

STAGE MISE EN SITUATION PROFESSIONNELLE



**Ministry of Land Use and Habitat
Victoria, Mahé, Seychelles**

**Thème du stage :
Aménagement du territoire
Beau Vallon District Development Plan**

***Auteur :* ARAYE Radji**

***Promotion :* 51**

***Année :* 2005**

Sommaire :

Introduction	3
Des premières réflexions à la définition du sujet de stage.....	4
Le stage proprement dit... ..	5
Compte rendu de l'activité technique de production	8
De la réalisation du Proposed Development Plan for Beau Vallon District	9
L'activité technique de production en 10 étapes.....	10
La question de la démarche à travers trois thématiques.....	11
Ecart entre les ambitions initiales et le résultat final	17
Quelles applications des enseignements suivis à l'ENTPE ?	18
Analyse de l'organisation et de son environnement institutionnel et réglementaire	21
Travail d'observation et d'analyse : étude de l'organisation.....	23
Le Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Habitat, MLUH.....	23
La Division Development Planning	26
La Section Land Use Planning (LUP).....	28
Etude de cas : L'absence de pilotage de la structure LUP	34
Travail d'observation et d'analyse : environnement institutionnel et réglementaire ..	43
L'organisation administrative seychelloise en quelques mots	43
Les principaux partenaires de la section Land Use Planning.....	44
Cadre réglementaire de la section Land Use Planning.....	47
Etude de cas : Petite étude comparée de l'aménagement du territoire entre la France et les Seychelles.....	50
Conclusion.....	54

Introduction

Les Seychelles... Voilà un nom, une destination, qui fait rêver. Les Seychelles dans l'imaginaire collectif se sont : les vacances, la plage et le soleil. Ainsi, je n'ai pas échappé aux clichés faciles lorsqu'au cours de la procédure de recherche de stage et des séances de préparation au stage je disais avoir un contact avec les administrations seychelloises, et que j'envisageais d'effectuer mon stage de « Mise en situation professionnelle » au sein d'un ministère de ce pays. Cependant, au-delà des clichés, ce stage au sein du « Ministry of Land Use and Habitat » (MLUH), ou Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Habitat, a été pour moi l'occasion de me frotter aux exigences d'une activité professionnelle d'ingénierie, et de porter un regard sur un environnement étranger, tout à fait différent de ceux que j'ai pu connaître.

Ce stage de trois mois est le résultat d'une recherche, qui est l'objet d'un compromis entre mes ambitions concernant mon projet professionnel et des enjeux plus personnels.

Des premières réflexions à la définition du sujet de stage

Octobre 2004 – Janvier 2005 : Le choix d'une voie d'approfondissement et le projet d'un double cursus en sciences politiques

Depuis mon intégration à l'ENTPE, j'avais le projet de réaliser un double cursus en Sciences Politiques en troisième année. Cette donnée a été intégrée dans la recherche de mon stage. J'ai ainsi insisté lors des premiers mois de recherche pour pouvoir être acteur d'une politique publique d'aménagement. C'est là l'un A cela s'ajoute la volonté d'effectuer mon stage à l'étranger, en milieu anglophone.

Février 2005 – Mars 2005 : La période de recherche du stage et les difficultés de traduction

C'est, durant cette période, que le sujet de stage s'est précisé et que j'ai établi mes premiers contacts avec l'organisme d'accueil. Après avoir envoyé une lettre de motivation auprès du Secrétaire Général du Président de la République, Monsieur Alain Payette-Butler, et obtenu leur accord de principe pour m'accueillir en stage. J'ai été mis en contact avec l'administration du Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Habitat à travers son Secrétaire Général, Monsieur Patrick LABLACHE. Celui-ci m'a mis en relation avec Madame Jennifer TIRANT, *Director Administration* au MLUH. C'est avec elle que se sont déroulés les formalités de stage, en particulier la définition du stage, par email et par fax. C'est aussi à ce moment là que se sont présentées les premières difficultés liées aux différences culturelles, et que se sont posés quelques problèmes de traduction. En particulier, il m'a fallu expliquer le contenu de ma formation à l'ENTPE, préciser les particularités des étudiants ingénieurs français : fonctionnaire d'Etat (donc pas de rémunération pour le stage), compétence dans tous les champs de l'aménagement du territoire. Par contre, le concept d'analyse des politiques publiques n'a pas été compris. Sachant qu'en France il a fallu attendre le début des années 80 pour voir les premières études sociologiques sur les politiques publiques de l'Etat, on peut comprendre relativement aisément que, le jeune Etat seychellois étant fondamentalement centralisé et le pouvoir présidentiel se voulant omnipotent, il n'y a jamais eu d'étude sur ce sujet aux Seychelles. Finalement, j'ai réussi à obtenir leur accord pour – c'est ce que je

pensais à ce moment là – travailler sur le projet d'aménagement urbain d'une des îles artificielles, au sein de la division *Habitat Development*.

Mars et Avril 2005 : Finalisation de l'accord avec le Ministry of Land Use and Habitat

La finalisation de l'accord a fait l'objet de plusieurs relances et courrier de ma part, dans la mesure où, comme me l'a expliqué par la suite Monsieur Nigel MICHEL, Directeur Général de la division *Administration and Finance* :

« On a eu quelques problèmes pour comprendre l'objet de ce stage (...) bien que cela commence, avec la coopération régionale au sein de l'Océan Indien, en particulier la DDE de la Réunion, nous ne sommes pas encore habitués à recevoir des demandes de stage de pays européens au Ministère, et nous ne sommes pas habitués à autant de formalités, tous les papiers à signer ».

La signature de la convention a demandé beaucoup de temps, dans la mesure, où cette contractualisation était mal comprise par les autorités du Ministère. Ainsi, par exemple, la convention de stage a du faire l'objet d'un aménagement explicite quand aux articles 12 et 13.

Enfin, en même temps que le stage se précisait, j'ai commencé par me documenter sur ce pays dans lequel j'allais passer trois mois : fiches conseils aux voyageurs¹, éventuels problèmes sanitaires, lecture d'ouvrages généraux sur les Seychelles², etc. Par ailleurs, il m'a fallu commencer à résoudre la question du logement. Madame TIRANT se proposait de me trouver quelque chose près de Victoria, mais j'ai eu la chance de pouvoir mobiliser d'autres relations, en particulier Monsieur Kantilal JIVAN SHAH, personnalité bien connue aux Seychelles, qui a facilité mon arrivée dans le pays.

Le stage proprement dit...

Abordons à présent la question centrale, celle de la définition du sujet, du travail réalisé et des résultats obtenus.

¹ Source : <http://www.france.diplomatie.gouv.fr/voyageurs/>

² *Les Seychelles*, Jean Louis GUEBOURG, Karthala, Collection Méridiens, Janvier 2004, 232 pages.

L'île de Bird aux Seychelles : un exemple de développement durable ?, Virginie CAZES-DUVAT et Alexandre MAGNAN, L'Harmattan, Juin 2004, 238 pages.

La redéfinition de ma commande

Après une première semaine, durant laquelle j'ai travaillé sur les projets d'aménagement urbain des îles artificielles Persévérance et Aurore. C'est à l'issue de cette première semaine que mon stage a été redéfini en accord avec Monsieur Patrick LABLACHE, Secrétaire Général de MLUH³.

Après mon affectation à la section *Land Use Planning* de la division *Development Planning* (DP) du Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Habitat, je me suis entretenu avec mon maître de stage, Directeur Général de la division DP. Suite à une rapide négociation avec lui, je me suis ainsi vu confier la réalisation d'un *Proposed Development Plan*⁴, ou plan local d'aménagement, pour le district de Beau Vallon.

Progression et encadrement

D'une manière générale, j'ai bénéficié de la part de mon maître de stage d'une parfaite autonomie : c'est-à-dire que j'ai pu gérer le calendrier d'avancement de mon travail : les prises de rendez-vous, les visites de terrains, la réalisation des cartes et la rédaction du rapport technique.

Résultats obtenus

En ce qui concerne l'activité technique de production, j'ai remis à l'issue de mon stage un document d'une quarantaine de page (c.f. annexes) en anglais : « *Proposed Development Plan for Beau Vallon District* ». Ce document qui s'apparente à un plan local d'urbanisme contient donc d'une part, un rapport technique, et d'autre part, une série de cartes de planification établissant l'état existant du territoire, et les propositions d'aménagement à venir, pour un développement durable du district. Mon travail a été aussi l'occasion, je l'espère, de

³ De l'avis du Secrétaire Général, il n'était pas intéressant pour le Ministère d'avoir un stagiaire travaillant durant trois mois autour de ces questions. Il m'a donc fallu concilier mes attentes propres aux besoins de l'organisation. M'étant familiarisé au cours de cette première semaine avec la structure du ministère, et en particulier la section LUP, je savais le retard qui existait dans la politique de planification à l'échelle des districts. Cette mission, me permettant d'entrer de manière autonome en contact avec divers acteurs de l'aménagement du territoire aux Seychelles, et ainsi d'être au cœur d'une « politique publique » d'aménagement, convenait tout à fait à mes attentes ainsi qu'aux besoins du ministère. C'est donc ainsi que j'ai pu choisir le district d'étude avec Monsieur Terry BISCORNET, Directeur Général de la division *Development Planning*, qui sera dès lors mon maître de stage.

⁴ Le document technique de production se trouve en annexe.

contribuer modestement à renforcer les liens de coopération entre le Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Habitat, et la France, et en particulier l'ENTPE⁵.

Travail d'observation et d'analyse

Dans le cadre de mon stage, j'ai été amené à prendre contacts avec différents acteurs de l'aménagement du territoire : acteurs membres de MLUH, mais aussi d'autres ministères, ou encore de l'administration de district. J'ai ainsi réalisé une dizaine d'entretiens. Ces entretiens étaient particulièrement importants pour moi, dans la mesure où arrivant dans un environnement totalement étranger, je devais me familiariser avec le contexte socioculturel, et mieux connaître l'environnement institutionnel et juridique, connaissances indispensables à mon activité de production.

En ce qui concerne la gestion des ressources humaines, j'ai été interpellé par le pilotage particulier de ma structure d'accueil. Dans la seconde partie de ce rapport, je choisirai donc de développer la question de l'absence de pilotage de la structure, et celle du retard dans la planification de l'aménagement du territoire aux Seychelles. Après quelques observations, j'analyserai ces thématiques à l'aide des outils de la sociologie des organisations, et je ferai modestement quelques propositions pour un meilleur management.

En ce qui concerne l'environnement législatif et institutionnel, je tenterai de faire une petite étude comparée de l'aménagement du territoire entre la France et les Seychelles, en deux temps : premièrement, à travers les différences entre acteurs français et seychellois dans les politiques d'aménagement, secondairement, à travers l'exemple de la planification à l'échelle des districts et celle des communes françaises.

⁵ En effet, à l'issue de mon stage et des contacts établis avec l'administration seychelloise, ces derniers se sont montrés intéressés à établir un partenariat avec notre école afin d'accueillir de nouveaux stagiaires dans différents domaines de l'aménagement du territoire.

Compte rendu de l'activité technique de production

Sommaire de la partie :

Compte rendu de l'activité technique de production	8
De la réalisation du Proposed Development Plan for Beau Vallon District	9
L'activité technique de production en 10 étapes :.....	10
La question de la démarche à travers trois thématiques.....	11
Thème 1 : La gestion de l'autonomie.....	11
Thème 2 : Le SIG, outil au cœur de l'aménagement du territoire	13
Thème 3 : L'implication d'acteurs de l'aménagement du territoire.....	15
Ecart entre les ambitions initiales et le résultat final.....	17
Quelles applications des enseignements suivis à l'ENTPE ?.....	18

Dans cette première partie du rapport de stage, je vais revenir sur l'activité technique de production. Le document technique que j'ai produit pour le *Ministry of Land Use and Habitat* est joint en annexe au présent rapport. Il ne s'agit pas ici de reproduire ni d'expliquer le contenu de ce document technique. Je vais tenter ici de porter un regard critique sur mon travail de stagiaire en tentant de répondre à la question « comment ai-je progressé dans ma démarche ? ». Dans une première partie, je vais m'attacher à décrire quelle a été ma démarche i.e. quelles ont été les difficultés que j'ai pu rencontrer et comment j'ai essayé d'y faire face. Dans une deuxième partie je vais essayer de porter un regard critique sur les résultats que j'ai obtenus. Enfin, dans une troisième et dernière partie, j'évoquerai la question de la mobilisation de savoir acquis au cours de ma scolarité à l'ENTPE.

De la réalisation du Proposed Development Plan for Beau Vallon District

Au lieu d'entrer dans un récit linéaire de ce qu'a été mon activité de production au cours de ce stage de « Mise en situation professionnelle », il me semble plus intéressant de développer des thèmes propres à montrer comment j'ai progressé dans ma démarche. C'est pourquoi, je vais retranscrire de manière synthétique les différentes étapes de ma démarche, pour ensuite développer les thèmes suivants, autour desquels mon activité de production a gravité : tout d'abord, la gestion de l'autonomie, ensuite, la question de l'implication d'acteurs de l'aménagement du territoire dans la réalisation du plan, et enfin, le SIG comme outil de l'aménagement du territoire. A travers ces trois thèmes majeurs, je m'efforcerai de faire ressortir systématiquement quelles ont été les difficultés que j'ai eu à résoudre, et qui m'ont bien souvent amené à prendre des initiatives personnelles.

L'activité technique de production en 10 étapes

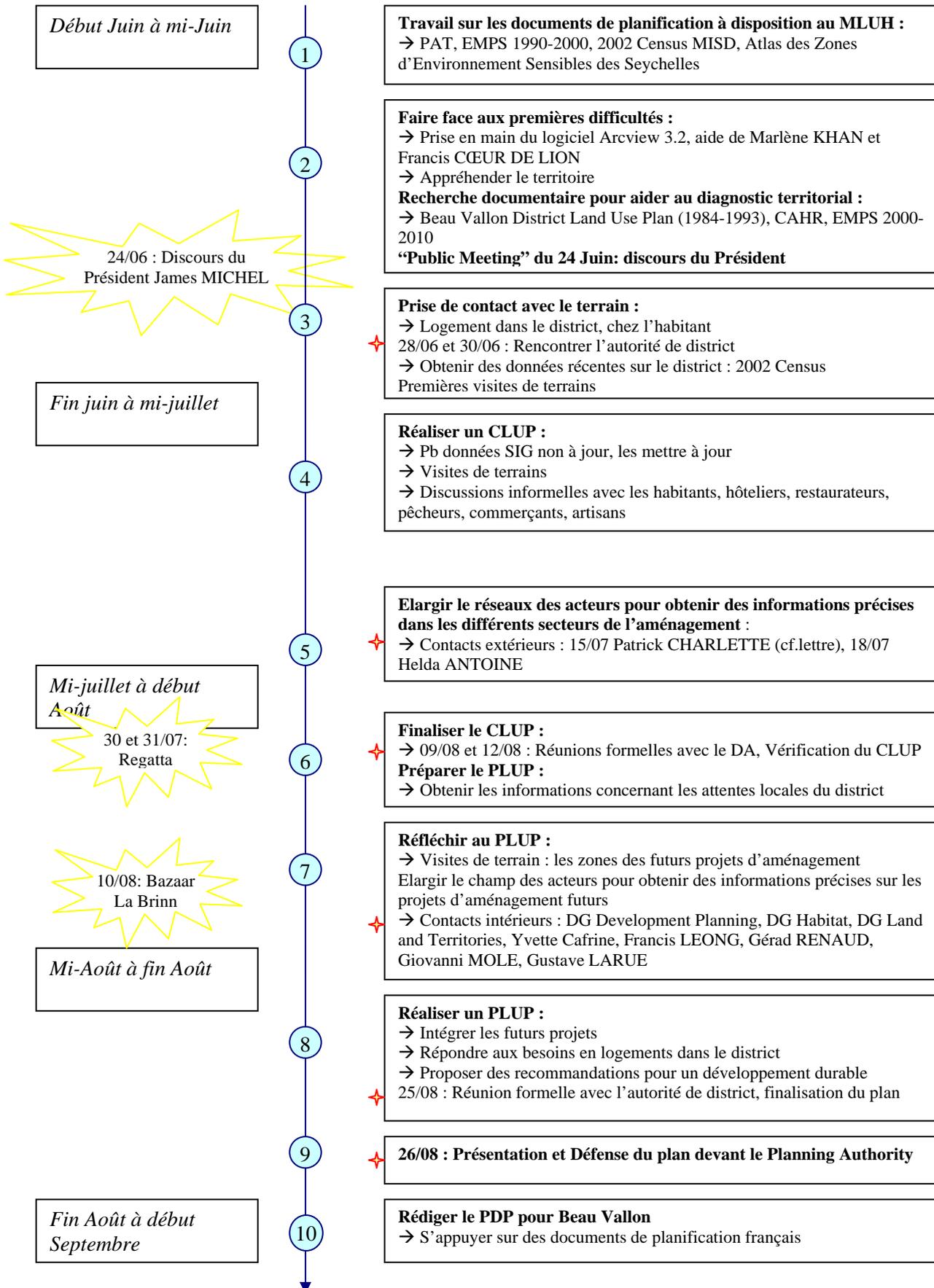


Figure 1 : L'activité technique de production en 10 étapes

Légende :

① Etape

24/06 : Discours du
Président Tamec

Evènement politique ou socioculturel dans le district

✦ Entretiens menés ou réunions

J'ai essayé ici de traduire de manière synthétique, en 10 grandes étapes, le cheminement qui m'a permis de mener à bien mon activité de production.

J'ai, en particulier, souligné les entretiens que j'ai eu à mener avec les différents acteurs de l'aménagement du territoire pour le district de Beau Vallon.

J'ai également mentionné quelques évènements politiques ou socioculturels qui ont émaillé la vie du district. Ces évènements participent du dynamisme économique et social du district de Beau Vallon et j'en ai tenu compte dans le document technique remis au MLUH. On trouvera en annexe des documents explicitant ce que sont chacun de ces évènements⁶.

La question de la démarche à travers trois thématiques

Les thématiques que j'ai choisi de développer sont transversales à mon activité de production. A travers elles, je reprends certaines des difficultés majeures que j'ai rencontrées durant mon stage et, j'essaye d'expliquer les opportunités dont j'ai bénéficiées ou, les choix et les initiatives que j'ai du prendre.

Thème 1 : La gestion de l'autonomie

J'ai bénéficié de la part de mon maître de stage d'une grande, pour ne pas dire totale, autonomie. C'est-à-dire qu'il n'y a jamais vraiment eu de contrôle de mon travail, ni non plus d'aide majeure, en particulier pour joindre des agents au niveau d'autres ministères. Même si cela peut apparaître normal dans un contexte professionnel, il faut reconnaître, compte tenu de l'encadrement important dont nous bénéficions à l'ENTPE, que cette situation a tout d'abord été l'objet de question en ce qui me concerne. Ainsi, au départ, j'ai ressenti cette absence d'encadrement comme une indifférence de la part des responsables du ministère pour le travail que j'avais à

⁶ Annexe 1 : Evènements politiques ou socioculturels à Beau Vallon.

réaliser. De fait, l'encadrement de mon maître de stage s'est résumé au départ à répondre à mes questions lorsqu'il était disponible, ou plus simplement à me confier aux « bons soins » de MK, *planning officer* de la section LUP. Me retrouver ainsi quasiment livré à moi-même, dans un environnement qui m'était totalement inconnu, culturellement et institutionnellement parlant, j'aurais pu me trouver confronté à de terribles difficultés et échouer piteusement dans la réalisation de ma mission.

Les difficultés rencontrées :

Cette situation d'autonomie, à peine arrivé au MLUH, a présenté un certain nombre de difficultés pour démarrer effectivement dans mon travail, aussi bien d'un point de vue technique avec la prise en main du logiciel SIG⁷, que d'un point de vue pratique. En effet, le MLUH ne les ayant pas à disposition, il a fallu que je recherche, par moi-même, la plupart des documents réglementaires⁸, et que je prenne l'initiative de rencontrer l'administration du district de Beau Vallon. Un certain nombre de documents tels que : une bibliographie des différents règlements ayant trait au thème du stage, une liste des coordonnées des personnes avec lesquelles rentrer en contact, auraient facilité mes débuts⁹.

Des circonstances favorables :

Ces premières difficultés auraient pu me faire perdre beaucoup de temps avant de pouvoir me mettre effectivement au travail. Heureusement, j'ai bénéficié d'un certain nombre de circonstances favorables qui ont participé très certainement au bon démarrage de mon stage.

Tout d'abord, j'ai eu la chance d'avoir un prédécesseur en la matière : à mon arrivée, une française, Emmanuelle HOARAU, effectuait son stage de Master 1 depuis deux mois au sein de la section LUP. M'ayant fait part de ses premières difficultés et de l'inertie bureaucratique seychelloise, j'ai bien compris la nécessité de me prendre en main et de faire preuve d'initiatives : recherche documentaire, prise de rendez-vous etc. J'ai par ailleurs bénéficié du réseau de contacts qu'elle avait créé au cours de

⁷ Voir paragraphe suivant « Une nécessaire prise en main du logiciel ».

⁸ Par exemple, j'ai dû rechercher l'*Environmental Management Plan for Seychelles 2000-2010* au centre de documentation du Ministère de l'Environnement.

⁹ Ceux-ci s'étant montrés désireux d'accueillir à l'avenir d'autres stagiaires venant de l'ENTPE, j'ai eu l'occasion de souligner, à différentes reprises, ces premières difficultés rencontrées, auprès des dirigeants (Directeurs Généraux et Secrétaire Principal) du MLUH.

ses deux mois de stage, notamment auprès de Francis CŒUR DE LION, Directeur du service des Systèmes d'Information Géographique (SIG).

Ensuite, l'équipe du LUP m'a tout de suite adopté. En particulier, j'ai pu bénéficier de l'aide de Marlène KHAN, *planning officer*.

Enfin, et c'est là un élément déterminant dans la réussite de mon stage, j'ai eu la chance de trouver un logement chez l'habitant à Beau Vallon même. Outre l'aspect pratique de la chose – proximité immédiate avec le terrain –, habiter chez l'habitant m'aura été d'un très grand secours dans la réalisation du plan de développement. En effet, par l'intermédiaire de mon hôte, j'ai pu prendre contact avec l'autorité du district sans attendre un hypothétique rendez-vous programmé par le MLUH. Par ailleurs, j'avais là un consultant hors pair, qui certes ignorait tout des pratiques d'urbanismes ou de l'informatique, mais, qui m'a permis d'appréhender l'environnement socioculturel et politique seychellois, et, grâce à qui, j'ai rencontré plus facilement les habitants de ce district.

Autonomie ne signifie pas indépendance ; la question de l'autonomie peut se poser ainsi : comment mobiliser des ressources formelles et informelles pour répondre à une mission ?

Thème 2 : Le SIG, outil au cœur de l'aménagement du territoire

La réalisation d'un plan de développement local passe nécessairement par la création d'une carte définissant l'affectation des différentes parcelles, et le repérage de zones de développement : c'est-à-dire par la représentation cartographique. Le Système d'Information Géographique (SIG) est aujourd'hui l'outil le plus performant pour la réalisation de cartes¹⁰. C'est donc tout naturellement que, dans le cadre de la réalisation du plan de développement local dont j'avais la charge, j'ai été amené à me servir de cet outil. J'essayerai de montrer ici comment l'outil SIG a ainsi été au cœur de mon activité de production tout au long de mon stage.

Une nécessaire prise en main du logiciel:

Le MLUH est, avec le Ministère de l'Environnement, le seul Ministère doté d'un service SIG, le *Centre for Geographic Information System*, dirigé par Francis

¹⁰ Pour avoir des compléments sur le principe d'un SIG se reporter à l'annexe 2: « De la réalisation des cartes d'occupation des sols (CLUM et PLUM) ».

CŒUR DE LION. Cependant, ce service, composé d'une équipe de sept personnes, ayant pour rôle de travailler en collaboration avec les différents ministères et à la mise à jour de la base de données du système, se trouve relativement surchargé de travail et dans l'incapacité d'assister les ingénieurs ou *planning officer* dans la réalisation de leur cartes. En outre, il faut préciser l'absence totale de plan d'occupation des sols pour le district de Beau Vallon – c'est le cas pour la plupart des districts aux Seychelles –, c'est pourquoi j'ai eu en charge, non seulement la réalisation des différentes cartes de planification, mais aussi, celles nécessaires pour me permettre de commencer mon travail d'ingénieur aménageur. Par là même, j'ai appris à utiliser le logiciel ArcView 3.2 pour Windows, SIG créé et développé par l'« Environment Systems Research Institute, Inc. » (ESRI)¹¹. N'ayant jamais vraiment utilisé de logiciel SIG¹², les débuts ont été plutôt fastidieux. J'ai commencé par m'entraîner avec quelques cartes rapides afin d'apprendre à insérer des couches, à modifier les tables attributaires et à réaliser une carte (légende, titre, etc.). Lors de ces premières étapes j'ai pu bénéficier de l'aide ponctuelle, mais précieuse, de mes collègues de bureau, en particulier Marlène KHAN, *planning officer* à la section LUP, et Francis CŒUR DE LION, Directeur du *Centre for Geographic Information System* (CGIS), au ministère.

Je me suis approprié, petit à petit, le logiciel, et j'ai commencé la réalisation de la *Current Land Use Map* (CLUM). Cette quatrième étape dans mon activité de production a été la plus déterminante. C'est uniquement à partir du moment où j'avais réalisé cette carte que je pouvais me lancer dans un diagnostic et envisager des propositions d'aménagement.

Réaliser les cartes de planification : appréhender le terrain et rencontrer des acteurs

Le travail sur SIG alternait nécessairement avec de nombreuses visites de terrain, le plus souvent à pied le week-end, dans tous les secteurs du district, afin de vérifier ou actualiser certaines données. En effet, la difficulté majeure de ce travail de représentation cartographique résidait dans le caractère parfois approximatif de certaines données du SIG : pas de mise à jour récente, certaines parcelles vendues non identifiées par un nom de propriétaire, zones non découpées en parcelles dans la base de données mais déjà loties, etc. Cette situation m'a conduit à remettre à la

¹¹ Concernant la méthodologie et l'utilisation du logiciel se référer à l'annexe 2 « De la réalisation des cartes d'occupation des sols (CLUM et PLUM) ».

¹² Voir à ce sujet le paragraphe « Quelle application des cours de l'ENTPE ? » ci-dessous.

DA, au directeur du CGIS, ainsi qu'au DG de la division *Land and Territories*, une liste de ces parcelles du district de Beau Vallon, non identifiées par un nom de propriétaire dans la base de donnée SIG.

En sus des visites de terrain, la réalisation des cartes de planification m'a engagé à prendre contact avec les différents acteurs de l'aménagement du territoire concernés par le district de Beau Vallon.

Le SIG, un outil d'aide à la décision :

Outre les spécificités générales du SIG (voir annexe 2), l'outil SIG m'aura été utile lors de la présentation finale devant le Planning Authority. Son usage interactif, permet de faire ressortir successivement les aspects relatifs au diagnostic ou aux propositions d'aménagement, en jouant avec les différentes couches de données. Par là même, il est un soutien efficace lors de toute discussion autour d'un projet d'aménagement.

Thème 3 : L'implication d'acteurs de l'aménagement du territoire

Le travail de *planning officer*¹³ ne saurait se faire efficacement sans la consultation et la mobilisation d'autres acteurs de l'aménagement du territoire. Fort de mes premiers contacts avec l'autorité de district, j'ai pris, par la suite, la liberté de définir moi-même mes rendez vous auprès d'autres agents du Ministère ou d'autres Ministères (c.f. Figure 1 ci-dessus). Pour certains contacts, j'ai bénéficié des réseaux de mes collègues de travail. Notamment, M. KHAN, à travers le réseau des anciens élèves de l'école Polytechnique des Seychelles, m'a permis d'entrer en contact avec Miss Helda ANTOINE, *assistant-director for Agriculture Planning*, et Patrick CHARLETTE du *Seychelles Tourism Board* (STB)¹⁴.

Une fois la CLUM réalisée, j'ai tenu à m'entretenir avec mon maître de stage, afin de préciser, voire corriger, certaines informations acquises par l'intermédiaire d'autres acteurs, comme l'administratrice de district par exemple.

C'est d'ailleurs surtout dans cette seconde partie de ma mission, qui consistait à réaliser une proposition de plan de développement pour le district, que j'ai davantage consulté d'acteurs (c.f. étape 6, Figure 1). De fait, alors que, dans un premier temps,

¹³ Planning officer: littéralement « officier de planification », aménageur, agent de développement, ingénieur de l'aménagement du territoire.

¹⁴ Annexe 3 : Lettre écrite à Patrick CHARLETTE du 15/07/2005.

j'avais fonctionné en autonomie totale, j'ai tenu à obtenir le plus de *feed-back* de la part des uns et des autres pour la réalisation du PDP. Il était important pour moi de faire des propositions d'aménagement réalistes, intégrant les futurs projets d'aménagement. La démarche a été très simple. Dans un premier temps, cela a consisté à profiter de ma situation intermédiaire entre l'administration de district et les services ministériels. Maîtrisant l'interface entre ces deux organisations, il m'était aisé d'obtenir des informations que l'une ou l'autre ignorait. Le jeu a donc été d'obtenir le maximum d'informations, auprès de l'administratrice de district, sur les projets futurs dont elle avait connaissance, en faisant valoir que je les intégrerai dans mon rapport. Puis, à en discuter avec mon maître de stage. Recoupant les informations, il m'était alors plus aisé de pouvoir rentrer en contact avec les autres DG¹⁵ et les personnes responsables de projets :

- Yvette CAFRINE, technicienne responsable du projet d'éco-hôtel Oliaji ;
- Francis LEONG, de la division Land Transport du Ministère des Transports ;
- Gérard RENAUD, *assistant director for Habitat Development*, et Giovanni MOLLE, *engineer* responsable du projet de logements Nouvelle Vallée Phase III ;
- Gustave LARUE, de la section *Land Bank*, pour Nouvelle Vallée Crève Cœur ;

Ainsi, concrètement, trois personnes sont citées comme sources dans le rapport technique de production : Francis CŒUR DE LION, *director of CGIS*, H. ANTOINE, *assistant director for Agriculture Planning*, Winslow BROHNSONN, *DG of Land and Territories Division* ; mais, on l'aura compris, de nombreuses autres y ont contribué.

¹⁵ Messieurs Yvon FOSTEL DG Habitat, et Brohnsonn WINSLOW, DG Land and Territories

Ecart entre les ambitions initiales et le résultat final

Lorsque je suis arrivé au sein de ce Ministère j'avais un double objectif : m'investir sur un projet intéressant, autour d'une politique publique d'aménagement, et remettre un travail pertinent et utile.

Dans une certaine mesure, je suis assez satisfait du travail effectué et du résultat obtenu. En effet, je suis parvenu à remettre une proposition de plan cohérente, comprenant à la fois, une partie rapport d'explications et, des représentations cartographiques. J'ai remis également une liste des parcelles à mettre à jour et l'ensemble des données, sous forme de fichiers SIG, peut être complété ou modifié. En particulier, je suis assez satisfait d'avoir réussi à impliquer un certain nombre d'acteurs dans la réalisation de ce plan, chose qui n'était pas aisée à priori.

Néanmoins, il faut reconnaître certains écarts entre mes ambitions initiales et le résultat final. Tout d'abord, il convient de souligner que le plan proposé ne sera pas opérationnel sans y apporter de modifications, dans la mesure où, pour sa réalisation, je n'ai pas eu accès à tous les enjeux cachés (politico financiers), qui entourent l'action publique aux Seychelles. Par ailleurs, le plan peut être amélioré. Notamment, la *Proposed Land Used Map* devrait être plus précise. Mais malheureusement, entre le manque de temps et les nombreux bugs informatiques, je n'ai pu réaliser que deux « schéma directeurs » en matière de densité de l'habitat et de propositions d'aménagement. Enfin, il y a également un certain nombre de choses que j'aurais voulu insérer dans le rapport technique : typiquement les moyens détaillés envisageables pour aménagement le reclassement de la voie du front de mer en lieu de promenade et de détente.

Ainsi, je pense honnêtement, que le plan d'aménagement proposé sera davantage une base de travail et fera l'objet, au moins, de modifications à la marge, voire, d'approfondissements futurs de la part des autorités en charge de l'aménagement aux Seychelles.

Quelles applications des enseignements suivis à l'ENTPE ?

Evoluant dans un PEID de l'Océan Indien, aux contextes démographique, économique et culturel, historique et réglementaire, très différents de ceux que l'on connaît en France¹⁶, il pourrait sembler, à priori, que les enseignements de l'ENTPE ne m'auraient que très peu été utiles pour mener à bien ma mission de « planning officer », au sein du *Ministry of Land Use and Habitat*.

Dans les faits, force est de constater qu'au contraire, j'ai eu à mobiliser les connaissances acquises au cours de mes deux années de scolarité. Citons dans le désordre : les divers séminaires de communication, de « défense de projet » et de « conduite de réunion », et les cours d'anglais naturellement, qui m'ont permis de m'adapter à mes interlocuteurs, agents du ministère ou autorités locales, et de me sentir à l'aise lors de mes divers rendez-vous de travail, dont le point d'orgue aura été la présentation des résultats de mon travail devant le *Planning Authority*¹⁷ ; le cours de « sociologie des organisations » m'a été utile lorsqu'il s'est agi d'appréhender l'organisation MLUH, de décoder les jeux d'acteurs et mobiliser mes ressources, afin de servir mes enjeux et mes intérêts ; à ceux là, s'ajoutent naturellement les cours d'urbanisme de première année et le projet d'aménagement urbain de deuxième année, qui m'ont servi de base pour la réalisation d'un diagnostic territorial et le choix de propositions : ainsi dans la forme, j'ai adopté la méthode en trois temps : diagnostic, enjeux et propositions¹⁸ ; dans une moindre mesure, j'ai mobilisé mes connaissances du cours de « route », en particulier pour analyser la lisibilité et la visibilité du réseau routier du district ; enfin, *at last but not least*, le cours de SIG/Réseaux. En ce qui concerne la gestion de l'autonomie, je considère qu'il est formateur d'avoir, au cours de la scolarité, des projets laissant une large place à l'autonomie : par exemple, le projet d'aménagement urbain.

D'une manière générale, les enseignements de l'ENTPE, notamment ceux basés sur la réalisation d'un projet, permettent d'acquérir une méthode de travail et

¹⁶ Pour une « petite étude comparée » des contextes français et seychellois se reporter à la seconde partie de ce rapport.

¹⁷ Planning Authority: Autorité du Plan, organe présidé par le Secrétaire Général du MLUH, réunissant les représentants des différents ministères chargés de l'aménagement, ainsi que les représentants des organisations concernées. Il a un rôle de planification du développement, de contrôle, d'approbation, de vérification de la conformité.

¹⁸ Voir *Beau Vallon Proposed Development Plan*, p.35 – 39.

des facultés d'adaptation. Par là même, les cours de l'ENTPE se sont révélés fort utiles pour mener à bien mon activité de production.

Pour autant, cela ne signifie pas que les connaissances acquises à l'ENTPE m'ont été suffisantes pour accomplir ma mission. En particulier, comme il a été mentionné ci-dessus, j'ai dû renforcer mes très maigres connaissances en SIG et apprendre à utiliser un logiciel qui m'était au départ inconnu. Je pense qu'il serait souhaitable, sans nécessairement en augmenter la durée, d'avoir un cours de SIG un peu plus pratique que théorique, avec une partie sur machines plus dense qu'elle ne l'est actuellement.

Toutefois, cette nécessité d'adaptation et de prise en main n'est pas très gênante dans la mesure où, effectivement, les enseignements de l'ENTPE, et en particulier leur grande diversité favorisent nos capacités à nous adapter. Ainsi, apprendre à utiliser un nouveau logiciel n'est pas non plus une réelle difficulté. D'autant que nous aurons, tout au long de nos carrières d'ingénieurs TPE, à nous former à de nouveaux outils, informatiques ou autres.

Cependant, il est vrai que le manque de connaissances précises place le stagiaire dans une situation où, ayant quelques notions minimales, il ne peut répondre à une question posée qu'en se documentant par ailleurs. Le fait que l'on soit « ingénieur de l'aménagement généraliste » en France, et « technicien spécialiste » aux Seychelles – mais c'est le cas d'une manière générale dans tout le monde anglo-saxon –, crée une situation d'incompréhension au départ et pose le problème de la prise au sérieux. C'est là un point que je m'efforcerais de développer davantage dans la seconde partie. Néanmoins, ce problème s'est posé uniquement au tout début de mon activité, en particulier lors de ma première rencontre avec l'administration du district de Beau Vallon, et s'est résolu de lui-même au fur et à mesure des différentes rencontres et discussions qui ont marquées les étapes de mon travail.

Enfin, il est évident que bien des choses ne peuvent s'apprendre que partiellement à l'école et, le stage est un moyen efficace de les appréhender : l'insertion dans un milieu professionnel, la mobilisation des acteurs autour du projet dont on a la charge, la participation à la vie de l'équipe, etc., bref, ce qui relève de la pratique « au jour le jour » du métier d'ingénieur.

Ainsi donc, ce stage de « Mise en situation professionnelle » aura été, pour moi, l'occasion de mettre en pratique des connaissances acquises au cours des deux années de scolarité à l'ENTPE, et d'acquérir d'autres compétences. Il me semble que la réforme des enseignements à l'ENTPE va apporter quelques réponses positives aux quelques critiques formulées ici. En ce qui me concerne, j'ai bon espoir, après avoir été un acteur de l'aménagement du territoire à part entière, de profiter de ma troisième année en double cursus, pour approfondir mes connaissances en analyse des politiques publiques, et adopter cette fois-ci le regard du chercheur sur une thématique de l'aménagement du territoire.

Analyse de l'organisation et de son environnement institutionnel et réglementaire

Sommaire de la partie :

Travail d'observation et d'analyse : étude de l'organisation

Le Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Habitat, MLUH.....	23
Finalité et buts de l'organisation	23
Organigramme simplifié de la structure globale	24
La Division Development Planning	26
Finalités et buts de l'organisation.....	26
Organigramme simplifié de la structure <i>Development Planning</i>	27
La Section Land Use Planning (LUP).....	28
Missions et manques de moyens	28
Organigramme de la section LUP :	28
Fonctionnement réel de la structure : Le DG est-il réellement au sommet de l'organigramme ?	30
Sociogramme de la section LUP :	31
Etude de cas : L'absence de pilotage de la structure LUP	34
Observations : Le LUP, un bureau sans chef	34
Analyse du jeu des acteurs de LUP: entre retrait et hésitation.....	35
Propositions : Proximité et Motivation	39
L'analyse des causes du problème « Retard dans la production des plans de développement des districts depuis 10 ans ».....	41

Travail d'observation et d'analyse : environnement institutionnel et réglementaire

L'organisation administrative seychelloise en quelques mots	43
Les principaux partenaires de la section Land Use Planning.....	44
Le Planning Authority (PA)	45
Les porteurs de projets privés ou publics	45
L'administration de district	45
Les associations et autres groupements d'intérêt	45
Les autres administrations publiques ou parapublique	46
Le public.....	46
Le MNA, un acteur oublié de l'aménagement du territoire	46
Cadre réglementaire de la section Land Use Planning.....	47
Le "Town and Country Planning Act Cap 237" (TCPA).....	47
La procédure de permis de construire	48
Etude de cas : Petite étude comparée de l'aménagement du territoire entre la France et les Seychelles.....	50
Comparaison des acteurs de l'aménagement du territoire	50
Le cas des plans d'aménagement locaux.....	51

Dans cette seconde partie du rapport de stage, nous allons tenter de porter un regard sociologique sur les conditions d'exercice de ce stage « Insertion en Milieu Professionnel ». Nous allons pour cela procéder en deux temps. Tout d'abord, nous allons étudier l'organisme d'accueil, et nous étudierons plus particulièrement, lors de l'étude de cas, la question de l'absence de pilotage de la structure LUP. Puis, nous nous pencherons sur l'environnement institutionnel et réglementaire du stage. Ce sera l'occasion d'observer les spécificités, mais aussi les ressemblances de l'aménagement du territoire entre les Seychelles et la France.

Travail d'observation et d'analyse : étude de l'organisation

Le Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Habitat, MLUH

Finalité et buts de l'organisation

D'un point de vue strictement institutionnel, le ministère est composé de deux départements, et comprend cinq grands services, ou divisions, rattachés au Secrétaire Général (PS) ou au Ministre :

- Land Use Management Department
 - Land and Territories Division : Aménagement du territoire, service foncier et Réalisation de lotissements résidentiels ;
 - Geo-Informatics Division : Service du cadastre et du centre national du SIG ;
- Habitat and Development Planning Department
 - Development Planning Division : Contrôle du développement et instruction des permis de construire ;
 - Habitat Division ;
 - Finance and Administration Division.

Anciennement connu sous le nom de Ministère du Développement Communautaire, le Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Habitat est, après le Ministère de l'Environnement, le ministère le plus puissant au Seychelles, en matière d'aménagement du territoire. En effet, c'est lui qui a notamment la mission de décider de l'opportunité de tous les projets d'aménagement, via le *Planning Authority* (PA) ou Autorité du Plan¹⁹. Ainsi, ce ministère organise et gère tout ce qui est lié à la construction de projets qu'ils soient individuels ou collectifs, privés ou public, ainsi que la gestion du foncier²⁰.

¹⁹ L'Autorité du Plan : Cet organe de décision réunit, sous la présidence du Secrétaire Général du MLUH, les représentants des différents ministères – i.e. les Secrétaires Généraux et les Directeurs Généraux des services (transport, planification, habitat, environnement...) des différents ministères – et ceux des organisations concernées (SCCI par exemple), avec le support de quelques techniciens. C'est le bras du Président en matière d'aménagement. Elle a un rôle de planification du développement, de contrôle, d'approbation, de vérification de la conformité. L'Autorité du Plan se réunit, de façon hebdomadaire, tous les vendredis à Independence House, Victoria.

²⁰ Voir Annexe 6 : Note de synthèse de la réunion du Planning Authority du Vendredi 26/08/2005.

Cependant, lorsque l'on compare les dépenses de l'Etat entre les différents ministères²¹, il apparaît que le MLUH ne bénéficie pas de larges moyens financiers. Cela a pour conséquence un certain nombre de caractéristiques notamment le manque de moyens humain, et le retard pris dans la planification à l'échelle des districts. Or, depuis 1990, et de nouveau en 2000, le Plan de Gestion de l'Environnement pour les Seychelles (PGES) recommande une mise à jour du PAT et la création de plans de développement locaux permettant une réglementation à l'échelle des districts :

« The Land Use Plan (PAT) has only been used as a planning instrument on an ad-hoc basis as it was not a regulatory instrument ; the plan was also not followed through with detailed Land Use / Development Plans at district level. ».

Aujourd'hui, soit plus de dix ans après la décision de réviser la réglementation de la planification aux Seychelles, uniquement deux districts ont bénéficié de tels plans, La Digue et Anse Royale, sur la trentaine de districts que compte le pays.

Organigramme simplifié de la structure globale

L'ensemble des services est regroupé à Victoria, à Independence House. Je reproduis ci-après une représentation simplifiée de l'organigramme de la structure globale du ministère, tel qu'il m'a été transmis par Madame Jennifer TIRANT, Director Administration. En réalité, cet organigramme n'est pas exact. En effet, certains postes sont vacants. En particulier, il n'existe pas de directeur pour la section Land Use Planning.

²¹ Voir Annexe 7 : « Seychelles Government Expenditure ».

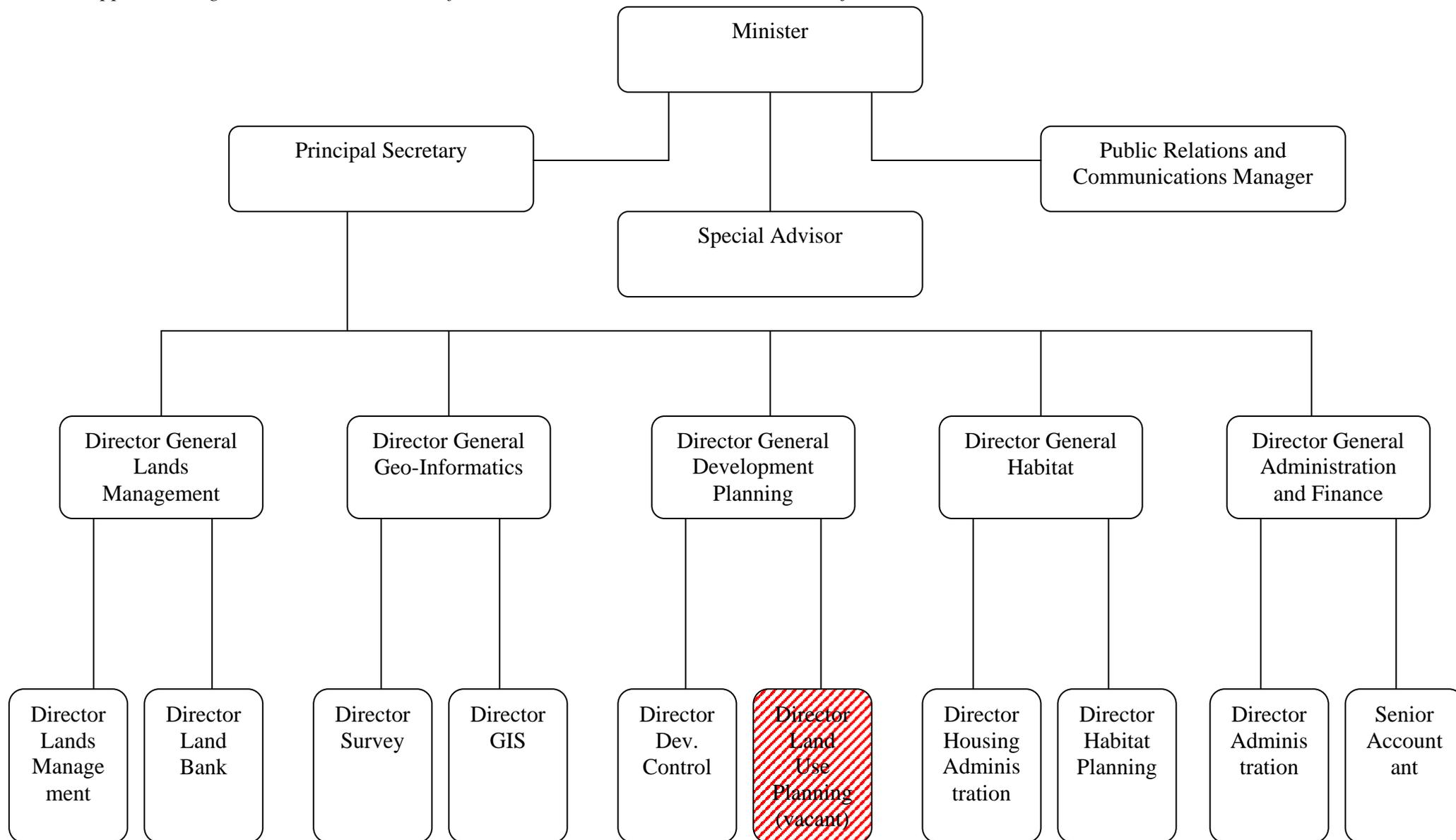


Figure 2 : MLUH ORGANISATION CHART

Source : Jennifer TIRANT, Direction de l'Administration, MLUH, 2005.

La Division Development Planning

Finalités et buts de l'organisation

Ce service, dirigé par mon maître de stage, Terry BISCORNET, est structuré en deux sections : *Development Control* et *Land Use Planning*. D'un point de vue strictement fonctionnaliste²², ce découpage en deux sections relève des deux missions principales confiées à cette division : l'examen des permis de construire et la planification de l'aménagement du territoire. Chacune des sections comprend respectivement neuf et huit agents, en comptant le DG.

Cependant nous pouvons constater, qu'à l'instar de toutes institutions, il se joue dans ce service bien autre chose que ce qui est défini dans les statuts de l'organisation. En l'occurrence, force est de constater que, s'il existe une affectation de personnel équivalente entre les deux sections, l'examen des permis de construire est la principale mission en terme de volume d'activité. D'ailleurs, le découpage en deux sections distinctes est purement formel. En effet, au sein de la section LUP, formellement chargée de la réalisation de plans d'aménagement du territoire, trois agents sont consacrés à plein temps à l'examen des permis de construire, et uniquement deux, à la réalisation de plans d'aménagement.

Par ailleurs, comme nous le verrons pour la section LUP, il existe des dynamiques sociales qui vont au-delà des simples fonctions de l'institution.

²² « La vision fonctionnaliste a tendance à rendre compte de l'existence d'une institution à partir des fonctions qu'elle semble remplir. C'est un écueil qui induit un circlisme : C'est parce qu'elle existe qu'une institution remplit telle fonction ; c'est parce qu'il faut remplir telle fonction qu'une institution existe. Une bonne analyse sociologique doit développer un protocole de questionnements essentiels autour du triptyque : genèse / pratique / usage. » (Olivier IHL, Séminaire Général Sciences de Gouvernement et Action Publique).

Organigramme simplifié de la structure *Development Planning*

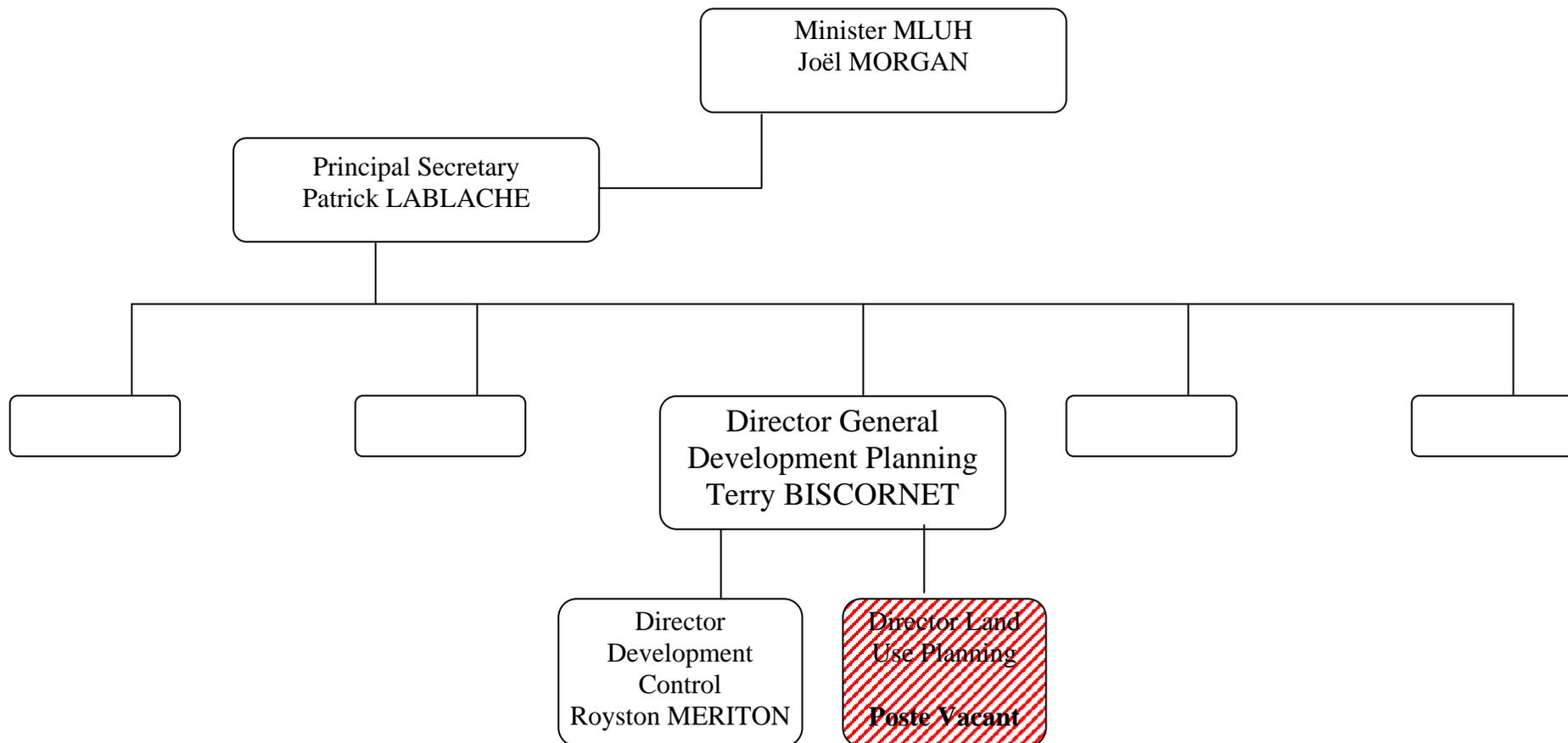


Figure 3 : Organigramme simplifié de la division "Development Planning"

La Section Land Use Planning (LUP)

La section LUP comprend 8 personnes, dont une secrétaire de direction. Les agents présentent une diversité de statuts : architecte urbaniste, aménageur, technicien. La particularité majeure de cette section est de ne pas avoir de directeur, et donc d'être dirigée par le DG de la division.

Missions et manques de moyens

D'un point de vue institutionnel, la mission de la section est de produire des plans de développement nationaux ou à l'échelle des districts, et également de proposer des schémas directeurs d'aménagement pour les îles artificielles²³. Comme il a été évoqué ci-dessus, ce formalisme ne se vérifie pas dans la pratique. Les procédures de permis de construire, en mobilisant deux techniciens et l'assistant aménageur à plein temps, constituent une part non négligeable de l'activité du service.

Ce manque de moyens humain explique l'énorme retard pris dans la réalisation de la planification de l'aménagement du territoire aux Seychelles. Nous développerons ce point ci-dessous.

Organigramme de la section LUP :

Du fait de la vacance du poste de directeur, la section Land Use Planning est placée sous la direction du DG. Il est assisté d'une secrétaire et d'une technicienne, qui l'assiste dans la préparation des réunions hebdomadaire du Planning Authority. Le DG, outre l'exercice de ses prérogatives propres, supervise directement le travail de Marlène KHAN et Yvette CAFRINE. La supervision de la gestion des permis de construire se fait par Royston MERITON, directeur de la division *Development Control*. Le travail de l'architecte urbaniste ne semble pas faire l'objet d'une supervision systématique.

²³ Concernant les îles artificielles, *reclame islands*, aux Seychelles, voir l'annexe 8.

Rapport de stage « Mise en Situation Professionnelle »

Il n'y a pas de remplaçant désigné, même pour le poste de DG, et il arrive souvent qu'il y ait des vacances de postes, par exemple en période de congés. Cette particularité s'ajoute au manque de moyens humains pour expliquer le retard pris sur des dossiers.

Bien évidemment, le seul organigramme ne permet pas de décrire le fonctionnement réel de la section LUP. Nous allons donc tenter d'appréhender le fonctionnement réel de la structure, en mobilisant la sociologie des organisations.

Radji ARAYE

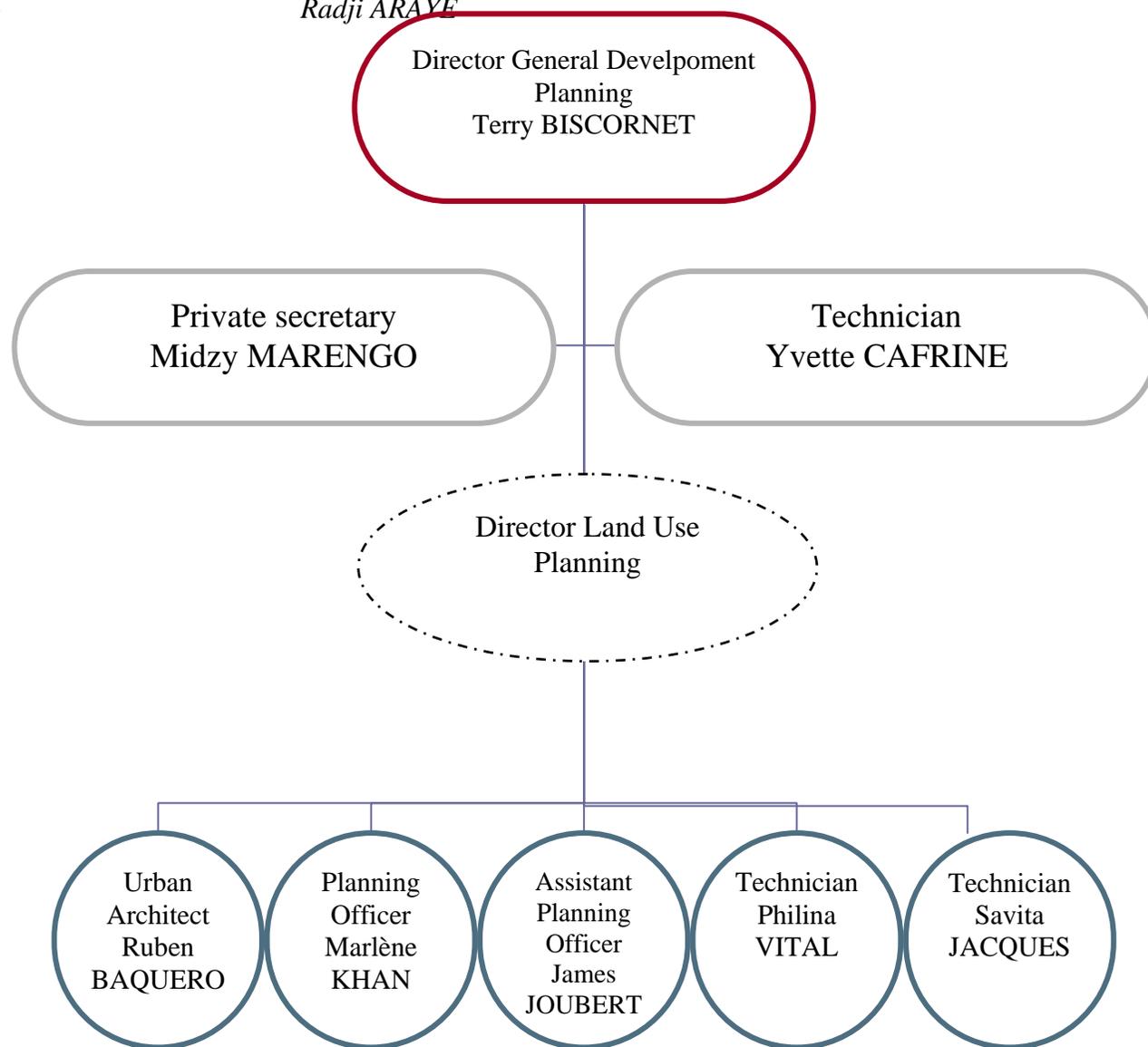


Figure 4 : Organigramme de la section LUP

Nous verrons lors de l'étude de cas comment l'absence de pilotage de cette structure et le poids de la centralisation peut expliquer, au moins partiellement, le retard pris dans l'établissement des plans d'aménagement du territoire pour les districts.

Fonctionnement réel de la structure : Le DG est-il réellement au sommet de l'organigramme ?

Si l'on se réfère uniquement à la section LUP, le DG possède une ressource importante qui est le contrôle des règles. C'est lui, par exemple, qui est chargé de la notation des agents du service. Par ailleurs, ancien aménageur lui-même, il possède, aussi bien que ses agents, le savoir technique. Cependant, s'il a ce pouvoir administratif en tant que chef statutaire, et cette compétence technique, en réalité, le DG est contesté au sein de la section LUP. Notamment, il ne bénéficie pas d'un pouvoir charismatique fort, se trouvant, par exemple, souvent mal à l'aise en réunion.

En outre, les entretiens menés au cours de mon stage, ont montré le pouvoir décisif de l'appareil politique dans la prise de décision. Les Seychelles ont connu une période d'une vingtaine d'année de parti unique. La centralisation est d'autant plus forte que la superficie du pays est réduite²⁴. Finalement, les agents savent bien que les décisions finales en matière d'aménagement n'appartiennent pas au DG. Nous avons évoqué le rôle du *Planning Authority* ci-dessus. La prise de décision est partagée entre les acteurs de l'aménagement du territoire – experts et techniciens – mais aussi le monde politique dont sont issus les administrateurs de districts²⁵.

Ainsi, le DG contrôle peu le travail de ses agents²⁶, et réciproquement l'agent ne ressent pas nécessairement le besoin d'informer le DG. Cette position en repli du DG fait que, la section LUP n'ayant pas de directeur, les agents de ce bureau se retrouvent en parfaite autonomie. Après un mécanisme de régulation autonome, on aboutit alors à un équilibre. Cependant, il n'est pas certain que cet équilibre se fasse vers davantage d'efficacité de la structure. Précisément, ce type de management me semble problématique dans la mesure où se pose alors la question du pilotage du service.

²⁴ Les Seychelles ont une superficie de 455,2 km², et l'île de Mahé en particulier fait 154,7 km² (c.f. annexe 9).

²⁵ Chaque district compte un administrateur. Nommé par le Ministère des Collectivités Locales, ces administrateurs sont tous membres du parti présidentiel SPPF. Ils ont en charge la conduite des programmes gouvernementaux et la remontée des dossiers administratifs du terrain vers les ministères concernés, mais dans les faits, leur principale mission est la gestion des affaires courantes du district et la concertation avec les habitants. L'administrateur de district contribue à la réflexion des stratégies d'aménagement et de développement des districts.

²⁶ De fait, la procédure de notation des agents tient compte de leur capacité à travailler en autonomie, sans avoir à faire appel à la hiérarchie. Dès lors, tant que la production moyenne est satisfaisante, par exemple le nombre de permis de construire instruits en une semaine, le DG n'intervient pas.

Sociogramme de la section LUP :

Les personnes sont désignées par leurs initiales, sauf le directeur général (DG).
 Outre les agents de la section représentés dans l'organigramme, s'ajoutent les deux stagiaires : Emmanuelle HOARAU (EH) et moi-même (RA).

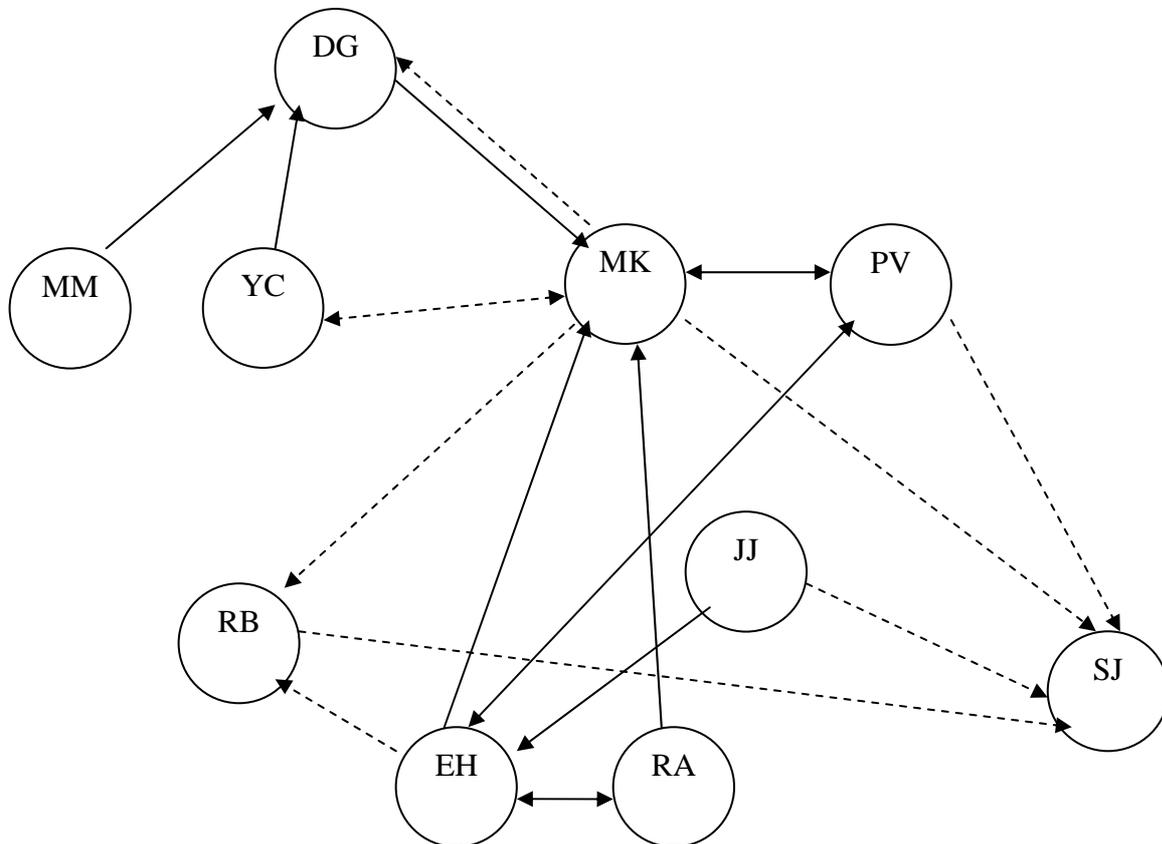


Figure 5 : Sociogramme de la structure LUP

Légende:

- Choix positif de ... vers ...
- ←————— Choix positif réciproque
- - - - -→ Méfiance – rejet pour ...
- ← - - - - - Conflit

Remarque : La structure de la section a été très mouvante au cours de mes trois mois de stage. En effet, SJ a abandonné son poste fin juin sans prévenir qui que ce soit ; EH a terminé son stage début juillet ; MK, planning officer, était enceinte et à pris un congé

maternité à partir de la mi-juillet ; et RB et JJ sont partis en vacances respectivement trois semaines en juillet et une semaine au mois d'août. Ainsi, ce sociogramme a pu évoluer sensiblement au cours des trois mois de stage. Néanmoins il traduit, d'une façon générale, l'état des relations entre les agents du service, telles que je les ai perçues.

Le sociogramme souligne la place centrale occupée par MK, planning officer, et celle de rejet de SJ. On retrouve par ailleurs la position excentrée du Directeur Général (DG) de la division, et responsable hiérarchique de la section LUP.

La position centrale de MK :

La première semble être unanimement appréciée, exceptée par YC. Entre elles deux, chargée de la réalisation des plans d'aménagement, il ne s'agit pas d'un conflit ouvert, mais bien d'une compétition pour obtenir la reconnaissance du DG et une éventuelle promotion. En fait, c'est surtout YC qui joue ce jeu là, en essayant de tirer profit de sa proximité avec le DG. YC n'a pas de diplôme de planning officer, mais bénéficie de la confiance du DG. MK n'est pas dupe. Il est clair que les deux jeunes femmes ne s'apprécient pas, mais elles tentent de le cacher au quotidien. MK est cependant suffisamment bien positionnée dans l'organisation : régulièrement bien notée par le DG, elle forme avec PV et, dans une moindre mesure, JJ, un trio d'acteurs qui s'estiment et s'apprécient mutuellement.

La position en rupture de SJ :

A mon arrivée dans la section LUP, j'ai constaté l'indifférence réciproque, voire l'inimitié qui existait entre SJ et les autres agents du bureau. Il semble que SJ soit venu d'un autre service, de la division habitat du ministère. Elle est donc arrivée dans un service dans lequel les liens étaient déjà établis entre les personnes. Elle a eu d'autant plus de mal à s'intégrer à l'équipe qu'elle n'a pas cherché à entretenir de liens avec eux. Par exemple, à la pause de midi, les agents ont l'habitude de déjeuner ensemble au bureau, mais elle allait systématiquement déjeuner avec ses anciens collègues de l'Habitat. A cela s'ajoute le fait qu'elle travaillait toujours toute seule, et ne parlait jamais à personne. Cette non insertion dans le service explique son positionnement d'exclue.

La position en repli du DG :

Le sociogramme souligne cette position éloignée du DG, par le faible nombre de jugements positifs le concernant. Seule YC émet un choix positif vers lui, mais il n'est pas sûr que ce choix ne soit pas calculé pour servir les ambitions de YC. Quoiqu'il en soit, cette position, résultant d'un type de management particulier, m'interpelle. Je me propose donc de m'intéresser au pilotage de la structure LUP.

M'intégrer à l'équipe : le rôle des chocolats Mascarin

Même si j'ai globalement produit mon travail de manière autonome, j'ai veillé à toujours garder un contact avec mes collègues de bureau : que ce soit aux pauses déjeuner, mais aussi ponctuellement pour discuter avec eux d'un point de mon travail, ou tout simplement pour leur raconter mes impressions de stagiaire étranger.

Un des moyens que j'ai trouvé pour engager la discussion a été d'offrir des chocolats, denrées rares, mais très appréciée, aux Seychelles. En particulier, les chocolats Mascarin, fourré aux fruits ont particulièrement séduits mes collègues.

Certes, c'est là un exemple un peu trivial. Néanmoins, il illustre la volonté que j'ai eu de ne pas trop m'enfermer dans mon activité de production. L'intégration à l'équipe a été l'un des facteurs indirects les plus importants dans la réussite de mon stage. Un autre facteur d'intégration aurait pu être la maîtrise du créole seychellois. Mais, ayant quelques difficultés avec cette langue, je me suis contenté de l'anglais et du français. Ainsi, on pourrait à la limite voir les chocolats comme un actant²⁷ dans le jeu d'acteurs. J'ai choisi cet exemple amusant car il illustre, d'une manière un peu caricaturale il est vrai, la mobilisation de mes ressources.

²⁷ Actant : Humain, ou non humain (animal ou objet) dans la mesure où celui-ci peut agir dans le système d'acteur (exemple : les coquilles St Jacques, c.f. « Le marin, la coquille et le chercheur », Callon et Latour, in *Les nouvelles approches sociologiques des organisations* par Philippe BÉRNOUX et al., SEUIL, 1996, p.150 et suivantes.).

Etude de cas : L'absence de pilotage de la structure LUP

Nous avons commencé à l'évoquer ci-dessus, l'absence de directeur pour la section LUP et la position éloignée du DG, mettent les agents de ce bureau dans une situation d'autonomie. Cela n'est pas un mal en soit, mais le manque d'encadrement et les missions parfois inadaptées aux compétences crée une situation où l'agent aura tendance à se placer en situation d'hésitation ou de retrait, voire en opposition.

Observations : Le LUP, un bureau sans chef

D'une manière purement formelle, le poste de directeur étant vacant, le LUP est bel et bien un bureau sans directeur. C'est le DG qui assure la direction. Cependant, un certain nombre d'observations nous permettent de penser que le LUP serait un bureau sans chef. Premier constat : L'ambiance est certes détendue, et la plupart des employés s'entendent bien (c.f. sociogramme du LUP ci-dessus). Mais, au sein du bureau, chacun travaille seul. Par ailleurs, de nombreux problèmes se posent.

Tout d'abord l'absence de retour, ou *feed-back*, sur le travail effectué en dehors de la fiche de notation agents. En particulier, le manque de reconnaissance du travail accompli est quelque chose qui est souvent évoqué.

Ensuite, certains agents se plaignent légitimement d'être employés à des tâches administratives en décalage avec leur statut.

En outre, le manque de moyens humains mis à part, l'absence de contacts avec le chef crée une situation où les dossiers s'enlisent. En effet, le chef est celui qui contrôle l'information. Or il est difficile de s'investir dans un projet, dès lors que l'on n'est pas certain des hypothèses choisies. Par exemple, pour un plan d'aménagement territorial, si l'on ignore qu'il a été prévu de réserver une surface en vue d'un tracé routier futur, et que l'on a donc réalisé son plan sans tenir compte de cette contrainte, tout le travail est à refaire. Typiquement, c'est ce qui est arrivé à MK, lorsqu'elle travaillait sur le plan de développement du district d'Anse Royale. La conséquence est tout simplement, le retard dans la réalisation des plans de développement : l'aménageur attendra d'obtenir des informations définitives, afin de ne pas avoir à réaliser plusieurs versions d'un même plan.

Enfin, le chef n'est en effet pas seulement là pour encadrer et commander. Il peut aussi défendre les intérêts de sa structure, et par là même, ceux des agents qui composent son service.

Analyse du jeu des acteurs de LUP: entre retrait et hésitation

Afin de mettre en exergue le jeu des acteurs, nous nous proposons de nous intéresser à la conduite du changement au sein de la section LUP. Nous allons essayer, dans la mesure du possible, de modéliser le jeu des acteurs, en utilisant les grilles et outils d'analyse de la sociologie des organisations.

Posons nous par exemple la question de savoir comment les différents acteurs de la division Development Planning vont réagir à une proposition de changement du type « promotion de certains techniciens au statut de planning officer ». Nous pouvons observer sur le schéma ci-dessous la position de chacun en fonction de ses enjeux propres face à un tel changement.

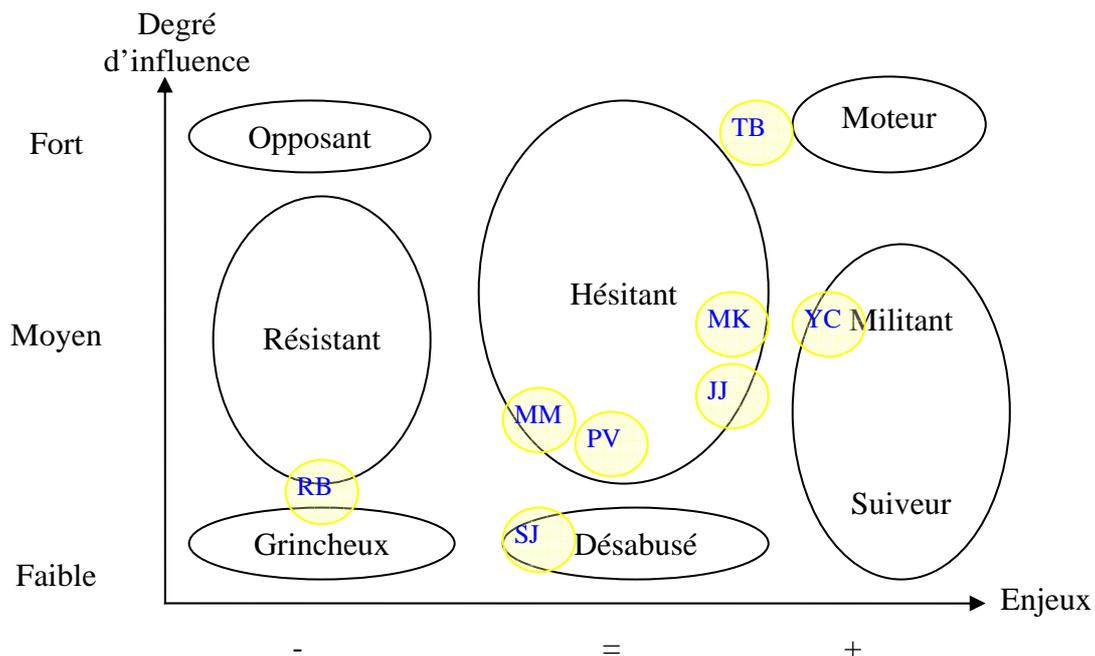


Figure 6 : Les comportements face au changement « Augmenter le nombre de planning officer »

Ce qu'il ressort de ce schéma c'est :

- d'une part la situation du DG, qui n'est pas tout à fait moteur du changement ; cela tient à sa personnalité effacée, et à sa méthode managériale basée sur l'autonomie de ses agents ;
- ensuite, la situation du noyau concerné par ce changement dans une position plus ou moins hésitante, dans la mesure où ils n'ont pas suffisamment d'influence pour faire infléchir à coup sûr la décision en leur faveur ;
- SJ occupe une position désabusée ; Ne disposant d'aucun degré d'influence l'enjeu est nul pour elle;
- YC, collaboratrice de TB, elle a non seulement intérêt à voir se changement s'opérer et elle pense tirer partie de sa position proche du DG pour maximiser ses gains ;
- enfin, la positions singulière de RB entre « grincheux » et résistant ; cela tient à la personnalité en rupture de RB, qui garde une certaine rancœur à l'égard de la structure hiérarchique du ministère, du fait que sa femme, qui travaillait auparavant dans la section LUP, a été remerciée. Par ailleurs, malgré tout isolé au sein du bureau, il a peu de chance de se voir directeur de la section.

Tableau 1 : Analyse des enjeux et anticipation des comportements

Acteurs	Enjeux -	Enjeux +	Influence (source, degré)	Comportement probable	Argumentaire ou action possible
DG	Proposer une rémunération supplémentaire ; Ne pas être remis en cause par la direction du Ministère.	Reprendre le contact avec ses agents ; Voir le nombre de plans de développement augmenter.	Pouvoir hiérarchique ; Contrôle de l'information ; Personnalité effacée.	Dans le cadre d'une promotion, il va proposer d'augmenter le nombre de postes de planning officer.	Accélérer la réalisation des plans ; Se rapprocher de ses agents.
RB	Ne pas être remis en cause par sa hiérarchie ; Conserver une position d'autonomie qui lui permet de gérer indépendamment son temps de travail ; Critiquer le fonctionnement du Ministère.	Obtenir le poste de directeur de la section LUP ?	Projets d'architecture.	Position de retrait « grincheux ».	Cela ne le concerne pas ; Pourquoi ne pas lui donner plus de moyens pour ses projets d'architecture?
MK	Perdre une situation de leadership ; Être en compétition avec YC.	Devenir Directrice de la section LUP ; Être reconnue pour son travail ; Obtenir une augmentation de salaire.	Co-détient le savoir : expertise en planification.	Militant, le gain pour elle peut être important.	Compétence ; Expérience ; Va se rapprocher de JJ et PV.

JJ	Voir les autres monter et rester au même statut de technicien.	Obtenir une promotion comme planning officer.	Maîtrise des interfaces ; Savoir du à l'ancienneté dans la structure.	Coopération. Mais méfiance.	Ancienneté (18 ans) au sein de la structure.
PV	Etre surchargée de travail.	Espérer pouvoir à son tour, bénéficier d'une promotion à l'avenir.	Gestion des permis de construire.	Neutralité (soutien MK) ou opposition.	La charge de travail qui va peser sur elle va augmenter.
YC	Ne pas rester technicienne ; Ne pas voir MK nommée directrice.	Obtenir une promotion ; Conserver une position proche du DG.	Ambitieuse ; Esprit de compétition ; co-détient le savoir technique ; Maîtrise de l'interface section LUP / division DP.	Proximité avec DG ; Se ranger à l'avis de DG ; Travailler beaucoup.	Technicienne, mais ayant une expérience des plans de planification ; Va se rapprocher du DG.

Nous avons choisi ce thème, dans la mesure où ce cas de changement a été réellement amorcé peu avant la fin de mon stage. Bien sûr, pour anticiper les comportements des uns et des autres, nous ne pouvons que faire des suppositions, en tenant compte des informations notées concernant les acteurs de la section LUP.

En définitive, il semble qu'il n'y ait toujours pas de directeur prévu pour la section LUP. Par contre, il y a effectivement eu une promotion des agents. Celle qui sort grande gagnante est YC, qui passe d'un statut de technicienne à celui de planning officer, en évitant le statut d'*assistant planning officer*. MK devient *senior planning officer*. JJ devient *planning officer*. Les autres agents conservent leur statut précédent.

Propositions : Proximité et Motivation

Il apparaît important pour le DG de réinvestir le terrain de son organisation et de reprendre les rênes en proposant un changement, qui a toutes les chances de séduire les agents du service, puisqu'il s'agit d'une promotion interne.

Ce type de démarche est à même de motiver des agents comme JJ, ancien dans le ministère, et qui, n'ayant pas vu sa carrière évoluer, se trouvait dans une situation de lassitude. Lassitude d'autant plus grande, qu'on ne lui confiait pas de mission à la mesure de ses compétences.

Ainsi donc, ce changement aura été un moyen pour le DG de reprendre contact avec son équipe. Néanmoins, cette solution, si elle a fonctionné présentement, ne peut pas se répéter souvent. Il convient donc de réfléchir à la question de la motivation des agents. Les solutions ne sont pas nécessairement difficiles à trouver, et certaines d'entre elles sont même évoquées par les agents eux-mêmes :

- saluer les agents systématiquement le matin, prendre un peu de temps pour discuter avec eux de l'avancer de leurs travaux ;
- se montrer présent et attentif aux résultats ;
- fixer des délais précis, sous forme de calendrier, pour mieux encadrer le travail des agents ;
- penser à remercier informellement, mais aussi formellement, l'agent après un travail réussi, par exemple en lui écrivant un mot manuscrit ;
- éventuellement penser à une rétribution au mérite, par l'instauration de prime à l'efficacité ;
- inviter les agents à assister à des réunions importantes, lorsqu'ils sont concernés, par exemple les réunions du Planning Authority ;
- encourager le travail en équipe ;
- etc.

L'idée centrale de toutes ces propositions est de se montrer le plus proche possible des agents, tout en encadrant leur travail. La tenue régulière, par exemple tous les 15 jours, de réunions réunissant tous les agents de la section serait souhaitable. L'utilisation d'un système intranet interactif, à l'étude actuellement, pour le système SIG serait particulièrement intéressante pour un gain de temps et d'efficacité.

Enfin, je le cite en dernier, et c'est pour moi le point central, à terme, la nomination d'un directeur pour la section LUP est essentielle. De fait, le DG aura beau consentir

aux efforts nécessaires, de part sa fonction et ses prérogatives, il ne pourra jamais se montrer aussi proche des employés, que ne le serait un directeur de service. Deux personnes semblent être en ligne pour ce poste : MK et YC. Il me semble que le caractère central de MK dans l'organisation du bureau plaide pour elle. Cependant, peut être que le DG fera un autre choix, y compris celui de faire appel à un nouveau venu.

Lors de cette nomination de personnel d'encadrement, il serait positif de réaliser un bilan du fonctionnement du service par une personne extérieure, afin qu'il y ait une prise de conscience des points à améliorer. En effet, cette seule nomination n'apportera pas d'elle-même ces améliorations sans une réflexion plus approfondie sur le fonctionnement du service.

L'analyse des causes du problème « Retard dans la production des plans de développement des districts depuis 10 ans »

Nous allons essayer de nous pencher modestement sur cette question en utilisant un diagramme « Causes – Effets ».

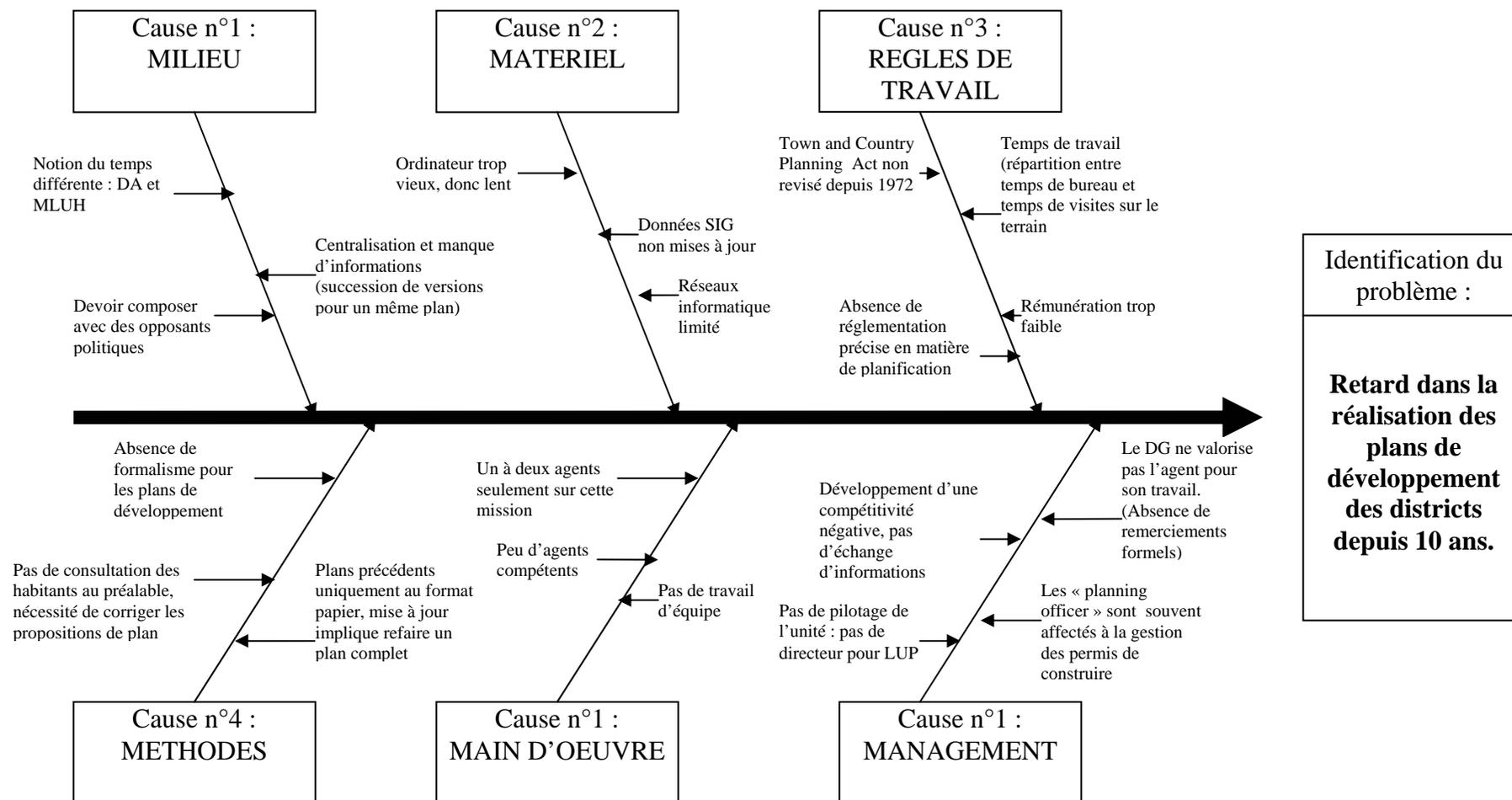


Figure 7 Diagramme Causes / Effets : « Retard dans la réalisation des plans de développement des districts depuis 10 ans »

Nous avons déjà évoqué la question du management précédemment, nous n'y reviendrons donc pas.

De toutes les causes du problème, celles liées au matériel et aux méthodes sont certainement les plus faciles à résoudre. Le MLUH est d'ailleurs, en ce moment, en train de moderniser ses outils, en particulier l'outil SIG. En effet, un service SIG en réseau interactif sera bientôt mis en place : une modification enregistrée par le service du cadastre, ou de l'habitat par exemple, entraînera une mise à jour automatique des données auxquelles auront accès les autres services.

De même, avec l'usage systématique de l'informatique, les méthodes de travail évoluent vers plus d'efficacité, notamment la mise à jour des plans sera facilitée.

En outre, les règles de travail vont évoluer puisque le vieux « Town and Country Planning Act » de 1972 va être révisé (voir ci-dessous).

Par contre, il semble plus difficile de voir une évolution du « milieu » ou de la « main d'œuvre », dans la mesure où les contextes politique – avec un parti, le SPPF, omniprésent, détenant toutes les rênes du pouvoir, dans un système excessivement centralisé – et économique – périodes de pénurie alimentaire et hausse du pétrole – n'y sont pas favorables.

Ainsi, nous avons vu que le pilotage de la section LUP présentait quelques dysfonctionnements, qui pouvaient expliquer, au moins partiellement, le retard dans la planification aux Seychelles. Un certain nombre de propositions ont été évoquées pour améliorer l'efficacité du travail. La question de leur mise en pratique reste suspendue à un hypothétique changement de management de la part du DG, sauf à voir la nomination d'un directeur pour la section. Par ailleurs, le contexte seychellois, fortement centralisé achève de peser sur le travail. Seule une réforme de fond des usages et des pratiques pourraient amener l'administration seychelloise vers de meilleures pratiques de transparence et d'efficacité.

Travail d'observation et d'analyse : environnement institutionnel et réglementaire

L'organisation administrative seychelloise en quelques mots²⁸

Colonisé dans la fin du 18^{ème} siècle – les premières installations permanentes datent de 1772 – l'archipel des Seychelles, composé de 115 îles, a été successivement colonie française, puis britannique avant de devenir une république indépendante en 1976. Après des années de parti unique, le pays s'ouvre progressivement à la démocratie. Une nouvelle Constitution a été adoptée en 1993. Celle-ci définit la séparation des pouvoirs exécutif, législatif, et judiciaire, et autorise le multipartisme.

Néanmoins, l'organisation de l'Etat est encore fondamentalement centralisée.

Le Président est également Chef du Gouvernement et Commandant en chef des Forces Armées. Il est élu au suffrage universel direct pour un quinquennat. Il nomme les ministres, après approbation par l'Assemblée Nationale. Cette dernière compte 25 membres élus au suffrage universel direct et 10 membres élus par un système de représentation à la proportionnelle. Les membres de l'Assemblée Nationale, *Member of National Assembly* (MNA), sont élus pour cinq ans.

L'économie est largement dominée par le tourisme (122 038 touristes en 2003) et secondairement par la pêche, Victoria étant le premier port thonier au monde.

On dénombre, en 2001, 81 777 habitants, répartis sur trois îles principales, respectivement : Mahé, où se trouve la capitale Victoria et l'ensemble des administrations centrales, Praslin et La Digue.

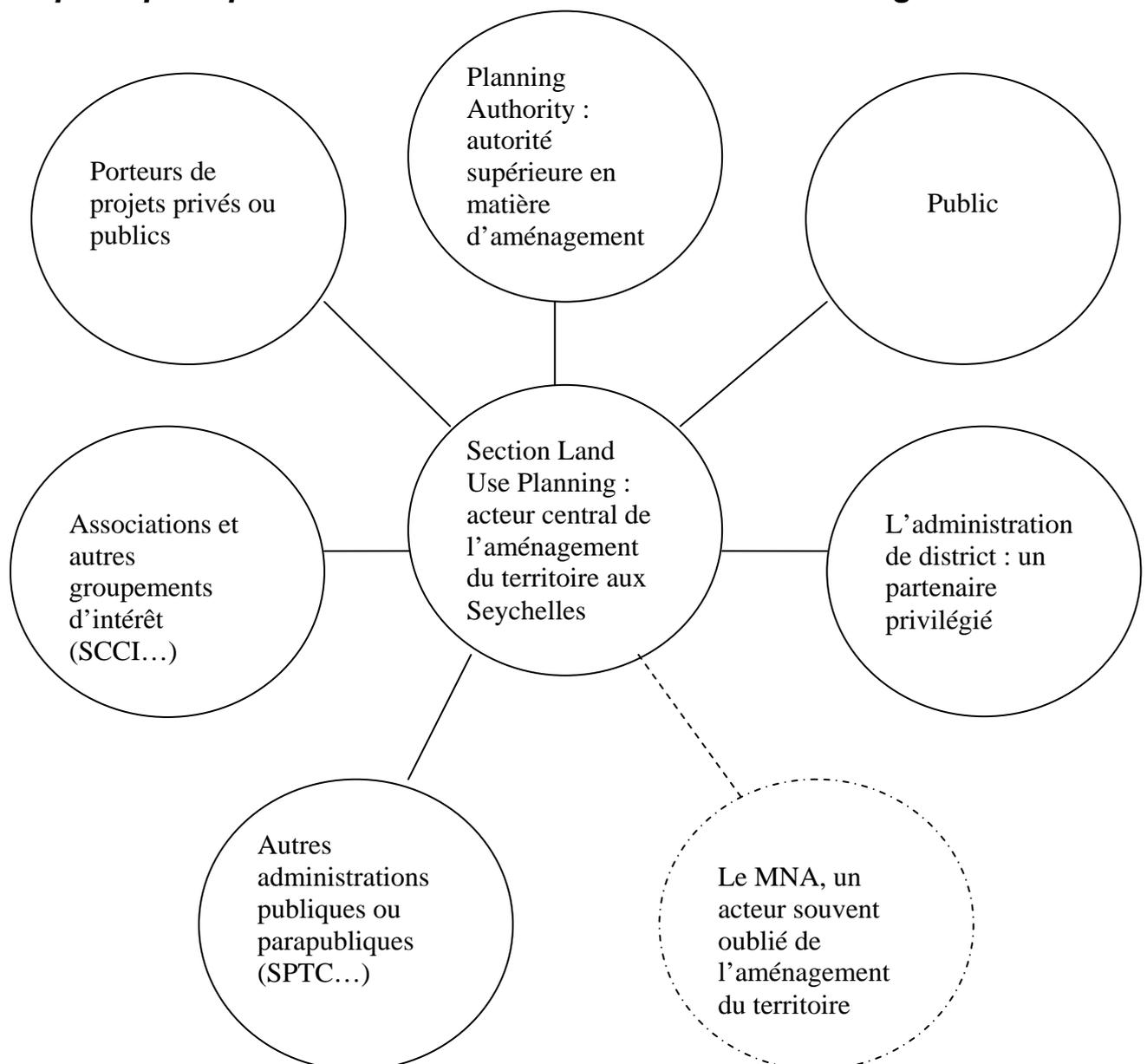
Le pays est divisé en districts : 25 au total, dont 22 pour la seule île de Mahé, 2 pour Praslin et 1 pour la Digue. Les districts sont la seule entité infra étatique. Chacun des districts compte un MNA, ainsi qu'une administration de district, nommée par le Ministère des Collectivités Locales (MLGSC). Les administrateurs de district (DA) dépendent hiérarchiquement du Secrétaire Général du MLGSC. Les districts sont l'équivalent de petites communes françaises, avec des populations

²⁸ Voir Annexe 10 concernant l'Histoire des Seychelles.

inférieures à 5000 habitants. Cependant, contrairement aux communes françaises, les districts n'ont pas de compétences particulières dans l'aménagement de leur territoire. Ce sont les Ministères, en particulier le MLUH, via le Planning Authority, qui définissent les politiques d'urbanisme pour les districts.

La section LUP est donc un acteur majeur dans la politique d'aménagement des districts.

Les principaux partenaires de la section Land Use Planning



Note : SPTC : Seychelles Public Transport Corporation.

Le Planning Authority (PA)²⁹

Cet organe a déjà été évoqué. Le Planning Authority, ou Autorité du Plan, est un organe de décision qui réunit, sous la présidence du Secrétaire Général du MLUH, actuellement Monsieur Patrick LABLACHE, les représentants des différents ministères. Ce sont les Secrétaires Généraux des autres ministères de l'aménagement (Ministry of Environment, NR, MLGSC) et les Directeurs Généraux des services (transport, gestion des risques, planification, etc.); mais aussi les représentants des organisations concernées, par exemple la SCCI; à ceux là s'ajoutent quelques techniciens qui apportent leur support.

Le PA est le bras du Président en matière d'aménagement. Il a un rôle de planification du développement, de contrôle, d'approbation, de vérification de la conformité. Le PA se réunit, de façon hebdomadaire, tous les vendredi à Independence House, Victoria.

Les porteurs de projets privés ou publics

Il s'agit d'investisseurs privés, hôteliers et promoteurs, ou d'organes du MLUH chargés par exemple de projets de nouveaux logements. Lorsqu'ils en sont informés, les aménageurs intègrent les projets extérieurs aux plans de développement.

En ce qui concerne les porteurs de projets privés, ceux-ci ont à présenter leurs projets devant toute une série d'instances de contrôle (c.f. ci-dessous la procédure formelle de permis de construire).

L'administration de district

L'administration de district a en charge la gestion des affaires courantes au sein du district. Elle est chargée de conduire les programmes gouvernementaux, par exemple en matière de prévention contre la drogue, ou le SIDA, et de faire remonter les dossiers administratifs de terrain vers les ministères. Elle a en charge en particulier une partie de la procédure de logement des familles en recherche de logements, à travers la gestion d'un fichier de demandeurs de logement. C'est un interlocuteur privilégié car il connaît bien les caractéristiques du territoire de son district, et les besoins de la population locale.

Les associations et autres groupements d'intérêt

Il n'existe pas à proprement parler d'associations constituées de riverains ou d'usagers aux Seychelles. Cependant, il existe quelques associations qui promeuvent la protection de la nature et la multiplication des plantes endémiques, c'est le cas par exemple de l'association APOCRIS dirigée par Monsieur Marcel ROSALIE, par ailleurs DG chargé du Patrimoine et de la Culture.

Par contre, on peut plus facilement parler de groupements d'intérêt : par exemple autour de « corporations », plus ou moins organisées de manière informelle, comme les pêcheurs, les marchands de souvenirs, ou les artisans.

²⁹ Voir annexe 6 : Note de synthèse de la réunion du PA du Vendredi 26 Août 2005.

Les autres administrations publiques ou parapublique

Le travail de planification nécessite de se mettre en relation avec de nombreuses administrations publiques telles que : CGIS, habitat, transport, tourisme, environnement, agriculture ou d'autres; ou parapubliques comme SPTC, PUC³⁰, etc.

Le public

La concertation avec le public devient le maître mot aux Seychelles, aussi bien en matière politique, qu'en terme d'aménagement du territoire. En général, les habitants peuvent participer à une réunion de débat public³¹ autour d'une première version, semi définitive, du plan de développement de leur district.

Les consultations préalables ne sont pas encore d'actualité. On passe plus souvent par le DA pour connaître quels sont les besoins de la population, en matière d'aménagement public. Mentionnons tout de même, l'existence de clubs qui sont organisés autour de l'autorité de district: club seniors, club embellissement du district, club des femmes du district, club enfants, etc., et qui peuvent être associés au processus de décision.

A la différence des pays européens, en particulier la France, le public n'a pas la possibilité de consulter le dossier d'un projet faisant l'objet d'un examen sur le plan de l'aménagement du territoire. Il ne peut en prendre connaissance que lors des réunions de débat public.

Le MNA, un acteur oublié de l'aménagement du territoire

En tant qu'élu, le Member of National Assembly (MNA) aurait légitimement, peut être même davantage que le DA, sa place dans la politique d'aménagement de son district. Dans les faits, le MNA n'est associé que dans la mesure où il est de la « bonne couleur politique », i.e. qu'il appartient au SPPF présidentiel. C'est là un héritage de vingt années de parti unique. Les opposants politiques ne peuvent participer aux politiques locales. Ils sont simplement tenus au courant, et peuvent, comme tout citoyen, participer aux réunions de débat public.

C'était le cas pour le district de Beau Vallon où, malgré toute ma bonne volonté, je ne suis pas parvenu à contacter le MNA, Monsieur Collin DYER.

³⁰ PUC : Public Utilities Corporation, organisme parapublic chargé de la gestion des réseaux d'eaux et d'électricité.

³¹ Voir Annexe 4: Public Meeting for Anse Royale Development Plan.

Cadre réglementaire de la section Land Use Planning

Le “Town and Country Planning Act Cap 237” (TCPA)

Le TCPA régit l’urbanisme aux Seychelles. Il définit un ensemble d’objectifs généraux qui sont :

- “To provide for the fair, orderly, economic and sustainable use and development of land;
- To provide for the protection of natural and man-made resources and the maintenance of ecological processes and genetic diversity;
- To secure a pleasant, efficient and safe working, living and recreational environment for all Seychellois and visitors to Seychelles;
- To conserve and enhance those buildings, areas or other places which are of scientific, aesthetic, architectural or historical interests, or otherwise of special cultural value;
- To protect public utilities and other assets and enable the orderly provision and coordination of utilities and other facilities for the benefit of the community;
- To facilitate development in accordance with the objectives set out in the points above;
- To balance the present and future interests of all Seychellois.”

Ce code définit notamment les autorités responsables des projets d’aménagement. Ainsi, après avoir été instruit par les différents ministères concernés, qui peuvent apporter un certain nombre de recommandations ou d’avis consultatifs, un projet, selon son importance devra être présenté aux autorités ci-dessous dans l’ordre d’importance :

- Autorité du Plan (PA) : Sous la présidence du Secrétaire Général du MLUH, elle regroupe les représentants des différents ministères et organisations concernées, avec le support de quelques techniciens. Elle a un rôle de planification de l’aménagement du territoire, de contrôle, d’approbation, de vérification de la conformité.

- Comité National Interministériel : Sous la présidence du Président de la République, tous les projets (publics ou privés) d'importance lui sont soumis pour approbation.
- Le Cabinet Ministériel : Regroupe le Gouvernement, sous la présidence du Président de la République, il a le pouvoir de décision sur les projets d'intérêt national.³²

Le TCPA est un héritage de la période coloniale britannique. Même s'il a reçu quelques amendements depuis la prise d'indépendance des Seychelles, il n'a pas été révisé depuis 1972. Sa révision avait été programmée pour 1990, mais cela n'a pas été réalisé. **Un ingénieur TPE, Christophe MOQUILLON, a été recruté, via l'ambassade de France aux Seychelles, pour mettre à jour ce document majeur de la politique d'urbanisme seychelloise. Il doit prendre ses fonctions courant Septembre, début Octobre.**

La procédure de permis de construire³³

La procédure de permis de construire est opérationnelle aux Seychelles depuis plus de 25 ans. Elle est régie par le Town and Country Planning Act. Ainsi qu'il a été vu ci-dessus, d'une manière générale, les procédures de construction sont placées sous la tutelle du MLUH. Les permis de construire sont délivrés par le *Planning Authority*. Pour certains projets, dont la liste n'est pas définie, la consultation préalable de différents ministères est possible³⁴. Ces Ministères peuvent apporter certains commentaires, mais ceux-ci ont une simple valeur de recommandation. L'interrelation étroite avec les procédures de permis de construire est nécessaire pour éviter les excès de bureaucratie. Il est donc prévu de s'appuyer au maximum sur les procédures suivantes :

³² CAHR, 2003, p.29.

³³ Aux Seychelles, on utilise le terme d' « *application* » au lieu de « permis de construire ».

³⁴ En ce qui concerne les projets privés, ils doivent être déposés devant le *Seychelles Investment Board* (SIB). Les projets hôteliers, par ailleurs, doivent faire l'objet d'une présentation devant le *Seychelles Tourism Board* (STB), équivalent d'un Ministère du Tourisme. Cela a été le cas notamment pour le projet d'éco-hôtel Oliaji, que j'ai étudié dans le cadre de la réalisation de ma production technique.

- le MLUH conserve le 'guichet' de dépôt des demandes d'autorisation. Il doit consulter obligatoirement le Ministère de l'Environnement dès lors qu'il s'agit, soit d'une activité sensible, soit d'un espace sensible ;
- après traitement du dossier par le *sub-comity*³⁵, l'autorisation est assortie de recommandations puis envoyée au PA qui statue à son tour. En cas de désaccord, un arbitrage interministériel de niveau supérieur est prévu. (Duncombe, 1996).

Mais en réalité, les entretiens effectués auprès de différents acteurs de cette procédure et, l'observation de leur travail, ont révélé l'existence d'un grand décalage entre les règles et les pratiques : même s'il a été établi des règles d'accès et de contrôle a la terre, celles-ci ne sont pas systématiquement appliquées. Tout d'abord parce qu'il n'existe pas de schéma directeur comme le POS qui permettrait de clarifier le statut foncier de l'aménagement et ses règles de gestion. De plus, les conflits interministériels viennent rendre la gestion de la terre encore plus difficile et mal comprise. C'est, par exemple, le cas en matière de foncier agricole :

« Quand un futur projet de construction doit s'établir sur des terres agricoles, il est très fréquent que les décideurs ne sachent pas qu'il s'agit d'une terre agricole. Toutes les démarches se font dans les bureaux du MLUH et souvent les transactions ne sont réalisées que par une personne. Le Ministère de l'Agriculture, le principal concerné lorsqu'il s'agit des terres agricoles, est très rarement consulté, et souvent c'est sur le terrain que l'on se rend compte qu'une terre agricole vient d'être perdue. »³⁶.

On le voit aux Seychelles, la procédure est très fortement centralisée. D'une manière générale, l'aménagement du territoire relève exclusivement de l'Etat. Les autorités de district par exemple sont uniquement autorisés à faire des demandes en terme d'aménagements, mais elles n'ont ni le droit, ni non plus les moyens financiers, de lancer elles-mêmes leurs propres programmes.

³⁵ Sub-comity : Cette commission technique se réunit de manière hebdomadaire le mardi et étudie toutes les demandes de permis de construire. Ces recommandations et décisions sont rédigées sous forme de rapport que le « Planning Authority » vérifie lors sa réunion hebdomadaire. Les décisions prises sont alors approuvées. C'est seulement après l'approbation que le demandeur est informé de la décision prise.

³⁶ In « La question du foncier agricole et de sa gestion sur l'île de Mahé : Analyse du paysage agraire du district d'Anse Boileau », Mahité PERRAULT, mémoire de maîtrise de géographie, Université de la Réunion, 2004.

Au contraire, en France, avec la décentralisation, et à condition que la commune soit dotée d'un POS ou d'un PLU approuvé, la compétence d'octroi revient au maire. Ainsi, environ 800 communes instruisent leurs permis, soit entre 15 et 20% des demandes de permis³⁷. En revanche, dans les communes non dotées d'un POS/PLU approuvé, le permis est délivré par le maire mais au nom de l'Etat. Toutefois, dans certaines circonstances, seul le préfet est compétent pour le délivrer. En ce moment, la procédure du permis de construire connaît une réforme qui vise à la simplifier, et à diminuer les lourdeurs administratives de l'ancien mode de gestion³⁸.

Etude de cas : Petite étude comparée de l'aménagement du territoire entre la France et les Seychelles

Comparaison des acteurs de l'aménagement du territoire

Planning Officer et Ingénieur de l'aménagement du territoire

Ce sont tous deux des acteurs centraux de l'aménagement du territoire. Ils diffèrent cependant par leur formation. En France, nous avons le système des Grandes Ecoles, et les ingénieurs sont polyvalents dans un domaine donné. Aux Seychelles, c'est le modèle anglo-saxon qui prime. Les ingénieurs sont spécialisés au sein d'un même domaine, et s'apparentent davantage à nos techniciens. Par exemple, pour un projet de bâtiment on aura des ingénieurs « constructeurs », chargés de faire les calculs techniques et le dimensionnement et le *Quantity Surveyor*, chargé de l'évaluation financière du projet. En France, un même ingénieur du bâtiment remplira les deux fonctions. En ce qui concerne la formation dans le domaine de la planification, le modèle anglo-saxon est basé généralement sur des études courtes suivies d'une formation par la pratique. C'est ainsi que YC a pu obtenir une promotion, passant de technicienne à planning officer. Par contre, MK, elle, après avoir été diplômée de l'Ecole Polytechnique des Seychelles et travaillé pendant trois ans comme technicienne, a dû suivre une formation complémentaire d'une durée de trois ans en Australie, afin de devenir planning officer.

³⁷ [http://www.equipement.gouv.fr/IMG/pdf/8 - Chiffres Permis_cle0d37a9.pdf](http://www.equipement.gouv.fr/IMG/pdf/8_-_Chiffres_Permis_cle0d37a9.pdf)

³⁸ <http://www.urbanisme.equipement.gouv.fr/alaune/dossiers/pdf/reformepc.pdf>

De même qu'en France, il existe aux Seychelles, un avancement à l'ancienneté et une grille de salaire correspondante.

L'administrateur de district et le subdivisionnaire

L'administration de district est une administration déconcentrée de l'Etat, non pas du Ministère de l'Équipement (en l'occurrence MLUH), mais celui du Gouvernement Local, des Sports et de la Culture. A la différence du subdivisionnaire qui va administrer, c'est-à-dire gérer et planifier, le développement d'un territoire, la mission de l'administrateur de district se limite à la gestion des affaires courantes. L'administrateur est à l'écoute de la population et enregistre les doléances, qu'il fait ensuite remonter aux autorités compétentes. Toutefois, l'administrateur, maîtrisant le territoire de son district, participe, on l'a vu, aux choix d'aménagement pour son territoire.

Le Maire

Il n'y a pas à proprement parler de Maire aux Seychelles. L'élu local, le MNA, s'apparente davantage au député, puisqu'il siège à l'Assemblée Nationale et vote les lois. Il y a bien la mairesse de Victoria, Madame Florence BENSTRONG. Mais celle-ci n'est pas élue, mais nommée par le Président de la République. Ses fonctions sont par ailleurs réduites : embellissement, espaces verts, affaires courantes. Elle siège toutefois au Planning Authority.

On le voit, à travers les rôles des différents acteurs, les Seychelles restent encore aujourd'hui, malgré les apparences, un pays profondément centralisé et dominé par l'Etat, et la figure du Président de la République.

Le cas des plans d'aménagement locaux

Pour des raisons évidentes de démographie, de superficie, de puissance économique, il est difficile de comparer les Seychelles et la France. Néanmoins, je vais essayer ici de comparer deux documents de planification qui se trouvent être à la même échelle : le Proposed Development Plan (PDP) et le Plan Local d'Urbanisme (*PLU*). On ne va pas chercher toutefois de correspondance exacte entre les deux documents, simplement remarquer quelques uns de leur points commun.

De même que le POS³⁹ ou le PLU⁴⁰, le PDP est composé d'éléments graphiques et de pièces écrites. Ainsi, chaque terrain ou bâtiment de l'ensemble de la ville est situé dans une zone du POS ou du PLU : à cette zone correspond un règlement fixant les principes d'utilisation du sol. Le PDP est accompagné d'une carte, la PLUM, qui définit également, mais de manière plus grossière, des zones d'utilisation du sol.

Le PLU et le PDP distinguent, à travers un découpage, les zones urbaines (quartiers déjà construits ou voués à être densifiés) et les zones naturelles (espaces peu ou pas construits dont la vocation d'espace naturel doit être maintenue).

Tous deux s'inscrivent dans des cadres plus généraux. Le PLU traduit la volonté de la commune en matière d'aménagement et respecte les prérogatives et les recommandations des autres acteurs influant sur la vie locale : Etat, Région, Département, Organismes consulaires, etc. Le PDP se place dans la ligne du TCPA, et doit respecter les Plans Nationaux de Développement, ainsi que les recommandations soulignées par l'EMPS⁴¹.

Si l'on regarde la définition du coefficient d'occupation des sols, en France, il s'agit du nombre de m² de surface hors-œuvre nette⁴² (SHON, à ne pas confondre avec la surface habitable⁴³), pouvant être construite sur un terrain donné pour 1 m²

³⁹ Le POS : L'ancien Plan d'Occupation des Sols a été remplacé, par la loi SRU, par les Plans locaux d'urbanisme (PLU). La principale différence est que le PLU doit comprendre un Projet d'aménagement et de développement durable (PADD) qui présente le projet communal pour les années à venir.

⁴⁰ Loi SRU : Loi de Solidarité et de Renouvellement Urbain (SRU). Adoptée en 2000, elle incite les collectivités territoriales à maîtriser l'évolution de leurs espaces urbains en conciliant les exigences de l'urbanisme et de déplacements adaptés. Un urbanisme équilibré, respectueux des espaces urbains et attentif à la qualité des dessertes de transport est une des premières conditions de réussite d'un projet d'aménagement urbain. (source : www.equipement.gouv.fr).

⁴¹ EMPS : Environmental Management Plan for Seychelles, la dernière version date de 2000. Il définit, à travers différents Thèmes d'Action (*Thematic Areas Action Plan*) – « Land Use, Coastal Zones and Urbanization », ou « Regulatory, Policy and Institutional Mechanisms » – des buts à atteindre et des priorités, suivant un plan d'action (c.f. Annexe 11).

⁴² SHON : Surface Hors Œuvre Nette, définie par l'article R112-2 du Code de l'urbanisme relatif au plafond légal de densité. A ne pas confondre avec la surface habitable, la SHON se mesure à partir de la surface hors œuvre brute (SHOB) définie par le Code de l'urbanisme comme " la somme des surfaces de planchers de chaque niveau de la construction ", à laquelle on retranche les surfaces non habitables (sous-sols et combles non aménagés, espaces extérieurs, stationnements et bâtiments agricoles) ou bien des surfaces utilisées pour l'isolation de l'habitat.

⁴³ Surface habitable : Elle est définie par l'article R111-2 du Code de la construction et de l'habitation : " La surface habitable d'un logement est la surface de plancher construite, après déduction des surfaces occupées par les murs, cloisons, marches et cages d'escaliers, gaines, embrasures de portes et de fenêtres ; le volume habitable correspond au total des surfaces habitables ainsi définies multipliées par les hauteurs sous plafond. Il n'est pas tenu compte de la superficie des combles non aménagés, caves, sous-sols, remises, garages, terrasses, loggias,

de terrain. Aux Seychelles, on ne s'embarrasse pas de définition si précise, le coefficient d'occupation des sols correspond tout simplement au rapport entre la surface construite au sol et la surface totale du terrain. Afin de définir une densité plafond, on limite le nombre d'étages autorisés pour les bâtiments de la zone.

balcons, séchoirs extérieurs au logement, vérandas, volumes vitrés prévus à l'article R. 111-10, locaux communs et autres dépendances des logements, ni des parties de locaux d'une hauteur inférieure à 1,80 mètre ".

Conclusion

Ce rapport de stage est l'occasion pour moi de faire le point sur, non seulement les trois mois passé au sein du Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Habitat des Seychelles, mais aussi sur les perspectives de développement de ma formation et mon intérêt pour le métier d'ingénieur.

Tout d'abord, ce stage a confirmé un double intérêt pour les métiers de l'aménagement et pour les questions relatives à la coopération et au développement des pays de la zone Océan Indien.

L'aménagement du territoire, tel que je l'ai abordé aux Seychelles, est relativement différent de ce que l'on connaît en France. Néanmoins, il en présente malgré tout un certain nombre de critères, à savoir : la nécessité de faire une synthèse de réalités et de défis spatiaux, environnementaux, économiques, sociaux, mais aussi juridiques. C'est une voie que je juge intéressante et vers laquelle je pourrais m'orienter avec enthousiasme, par le fait qu'elle possède cet aspect interdisciplinaire, qu'elle met en contact avec de nombreux acteurs, représentants de la population ou de l'administration. Cependant, j'envisage les choses avec un peu de recul. Aussi bien, j'ai été durant ce stage dans la position de l'ingénieur opérationnel, acteur de la planification, je souhaiterai cette année, et je m'interroge pour les années suivantes, passer du côté de la recherche, de l'observation et de l'analyse de politiques publiques, en particulier liées au domaine de l'aménagement du territoire et de la planification. Durant cette troisième année de formation à l'ENTPE, j'effectuerai un double cursus en Science Politique à l'Institut d'Etudes Politiques de Grenoble, dans le cadre du master « Sciences de Gouvernement Comparées » dirigé par Monsieur Olivier IHL. Ce master est pour moi l'opportunité d'avoir un regard plus critique sur le rôle d'expert des ingénieurs, sur la construction de l'action publique. Par la suite, je m'interroge sur la suite à donner à ce master recherche, dans la mesure où, ayant apprécié la position d'acteur, je pourrais éventuellement me trouver mal à l'aise dans celle d'analyste sociologue. Néanmoins, je n'écarte pas dans l'immédiat la possibilité de poursuivre en thèse.

En ce qui concerne mon engagement pour cette région du monde, il tient bien sûr à ma trajectoire personnelle, mais aussi aux besoins importants en terme de coopération pour le développement de ces états insulaires. La coopération est pour

moi un moyen d'ouverture sur le monde, sur d'autres cultures. Elle ne saurait être une *vision paternaliste* de celui qui serait porteur d'un modèle de développement, efficace dans les pays du Nord, à reproduire dans les pays du Sud. Ce stage a été particulièrement intéressant dans ce sens, par le nombre de discussions que j'ai pu avoir avec les autorités, même si je dois avouer que parfois certains aspects me sont restés étrangers. Par ailleurs, il m'a permis de prendre conscience de l'importance de la coopération entre la France, via la Réunion, et les autres états de la zone, en particulier, le rôle de conseil joué par des organismes tels la DDE Réunion, l'ONF, ou encore le CAHR⁴⁴.

Certes, je pense être apte à l'adaptation pour pouvoir aborder des contextes différents. Cette ouverture est due pour une part à ma personnalité, mais aussi, à l'enseignement suivi l'ENTPE, qui, par la diversité des situations rencontrées, prépare, je pense, à être confronté à des contextes diversifiés. En outre, ma maîtrise de la langue anglaise, que je m'efforcerai de faire progresser, est également un atout pour une activité avec l'étranger, j'ai ainsi pu constater que les échanges se font souvent, dans ces anciennes colonies françaises et britanniques, indifféremment dans l'une ou l'autre des deux langues, et que celui qui ne maîtrise pas les deux langues peut se retrouver exclu des débats. Dans l'immédiat, cependant, il convient de continuer à acquérir des qualités et des connaissances, qui seront le socle solide à partir duquel je pourrais m'adapter efficacement à des systèmes différents.

C'est l'idée que je compte poursuivre à travers mon mémoire de master, que je veux orienter vers une thématique concrète de l'aménagement du territoire (j'hésite encore entre « urbanisme durable » et la thématique des transports, le choix se fera au fil des contacts établis). Ce sera pour moi l'occasion de rencontrer de nouveaux, à travers des entretiens, de nombreux acteurs, mais aussi de m'intéresser plus en profondeur à l'aménagement en France.

Ce stage m'aura été très profitable, en même temps que je devais me saisir d'un problème concret d'aménagement du territoire et en exécuter l'ensemble des étapes, il m'aura obligé à m'adapter et à gérer mon travail de manière autonome, chose que j'aurais à faire quelque soit l'orientation que je donnerai à ma carrière future d'ingénieur TPE. Il m'a, d'une certaine manière, confirmé dans mes choix de

⁴⁴ CAHR, Commissariat à l'Aménagement des Hauts de la Réunion. Il a organisé, depuis le début des années 2000, de nombreux programmes de coopération et de formation conjointe, en particulier avec la réalisation de diagnostics territoriaux pour certains districts de Mahé aux Seychelles.

scolarité et m'a permis de pointer certaines faiblesses à améliorer, notamment la nécessité posséder des connaissances nettement plus précises en aménagement. J'espère que ma troisième année en double cursus, et notamment le mémoire/TFE à réaliser, me permettront de combler cette lacune, en même temps que d'acquérir des capacités d'analyse et de réflexion, qui me permettront d'être à l'aise, à l'avenir, dans mes futures fonctions.