



LES CHOIX FONDAMENTAUX

III
LES CHOIX
FONDAMENTAUX

Les ambitions et les objectifs que le Liban s'est fixé dans sa Constitution et dans ses orientations tracent le cap d'un avenir où le pays serait prospère et uni, où il serait un pôle régional internationalement reconnu, où il respecterait et mettrait en valeur ses ressources et son patrimoine, où il assurerait des services collectifs de grande qualité à ses citoyens.

Les défis du futur montrent que la réalisation de ces ambitions n'est pas acquise d'avance, qu'il peut même y avoir des risques de détérioration, et que seuls des choix stratégiques adéquats permettraient de surmonter les difficultés et d'atteindre les ambitions.

Quels doivent être ces choix stratégiques fondamentaux ?

Les réponses pressenties pour répondre aux différents défis convergent toutes vers trois choix qui sont **l'unité, l'équilibre et la rationalisation**, comme l'indique le tableau suivant.

Tableau 18 : Les défis du futur et les réponses requises

Développement économique Finances publiques Incertitude conflit régional	Réduire les coûts de production Diversifier les activités Associer toutes les régions Rationaliser l'utilisation de l'argent public Réduire les coûts des services collectifs Améliorer la compétitivité
Cohésion sociale	Favoriser l'unité du territoire Favoriser les solidarités Soutenir l'économie dans les régions
Croissance démographique, Expansion urbaine, Environnement, Besoins	Rationaliser l'utilisation des terres Rationaliser l'utilisation des ressources Equiper le pays et les régions

De fait :

- L'aménagement du territoire doit favoriser l'unité du pays, de l'économie, de la société, du territoire. C'est un impératif majeur pour affronter les défis économiques et sociaux auxquels le Liban est, et sera, confronté.
- L'aménagement du territoire doit conduire à atténuer les disparités de développement entre les régions, mais dans le cadre d'une conception renouvelée, objective et moderne, du principe de développement équilibré.
- L'aménagement du territoire doit chercher à rationaliser l'utilisation des ressources limitées dont le pays dispose, en particulier les ressources naturelles et l'argent public.

Ces choix fondamentaux gouvernent l'ensemble des orientations qui sont retenues sur le plan spatial par le Schéma d'aménagement du territoire, qu'il s'agisse de la détermination de la vocation des sols, de la structure urbaine proposée, des projets de développement pour les différentes régions, des orientations en matière de transports et d'équipements publics, de gestion de l'urbanisme et du développement urbain, de gestion des espaces naturels ou du patrimoine.

Ces choix fondamentaux constituent donc, au plein sens de l'expression, le « parti d'aménagement » retenu.

III.1 UN DEVELOPPEMENT UNITAIRE ET INTEGRE DU TERRITOIRE NATIONAL

Le choix fondamental d'un développement intégré de l'ensemble national est essentiel pour donner davantage de force à l'économie nationale et pour contrer les risques permanents de fragmentation de l'espace national. Ce choix n'est cependant pas antinomique d'une décentralisation effective au niveau des municipalités.

En retenant le choix d'un développement unitaire et intégré, le Schéma d'aménagement du territoire se place en opposition à une autre vision qui aurait consisté à juxtaposer des projets de développement régionaux (à l'échelle des Mohafazats ou des Cazas par exemple) en pensant que cela correspondrait mieux aux attentes : une telle vision, outre qu'elle n'aurait pas assuré une cohérence d'ensemble, aurait contribué à ancrer les inégalités de développement et à accentuer la tendance centrifuge (séparation des régions, des communautés, des économies locales) ; son impact sur l'économie nationale aurait été nettement moins positif, et son impact sur les finances publiques bien plus lourd.

Ce choix « unitaire et intégré » se traduit par un ensemble de dispositions :

- Une priorité aux équipements, infrastructures et aménagements d'importance nationale : Ports, aéroport, réseau autoroutier, Université libanaise, mais aussi préservation du potentiel agricole, naturel et touristique du pays, mise en valeur globale de la ressource Eau, de la montagne, du littoral.

- Une conception unitaire du développement économique sur l'ensemble du territoire : L'économie des villes et des régions périphériques ne doit plus être pensée comme une addition d'économies locales similaires, mais comme des composantes d'un même système national dans lequel chaque région apporte sa contribution spécifique. Cela signifie un développement non seulement agricole et touristique dans les régions périphériques, mais aussi un développement tertiaire et industriel.
- Le développement de chacune des grandes régions du Liban (Nord, Centre, Est, Sud), doit lui-même être davantage unifié : Les grandes villes étant les mieux préparées à jouer le rôle de locomotives économiques au service de leurs régions, cette unité du développement doit s'organiser, dans chaque région, autour de noyaux urbains puissants. Plus Tripoli sera puissante économiquement, plus le Nord en tirera avantage. Le développement économique ne vient pas de la dissémination de petits équipements, mais des investissements industriels et tertiaires de haut niveau.
- Les liaisons routières entre les grandes agglomérations du pays, entre celles-ci et les villes relais dans leur arrière-pays rural, et entre ces villes relais et les villages, doivent être sensiblement améliorées pour servir cette vision unitaire.
- L'université Libanaise ne doit plus être éparpillée en de multiples branches. Les facultés doivent être réunifiées. Elles doivent ensuite être implantées sur 4 sites dans le pays, au Nord, dans le Grand Beyrouth, au Sud et dans la Bekaa, chacune de ces implantations devant recevoir à terme des facultés à part entière, de manière à favoriser le brassage des populations de jeunes.

Mais l'aménagement du territoire ne doit pas être seulement unitaire ; il doit aussi être solidaire. Les solutions pour les services de l'eau, pour le traitement des déchets et des eaux usées, doivent faire l'objet de coopérations entre les localités et leurs municipalités. Les Unions de Municipalités joueront un rôle majeur dans la mise en œuvre de ces solutions, et même dans la conception de projets de développement solidaires sur de vastes territoires.

III.2 UNE DEFINITION POSITIVE DU PRINCIPE DU DEVELOPPEMENT EQUILIBRE

Le principe de développement équilibré des régions doit être mis en œuvre avec davantage de force qu'il ne l'a été jusqu'à présent, mais dans le cadre d'une conception moderne de l'action qui évite tout ce qui pourrait contribuer à la fragmentation du pays ou à l'affaiblissement des complémentarités et des solidarités entre ses villes et ses régions.

Lorsque la recherche de l'égalité de traitement des régions se traduit par une fragmentation des équipements éducatifs ou par la création, dans chaque région, d'une centrale électrique qui lui permet d'assurer son autonomie, ou encore par des découpages administratifs tendant à renforcer l'homogénéité communautaire, ces actions vont à l'encontre de l'unité du pays.

Lorsque, a contrario, l'égalité de traitement consiste à assurer le même niveau de service collectif de base (eau, électricité, éducation, santé, etc.) sur l'ensemble du territoire national, mais en acceptant voire en favorisant l'unicité des équipements de niveau national (universitaires, de formation professionnelle supérieure, de production d'énergie, etc.), et leur implantation dans les capitales régionales, cette politique renforce l'objectif d'unité nationale.

Aussi, le concept de développement équilibré des régions mis en œuvre dans le Schéma d'aménagement du territoire se traduit par les orientations suivantes :

- Une égalité absolue de traitement de toutes les régions pour ce qui concerne le niveau des services de base, eau, électricité et téléphone ;
- Un développement de l'ensemble des ressources en eau au service des localités, des industries, et de l'agriculture sur tout le territoire ;
- Une association de toutes les régions au développement économique national, par le choix d'un développement complémentaire des fonctions supérieures sur 4 grands ensembles urbains : l'aire urbaine centrale Beyrouth + Mont-Liban, la capitale du Nord Tripoli, les grandes agglomérations de la Bekaa (Zahlé-Chtaura et Baalbek) et les grandes agglomérations du Sud (Saïda, Nabatiyeh, Sour) ;
- Une priorité donnée au Port de Tripoli pour le trafic de transit vers l'Irak ;
- Une priorité donnée au développement de trois zones industrielles majeures, au Nord de Tripoli, dans l'agglomération de Zahlé-Chtaura, et entre Ghazieh et Zahrani ;
- Une répartition des facultés de l'Université Libanaise et des principales implantations industrielles sur 4 sites : Grand Beyrouth, Tripoli, Zahlé, Nabatiyeh ;
- Le développement des fonctions commerciales des deux agglomérations relais de Saïda et de Jbail, aux portes de l'aire urbaine centrale vers le Nord et vers le Sud ;
- Un développement marqué des fonctions touristiques de Baalbek et de Sour ;
- Un renforcement des liaisons routières entre chacun des pôles et le reste du territoire environnant ;
- Un désenclavement des régions les plus mal desservies, en particulier par un renforcement de la liaison entre Hermel et Tripoli par le Akkar (projet d'autoroute entre Tripoli et Halba et amélioration du passage entre Qobeyat et Hermel), un renforcement de la liaison entre Baalbek et Hermel (amélioration de l'itinéraire existant), ainsi que des liaisons depuis Hasbaya vers le Nord et le Sud, et des liaisons entre Sir-Danniyeh et les 3 régions voisines : Tripoli, Ehden et le Akkar.

III.3 UNE RATIONALISATION DE L'UTILISATION DES RESSOURCES

La rationalisation de l'utilisation des ressources, qu'il s'agisse de l'argent public, des sols agricoles, de l'Eau, des ressources qui fondent l'attractivité touristique (mer, paysages, patrimoine,...), des infrastructures et des équipements existants et futurs, et bien sûr du sol, aussi bien en milieu urbain qu'en milieu rural, répond à la fois à l'impérieuse nécessité de limiter les dépenses publiques partout où c'est possible, d'assurer un meilleur bénéfice social des ressources, et d'accroître la compétitivité des différents secteurs de l'économie.

Les ressources d'un pays sont assimilables à un Capital. Pour accroître ses bénéfices, il faut investir son capital, et non le consommer.

Telle est la règle générale qui doit commander l'utilisation des ressources du Liban, qu'elles soient naturelles, humaines, physiques ou financières.

Et lorsqu'il n'y a pas d'autre alternative que de consommer une partie du capital (offrir des terrains à la construction, par exemple), l'attitude intelligente consiste à minimiser les pertes (éviter d'offrir les meilleures terres agricoles ou de dégrader les sites exceptionnels), ou à transformer cette partie de capital consommée par un autre type de capital (une construction bien insérée qui enrichit le paysage).

Savoir utiliser les ressources naturelles

Les principales ressources naturelles du Liban sont l'eau, les sites (montagne, vallées, littoral,...), les terres agricoles et la végétation naturelle (forêts,...). Toutes ces ressources sont limitées, ce qui accentue l'impératif de rationalisation de leur emploi.

Ces ressources représentent des enjeux de qualité de vie, de productivité agricole et d'attractivité touristique. Il faut éviter de les dilapider et, au contraire, utiliser chacune d'elles de la manière la plus profitable.

L'Eau est une ressource rare dans les pays du Proche-Orient et le Liban a la chance d'être mieux loti que bien d'autres. Il lui faut cependant déployer d'énormes efforts pour maîtriser cette ressource, l'exploiter, et en préserver la qualité. Le Liban doit entreprendre ce travail dans une logique d'investissement, visant à apporter une qualité de vie meilleure aux habitants et une productivité supérieure des terres agricoles. Cet objectif national fait l'objet d'un large consensus au Liban. Il faut se donner les moyens de le réaliser.

Les sites remarquables (montagne, vallées, paysages, littoral) et les espaces naturels (en particulier le couvert forestier) forment au Liban un capital unique qui doit être employé au service de la qualité de vie et de l'économie touristique. L'utilisation des sites, en tant que ressources, devra éviter leur dégradation. Les conflits d'usage (sur le littoral, en montagne,...) devront être réglés dans le sens le plus avantageux pour la valorisation durable de ce capital. On évitera, en particulier, toutes formes de pollution, qu'il s'agisse de rejets liquides ou solides, ou de pollution « visuelle » (obstruction des vues, architectures médiocres, constructions dégradantes,...).

Les terres agricoles du Liban sont parmi les plus fertiles de tout le Proche-Orient. Elles offrent de surcroît une grande diversité de situation et d'exposition (latitudes, altitudes, zone côtière et intérieure, ...), ce qui permet d'y cultiver une grande variété de produits. Les meilleures terres forment un capital national qu'il faut éviter de dilapider.

Ce qui vaut pour l'eau, pour les sites et pour les terres agricoles vaut, plus généralement, pour l'ensemble du territoire national. C'est en effet un petit territoire, mais qui est très peuplé. La densité de son peuplement est même l'une des plus élevées du monde (la 11^{ème} du monde). Il faut assurer, sur un petit territoire, l'ensemble des fonctions nécessaires à la vie et à l'activité des 4 millions d'habitants – plus de 5 millions dans moins de 30 ans.

Or, le territoire est très contraint : 39% des terres seulement sont à moins de 800 mètres d'altitude, et 35% sont au dessus de 1 200 mètres d'altitude. La côte libanaise n'atteint pas les 250 Km de long... La rareté de la ressource « territoire » conduit à organiser son utilisation de manière raisonnée et, avant tout, économe. L'objectif doit être de ne pas gaspiller les espaces les plus propices à un certain usage en les utilisant pour un usage différent.

Economiser l'argent public

Le Liban se caractérise depuis une vingtaine d'années par la multiplication de formes de développement urbain fort coûteuses pour la collectivité, en particulier le mitage (constructions isolées éloignées des quartiers existants ou des villages).

Ces formes de développement induisent des dépenses croissantes pour l'extension des réseaux (eau, assainissement, électricité, téléphone) voire pour le déplacement d'équipements majeurs (réservoirs, stations de pompage, transformateurs), pour l'entretien de la voirie et des réseaux, et pour la collecte des ordures. Compte tenu de la crise des finances publiques, le Liban ne peut plus se permettre de continuer à faire supporter à l'Etat et aux municipalités ce type de dépenses qu'il est possible d'éviter. La plupart des pays du monde, y compris les plus riches, ont mis en place des politiques visant, soit à limiter les formes d'urbanisation coûteuses pour la collectivité, soit à en faire supporter tous les coûts – directs et induits – aux aménageurs et aux constructeurs. L'intérêt général commande de suivre cette voie.

La situation des finances publiques au Liban impose, plus généralement, une contribution de tous les secteurs à la réalisation de l'objectif national de réduction des dépenses publiques et d'équilibre des échanges extérieurs. Il faut éviter de construire des équipements supplémentaires lorsque des équipements existants peuvent rendre les services attendus. Et il faut parfois renoncer à certaines offres de prêts financiers lorsqu'ils visent des équipements qui ne sont pas nécessaires ou prioritaires.

La programmation des investissements revêt, dans ce cadre, une importance capitale. Les critères de choix des projets doivent y être affinés : les enveloppes financières allouées aux différents secteurs d'intervention doivent être mieux calibrées en fonction du degré de satisfaction des ambitions secteur par secteur. Les choix de projets à l'intérieur d'un même

secteur devront, sauf exceptions, favoriser la bonne marche des installations existantes par rapport aux projets nouveaux.

Savoir utiliser les autres ressources

Le même type de raisonnement vaut pour l'ensemble des autres ressources du pays, à commencer par la toute première, qui est la ressource humaine. Le Liban devrait favoriser l'emploi de sa main d'œuvre dans les métiers pour lesquels elle a été formée, et tenter par tous les moyens de résoudre les problèmes qui poussent les jeunes à émigrer. Un actif qui vit et travaille au pays rapportera bien davantage à l'économie nationale qu'un actif équivalent qui aurait émigré, même si celui-ci effectue de temps en temps des transferts vers sa famille restée au Liban.

Quant aux ressources physiques, telles que les infrastructures de transport ou autres, il faut chercher à maximiser leur emploi dans l'objet pour lequel elles ont été conçues : une voie rapide doit servir à rapprocher les distances entre deux villes ; son utilisation comme boulevard commercial engendre généralement des ralentissements qui accroissent ces distances ; le profit tiré de l'activité commerciale pour un petit nombre d'individus ne peut pas compenser la perte économique engendrée par ces ralentissements.