

Remarques sur les politiques de reconstruction et les cultures de l'urbanisme. L'exemple de Beyrouth

Eric Verdeil, Université de Lyon – CNRS

Atelier Waad – Beyrouth – 12-13 juillet
2013

Introduction

- Reconstructions après les guerres : un sujet très polémique et politiquement chargé
- Plusieurs précédents de débats au Liban :
 - 1977: peu de débat public, principalement intervention des commerçants réclament un retour à la normale
 - 1982-83: rôle des architectes et des archéologues (que faire des fouilles?)
 - 1991-96: très large débat autour de la reconstruction du centre-ville de Beyrouth, lancé par les « intellectuels » (architectes, urbanistes, économistes, archéologues) en liaison avec des représentants des ayants droit
 - discussion sur une comparaison entre 1977 et les plans pour Solidere
 - 2006 : débats dans la presse, ordre des ingénieurs, universités
 - discussion sur une comparaison entre Waad et Solidere
- Comparaisons fortement orientées par orientations politiques et normatives
 - Contexte de tensions internes et internationales; Pour / contre Hariri ; pour / contre Hezbollah ; ... => l'urgence des reconstructions
 - Problème: distinguer les différences de contexte urbain (lieu, nature des destructions), de contexte politique (enjeu de la guerre, forces politiques), et d'époque (évolution des conceptions urbanistiques...)
 - Nécessité d'un regard historique qui prend en compte la spatialité différenciée de ces opérations et analyse les temporalités spécifiques de ces différentes composantes

Objectifs de la communication

- Proposer et tester une grille de lecture permettant de rendre compte de ces temporalités et de ces contextes urbains divers
 - Politiques de la reconstruction
 - La guerre / les destructions comme altération durable des rapports sociaux (migrations, enrichissement/appauvrissement)
 - L'espace urbain comme lieu de matérialisation des rapports de force politiques (échelle internationale/nationale/locale)
 - Cultures de l'urbanisme
 - *"the collective ethos and dominant attitudes of planners regarding the appropriate role of the state, market forces and civil society in urban, regional and national development"* (Sanyal 2005)
 - *Prendre en considération les enjeux professionnels et les variations localisées de ces cultures* (Souami et Verdeil 2006; Verdeil 2012)
- Application de cette grille à 4 moments/expériences de reconstruction à Beyrouth
 - 1977 / 1982-83 / 1991-... : reconstructions du centre-ville de Beyrouth
 - 2006 : reconstruction du quartier de Haret Hreik
 - Sources : doctorat (2002) et revue de littérature + entretiens au sujet de Waad

Les politiques de la reconstruction (1)

- **La population de référence du projet** : Rôle de l'échelle
 - Centralité métropolitaine => desserte de la population de l'agglomération en entier, voire du pays entier : questions des espaces publics vs centralité internationale : au service d'une population cosmopolite / mondialisée (touristes, expatriés...) et d'entreprises cibles (investisseurs au Liban)
 - Centralité de banlieue ou de quartier, à l'échelle municipale => population locale, définie par son inscription dans la localité : quels besoins, quelles pratiques?
 - La question ici est : dans quelle mesure l'urbanisme peut-il et doit-il être un outil de démarcation territorial des groupes sociaux ou confessionnels
- **L'idéologie de référence** : L'urbanisme est largement un jeu sur les symboles et la construction des identités
 - rapport à la construction nationale (unité-brassage/segmentation sociale et/ou communautaire, religieuse ethnique),
 - rapport au monde (l'urbanisme comme forme d'articulation économique et symbolique au monde (formes urbaines vernaculaires ou internationalisées))

Les politiques de la reconstruction (2)

- **Le temps de la reconstruction :**
 - Temps du projet : rapide (changement minimal) / long (travaux plus importants, notamment en lien avec des projets de modernisation urbaine), qui repose souvent une longue histoire de projets –et d'échec
 - Temps des destructions et des mutations urbaines: soudain / long (qui implique une transformation forte de la société)
 - Temps des projets passés (rareté / abondance des projets – échecs – reformulation - sédimentation) => pèse sur le temps du projet
- **Le tissu urbain à reconstruire**
 - Conservation ou remodelage => architecture / réseau viaire / parcellaire
 - reconstruction comme modernisation – tabula rasa : liée à un profond renouvellement des rapports de force
 - A l'inverse, urbanisme patrimonial : support de la construction identitaire (ex. de Varsovie : reconstruction du parcellaire et de l'architecture du XVII et XVIIIe s.) = en réalité, on choisit toujours un état du passé (lequel ? celui immédiatement antérieur aux dégâts ou un état plus ancien? Question idéologique et politique)
- **Les outils juridiques**
 - Maîtrise foncière (expropriation, remembrement, société foncière...) et gestion de l'aménagement (organisme ad hoc, ou gestion à l'échelle de la parcelle)
 - Nature juridique du plan et adaptabilité dans le temps (révision...)
- **La question du financement**
 - Financement par le marché (liquidification du foncier : remembrement, société foncière, croyance en l'autofinancement de l'urbanisme par la plus value foncière => exclusion sociale)
 - Financement par les impôts et la solidarité nationale (voire internationale : prêts et dons) – cela peut entraîner (ou pas) des changements de population

Les cultures de l'urbanisme

- **Profil des urbanistes :**
 - Experts (technocratie – longue durée des idées) / médiateurs (habitants : participation / investisseurs : strategic planning)
- **Logique des institutions professionnelles : commande et carrière**
 - administration (carrière publique) vs statut libéral (défense du marché)
 - central / local-municipal (commande publique municipale)
- **Expériences et références professionnelles partagée :**
 - Mobilisation politique nationale / régionale
 - Mobilisation professionnelle (par ex. en France les villes nouvelles)
 - Effets de génération (fonctionnalisme/ émergence de l'environnement)

Les cultures de l'urbanisme (2):

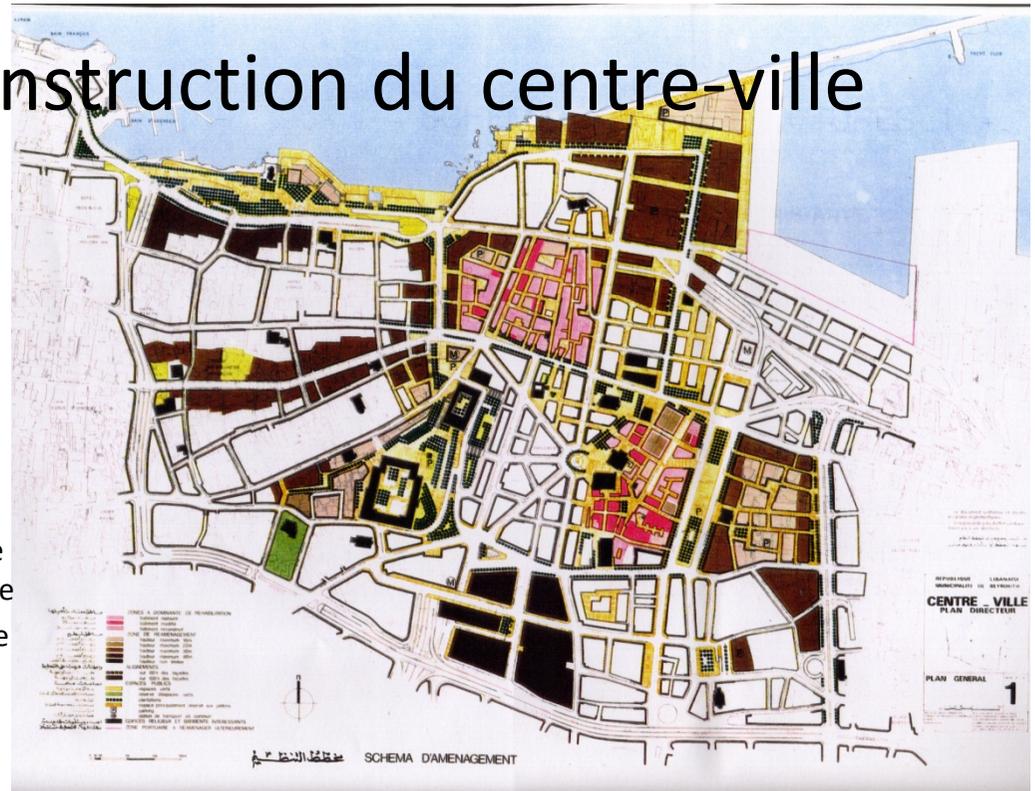
4 cultures en débat au Liban

- étatique : Etat comme principal détenteur de l'intérêt général (national, économique, social) et maître d'ouvrage ; urbanistes comme experts ; coalitions entre ingénieurs fonctionnaires et architectes libéraux – importance de la référence chéhabiste
- néolibérale : le marché comme principe efficace ; urbanisme de projet, flexible, compétition entre villes via l'urbanisme valorisant les atouts propres en utilisant des recettes standardisées (contrôle des espaces publics, standardisation architecturale); urbaniste comme consultant d'un client privé dans une logique de marché
- municipale : prise en compte des attentes des électeurs - contrôle du peuplement comme facteur majeur de reproduction politique (cf. en France le Parti Communiste Français) : rôle du logement ; logique émergente – logique d'experts dans les grands choix – faiblesse des administrations municipales au Liban (rôle des ressources externes)
- participative : débats autour du CV, du patrimoine, du littoral. Consultation des habitants et parties prenantes. Urbaniste comme médiateur.

1977 : projet de reconstruction du centre-ville

Politiques de la reconstruction

- Idéologie : ville orientale méditerranéenne, restaurer la convivialité – affirmer le rôle de l'Etat comme garant de l'unité nationale
- Population: commerçants, résidents, milieux d'affaire
- Temps du projet
 - Destructions importantes mais pas de pertes de repères => volonté de retour à la normale rapide
 - Projets antérieurs : quartiers d'affaires et percée => logique modernisatrice ponctuelle
 - Rapidité du projet : rapide à moyenne
- Tissu urbain
 - Conservation en l'état sans patrimonialisation (blocage des hauteurs = frein au renouvellement)
 - Remodelage sensible de certaines parties (densification)
- Financement et outils opérationnels
 - Indemnité
 - Marché (remembrement)
 - Etablissement public sous contrôle de l'Etat et sociétés foncières mixte => logique de valorisation foncière au bénéfice de certains ayants droit et autofinancement de l'Etat



Cultures professionnelles

- Logique étatique : retour au chéhabisme. Définition de l'intérêt général par les experts
- Débat limité (commerçants)

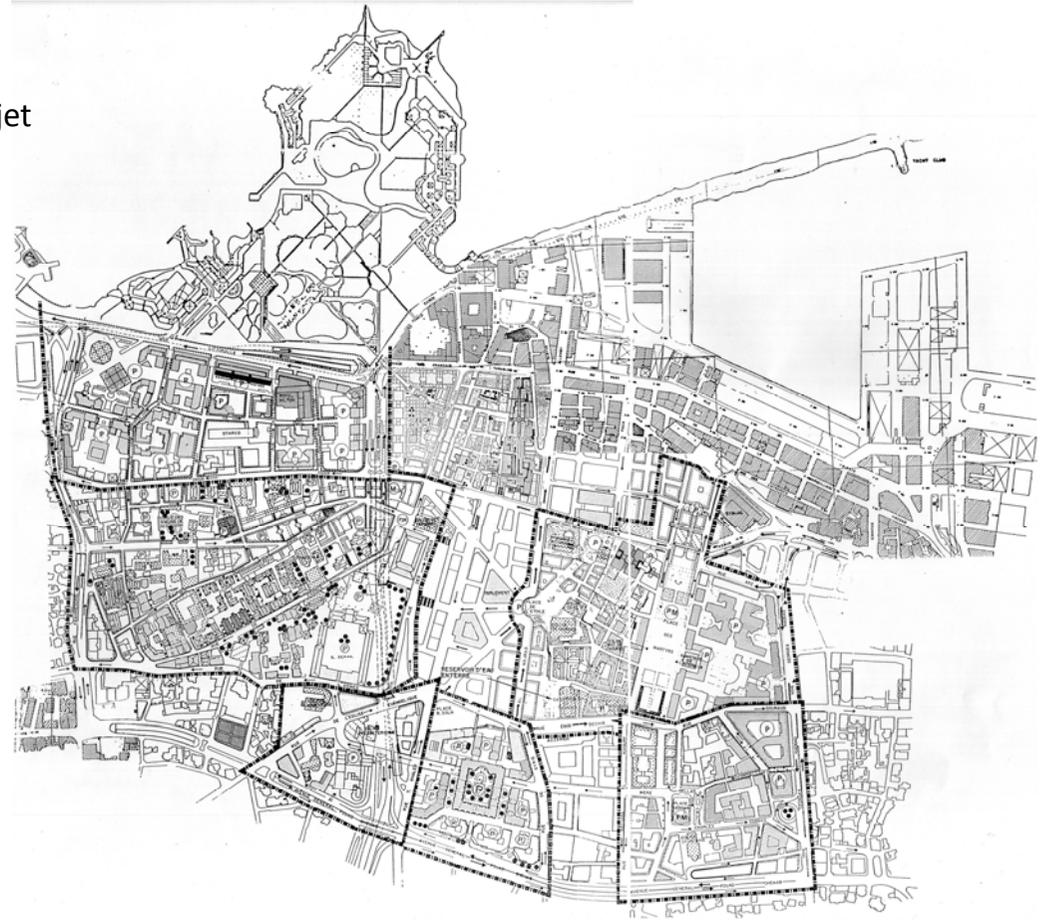
1982-86: projets de reconstruction du centre-ville

Politiques de reconstruction

- Idéologie de référence : libéralisme économique, phénicianisme. Urbanisme comme vitrine du projet présidentiel de Amine Gemayel
- Population : orientation croissante vers de nouveaux habitants aisés
- Temps de la reconstruction
 - Destructons irréversibles (souks); dépotoir du Normandy
 - Élargissement des projets de modernisation
 - Allongement de la durée des travaux prévus
 - Pas de retour à la normale possible
- Tissu urbain
 - Modernisation et densification du tissu existant
 - Pas de dimension de conservation du tissu ni de reconstruction à l'identique
- Financement et outils opérationnels
 - Logique de marché. Financement par les banques (emprunts) ou par un système de société foncière privée globale (1986)

Cultures de l'urbanisme

- Culture néolibérale, marqué par l'émergence politique et économique de Rafik Hariri. Prédominance des consultants privés (groupe OGER).
- Rareté des débats après 1983 (questions archéologiques).



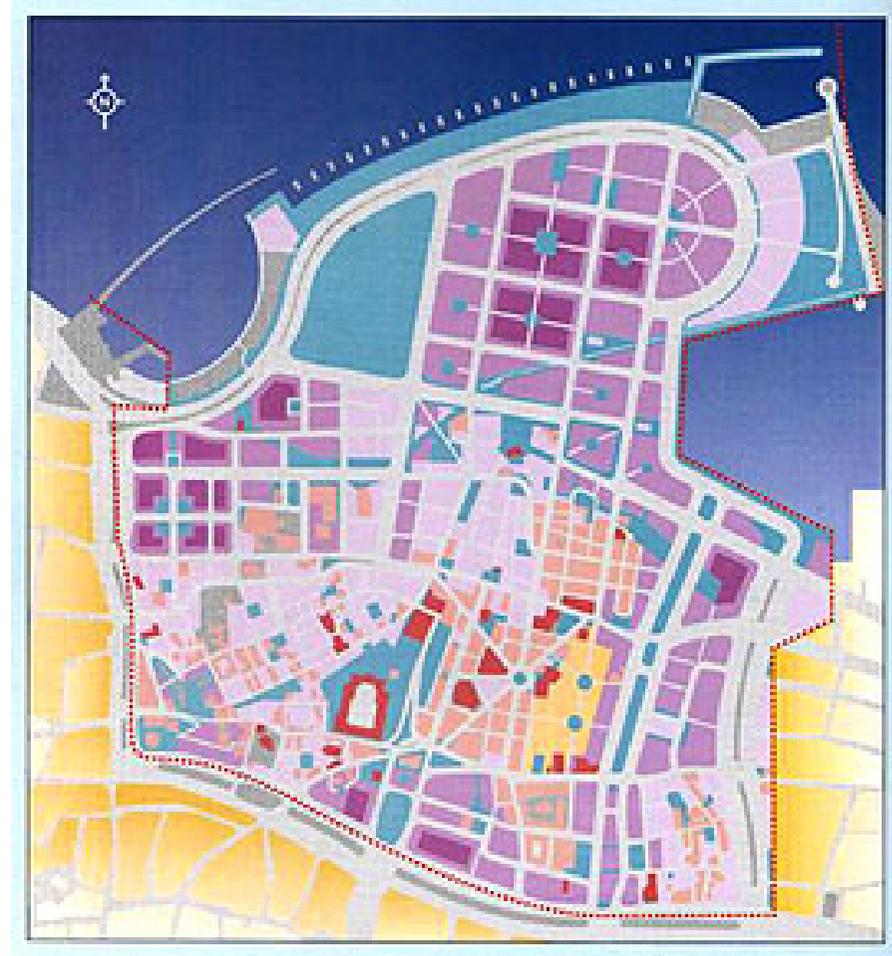
1991-... : La reconstruction du CV par Solidere

Politiques de la reconstruction

- Idéologie : néolibéralisme, compétition entre villes et mondialisation (ouverture aux capitaux arabes du Golfe)
- Population :
 - la population et les activités d'origine sont expropriées – pas de retour. Clientèle nouvelle de touristes, d'expatriés et de consommateurs aisés du Grand Beyrouth;
 - Quelle place pour les chiïtes au cœur de la ville (symboliquement : absence de monuments religieux)?
- Temps de la reconstruction
 - Expulsion complète de la société antérieure et des nouvelles populations en place
 - Elargissement de la logique modernisatrice précédente (table rase, densification)
 - Temps de la reconstruction : 25 ans portés à 75 ans
- Tissu urbain
 - Table rase sur 80% du tissu existant + remblais
 - Conservation limitée (façadisme mais changement complet d'affectation)
 - Attention (rare au Liban) aux espaces publics et verts mais faible accessibilité en raison des pratiques de surveillance
- Financement et outils opérationnels
 - Société foncière privée. Marché (spéculation)
 - Révision successive du Master plan par le Conseil des Ministres

Cultures de l'urbanisme

- Logique néolibérale : expertise interne à Solidere + consultants – urbanisme flexible de marché
- Débat urbanistique fait s'opposer plusieurs cultures
 - Permanence de la logique étatique
 - Émergence d'une logique participative



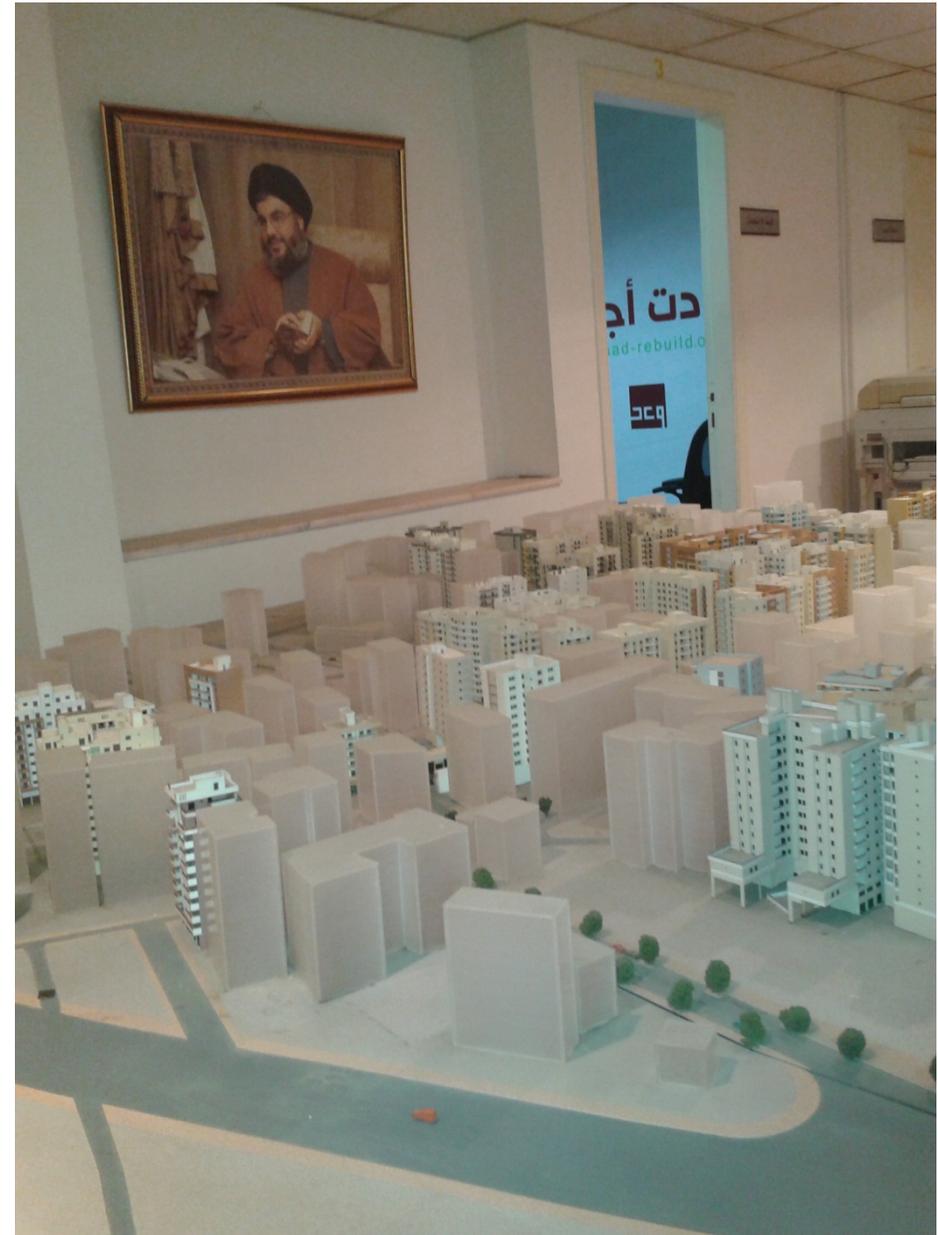
2006-2012 : Waad

Politiques de la reconstruction

- Idéologie : préserver et reconstruire la « société de résistance »; anti-impérialisme
- Population : résidents (partisans et maj. électeurs du Hezbollah à Haret Hreik et dans leurs régions d'origine)
- Temps de la reconstruction
 - Temps des destructions : 33 jours – mémoire vive des lieux : volonté de retour à la normale
 - Temps des projets passés : aucun projet depuis les plans d'Ecochard, en décalage par rapport à la situation actuelle : pas de réservoir d'idées; Solidere et Elyssar comme anti-modèles
 - Temps de reconstruction : très rapide (6 ans) : reconstruction « à l'identique »
- Tissu urbain
 - Conservation trame urbaine et parcellaire, améliorations ponctuelles (stationnement)
 - Absence d'espace public (impossibilité d'en créer)
- Financement ou outils opérationnels
 - WAAD : NGO / émanation d'un parti politique très structuré => organisme professionnelle : suivi et coordination des projets, gestion de chantier...
 - Absence de cadre légal spécifique : régularisation ex-post en attente

Cultures de l'urbanisme

- Logique municipale (centrée sur les besoins des résidents de la localité : logement, commerce; expertise (architectes). Une comparaison avec l'action du Parti Communiste français dans les banlieues rouges (politique des grands ensembles)
- Conflits avec la logique étatique (grand dessein pour la banlieue sud)
- Participation limitée à l'aménagement intérieur



Conclusion

- Comparer les qualités et défauts des reconstructions ou comparer les reconstructions pour identifier les facteurs qui les structurent?
 - Jugement orienté par les valeurs politiques
 - Nécessité de replacer les reconstructions dans leurs contextes politique, historique, spatial
 - Distinguer les enjeux politiques et d'autres éléments structurant, dont les cultures urbanistiques
- Facteurs majeurs
 - Rôle des rapports de force : domination de l'Etat par Hariri / domination locale de Hezbollah, capable d'agir sans l'Etat
 - Durée des destructions : Waad ≠ Centre Ville
 - Culture locale de l'urbanisme : Solidere : développement et radicalisation d'une logique de planification antérieure; Waad : absence de projets dans la banlieue sud ; forte conscience des erreurs à ne pas reproduire
 - Localisation : centre-ville => dimension métropolitaine du lieu, symbolique nationale / banlieue => importance des enjeux locaux (logements, activités)
 - Emergence d'une culture municipale de l'urbanisme au Liban, centrée sur le local et les habitants, mais aussi sur la construction identitaire du local : l'urbanisme devient un outil de démarcation politico-confessionnelle