HAL
open science

L'ingénierie indépendante comme médiateur

Éric Verdeil

▶ **To cite this version:**

Éric Verdeil. L'ingénierie indépendante comme médiateur. Les Cahiers de l'IAURIF, 2006, 144, pp.148-151. halshs-00010051

HAL Id: halshs-00010051

https://shs.hal.science/halshs-00010051v1

Submitted on 8 Apr 2006

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

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

Texte publié dans Les cahiers de l'IAURIF, n°144, mars 2006, pp.148-151.

L'ingénierie indépendante comme médiateur

Synthèse des débats

Eric Verdeil
Chercheur au CNRS, laboratoire Environnement Ville Société, à Lyon et enseignant à l'Instiut d'urbanisme de Lyon
Ancien responsable de l'Observatoire de la Reconstruction de Beyrouth au CERMOC (Beyrouth)

Cet article a été rédigé à partir d'une table ronde de débats à laquelle participaient : Eric Verdeil, enseignant-chercheur, CNRS Lyon, Anne-Cécile Souhaid, Ingénieur transport à l'APUR, et les experts IAURIF : Fouad Awada, Jean-Louis Pagès, Victor Said, Christian Thibault.

Au Liban, l'apport d'un bureau d'études étranger comme l'IAURIF va au delà du strict transfert de savoir faire. L'IAURIF, organisme extérieur aux contingences locales et n'ayant pas d'intérêt particulier dans le pays, est aussi utilisé comme médiateur voire parfois comme arbitre. Cette situation est-elle seulement propre aux interventions de bureaux d'études étrangers dans les pays en développement ? N'y a-t-il pas également une médiation technique possible, voire nécessaire, dans le contexte français ?

L'IAURIF médiateur au Liban

Dans le champ de la planification spatiale, la prestation technique ne se limite souvent pas à « l'expertise » technique mais va jusqu'à la « médiation » entre le donneur d'ordre et les autres parties concernées par l'objet de la prestation.

Dans l'expérience libanaise – et plus généralement l'expérience étrangère – de l'IAURIF, cette dimension est, selon différentes modalités, quasi systématiquement présente. L'Institut est en effet perçu, dans le contexte libanais comme dans les autres contextes internationaux, comme un bureau d'études extérieur aux contingences locales et n'ayant pas d'intérêt particulier dans le pays. Ce qui permet au donneur d'ordre « d'utiliser » l'IAURIF comme instrument de médiation avec les autres acteurs concernés par ses projets.

Cette neutralité est parfois même le premier critère du donneur d'ordre qui fait appel à l'IAURIF. Comme en 1992, lorsque la société de reconstruction du centre-ville de Beyrouth, SOLIDERE, fit appel à l'arbitrage de l'IAURIF dans un débat d'idées qui l'opposait à l'architecte en charge d'élaborer pour elle le plan d'aménagement du site[1].

[1] Le différend portait sur la densité des constructions pouvant être admise dans le centre-ville.

Ce fut également clairement le cas lorsque le Gouvernement libanais fit appel à l'IAURIF en 1997 pour piloter l'élaboration du programme régional de développement économique et social du Sud-Liban. L'idée était qu'un programme établi par l'IAURIF aurait davantage de crédibilité aux yeux des bailleurs de fonds qui seraient sollicités pour en financer la réalisation.

Dans l'expérience du Schéma d'aménagement du territoire libanais (SDATL, 2002 à 2004), de nombreux sujets conflictuels étaient traités, tels les droits à construire dans les espaces non couverts par des plans d'urbanisme, les sites pouvant accueillir des carrières, ou la répartition géographique des équipements. Le maître d'ouvrage, le CDR, a largement profité du statut « indépendant » de l'IAURIF pour pousser les idées développées sur ces sujets, en laissant constamment à l'IAURIF le soin de les exposer et de les défendre dans les multiples débats publics qui furent organisés.

La médiation, une fonction qui monte dans la pratique de l'urbanisme

La problématique de l'expert médiateur n'est pas propre, loin s'en faut, aux interventions d'un bureau d'études hors de « son » territoire. C'est une problématique d'actualité qui est en débat dans les milieux professionnels en France.

Dans ce débat, on distingue d'abord deux catégories d'experts : ceux travaillant directement pour le donneur d'ordre, comme les agents des collectivités locales, et ceux qui interviennent en prestataires de services. L'agent dispose d'une meilleure connaissance du contexte, des enjeux, des politiques ; il saura mieux orienter les travaux ; il dispose de la durée qui lui permet de suivre les projets sur le long terme. Le prestataire dispose généralement de compétences plus variées ; il a plus de hauteur et de vision ; et davantage d'indépendance par rapport aux acteurs ; il est extérieur aux enjeux de pouvoir. Les donneurs d'ordre perçoivent, à partir d'une telle distinction, les meilleurs partis qu'ils peuvent tirer de l'emploi de leurs propres agents ou de prestataires extérieurs (Gaudin 1990).

Une seconde distinction, fonctionnelle et non statutaire, est également explorée, entre les fonctions d'« Expert » et et de « Médiateur » qu'un urbaniste peut être conduit à remplir. Il y a, de toute évidence, une montée du profil de « l'urbaniste médiateur » par rapport à celui de « l'urbaniste expert ». Cette montée serait due au changement de contexte de la commande, la fin de « l'urbanisme scientifique » (l'urbaniste comme porteur de solutions scientifiquement prouvées) et le développement de l'urbanisme négocié et contractualisé (Verpraet 2005). Le donneur d'ordre veut employer l'urbaniste comme facilitateur de la négociation avec ses partenaires contractuels, ou comme facilitateur du débat public avec la population. En réalité, il n'y a pas de distinction stricte entre les deux fonctions, et l'expert est toujours nécessairement médiateur. Inversement, il n'existe pas de capacité de médiation sans une expertise dans le domaine.

La fonction de médiation exige un certain degré « d'indépendance » vis-à-vis du donneur d'ordre. Ce terme recouvre un certain degré d'extériorité qui permet, d'une part, d'exprimer des points de vue sans se soucier des enjeux locaux et, d'autre part, de bénéficier d'une meilleure crédibilité auprès des différents auditoires.

L'IAURIF au Liban, une certaine permanence, des partenariats et des projets stratégiques

Texte publié dans Les cahiers de l'IAURIF, n°144, mars 2006, pp.148-151.

Au Liban, la commande publique en études d'urbanisme est très limitée. Le milieu professionnel est constitué par quelques gros bureaux d'études d'ingénierie, et un nombre plus important de petits bureaux d'études relativement instables. Les gros bureaux ne réalisent des prestations dans le domaine de l'urbanisme que de manière subsidiaire ; les petits sont vulnérables et donc théoriquement davantage sensibles aux pressions.

L'IAURIF est présent au Liban depuis 1965[2]. Il s'est d'emblée, et en permanence, placé sur un créneau très particulier, celui des études à caractère stratégique. A côté des prestations rémunérées, il a en même temps développé une activité de coopération technique et de transfert de savoir-faire (avec la DGU, le CDR, le CNRS). Il a enfin noué des partenariats avec un grand nombre d'acteurs locaux, aussi bien dans les milieux professionnels (gros et petits bureaux d'études) que dans les administrations libanaises.

Le milieu local reconnaît l'IAURIF autour de ce « référentiel » (Souami 2002). La durée et l'importance de certaines de ses études lui ont donné une notoriété incontestable. L'IAURIF est perçu comme un bureau d'études français disposant d'une palette variée d'expertise de haut niveau, mais aussi d'une excellente connaissance du contexte et des enjeux locaux, et qui n'intervient que sur des projets de caractère stratégique à enjeu public. Paradoxalement, en l'absence d'agence urbaine, l'Institut assume en partie cette fonction grâce à sa mémoire du contexte urbain, son expertise et sa connaissance des acteurs.

C'est sans doute cette perception et la reconnaissance de ce rôle qui ont conduit les donneurs d'ordre libanais à faire jouer à l'IAURIF, dans les années récentes, le rôle de médiateur, lui confiant le soin d'animer des débats locaux comme le colloque sur l'urbanisme en 2000, alors que d'autres prestations de planification (transports urbains, ligne de démarcation), au début des années quatre-vingt-dix, relevaient plus classiquement de l'expertise. On peut revenir plus en détail sur les dimensions et les limites de cette médiation à partir de l'expérience du schéma directeur d'aménagement du territoire (2002-2004).

Expertise et médiation autour de l'élaboration du schéma directeur d'aménagement du territoire libanais

Une caractéristique essentielle de l'expérience de l'IAURIF au Liban est la présence de ce qu'on peut nommer des « professionnels sécants » (Gaudin, 2000) : des experts de l'IAURIF, mais que leur longue pratique du Liban, éventuellement par des séjours de longue durée à l'occasion d'autres fonctions, situe au croisement de la sphère de l'expertise étrangère et de la scène locale. La commande du SDATL, formellement passée en 2001, a en fait une longue histoire à laquelle ces professionnels sécants ne sont pas étrangers. Ce projet a fait l'objet de nombreuses discussions avec les responsables de l'administration libanaise et plus généralement, avec les professionnels impliqués dans l'urbanisme libanais. A cet égard, la mission relative à l'évaluation environnementale de la côte libanaise, en 1996-1997, puis le plan de reconstruction du sud Liban, en 1999, ont représenté des jalons. La nécessité de lancer une étude sur l'aménagement du territoire libanais était l'une des conclusions majeures du colloque organisé en 2000 à l'Ordre des ingénieurs, auquel ont pris part des experts IAURIF.

Cette longue préparation a permis d'identifier les compétences locales et de nouer les contacts avec les bureaux locaux qui ont été associés à l'IAURIF pour la réponse à l'appel d'offre du SDATL. La construction de cette équipe relève véritablement d'un travail de médiation au

[2] A l'occasion d'une mission relative à la mise en place d'une agence d'urbanisme du Grand Beyrouth, qui ne vit pas le jour. *L'Argus*, n°57, octobre 1965, p.14 et n°62, mars 1966, p.19.

sein du milieu des professionnels locaux aux intérêts communs, aux compétences certes complémentaires, mais aux cultures professionnelles et aux visions potentiellement contradictoires. Alors que Dar al-Handasah, le plus grand bureau d'études libanais, associé à la majeure partie des projets de la reconstruction, se caractérise par une logique de fonctionnement sectorielle typique de la planification des infrastructures, l'équipe regroupait aussi des économistes et des urbanistes connus pour leurs positions critiques vis-à-vis des politiques de reconstruction, à la fois sur le plan de leur pertinence et de leur efficacité économique et sociale ou sur celui de leurs impacts sur le patrimoine et l'environnement.

La médiation conduite par l'IAURIF concernant le SDATL a porté aussi sur la gestion des relations entre deux administrations directement impliquées dans le projet : le CDR, qui en était le commanditaire, et la Direction générale de l'urbanisme, à qui le gouvernement avait un moment envisager de confier la maîtrise d'ouvrage de cette étude. La tension ne portait pas uniquement sur les prérogatives de ces deux institutions, mais aussi sur la nature du produit. Alors que la demande de la DGU s'apparentait à un classique SDAU fournissant des orientations pour la planification locale, le CDR attendait également une réflexion sur la planification des investissements publics. Plus globalement, les différentes administrations étatiques ont été associées à la concertation sur le projet aux différentes phases de l'étude.

En dehors de la sphère administrative et professionnelle, ce rôle de médiateur a rencontré des limites qui tiennent largement au mode de fonctionnement de l'urbanisme au Liban. Si, en France, et dans les pays occidentaux, l'émergence d'un urbanisme de négociation et de contractualisation est liée à l'existence d'acteurs aux intérêts distincts et aux prérogatives au moins formellement bien identifiées, l'organisation institutionnelle, les références professionnelles et les fondements sociaux de l'urbanisme ne favorisent pas, dans le contexte libanais, de telles démarches.

Même si, en théorie, depuis les élections municipales de 1998, les municipalités ont refait leur apparition sur la scène de l'urbanisme, leur rôle est essentiellement réactif. Quasiment totalement dépourvues de moyens financiers et humains, placées sous la tutelle du ministère en charge des affaires rurales et municipales pour leur décision d'investissement, sans expérience dans le domaine de la gestion de l'environnement bâti, elles n'ont jusqu'à présent pratiquement ni force de proposition, ni capacité de négociation.

L'une des fonctions essentielles de la médiation dans le domaine de l'urbanisme tient à la capacité à assurer le portage à long terme des projets, dans des contextes politiques ou économiques éminemment changeants. Or, telle est la situation du Liban depuis l'achèvement de la mission du SDATL. Présenté au Président R. Hariri au moment où celui-ci quittait ses fonctions en septembre 2004, le SDATL a été intégré à la plate-forme de gouvernement de son successeur Karamé. Dans le contexte agité qui a suivi la rapide démission de ce dernier, l'IAURIF demeure impliqué dans le projet de SDATL à travers une campagne d'informations et de réunions publiques auprès des institutions locales, de la société civile, en particulier des ONG. Ce travail de communication, financé par l'Union européenne, s'inscrit dans la continuité de ce qui avait été entamé, notamment auprès des organisations professionnelles et des milieux universitaires, en 2003-2004.

Etant donné la faiblesse des institutions locales et le contexte politique actuel du pays, une autre méthode était sans doute difficilement envisageable. La démarche de l'IAURIF demeure inscrite, dans le cas d'espèce, dans une logique *top-down.* Cette vision est largement partagée, et de nombreux experts, y compris les plus respectés sur la scène locale de l'urbanisme, ont

exprimé leur soutien au travail effectué et à la démarche suivie. Toutefois, certaines voix émanant notamment de la scène universitaire ou associative (Harb 2004) se sont aussi élevées, regrettant l'absence de prise en compte de l'avis de la population dans l'élaboration, voire contestant la posture d'expert représentant de l'intérêt général adopté par l'équipe des consultants. C'est donc ici la nature et le degré de la médiation dans le secteur de l'aménagement qui sont en question.

Références

Gaudin Jean-Pierre, 1990, « Les tourments du démiurge. Cultures professionnelles et savoirs urbanistiques. Perspectives d'un champ de recherches », in Gaudin Jean-Pierre (dir.), *Villes réfléchies, histoire et actualité des cultures professionnelles dans l'urbanisme, in Dossiers des Séminaires Techniques, Territoires et Sociétés*, n°11/12, pp.7-16.

Gaudin Jean-Pierre, 2000, « Métiers de la ville: la question de la professionnalisation », *Les annales de la recherche urbaine*, n°88,pp.145-148.

Harb Mona (ed.), *Conference City Debates, The Lebanese National Master Plan, City Debates 2003 Proceedings*, Beirut, American University of Beirut, 2004, 98 p.

Souami Taoufik, 2001, *Les urbanistes locaux dans le miroir des interventions étrangères*, CERMOC, Beyrouth- LTMU, Institut français d'urbanisme-Champs s/Marne, 65 p.

Verpraet Gilles, 2005, *Les professionnels de l'urbanisme*, Paris, Anthropos-Economica, 226 p.