cadres. Une mobilité géographique mais aussi sous forme de détachements. Mais la mesure la plus efficace est de lier l'aménagement du territoire au chef du gouvernement, lui seul possédant l'autorité pour exiger une coordination entre les ministères, les provinces et les municipalités.

3 – Décentralisation administrative et régionalisation

La centralisation du pouvoir conduit à des blocages et à un mal développement. La manifestation la plus concrète de ce problème s'avère être une hypertrophie de la capitale et un abandon des périphéries en raison de l'engourdissement de l'administration.

Prenons l'exemple de Damas. Les premiers résultats du recensement de 2004 confirment les tendances à l'hypertrophie de la capitale syrienne. La population de l'agglomération de Damas dépasse quatre millions d'habitants. La circulation est devenue infernale, le prix des logements atteint des sommets, l'eau est de plus en plus rationnée ... et pourtant les immigrants syriens continuent d'affluer à Damas et les entreprises d'investir, au point que la capitale syrienne concentre plus de la moitié des investissements privés du pays : « Damas et le désert syrien » voilà comment nous pourrions résumer la situation du pays aujourd'hui. Cette situation est assez paradoxale car dans le passé la Syrie avait un réseau urbain assez équilibré : jusqu'en 1960 Alep et Damas possédaient une population équivalente. Par ailleurs, depuis les années 1960, la Syrie possède une tradition d'aménagement du territoire puissante dont le but est de rééquilibrer le territoire au profit des périphéries.

Une des explications majeure de l'hypertrophie de la capitale syrienne réside dans la centralisation extrême du pouvoir politique et administratif qui induit celle du pouvoir économique. Dans un Etat centralisé, il est préférable pour un entrepreneur d'être à proximité du pouvoir politique pour régler les différents problèmes qui surgissent dans la marche de ses affaires. Par ailleurs les infrastructures sont forcément plus modernes dans la capitale. En dehors du fait que la capitale est mieux soignée puisqu'elle est la vitrine du pays, les dirigeants politiques peuvent se rendre compte directement des éventuels problèmes et donc tenter de les résoudre. En revanche qui va se soucier de travaux autoroutiers au ralenti dans le nord de la Syrie ou du sous-développement de la Djézireh ? Les émeutes qui eurent lieu dans cette région au printemps 2005, sur fond de revendication autonomiste kurde, témoignent de l'intensité du problème. Les projets d'investissement dans l'industrie et dans les services publics décidés

dans le cadre du plan quinquennal 2005 – 2010 arrivent bien tard et sont insuffisant, mais surtout sans une véritable décentralisation et ouverture de la Syrie sur ses voisins ils ne pourront régler un problème récurrent.

La Syrie peut-elle entreprendre, à ce stade de son histoire, une politique de décentralisation et de régionalisation, sans risquer un éclatement sur des bases communautaires. N'oublions pas que les périphéries sont largement peuplées par des minorités ethniques (kurdes et turkmènes) ou confessionnelles (Druzes et Alaouites) ; que des décennies de décentralisation ont frustré les alépins ... Cependant on imagine mal le régime syrien poursuivre dans la voie de l'actuelle centralisation et fiction de l'Etat-nation. Faut-il pour autant se résoudre au fédéralisme à l'irakienne, impulsé par les Etats-Unis ? L'Algérie, la Syrie, la Turquie et le Liban sont face à un dilemme. Le couple régionalisation et décentralisation sont-ils une alternative au fédéralisme que le projet de Grand Moyen Orient "made in USA" cherche à imposer ? Les cas de régionalisation – décentralisation qui fonctionnent réellement dans les pays du Sud sont rares. La Jordanie, sur les conseils des consultants anglo-saxons, a effectué une réforme administrative dans le but de créer trois régions : le Nord autour d'Irbid, le Centre avec Amman et le Sud dont la capitale sera Ma'an. La Jordanie ne connaît pas de problèmes communautaires, un clivage entre Jordaniens et Palestiniens existe, mais il n'induit pas un clivage territorial puisque les Palestiniens sont concentrés dans l'agglomération d'Amman. Néanmoins les promotions d'Irbid et de Maan au rang de capitale régionale répondent aussi à des soucis politiques. Irbid, l'ancienne métropole du Nord qui régnait sur le Nord de la Jordanie alors que Amman n'était qu'un village a souffert de la montée en puissance de sa rivale. Les familles et tribus d'Irbid revendiquent pour leur ville un meilleur statut. Maan est périodiquement secouée par des émeutes dues à la situation économique désastreuse de la ville. Or cette dernière est pourtant un réservoir de militaires et de policiers pour le régime jordanien. Il devenait urgent de développer cette ville. Il est encore trop tôt pour dire si la Jordanie a réussi sa décentralisation. La région n'est souvent qu'une vue de l'esprit des aménageurs. Le pouvoir se trouve plus dans des réseaux liés à la famille royale que dans des institutions fragiles. Par ailleurs effectuer un simple transfert de compétences administratives de l'Etat aux régions ne reviendra-t-il pas à recréer à l'échelon régional la centralisation nationale ? Une véritable décentralisation doit s'appuyer aussi sur le local, c'est-à-dire l'échelon national.

Les municipalités.

Reprenons l'exemple de la Syrie, assez représentatif du statut des municipalités au Proche-Orient. Depuis l'époque des *Tanzimat*-s les principales villes syriennes disposaient d'un Conseil municipal constitué de notables citoyens nommés par le pouvoir central. En revanche, aucune organisation de

type communal ne structurait le monde rural avant la révolution ba'athiste. Dans les années 1970, les autorités créèrent des « mairies » dans les gros villages, essentiellement dans un souci d'aménagement urbain (équipements et infrastructures). Cette politique peut se comparer au programme de développement rural lancé par Nasser pour améliorer les conditions de vie dans les campagnes égyptiennes. A l'heure actuelle une trame municipale quadrille la majeure partie du territoire syrien. Les zones non municipalisées se trouvent essentiellement dans le Nord – Est du pays.

Selon leur statut administratif et la taille de leur population, les municipalités disposent d'un conseil municipal qui est nommé (c'est le cas des agglomérations de moins de 10 000 habitants), soit élu (c'est le cas des agglomérations de plus de 10 000 habitants et des chefs-lieux de *nâhyeh*). Les élections municipales se déroulent tous les quatre ans. Le mode de désignation des représentants est d'inspiration socialiste : au minimum, 60% des sièges sont réservés aux candidats issus du collège des professions manuelles (ouvriers, paysans, artisans ...); les candidats du collège des professions intellectuelles (professeurs, professions libérales, fonctionnaires ...) ne doivent pas représenter plus de 40% des élus. Le parti Ba'ath et ses alliés du Front National Progressiste¹ présentent une liste unique dans laquelle ils ménagent des places aux « indépendants ». Les candidatures libres sont autorisées. Et même si finalement l'issue du scrutin est sans surprise, il peut arriver que des indépendants accèdent au Conseil municipal à la faveur d'une forte mobilisation de la population. Cela se produit plus fréquemment dans les campagnes que dans les villes. Dans ces dernières, la multiplication des listes indépendantes disperse les voix de l'opposition et favorise celle du Ba'ath.

Le fonctionnement des municipalités trouve son inspiration dans le « centralisme démocratique » qui prévalait dans les pays du bloc socialiste et qui persiste au sein du parti Ba'ath. Le pouvoir a transposé au niveau local le mode de gestion centralisé de l'Etat syrien. Les impôts locaux que prélèvent les municipalités (taxes sur les permis de construire, patente, taxe d'habitation...), ne suffisent pas pour assurer le salaire des fonctionnaires et l'entretien des bâtiments dont elles ont la charge. Chaque année, elles reçoivent une dotation du ministère des Affaires locales, calculée, en fonction du nombre de leurs habitants. Des financements exceptionnels leur sont également octroyés pour réaliser des travaux d'équipement et de voirie, car les impôts levés sur les riverains pour la réalisation de trottoirs, de l'éclairage public etc., sont loin de

¹ Le Front National Progressiste fut créé en 1972 par Hafez El Assad pour associer au pouvoir les autres « partis progressistes » du pays. L'objectif du Président syrien était, en leur donnant quelques sièges au Parlement et quelques postes ministériels mineurs, de neutraliser les vellétés d'opposition de ces partis. Le Front National Progressiste est composé de l'Union Socialiste Arabe (Nassériens), du Parti Communiste Syrien, de l'Organisation des Socialistes unionistes (parti issu d'une scission du Ba'ath en 1967), du Mouvement Socialiste Arabe, du Parti Démocratique Arabe (crypto-ba'athiste) et du parti Ba'ath qui possède la direction du Front.

couvrir le coût total des travaux. Enfin la réalisation de projets de nature économique (restaurant, hôtel, logements...) peut conduire la municipalité à contracter des prêts auprès de la "Caisse d'Investissement des Collectivités Locales". La dotation de l'Etat est indispensable au fonctionnement de la municipalité. Ainsi tant dans le choix du maire que dans l'attribution des moyens, les municipalités sont dépendantes du pouvoir central.

Le rôle des municipalités doit évoluer. Elles ne doivent plus être des relais du pouvoir central et leurs attributions doivent dépasser le ramassage des ordures et l'éclairage public. Cela implique que leur budget soit composé à plus de 50% de ressources propres. Certes toutes les municipalités ne sont pas en mesure de se passer de la dotation de l'Etat, tant leur environnement économique est précaire. Les transferts publics doivent donc être utilisés dans un but de justice spatiale et non de nivellement ou de clientélisation.

Conclusion

Un aménagement du territoire efficient est inséparable d'une réforme politique. Peut on imaginer que l'aménagement du territoire soit le vecteur de la réforme politique ? A travers la décentralisation et la régionalisation de nouvelles pratiques politiques et administratives apparaîtront ainsi qu'un nouveau personnel qui rendront irréversible le processus.

L'Union Européenne peut jouer un rôle essentiel dans le transfert de compétences vis-à-vis des pays du Sud. La coopération décentralisée et l'aide directe aux « collectivités locales » ont un impact limité en raison de la faible autonomie locale. Néanmoins elles s'avèrent souvent plus efficaces que les opérations d'Etat à Etat.

En parallèle avec les traditionnelles structures d'appuis aux ministères, l'Union Européenne a engagé une politique de soutien aux municipalités dans la plupart des pays de la rive sud. Il s'avère qu'à l'échelon local les résultats sont souvent plus rapides et plus probants qu'au niveau national. L'Union Européenne pourrait renforcer ce dispositif en encourageant et en orientant les projets de coopération décentralisée entre le Nord et le Sud de la Méditerranée.