HAL
open science

Marchés, lieux d'exercice et profils professionnels de l'urbanisme

Éric Verdeil

To cite this version:

Éric Verdeil. Marchés, lieux d'exercice et profils professionnels de l'urbanisme. Institut français du Proche-Orient - Laboratoire Théories des mutations urbaines. Concevoir et gérer les villes. Milieux d'urbanistes du sud de la Méditerranée, Chapitre 4, Anthropos-Economica, pp.149-196, 2006, Villes. halshs-00094054

HAL Id: halshs-00094054

https://shs.hal.science/halshs-00094054v1

Submitted on 16 Nov 2008

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.

Chapitre 4 : Marchés, lieux d'exercice et profils professionnels de l'urbanisme

Eric Verdeil

L'enquête sur les professionnels de l'aménagement dans les pays du sud et de l'est de la Méditerranée, et l'examen de l'hypothèse d'une dynamique de professionnalisation de ces milieux, passent par l'observation des conditions concrètes d'exercice professionnel. Quels marchés ou du moins quelles tâches et activités peut-on identifier ? Quels sont les lieux d'exercice et quels sont les statuts des professionnels en charge de ces tâches ? Enfin, existe-t-il des profils professionnels spécifiques intervenant de manière privilégiée sur ces marchés ?

Ces questions prennent sens par référence à l'une des problématiques initiales de la recherche sur l'autonomisation institutionnelle, économique et professionnelle des milieux de l'aménagement urbain. Prenant acte du grand nombre de métiers et de profils professionnels mobilisés pour répondre à la commande d'urbanisme en France, les historiens et sociologues de l'urbanisme ont proposé plusieurs notions opératoires pour l'étude de ces milieux.

La première idée est que leur formation résulte de la juxtaposition et des formes de coopération de divers segments de compétences et de statuts mobilisés pour l'accès aux ressources, donc ici le marché et la commande. Autrement dit, il faut chercher quelles solidarités, quelles concurrences et quelles hiérarchies se dessinent entre filières professionnelles et entre métiers définis par un diplôme, une tâche précise et un statut spécifique (Verpraet 1987 a ; Claude 1999).

Un second élément à prendre en compte tient dans la variation historique des politiques urbaines qui conduit à une évolution des coalitions professionnelles, ou plus exactement, car les configurations ont leur inertie, à leur superposition et leur articulation (Verpreat 1987 a). L'orientation professionnelle des urbanistes peut varier dans ce contexte entre deux polarités, celle de l'expertise et celle de la médiation (Verpreat 1987 b).

Nous pensons que la mobilisation de cet appareil conceptuel permet d'éclairer au moins en partie la situation de l'urbanisme et de l'aménagement urbain dans les pays que nous étudions. Il faut néanmoins souligner qu'il a été élaboré pour rendre compte de la situation spécifique de la France, en se basant sur l'exemple des USA (Verpraet 1989). Le contexte français marqué par l'apparition de nouvelles manières de faire de l'urbanisme, en particulier par la montée de la gestion urbaine et de la contractualisation, pouvait bénéficier de l'éclairage sur les pratiques de l'urbanisme aux Etats-Unis, où l'urbaniste s'inscrit largement dans une posture de médiation.

Il n'y aurait guère de sens à postuler une analogie entre les situations des pays du sud et de l'est de la Méditerranée étudiés et ce contexte français. Dans ces pays, les politiques urbaines recouvrent généralement une gamme d'interventions bien plus réduite que celle qu'on trouve en France. De surcroît, le rôle omniprésent de l'Etat dans ces pays et la faiblesse des institutions locales dans la majeure partie des cas différencie aussi radicalement les modalités d'élaboration de ces politiques. Enfin, la moins forte différenciation des filières professionnelles mobilisées dans l'urbanisme est encore un facteur de spécificité : la profession d'ingénieur, dont s'extrait progressivement celle d'architecte, est bien plus hégémonique dans l'urbanisme de ces pays qu'en France, où architectes et ingénieurs ont à collaborer avec d'autres disciplines, comme les géomètres et surtout les diplômés des sciences humaines et sociales.

La justification de l'emploi de ces notions et de la prise en considération des repères qu'offre l'histoire de l'urbanisme en France, tient à une similarité de contexte. Les politiques urbaines

des pays du sud de la Méditerranée connaissent, depuis une vingtaine d'années, une inflexion certaine qui entraîne des reconfigurations sur la scène professionnelle, allant de reclassements de différents groupes à l'émergence de nouveaux segments professionnels, en passant par une nouvelle division du travail entre administrations et bureaux d'études privés ou professionnels opérant en libéral.

Pour examiner ces hypothèses, la première étape consiste à brosser à grands traits l'encadrement institutionnel de la commande, autrement dit de préciser les politiques publiques – objectifs et moyens institutionnels – qui la définissent. Dans notre zone d'étude, l'urbanisme apparaît historiquement comme une forme des politiques publiques mises au service du développement et la construction nationale, ce qui s'est traduit par un investissement de l'Etat et des collectivités locales dans des créations administratives et institutionnelles consacrées à la définition et à la mise en œuvre de ces politiques. Toutefois, l'apparition aux côtés de l'Etat de nouveaux acteurs institutionnels ou du secteur privé, en particulier à partir du tournant libéral amorcé lors des années quatre-vingt, complexifie quelque peu les enjeux : la modification des politiques publiques redéfinit le contenu de la commande, qui n'est plus du seul ressort de l'Etat et d'un (problématique) intérêt national ou général mais doit intégrer, de façon officielle (quoique en tenant compte des rapports de force locaux), les intérêts des autres protagonistes.

L'explicitation de la commande publique et de ses variations permet de définir les lieux de la pratique professionnelle qui représentent une forme de marché de l'emploi pour les milieux de l'urbanisme. Le contenu de la commande pèse aussi sur la définition des profils mobilisés et leur agencement au sein de « coalitions professionnelles ». Nous proposons de garder cette notion quand bien même les dites coalitions se révèleraient moins complexes que celles observées ailleurs. L'enjeu est ici de préciser comment les dispositifs de l'urbanisme institutionnalisent une division du travail entre différentes instances au sein de l'administration et en dehors d'elle. Cela implique d'étudier les formes de collaboration entre les structures publiques et privées.

La première partie de cette présentation s'attache à retracer le contenu et les grandes étapes de la commande publique et identifie les types d'activités professionnelles auxquelles participent les urbanistes et les tâches qu'ils doivent remplir. La seconde partie traite de la division du travail dans le secteur de l'urbanisme en identifiant les lieux de pratique et leur fonction. Elle prend en considération la répartition des rôles entre secteurs public et privé. La troisième partie, plus courte, identifie les compétences professionnelles mobilisées dans ces différentes structures et analyse leurs transformations et les reclassements qui s'en suivent. La conclusion revient sur la signification de ces évolutions.

Les sources mobilisées pour ce chapitre sont essentiellement les informations réunies dans le cadre des différentes enquêtes pays de notre projet de recherche. On y a ajouté divers compléments, notamment au sujet de la Tunisie (basée sur le dépouillement de l'annuaire de l'association des urbanistes tunisiens et un entretien avec le président de cet organisme). La bibliographie existante a été mobilisée pour compléter nos informations sur les étapes de l'évolution des politiques urbaines dans les pays considérés.

La commande publique et ses variations

Le cadre politique général dans lequel s'inscrit la commande publique en urbanisme a certes varié d'un pays à l'autre, mais plusieurs traits similaires se dégagent. Le premier caractère tient à l'affirmation nationaliste, dans un contexte qui est celui de l'Indépendance récemment acquise par les pays arabes. La mise en place des régimes nouvellement indépendants, l'arrivée au pouvoir de régimes nationalistes, comme en Egypte, et la rhétorique nationaliste liée à la construction nationale turque représentent un premier élément commun. Les

politiques d'aménagement du territoire en portent la marque, avec le souci de rendre partout sensible l'action étatique, à travers notamment la notion de développement. L'aménagement des capitales est également un chantier prioritaire de ces nouveaux régimes, dans un contexte où ces villes connaissent une très forte croissance démographique qui multiplie les problèmes.
Le corollaire de cette affirmation nationaliste est l'étatisation, inégalement poussée mais réelle, à partir au moins du tournant des années soixante et jusqu'au milieu des années soixante-dix ou aux années quatre-vingt. La voie socialiste suivie par l'Algérie indépendante, l'Egypte ou la Syrie représente toutefois une étatisation plus poussée que l'autoritarisme centralisé de la Turquie des années soixante, de la Tunisie ou du Maroc. Pour être le pays le plus libéral de l'ensemble, le Liban ne se distingue pas moins par la mise en œuvre de réformes centralisatrices affirmant le rôle de l'Etat dans l'économie dans les années 1958-1964, dont les institutions perdurent même si, rapidement, la pratique redevient plus flexible avant que la guerre ne change totalement les choses. C'est donc essentiellement l'Etat qui accapare les responsabilités dans le domaine de l'urbanisme durant toute cette période : il crée pour cela les institutions *ad hoc*, s'affirme comme le principal, sinon l'unique, maître d'ouvrage, et détermine les cadres et la nature de la commande.
La Palestine demeure alors en marge puisqu'il n'existe pas d'Etat palestinien avant les premières initiatives de structuration d'une administration à la suite de l'accord d'Oslo en 1993. A cette date, le processus de la construction nationale palestinienne présente certaines analogies avec le Liban en reconstruction.
A partir du tournant des années quatre-vingt, ces pays choisissent progressivement dans une nouvelle orientation économique et politique qui retentit sur la nature de la commande publique. Le retrait de l'Etat comme opérateur est réel et les cadres juridiques se modifient pour faire place, formellement, à l'émergence de nouveaux acteurs, organismes internationaux d'un côté et collectivités locales ou représentants divers de la société civile, ainsi qu'à de nouveaux acteurs privés, de l'autre, Toutefois, la place de l'Etat reste dans l'ensemble considérable (Signoles et alii, 1999).

Les grandes orientations de la commande publique dans la période de construction de l'Etat

La commande publique en urbanisme durant cette période oscille entre deux pôles : le premier est celui des impératifs de la construction nationale, tant à l'échelle des pays qu'à celui de leur capitale. Le second est celui de la course à l'urbanisation, qui oblige l'Etat à équiper et à aménager les villes.

La construction nationale et l'aménagement du territoire

La construction nationale a fortement orienté les politiques d'aménagement spatial conduites par les Etats. Deux types de commande publique en résultent : l'aménagement du territoire et l'aménagement des capitales. Or, dans le contexte de la structuration internationale de l'urbanisme des années cinquante-soixante-dix, ces politiques correspondent peu ou prou à deux échelles d'application de cette même discipline.
Les politiques nationales de développement économique se traduisent, selon des calendriers spécifiques à la plupart des pays, par une réflexion sur l'aménagement du territoire, via des investissements économiques et via l'équipement et la promotion administrative des villes moyennes.
La Tunisie montre précocement son souci d'aménagement du territoire. Dès 1970, le ministère de l'Economie nationale lance une étude « Villes et développement », rendue publique en 1973. En Algérie, la politique d'industrialisation lourde s'attache d'abord aux centres côtiers, puis est réorientée vers les agglomérations de l'intérieur à partir des années soixante-dix, en application de plans successifs d'aménagement du territoire définis par la

Caisse algérienne de développement et d'aménagement du territoire (CADAT). C'est un exemple d'une politique de développement attentive à la régionalisation des investissements.
L'objectif de rééquilibrage des économies nationales se traduit dans des politiques de développement régional dont l'aménagement de la vallée de l'Euphrate en Syrie est représentatif. Les régions périphériques y reçoivent également divers investissements industriels. Par ailleurs, le régime baassiste équipe systématiquement les petites villes, leur octroie des promotions administratives qui leur permettent de prétendre à des investissements publics définis selon une grille d'équipement (Balanche 2000 : 140-172).
Ces politiques de développement régional ne sont pas l'apanage des pays socialistes, où elles sont extrêmement poussées. Les pays plus libéraux ne sont pas en reste et tentent également d'agir sur les réseaux urbains et l'équilibre régional. Dès 1958-59, la politique de réformes du président Fouad Chehab au Liban illustre le souci d'une politique de développement équilibré. Un décret instituant un schéma de polarisation, définissant pour chaque échelon de la hiérarchie urbaine les équipements et les investissements publics requis, est promulgué en 1964 (Verdeil 2002).

La commande publique en aménagement et urbanisme s'attache également prioritairement à l'aménagement des capitales ou des grandes métropoles économiques. Elle s'inscrit dans la continuité des interventions de l'époque coloniale, mais en utilisant des outils nouveaux.
Des schémas directeurs métropolitains sont successivement produits pour la plupart des capitales des pays concernés. Dès 1963, Ecochard présente un plan pour Beyrouth et ses banlieues. En 1968, le même urbaniste établit également un schéma directeur pour Damas. En Turquie, le gouvernement lance des études pour Ankara, Istanbul et Izmir en 1966. Celui d'Istanbul est présenté en 1967. En 1970, le Caire est doté de son Master Plan, Alger à son schéma directeur en 1975, en 1977, c'est au tour de Tunis, avant Casablanca en 1985 (Chaline 1989, 1996 : 68-69).
Ces grands schémas, représentatifs de la première génération des plans d'urbanisme, présentent plusieurs caractéristiques communes. Ils sont typiques d'un « urbanisme de première génération », urbanisme de planche à dessin, très attentifs à la macro-forme, avec des préoccupations d'équilibre spatial et fonctionnel entre centre et périphérie. L'accent porte essentiellement sur les infrastructures routières et les grands équipements, conçus dans les faits dans une perspective sectorielle. Soucieux d'éviter une croissance trop forte de l'agglomération centrale, ils sont pourtant souvent mal articulés aux politiques nationales d'aménagement du territoire et n'ont aucun moyen de maîtrise de ces paramètres.
Un élément de différenciation est la création ou non, d'organismes *ad hoc* pour leur étude et, théoriquement, leur mise en œuvre. En Turquie, des bureaux du plan directeur dépendant du ministère de la Construction sont créés dans chacune des métropoles. Le COMEDOR, créé à Alger en 1965, et le district de Tunis, créé en 1973, en sont deux illustrations aux destinées divergentes : le premier sera critiqué et dissous en 1979, tandis que le district de Tunis poursuit ses études et assure le suivi de l'aménagement, même s'il n'est pas officiellement responsable de la mise en œuvre. Il a été remplacé en 1995 par l'Agence urbaine de Tunis, qui n'a plus qu'un rôle d'appui aux municipalités. A l'inverse, à Beyrouth ou Damas, de même qu'au Caire, ce sont les administrations classiques qui sont restées en charge de la gestion de ces plans.
Le suivi de ces plans a généralement été effectué par des institutions diversifiées et souvent mal coordonnées. Les grandes infrastructures de transport et les investissements industriels ont été privilégiés au détriment des centres. Malgré la diversité des degrés de réalisation ou de respect de ces plans, ils demeurent des références très importantes pour les milieux professionnels de ces pays.

Faire face à l'urbanisation

La croissance urbaine très rapide de tous les pays de la région a obligé les Etats, dès la fin des années cinquante, à faire face à l'urbanisation aux différents échelons de la hiérarchie urbaine, à travers la commande de plans d'urbanisme locaux et à travers une politique de construction et d'équipements, plus ou moins articulée à cette planification.
Entre le début des années soixante et le milieu des années soixante-dix est progressivement défini le cadre juridique de référence de la planification tandis que l'établissement des documents de planification est entrepris systématiquement. Ils sont de deux types. Tous les pays ne prévoient pas de plans directeurs. En revanche, on trouve partout des plans locaux d'urbanisme ou plans d'occupation des sols, qui consistent en un zonage et prévoient divers équipements, infrastructures et routes.
En Turquie, cette vague de planification est lancée en 1958 sur l'initiative du ministère de la Construction. Au Liban, la direction de l'urbanisme mise en place entre 1962 et 1964 fait établir une centaine de plans entre 1964 et 1972. En Tunisie, une première vague de plans d'urbanisme pour les principales villes de province est confiée à des bureaux d'études italiens durant les années soixante (cf. Chaline, 1996 : 137). En Algérie, c'est à partir de 1976 qu'un nombre de plans est commandité.
La commande urbanistique se diversifie : aux plans d'occupation des sols s'ajoutent presque partout la planification de quartiers d'extension et dans certains cas, de villes nouvelles. En Egypte, des quartiers de logements sociaux sont construits par l'Etat à Alexandrie et au Caire (Shoubra, Imbaba, Hélouan). Puis, des sociétés concessionnaires ou nationales réalisent des programmes pour classes moyennes, comme à Madinat Nasr, Maadi ou à Heliopolis. Surtout, à partir du plan de 1973, le programme des villes nouvelles dans le désert est lancé. La construction de *Dix de Ramadan* commence en 1976, sur 33000 ha. Ce programme de villes nouvelles concerne aussi les villes de province (New Assiut, New Minya, etc.). En Turquie, un projet de ville nouvelle près de l'aéroport d'Istanbul est lancé en 1958 : il s'agit d'une sorte de grand ensemble destiné aux catégories plutôt aisées. Au Maroc, le programme de la cité Hay Hassani, entre 1956 et 65, illustre le souci de l'Etat de construire des logements, avant que progressivement, il ne se dégage de ce secteur. Le dispositif des ZHUN, à partir de 1974 en Algérie est représentatif d'un urbanisme d'urgence, fonctionnaliste et de masse, où la production rapide et massive de logements s'effectue au détriment des équipements d'accompagnement. Au cours des années 1970, un projet de ville nouvelle est étudié pour établir une capitale de l'Algérie à l'intérieur du pays et ainsi contrebalancer le déséquilibre régional et surtout la focalisation sur Alger. Au Liban, les programmes de logements sociaux ou de quartiers d'extension sont en revanche demeurés très limités.
Une dernière facette de l'urbanisme opérationnel local est la production de plans d'aménagement pour les zones d'activités, notamment industrielles, traduisant localement l'impact des politiques d'aménagement du territoire.

Les renouvellements de la commande

Le tournant libéral qui intervient dans les différents Etats vers le début des années quatre-vingt est expliqué, entre autres raisons, par les dérives financières des programmes de développement engagés. Les Etats sont progressivement contraints de revoir leurs priorités d'investissement, ce qui se confirme notamment dans les domaines de l'urbanisme, de l'équipement et du logement. D'une manière générale, les politiques s'orientent alors progressivement vers une libéralisation de l'offre foncière en vue d'inciter l'intervention d'investisseurs privés. La privatisation des services urbains apparaît, plus tardivement, comme l'une des voies privilégiées de cette évolution (eau, transport, etc.).

A cette transformation des priorités financières s'ajoutent les effets d'une nouvelle donne institutionnelle. L'intervention croissante des organisations internationales telles que la Banque Mondiale a pour contrepartie l'exigence réformes institutionnelles, impliquant notamment une décentralisation des systèmes de décisions (Signoles et alii, 1999).
Dans ce contexte, la commande urbanistique est significativement altérée. Si l'Etat reste un maître d'ouvrage incontournable voire unique pour de nombreux projets concernant la planification et la fixation des règles, des coopérations s'établissent avec ces nouveaux acteurs institutionnels ou avec des investisseurs privés. La production publique de la ville, qui était la référence doctrinale jusqu'aux années soixante-dix, est contestée en théorie et battue en brèche sur le terrain, à la fois par en haut et par en bas : par la production de nouveaux fragments globalisés où sont investis des capitaux privés, parfois étrangers ; et par le débordement des normes de l'urbanisme, dans les quartiers non-réglementaires où s'imposent les pratiques populaires, allant de l'autoconstruction à la promotion immobilière informelle. L'émergence des thématiques du patrimoine contribue aussi à la définition de nouvelles pratiques et à un retour de l'action urbanistique dans les villes constituées et/ou traditionnelles. La thématique du projet urbain permet le regroupement, non sans artifice, de ces nouvelles pratiques.

Les quartiers non-réglementaires

Le mode de fabrication majoritaire des villes dans les pays étudiés peut se résumer par la formule de « l'urbanisation sans urbaniste ». Plus particulièrement, le développement des quartiers d'urbanisation non réglementaire est aujourd'hui le mode de production majoritaire dans les villes de la région. Face à cette situation, les politiques urbaines ont varié et tenté un grand nombre d'approches.
A partir du milieu des années soixante-dix, prenant acte de l'impossibilité de porter le fardeau du logement, les Etats ont tenté de mettre en place des politiques de trames assainies. Un large volet des politiques urbaines a consisté dans la production d'une offre foncière par des agences publiques. Ainsi, au Maroc, dès 1973 une politique de trames assainies se substitue à la production de logements publics. C'est la fonction d'abord des établissements publics régionaux, créés en 1974, puis de l'Agence nationale de lutte contre l'habitat insalubre (ANHI), créée en 1984, qui intervient dans la résorption des bidonvilles, la restructuration des quartiers d'habitat sous-équipés et non réglementaires, la rénovation ou la réhabilitation des tissus anciens. La société nationale d'équipement et de construction a été créée en 1987 et est responsable du programme des zones d'urbanisation nouvelle (ZUN), qui doit résorber les tissus d'habitat non réglementaire et produire des terrains équipés pour être valorisés par des particuliers ou des promoteurs privés ou publics.
Progressivement, les politiques urbaines ont, dans une large mesure, abandonné les déguerpissements et les destructions des quartiers irréguliers au profit de la régularisation juridique des quartiers, de l'amélioration des logements et de leur équipement en infrastructures et services sociaux, serait-ce a minima. Les programmes de restructuration urbaine sont ainsi devenus, dans les différents pays, une composante essentielle de la commande urbanistique. La Tunisie fait montre dans ce domaine à la fois de précocité et d'originalité. Elle a lancé dès 1978, d'abord en collaboration avec la Banque mondiale, puis seule, un vaste programme de réhabilitation et de restructuration dont le principal opérateur est l'Agence de réhabilitation et de rénovation urbaine créée en 1981. Cette orientation est privilégiée par le gouvernement tunisien, qui pratique par ailleurs une politique d'offre foncière par le biais de ces agences foncières créées en 1973. De plus, à partir de 1985, le 4ème Plan de développement urbain intègre également vers un volet visant au développement de trames assainies (Chabbi 1999). En Turquie, la régularisation périodique des *gecekondus* est souvent menée sur l'initiative des municipalités en liaison avec les administrations étatiques.

En Algérie, depuis 1991, l'agence nationale pour l'amélioration et le développement du logement (ANAL) intervient dans des restructurations de quartiers qui concernent 11 communes et environ 55000 habitants. Au Liban, dans le contexte de sortie de guerre, l'opération Elyssar vise à restructurer des quartiers de la banlieue sud de l'agglomération. Cette opération témoigne en revanche du fait que le tournant vers des politiques de régularisation « sur place » n'est pas partout identique (Clerc 2002).
Quelle est, au total, l'ampleur du changement et dans quelle mesure contribue-t-il à une rédéfinition des pratiques des professionnels de l'aménagement urbain ? La réponse ne peut qu'être nuancée selon les différents pays. La Tunisie et la Maroc, où ces procédures sont peut-être rendues plus visibles par la présence des organisations internationales, se distinguent de l'Egypte, de la Syrie et plus encore du Liban.

Le patrimoine

L'émergence de la question du patrimoine dans la commande urbanistique est un autre des renouvellements de la période récente. Elle signale le retour des politiques dans des espaces longtemps délaissés des centres-villes historiques. Ce mouvement s'inscrit dans le contexte d'une transformation des mentalités et des cultures professionnelles de l'urbanisme local et dans celui de l'intervention accrue des organismes internationaux, fréquents bailleurs de ces projets.
La politique de conservation menée dans la médina de Tunis, à partir de la fondation de l'Association de sauvegarde de la médina (ASM) en 1967, s'impose comme une référence à l'échelle tunisienne et à celle du monde arabe. Témoignage d'une mobilisation locale, notamment animée par des professionnels, qui a progressivement débouché sur un changement de conception urbanistique, à partir du début des années quatre-vingt, l'histoire de l'ASM illustre l'émergence d'une génération de professionnels locaux s'imposant progressivement dans la conduite d'une politique urbaine. La Tunisie dispose ainsi d'un corpus législatif lié à la sauvegarde des plus importants dans les pays étudiés ici (code du patrimoine de 1994). Mais le passage à l'opérationnel n'a pu s'y effectuer que grâce à l'aide de financements internationaux de la Banque mondiale à partir de 1981.
Le passage de la commande urbanistique à la question du patrimoine a progressivement touché les autres pays de la région, mais elle a rarement correspondu à la configuration tunisoise d'une mobilisation locale. C'est très souvent l'Etat qui est intervenu comme acteur majeur du classement, et qui a su obtenir l'engagement des organisations internationales. Ainsi, le classement de la médina de Fès en 1975 a permis de mobiliser les financements de l'UNESCO, du PNUD et de la Banque mondiale (Boumaza 1999). D'une certaine manière, le cas alépin se rapproche de celui de Tunis. Dès la fin des années soixante-dix, une mobilisation locale, où les professionnels locaux tenaient un rôle important, déboucha sur un classement par l'UNESCO (David, 1990). A partir de 1992, c'est grâce à la coopération allemande qu'une série d'interventions visant à la fois une amélioration de l'habitat et un développement économique faisant sa part au tourisme, a été mise en place[1].
Les cas libanais et palestiniens illustrent des modalités différentes de l'émergence de la question patrimoniale dans la commande urbanistique. En Palestine, la définition de plusieurs opérations de réhabilitation des villes historiques à Bethlehem à partir de 1996, à Hébron, à Naplouse ainsi qu'à Ramallah à partir de 1997, repose sur la valorisation, à forte signification politique, d'un patrimoine « palestinien ». Elle ne peut s'effectuer, toutefois, qu'avec le soutien technique et financier des organisations internationales. Ainsi à Bethlehem,

[1] www.aleppo-gtz.org (consulté le 27/5/2005) et communication de Omar Hallaj, The Rehabilitation of the Old City of Aleppo, 30 juin 2001, séminaire au CERMOC.

interviennent l'UNESCO, la communauté européenne et les pays membres qui participent à un comité de pilotage international.
Au Liban, la définition en 2002, sous l'égide de la Banque mondiale, d'un programme « Cultural Heritage » pour cinq villes moyennes (Saïda, Tripoli, Baalbek, Tyr, Byblos-Jbeil), correspond à un moment de transition dans les politiques urbaines, après des années de reconstruction où la commande urbanistique s'était concentrée à Beyrouth, dans la capitale. L'initiative de ce programme revient largement à la Banque mondiale. Il permet, localement, de donner un cadre à des initiatives très diverses qui jouent parfois sur les contradictions potentielles d'un programme visant le développement touristique davantage que la sauvegarde (ainsi à Saïda).
En Turquie, la commande urbanistique dans les tissus historiques est totalement embryonnaire, faute d'un cadre législatif et d'une mobilisation des acteurs locaux et étatiques. Le cas du quartier de Fener et Balat à Istanbul, malgré l'engagement de l'Union européenne qui voulu en faire une opération pilote, illustre les impasses de la politique du patrimoine : la commande ne peut seulement résulter de l'implication des acteurs internationaux (Huybrechts, 2001 : 20).

Les fragments globalisés

La transformation des pratiques et de la commande urbanistique concerne aussi la production de nouveaux espaces « globalisés », qu'il s'agisse de la profonde rénovation de quartiers centraux, de la reconversion de « waterfronts » ou encore de nouvelles extensions périphériques, comme les « gated communities » et autres quartiers de prestige destinés aux classes aisées. On peut ainsi citer la reconstruction du centre-ville de Beyrouth au Liban, les remblais du Metn dans cette même ville, l'opération du front de mer et l'avenue royale de Casablanca, les Berges du Lac à Tunis ou encore les *gated communities* du désert au Caire ou des périphéries d'Istanbul (Carrière 2003). Pour être très minoritaires du point de vue du nombre d'habitants concernés, ces nouvelles productions urbanistiques n'en sont pas moins spectaculaires et témoignent de plusieurs évolutions. Elles sont conçues par leurs promoteurs publics et privés comme une modalité de participation à la mondialisation de l'économie, devant permettre d'attirer des investissements, dans un contexte de concurrence entre les villes de la Méditerranée. Sur le plan du système d'acteurs, elles se caractérisent par une très forte ouverture aux acteurs privés, au point même de brouiller la distinction entre acteurs publics et privés. De fait, ces projets participent d'une dérégulation plus large de la production urbaine et du processus de privatisation, qui est une tendance internationale. Le cas de Solidere au Liban, une société totalement privée chargée de l'aménagement du centre-ville, constitue une illustration extrême de cette tendance (Verdeil 2002, Schmid 2002).
Cet urbanisme de projets, par fragments qui sont autant de tentatives de participer à la mondialisation économique, renoue avec une pratique classique de l'urbanisme : la composition urbaine. Leur mise en œuvre suppose l'application de mécanismes opérationnels, de l'aménagement physique à la promotion immobilière, qui exigent une grande cohérence d'exécution ainsi qu'une flexibilité des programmes afin de s'adapter aux variations de la conjoncture. La production d'images urbaines, finalité essentielle de ces projets, implique dans la plupart des cas le recours à des structures opérationnelles autonomes, relevant au moins en partie du secteur privé, adoptant des démarches commerciales et des objectifs sociaux en décalage avec les modes de faire et les ambitions qui animaient les administrations de l'urbanisme de la période post-indépendance.
Dans ces structures, l'urbanisme est pratiqué en étroite concertation entre le maître d'ouvrage commanditaire du projet et le maître d'ouvrage délégué, en particulier pour s'assurer de l'adéquation entre les objectifs commerciaux et financiers de l'entreprise et le plan proposé. Dans la mise en oeuvre, il est attendu de l'équipe d'urbanisme qu'elle adapte aux évolutions

économiques les différentes étapes du projet, quitte à revenir sur certaines des options initiales, comme l'a montré la transformation du schéma directeur de Solidere face à diverses difficultés au Liban. En un sens, on retrouve ici les mécanismes de flexibilité et de réflexivité théorisés par les observateurs de la scène urbanistique internationale. Dans ce schéma, l'identité de l'urbaniste est diluée entre différentes positions qui dictent des métiers différents: l'architecte/dessinateur et son équipe, en position de consultants, font face à une cellule interne qui gère la mise en place des différentes phases du projet, en décidant du calendrier et en adaptant les modalités d'exécution, en sous-traitant à divers consultants ces travaux variés. La place des institutions publiques dans ce schéma n'est souvent plus celle de maître d'ouvrage, mais seulement de contrôleur de légalité.

Persistance de l'urbanisme ordinaire

Les renouvellements de la commande urbanistique et les nouveaux chantiers et pratiques modifient-ils substantiellement la commande publique ? Faute d'éléments quantifiés, il est difficile d'apporter une réponse claire à cette question. Toutefois, il ressort de l'analyse des milieux professionnels des pays considérés qu'il ne faut pas surestimer ces transformations récentes de la pratique urbanistique. Du point de vue du volume de la commande, les nouveaux chantiers ne se substituent pas aux formes traditionnelles de la commande publique, notamment celles d'ordre réglementaire. L'Etat demeure un grand producteur de règles d'urbanisme, à l'échelle nationale comme à l'échelle locale. Cela suppose une commande régulière de documents de planification destinés à mettre à jour ou à renouveler le contenu des documents précédents.

Le cas de la Palestine est extrême, puisque la mise en place de l'Autorité palestinienne s'est accompagnée d'une production de plans d'aménagement à plusieurs échelles. Ainsi, à l'échelle régionale, l'autorité palestinienne a mis en place des schémas de développement des deux sous-régions en Cisjordanie et à Gaza, ainsi qu'un plan directeur pour l'environnement. A l'échelle locale, en collaboration avec les municipalités, des schémas de développement des agglomérations de Ramallah, el Bireh, Gaza, Bethlehem et Naplouse, avec leurs règlements d'occupation du sol, ont été établis entre 1999 et 2000. En outre, l'administration palestinienne a mis en place un système d'information géographique sur l'occupation du sol et a entrepris le recollement des plans cadastraux et l'information des données foncières, par l'intermédiaire du MOPIC, ministère chargé de la coopération internationale.

A la sortie de la guerre libanaise, une fois passée la gestion des principales urgences, la direction générale de l'urbanisme a relancé une vague de planification à l'échelle locale, sous la forme de plans d'urbanisme et de règles de construction. Depuis 1996, plus de soixante-quinze plans ont ainsi été étudiés, à titre de révisions ou de nouveaux documents.

En Tunisie, en Algérie et précédemment en Turquie, ce sont les refontes réglementaires et la définition de nouveaux documents de planification qui ont relancé la production de ce type de d'études. En Tunisie, la refonte en 1994 du Code de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme a conduit à l'élaboration de schémas directeurs d'aménagement (SDA) dans les grandes agglomérations urbaines et les zones sensibles. S'ajoute au SDA le Plan d'aménagement et d'urbanisme, document normatif fixant les règles d'urbanisme au niveau communal. Dans ce pays, la commande urbanistique se complexifie aussi par l'établissement d'études d'impact environnementale en amont des projets d'aménagement, par les plans de protection et de sauvegarde, établis sous l'égide du ministère de la Culture, et qui ont valeur de PAU, ainsi que par des documents destinés à la protection et à l'aménagement du littoral (Miossec 1999).

En Algérie, c'est la loi d'aménagement et d'urbanisme de 1990 qui a défini deux niveaux de planification, celui des plans directeurs d'aménagement et d'urbanisme et celui des plans

d'occupation du sol. La quasi-totalité des communes se sont dotés de ces instruments dans les années 1994-96 (Abdelkafi 2001).
En Turquie, un tel renouvellement des documents locaux d'urbanisme est intervenu à la suite de la loi de 1985, qui définit également deux types de documents : le plan régional établi par l'Office de planification de l'Etat et les plans d'aménagement, qui sont de deux ordres, les schémas directeurs et les plans d'application. La loi oblige les communes qui atteignent 10000 habitants à se doter d'un plan. Selon la banque des départements, plus de 400 municipalités ont été concernés ces dernières années.
On retrouve au Maroc une division en schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme, et plans d'aménagement, dont la définition ne s'inscrit pas toutefois dans un cadre législatif clair. Les premiers concernent surtout les grandes agglomérations. Les seconds ont été particulièrement commandités à partir du milieu des années quatre-vingt, dans le cadre des agences d'urbanisme et de la direction de l'urbanisme (Abdelkafi 2001 : 32-33).
En Egypte, l'adoption d'un code de l'urbanisme en 1982, grâce à la coopération américaine, a rendu obligatoire l'établissement de *masterplans* pour les villes et villages. De 1982 à 1997, 40 des 194 villes égyptiennes et 710 villages appartenant à 14 gouvernorats ont été dotés de tels documents (Rabie 1999 : 256). Une nouvelle phase de la planification locale a commencé à la faveur de l'intervention des bailleurs internationaux. Ainsi, la Banque mondiale finance depuis 2001 un programme de développement rural, dont l'un des volets consiste en l'établissement de 600 *masterplans* dans des agglomérations rurales. Le General Organization for Physical Planning (GOPP) en est le maître d'ouvrage.

La persistance de la planification urbaine locale, dans tous les pays étudiés, s'accompagne dans plusieurs d'entre eux d'une planification spatiale au niveau national ou au niveau des grandes régions. L'aménagement du territoire demeure ainsi l'une des commandes du domaine de l'urbanisme. C'est le cas en Palestine, avec les planifications régionales déjà mentionnées. Au Maroc, un grand débat sur l'aménagement du territoire a eu lieu en 1999-2000, même s'il n'a pas débouché sur un document approuvé. En Tunisie, un schéma d'aménagement du territoire a été produit en 1996 par le bureau d'études DIRASSET en association avec le Groupe Huit et IGIP. Au Liban, le groupement Dar al Handasah-IAURIF a préparé à la demande du Conseil du développement et de la reconstruction (CDR) , un schéma d'aménagement du territoire rendu public en 2004.

Le tournant « libéral » des années quatre-vingt s'est traduit par l'émergence de nouvelles commandes et de nouvelles pratiques d'aménagement et d'urbanisme. Les exigences financières ont conduit au retrait de l'Etat d'un certain nombre d'opérations de logement et d'équipement, dans lesquelles de nouveaux acteurs l'ont suppléé, acteurs privés et acteurs populaires et dans un moindre mesure, collectivités locales décentralisées. Ces nouveaux champs d'intervention ont bénéficié de l'apport financier des institutions internationales qui se sont imposées comme des acteurs de la commande urbanistique. Elles contribuent à une redéfinition des normes et des outils de l'aménagement. Trois types de chantiers ont ainsi émergé. Le premier est celui des fragments globalisés ; le second celui du patrimoine dans les tissus historiques ; le troisième est celui des restructurations urbaines en tissus non-réglementaires.
Mais au total, ces renouvellements n'éliminent pas la planification ordinaire, avec les outils classiques du zonage et de la réglementation urbaine, qui demeurent l'une des commandes les plus communes des autorités en charge de l'urbanisme et, par ce fait même, l'une des pratiques les plus générales des urbanistes des pays étudiés.

Ce tour d'horizon de la commande publique et de ses variations en matière d'urbanisme conduit à une interrogation sur les lieux d'exercice de l'aménagement urbain ainsi que sur les métiers et les profils professionnels qui répondent aux formes successives de cette commande.

Les lieux d'exercice de l'urbanisme

Dans les pays étudiés, les politiques publiques d'aménagement de l'espace menées depuis les indépendances , ont consacré le rôle éminent de l'Etat. Les renouvellements actuels de la commande consacrent certes le rôle de nouveaux acteurs privés et institutionnels tels que les organisations internationales ou des collectivités décentralisées dans la définition et la mise en œuvre de nouveaux projets. Toutefois les pratiques classiques de planification assumées par l'Etat demeurent son apanage et elles représentent une part importante de l'activité des milieux urbanistiques.
Le premier élément de cette analyse consiste dans l'analyse de la division du travail dans l'aménagement urbain entre les administrations étatiques et entre les instances publiques et le secteur privé. Sa croissance actuelle repose sur le désengagement de l'Etat et sur une professionnalisation accrue.

L'exercice de l'urbanisme dans le secteur public

Les administrations de l'urbanisme

Malgré la diversité des traditions administratives dans les pays étudiés, l'organisation administrative du secteur de l'urbanisme peut y être synthétisée selon le modèle suivant, qui rend compte de sa forte centralisation. Au sommet, un ministère exerce la tutelle sur les fonctions de planification. Dans le cas d'une division entre urbanisme et aménagement du territoire, il arrive que deux ministères soient concernés. Cette fonction de planification et de réglementation est généralement nettement séparée de la maîtrise d'ouvrage des projets d'aménagement, qui est souvent du ressort d'un ministère de la construction ou de l'équipement. Pour certains projets, la maîtrise d'ouvrage des projets d'aménagement est confiée à des établissements publics spécialisés, qui disposent d'une forte autonomie de fonctionnement.
A cette division « horizontale » des fonctions entre plusieurs ministères s'articule une différenciation verticale entre échelon central et échelon déconcentré de l'Etat, qu'il s'agisse d'un niveau provincial, départemental voire « municipal », lorsque les municipalités ne disposent pas d'une autonomie juridique. Ces administrations déconcentrées disposent de services techniques, chargées des tâches de contrôle des actes de lotissement et de construction (permis de construire), ainsi que, parfois, des actes de procédure et d'exécution pour les travaux publics (expropriations, routes).
Le cas égyptien offre une très bonne illustration de ce schéma. Le système est très largement l'héritier des institutions créées en 1962, avec un ministère du logement et de l'équipement comprenant une administration générale de la planification et du logement (GOPP), une administration générale des bâtiments ainsi que des divisions régionales, par gouvernorat. Le ministère a la tutelle sur des sociétés publiques qui aménagent, construisent et gèrent des extensions, telles Heliopolis (Heliopolis Development Company), Madinat Nasr, Maadi, Mokattam, Montaza ou encore la Shirkat al Ta'amir wa al Masakin al Cha'abiyya (société d'aménagement et de logement populaires). A partir de 1973, la création des villes nouvelles conduit à mettre en place ainsi de nouvelles structures opérationnelles sur le même modèle.
Les plans et les orientations décidées par le GOPP s'inscrivent dans une vision ambitieuse de la planification. Mais la mise en oeuvre revient largement aux gouvernorats, services déconcentrés de l'Etat, par l'intermédiaire de leurs services techniques d'urbanisme chargés de l'étude détaillée des projets, de l'approbation des plans de détails des expropriations et de

l'instruction des permis de construire. Enfin, ce sont les gouvernorats qui sont les ordonnateurs financiers, éventuellement en négociation avec d'autres ministères impliqués dans les projets (écoles, patrimoine, etc.). Quant aux projets de villes nouvelles, leur mise en oeuvre revient à des sociétés d'aménagement *ad hoc* qui doivent négocier avec différentes tutelles leurs projets, depuis les travaux publics jusqu'aux autorités militaires qui contrôlent le foncier dans le désert.

On retrouve une organisation administrative similaire en Syrie. En 2002, le ministère de l'Equipement et du Logement[2] comprend, parmi ses divisions, une direction de la planification qui dispose de la tutelle sur ces divisions régionales, dont les services de planification des gouvernorats (qui n'ont pas d'autonomie administrative). Cette instance est chargée de l'élaboration des plans directeurs. Les municipalités n'ont pas d'autonomie administrative, elles instruisent les permis de construire. Parallèlement, le ministère des Travaux publics dispose également de fortes prérogatives en matière d'exécution (et de financement). Toutefois, il revient aux instances déconcentrées (municipalité ou gouvernorat) d'étudier et de proposer les plans détaillés, qui sont négociés puis approuvés par le ministère, avant d'être mis en oeuvre.

Au Maroc, l'urbanisme est du ressort du ministère de l'Habitat[3]. La direction de l'urbanisme est le commanditaire des documents d'urbanisme concernant les agglomérations les plus importantes. Elle veille à la conformité des grands projets et joue un rôle d'arbitre lors de procédure de dérogations au règlement d'urbanisme. Les agences urbaines sont des organes déconcentrés de ce ministère. Elles interviennent dans l'instruction des dossiers de permis de construire et la réalisation de documents d'urbanisme locaux. Elles ont également une fonction de conseiller technique auprès des collectivités locales. Jusqu'à la mise en place du gouvernement socialiste, le ministère de l'Intérieur disposait d'importantes prérogatives dans l'approbation des projets et des plans d'aménagement, mais cette particularité a désormais disparue, sauf en ce qui concerne la tutelle sur l'agence urbaine de Casablanca. Le ministère de l'Equipement peut être maître d'ouvrage délégué, pour le compte de collectivités locales ou d'établissements publics, de leurs projets d'aménagement. Des établissements publics placés sous la tutelle du ministère de l'Habitat ont pour mission d'intervenir comme maîtres d'ouvrage dans l'aménagement urbain, par des procédures de lotissement, d'équipement, de promotion foncière, de restructuration de quartiers irréguliers et de réalisation de logements d'habitat social. Parmi eux, on trouve les établissements régionaux d'aménagement et de construction (ERAC) créés en 1974 ou la Société nationale d'équipement et de construction (SNEC) et la société Attacharouk, qui n'intervient qu'à Casablanca, toutes deux créées en 1987. La SNEC est chargée du programme des zones d'urbanisation nouvelle (ZUN), qui a pour objectif de résorber les tissus d'habitat non réglementaire et de produire des terrains équipés destinés à la vente directe ou à la promotion.

Au Liban, le principal acteur public reste la direction générale de l'urbanisme (DGU), relevant du ministère des Travaux publics. Ses fonctions comprennent l'étude des plans directeurs et de détail des municipalités, ainsi que l'étude et l'exécution des projets municipaux, en tant que maître d'ouvrage délégué ou qu'assistant à maître d'ouvrage. Dans les faits, elle chapeaute toutes les questions d'urbanisme dans le pays à l'exception des municipalités de Beyrouth et de Tripoli. A côté de ces tâches de planification, l'assistance aux municipalités dans leurs tâches de contrôle des lotissements et des permis de construire, donc le contrôle des actes de l'urbanisation, constitue une autre prérogative essentielle de la DGU. Les municipalités sont

---

[2] Une récente réforme a fait passé ce ministère sous la tutelle de celui de la Construction. Je remercie Roula Aboukhater de l'IFPO Damas pour ces informations.

[3] Jusqu'à une période récente, il dépendait d'un ministère de l'Aménagement du territoire, de l'urbanisme et de l'environnement.

en effet particulièrement mal dotées en moyens humains et financiers et souvent dépourvues de services techniques. C'est aux bureaux régionaux de la DGU que revient cette fonction.
Parallèlement à cette structure, parfois critiquée pour son manque de souplesse, l'Etat avait créé au début des années soixante deux conseils exécutifs des grands projets, l'un chargé des infrastructures à l'échelle du pays, l'autre en charge de la capitale, et maître d'ouvrage des études et des projets d'urbanisme pour le compte de la municipalité, ainsi privée d'une large part de son autonomie. Ces deux conseils disposaient du statut d'office autonome. Il leur permettait d'échapper, pour la rémunération des employés comme dans la passation de contrats d'exécution avec les entreprises, aux lourdeurs et aux contraintes de la fonction publique (contrôle à posteriori, salaires non liés par la grille de la fonction publique). Ces organismes ont été utilisés pour l'exécution des principaux projets d'infrastructure du pays jusqu'aux années de guerre. A cause de la guerre, leur activité avait beaucoup diminué depuis cette époque et en 2002, elles ont été fusionné avec le Conseil de la reconstruction et du développement (CDR, cf. infra). En 1995, un autre établissement public, Elyssar, a été créé pour la restructuration de quartiers non-réglementaires. Mais cette opération reste limitée et rencontre des difficultés de mise en œuvre. D'une manière générale, le Liban se singularise par le nombre limité d'opérations d'aménagement d'initiative publique.
Dans d'autres pays, les prérogatives d'urbanisme et d'aménagement sont réparties entre plusieurs administrations. Cette complexité plus grande peut être le reflet de réformes institutionnelles, en particulier de la place plus grande accordée aux municipalités, ou d'une diversification de la commande, au risque parfois d'une compétition entre administrations.
Dans le cas turc, l'organisation du secteur de l'urbanisme est compliquée par le rôle plus important des municipalités et par la multiplicité des intervenants. Ainsi, depuis 1966-67, le ministère de la Construction et du Peuplement et ses bureaux du Plan dans les grandes agglomérations prennent en charge la planification des grandes agglomérations. Mais la loi d'aménagement de 1985 octroie aux municipalités la tâche d'effectuer les plans d'application, lançant un début de décentralisation. En outre, plusieurs instances ministérielles peuvent prendre en charge l'établissement de plans d'aménagement, comme le ministère de l'Equipement, la Haute instance de la privatisation ou l'Office du Logement collectif.
Le cas algérien dissocie nettement l'aménagement du territoire et de la planification, qui dépendent d'un ministère éponyme, de l'urbanisme, rattaché au ministère de l'Habitat par l'intermédiaire d'une direction de l'urbanisme et de l'architecture. Celle-ci passe commande de certains documents de planification, en particulier pour les cas exceptionnels comme celui de la capitale. Ses antennes régionales (wilayas, municipalités) jouent également localement le rôle de maîtres d'ouvrage et assure le contrôle d'une partie des documents d'urbanisme. Plusieurs bureaux d'études publics, sous la tutelle de ce ministère, sont chargés de l'élaboration des plans d'urbanisme et d'aménagement des communes. Celles-ci reçoivent des financements spécifiques pour ces commandes de la part de la direction de l'urbanisme, qui suit la réalisation des plans et enregistre leur achèvement. La dissociation des fonctions va donc de pair avec des liens de tutelle et de contrôle ainsi que de financement indirect, via les communes.
Le cas tunisien offre également un exemple de structure administrative complexe. Au sommet de l'Etat, la séparation entre l'aménagement du territoire et l'urbanisme avait conduit, de 1994 jusqu'à 2003, à l'existence de deux ministères. Le ministère de l'Environnement et de l'Aménagement du territoire, en charge du schéma d'aménagement du territoire et des schémas directeurs d'aménagement, s'occupait de planification régionale et territoriale alors que la planification intra-urbaine revenait au ministère de l'Equipement et de l'Habitat, en particulier à sa direction de l'urbanisme. En outre, plusieurs agences spécialisées ou directions ministérielles sectorielles, telles que l'Agence de protection et d'aménagement du littoral

(APAL) ou le ministère en charge du patrimoine ont vocation à établir des plans d'aménagement. Il en résulte que la décentralisation théoriquement amorcée à la fin des années quatre-vingt et confiant l'élaboration de plans d'urbanisme aux municipalités se trouve de fait vidée de sa substance (Miossec 1999 : 101-104). De surcroît, les chevauchements de domaines de compétence entre administrations favorisent aussi des conflits entre administrations, comme par exemple lors de l'aménagement de la *sebkha* de l'Ariana au nord de Tunis, où l'agence pour la protection et l'aménagement du littoral, maître d'ouvrage du projet, voit son action contestée par divers intervenants. (Barthel, 2003 : 283)

Dans la période récente, les transformations politiques et institutionnelles liées au tournant libéral et au développement de l'aide internationale ont introduit des changements parfois significatifs de l'architecture administrative. Dans le cas du Liban et de la Palestine, la création de nouvelles instances résulte aussi largement de la situation politique intérieure : reconstruction ou construction d'une autorité étatique. Le Conseil du développement et de la reconstruction (CDR) a été créé en 1977 au lendemain de la première phase de la guerre libanaise, pour coordonner la reconstruction et assurer son financement au moyen de l'aide internationale promise alors par les pays arabes. Depuis 1991, cette administration dotée d'un personnel aux qualifications plus élevées que l'administration traditionnelle centralise la définition, la planification et l'exécution des projets de développement et de reconstruction. Placée sous la tutelle du Premier ministre, elle a supervisé la création de la société Solidere en 1994 et mis en place la plupart des autres projets d'aménagement et d'infrastructure de la capitale libanaise. C'est encore le CDR qui assure le suivi du programme de la Banque mondiale sur les villes historiques ou qui est le maître d'ouvrage du schéma directeur d'aménagement du territoire libanais. En revanche, il laisse la planification classique à la direction générale de l'urbanisme. En Palestine, de façon similaire, le PECDAR centralise et finance, via les bailleurs internationaux, la plupart des projets de développement palestiniens.
Ces organismes, s'ils ont ainsi la haute main sur les projets d'aménagement et de développement, ne peuvent pas en réalité suivre réellement leur exécution et ils délèguent donc à d'autres instances la maîtrise d'ouvrage. De même, pour les études, ils s'appuient sur des structures extérieures, essentiellement privées.
La question de la place des municipalités dans l'aménagement urbain mériterait une étude à part entière. Des jalons en ont été posés par des recherches récentes (Favier 2001 ; Signoles 2003/4 ; Le Bris, 2004 ; Jolé et alii, 2004). En se basant sur ces premiers résultats et sur quelques éléments glanés au cours de nos enquêtes, on peut faire ressortir leur rôle croissant dans certains pays comme le Maroc, la Tunisie, la Palestine, le Liban ou la Turquie. Néanmoins, par delà les compétences dont elles sont formellement dotées par la loi, le trait général réside dans les limitations sévères que subissent ces instances dans leur action. Leur autonomie *de jure* ou *de facto* est fortement entamée par la tutelle administrative de l'Etat central. Les moyens financiers et humains qui leur sont consentis restent modestes voire, parfois, ridicules. Enfin, dans un pays comme l'Egypte, la situation est plus claire puisque les municipalités n'existent pas : point extrême sur une échelle des situations caractérisées par le poids généralement écrasant de l'Etat .

Dans l'ensemble, l'Etat conserve très largement dans tous les pays la maîtrise de la planification spatiale. Les administrations déconcentrées de l'Etat jouent un rôle important dans l'étude des documents locaux, dans la préparation des plans de détail, dans l'exécution ainsi que dans le contrôle des actes de l'urbanisation. Un autre élément essentiel du dispositif étatique dans l'urbanisme tient à l'existence d'un secteur public de la consultation, dont le poids est néanmoins variable selon les pays.

Le poids variable du secteur public de la consultation en urbanisme

La description de l'architecture administrative du secteur de l'urbanisme ne serait pas complète si on ne mentionnait pas la place très importante des structures publiques d'études. Cette particularité résulte de la centralisation très poussée de l'urbanisme dans les mains de l'Etat, en particulier lorsqu'elle a été justifiée par un modèle de développement de type socialiste.

Une **première situation** correspond à l'existence d'un secteur d'étude interne à l'administration étatique. Tel est le cas de l'Egypte, où la fonction d'études est totalement assurée par le GOPP, même si elle est régionalisée dans les gouvernorats. Dans les faits, l'administration égyptienne éprouve le besoin de s'appuyer sur des partenariats extérieurs, comme l'a montré la coopération avec l'IAURIF dans les années quatre-vingt à l'occasion du programme des *new settlements*, ou celle menée actuellement avec la GTZ, l'agence allemande de coopération, à propos de la régularisation de quartiers irréguliers. Mais ces coopérations ne se résument pas à la livraison de produits clés en main et les difficultés qu'elles rencontrent témoignent de la force de l'administration locale. De même, la société publique en charge du développement d'Héliopolis n'a pas les capacités lui permettant de maîtriser la totalité du processus d'études. Ainsi, pour l'aménagement d'une nouvelle tranche dans le désert, le plan masse a été confié à un cabinet privé, le rôle de la société publique résidant dans sa réception et l'établissement des plans d'exécution.

Au Liban, la direction générale de l'urbanisme dispose d'un service des études, comprenant plusieurs sections (planification, remembrements, etc.). Elle joue également le rôle de conseil et de bureau d'étude pour les municipalités. Dans les faits, la DGU a recours pour effectuer ces études à des consultants privés et son rôle réside dans l'ajustement de ces documents jusqu'à leur approbation.

La **deuxième situation** correspond à l'existence de bureaux d'études publics, sous tutelle mais jouissant d'une autonomie importante et entrant dans une relation de commande avec les administrations commanditaires, au niveau central ou local. L'Algérie et la Syrie illustrent particulièrement ce cas.

En Algérie, le Centre National d'Etudes et de Réalisations en Urbanisme (CNERU), créé en 1980, est en fait une entreprise publique. Il dispose de vastes attributions concernant l'étude des plans locaux d'urbanisme, incluant toutes les actions permettant l'organisation et la maîtrise planifiée du développement des agglomérations urbaines et rurales, les études relatives aux zones nouvelles d'habitat, les restructurations de quartiers, les zones spécifiques. Il assure parfois le suivi de l'exécution des plans pour le développement des agglomérations. Il compte plus de 600 personnes, dont les profils se répartissent entre des planificateurs locaux et des constructeurs de réseaux. L'Agence nationale de l'Aménagement du Territoire (ANAT), créée également en 1980, dépend du ministère de la Planification et de l'Aménagement du Territoire. Elle élabore les réflexions et études concernant la structuration du territoire à l'échelle nationale ou régionale, sans fonction opérationnelle. L'Agence nationale pour l'amélioration du logement (ANAL) dépend du ministère de l'Habitat. Sa création, en 1991, reflète le changement d'orientation de la production urbaine en Algérie, vers la libéralisation des marchés fonciers et immobiliers. Cette agence doit favoriser cette nouvelle orientation en intervenant elle-même comme promoteur foncier. Par ailleurs, ses prérogatives comprennent aussi des opérations de restructuration de logements précaires ou insalubres, etc.

A ces agences opérant au niveau central s'ajoutent des bureaux d'études publics locaux, qui se sont autonomisés dans leur gestion des entreprises publiques de tutelle. Ces structures élaborent de plus en plus, pour les communes et les wilayas, les documents d'urbanisme locaux, les plans de lotissement ainsi que les plans de détail et d'exécution et dans certains

cas, jouent le rôle d'assistance à la maîtrise d'ouvrage. Leur personnel est très majoritairement dominé par des profils d'architecte.
En Syrie, les études d'urbanisme sont entreprises par une institution publique spécialisée, la société d'études et de consultation, créée en 1981 (cf. encadré n°4-1).

Encadré n°4-1 : l'exercice de l'urbanisme en Syrie

Les services d'urbanisme sont répartis entre le ministère de l'équipement et du logement (récemment passé sous l'égide du ministère de la construction) et celui de l'administration locale, au niveau central et dans les gouvernorats et les municipalités. Ils emploient des architectes et des ingénieurs civils qui souvent se forment à l'urbanisme par la pratique. Quelques-uns, rares, ont acquis une formation à l'étranger. On trouve depuis peu de temps dans les bureaux d'études privés, mais aussi à l'Université, quelques urbanistes formés en France, aux Etats-Unis, ou dans d'autres pays étrangers.
Depuis 2001, les bureaux d'études privés ont le droit de se constituer en société et de réaliser des études pour l'administration, notamment dans le domaine de l'urbanisme. Une quinzaine exercerait dans ce secteur. On ne dispose pas d'assez de recul pour cerner leur activité.

La Société d'études et de consultations (Sharikat al-Dirâsât wa-l-istishârât) fondée en 1981, avait jusqu'alors le monopole des études d'urbanisme, et était le principal employeur des urbanistes. La société compte au total dans toute la Syrie 2200 salariés, dont 900 à Damas (parmi lesquels 10 à 15% d'administratifs, et environ 400 ingénieurs et 400 techniciens). Elle compte une vingtaine de départements, dont un département d'urbanisme.
Une quarantaine de personnes (17 hommes, 23 femmes), dont 18 architectes/ingénieurs/ urbanistes (10 hommes, 8 femmes) y travaillent. Au milieu des années quatre-vingt, les projets étaient nombreux et cette direction a compté jusqu'à 200 personnes. Le département avait dû recruter et former des ingénieurs civils ponts et chaussées, mais aussi mécanique ou électricité, ainsi que des ingénieurs spécialistes en jardins. A l'époque, le département disposait aussi de 12 experts étrangers, essentiellement Polonais, plus quelques Tchèques ou Russes. Ils coûtaient moins cher que des occidentaux (pas plus de 1500$ par mois). De surcroît, s'agissant des Polonais, plusieurs des urbanistes du service ayant été formés en Pologne : aussi partageaient-ils une même culture professionnelle, parlaient la même langue, et se comprenaient. L'école polonaise d'urbanisme (du fait de l'expérience acquise dans la reconstruction après la guerre) bénéficierait d'une certaine réputation. La fin des grands travaux, au début des années 90, a entraîné une forte réduction des effectifs. Ceux qui ont quitté la société sont partis travailler dans le Golfe, se sont installés dans le secteur privé, ont ouverts des cabinets. D'autres ont été redistribués ailleurs, dans d'autres sections, ou d'autres entreprises.
Sur la vingtaine d'architectes et ingénieurs du département, la plupart sont diplômés de l'université de Damas. Trois sont diplômés de Pologne, deux de Russie. Ils sont essentiellement architectes, très peu formés en urbanisme. Ils sont donc formés sur le tas.
Parmi les projets de villes nouvelles réalisés par la Société, on peut mentionner la « ville nouvelle » de Dahiyet Qudsayya, entre 1983 et 1987, à l'ouest de Damas, comprenant 10 000 logements, 60 000 habitants, dont un agrandissement est en cours de réalisation (5000 logements) ; Adra, cité ouvrière, de 20 000 habitants et 3000 logements, avec une extension prévue (15 000 logements, 80 000 habitants). La société d'études a réalisé un seul projet à l'étranger de la société, un immeuble de bureaux en Libye, sur un appel d'offres.
Elisabeth Longuenesse

C'est une situation proche qu'on rencontre en Turquie où l'office de la Planification procède à l'établissement des schémas directeurs. En outre, la Banque des départements a été créée pour financer l'étude des schémas directeurs et des plans d'application. Elle possède son propre bureau d'études capable de réaliser ou de sous-traiter, pour les municipalités, les documents d'urbanisme. Aussi bien se comporte-t-elle en fait comme un bureau d'études.
Au Maroc, les agences urbaines, administrations déconcentrées du ministère de l'habitat dans les grandes agglomérations, assurent de même une fonction d'établissement de documents d'urbanisme locaux ou une fonction de conseil et d'assistance à maître d'ouvrage auprès des collectivités. De même, en Tunisie, il existe des agences urbaines, notamment à Tunis, qui assistent les municipalités. Dans les cas marocains et libanais, toutefois, la fonction d'étude est mineure dans les tâches effectives des administrations. Toutes les principales études d'urbanisme sont en réalité déléguées au secteur privé (éventuellement étranger), ce qui définit donc une **troisième situation**, où la fonction d'étude est, de fait, externalisée bien plus largement que dans le cas égyptien cité ci-dessus. Cela implique d'étudier plus à fond le secteur privé de la consultation en urbanisme, qui fait objet de la section suivante.

Les consultants privés en urbanisme

Par delà la mutation des administrations, la croissance remarquable des praticiens exerçant sous statut privé apparaît comme l'un des facteurs principaux de la transformation du champ. Cette croissance paraît aussi liée à l'affirmation d'un profil professionnel nouveau, celui de l'urbaniste revendiquant un métier distinct des autres formes d'intervention professionnelle dans l'aménagement urbain. Cette évolution, loin d'être linéaire si l'on considère l'histoire des milieux considérés durant la deuxième moitié du vingtième siècle, présente toutefois une convergence depuis le milieu des années quatre-vingt. Elle prend alors sens dans le contexte du tournant libéral et contribue à une réorganisation des pratiques et des fonctions dans le domaine de l'aménagement urbain. Avant d'étudier les stratégies et les adaptations des consultants en urbanisme, il s'avère nécessaire de revenir sur la diversité des trajectoires nationales pour cerner les facteurs favorisant la montée d'une expertise privée dans le domaine de l'urbanisme.

L'évolution de la répartition des tâches entre secteur public et expertise privée en urbanisme

La diversité initiale des situations

L'institutionnalisation de l'urbanisme, dont témoigne la mise en place des administrations classiques qui structurent encore aujourd'hui la commande, ne doit pas faire oublier les premiers jalons de cette pratique, avant la prise de contrôle de l'ensemble de ces fonctions par l'Etat. L'exemple français constitue à ce titre une référence utile : ce n'est qu'à partir des lois de 1943 puis de la reconstruction, voire plus fondamentalement avec la loi d'orientation foncière en 1967, que se modifient les cadres de la pratique, avec une montée en puissance des administrations des Ponts et Chaussée et de leurs ingénieurs, associés aux chargés d'études en sciences sociales. Ils concurrencent et prennent progressivement l'ascendant sur des formes de pratiques fort diverses, où se distinguent notamment des agences dirigées par par des architectes et parfois par des géomètres, les uns et les autres en compétition et se revendiquant comme les fers de lance d'une nouvelle profession (Verpraet 1987 a).
Historiquement, le secteur privé en urbanisme a occupé une place très diverse selon les pays. Il est d'abord représenté par de nombreux consultants étrangers, dont la présence dans les pays en question (cf. le chapitre 1 sur l'émergence des milieux), est un héritage de la colonisation (cf. chapitre 1) ou résultat de l'importation de nouvelles pratiques d'aménagement urbain, par le biais de la coopération ou à l'instigation des autorités locales

(Chaline 1996 : 66-68). Or, dans la pratique, ces experts internationaux ont formé et fait travailler localement des professionnels libéraux qui ont progressivement volé de leurs propres ailes et formé l'embryon des milieux locaux. La présence de ces expertises étrangères a beaucoup varié, même si elle n'a jamais vraiment disparu. Elle a parfois été vivement critiquée par les techniciens locaux, notamment les praticiens libéraux, au nom d'une concurrence réprouvée pour des raisons tant nationalistes qu'économiques (et idéologiques dans le cas des régimes socialistes, qui ont parfois préféré des partenaires étrangers issus du bloc soviétique). Plusieurs pays de notre champ d'étude, à la veille de l'introduction des grandes réformes qui marquent la prise de contrôle du champ de l'urbanisme par l'Etat, disposaient donc de milieux professionnels locaux déjà développés, dont l'aménagement urbain était l'un des principaux domaines d'exercice.

Les années cinquante-soixante représentent un tournant dans la plupart des pays étudiés pour le secteur privé de la consultation, notamment en urbanisme. L'effet des réformes sur ces milieux fut très variable en fonction du type d'organisation mise en place. Pratiquement marginalisés en Egypte après la mise en place du régime nassérien, alors qu'ils étaient un élément important du dispositif antérieur de l'urbanisme (Volait : 2005, 367-374), les professionnels libéraux disparaissent également en Syrie à partir des années soixante-dix pour la même raison. En Algérie, en Tunisie et au Maroc, l'inexistence (ou l'inconsistance) du secteur privé à partir des indépendances renvoie surtout à l'absence d'une élite technique nationale en raison des politiques éducatives suivies par le colonisateur. Les consultants, parfois devenus « locaux », étaient alors essentiellement étrangers. En revanche, en Turquie comme au Liban, le secteur privé n'a jamais cessé d'être une composante importante du milieu de l'urbanisme. En Turquie, malgré la centralisation et l'étatisation qui suivent les changements politiques de la décennie 1960, le secteur de la consultation privée se maintient. Au Liban, les réformes du début des années soixante, loin de marginaliser ce secteur privé, lui donnent au contraire une impulsion en lançant une campagne d'établissement de plans d'urbanisme pour les principales villes du pays.

La naissance d'une expertise internationale arabe

Malgré la diversité de ces situations, l'étroitesse des marchés de l'aménagement urbain et de la construction au sens large constitue un trait commun pour le secteur privé. Dans ce contexte, l'internationalisation représente pour les professionnels ressortissant des certains pays arabes une ressource essentielle pour le développement de leur activité. Elle est rendue possible, dans un premier temps, par l'ouverture des pays du Golfe où la rente pétrolière permet de financer la modernisation et l'équipement des villes. Dès la fin des années cinquante, des ingénieurs libanais, palestiniens ou égyptiens fondent des sociétés d'ingénierie multidisciplinaires, dont les compétences s'étendent de l'architecture aux travaux publics, en passant par l'ingénierie pétrolière, l'électricité et l'hydraulique. Dans un pays comme la Jordanie, où l'aide internationale est très présente, l'expertise étrangère mêle des professionnels anglais et américains à des Egyptiens privés de possibilités d'exercice dans leur pays (Volait 2005 : 367-374), sans parler des ingénieurs palestiniens basés à Jérusalem jusqu'en 1967 puis repliés à Amman.

Progressivement, une pratique standardisée se met en place, capable de reproduire ses interventions en différents contextes : la mobilité devient une caractéristique essentielle de ces professionnels, à l'instar du Palestinien Saba Shiber, qui travaille au Liban, en Egypte, puis au Koweit[4]. La firme libano-jordano-palestinienne Dar al-Handasah, fondée à Beyrouth en 1956,

[4] Nasr Joe, "*Planning The Arab Metropolis Must Come Of Age*:
Saba Shiber, Native Transnational Urban Planner », communication lors de l'atelier Cultures professionnelles de l'urbanisme, 29-30 juin 2001, CERMOC, Beyrouth.

illustre particulièrement cette forme nouvelle d'exercice. A l'origine très peu active au Liban, elle est surtout présente dans le Golfe arabe, avant de s'étendre, dans les années soixante-dix, vers le Maghreb et l'Afrique Noire, en particulier le Nigeria, pays pétrolier. Dès 1971, elle se dote d'un département spécialisé en urbanisme alors que naît, dans ce pays et ailleurs, une commande concernant l'aménagement urbain des pays bénéficiant de la manne du pétrole. Dar al-Handasah dispose aujourd'hui de représentations dans 37 pays, et son activité internationale est plus étendue. Elle se développe en particulier en Asie centrale et en Asie du Sud. Dans le domaine de l'urbanisme, cette firme est intervenue dans 16 pays, mais 60% de ses contrats se sont concentrés au Nigeria, en Egypte, en Jordanie et au Liban (Ghosn, 2002). Plusieurs autres sociétés libanaises rejoignent et concurrencent Dar al Handasah sur ces différents marchés, à commencer par des entités issues de scissions successives de l'association initiale d'ingénieurs, comme Associated Consulting Engineers (ACE) fondé en 1959 et Dar al Handasah Taleb en 1970, Khatib wa Alami (1959) ou TEAM International (1975) (Saleh, 1985). Un trait original de ces sociétés est leur recrutement qui se veut volontiers international, et notamment arabe. Chez Dar al Handasah, les ingénieurs du département d'urbanisme sont majoritairement libanais, mais également égyptiens, et parfois britanniques ou issus d'autres pays européens. Une majorité des ingénieurs étant de formation anglo-saxonne, à commencer par les fondateurs diplômés de l'université américaine de Beyrouth ou formés directement aux Etats-Unis, la langue principale de travail est l'anglais, en plus de l'arabe si commode pour prendre pied dans les pays arabes.
Ces pionniers libanais et palestiniens sont progressivement rejoints par d'autres firmes fondées par des Egyptiens ou des Jordaniens. En Egypte, plusieurs firmes se créent dès la fin des années cinquante en vue de travailler dans les pays de la région, comme AAW, une firme fondée en 1957 par Ahmad-Abdel Warith, PhD en environnement de Harvard en 1951[5], qui dispose aujourd'hui d'antennes en Arabie Saoudite, aux Emirats Arabes Unis (Abu Dhabi et el Ain), au Qatar, à Oman (2 branches), et au Yemen à Sana'a. Ses réalisations incluent plus de cinq cent projets et elle compte environ 300 salariés. Sabbour Associates a également été fondée en 1957 et compte aujourd'hui plus de 1000 salariés (cf. infra). Très implantée en Egypte, où elle est considérée comme l'une des cinq principales sociétés de consultation d'ingénierie et dispose de nombreuses ramifications dans divers secteurs économiques, la firme dispose de bureaux en Palestine, au Yémen, et dans plusieurs pays africains. A partir de la fin des années soixante-dix, lorsque le gouvernement égyptien facilite la migration en vue de renflouer la situation économique du pays, ce mouvement s'accélère, de nouvelles firmes se créent et recrutent dans la masse des nombreux diplômés qui peinent à trouver des débouchés localement[6]. Au même moment, les ingénieurs libanais connaissent un destin semblable, la guerre et la situation économique difficile du Liban les conduisent à l'expatriation, notamment dans les pays arabes. La diaspora libanaise qui y est bien implantée y favorise leur insertion, de même qu'en Afrique.

Le cas tunisien illustre une autre voie d'internationalisation du secteur privé local. Le milieu local s'est structuré précocement, à partir de l'expérience fondatrice de l'association de sauvegarde de la médina de Tunis en 1968 et de la constitution du District de Tunis, dans les années suivantes. A partir des années quatre-vingt, un secteur privé local émerge, à la faveur

[5] Cf. son site web : « **AAW** was established in 1957 by its founder, Dr. Ahmed Abdel Warith sr. with the aim of participating in the development of Arab countries by providing professional Engineering Services. » www.aaw.com.eg (30/10/2003).
[6] Citons à partir de quelques sondages sur internet : Hamza Associates, fondé en 1979, 310 professionnels aujourd'hui, implantée en Algérie et en Guinée (www.hamza.org, le 30/10/2003) ; EHAF, créé en 1971, 330 salariés, implantée en France et à Abu Dhabi (www.ehaf.com); Diyar créé en 1985, 260 employés, implanté à Beyrouth, Jeddah et au Caire ; etc.

d'une commande locale élargie par la mise en place de l'appareil réglementaire tunisien et des politiques métropolitaines à Tunis. Durant toute cette période, des bureaux d'études étrangers, italiens, français et britanniques en particulier, sont impliqués dans ces études et associent les professionnels locaux. Ces derniers font progressivement reconnaître leur expertise technique et sont alors associés à ces consultants étrangers hors de Tunisie, en particulier en Afrique : c'est le cas du Groupe Huit. Plus tard, les consultants tunisiens interviennent également au Maroc et en Algérie[7]. La Société Centrale d'Equipement du Territoire, société privée tunisienne, qui travaille en Tunisie mais aussi, de plus en plus, à l'international (50% du chiffre d'affaires en 2003), en particulier en Afrique, se rapproche des grands bureaux d'études moyen-orientaux. La SCET compte plus de 200 ingénieurs et professionnels, dont une dizaine, architectes et géographes, dans son service Aménagement du territoire et urbanisme. Ce dernier est toutefois moins internationalisé (Mali, Mauritanie) que d'autres branches de l'entreprise, telles que le génie civil, le développement agricole ou l'hydraulique[8].

Le secteur privé comme partenaire du secteur public

Si dans les pays au mode de développement de type socialiste, le secteur privé en urbanisme a été marginalisé, il n'en a pas été de même dans le cas de pays plus libéraux comme le Liban. Au contraire, les réformes du gouvernement Chehab au début des années soixante ont entraîné une implication accrue de firmes privées dans l'urbanisme. L'établissement de plans dont il fallait couvrir le pays impliquait une vaste commande à laquelle l'administration publique n'était pas préparée à répondre. Les recrutements dans le secteur public, même s'ils étaient importants, n'y suffisaient pas et aucun bureau d'études public de planification n'avait été créé. Jusqu'aux années de guerre civile, environ une centaine de plans locaux d'urbanisme furent ainsi attribuée à une quarantaine de bureaux d'études créés durant ces années. Au lendemain de la guerre, en fait à partir du milieu des années quatre-vingt-dix, la direction générale de l'urbanisme a relancé une nouvelle vague de planification, à la fois pour doter les régions non couvertes précédemment de plans locaux d'urbanisme et pour procéder à la révision des plus anciens ou des plus dépassés.

En Turquie également, le vote d'une nouvelle loi d'urbanisme, en 1956, entraîna la commande d'une vague nouvelle de plans d'urbanisme, en large partie réalisés par des cabinets privés où exerçaient surtout des architectes. Puis, en 1985, une nouvelle loi relança la commande de plans directeurs dont profitèrent largement les firmes du secteur privé. En 2001, l'ordre des planificateurs en recense environ 450. Environ 20% des urbanistes inscrits à l'ordre travaillent dans le secteur privé. La commande d'urbanisme bénéficie également aux universitaires et aux architectes qui peuvent justifier d'une expérience dans le domaine.

C'est ce même schéma que l'on retrouve en Algérie. Dans ce cas, la modification de la réglementation urbaine en 1992 a imposé la remise en conformité avec les nouvelles spécifications des schémas directeurs et plans d'occupation des sols sur tout le territoire. Cela a constitué un appel d'air aussi bien pour les bureaux d'études publics alors en voie de restructuration que pour de nouvelles structures privées émergentes (voir plus loin).

Le cas marocain incite néanmoins à considérer avec prudence la commande publique comme facteur automatique de la structuration d'un milieu privé, car la plupart des plans d'urbanisme rentables, pour les grandes agglomérations, ont été confiées aux urbanistes « royaux » du Cabinet Pinseau ou à d'autres structures étrangères[9], tandis que les autres études sont très mal rémunérées au point que l'administration peine à recruter des consultants pour les établir. Il existe un risque qu'elles soient attribuées à des consultants soit peu qualifiés, soit peu

[7] Entretien avec Morched Chabbi, 28/11/2003.

[8] www.scet-tunisie.com (31/10/2003).

[9] Dont certaines arabes, comme Dar al-Handasah ou TEAM International à la fin des années soixante-dix et quatre-vingt ; ou encore, plus récemment, à la fin des années quatre-vingt-dix, des bureaux d'études tunisiens (entretien avec Morched Chabbi, novembre 2003).

motivés. Dans les faits cependant, ces commandes sont souvent attribuées, en bout de chaîne, à des universitaires, de sorte qu'on peut considérer que l'Etat subventionne indirectement, à son propre profit, les études d'urbanisme.
Dans les dernières années, le secteur privé a largement bénéficié du ***mouvement de libéralisation*** dont l'effet a été double. Dans le cas algérien, la transformation rapide des cadres de l'économie foncière et immobilière couplée à la privatisation d'une partie des entreprises publiques a d'abord conduit ces dernières à une gestion plus flexible et autonome, les incitant à rechercher de nouveaux marchés pour valoriser leur compétence, notamment en direction de l'urbanisme. En même temps, des transfuges du secteur public et des nouveaux diplômés tentaient eux aussi de bénéficier de cette commande, en créant de nouvelles structures. En Tunisie (encadré n°4-3), selon l'annuaire publié en 1999, l'association des urbanistes regroupe une majorité de membres exerçant dans le secteur privé (36 sur 72), essentiellement comme consultants ou comme patrons d'agences. Il faut leur ajouter une petite dizaine d'enseignants-consultants. Cela est en partie lié à la finalité de l'association, qui milite pour une reconnaissance de la profession et l'inclusion d'une clause réservant les commandes de l'Etat à ses membres. 19 d'entre eux, dont 13 patrons, ont à un moment donné travaillé dans le secteur public. Ce mouvement a été antérieur à celui observé en Algérie, dans la mesure où le mode de développement tunisien est entré plus précocement dans une logique de libéralisation économique. En outre, deux autres facteurs ont joué dans l'émergence d'un milieu professionnel privé tunisien : le premier est politique, l'arrivée au pouvoir de Ben Ali ayant mis sur la touche de nombreux cadres de l'administration qui se sont reconvertis dans le privé. Par ailleurs, la complexification de la commande, notamment avec l'arrivée de bailleurs internationaux exigeants de travailler avec le secteur privé, a aussi créé un appel d'air pour ce dernier.

Encadré n°4-2 : Les membres de l'association tunisienne des urbanistes en 1999

L'ATU compte 92 membres en 1999, et 103 en 2001. Le dépouillement des fiches est utilisable pour 87 membres, parfois moins selon les rubriques examinées.

Age, sexe et résidence

Les adhérents à l'association sont très majoritairement des hommes (75 sur 87). Ils résident très majoritairement à Tunis et ses banlieues.
47 sur 74 sont nés entre 1945 et 1954, autrement dit sont âgés de 45 à 55 ans en 1999. 39 sur 74 sont nés avant 1950. L'association rassemble principalement des professionnels exerçant de longue date et plutôt bien insérés dans le circuit de la commande. L'enjeu actuel est celui du renouvellement de ses adhérents.

Diplômes et spécialisations

Diplôme d'origine / autre diplôme	Membres n'ayant pas de diplôme d'urbanisme	Membres ayant un diplôme d'urbanisme
Architecte	17	10
Architecte + autre diplôme	3	
Ingénieur	2	2
Economie	3	3
Géographie	4	9
Autres	2	5

Absence		13
Total	31	42

42 membres sur 73 possèdent un diplôme d'urbanisme, acquis majoritairement en France (38 sur 42), en particulier à l'Institut d'urbanisme de Paris.
Les deux tiers (20 sur 31) des urbanistes non titulaires d'un diplôme officiel d'urbanisme sont architectes, et 12 détiennent un diplôme en sciences humaines et sociales (certains détenant plusieurs de ces titres en même temps). Ils ont majoritairement obtenu leur diplôme en Tunisie, mais une très forte minorité a suivi des études en France et dans d'autres pays francophones.
Parmi ceux qui sont diplômés en urbanisme, 10 sont également architectes, 9 étant géographes, 8 étant détenteurs d'un autre diplôme en sciences humaines ou sociales. 13 sont uniquement urbanistes. Ces cursus généralement antérieurs à leur spécialisation ont surtout été suivis en France, mais aussi, pour un tiers d'entre ces adhérents, en Tunisie.

Niveau de diplômes

Niveaux de diplômes et secteurs d'activités des adhérents de l'ATU

Niveau du diplôme le plus élevé		Secteur d'activité en urbanisme				
Non titulaire d'un diplôme d'urbanisme		ND	Enseignement univ.	Secteur privé	Secteur public	Total
	Doctorat			1		1
	Bac+3/+4	1		15	5	21
	Bac+5		2	6	1	9
Total		**1**	**2**	**22**	**6**	**31**
Titulaire d'un diplôme en urbanisme						
	Doctorat		2	2	1	5
	Bac+3/+4		1	2	5	8
	Bac+5		4	10	15	29
Total			**7**	**14**	**21**	**42**
Total général		**1**	**9**	**36**	**27**	**73**

La différenciation observée dans les statuts entre membres de droit (urbanistes diplômés) et les urbanistes admis sur expérience se retrouve du point de vue des diplômes. Les urbanistes diplômés ont suivi des cursus universitaires plus longs (deux tiers de Bac +5 : DESS/DEA etc.) alors que parmi les autres, les deux tiers ont un niveau licence ou maîtrise/diplôme d'architecte. Autrement dit, pour ces derniers, l'expérience de terrain compense la moindre qualification universitaire.

Mode d'exercice

Les adhérents de l'ATU appartiennent majoritairement au secteur privé (consultants, bureaux d'étude d'urbanisme) (36 sur 73). 27 travaillent dans le secteur public. Toutefois, les universitaires, qui travaillent dans le secteur public, doivent principalement leur adhésion à l'association à leur prestation de consultants.

La diversité du champ d'activités

Autres activités / Secteur d'activité principal	Architecture déclarée	Architecture possible	Consultant	Enseignement	Autres activités	urbanisme seulement	Total
enseignement universitaire			8		1		9
Secteur privé	5	6		3	4	19	36
Secteur public				2	1	24	27
Total	5	6	8	5	6	44	72

Les adhérents déclarent parfois une autre activité complémentaire de l'urbanisme, ou leur fiche laisse entrevoir implicitement la pratique d'une autre activité (comme l'architecture, qui apparaît dans la dénomination du cabinet). Même si la polyvalence et la pluriactivité des urbanistes (notamment du secteur privé) est un trait répandu dans la plupart des pays étudiés dans le projet, dans le cas tunisien, elles apparaissent, au vu des déclarations, limitées. Dans le cas des fonctionnaires, cette absence est à observer avec prudence car le cumul des emplois n'est en général pas permis, sauf pour l'enseignement : elle pourrait s'expliquer par des refus de déclaration. Les universitaires déclarent généralement une activité de consultation, qui justifie leur présence dans l'ATU. Concernant le secteur privé, la pluriactivité semble ne concerner qu'un peu moins de la moitié de l'effectif, dont une bonne part dans l'architecture (avec quelques réserves dues à l'incertitude des sources). C'est le cas d'un des membres fondateurs, Abdellatif Barbouche, qui après avoir exercé des responsabilités dans l'aménagement urbain dans l'administration, a fondé une agence qui n'exerce plus que dans l'architecture.

Modes d'exercice et diplômes

Les adhérents exerçant dans le secteur public sont majoritairement détenteurs d'un diplôme d'urbanisme universitaire (21 sur 27 adhérents). Ils sont également plus diplômés (16 bac+5 sur un total de 27), ce qui est le corollaire de la précédente observation. Les urbanistes du secteur privé sont majoritairement moins diplômés et moins détenteurs de diplômes universitaires d'urbaniste. Les adhérents enseignants d'urbanisme sont plus diplômés que tous les autres et fortement diplômés en urbanisme.

Statut professionnel des adhérents exerçant dans le secteur privé

Statut professionnel				
nd	Consultant indép.	Patron	Salarié	Total
3	8	18	7	36

Ce tableau montre que, parmi les urbanistes du secteur privé, les patrons de BET et les consultants apparaissent sur-représentés alors que l'on peut faire l'hypothèse que le nombre d'urbanistes salariés est plus élévé. Cela doit sans doute être mis en relation avec la finalité de l'association qui est d'être un instrument de lobbying et de « publicité » en faveur de la profession. D'un autre côté, le milieu des urbanistes compte peu de salariés, vu les modes de régulation économique de ce secteur d'activités.

Trajectoires professionnelles

Secteur d'activité actuel et expériences antérieures

Secteur d'activité actuel et statut		Expériences précédentes			Pas d'expérience hors du secteur d'activité actuel	Total
		Enseignement	Secteur privé	Secteur public		
Enseignement universitaire		1	3	5	2	9
Secteur privé	consultant	1	3	4	2	9
	patron	2	2	13	5	19
	salarié		1	3	3	6
	tous ensemble	3	5	19	10	34
Secteur public		1	2		24	27
Total		5	10	24	36	70

La reconstitution des trajectoires professionnelles à partir des déclarations dans l'annuaire (avec une incertitude liée à l'imprécision de certaines déclarations) montre une différenciation de la mobilité professionnelle en fonction du secteur d'activité et du statut.

Les fonctionnaires adhérents de l'association se distinguent par des parcours continus et réguliers au sein de la fonction publique. Ils ont généralement intégré la fonction publique très rapidement après leurs diplômes (souvent de haut niveau). Ils y réalisent une longue carrière. Il est possible que des expériences de faible responsabilité avant leur entrée dans la fonction publique ne soient pas déclarées.
Les enseignants universitaires ont des parcours plus variés par le secteur public ou le secteur privé.
Les urbanistes les plus mobiles sont ceux exerçant dans le secteur privé. Nombre d'entre eux ont effectué des allers et retours entre différents secteurs d'activités, une première expérience privée étant suivie par une entrée dans la fonction publique, qu'ils ont abandonné quelques années plus tard. Nombre d'entre eux créent ainsi leur bureaux d'études ou s'installent comme consultants indépendants, fuyant un statut considéré comme mal payé malgré les avantages qu'il procure (cf. la tarification différente selon le statut de fonctionnaire ou d'urbanistes du secteur privé).
Eric Verdeil

Le cas syrien semble, avec une dizaine d'année de décalage, suivre le modèle algérien ou tunisien. Depuis 2000, une dizaine de bureaux d'études se sont créés, à la suite d'une mesure autorisant les consultants privés à répondre aux appels d'offre de l'Etat.
Ce mouvement de libéralisation s'appuie à la fois sur le discrédit partagé pour les administrations publiques dans la plupart des pays. A la critique du système centralisé, dirigiste et éventuellement socialiste, caractérisé par sa corruption, s'ajoute l'argument du délabrement issu de la guerre (Liban) ou à l'inverse celui de l'inexpérience de l'administration, dans le cas de la Palestine.

Les stratégies et les adaptations des consultants

Si plusieurs facteurs structurels de l'organisation des marchés permettent de comprendre l'appel accru au secteur privé, diverses stratégies coexistent néanmoins et expliquent la diversité des profils, des lieux et des modes d'exercice de l'urbanisme, et en particulier le degré de spécialisation dans ce métier.

Une partie importante des marchés, quoique variable d'un pays à l'autre, est captée par les *grands bureaux pluridisciplinaires*. Leur activité et leur mode d'exercice dans le domaine de l'urbanisme se comprennent tout d'abord à la lumière des profils professionnels présents dans ces structures. Elles comptent généralement plusieurs centaines de professionnels qui se définissent avant tout par des compétences très spécialisées, attestées par la possession de diplômes et la mise en avant d'une expérience précise dans le champ (cf. tableau suivant).

Tableau n°4-1 : Les spécialisations professionnelles dans la firme Sabbour Associates, Egypte, en 2003

Ingénieurs:		***Autres spécialistes (suite)***	
Gestion de la construction (*Building Services*)	45	Géologues	12
Chimie	15	Hydrologues	20
Génie civil	135	Hydrogéologues	18
Electricité	35	Contrôleurs des travaux (*Inspectors*)	9
Géotechnique	22	Géomètres (*Land surveyors*)	5

Constructions marines (*Marine*)	10	Experts matériaux (*Material specialists*)	13
Génie mécanique	85	Maquettistes (*Modellers*)	15
Exploitation minière	8	Opérations et gestion (*Operations and Management*)	11
Structures	82		
Télécommunications	12	Expertise financière des projets (*Project finance specialists*)	6
Trafic	24	Métreurs (*Quantity surveyors*)	19
Transport	25	Rédacteurs de cahiers des charges	10
		Gestion de la construction	35
Autres spécialistes			
Agronomes (Agricultural advisers)	12		
Architectes	18	Experts pour les assurances (*estimators*)	6
Informaticiens (computer specialists)	22	***Assistance:***	
Urbanistes	7	Administration et assistance	111
Economistes	9	Assistants des ingénieurs (*assistant engineers*)	112
Experts environnement	8		
		Nombre total d'employ 屢	**976**

Source: FIDIC Direct, Company profile, www.fidicdirect.com/published/58000.html (30/10/2003)

Cette forte spécialisation des individus va de pair avec la polyvalence qui implique la possibilité de composer des équipes associant, selon la commande, divers profils. Dans le domaine de l'urbanisme, plusieurs types de compétences professionnelles sont susceptibles d'être mobilisés : non seulement les *planners* mais encore les architectes, les ingénieurs de transport, les économistes, chargés d'opération, les spécialistes d'environnement, voire même s'agissant d'aménagement rural, des agronomes. Les grandes firmes fonctionnant sur le modèle anglo-saxon ne sont pas ici extrêmement différentes des grands bureaux d'études nationaux, comme la société d'études et de consultation en Syrie, le CNERU en Algérie, etc.

D'un point de vue stratégique, l'investissement de ces firmes dans le champ de l'urbanisme, notamment l'urbanisme d'études stratégiques, ne va pas de soi, dans la mesure où cette spécialisation est souvent perçue comme peu rentable. Deux éléments complémentaires peuvent ici être avancés. Un premier mécanisme est celui de l'accès à une commande élargie par le biais de l'urbanisme. La connaissance du terrain et des acteurs municipaux, la préconisation des programmes qui figurent parmi les résultats d'une étude d'urbanisme sont susceptibles d'être valorisés par l'entreprise pour accéder à des commandes plus rentables de construction de réseaux, de bâtiments, et de supervision des chantiers. Ainsi, l'analyse des listes de projets réalisés par certains grands bureaux montre nettement des cohérences : au Liban, pour Dar al-Handasah, les études d'aménagement pour le centre-ville de Beyrouth se déclinent en de nombreux contrats d'études de détail pour divers projets d'infrastructures ; de même à Dubaï à propos des études d'aménagement de l'aéroport. En Egypte, la réalisation par

Sabbour Associates d'un plan de secteur de la ville nouvelle de 10 de ramadan s'accompagne de l'étude d'un projet de 23000 logements[10].
La réponse à des commandes d'urbanisme peut également correspondre au souci d'optimiser des compétences internes très pointues et utiles dans le cadre mentionné ci-dessus, mais selon un calendrier qu'il convient de compléter par d'autres projets moins stratégiques en eux-mêmes. Dans le cas algérien, T. Souami (2004) signale le cas d'entreprises publiques filialisées et qui disposent désormais d'une autonomie de gestion, qui cherchent à occuper des niches susceptibles de valoriser les compétences professionnelles dont elles disposent, alors même que leur compétence principale n'est pas l'urbanisme.
Un troisième élément de stratégie de la part de ces grandes firmes doit être souligné. Dans un contexte de forte variation de la commande, à la fois en volume et en nature, les firmes adaptent leur offre et n'hésitent pas à occuper de nouveaux créneaux du marché. Ainsi, à une période allant des années soixante-dix jusque vers 1985, durant laquelle la commande publique est très majoritaire, succèdent des années où les marchés sont davantage partagés entre le public et le privé. Dans un contexte d'abondance budgétaire dans de nombreux pays et de légitimité reconnue à l'Etat sur le plan de l'urbanisme, la majorité des commandes se composaient de schémas directeurs, de projets d'aménagement de quartiers d'extension, de villes nouvelles, etc. Une double inflexion se produit depuis la fin des années quatre-vingt : sans annuler l'existence des marchés précédents, une importante commande privée s'est développée pour des quartiers privés, des opérations de *gated communities*, des stations balnéaires, etc. Deux marchés emblématiques de cette évolution sont l'Egypte, avec les rivages de la mer Rouge et les opérations privées du désert, en marge des villes nouvelles ; et les pays arabes du Golfe, en particulier Qatar et les Emirats arabes unis.
Par ailleurs, les grandes firmes polyvalentes ont de plus en plus tendance à avoir comme commanditaires des organisations internationales comme la Banque mondiale, le PNUD etc., qui portent des projets urbains divers, souvent en rupture avec le type de commandes étatiques : villes historiques, restructuration de quartiers non-réglementaires. Parmi de nombreux exemples, citons l'intervention de la GTZ, l'agence de coopération allemande, en Syrie, dans la vieille ville d'Alep, en association avec la municipalité et un nouveau bureau d'études local, de taille moyenne, SURADEC.

Bien qu'il soit difficile de mesurer quantitativement leur place dans les marchés de l'urbanisme dans les différents pays, *les petits bureaux d'études généralistes* se développent également fortement. Cette forme d'exercice implique des structures généralement fortement personnalisées autour d'un patron ou d'associés qui regroupent autour d'eux une équipe généraliste qui peut compter au maximum une vingtaine de personnes, au statut très souvent précaire, et dont le nombre varie fortement en fonction du volume de commande. L'utilisation de compétences plus rares et pointues passe par une relation de sous-traitance avec un autre consultant plus spécialisé : ainsi, le levé topographique, l'enquête socio-démographique, etc. peuvent être sous-traitées.
L'investissement dans l'urbanisme peut ici résulter de deux démarches. Dans un premier cas, le cœur de métier du bureau d'études est l'architecture ou l'ingénierie civile, parfois encore la topographie (lotissements, etc.). L'activité en urbanisme correspond alors une diversification en fonction des opportunités qu'offre la commande publique. Au Liban, la direction générale de l'urbanisme fait ainsi appel à des bureaux d'études généralistes pour la réalisation des documents locaux d'urbanisme : au total, plus de cinquante groupements, représentant environ quatre-vingt patrons ou associés sont intervenus dans ce type de commande entre 1998 et 2002. Un quart est constitué d'ingénieurs civils de formation, l'essentiel des autres

[10] www.sabbour.com (le 31/10/2003)

étant architectes et une extrême minorité géomètres. La volonté d'accéder à des commandes de construction de bâtiments constitue aussi un motif d'activité dans l'urbanisme.
Plus rarement, des bureaux d'études affichent l'urbanisme comme leur spécialisation principale. Il s'agit alors souvent de professionnels diplômés dans cette discipline, même s'ils possèdent généralement une ou plusieurs autres compétences. Ces bureaux se placent comme intermédiaires privilégiés des administrations commanditaires, auprès desquelles ils se livrent à des pressions en vue de réserver une partie de la commande aux diplômés et professionnels. Très souvent, on trouve également parmi ces professionnels d'anciens fonctionnaires qui ont créé leur bureau à la faveur des réformes libérales, en vue d'exploiter leur connaissance du système et leurs réseaux de relations. En Tunisie et en Algérie, de nombreux urbanistes consultants présentent ce profil.
Il n'en reste pas moins que dans la plupart des cas, l'urbanisme même compris au sens large (lotissement, etc.) ne constitue pas à lui seul un secteur d'activité rentable, ce qui impose une diversification vers l'architecture, l'ingénierie, etc. Une remarque finale sur ce groupe des bureaux d'études locaux en urbanisme doit ainsi souligner l'extrême fragilité du milieu qu'il constitue et sa taille limitée. Ainsi, en Tunisie, on ne compte que six agences dont l'urbanisme est véritablement le métier principal. Elles emploient de manière permanente environ quarante personnes, et de nombreux consultants sur des contrats ponctuels. En outre, étant donné les difficultés à se faire payer, leur équilibre est très précaire. Pour réduire leur charge, ces firmes tendent à limiter les emplois permanents et les urbanistes adoptent des statuts de consultants, avec la précarité qui y est associée[11]. Au Liban, si le chiffre de cinquante groupements ayant une activité dans la planification urbaine peut être avancé, le nombre de ceux pour qui l'urbanisme est l'activité principale est considérablement moins élevé. Là également, le statut de consultant indépendant tend à se développer, notamment parmi les jeunes diplômés.

Un dernier segment de la consultation privée en urbanisme est constitué par *les enseignants des universités*. S. Yerasimos a souligné l'essor des formations de plus en plus tournées, en totalité ou partiellement, vers l'urbanisme. Si l'enseignement théorique reste, analyse-t-il, souvent éloigné de la pratique réelle et de ses contradictions dans les pays du Sud, il constitue dans plusieurs pays un marche-pied non négligeable, voire incontournable (cas de l'Egypte), pour l'exercice de l'urbanisme. En Turquie, être enseignant dans une faculté d'urbanisme permet statutairement de participer à la commande au même titre que les professionnels du secteur privé ou public. La loi distingue six stades de commande de plus en plus complexe : les professeurs les plus gradés y sont considérés au même titre que les praticiens les plus chevronnés. Historiquement, les formations d'urbanisme (conçues comme telles ou simplement comme option au cœur d'un autre cursus) ont été un lieu de discussion voire de critique des politiques urbaines de l'Etat, ainsi que de revendications d'accès à la commande.
L'accès à la commande des universitaires reste variable d'un pays à l'autre, mais semble se développer au fur et à mesure que leur statut se dégrade. Dans ces conditions, la consultation en urbanisme est l'occasion d'un complément de rémunération autant qu'une justification statutaire de l'occupation du poste. Elle s'accompagne alors souvent d'une critique d'un exercice alimentaire et perçu comme contraire aux exigences théoriques et académiques qui devraient selon ces universitaires définir le métier.
Dans la plupart des pays, le recours aux universitaires s'applique notamment aux enquêtes socio-économiques, pour lesquels les bureaux d'études s'estiment mal armés et qui risquent d'être trop coûteuses. Cette orientation s'explique par la formation des universitaires eux-mêmes. Ainsi, dans les pays du Maghreb, il s'agit le plus souvent de géographes, sociologues

[11] En Tunisie, il semble très difficile de bénéficier auprès des banques des avantages de la loi sur le nantissement qui permet d'emprunter à taux réduit en attendant le versement des honoraires (M. Chabbi).

ou démographes. Il revient à ces spécialistes de rassembler des données locales qui seront ensuite intégrées, d'une manière parfois automatique, aux études. Les universitaires deviennent même parfois des éléments indispensables dans la division du travail : la tentative du gouvernement marocain en 1998 d'interdire aux membres de l'enseignement universitaire de participer à des consultations a de fait bloqué le système, les firmes marocaines étant soudain incapables de répondre aux exigences des cahiers des charges. Les autorités marocaines ont alors tenté de faire appel à des firmes tunisiennes pour combler ce manque avant de faire machine arrière et d'autoriser de nouveau l'activité des universitaires. Au Liban, le marché des études destinées aux universitaires est également à orientation socio-démographique, mais les commanditaires sont essentiellement les organisations internationales plutôt que les autorités étatiques ou les bureaux d'études privés, via la sous-traitance. Pour les études locales, de nombreux consultants spécialisés accaparent le marché, ne laissant aux universitaires qu'une partie mineure et peu standardisée de la commande, et de ce fait moins rentable.
La commande publique connaît dans les pays de notre zone d'étude une mutation importante depuis une vingtaine d'années. Elle se traduit par une diversification spatiale des interventions et par un renouvellement thématique, même si les outils restent, en large partie, ceux de la planification. Cette mutation s'inscrit également dans un changement dans la division du travail. A l'intérieur du secteur public, qui conserve en théorie l'essentiel des tâches de l'urbanisme, les administrations centrales font place à des organismes d'études autonomes et, encore timidement, à des instances décentralisées. Surtout, on assiste à la montée d'un secteur privé dans le domaine de l'urbanisme – mais aussi plus largement. Dans quelle mesure ces transformations s'accompagnent-elles d'une évolution des profils et des compétences professionnelles ?

Les profils professionnels des urbanistes

Aborder l'évolution des profils professionnels engagés dans la commande d'urbanisme suppose de prendre en compte trois principaux déterminants. Le premier est l'évolution de la commande et des commanditaires, objets des développements précédents. Le second est l'évolution des formations. Il faut ici en particulier considérer l'effet de l'émergence récente de formations spécialisées en urbanisme (cf. chapitre 2). Le dernier point tient aux stratégies des acteurs, notamment les firmes et les consultants, sur le marché de l'urbanisme : les alliances et les concurrences entre segments professionnels distincts doivent être alors observées.

La constitution des milieux professionnels de l'aménagement urbain résulte en partie de l'organisation administrative créée par l'Etat pour définir la commande et y répondre. L'architecture des administrations intervenant dans le secteur de l'urbanisme suppose une division fonctionnelle qui repose sur des spécialisations professionnelles. C'est pourquoi Taoufik Souami a proposé, à partir de l'analyse du cas algérien, une distinction entre « planificateurs » et « constructeurs » pour rendre compte des formations créées par l'Etat au service du développement et de l'aménagement (Souami 2004). Afin d'englober également les tâches de contrôle de l'urbanisation, il serait logique de s'appuyer également sur la distinction complémentaire entre « bâtisseurs et bureaucrates », proposée par E. Longuenesse dans son étude sur les ingénieurs et le développement au Moyen-Orient (1990). Ainsi, à partir de l'architecture des fonctions et des tâches mises en oeuvre dans l'urbanisme, le triptyque « planificateurs, constructeurs, bureaucrates » constituerait un type élémentaire de

« coalition » dans le champ de l'urbanisme et permettrait de décrire les profils professionnels mobilisés dans ce champ.
Le caractère synthétique de ces catégories n'en demeure pas moins un inconvénient, car il masque des différences de profils et de métiers entre pays, qui sont révélatrices de la diversité des coalitions professionnelles dans les milieux de l'urbanisme de ces différents pays. Héritée de la période de construction de l'Etat dans les années post-indépendance, cette distinction tend à être remise en cause dans le contexte actuel par un brouillage qui tient au désengagement de l'Etat de certaines de ses compétences (construction), à une nouvelle répartition institutionnelle des fonctions qui affaiblit notamment la dimension de planification centralisée, et à la privatisation/externalisation de certaines fonctions, d'études ou de maîtrise d'œuvre.
L'existence des structures d'études publiques, même si elles connaissent aujourd'hui des transformations profondes, participe aussi à la différenciation des profils professionnels mobilisés dans l'urbanisme. En même temps, elles introduisent d'autres modes d'organisation et de travail dans ce secteur, par l'association de ces compétences diversifiées, qui tranche par rapport au fonctionnement des administrations classiques qui disposent rarement de tels spécialistes. De surcroît, la relation de commande établie entre ces structures d'études et leur commanditaire diffère également – malgré toutes les dépendances d'ordre financier et les relations de tutelle indirectes – de celle de subordination directe qui existe au sein même des administrations. Le statut institutionnel du secteur de consultation et d'étude public apparaît donc comme une variable importante de différenciation des modes de coalition professionnelle dans l'urbanisme.

Les profils professionnels de l'urbanisme sont étroitement dépendants, ensuite, des filières de formation dans le champ local de l'urbanisme. Qu'ils soient planificateurs, constructeurs ou bureaucrates, les professionnels de l'aménagement urbain se recrutent essentiellement ou majoritairement, dans les pays étudiés, parmi les ingénieurs civils et les architectes. Ces deux professions sont d'ailleurs nettement moins clivées qu'elles ne le sont en France et dans les pays occidentaux (Longuenesse 1990). L'architecte occupe la position prééminente, étant recruté aussi bien pour la planification spatiale que pour ses compétences dans le domaine de la construction ou du foncier. Il peut alors remplir des fonctions de contrôle de l'urbanisation. Les ingénieurs civils, des formations desquels dérivent originellement les cursus d'architecture dans la plupart de ces pays, disposent de compétences similaires et peuvent de surcroît participer aux travaux publics. Ingénieurs et architectes sont ici quasiment en situation de monopole et, entre eux, de concurrence.
L'examen des qualifications du personnel de la DGU au Liban en 2002 éclaire la répartition des tâches en fonction des profils. Sur un total de 104 ingénieurs et architectes, on compte 59 architectes. Le service des études, qui s'occupe de la planification, est composé essentiellement d'architectes. Les services de projets (remembrement, projets municipaux de routes, de construction ou de génie sanitaire) comprennent environ 20 ingénieurs, dont une majorité d'ingénieurs civils et quelques architectes : on retrouve ici le profil des constructeurs. Le reste du personnel, majoritairement en poste dans les antennes de province, travaille en fait aux tâches de contrôle de l'urbanisation : instructions des permis de lotissements et surtout, des permis de construire. On y trouve de nombreux ingénieurs civils. Les architectes occupent aussi une position prééminente dans le secteur privé en urbanisme. Les trois-quarts des consultants sélectionnés pour réaliser des plans directeurs par la DGU sont des architectes. L'urbanisme dépend, à l'Ordre des ingénieurs de Beyrouth, de la section des architectes.
En Syrie et en Egypte, ce sont également ces profils professionnels d'architectes et d'ingénieurs qui dominent largement. Ainsi, la division Grand Caire du GOPP emploie 25

architectes chargés de l'élaboration des plans d'urbanisme, des expropriations et des lotissements. La société publique en charge de l'aménagement d'Héliopolis compte pour sa part une quinzaine de professionnels, architectes issus des Beaux-Arts ou ingénieurs : ils sont en charge des plans d'exécution des projets (Volait 2004). Au Maroc, 40% des architectes travaillent dans l'administration (Kassou 2004). Le rôle des architectes dans l'établissement des plans d'urbanisme est consacré par la loi (Dryef 1993 : 272-273).
La domination des professions techniques d'ingénieurs et d'ingénieurs dans l'urbanisme correspond en partie à la manière dont est conçue la commande, c'est-à-dire comme une expertise spatiale et technique, et rarement comme une « médiation » pour reprendre le terme de Verpraet (1987b). Toutefois, l'existence d'une palette de formations initiales plus diversifiées et le rôle qu'ont tenu jusqu'à récemment les professionnels et universitaires français au Maghreb contribuent à diversifier les profils intervenant dans l'urbanisme. Là, la distinction « planificateurs » et « constructeurs » trouve à s'appuyer sur la filière des sciences humaines, qui forme des géographes, sociologues, démographes et économistes. Ces « universitaires » (Verpraet 1987a) sont bien représentés parmi les « planificateurs », au sens où ils travaillent dans les administrations et bureaux d'études chargés de l'élaboration des documents de planification, schémas directeurs en particulier. Spécialistes des échelles régionales ou nationales, leurs fonctions consistent dans l'analyse des transformations économiques, sociales et démographiques. Ils s'opposent aux profils de « constructeurs », ingénieurs et architectes essentiellement, beaucoup plus présents dans les organismes opérationnels. On trouve néanmoins aussi des architectes parmi les « planificateurs ». Le cas tunisien, bien documenté grâce à l'annuaire des urbanistes tunisiens, illustre cette situation (cf. encadré n°4-3). Ainsi, 42 sur 72 membres sont issus des filières « universitaires », dont de nombreux des géographes et des urbanistes non-architectes. Plus des deux-tiers ont obtenu l'un au moins de leur diplôme en France. Ces formations initiales sont fréquemment coiffées d'une spécialisation complémentaire en urbanisme, de niveau bac+5. 42 des membres de l'ATU possèdent un tel diplôme. 13 d'entre eux ont suivi uniquement un cursus d'urbanisme.
A travers l'exemple tunisien, il apparaît que l'introduction de formations d'urbanisme dans la plupart des pays étudiés et l'accueil d'étudiants originaires des pays arabes dans des cursus en Europe ou aux Etats-Unis contribuent à une diversification des profils disciplinaires dans l'urbanisme. L'exemple turc en représente le cas de figure le plus avancé. Il y existe, depuis 1969, un ordre des planificateurs adossé à des filières universitaires formant spécifiquement des urbanistes. Cela n'exclut pas automatiquement les autres profils du champ de l'aménagement urbain mais tend plutôt à diversifier les profils qui y interviennent. La distinction fonctionnelle « planificateur » / « constructeur » s'appuie alors directement sur des formations professionnelles bien identifiées.

La spécialisation progressive de l'offre de formation permet une transformation des profils professionnels, dont une montée des urbanistes *stricto sensu*. Cette diversification se combine avec la réorganisation de la division du travail entre administrations et le développement du secteur privé. Cela entraîne la formation de nouvelles formes de coalitions, dans lesquelles il faut intégrer le paramètre du statut professionnel et non seulement ceux de la formation et de la place dans la division du travail.
Aux formes de coopération et de partage du travail entre architectes, ingénieurs, parfois géomètres, et diplômés des sciences humaines et sociales, s'ajoutent de nouveaux modèles de combinaison de compétences. Le cas des grandes firmes arabes de consultations a déjà été évoqué. Elles emploient des professionnels aux profils très spécialisés et complémentaires, dont des urbanistes. Aux côtés de ces derniers, on trouve également nombre d'autres spécialisations extrêmement pointues. Le domaine des systèmes d'informations

géographiques notamment bénéficie actuellement un très fort engouement (cf. supra). A l'inverse, les petites agences et a fortiori certains consultants favorisent les profils généralistes. Dans ce cadre, l'obtention d'une spécialisation en urbanisme vient en complément d'une formation principale d'ingénieur ou d'architecte.

L'essor numérique des urbanistes aiguise les concurrences sur un marché étroit et entraîne l'apparition de stratégies de distinction professionnelle. Dans le secteur public, la place des nouveaux diplômés en urbanisme est très variable selon les pays. Elle est forte en Turquie, où 80% des membres de l'ordre des urbanistes exercent dans le public. De même en Tunisie, la fonction publique accueille facilement les diplômés en urbanisme : 21 des 27 membres de l'ATU qui y travaillent sont titulaires d'un diplôme d'urbaniste. Inversement, au Liban, les administrations centrales ou locales chargées de l'aménagement urbain accueillent très peu d'urbanistes diplômés. Elles sont peu attractives pour des jeunes qui ont beaucoup investi dans leur formation et préfèrent tenter leur chance dans le privé. De fait, l'enjeu est partout l'accès à la commande publique à travers la consultation ou l'exercice en libéral. Dans cette compétition, les urbanistes sont malmenés et ne bénéficient pas toujours d'une reconnaissance de la part des commanditaires.
Les évolutions récentes de la commande impliquent souvent un renouvellement des compétences. Elles créent alors des opportunités pour les professionnels de l'aménagement urbain, en ouvrant de nouveaux marchés pour lesquels différents segments professionnels se trouvent en concurrence. Dans le cas tunisien, la politique de réhabilitation urbaine dans les bidonvilles et les quartiers non-réglementaires a élargi dans un premier temps le marché des études accessibles aux urbanistes, avant que l'inflexion des années 1985 ne transforme la donne. Pour les trois premiers PDU (1979, 1981, 1983), les cahiers des charges associaient des tâches de planification, d'amélioration de logements, de formation, supposant toutes deux des enquêtes sociales, à l'équipement et au développement de l'infrastructure. Cette commande complexe, liée à des objectifs d'intégration sociale affichés par le régime, favorisait la sélection d'agences d'urbanisme. A partir de 1985, la généralisation du dispositif de réhabilitation urbaine sous l'égide de l'agence de réhabilitation et de restructuration urbaine (ARRU), et la multiplication des quartiers cibles et donc des engagements de dépenses, a conduit à une simplification des cahiers de charges, désormais limités aux infrastructures. Les agences d'urbanisme ont alors été supplantées, pour l'octroi de ces marchés, par des bureaux d'études en ingénierie (Chabbi, 1999 : 194). Toutefois, le foisonnement institutionnel et réglementaire tunisien (études d'impact environnement, etc.) et l'euphorie de développement, dont témoignent entre autres les opérations successives aux alentours des Lacs de Tunis, sont à l'origine d'une commande d'étude foisonnante dans les années quatre-vingt-dix, qui compensent en partie cette exclusion du domaine de la réhabilitation (Barthel 2003 : 178).
La vieille rivalité entre architectes et urbanistes est ravivée par les nouvelles approches de la question du patrimoine. Ainsi, au Liban, la liste de préqualification puis la sélection finale des consultants pour le projet « Cultural Heritage » de mise en valeur des centres-villes anciens, en 2001 ont fait la part belle aux caciques de la profession, plus connus pour leurs réalisations d'architectes que pour leur expérience dans l'urbanisme, en particulier Pierre al-Khoury à Tyr ou Jacques Liger-Belair à Jbeil-Byblos. Cet exemple est loin d'être isolé.

Les profils professionnels dans l'aménagement urbain restent majoritairement du côté de l'expertise technique. C'est pourquoi architectes et ingénieurs y occupent les premiers rôles. Les nouveaux marchés sont l'objet d'une concurrence âpre entre ces professions et les nouveaux profils qui peinent à se faire une place. On peut faire l'hypothèse que la relative

faiblesse du niveau municipal est un facteur d'explication de cette situation, car les collectivités pourraient représenter des opportunités d'emploi, qui s'inscrirait peut-être davantage dans une logique de médiation que d'expertise, pour reprendre les termes de Verpraet sur la France. L'émergence du secteur privé se traduit certes par un renouvellement des compétences mais faute d'une commande forte et réellement novatrice, ces nouveaux professionnels demeurent dans une situation de précarité et d'instabilité.

Conclusion

La commande publique témoigne, depuis la période de l'Indépendance, de la place essentielle des institutions de l'urbanisme dans le dispositif national et les politiques urbaines. Néanmoins, les transformations institutionnelles, économiques et sociales intervenues depuis un quart de siècle conduisent à un élargissement du spectre des pratiques d'intervention urbaine. A la faveur de cet élargissement, la place privilégiée des professionnels de l'urbanisme dans le dispositif d'application de ces politiques est remise en cause, tout du moins dans plusieurs versants de la pratique. Ainsi, dans les projets urbains de restructuration et de régularisation des quartiers non-réglementaires, ces professionnels doivent collaborer et prendre en compte, officiellement, les intérêts des habitants. Dans les projets urbains liés à la métropolisation, ils doivent s'accommoder de la part essentielle prise par les intérêts privés dans la définition des projets et leur conduite. Dans ces différents cas, ainsi que dans les opérations dans les centres historiques, ils doivent se conformer à certaines exigences formulées par les bailleurs internationaux. Dans le même temps, la commande publique « traditionnelle » portant sur les documents de planification n'a pas cessé alors même que leurs prescriptions sont relativement inefficaces, voire contre-productives, face à certaines situations qu'ils prétendent pourtant transformer. Cette relative déconnexion entre l'urbanisme officiel, celui qui est pratiqué par l'essentiel du milieu professionnel, et les principaux circuits de la production de la ville pose question. Elle conduit en particulier à s'interroger sur les modalités idéologiques de légitimation de ces pratiques et sur les conditions sociologiques dans lesquelles elles sont reproduites. Ici, on peut formuler l'hypothèse d'une autoreproduction du milieu et de ces pratiques, éventuellement par l'intermédiaire d'une connivence idéologique avec les élites gouvernantes. La taille restreinte du milieu est probablement un autre facteur à prendre en compte.

Si l'on se place non plus du point de vue de la définition de la commande publique, mais plutôt des reclassements fonctionnels et professionnels en cours, le fait frappant consiste dans le décalage des évolutions entre secteur public de l'urbanisme et secteur privé. Au sein de l'administration, les évolutions institutionnelles récentes, la faiblesse et/ou la rareté relative des compétences impliquent un recours accru au secteur privé. Quels sont la signification et l'effet de ce recours au marché du point de point de vue de la structuration des milieux professionnels ? A ce stade, on ne peut qu'indiquer certaines tendances éventuellement contradictoires. Le développement du marché fait apparaître une grande diversité de stratégies professionnelles. Un premier constat a trait à l'apparition de spécialisations professionnelles nouvelles et pointues, en particulier celle d'urbanistes diplômés, issus d'universités occidentales mais aussi, de plus en plus, d'universités locales (mais aussi spécialistes de SIG, de modélisation des transports, etc.). Ce mouvement peut s'interpréter diversement selon le point de vue adopté. Il témoigne probablement de la persistance de l'adhésion, dans les milieux professionnels techniques, à une éthique de l'intérêt général et du changement social, sur fond de valeurs modernistes. Il signifie sans doute aussi, dans un contexte de saturation du marché de l'emploi des ingénieurs et des diplômés, une tentative de diversification vers de nouvelles opportunités professionnelles. Toutefois, les commandes dans le secteur de

l’urbanisme ne sont nulle part l’objet d’un monopole réservé à ce type de professionnels. Par conséquent, la règle reste celle de la collaboration de professionnels généralistes. Surtout, le volume de ces commandes reste partout relativement restreint, de sorte que des firmes d’urbanisme sont peu nombreuses et opèrent dans des conditions de précarité très grandes – ce qui se répercute sur le statut des collaborateurs et favorise les statuts flexibles et nomades de consultants indépendants.

Deux autres stratégies peuvent s’observer : la première est celle de l’intégration de l’urbanisme au sein de grands bureaux d’études polyvalents et internationaux. Dans la division du travail de ces firmes, l’urbanisme est une discipline secondaire, nettement moins lucrative que d’autres spécialisations. L’une de ces principales fonctions est de donner accès à des marchés pour ces spécialisations principales plus rémunératrices. En outre, dans ces entreprises, les urbanistes sont conduits à traiter de nouveaux types de commande qui redéfinissent leur métier et les placent en concurrence avec les architectes ou les économistes. Une seconde stratégie consiste à faire de l’urbanisme une activité d’appoint pour des petites agences généralistes cherchant à diversifier leurs marchés, qui restent majoritairement ceux de la construction. Par conséquent, les reclassements en cours dans les milieux de l’urbanisme ne sont pas univoques. La division du travail est modifiée en faveur du secteur de la consultation privée, mais le marché semble demeurer trop étroit pour précipiter des formes stables de coalitions professionnelles.