

PROGRAMME DE RECHERCHE URBAINE POUR LE DÉVELOPPEMENT

Action concertée incitative du fonds de solidarité prioritaire du ministère des Affaires étrangères, conduite par le Gemdev et l'Isted

Synthèse des résultats

Juin 2004

Cultures et milieux urbanistiques dans le Sud de la méditerranée

Algérie - Liban -
Maroc - Palestine

Responsable scientifique
Taoufik Souami,
Institut français d'urbanisme (IFU),
Université Paris VIII, France

Equipe de recherche
Stéphane Yerasimos
Sylvaine Bulle
Abderrahim Kassou
Elisabeth Longunesse
Joe Nasr
Eric Verdeil
Mercedes Volait

SYNTHÈSE DES RÉSULTATS

Ce document présente une synthèse de la recherche intitulée « Cultures et milieux locaux de l'urbanisme et l'aménagement dans le Sud de la Méditerranée ». Ce travail, réalisé dans le cadre du « Programme de Recherche pour le Développement Urbain » (PRUD) constitue une première exploration d'un domaine de connaissance encore peu investi, celui des professionnels locaux de la production de la ville.

DES HYPOTHÈSES ET DES MOTIVATIONS DE RECHERCHE

Pour agir sur les villes situées sur la rive sud et est de la Méditerranée, les organismes internationaux et les gouvernements nationaux de ces pays ont, à ce jour, principalement défini des politiques nationales et/ou internationales, souvent considérées comme filtre essentiel de l'observation et cœur de l'intervention. Ces organismes et gouvernements ont alors constaté les écarts entre les objectifs assignés et les mises en œuvre pratiques. Cet écart s'expliquerait, en partie, par le peu d'intérêt porté aux actions et aux personnes chargées de traduire les choix stratégiques en projets et en réalisations, c'est-à-dire les milieux urbanistiques. Pour les décideurs et les experts internationaux, pour les responsables politiques et administratifs nationaux, ces milieux et leur rôle seraient presque naturellement induits par les directives globales. Les professionnels de l'urbanisme et de l'aménagement sont, aux yeux de ces décideurs et de ces administrateurs, un élément de transmission neutre des choix, entre les lieux de décision et les moments de leur application. Partant de cette conception, ce rouage intermédiaire ne fait l'objet que d'une rare attention propre de la part des responsables politiques. Ces derniers en traitent par une approche organisationnelle et institutionnelle. Ils créent ou restructurent des organigrammes, des procédures et des règles d'action.

Nous formulons l'hypothèse qu'au-delà des structures lisibles dans une approche institutionnelle et politique, il existe des cultures professionnelles, une histoire des métiers, des compétences spécifiques dans leur élaboration et mises en œuvre, des individus aux parcours multiples, mais aussi des formes de division du travail, des configurations de métiers, des coopérations entre catégories de métiers et de statuts, enfin des épaisseurs sociales propres aux groupes de personnes et communautés engagés dans l'action sur la ville. Cet ensemble complexe que nous nommons milieux urbanistiques, jouerait, selon cette hypothèse, un rôle particulier dans la réception et l'élaboration des politiques urbaines ainsi que dans leurs mises en œuvre. Il influencerait, comme les structures et les procédures ou les règlements, les formes définitives que peuvent prendre les villes et leurs organisations sociales et économiques.

Les milieux urbanistiques ont été peu investis par la recherche

consacrée aux pays de l'Est et du Sud méditerranéens. Ils furent longtemps mis au second plan à cause de l'importance accordée aux évolutions politiques, au poids des colonisations et des décolonisations. Ainsi, les milieux professionnels propres au Sud ont été durablement assimilés aux sphères professionnelles en action dans les pays du Nord. Les observateurs leur attribuaient, implicitement ou ouvertement, les mêmes structures et manières de procéder au point que toute dimension locale paraissait estompée. Dans le prolongement de cette vision, les recherches menées sur ces milieux ont principalement abordé le parcours et l'influence des professionnels étrangers dans les pays du Sud.

Conséquence : ces milieux urbanistiques, leurs cultures et surtout les compétences qui s'y sont développées, transmises et cristallisées, restent peu connus à ce jour. Pourtant, ces milieux se structurent et possèdent parfois une histoire longue. Les urbanistes turcs sont sur le devant de la scène nationale depuis les années 1930 et ont constitué leur ordre au cours des années 1960. Les formations d'urbanisme et d'aménagement proprement égyptiennes sont également apparues dans les années 1930. Le Liban accueille aujourd'hui deux des dix plus grands bureaux d'ingénierie au monde, l'urbanisme constituant une partie significative de leur activité au Proche Orient et en Afrique. L'Algérie avec ses dizaines de milliers de professionnels dans le champ de l'aménagement spatial a choisi le chemin de la formation volontariste du milieu.

Ce programme de recherche s'est focalisé sur six pays : Algérie, Maroc, Liban, Egypte, Turquie, Palestine. Toutefois, des éclairages complémentaires ont été apportés à partir de trois autres situations : Syrie, Jordanie et Tunisie.

DES OBJECTIFS ET UNE POSTURE

L'objectif de cette recherche est d'offrir les premiers repères pour l'analyse de ces milieux professionnels locaux de l'urbanisme et de l'aménagement au sud et à l'est de la Méditerranée. Il s'agit par conséquent d'un travail exploratoire (voire expérimental dans ses aspects méthodologiques) visant la construction de connaissances sur le sujet et l'élaboration d'un premier paysage de ces milieux. Plus précisément, cette recherche tente d'apporter des réponses à trois ensembles de questions :

- Quels sont aujourd'hui les professionnels locaux de l'urbanisme et de l'aménagement dans l'est et le sud de la Méditerranée ?
- Comment ont-ils émergé, se sont-ils constitués en milieu ? Si oui, comment se sont-ils constitués comme milieu ?
- Quelle structuration professionnelle, mais aussi sociale, économique et politique les caractérise ?

Cette recherche propose donc une posture particulière dans l'analyse de ces professionnels :

- elle porte sur les milieux locaux pour en approfondir la connaissance à la différence des nombreux travaux qui ont permis de reconstituer l'influence des professionnels étrangers et internationaux dans ces pays ;
- elle porte en premier lieu l'attention sur les hommes et les groupes plutôt que sur les plans, les cultures, les modèles et l'exportation-importation de concepts ou d'idées. Elle propose plus exactement d'adopter cette entrée analytique pour percevoir autrement les autres aspects des milieux analysés ;
- elle approche en premier lieu les milieux dans leur ensemble pour aborder en second plan les situations individuelles. En d'autres termes, elle ne propose pas d'analyser les praticiens en situation de production de projet, au sein de processus de décision précis ou particulier. Elle privilégie le regard sur la « masse des individus et des groupes », sur les liens qui se tissent entre eux au-delà des projets ponctuels ou actions précises qui peuvent les réunir : les routines d'action, les positionnements réciproques, les concurrences, les références communes ou spécifiques, les formations qui les relie...

Finalement, l'objectif même de ce travail est d'abord de construire l'objet de recherche « Milieux professionnels locaux ».

UNE DÉMARCHÉ ET UN CADRE D'INVESTIGATION

Identifier et construire notre objet d'étude comme objet scientifique pour en faire l'analyse, tel a été l'exercice continu de l'équipe de recherche. Pour procéder à cette construction-exploration, nous avons choisi de partir d'un premier noyau de praticiens communément admis comme étant des professionnels de l'urbanisme et de l'aménagement : architectes, ingénieurs, topographes, géomètres, aménageurs issus des sciences humaines (géographie, sociologie, démographie...). En restreignant ainsi la recherche aux professionnels de l'urbanisme et à l'aménagement stricto sensu, nous avons pu faire face à un travail ambitieux malgré son caractère exploratoire. Tous les métiers de la ville n'ont pas été abordés et l'équipe de recherche a privilégié un pourtour classique du champ de l'urbanisme et de l'aménagement. Pour mieux maîtriser l'effort d'investigation, nous avons sciemment écarté de notre lecture systématique les collectivités locales qui constituent indéniablement des lieux d'exercice de masse pour de nombreux praticiens. Nous avons pris en considération les travaux en cours sur le sujet, entamés ou menés par des collègues. Des échanges et des coordinations sur cette question ont été mis en place notamment avec les équipes intégrées au PRUD : équipe Lebris, équipe Jole-Phillifert-Iraki, équipe Navez-Bouchanine-Deboulet.

Le champ d'investigation une fois circonscrit, nous avons choisi d'adopter quatre clés de lecture communes, à mettre en œuvre dans tous les pays étudiés :

- la formation (universités et instituts, programmes et organisation pédagogique, équipe enseignante et cursus) ;
- les lieux d'exercice (administrations nationales ou locales, agences publiques, bureaux d'études publics ou privés, consultants indépendants...) ;
- les organisations professionnelles (associations, fondations ou sociétés savantes, ordres, mutuelles, syndicats....) ;
- les pratiques.

Mesurant les limites d'une investigation pays par pays, nous avons essayé de reconstituer en partie les circulations transnationales et internationales. Un travail spécifique sur les étudiants arabes et turcs dans les universités françaises, britanniques, américaines et suisses a été réalisé¹. Par ailleurs, pour chaque pays, une attention particulière a été portée aux « migrations » professionnelles dans les cadres universitaires ou opérationnels.

L'ensemble des informations collectées a fait l'objet d'un traitement en quatre étapes :

- Elaboration d'une base de données : cette base de données regroupe d'une manière ordonnée toutes les informations collectées sur les formations, les organisations professionnelles, les lieux d'exercice et les marchés locaux des études urbaines. L'accès à cette base de données se fait par pays.
- Etude analytique des milieux professionnels dans chaque pays. Ces études décrivent les professionnels et les milieux identifiés dans leur contexte historique, politique et social. Elles mettent au jour les logiques propres et les spécificités de chaque pays. Elles donnent à voir le paysage urbanistique national dans son épaisseur sociale et historique.
- Analyse comparée des situations. Cette analyse a été menée sur la base de quatre entrées thématiques considérées comme particulièrement significatives : « l'émergence des milieux », « les références et les formations », « les structurations socio-politiques et les organisations professionnelles », « les marchés et les lieux d'exercice ». Cette analyse comparée a permis de mettre au jour les processus sociaux communs qui ont porté l'apparition de ces milieux. Elle souligne également les grandes différences dans les structurations et les pratiques. Elle permet enfin de toucher aux limites mêmes de la comparaison.
- Synthèse critique (présent document). Cette synthèse souligne les acquis dans les domaines de la production de connaissance, l'élaboration méthodologique et dans la proposition de schéma d'analyse et de compréhension des situations. Elle fait également le point sur les limites de ce travail et sur les pistes d'investigation. Enfin, elle indique les possibilités de prolongement de cette recherche dans le domaine opérationnel ou dans la perspective de partenariats entre chercheurs et praticiens.

Dans cette synthèse, nous avons choisi de présenter les apports notables dans la production de connaissance et l'analyse comparée des situations.

Des professionnels locaux de l'urbanisme nombreux mais peu structurés

Aujourd'hui, les professionnels locaux, spécialistes de l'urbanisme et de l'aménagement, sont répartis en deux catégories. Dans la première catégorie, des professionnels se consacrent à l'urbanisme d'une manière exclusive et constituent le noyau dur de ces milieux. Il est difficile de les quantifier avec exactitude. Seuls quelques éléments statistiques, à considérer avec précautions, peuvent être données à titre indicatif. Par exemple, plus de deux milles urbanistes sont inscrits à l'ordre des planificateurs urbains en Turquie². Au Liban, on dénombre environ 70 praticiens ayant régulièrement produits des plans d'urbanisme ces dernières années³. En Tunisie, l'association des urbanistes compte près de 200 membres permanents. La seconde catégorie de professionnels dépasse ce premier cercle de spécialistes exclusifs (ce premier noyau dur). Elle est constituée de praticiens qui travaillent dans le champ de l'urbanisme et de l'aménagement d'une manière partielle et parfois ponctuelle. Elle intègre aussi des professionnels potentiellement mobilisables dans ce domaine. Leur nombre est donc variable selon les périodes et l'importance de la demande. Dans tous ces pays, il existe donc d'une manière permanente un ensemble de professionnels susceptibles de travailler en urbanisme. Ils représentent un effectif important : 18 000 architectes-ingénieurs civils au Liban ; près de 10 000 architectes et 23 000 ingénieurs en Algérie ; plusieurs milliers d'ingénieurs, de géographes et d'architectes formés en Turquie et en Egypte ; près de 2 000 architectes et 6 000 ingénieurs au Maroc.

Depuis quelques années, les cursus spécialisés formant exclusivement des urbanistes sont en augmentation. La Turquie compte aujourd'hui une dizaine d'instituts d'urbanisme qui forment en moyenne 400 urbanistes par an. Ils sont intégrés dans ce cursus dès la première année universitaire. Dans les autres pays, il s'agit plutôt de spécialisations post-diplôme : DEA ou DESS au Maroc, en Algérie et en Tunisie ; Masters et PhD en Palestine, au Liban et en Egypte. En nombre réduit au Maghreb (deux à trois), ces formations sont en moyenne au nombre d'une dizaine dans le Machrek. Chaque année, plusieurs dizaines d'urbanistes sont ainsi issus de ces formations locales spécialisées (sans compter tous ceux encore formés à l'étranger).

Cette présence claire des professionnels locaux de l'urbanisme interroge finalement les politiques de coopération qui persistent à envoyer en nombre et pour des durées parfois longues des praticiens du Nord dans ces pays. Ces « expéditions » sont en diminution depuis quelques années à cause de la réduction des moyens et de la pénurie financière. Dans les faits, l'assistance technique demeure une composante importante des projets de coopération, notamment français. Quelle est la signification de cette assistance étant donné l'importance numérique des professionnels locaux, aujourd'hui ? Sans une connaissance réelle de ces milieux et de leur composition, quels manques de compétences locales exactes cette assistance technique est-elle supposée pallier ? Les projets et les programmes de coopération peuvent-ils durablement continuer à ignorer et à méconnaître tous ces milieux, en travaillant avec une minorité de contacts locaux ?

On peine à identifier des mécanismes forts de structuration de professionnels de l'urbanisme. Ils sont issus de

disciplines et de spécialités professionnelles différentes : architectes, ingénieurs, géomètres, géographes-aménageurs, démographes, économistes... Ils sont donc situés à l'intersection de champs professionnels qui tentent de se structurer et d'affirmer leur autonomie, jusqu'à s'institutionnaliser par le biais de la loi. Ces logiques de construction professionnelles parfois divergentes ou concurrentes sont dans certains cas contradictoires avec la possibilité d'émergence d'un milieu d'urbanistes bien identifié situé à l'intersection de ces champs.

Les organisations professionnelles, parfois très anciennes et fortes, approfondissent cet effet centripète⁴. Dès les années 1940 et 1950, des ordres des ingénieurs-architectes sont créés en Turquie, au Liban et en Egypte (mais également en Palestine avec des parenthèses historiques successives liées à l'occupation israélienne). Ces ordres jouent en même temps le rôle de syndicats et de mutuelles. Aujourd'hui, ils regroupent la quasi-totalité des professionnels concernés : 30 000 au Liban ou encore 200 000 en Egypte⁵. En Turquie, un ordre des planificateurs urbains est créé en 1971 et compte aujourd'hui plus de 2 000 membres. Les géomètres s'organisent d'une manière similaire dans ces pays. Malgré leur poids démographique et sociologique, ces organisations professionnelles peinent à affirmer la structuration de la profession dont elles ont la charge. Elles organisent l'activité mutualiste ou sociale (non sociologique), mais contrôlent peu la pratique dans leur domaine spécifique (architecture, ingénierie...). Elles sont encore moins préoccupées par l'organisation de la pratique dans le champ de l'urbanisme, même si ce domaine est un thème de mobilisation d'ordre politique et identitaire. Au Maroc et en Algérie, les ordres des architectes et des géomètres, de création plus récente, sont supposés réguler l'exercice du métier (ni mutuelle, ni syndicat). Ils ne le font pas, car ils sont travaillés par des conflits internes et par l'intrusion plus ou moins visible des pouvoirs politiques dans leur gestion.

Au Maghreb comme au Machrek, ces organisations contribuent au débat urbanistique par des séminaires ou des conférences. Toutefois, elles n'ont jamais tenté de structurer la pratique et le milieu des urbanistes à proprement parler. Les deux seules tentatives dans ce sens ont été celles de l'ordre des planificateurs urbains en Turquie et de l'association des urbanistes en Tunisie. Hormis ces deux expériences relativement abouties, les efforts de lobbying pour une maîtrise et une structuration de la pratique urbanistique n'ont pas trouvé d'échos à ce jour.

Cette situation interroge sur la capacité des professionnels locaux à s'organiser de façon autonome et à se professionnaliser. Elle questionne également la réalité de leur indépendance vis-à-vis du pouvoir politique et des influences des réseaux de pouvoir. Dès lors, quel rôle les organisations professionnelles peuvent-elles jouer réellement dans le traitement des problèmes urbains locaux ? Quelle est leur crédibilité pour garantir des qualités de prestation dans des domaines précis ? Cette position en retrait met en doute le pouvoir des organisations professionnelles à faire connaître les capacités des professionnels locaux dans ce champ en particulier. Dès lors, elles semblent peu à même de peser sur les orientations en matière de coopération internationale.

Dans les pays étudiés, les professionnels de l'urbanisme ne se sont pas, sauf exception (le cas de la Turquie étant

atypique), autonomisés socialement et institutionnellement, par rapport aux professions d'origine intervenant dans le champ de l'urbain. On peut cependant parler d'un milieu constitué autour de quatre éléments : la commande (publique) et donc le marché des études urbaines, les références et les modèles, la pratique et l'histoire de l'urbanisme local.

Des milieux en décalage par rapport aux réalités urbaines locales et tournés vers les modèles internationaux

Les professionnels locaux apparaissent dans leur discours, et en partie dans leur pratique, relativement marginalisés dans la réalité des jeux d'acteurs et de la production urbaine locale. Dans ces pays, les urbanistes nationaux continuent à produire des plans d'urbanisme largement contredits par les quartiers irréguliers qui font l'essentiel de la ville. Leurs études urbaines ne tiennent pas compte de la réalité des processus de décision ou même de la propriété foncière.

La constitution historique de ces milieux les a ancrés durablement dans cette relative déconnexion. L'émergence de ces milieux a en effet été portée par les volontés de modernisation, de réformisme et de nationalisme des responsables politiques nationaux. Durant les années 1930, les pouvoirs publics turcs commandent des plans d'urbanisme à des architectes étrangers puis nationaux pour créer des villes (nouvelles) à l'image de celles construites en Europe. Ils ne l'ont pas fait sous la pression des situations réelles des villes qui ne connaissent pas alors une pression démographique ou une croissance rapide. A la même période, en Egypte, le nationalisme et le réformisme amènent des professionnels nationaux à des postes de responsabilité pour commander et réaliser des études urbaines selon les modes de faire observés et étudiés en Occident. Le Liban, reconnu pour son libéralisme et l'absence de volontarisme étatique, illustre ce processus. Son milieu local d'urbanistes naît lorsque le président Chehab (1958-1964) décide d'impulser une politique d'aménagement moderne des territoires. La préoccupation première n'est pas alors de faire face à des crises urbaines avérées, mais de mettre en application des méthodes d'aménagement considérées comme innovantes et de réaliser des images de villes souhaitées. Quelques décennies plus tard, au Maroc et en Algérie, alors que ces crises urbaines étaient bien manifestes, les décisions politiques qui impulsent la formation de professionnels locaux en nombre naissent toujours de cette volonté de faire advenir des villes modernes sur les territoires nationaux. Ces villes « importées » étaient supposées résoudre aussi les problèmes urbains constatés.

Depuis ces premières émergences, il semble que les milieux locaux continuent à fonctionner sur ce même mode : les professionnels (internationaux) de l'urbanisme élaborent des références et des modèles urbains à distance de la réalité du terrain ; ces références guident les politiques et fondent une grande partie de la commande passée aux praticiens locaux ; ces derniers réalisent des études au regard de ces modèles attendus par les commanditaires malgré leur disjonction avec les problèmes urbains effectifs ; les travaux rendus et vendus sont jugés à l'aune de ces mêmes modèles et références et non en fonction de leur capacité à résoudre des questions d'aménagement réelles. Par l'auto-alimentation des références abstraites qu'il permet, ce circuit demeure au fondement de l'existence et du maintien de

ce milieu. Le réformisme, le modernisme et le nationalisme à l'origine de ces professionnels locaux ont institué cette déconnexion comme une condition paradoxale pour la survie de ces milieux.

Ce circuit de définition, réalisation et évaluation selon des références uniques n'est pas totalement fermé ou étanche. Il est réalimenté sous la pression des crises urbaines aiguës et des urgences qui viennent rappeler les événements majeurs de la vie urbaine (émeutes, manifestations, élections, épidémies, catastrophes...). Les professionnels de l'urbanisme sont alors mobilisés pour élaborer des actions d'aménagement, pour consolider le discours politique ou justifier les décisions technico-administratives. L'exploration qu'a permis ce travail, indique également que les professionnels de l'urbanisme sont réintégrés dans le circuit de la décision effective (au contact avec les réalités urbaines) sous la pression de groupes d'intérêts (opérateurs d'aménagement, propriétaires fonciers et immobiliers...). Ces derniers seraient à la recherche de spécialistes capables de donner une « accoutrement » techniquement étayé à des opérations d'accaparement de la rente foncière et des avantages de positions au sein des structures politiques locales. Cette hypothèse mériterait d'être approfondie.

Aujourd'hui, cette relative déconnexion des milieux professionnels est alimentée et maintenue par les formations universitaires⁷. Les enseignements d'urbanisme dispensés dans ces pays portent rarement sur les réalités locales. Ces dernières sont, dans les meilleurs des cas, considérées comme des terrains d'application de procédés, de modèles ou de techniques. Les cours prennent ainsi principalement appui sur les modes de faire et les exemples mis en avant dans les circuits professionnels internationaux. De la « planification réglementaire » et du « comprehensive planning » en vogue durant les années 1960 et 1970, les enseignants sont aujourd'hui passés au « management urbain », à l'« *urban design* », au « grand projet urbain » ou encore à « l'écologie urbaine ». Dans ces pays, nous décelons peu d'enseignements sur les questions de régulation foncière, de régularisation de quartiers informels ou encore de restructuration des ensembles urbains existants. Dans la plupart des cas étudiés, les programmes et leur contenu sont décidés dans les ministères de tutelle. En Turquie, en Algérie, en Egypte comme au Maroc, les enseignements sont définis par des commissions désignées ou contrôlées par les ministères de l'enseignement supérieur ou de l'habitat. Ces derniers continuent à encourager la formation d'urbanistes au fait des techniques les plus modernes ou à la mode. Ils se préoccupent moins, semble-t-il, de leur connaissance des réalités locales et plus tard de leur capacité à y faire face. La réalité des débouchés et des possibilités d'emplois n'est pas prise en compte d'où le nombre important de diplômés au chômage ou exerçant des métiers très éloignés de leur formation. Ces commissions et ces structures de décision académiques ne paraissent pas mesurer la réalité de la demande des sociétés locales en matière d'urbanisme et d'urbanistes (d'un point de vue quantitatif et qualitatif). Cette multiplication des instituts, des diplômés et des diplômés répond à une logique purement universitaire. En effet, les universités sont prises dans des problématiques d'accueil de bacheliers en nombre de plus en plus important. La création de filières, en urbanisme notamment, est perçue comme un moyen d'augmenter les capacités d'accueil. Par ailleurs, la fondation de

nouveaux instituts multiplie les opportunités de promotion et de valorisation académiques pour les enseignants. En résumé, l'enseignement de l'urbanisme se développe par cette logique extensive et expansive des universités plutôt que par une demande effective et mesurée émanant de la société. Le cas libanais où l'enseignement est plus libéral, confirme cette tendance. Les universités sont libres de définir les contenus pédagogiques, mais elles ont privilégié, là aussi, les cours introduisant aux références les plus citées à travers le monde. La concurrence entre les universités libanaises explique en partie cet état de fait.

Cette situation relativement cohérente avec la marche de l'histoire et des choix politiques devient aujourd'hui paradoxale. Ces pays peuvent-ils réellement fonctionner avec des urbanistes dont une partie seulement traitent des problèmes urbains réels et urgents, alors que les autres sont maintenus dans une mécanique de production de plans ? Est-il possible de maintenir des systèmes académiques qui forment des urbanistes sans débouchés réels et surtout sans utilité sociale effective ? Est-il si difficile de réformer ces systèmes de formation pour que les sociétés trouvent à leur disposition des spécialistes capables de traiter de leurs problèmes urbains, en fonction de leurs processus sociaux locaux, en s'appuyant sur leurs propres manières de faire - tout en maintenant une connaissance des techniques ou des références internationales ?

Des praticiens socialement peu reconnus mais qui pèsent dans les processus de décision politique

Les milieux de professionnels locaux ont une faible reconnaissance sociale. Ils ne sont pas clairement identifiés comme spécialistes aux objets et à la pratique spécifiques. Leurs travaux et leurs réalisations ne sont que très rarement identifiés comme leurs propres œuvres. Dans le champ urbanistique, les réalisations sont plus souvent portées au compte des commanditaires, souvent les responsables politiques. La reconstruction de Beyrouth est liée au nom du premier ministre Hariri et rarement à celui d'Henri Eddé ou de Dar El Handassa ; la restructuration du quartier de la grande mosquée à Casablanca est liée au roi Hassan II et rarement aux concepteurs du projet ; la structuration d'Alger est plus souvent mise en rapport avec les décisions du président Chadli qu'avec les agences d'études COMEDOR ou le CNERU⁸. Les professionnels bénéficient également d'une faible visibilité dans le champ politique. Certains peuvent occuper des positions stratégiques dans des réseaux de pouvoir ou d'influence. Il arrive même qu'ils deviennent ministre (Liban, Turquie, Egypte...). Cela se produit plus souvent au titre de leur appartenance politique, familiale et sociale (parfois économique). La dimension professionnelle (de spécialiste des questions urbaines) vient conforter des positions socio-politiques acquises par ailleurs.

Ces milieux professionnels demeurent dans une grande dépendance vis-à-vis de la commande publique et donc du pouvoir politique. Aujourd'hui encore, les travaux d'urbanisme demeurent à l'initiative des pouvoirs publics. Ceci est clair dans des pays marqués par une très forte présence de l'Etat et de ses ramifications (Algérie, Egypte, Maroc, Tunisie, Syrie). Cette situation se vérifie également dans des pays où la présence des acteurs publics est reconnue moindre. Au Liban, les études urbaines sont majoritairement commandées par la Direction de l'urbanisme. Les projets urbains majeurs ne se font pas sans l'aval et la participation directe des instances

politiques : reconstruction du centre de Beyrouth, restructuration du Sud de Beyrouth, grands complexes touristiques... Dans les autres pays, la commande privée émerge, mais ne se substitue pas encore à la commande publique. En Turquie, au Maroc, en Tunisie ou en Egypte, ces grandes initiatives privées relevant du domaine urbanistique sont sous le contrôle étroit des pouvoirs publics. Par conséquent, les professionnels locaux de l'urbanisme demeurent dépendants de ces instances publiques et des responsables politiques qui les dirigent.

Malgré cette faible reconnaissance et cette dépendance économique (au moins), les urbanistes locaux ont une influence sur les processus de décision. Ils ne constituent pas des exécutants des projets et des desseins voulus par les pouvoirs politiques. Ils ne viennent pas traduire en projet dessiné le résultat des arbitrages et des rapports de forces telles qu'ils s'expriment dans les lieux de décision ou au sein de la société d'une manière plus générale et diffuse. Les professionnels de l'urbanisme participent aux rapports de force et à leur construction, voire leur bouleversement. Ils sont également partie prenante dans la formulation des décisions mêmes. Ils le font parfois d'une manière ouverte et claire. D'autres fois, ils influencent par la masse des ajustements mineurs mais répétés qu'il peuvent apporter aux contenus des choix opérés. L'observation dans la longue durée permet de conclure à une alliance de fait entre les politiques et les praticiens de l'urbanisme. Quels que soient leurs conflits conjoncturels, les responsables politiques et les « techniciens de la ville » se rejoignent autour de l'idée de la nécessité de l'urbanisme. Pour les premiers, il s'agit d'un levier d'action ou de visibilité des volontés d'action sur leur territoire. Pour les seconds, il en va tout simplement de la pérennité et de l'existence de leur métier.

Internationalisation, libéralisation et décentralisation : pour transformer la pratique et les praticiens

Depuis l'apparition des premiers praticiens locaux, les produits urbanistiques ont connu une certaine diversification dans ces pays. A la production de plans d'urbanisme classique (plans d'embellissement...) se sont progressivement ajoutés les schémas de planification, les plans d'urbanisme locaux, les grands projets urbains, les techniques de gestion urbaine, le management urbain... Dans ce processus de « diversification des produits », le passage de la planification réglementaire à l'urbanisme opérationnel de projet semble constituer, aux yeux des professionnels locaux, un changement paradigmatique majeur. Si par le passé, la figure de l'urbaniste était incarnée par celui qui dessinait des plans de villes, aujourd'hui, la figure de l'urbaniste par excellence est représentée par l'image de celui qui conçoit les grands projets urbains. Ceci est lié à la diffusion de modèles et de manières de faire urbanistiques à travers le monde. Toutefois, à y regarder de près, il apparaît que la production de plans et de schémas de planification demeure une part importante de la pratique des urbanistes locaux. Par ailleurs, les grands projets urbains sont relativement rares dans les pays considérés : la reconstruction du centre de Beyrouth ou la restructuration des banlieues Sud, les projets des berges du lac de Tunis, la restructuration du quartier de la Grande Mosquée Hassan II à Casablanca, les « villes nouvelles » autour du Caire. En dehors de ces rares cas connus, les réalisations urbanistiques sont pour la plupart des projets d'habitat, des complexes commerciaux ou touristiques ou des opérations immobilières dont le programme est plus étendu que la moyenne. Ce changement

de paradigme n'est pas sans interroger encore une fois sur la définition des enjeux réels de l'urbanisme par les milieux locaux. Ces enjeux ne sont-ils pas, plus que la réalisation de quelques grands projets en ville, la maîtrise des sols ou la mobilisation des ressources financières pour mettre en œuvre des aménagements ? Cette fascination des praticiens locaux pour les modèles conditionnent fortement leurs positions professionnelles, voire leur mode de pensée. Ainsi, les débats qui opposent les praticiens nationaux portent sur le choix du modèle (un grand projet urbain qui ferait modèle) plus que sur la pertinence des réponses apportées par ce modèle ou par tout autre choix en matière d'aménagement. Il n'est pas rare que les débats portent sur l'adhésion exclusive à tel modèle préconisé par un grand architecte international plutôt qu'à tel autre modèle présenté par un urbaniste vedette concurrent (Rogers, Nouvel, Koolas, Chemetov...).

Depuis deux décennies au moins, la libéralisation des marchés locaux a provoqué une transformation progressive des milieux locaux par la modification des lieux où ils exercent.

Jusqu'à cette période, dans tous les pays étudiés, les urbanistes exerçaient majoritairement dans des administrations ou des bureaux d'études publics. Les rares praticiens travaillant en libéral étaient très fortement insérés dans ces circuits publics. Seul le Liban a vu naître des bureaux d'études privés dès les années 1960. Ces bureaux d'ingénierie ont pris de l'ampleur pour être classés parmi les plus importants au monde aujourd'hui (Dar El Handassa, Team)⁹. Ils travaillent aussi bien au Moyen-Orient, en Afrique, en Amérique, en Asie qu'en Europe. Certains ont aujourd'hui dépassé le millier de collaborateurs. La Turquie et l'Égypte retrouvent ce modèle dès le début des années 1980 par la création de bureaux privés focalisés sur le BTP.

Début des années 1990 en Algérie, les grandes agences publiques passent sous statuts privés et développent des stratégies commerciales. Au Maroc, la présence encore importante de professionnels étrangers et de bureaux d'études internationaux a ralenti ce processus de « privatisation » en faveur des praticiens nationaux¹⁰. Face à la libéralisation accrue des années 1980 et 1990, ces structures d'études développent, dans tous les pays étudiés, une stratégie de diversification où l'urbanisme est une composante importante. Pour pallier l'instabilité des marchés de l'ingénierie ou compenser la fin d'une position hégémonique ou monopolistique, ces structures d'études investissent le champ de l'urbanisme. Pour ces bureaux, les études urbaines sont d'abord un palliatif économico-financier, car elles demeurent peu rémunératrices. Par ailleurs, elles constituent une porte d'entrée vers de nouveaux marchés. Il s'agissait aussi de mettre à profit la montée de la commande privée en matière d'urbanisme parallèlement à une recomposition de la commande publique.

La diversification dans le domaine urbanistique est ainsi allée de pair avec une stratégie d'internationalisation (échapper à la dépendance économique vis-à-vis d'un monde politique national ou local unique). L'internationalisation a également été portée par l'intervention plus importante des organismes internationaux dans ce domaine. L'exemple le plus frappant est celui de la Palestine. Les investissements de la « Communauté internationale » ont permis à plusieurs bureaux d'études locaux de se consolider ou à de bureaux d'études internationaux palestiniens d'effectuer un « retour au pays » payant. Dans tous les pays étudiés, les différents programmes de l'ONU,

la Banque Mondiale ou encore les coopérations bilatérales sont demandeuses d'études sur les territoires locaux. Cette présence directe des financements internationaux dans le domaine urbanistique a encouragé à l'investir comme une spécialité. Le bureau d'études public algérien, CNERU, en perte de vitesse depuis 1990 se retrouve sollicité par les experts internationaux. Le bureau d'études international Dar El Handassa fonde un département urbanisme et y engage plusieurs spécialistes. La diversification des grands bureaux d'études aboutit, poussé à son paroxysme, à une concentration des praticiens de l'urbanisme au sein de quelques structures. Ce qui n'est pas sans poser question sur la reconstitution de position monopolistique et hégémonique, sur la diversité et la contradiction des expertises dans ce champ et sur la capacité de contrôle et de résistance d'administrations commanditaires de plus en plus affaiblies. En effet, dans un milieu d'urbanistes très fragmenté en petites unités d'études et dans un marché des travaux urbanistiques très fractionné, les structures et les agences qui contrôlèrent 20 ou 25% de l'activité gagneraient une position de domination et deviendraient localement des « géants ».

Une seconde transformation du contexte paraît progressivement toucher la structuration des professionnels locaux : l'autonomie plus grande accordée aux collectivités territoriales. Celles-ci se retrouvent en première ligne pour traiter des questions urbaines sans toujours posséder les moyens promis par la décentralisation. Face à ce changement, plusieurs grandes villes ont renforcé leurs propres staffs techniques. Les urbanistes trouvent ainsi place dans des administrations locales renouvelées. Dans le cas palestinien, la présence de ces urbanistes communaux a été cruciale pour le montage et la mise en œuvre de projets pourtant portés par des organismes internationaux¹¹. Toutefois, dans la plupart des cas, les collectivités locales ne possèdent pas les moyens de recruter et encore moins d'attirer les praticiens les plus aguerris.

La décentralisation et l'internationalisation des bureaux d'études en urbanisme pose ainsi la question fondamentale de la gestion des ressources humaines, des spécialistes nationaux dans le champ de l'urbanisme. N'y a-t-il pas encore besoin d'une politique de formation, d'orientation et de gestion technico-humaine des capacités de production urbanistique ? Quelles sont les priorités à donner ? Quels sont les lieux de travail à privilégier ? Où les besoins réels les plus urgents d'urbanistes se situent-ils aujourd'hui ?

PROLONGEMENTS ENVISAGÉS

Cette recherche exploratoire a permis d'identifier des pistes de recherche à privilégier pour investir ce champ de connaissance qui demeure encore peu connu. Ces réflexions prioritaires peuvent être développées dans le cadre d'échanges construits avec le monde opérationnel. Les échanges de notre équipe avec plusieurs experts ont permis de mettre au jour des demandes d'analyse et d'accompagnement d'actions opérationnelles.

Des pistes de recherche prioritaires

Cinq pistes de recherche et d'approfondissement se dégagent :

- approfondir l'analyse des pratiques et surtout leurs transformations actuelles ;

- construire une analyse des cultures professionnelles dans leurs différentes manifestations ;
- creuser la question des marchés et des cadres de pensée référés à la mécanique économique. Une question est particulièrement importante à ce propos : si l'on admet une réduction certaine de la commande publique et du rôle des politiques, que deviendraient ces milieux locaux ?
- systématiser la réflexion sur les circulations régionales et leurs vecteurs (associations professionnelles, organismes internationaux, bureaux d'études s'internationalisant...);
- approfondir l'analyse du rôle d'intermédiaire des urbanistes dans les programmes de coopération et d'échange internationaux ;
- amorcer une analyse comparée avec les milieux professionnels du Nord.

Certaines de ces pistes sont déjà abordées dans le cadre d'autres recherches entamées par les membres de l'équipe (Joe Nasr, programme Fulbright).

Des liens avec le monde opérationnel

Ces réflexions théoriques et relatives à la production de connaissance pourraient être articulées à des actions plus opérationnelles, notamment par l'accompagnement de projets et de programmes dans les domaines suivants :

- l'analyse et la mise en place de formations professionnelles dans le champ de l'urbanisme et de l'aménagement ;
- l'aide à la définition de stratégies de coopération internationale ;
- l'identification de partenaires et l'aide à la construction de partenariats entre organismes travaillant dans le champ de l'urbanisme ;
- l'accompagnement de la mise en place de projets opérationnels, notamment par l'identification de praticiens locaux et l'analyse des compétences disponibles localement. ■

1. Nasr Joe (2004), Devenir urbaniste au Liban et dans le Monde Arabe, rapport de recherche « Cultures et milieux urbanistiques dans le Sud de la Méditerranée », Vol. II, LTMU-CNRS, PRUD, 27 p.
2. Yerasimos (Stéphane), 2003, Urbanistes sans urbanisme le cas de la Turquie, Rapport de recherche « Cultures et milieux urbanistiques dans le Sud de la Méditerranée », Vol. II, CNRS, PRUD, MAE, 40 p.
3. Verdeil (E.), 2003, Urbanistes et urbanisme au Liban. Milieux et cultures professionnels, Rapport de recherche « Cultures et milieux urbanistiques dans le Sud de la Méditerranée », Vol. II, CNRS, PRUD, MAE, 52 p.
4. Longuenesse (Elisabeth), 2004, Organisations professionnelles et structuration d'une profession, Rapport de recherche « Cultures et milieux urbanistiques dans le Sud de la Méditerranée », Vol. I, CNRS, PRUD, MAE, 31 p.
5. Volait (Mercedes), 2004, Les premiers pas de la profession d'urbaniste en Egypte : repères pour la constitution d'un champ des pratiques professionnelles, rapport de recherche « Cultures et milieux urbanistique dans le Sud de la Méditerranée », Vol. II, CNRS, PRUD, MAE, 18 p.
6. Souami (Taoufik), 2003, Les émergences des milieux professionnels de l'urbanisme, Rapport de recherche « Cultures et milieux urbanistiques dans le Sud de la Méditerranée », Vol. I, CNRS, PRUD, MAE, 30 p.
7. Yerasimos (Stéphane), 2003, La formation du milieu, Rapport de recherche « Cultures et milieux urbanistiques dans le Sud de la Méditerranée », Vol. I, CNRS, PRUD, MAE, 22 p.
8. Souami (Taoufik), Praticiens de l'urbanisme en Algérie : un milieu en culture, Rapport de recherche « Cultures et milieux urbanistique dans le Sud de la Méditerranée », Vol. II, CNRS, PRUD, MAE, 58 p.
9. Verdeil (Eric), 2003, Marchés, lieux d'exercice et profils professionnels dans l'urbanisme, Rapport de recherche « Cultures et milieux urbanistiques dans le Sud de la Méditerranée », Vol. I, CNRS, PRUD, MAE, 28 p.
10. Kassou (Abderrahim), 2003, Cultures et milieux urbanistiques au Maroc, Rapport de recherche « Cultures et milieux urbanistique dans le Sud de la Méditerranée », Vol. II, CNRS, PRUD, MAE, 22 p.
11. Bulle (Sylvaine), 2003, L'architecture et l'urbanisme improbables. Architectes, urbanistes, bâtisseurs dans la Palestine contemporaine, rapport de recherche « Cultures et milieux urbanistiques dans le Sud de la Méditerranée », Vol. II, CNRS, PRUD, MAE, 38 p.

SUMMARY

Context

In order to deal with urban issues in developing countries, international organizations (the World Bank, UN agencies...) and national governments frequently define overall urban policies and special programs. Yet, they regularly end up with reproaches about the gap between intentions and results. In reality, they do not consider the people who are in charge of putting policies into practice: urban planning professionals. These persons are still considered as neutral implementers. At the same time, researchers rarely analyze the professionals in charge of urban interventions in developing countries (urban planners, urban designers, urban managers, etc.). When they examine such individuals, they generally focus on some major urban planners coming from North America and Europe, whom they use to analyze some historical aspects of the importation of urban patterns from North to South countries.

Purpose

The purpose of this research is to give an overview about local town planning professionals in eastern and southern Mediterranean countries. It is based on the assumption that urban planners and designers are more than neutral technicians: they have their own references, customs, history and cultural practices, which influence decisions and actions. Six countries have been investigated in depth: Algeria, Egypt, Lebanon, Morocco, Palestine and Turkey. Information on three additional countries (Jordan, Syria and Tunisia) widens the comparison.

Methodology

The research focuses on the professionals most commonly found working in urban planning: architects, engineers, surveyors and planners proper, as well as graduates in geography, sociology, economy and demography. They are approached as a group or a mass of people in order to identify their common specificities. Four aspects guided the investigation: teaching (programs, professors, degrees...), professional organizations (professional associations, unions...), places of work (public administration, municipalities, private design offices, consultancy firms...), and practices (production of plans, urban design, consultancy...).

Findings

The local planning professionals are composed of two categories:

- town planners who work in the field of urban planning exclusively;
- professionals who realize some urban studies according to demand and market evolution. The first category

represents relatively few people. The second category gathers on average ten to thirty thousand persons in each country (for instance, 18 000 architects and engineers in Lebanon, 26 000 in Algeria, 20 000 in Egypt).

These professionals are not well structured socially, despite their long history in three countries. Some of the related fields have long been established and organized. So in Turkey, Egypt and Lebanon, the engineers' associations have been founded during the 1940s and 1950s. However, the professional associations are focused on their specific field and on the social activities that accompany it. Neither those associations nor those for architects (when separate) dedicate particular attention to urban planning. Consequently, local town planners are dispersed between several professional organizations and different established professional fields. Whereas urban planners' associations were created in Turkey (1969) and Tunisia (1985), they have a limited influence on the social organization of professionals.

In these countries, teaching urban planning is still based on international references and European or American patterns. It has very limited ties to existing local urban problems. The logics behind academic decisions that led to a proliferation of degrees and diplomas in urban design and planning do not help this situation: there is now ten institutes of urban planning in Turkey, five in Egypt, four graduate degrees in Lebanon, three in Algeria and two in Morocco. The number of graduates from local programs specialized in urban planning is increasing rapidly at the same time their professional profiles continue to shy away from local needs and challenges.

Internationalization, privatization and decentralization are increasing the changes within local urban planning professionals. Local private engineering, design and consultancy offices are more and more recruiting specialists in town planning and creating their own department in it. They tend to consider urban planning as a strategic activity (not so profitable, but one that opens other opportunities), as illustrated by Dar El Handassa (classified among the ten biggest engineering offices in the world). In Algeria, the privatized large planning offices choose the same strategy of diversification. Consequently, these offices and agencies are more demanding in their recruitment, increasingly insisting on an educational background in planning, with pedagogical consequences for the teaching of town planning. It may finally be then that urban planning is finally coming into its own as a profession in the Arab and Turkish worlds.