

Université de Montréal

Histoires et cultures urbanistiques en action et en situation  
*La pratique de l'urbanisme en contexte d'assistance technique Nord-Sud*

*Par*  
Marco Chitti

Faculté de l'aménagement

Thèse présentée en vue de l'obtention du grade de Docteur (Ph.D.)  
en aménagement

Décembre 2020

© Marco Chitti, 2020



*Cette thèse intitulée*

**Histoires et cultures urbanistiques en action et en situation**  
***La pratique de l'urbanisme en contexte d'assistance technique Nord-Sud***

*Présenté par*

**Marco Chitti**

*A été évaluée par un jury composé des personnes suivantes*

**Raphael Fischler**

Président-rapporteur

**Jacques Fiset**

Directeur de recherche

**Danielle Labbé**

Codirectrice

**Franck Scherrer**

Membre du jury

**Eric Verdeil**

Examineur externe



## Résumé

Cette thèse porte sur la pratique de l'urbanisme en contexte d'assistance technique Nord-Sud à partir de l'étude de deux projets récents d'aide au développement en Palestine. Ce travail de recherche se penche plus particulièrement sur l'action d'experts et les interactions entre professionnels de l'aménagement palestiniens et italiens dans le cadre de la phase de mise en œuvre technique de deux projets récents d'assistance au développement : le « *Jericho Master Plan* » et le « *Regeneration of Historic Centers in Local Government Units* ». L'objectif de cette recherche est de mieux comprendre comment des urbanistes de provenances différentes interagissent dans le cadre d'une activité professionnelle internationale. Plus particulièrement, cette étude s'intéresse à comment la « pratique réfléchie » des professionnels est influencée à la fois par le contexte interculturel et par le cadre d'action établi par l'instrument-projet de développement.

La thèse analyse le travail de mise en œuvre technique effectué par les praticiens palestiniens et italiens en tant « qu'histoires et cultures urbanistiques, en action et en situation ». Par cette devise, j'envisage la pratique professionnelle comme le résultat de l'interaction de plusieurs facteurs : i) les cultures professionnelles, dont les urbanistes palestiniens et italiens sont porteurs, façonnées au fil du temps par l'évolution historique de la pratique urbanistique dans leur pays d'origine; ii) les aléas et les mécanismes propres à l'action située, qui est interprétée comme un exercice rhétorique d'évaluation et de persuasion; iii) les contraintes imposées par le cadre situationnel de l'action, à savoir l'instrument-projet en tant que format de l'assistance technique.

La stratégie de recherche se base sur une approche par *extended case method*. La matière principale de l'analyse est constituée par les récits détaillés de pratique professionnelle, collectés selon la manière expérimentée par John Forester (2012). Ces histoires d'action professionnelle ont été sollicitées avec l'appui des documents officiels de projet (rapports, plans, documents de synthèses, etc.) sur lesquels ces praticiens ont travaillé, utilisés en guise d'aide-mémoire et

d'outils d'élicitation. Les récits ainsi collectés ont été interprétés à travers la lentille conceptuelle illustrée plus haut, selon laquelle la pratique experte est envisagée comme le résultat d'une série de choix influencés, tant par des facteurs culturels « de structure », que par des facteurs « de situation ». L'interaction entre ces facteurs, jouant entre différentes échelles et temporalités, est appréciée selon la posture constructiviste et empiriste théorisée par la sociologie pragmatique.

Cette analyse historico-culturaliste et situationnelle des récits d'action professionnelle d'urbanistes palestiniens et italiens en contexte d'assistance technique, dévoile une pratique conditionnée par des cadres cognitifs et normatifs enracinés dans les histoires nationales de la planification respectives des urbanistes. L'action professionnelle est également handicapée par un manque de connaissances contextuelles difficile à combler et aux prises avec les logiques contradictoires de l'aide au développement. Finalement, les récits des experts révèlent une posture professionnelle animée par un esprit pédagogique et missionnaire, marqué par une tension entre volonté d'adaptation au contexte local et désir d'œuvrer pour son changement.

**Mots-clés :** circulation internationale en urbanisme, pratique de l'urbanisme, cultures urbanistiques, histoire de la planification, assistance technique, aide au développement, Palestine, Italie.

## Abstract

The thesis investigates the practice of urban planning in the context of North-to-South technical assistance focusing on two recent development aid projects in Palestine. The research focuses on the analysis of situated professional action and, in particular, on the interactions between practitioners from Italy and Palestine, working together on the technical implementation of two aid projects selected as study cases: “Jericho Master Plan” and “Regeneration of Historic Centers in Local Government Units”. This research aims to better understand how the different backgrounds of urban planners coming from different countries influence their professional practice and to which extent the development aid project as the context of action affects this practice.

The practice of urban planning in the context of international technical assistance is appreciated as an activity characterized by an intercultural context and a specific institutional frame. Thus, this research envisions professional practice as “planning histories and cultures, in action and in situation”, that is an analytical framework that envisions that particular planners’ practice as : i) an activity influenced by the professional cultures of local and international professionals deeply rooted in the respective national planning histories; ii) a discursive professional practice interpreted as a rhetoric exercise of both evaluation and persuasion.; iii) an activity shaped by the obligations to deal with a peculiar context of action, i.e. the development project.

The research strategy is based on an extended case method approach, centred on the analysis of “planning stories”, an ethnographic method to collect thick accounts of the actual professional practice of urban planners pioneered by John Forester (2012). Official documents have been used as elicitation instruments. The actual situated practice, as it emerges from those “planning stories”, is analyzed using this double analytical framework, as an activity influenced by the mutual interaction of factors originating at different scales and temporalities: structural ones, i.e. the historically shaped planning cultures, and situational ones, i.e. the specific institutional frame and the aleatory circumstances. The interaction between those factors is appreciated with the constructivist and empiricist posture advocated by the pragmatist sociology.

This historically grounded, culturalist and contextual analysis of the reflexive professional action of Palestinian and Italian planners engaged in a technical assistance project reveals a practice deeply influenced by normative and cognitive frameworks, rooted in the respective national planning histories. Professional action appears as equally hindered by the lack of contextual knowledge and the contradictory logic the development aid industry. Finally, planners' stories reveal a professional posture animated by a pedagogical and missionary attitude, marked by a tension between the necessity to adapt to the local context and a generalized will to improve, to work for better cities.

**Keywords:** international diffusion in planning, urban planning practice, urban planning cultures, urban planning history, technical assistance, development aid, Palestine, Italy.



# Table des matières

Résumé.....	5
Abstract.....	7
Table des matières.....	9
Liste des figures.....	15
Liste des sigles et abréviations.....	17
Remerciements.....	21
Chapitre 1 – Introduction.....	23
1.1 L’objet et la problématique de recherche.....	23
1.2 D’un problème de circulation internationale à un problème de pratique située.....	28
1.3 La pratique urbanistique en tant que « histoires et cultures, en action et en situation ».....	32
L’histoire la planification et les cultures urbanistiques nationales.....	33
En action : la mise en œuvre comme travail rhétorique d’évaluation et de persuasion.....	34
En situation : prendre en compte le contexte de l’aide au développement.....	34
1.4 Une méthode de recherche en deux étapes et entre deux échelles.....	35
1.5 Quelques considérations sur un terrain d’enquête singulier.....	37
1.6 La structure de la thèse.....	38
Chapitre 2 - Au-delà du débat sur la circulation internationale en urbanisme.....	41
2.1 D’un problème de circulation à un problème de pratique située.....	41
2.2 Entre circulation et diffusion : retisser un débat hétérogène et fragmenté.....	44
2.3 Conceptualiser la circulation en tant qu’objet d’étude en elle-même.....	48
L’ascendant : le débat au sein des études du <i>policy transfert</i> .....	48
La mobilité des politiques urbaines comme débat autonome.....	49
Les experts voyageurs comme « traceurs » de trajectoires.....	51
2.4 La diffusion comme accumulation de « faits historiques ».....	54
La diffusion entre pays développés.....	55
La diffusion dans l’urbanisme colonial et postcolonial.....	58
Une lecture historique globale entre innovation et diffusion.....	64
La diffusion comme un fait inhérent à l’urbanisme moderne.....	66
2.5 Des objets « voyageurs » changeants et difficiles à conceptualiser.....	68
2.6 À la recherche d’une définition du quoi circulant : vers « la pratique urbanistique ».....	74

Une profession entre pragmatisme, morale et norme .....	77
2.7 Le problème de l'échelle d'observation et des temporalités .....	83
2.8 D'une étude de la « circulation internationale » à celle de la « pratique urbanistique » à l'international. ....	88
Chapitre 3 – Interpréter les pratiques urbanistiques en tant que histoires et cultures, en action et en situation .....	95
3.1 Quel cadre de lecture pour interpréter la pratique des urbanistes comme « histoires et cultures, en action et en situation » ?.....	95
3.2 Histoires : l'institutionnalisme historique comme méthode pour construire des histoires « interprétatives ».....	98
3.3 Cultures : les cultures urbanistiques comme outil heuristique des comportements individuels... ..	104
Un modèle analytique pour lire les cultures urbanistiques .....	106
3.4 En action : analyser les interactions professionnelles à l'aide de d'une approche « argumentative » .....	109
Analyser le travail de mise en œuvre technique : « le tournant » argumentatif .....	110
La nature de l'action : un exercice narratif de type rhétorique entre évaluation et persuasion .....	113
Les outils de l'action : connaissances techniques, théoriques et circonstanciées.....	115
Les « histoires de pratique professionnelle » comme matière première d'analyse.....	119
3.5 En situation : Le travail professionnel dans le contexte de l'aide au développement.....	120
Les logiques et les contradictions de fond de la pratique de l'aide.....	121
L'expertise en contexte d'aide : rôle et posture de l'expert .....	125
La phase de mise en œuvre technique comme élément d'un mécanisme plus ample : l'instrument-projet.....	128
3.6 Un modèle pour lire la pratique des urbanistes en tant que « histoires et cultures, en action et en situation ».....	133
Chapitre 4 – Stratégie de recherche et méthodologie .....	137
4.1 Une stratégie de recherche par étude de cas, articulée en deux étapes et deux échelles.....	137
Les critères de sélection de deux cas d'étude .....	138
4.2 L'échelle des institutions : des histoires nationales de l'urbanisme aux cultures professionnelles.....	140
4.3 L'échelle des interactions : les histoires de pratique professionnelle .....	142
Solliciter des récits d'expériences professionnelles « à la Forester ».....	143
Lire et interpréter le propos des experts .....	145
4.4 L'approche de la sociologie pragmatique comme « style d'analyse » .....	149
4.6 Enjeux, limites et biais potentiels de cette stratégie de recherche .....	151
Chapitre 5 – Une histoire de l'urbanisme en Palestine.....	154

5.1 La période ottomane tardive (moitié XIX siècle – 1917) .....	157
La question foncière et le début de la colonisation juive.....	158
5.2 Le Mandat Britannique (1920 – 1948) .....	160
La création du premier cadastre : une titrisation foncière controversée et aux conséquences lourdes .....	162
5.3 Entre les guerres de 1948 et de 1967 .....	166
5.4 L’occupation israélienne, de 1967 jusqu’aux années 1990 : un « urbanisme militaire ».....	170
La planification comme outil de dépossession .....	171
5.5 La période post-Oslo (1993) et la création de l’Autorité Nationale.....	176
La première période post-Oslo (1993–2000) : de l’établissement de l’ANP au début de la deuxième <i>intifada</i> .....	179
La deuxième <i>intifada</i> , la guerre civile et le boom immobilier des années 2010 .....	182
Les premiers pas d’un milieu professionnel local à l’ombre de la coopération internationale .....	187
5.6 Conclusion : une culture urbanistique forgée entre influences externes, lutte nationale et modernisation .....	192
Une longue histoire d’influences externes disparates .....	192
Un milieu récent, entre tyrannie de l’urgence et incertitude du quotidien.....	194
Entre urbanisme militaire subi, occupation civile et dépossession .....	196
Les traits essentiels de la culture urbanistique palestinienne.....	197
Chapitre 6 – Une histoire de l’urbanisme en Italie .....	199
6.1 Les prémisses : un pays d’industrialisation tardive, mais d’urbanisation ancienne .....	201
6.2 L’urbanisme de l’Unification à l’époque libérale (1861 – 1922) .....	202
La loi sur l’expropriation de 1865 et la mise en valeur du foncier périurbain.....	202
6.3 L’époque « libérale » ou giolittienne (1898 – 1922) .....	207
La question du rapport à la ville ancienne et au paysage fait surface .....	209
6.4 L’entre-deux-guerres : l’urbanisme du régime fasciste (1922 – 43) et la première loi urbanistique (1942) .....	210
La naissance d’un milieu urbanistique distinct .....	212
La loi urbanistique de 1942 .....	215
6.5 L’après-guerre et les années 1950 : reconstruction, boom économique, urbanisation rapide et incontrôlée .....	216
La prédominance des logiques rentières : une croissance urbaine intensive et de faible qualité.....	217
Les premiers pas vers une approche urbanistique de la ville ancienne.....	221
6.6 Les années 1960 et 1970 : l’ère de la « réforme urbanistique » .....	222

Le « scandale urbanistique » : la grande réforme manquée .....	223
Les catastrophes urbanistiques et le virage vers une « réforme graduelle ».....	224
La consécration de la place de centres historiques dans l'urbanisme .....	227
Une anomalie italienne : le « <i>abusivismo edilizio</i> » .....	228
L'urbanisme comme terrain d'action de la gauche politique.....	230
6.7 Le repli « contre-réformiste » des années 1980 et 1990 : logique d'urgence, grands projets et laissez-faire.....	232
Le retour au laissez-faire : <i>condono edilizio</i> , lois d'urgence et corruption.....	233
Les innovations en matière de paysage et les préoccupations sur la « consommation du territoire » .....	235
6.8 Les évolutions plus récentes : régionalisation, décroissance, écologie, lutte à l'étalement.....	237
6.9 Conclusion : une culture urbanistique forgée par la lutte à la spéculation et teintée par un sens de la nostalgie .....	239
Paysage et patrimoine, victimes d'une « modernisation sauvage ».....	240
Une méfiance de fond vis-à-vis du développement immobilier et des forces du marché. ....	243
Une pratique entre militance, pragmatisme administratif et gestion de l'ordinaire.....	244
Les traits essentiels de la culture urbanistique italienne .....	246
Chapitre 7 – Les cas étudiés : les projets « Jericho Master Plan » et « Regeneration of Historic Centers » .....	249
7.1 Le Projet Jericho Master Plan (JMP).....	249
Les partenaires du projet .....	251
Les objectifs du projet.....	252
L'échéancier du projet.....	252
Les documents techniques principaux du projet.....	253
Les enjeux urbanistiques abordés lors de la mise en œuvre.....	254
1) La conservation du patrimoine historique et du paysage face au développement immobilier .....	255
2) Le projet « Jericho Gate ». ....	259
7.2 Le Projet Regeneration of Historic Centers in Local Government Units (RHC).....	262
Les partenaires du projet .....	264
Les objectifs du projet.....	265
L'échéancier du projet.....	266
Les documents techniques principaux du projet.....	266
Les principaux enjeux techniques de la mise en œuvre.....	267
Chapitre 8 – Histoires et cultures urbanistiques face aux enjeux .....	271
8.1 À la recherche des traces évidentes et cachées de cultures urbanistiques différentes. ....	271

8.2 La nature du rapport au temps : les experts face au patrimoine .....	272
8.3 La nature du rapport avec l'environnement : paysage et développement immobilier .....	279
Le conflit entre développement et environnement .....	281
8.4 La nature de la relation État-société et de la société elle-même .....	285
8.5 La nature du processus urbanistique : action politique ou simple gestion technique?.....	291
8.6 La nature de la mission centrale de l'urbanisme : entre pédagogie, esprit missionnaire et paternalisme.....	295
« Leur faire comprendre » : l'urbaniste pédagogue .....	295
« Faire la bonne chose » : l'urbaniste militant .....	298
« Que fais-je ici? » : l'urbaniste promoteur du changement.....	301
« Ne faites pas les mêmes erreurs que nous » : l'urbaniste <i>pater familias</i> .....	303
8.7 Dans la peau des autres? Entre adaptation, vécu personnel et dépendance cognitive .....	305
La conscience d'une nécessité d'adaptation .....	306
Un vécu collectif et personnel incomparable .....	309
Des formes de dépendance cognitive et le problème du « <i>back home</i> » .....	312
8.8 L'histoire compte, la situation aussi.....	314
Chapitre 9 – En action et en situation : la dialectique entre évaluation et persuasion.....	318
9.1 La situation-projet, un contexte d'action à la fois rigide et instable.....	320
La navigation complexe dans « système-client » bicéphale et instable.....	320
Les impacts des logiques du système-projet sur les interactions entre professionnels.....	322
Le problème de la prise en compte de la spécificité du contexte d'action .....	325
9.2 Évaluer la faisabilité : entre connaissances partielles et cadres cognitifs insuffisants .....	328
Des connaissances techniques universelles aux connaissances contextuelles .....	329
« Je ne sais pas ». Une difficulté profonde à saisir la complexité du contexte .....	330
Le cadre géopolitique général : un brouhaha de fond.....	331
Le contexte politique local : un jeu de coulisse inintelligible .....	335
L'acceptabilité sociale et culturelle : comprendre la « mentalité locale ».....	338
9.3 Persuader: le problème de l'autorité et de la confiance.....	342
Le manque de confiance et l'effet « <i>outsider</i> » .....	348
9.4 Évaluer et persuader en contexte de coopération : une tâche impossible?.....	350
Chapitre 10 – Conclusions.....	356
10.1 L'urbaniste au miroir de l'autre : un jeu de différences révélatrices .....	358
10.2 Au-delà des modèles urbanistiques : un savoir-faire discursif enraciné dans des histoires collectives et personnelles .....	360

10.3 Saint George et ses dragons : deux métiers tiraillés entre le pôle du changement et celui de l'adaptation ..... 364

10.4 L'importance des connaissances qui circulent, peu importe si elles s'enracinent ou pas ..... 368

Références bibliographiques..... 373

Annexes..... 397

## Liste des figures

Figure 1. –	Typologies de la diffusion internationale (Ward, 2000, p. 44). .....	66
Figure 2. –	Schéma de principe d'un projet d'assistance technique en urbanisme. ....	130
Figure 3. –	Modèle conceptuel de la pratique urbanistique en contexte d'aide au développement en tant que histoires et cultures urbanistiques, en action et en situation .....	136
Figure 4. –	Carte de la région historiquement dénommée « Palestine ». ....	156
Figure 5. –	État d'avancement de l'enregistrement des droits fonciers à la veille du conflit de 1948	164
Figure 6. –	(Gauche). Le décret de protection de la vieille ville de Jérusalem et ses environs.	166
Figure 7. –	(Droite). Le « Jerusalem Town Planning Scheme » de Clifford Holliday (1930). ...	166
Figure 8. –	Plan d'affectation du sol de la ville de Jéricho rédigé par les autorités jordaniennes, 1957.....	169
Figure 9. –	<i>Master Plan</i> de la petite communauté rurale de Fasayel, dans la vallée du Jordan.	175
Figure 10. –	Partition de la Cisjordanie et de la bande de Gaza selon les accords de Oslo...	177
Figure 11. –	Évolution de l'aide Publique au Développement en Palestine entre 1993 et 2015 en dollars américains par habitant et en pourcentage des dépenses publiques.....	179
Figure 12. –	Vues de la ville nouvelle de Rawabi en 2017. ....	186
Figure 13. –	Carte d'Italie .....	200
Figure 14. –	Exemple d'un plan de percement (page précédente) et d'agrandissement (ci-haut) réalisé en 1889 pour la ville de Bologna, sur la base de la loi de 1865.....	205
Figure 15. –	Typologies typiques des périphéries dites « intensives » des années 1950-60, Rome.	220
Figure 16. –	(page précédente ) Hotel Fuenti ou Mazzitelli.....	230
Figure 17. –	(haut) Constructions illégales « de plaisance » sur la plage de Torregaveta, près de Naples.	230
Figure 18. –	Problems and deficiencies. (SDF, 2013, tableau 3.2, p. 97). ....	256

Figure 19. –	Plan de détail pour le secteur de l’oasis. Planche 3.2 du Jericho Master Plan, 2013.	
		258
Figure 20. –	Plan de détail pour la « rue jardin » entre le centre-ville et Ein-es-Sultan. Planche 5.2 du Jericho Master Plan, 2013 .....	259
Figure 21. –	Recommandations du JMP pour le plan de détail du secteur du projet Jericho Gate. Planche 6.1 du Jericho Master Plan, 2013 .....	260
Figure 22. –	Le projet Jericho Gate, tel que proposé par le développeur Padico. ....	261



## Liste des sigles et abréviations

ANABEL: voir BTC

AICS : *Agencia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo* (Agence Italienne pour la Coopération au Développement)

ANP : Autorité Nationale Palestinienne

BTC : *Belgian Technical Cooperation* (aussi CTB - Coopération Technique Belge)

DC : *Democrazia Cristina* (Parti de la Démocratie-Chrétienne)

GTZ : *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit* (Agence Allemande pour la Coopération Internationale)

JMP : *Jericho Master Plan Project*

INU : *Istituto Nazionale d'Urbanistica* (Institut National d'Urbanisme)

MoLG : *Ministry of Local Government* (Ministère des Collectivités Locales de l'ANP)

MoTA : *Ministry of Tourism and Antiquities* (Ministère du Tourisme et du Patrimoine de l'ANP)

MoU : *Memorandum of Understanding*

OLP : Organisation de Libération de la Palestine

ONU : Organisation des Nations Unie

PCI : *Partito Comunista Italiano* (Parti Communiste Italien)

PSI : *Partito Socialista Italiano* (Parti Socialiste Italien)

PNUD/UNDP : Programme des Nations Unies pour le Développement/*United Nation Development Program*

RHC : *Regeneration of Historic Centers in Local Government Units Project*

UNRWA : *United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East* (Office de secours et de travaux des Nations unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient)

*À Luca*



## Remerciements

Il est difficile de remercier adéquatement tous ceux et celles qui ont contribué à ce travail, avec leur appui direct et continu, grâce à un conseil occasionnel, ou tout simplement par leur proximité dans les moments de fatigue et de perte d'enthousiasme.

Je veux d'abord remercier mon directeur, Jacques Fiset, pour les longs et riches échanges, pour les suggestions de lecture stimulantes, pour la passion et l'engagement qu'il a mis dans ce travail de recherche, pour avoir accepté les inévitables désaccords et pour avoir toujours respecté mon autonomie intellectuelle (et mes entêtements aussi).

Un grand merci aussi à ma codirectrice de recherche, Danielle Labbé, pour son soutien constant pendant toutes ces années, pour m'avoir appris à apprécier les plaisirs et à supporter les ennuis d'un travail de recherche rigoureux et, aussi, pour m'avoir aidé à maintenir le bateau à flots dans les moments de tempête.

Même si je ne peux pas tous les nommer individuellement, je souhaite exprimer ma reconnaissance collective pour les professionnelles et professionnels qui ont accepté de s'asseoir avec moi et de me raconter leurs expériences de pratique, leurs pensées et leurs réflexions. Sans eux, cette recherche n'aurait pas été possible.

Je désire aussi exprimer ma gratitude aux collègues et amis que j'ai découverts le long de ce parcours à la Faculté de l'aménagement, en particulier Michel, pour les sessions motivationnelles de coécriture sans lesquelles je n'aurais pas été capable de réussir ce laborieux travail d'accouchement intellectuel. En fin de compte, « c'était ben ben le fun ! »

Un grand merci à mon compagnon de vie, qui a enduré mon humeur changeante selon les hauts et les bas du moment, et aussi à ma famille, qui m'a vu partir au loin.

Je souhaite, finalement, remercier le Programme de bourses d'études supérieures du Canada Vanier de m'avoir accordé un soutien financier important, qui a été fondamental pour me permettre de mener à bien mon parcours d'apprentissage et de recherche.



# Chapitre 1 – Introduction

## 1.1 L'objet et la problématique de recherche

Cette thèse porte sur la pratique de l'urbanisme en contexte d'assistance technique à partir de l'étude de deux projets récents d'aide au développement en Palestine. Ce travail de recherche se penche plus particulièrement sur l'action experte et les interactions entre les professionnels de l'aménagement palestiniens et italiens lors de la phase de mise en œuvre technique de deux projets récents d'assistance au développement : le « *Jericho Master Plan* » (JMP) et le « *Regeneration of Historic Centers in Local Government Units* » (RHC). L'objectif de cette recherche est de mieux comprendre comment des urbanistes de différentes provenances interagissent et s'influencent mutuellement dans le cadre d'une activité professionnelle internationale. En particulier, cette étude vise à identifier et à comprendre le rôle des facteurs structurels et circonstanciels qui influencent la « pratique réfléchie » des professionnels dans ce contexte spécifique.

L'étincelle qui m'a amené à entreprendre mon cheminement doctoral à propos de ce sujet de recherche est une expérience personnelle qui a marqué le début de ma carrière comme architecte-urbaniste. Entre 2012 et 2014, après quelques années d'expérience en Italie, j'ai travaillé en tant qu'expert junior étranger dans le cadre d'un projet d'assistance technique en Palestine, le « *Jericho Master Plan Project* », l'un des deux cas étudiés dans le cadre de cette recherche. Financé par la coopération italienne, ce projet avait pour objectif de doter la ville de Jéricho, « la plus vieille ville au monde », d'un nouvel instrument d'urbanisme réglementaire capable de conjuguer le développement local et la protection de l'important patrimoine urbain et paysager de la ville. Cette expérience de travail faite « ailleurs » a été un moment charnière dans ma propre maturation professionnelle. Confronté à un contexte de travail différent, j'ai été obligé de remettre en question un grand nombre de présomptions et d'aprioris, de manières de voir la portée de l'action urbanistique et d'envisager le périmètre de mon travail comme professionnel, visions que je prenais pour acquises, naturelles, même universelles. C'était aussi

un exercice salutaire de remise en question. Toutefois, j'étais ambivalent quant au bilan de cette expérience. D'un côté, il y avait la fatigue d'un travail marqué par une sensation de décalage constant entre les attentes et les résultats et par une désillusion grandissante quant aux effets tangibles de notre action. De l'autre côté, j'étais confronté au défi stimulant, mais aussi à l'inconfort de me mesurer à un contexte qui apparaissait, par certains aspects, extrêmement insolite et inhabituel et, par d'autres, étrangement familier. Finalement, je me suis trouvé face à l'enjeu de travailler avec de jeunes professionnels palestiniens avec qui je partageais un bagage technique, mais pas forcément un langage et une vision du monde et de la profession qui soient communs.

Ce travail de recherche a émergé comme une tentative de comprendre, sous un angle plus intellectuellement achevé, la nature de cette difficulté, du décalage vécu lors d'une expérience personnelle. Cependant, ce sentiment de désillusion n'est pas l'exception d'une expérience malheureuse, mais isolée, mais plutôt une impression largement partagée dans le milieu de l'assistance technique en contexte de développement. Cela est patent dans un grand nombre d'évidences anecdotiques qui ressortent des retours d'expérience des habitués de l'industrie de l'aide, dans les plaidoyers récurrents des agences internationales pour une plus grande efficacité de l'action de soutien au développement et dans les constats d'une littérature importante sur les échecs de l'aide internationale en général et de l'assistance technique en particulier (Dichter, 2003; Ellerman, 2006; Riddell, 2014).

Cependant, cette thèse aborde la pratique urbanistique en contexte d'assistance technique Nord-Sud en tant que forme et situation particulière de la pratique professionnelle de l'urbanisme, plutôt que comme un problème de pratique d'aide au développement. En effet, le terme « assistance technique » sous-tend lui-même un champ d'activité vaste, car il est utilisé couramment pour définir toute forme de soutien à l'action par le biais d'un appui technique fourni par des experts externes au pays ou à l'institution récipiendaire. L'assistance technique peut donc être pratiquée dans divers contextes et dans une multitude de formes différentes qui ne relèvent pas exclusivement de la coopération internationale ou de l'aide public au développement. Dans les premières phases d'exploration de la littérature et d'élaboration du projet de recherche, il a été à plusieurs reprises question de choisir s'il s'agissait principalement



d'un problème d'aide au développement, qui devait donc être analysé à la lumière de la riche littérature sur les contradictions, les logiques d'action et les limites structurelles de l'action d'aide et de ses institutions, ou si l'on était plutôt face à un problème de pratique urbanistique « faite ailleurs » et « faite autrement ». Emprunter ce deuxième angle d'analyse implique de mettre cette pratique professionnelle en dialogue avec un plus vaste ensemble de phénomènes étudiés par les disciplines qui s'occupent de l'urbain et qui se rassemblent sous l'étiquette, très générale, de « circulation/diffusion internationale d'idées, de concepts et de modèles urbanistiques ». C'est d'ailleurs sollicité par la lecture de ce corpus d'écrits assez hétérogènes car issus de nombreuses disciplines, qu'a émergé le choix de regarder principalement aux experts, leur parcours et leur bagage professionnel (Healey, 2010; Nasr et Volait, 2003a; Saunier, 2005; Verdeil, 2005), mais aussi l'importance de voir comment ceux-ci appartiennent à des milieux professionnels ancrés dans des traditions nationales et des cultures urbanistiques distinctes (Friedmann, 2005a, 2005b; Gaudin, 1987; Sanyal, 2005; Ward, 2002, 2010). Cependant, c'est aussi grâce aux voix critiques, aux défis conceptuels posés par cette même littérature et à la richesses des études empiriques et des retours d'expérience portant sur des situations similaires (Baye, Cusset et Nguyễn, 2006; De Leo, 2013; Dyckman, Kreditor et Banerjee, 1984; Friedmann, 2010; Khirfan, Momani et Jaffer, 2013; Souami, 2005), que j'ai développé une volonté de mettre au centre de mon observation la *praxis* (Lietao, 2015), à savoir ce que les urbanistes font, pensent et disent dans leur pratique au quotidien. Les défis conceptuels et opérationnels qui ont mené à ce glissement de perspective sont présentés dans la section suivante (1.2).

Ce choix de perspective est également orienté par les objectifs de ce travail de recherche, car la thèse souhaite participer principalement à la construction du champ de connaissance disciplinaire de l'urbanisme. Ce travail d'analyse critique du travail des urbanistes en contexte d'assistance technique a été en effet une manière d'étudier la nature de la pratique urbanistique elle-même, en l'observant à l'épreuve d'une « situation-frontière » forçant les praticiens à se confronter avec d'autres « mondes professionnels », d'autres manières de voir et d'envisager le métier de l'urbanisme. Ainsi, ce travail ambitionne d'enrichir la discussion sur les enjeux de l'interculturalité dans la planification urbaine en explorant les défis posés par les diversités culturelles qui existent au sein du monde professionnel, aspect qui est encore très peu investigué par rapport à l'altérité

culturelle entre les experts et les non-experts, qui a été, au contraire, au centre d'un grand nombre de recherches, dont notamment les travaux de Leonie Sandercock (Sandercock et Bridgman, 1999). En même temps, l'analyse fine de cette situation-frontière, exacerbant certains aspects intrinsèques de l'urbanisme comme une sorte de « *stress test* », a permis d'interroger sous un autre angle certains aspects de fond de la pratique urbanistique et d'ouvrir des questionnements plus larges, qui touchent aux normes et aux principes constitutifs qui régissent notre profession dans son ensemble. Finalement, étant architecte et urbaniste de formation, il m'a semblé plus porteur et plus stimulant d'entreprendre l'étude de l'assistance technique en matière de planification urbaine dans cette perspective, afin de nourrir davantage la réflexion dans notre discipline et contribuer à mieux comprendre un champ de pratique qui constitue une niche croissante dans notre domaine d'action, tel qu'en témoigne l'émergence, depuis une trentaine d'années, de formations spécifiques en urbanisme et développement.

La question qui découle de ce choix de perspective est : qu'est-ce qui caractérise une pratique urbanistique, lorsqu'elle se produit dans un contexte d'assistance technique Nord-Sud? De manière générale, L'UNESCO définit l'assistance technique comme :

[...] une assistance non-financière fournie par des spécialistes locaux ou extérieurs. Elle peut se matérialiser par le partage d'information et d'expertise, l'enseignement, des sessions de formation, la transmission de connaissances opérationnelles et les services de conseil. Elle peut aussi consister en des transferts de données techniques (UNESCO, 2019).

Par analogie, nous pouvons envisager l'assistance technique Nord-Sud en aménagement, comme une forme de pratique professionnelle de l'urbanisme qui mobilise des spécialistes du domaine provenant de pays différents : les uns étant des experts originaires de pays dits « développés » et les autres, des professionnels locaux issus d'un pays dit « en développement » et donc visé par l'aide internationale. Dans cette perspective, il est possible d'encadrer notre sujet de recherche comme une forme de pratique urbanistique ayant deux caractéristiques distinctives. D'un côté, il s'agit d'une pratique ayant une dimension professionnelle « interculturelle », car elle se base sur le fait de faire travailler ensemble des professionnels de différentes provenances, dont le bagage professionnel est ancré dans des milieux professionnels nationaux, dans des « traditions urbanistiques nationales » (Ward, 2002) ou encore dans des « cultures urbanistiques »

(Friedmann, 2005a, 2005b; Knieling et Othengrafen, 2009; Othengrafen, 2012; Sanyal, 2005) spécifiques et distinctes. De l'autre côté, il s'agit d'une pratique professionnelle encadrée et donc vraisemblablement conditionnée par un contexte d'action qui opère selon des logiques bien spécifiques, à savoir l'assistance technique en tant que forme de pourvoyance de l'aide publique au développement. De ce fait, cette thèse s'interroge, à la base, sur les particularités de la pratique de l'urbanisme, lorsqu'elle prend place en contexte d'assistance technique Nord-Sud et d'aide au développement. Autrement dit, cette recherche cherche à comprendre comment ce contexte particulier d'action influence l'action professionnelle des urbanistes qui y sont impliqués.

Sur la base de ces deux aspects caractéristiques de la pratique professionnelle étudiée dans la thèse, nous pouvons définir deux questions initiales de recherche :

**Q 1 :** « Quels bagages les urbanistes de différentes provenances mobilisent-ils, lorsqu'ils œuvrent en contexte d'assistance technique et comment ces bagages façonnent-ils la pratique dans ce contexte? »

**Q 2 :** « Comment ces mêmes urbanistes interagissent-ils avec les contraintes associées à ce contexte particulier d'action, à savoir le projet d'assistance technique en tant que forme de pourvoyance de l'aide au développement ? »

Pour essayer de répondre à ces deux questions de recherche, cette thèse analyse la pratique professionnelle dans deux projets d'assistance technique en Cisjordanie impliquant des professionnels étrangers italiens et des experts locaux palestiniens. Le choix de la Palestine en tant que terrain d'étude dérive de deux facteurs principaux. D'un côté, l'avantage de travailler sur un terrain devenu familier grâce à mon expérience professionnelle, me permettant ainsi de me rapprocher de l'immersion profonde dans le terrain prônée par les approches ethnographiques. La même considération utilitariste a été derrière le choix d'utiliser le projet *Jericho Master Plan*, où j'ai moi-même été impliqué<sup>1</sup>, comme l'un des deux cas étudiés et de me focaliser sur des projets impliquant des experts italiens en tant que consultants étrangers. De

---

<sup>1</sup> Le pour et les contre de ces choix, surtout en termes de biais potentiels dans l'analyse, seront abordés de manière plus approfondie dans le chapitre de méthodologie (4).

l'autre côté, la Palestine est une réalité fortement dépendante de l'aide internationale, qui s'élève à environ un quart de son PIB et à la moitié du bilan public (BM, 2015). Par conséquent, les activités de planification urbaine qui se sont développées à partir de la création de l'Autorité Nationale dans les années 1990, l'ont largement fait sous l'influence, ainsi que l'appui technique et financier, de la communauté internationale. Ces circonstances offrent un grand nombre de cas possibles à étudier. Je reviendrai plus loin sur les implications de choisir un terrain d'étude aussi particulier et bien plus connu pour les vicissitudes du conflit Israélo-palestinien. En même temps, le choix de viser principalement des Italiens en tant qu'experts du « Nord » est, d'un côté, motivé par des raisons d'opportunisme, étant moi-même de nationalité italienne et, de l'autre côté, par la possibilité de voir en action des urbanistes provenant d'un pays qui, tout en étant génériquement considéré comme « occidental », n'est pas souvent au centre de l'attention des chercheurs dans les discours sur la dichotomie Nord-Sud, du moins pas autant que les pays Anglo-saxons et la France.

## **1.2 D'un problème de circulation internationale à un problème de pratique située**

Situer l'étude de l'urbanisme pratiqué en contexte d'assistance technique au sein de la littérature existante a été en quelque sorte un défi plus ardu qu'anticipé. Le débat sur la circulation internationale d'idées et de modèles en urbanisme a initialement semblé le terrain conceptuel le plus prometteur au sein duquel problématiser mon sujet de recherche. Cette discussion, nourrie par une littérature de plus en plus conséquente et relevant de différents champs disciplinaires, s'intéresse aux pratiques de l'urbain dans leur dimension internationale, aux échanges d'idées transfrontaliers, à la mondialisation du phénomène urbain, à la diffusion historique de l'urbanisme moderne et prémoderne au sein de l'Occident et dans les territoires coloniaux, etc. Initialement, j'ai entrepris le voyage à travers un corpus d'écrits portant sur la circulation internationale d'idées et de modèles urbanistiques, à la recherche d'une clé de lecture adaptée au problème empirique soulevé par cette recherche, à savoir comment des professionnels de l'urbanisme d'origines différentes naviguent lors d'une pratique en contexte de coopération

internationale et, en même temps, quels sont les facteurs qui rendent cette pratique particulière ou, du moins, « atypique ». La circulation internationale en urbanisme, un thème qui, de manière karstique, fait périodiquement surface dans le débat universitaire sur les pratiques de la ville, a semblé, au premier abord, une assise naturelle et solide pour fonder l'analyse d'une pratique, celle de l'assistance technique, qui se donne pour objectif de transférer, donc de faire circuler, du Nord au Sud, des connaissances, des savoirs, des manières de « gérer et de concevoir les villes », pour reprendre l'expression utilisée par Souami et Verdeil (2006) pour définir le champ de l'urbanisme professionnel. La richesse de cette littérature a permis de construire un portrait exhaustif de la circulation internationale comme ensemble de phénomènes hétérogènes par ampleur temporelle et géographique. Ce corpus d'écrits révèle aussi l'importance de regarder les acteurs et les situations spécifiques, de se méfier des explications simplistes sur les processus de globalisation et de catégorisation binaires entre l'espace local et global, entre les modèles importés ou imposés, entre l'expert étranger et local. De plus, l'ensemble des études historiques permet de peindre un tableau global de la circulation comme étant un phénomène assez varié selon les contextes spécifiques, mais universel, tant dans le temps que dans l'espace. Les nuances se manifestent plutôt dans l'intensité des échanges transnationaux et dans leur nature, dépendamment des époques et des géographies. En même temps, la diffusion/circulation en ressort globalement comme un fait « ordinaire », comme un aspect inhérent à l'urbanisme en tant que discipline internationaliste et universaliste propre à une modernité positiviste issue du siècle des Lumières. Finalement, ces travaux m'ont permis d'encadrer l'assistance technique Nord-Sud en urbanisme à l'intérieur d'un plus vaste tableau de fond fait d'échanges réciproques et d'un flux constant d'idées, d'expertise et de connaissances urbanistiques au-delà en en deçà des frontières nationales.

Cependant, la boîte à outils fournie par cette littérature sur la circulation montre aussi des limites majeures d'ordre conceptuel, lorsqu'on envisage de l'appliquer à une analyse de l'urbanisme « de fait » à une échelle micro, celle des interactions entre professionnels et celle de la pratique vécue. D'abord, l'objectification conceptuelle et théorique de la circulation et de « l'objet circulant », perspective qui structure une grande partie de cette littérature, pose problème lorsque l'on se penche sur l'urbanisme tel qu'il se fait, entendu comme *praxis* circonstancielle, agie et raisonnée

par des acteurs, plutôt que comme pure application médiée d'un modèle transporté d'ailleurs par des experts (Lieto, 2015). En ce sens, le fait d'envisager la circulation comme une trajectoire transformative d'un objet urbanistique « réifié », déplacé d'un lieu d'origine à un lieu d'atterrissage, grâce à l'action/interaction d'un réseau d'agents (voir, par exemple : Healey, 2011, 2013), contribue à biaiser l'analyse de la pratique urbanistique en contexte international selon une posture « téléologique » vis-à-vis de la diffusion. De ce fait, la question implicite sous-jacente à de nombreuses études empiriques, y compris les rares recherches qui travaillent à l'échelle fine d'un épisode d'interaction professionnelle (Dyckman et coauteurs, 1984; Khirfan et coauteurs, 2013; Souami, 2005), résonne ainsi : quels sont les facteurs qui facilitent ou entravent le transfert/diffusion/adaptation locale des connaissances importées? Le fait de se fier aux outils et aux cadres conceptuels de la circulation/diffusion engendre, selon moi, un biais majeur dans l'étude de la pratique et des interactions entre acteurs, que l'on ne finit par observer que comme facteurs de facilitation, de médiation ou de résistance dans un processus visant uniquement ou principalement le transfert, plutôt que comme objets méritants d'être étudiés en soi et pour soi. Pour ces raisons, j'ai finalement envisagé un glissement de perspective, afin de regarder les interactions entre professionnels à travers des lentilles conceptuelles capables de mieux saisir celles-ci comme la manifestation d'une « pratique de l'urbanisme » raisonnée, agie et située dans un contexte donné.

Ce choix de perspective a également été renforcé par une volonté de concentrer davantage mon regard de chercheur sur les interactions « micro », sur ce que les urbanistes coopérants font, disent et pensent, et sur comment ceux-ci conduisent concrètement une démarche professionnelle dans un contexte « de frontière » atypique. Ce choix relève donc d'un constat conceptuel, d'une perspective pragmatique et, finalement, d'une prédilection personnelle. D'abord, un travail à l'échelle des interactions entre professionnels répond à un appel récurrent, dans la littérature, à combler notre connaissance des dynamiques fines de la circulation internationale à travers l'étude détaillée des situations d'échange et de pratique transnationale (Friedmann, 2010; Healey, 2013; King, 2003; McCann et Ward, 2012a). Ces auteurs, chacun à sa manière, relèvent l'insuffisance et la rigidité des approches mécanicistes de la circulation, qui conceptualisent, par l'entremise de concepts comme « trajectoires », « objets urbanistiques »,

« forces d'imposition et de résistance » et prêchent une approche plus calée sur une compréhension approfondie et multifacette de la réalité empirique. Deuxièmement, ce choix semble plus adapté pour fournir des repères sur les enjeux qu'une pratique urbanistique se déroulant dans des contextes « non ordinaires » pose aux praticiens et ainsi, orienter la portée de cette recherche sur la production d'une connaissance moins théorique et plus axée sur la pratique. Finalement, ce choix est le résultat d'une prédilection personnelle pour une analyse de l'urbanisme fait, plutôt que théorisé. Cette préférence dérive, finalement, d'une attitude « à la Saint-Thomas », de celui qui ne croit qu'à ce qu'il peut observer, c'est-à-dire l'action professionnelle telle qu'elle se fait, se pense, se raconte dans le quotidien et non à une circulation qui est, par sa nature, empiriquement insaisissable, car elle n'existe que comme reflet intellectualisé d'une myriade de faits observables.

Les pistes et les criticités qui émergent de la lecture critique de cette littérature, ainsi que le choix d'un point d'observation « micro », que je viens de présenter, m'ont poussé à glisser ma perspective d'analyse de l'urbanisme en contexte d'assistance technique, afin de traiter celui-ci comme un problème de pratique urbanistique interculturelle située dans un contexte particulier, plutôt qu'un problème de circulation/transfert international. Ce glissement de perspective est le résultat de quatre orientations conceptuelles principales.

- i) Les urbanistes locaux et internationaux ne sont pas simplement des porteurs acritiques de modèles urbanistiques préétablis clés en main, mais amènent plutôt avec eux un bagage professionnel fait d'un amalgame de connaissances techniques et théoriques, de grands référentiels, de préférences idéologiques, d'aprioris et de manières de voir inconscientes (Banerjee, 2009; Healey, 2010).
- ii) Ce bagage est historiquement façonné, car l'urbanisme n'est pas une discipline codifiée de manière précise et stable, mais plutôt une « accumulation historique de pratiques » (Gabellini, 2018) bâties sur des compétences émiettées, issues de champs professionnels variés et profondément influencées par les événements historiques nationaux et internationaux qui ont accompagné l'émergence et l'évolution de ce champs d'action professionnelle (Gaudin, 1987, 1989; Souami et Verdeil, 2006). En tant que pratique professionnelle, elle puise dans des « traditions urbanistiques » qui

restent éminemment ancrées dans un contexte national, voire local (Ward, 2000, 2002).

- iii) Ces bagages professionnels historiquement façonnés ne sont pas monolithiques et ne prédéterminent pas l'action professionnelle; ils ont plutôt la fonction d'un « mythe narratif » (Lieto, 2015), d'un réservoir discursif où puisent les différents professionnels pour donner un sens et guider leur action, en réaction aux aléas et aux défis de la *praxis*, de la pratique agie, interagie et située.
- iv) Ainsi, les interactions entre professionnels sont plus efficacement interprétées, tant comme le résultat des facteurs circonstanciels que comme la manifestation observable de l'influence de la « grande échelle », celles des traditions urbanistiques nationales historiquement construites et incorporées dans les bagages professionnels des urbanistes palestiniens et italiens. L'analyse de la pratique située se fait, par conséquent, par une démarche de recherche trans-scalaire, au moyen d'un regard « télescopique renversé », ascendant de la petite à la grande échelle. Le regard empirique va se porter principalement sur la pratique urbanistique observable dans la démarche de mise en œuvre au quotidien. La pratique du quotidien va, cependant, aussi être interprétée comme le reflet des traces profondes laissées par les histoires nationales de la planification.

Ces quatre orientations conceptuelles permettent d'opérationnaliser les deux questions de recherche énoncées plus tôt dans l'introduction et définissent les balisent pour la construction du cadre interprétatif de la pratique urbanistique en contexte d'assistance technique.

### **1.3 La pratique urbanistique en tant que « histoires et cultures, en action et en situation »**

À partir de ce glissement de perspective et des quatre orientations présentées plus haut, je suis parvenu à définir une démarche de recherche qui peut être résumée en quatre mots-clés, s'articulant dans ce qui est, en quelque sorte, la devise informelle de cette recherche: « histoires



et cultures (urbanistiques), en action et en situation ». Ainsi, cette devise est une manière d'envisager « ce que les urbanistes coopérants font », en tant que résultat de facteurs structurels (les cultures professionnelles dont ils sont porteurs, façonnées par l'évolution historique de la pratique professionnelle dans leur pays d'origine) et des facteurs contingents, liés aux aléas et aux mécanismes de l'action située et aux contraintes imposées par le cadre institutionnel où ils opèrent, à savoir les institutions de l'aide au développement, notamment l'instrument-projet, soit la boîte organisationnelle qui encadre l'action. Pour opérationnaliser cette analyse, j'ai ainsi développé un cadre d'analyse de la pratique urbanistique basé sur trois piliers : 1) les histoires institutionnelles de l'urbanisme comme outil interprétatif des cultures professionnelles nationales des experts palestiniens et italiens; 2) l'action en tant que mise en œuvre technique basée sur un effort argumentatif d'évaluation et de persuasion; 3) le contexte d'aide au développement en tant que « situation » de l'action.

### **L'histoire la planification et les cultures urbanistiques nationales**

L'approche institutionnaliste de l'histoire de la planification proposée par André Sorensen (2015, 2018) offre les outils conceptuels pour élaborer des histoires nationales parallèles de l'urbanisme, permettant ainsi de mettre en évidence similarités et différences dans l'évolution des institutions qui structurent la pratique urbanistique en Palestine et en Italie. Ces histoires institutionnelles de la planification représentent la clé interprétative des actions et de la pensée des experts palestiniens et italiens impliqués dans les projets étudiés. L'hypothèse est que les histoires nationales, et en particulier les luttes autour de certaines institutions clés, à partir desquelles la pratique nationale s'est structurée, sont intégrées de manière implicite dans l'ensemble du bagage professionnel et personnel des experts. Un bagage autant constitué d'un appareillage technique que d'idéologies, de valeurs et de cadres interprétatifs. Le concept de « culture urbanistique » est mobilisé comme un outil « heuristique » (King, 2004) permettant de rendre intelligible ce rapport hypothétique entre les institutions urbanistiques historiquement cumulées et l'action réfléchie des individus et ainsi, d'interpréter leur manière de voir les problèmes, d'envisager les solutions techniques comme acceptables ou inacceptables à la lumière de leur culture urbanistique d'origine. Le cadre de lecture « culturaliste » des pratiques urbanistiques élaboré par Franck Othengrafen (Othengrafen, 2012; Othengrafen et Reimer, 2013) est ainsi

mobilisé pour structurer de manière analytique ce cadre interprétatif historico-culturaliste de la pratique urbanistique.

### **En action : la mise en œuvre comme travail rhétorique d'évaluation et de persuasion**

La mise en action dynamique de ces cadres culturels historiquement ancrés est interprétée à partir d'une approche « argumentative » (Fischer et Forester, 1993), qui envisage la lecture de la pratique urbanistique en tant qu'exercice essentiellement narratif relevant d'une forme de *persuasive storytelling* (Sandercock, 2003; Secchi, 1984; Throgmorton, 1996). Ces approches rassemblent deux courants des théories de la planification qui se sont intéressés de manière plus approfondie à l'analyse fine des interactions entre acteurs : i) les travaux des dits « pragmatistes », qui se sont plus spécifiquement intéressés à comprendre « ce que les urbanistes font » dans la pratique quotidienne, comment ils se positionnent face aux contraintes politiques et organisationnelles de l'action professionnelle et comment les experts dirigent le processus de planification grâce à leurs connaissances techniques et à leur savoir-faire d'action (Forester, 1982, 1988, 2012; Hoch, 1994; Schön, 1994); ii) Les chercheurs travaillant sur le processus d'élaboration et de mise en œuvre technique des politiques publiques (*policy analysis*), notamment Giandomenico Majone et Aaron Wildavsky (Majone, 1989; Majone et Wildavsky, 1978), ainsi que le travail de Throgmorton (1996). À partir des approches proposées par ces auteurs, j'envisage une lecture de la démarche urbanistique en tant qu'activité essentiellement rhétorique (dans le sens originaire de *ars retorica*) et discursive oscillant entre un effort d'évaluation et de persuasion face aux parties prenantes, nourrie par des formes de connaissances techniques et pratiques, ainsi que par des savoir-faire situationnels.

### **En situation : prendre en compte le contexte de l'aide au développement**

En complément d'une littérature essentiellement ancrée dans l'urbanisme et les disciplines connexes, j'ai mobilisé un corpus d'écrits plus spécifique au contexte de pratique observé, c'est-à-dire l'assistance technique en tant que formule de délivrance de l'aide au développement. Cette littérature ciblée permet de mettre en perspective la pratique de l'urbanisme coopérant vis-à-vis des dynamiques organisationnelles et des logiques de fond de l'aide au développement en tant

qu'industrie et pratique politique et idéologique (Dichter, 2003; Ellerman, 2006; Riddell, 2014; Rist, 1996). Ces écrits ont fourni les clés de lecture pour mieux comprendre les contraintes posées à l'action professionnelle par le fait d'agir dans le cadre de « l'instrument-projet », format privilégié, quoique critiqué, de délivrance de l'aide (Lecomte, 1986). Finalement, les travaux rassemblés sous l'étiquette de *aidnography*, car ils utilisent une approche ethnographique concernant les experts et l'expertise en contexte de développement, permettent de faire ressortir les particularités du rôle des experts internationaux et locaux au sein d'une démarche de développement (Eyben, 2011; Lewis, 2011; Li, 2007, 2011; Mosse, 2004, 2011; Mosse et Lewis, 2006).

#### **1.4 Une méthode de recherche en deux étapes et entre deux échelles**

La stratégie de recherche se base sur une approche dite *extended case method*, principalement utilisée en ethnographie, et qui s'adapte bien aux démarches inductives et exploratoires guidées par la formulation d'hypothèses générales et flexibles à partir de la littérature, qui sont ensuite testées à travers des enquêtes de terrain approfondies. Les deux projets sélectionnés comme étude de cas sont : 1) le Jericho Master Plan (JMP, 2012-14), financé par la coopération italienne et visant la réalisation d'un nouvel outil d'urbanisme pour la ville de Jéricho; 2) le projet Regeneration of Historic Centers in Local Government Units (RHC), financé par la coopération Belge, mais principalement exécuté par des consultants italiens et portant sur l'élaboration de politiques de gestion et de régénération physique et économique pour les centres historiques mineurs de la Cisjordanie.

La matière principale d'analyse de cette recherche est la parole des experts, collectée lors d'entrevues semi-dirigées visant à reconstruire en profondeur des récits détaillés de pratique professionnelle, dans la manière élaborée par John Forester (2012). Ces « histoires d'action » ont été sollicitées avec l'appui des documents officiels de projet, notamment les livrables intermédiaires et finaux sur lesquels ces praticiens ont travaillé (rapports, plans, documents de synthèses, etc.), utilisés en guise d'aide-mémoire et d'éliciteurs de discussion. Les récits ainsi collectés ont été interprétés à travers une double lentille conceptuelle, où la pratique experte est

envisagée comme le résultat d'une série de choix influencés, tant par des facteurs « de structure », que par des facteurs « de situation ». Pour ce faire, j'ai adopté un cadre interprétatif basé sur l'analyse de la pratique en tant que « histoires et des cultures urbanistiques, en action et en situation » illustrée plus haut, qui se traduit par une stratégie de recherche en deux étapes sur deux échelles différentes.

Le premier niveau interprétatif est fondé sur une lecture « historico-culturaliste » des pratiques urbanistiques nationales des pays d'origine des experts interviewés, à savoir la Palestine et l'Italie. Cette lecture se base sur la construction d'histoires nationales parallèles de la pratique urbanistique sur le modèle des « histoires institutionnelles de la planification » proposé par André Sorensen (2015, 2018). Ceci permet de mettre en exergue un certain nombre de grandes batailles et de conflits politiques autour d'institutions urbaines clés (la maîtrise foncière, le patrimoine, les institutions de la gouvernance urbaine) qui ont, dans les deux cas, historiquement forgé la culture des milieux urbanistiques. Ces traits culturels distinctifs sont réélaborés dans le cadre de la grille de lecture culturaliste des pratiques de planification proposée par Franck Othengrafen (2012), afin de pouvoir en repérer les traces dans le récit des experts de manière plus analytique. Dans une deuxième étape, j'analyserai comment ces cultures urbanistiques historiquement forgées se manifestent et entrent en jeu dans les dynamiques relationnelles de l'action au quotidien, face aux enjeux spécifiques abordés dans les projets analysés. Pour ce faire, la démarche professionnelle des experts est envisagée comme un travail d'évaluation et de persuasion mobilisant des valeurs, des normes et des connaissances, selon la lecture argumentative des processus de planification élaborée par les recherches du courant pragmatiste en théorie de la planification et des *policy sciences* présentées plus haut.

Le lien théorique et posturale, qui permet de renouer et de balancer l'interprétation des facteurs « structurels » macro, comme les facteurs culturels et historiques qui ont façonné les pratiques nationales, à une analyse des facteurs contingents et circonstanciels « de processus et de situation », est la « sociologie pragmatique » ou « sociologie des épreuves » (Barthe et coauteurs, 2014). Le « style d'enquête » pragmatiste, qui n'est pas un procédé théorique, mais plutôt une posture de recherche qui prône une certaine manière d'apprécier les faits tangibles et observables, envisage de lire les phénomènes sociaux, comme la pratique professionnelle, « à

travers les épreuves auxquels ils donnent lieu ». Dans un esprit empiriste, l'approche pragmatiste invite à lire les interactions entre acteurs comme manifestations, à la fois des facteurs contingents et des géométries variables du pouvoir, dont la distribution se manifeste différemment à chaque étape d'un processus et, en même temps, comme la conséquence de facteurs plus structurels qui dérivent des formes souples d'*habitus*, de « prédispositions à agir », de cadres institutionnels comme « balises de l'action ». Le point d'observation privilégié par les pragmatistes reste cependant l'échelle « micro » et l'objet d'analyse principal sont les manifestations empiriques tangibles et observables, comme les actions et la parole des individus dans un événement, une situation, un processus. Les facteurs structurels et historiques sont observés à travers leur manifestation dans les « épreuves du quotidien », qui sont interprétés en ayant recours à des démarches généalogiques, telles que nos histoires institutionnelles nationales de la planification en Palestine et en Italie.

## **1.5 Quelques considérations sur un terrain d'enquête singulier**

À cause de la situation particulière de la Palestine, un pays aux prises avec une lutte d'affirmation nationale s'insérant dans le cadre de nombreux conflits régionaux, le lecteur pourrait légitimement se demander si la Palestine ne constitue pas un cas trop exceptionnel pour ne pas produire une analyse excessivement spécifique et difficilement généralisable. Celui-ci est d'ailleurs l'argument derrière l'existence d'un champ de recherche spécifique, les « études palestiniennes ». L'histoire récente de la Palestine est effectivement complexe et extrêmement trouble : un « pays » qui est sous occupation militaire depuis voilà plus de cinquante ans et qui ne jouit que d'une forme très limitée de gouvernement autonome depuis les années 1990, suite aux accords d'Oslo et de la création de l'Autorité Nationale Palestinienne (ANP). Cependant, même un pays aussi particulier que la Palestine peut être regardé à travers des lentilles théoriques et conceptuelles aptes à le rendre comparable. L'approche institutionnaliste de Sorensen (2015, 2018), par exemple, répond à la nécessité de rendre compte des spécificités de l'histoire urbaine de la Palestine, profondément marquée par le conflit, sans pourtant faire de ces particularités

une raison d'incomparabilité. Somme toute, la Palestine est sans doute un lieu « spécial », mais ce n'est pas non plus un tout autre univers répondant à des logiques indéchiffrables.

Finalement, il est important d'expliquer pourquoi j'ai choisi d'utiliser le mot « Palestine » au lieu de nombreux équivalents géographiques et politiques plus communs dans la littérature anglo-saxonne et moins connotés idéologiquement, comme Territoires Palestiniens Occupés, Cisjordanie et Bande de Gaza. Je veux rassurer le lecteur – si de rassurement il a besoin – qu'il ne s'agit ni d'un choix idéologique ni d'un positionnement politique partisan dans le conflit qui oppose l'État d'Israël aux populations arabes, même si presque dix ans d'expérience et des rapports d'amitié me lient davantage à ces dernières. Parler généralement de « Palestine » veut être, d'un côté, une manière d'éviter le plus possible un engagement intellectuellement dangereux avec une littérature prépondérante qui identifie tout ce qui se passe en Palestine dans la perspective de la « question palestinienne » et du conflit israélo-palestinien ou arabo-israélien, tout en étant conscient qu'il est impossible d'assumer une posture complètement neutre face à cette grande question contemporaine. D'un autre côté, utiliser le terme « Palestine » me permet de rendre compte de l'unité et de la continuité historique d'une région, d'une population et de son histoire urbaine, au-delà des complexes et douloureuses vicissitudes politiques et militaires de ce dernier siècle.

## **1.6 La structure de la thèse**

Dans le deuxième chapitre, je vais accompagner le lecteur dans une revue critique de la littérature sur la circulation internationale de modèles, d'idées et de pratiques en urbanisme, brièvement abordée plus haut dans la section 1.2. Cette discussion critique de la littérature permet de reconstruire les apports théoriques et les principaux constats qui s'en dégagent et, en même temps, de souligner les critiques apportées par un certain nombre d'auteurs, de même que les limites opérationnelles de ces approches. Dans le troisième chapitre, je vais présenter en détail le cadre interprétatif des pratiques urbanistiques synthétisé dans la devise « histoires et cultures en action et en situation », brièvement anticipée dans la section 1.3. Dans le quatrième chapitre, je présente la stratégie de recherche et j'aborde les enjeux opérationnels et

méthodologiques liés à la stratégie par étude de cas étendue. Dans les chapitres cinq et six, je reconstruis, à l'aide de la littérature existante, des histoires parallèles de la planification en Palestine et en Italie, afin d'identifier les marques profondes laissées par les événements historiques dans la nature de leurs cultures professionnelles respectives. Dans le septième chapitre, je présente brièvement les deux cas d'études analysés, à savoir le JMP et le RHC. Dans le huitième chapitre, j'analyse les récits des professionnels palestiniens et italiens, pour repérer dans leur parole, dans leur retour d'expérience réfléchi, le rôle des cultures urbanistiques respectives, telle qu'elles se manifestent face aux enjeux spécifiques posés par ces épisodes de pratique. Ce qui ressort est l'existence de cadres normatifs et interprétatifs culturels profondément enracinés dans les histoires nationales de la planification respectives et une série de difficultés de fond à se mettre complètement dans « la peau de l'autre ». Dans le neuvième chapitre, j'analyse de quelle façon la mise en œuvre technique, entendue comme un processus qui se joue entre évaluation et persuasion, est entravée par le contexte particulier de l'action, à savoir la « cage » opérationnelle de l'instrument-projet et la manière dont celui-ci organise les rapports entre les acteurs. En même temps, les récits montrent comment la tension constante entre ce qui est faisable et ce qui est désirable, en termes urbanistiques, est aussi exacerbée par les logiques de fond de l'action experte en contexte d'aide au développement, animée par une mission de changement généralisé. Dans le dixième et dernier chapitre, en guise de conclusion, je réfléchis sur la manière dont cette « pratique de frontière », en mettant les praticiens face à l'autre, fait davantage ressortir la nature discursive d'une discipline dont le corpus de valeurs et de connaissances est alimenté par l'accumulation d'histoires locales de l'urbanisme. Le contexte particulier de l'assistance permet également de mettre en exergue certains traits caractéristiques de l'urbanisme, en tant que discipline « morale » qui vise un changement « pour le mieux » et à redresser les maux de la ville, tout comme ceux du sous-développement.





## **Chapitre 2 - Au-delà du débat sur la circulation internationale en urbanisme**

### **2.1 D'un problème de circulation à un problème de pratique située.**

Telle que discutée dans le chapitre introductif, la question de la pratique de l'urbanisme en contexte de coopération internationale peut sembler, à première vue, être tout naturellement une question de circulation internationale d'idées et de modèles urbanistiques. En effet, cette littérature s'intéresse aux formes multiples d'échanges et de transferts de connaissances dans le domaine de l'urbain entre pays et régions, aux facteurs structurels et historiques qui déterminent cette circulation, aux acteurs et aux institutions qui animent et promeuvent ces flux internationaux et aux enjeux qu'un tel phénomène pose à notre compréhension du fait urbain dans le monde moderne et contemporain. À partir de l'après-guerre, l'assistance technique s'est effectivement imposée comme une filière importante de circulation de connaissances techniques en urbanisme, des pays dits développés vers les pays en développement, participant ainsi de manière déterminante et proactive à ces flux globaux d'idées qui alimentent les pratiques de conception et de gestion de la ville. La littérature sur la circulation internationale permet de poser des bases utiles et pertinentes pour comprendre comment l'assistance technique s'insère dans un ensemble plus vaste et incessant de mobilités qui a des origines historiques profondes et qui, dans le cas de la circulation entre Nord et Sud, s'enracine dans l'urbanisme colonial et en est, en quelque sorte, la continuation dans le monde décolonisé. Toutefois, cette même mise en perspective de l'assistance technique dans un plus ample panorama historique d'échanges et de diffusions continuels d'un lieu à un autre de la discipline urbanistique, pose cette activité d'assistance, non seulement en continuité avec l'urbanisme colonial (ce qui est plus communément accepté), mais aussi en parenté directe avec toutes les autres pratiques de circulation des connaissances professionnelles en urbanisme : des grandes villes vers les régions,

d'une ville à l'autre à l'intérieur des réseaux intermunicipaux, entre et en dehors des institutions mêmes qui assurent la formation professionnelle en urbanisme, par l'action de milieux qui se structurent autour de la mission implicite de diffuser les « meilleures pratiques » de la ville, etc. (Batey, 2018; Ceccarelli, 2015; Ward, 2002; Ward, 2018a). En définitive, situer l'assistance technique internationale dans le sillon de cet effort incessant de l'urbanisme moderne de « s'exporter » partout où les maux de la ville se manifestent, la rend en fait moins liée aux spécificités du contexte post-colonial et plus profondément inhérente à la raison d'être d'une profession, celle de l'urbanisme, qui fait du cosmopolitisme et de l'échange l'un de ses fondements.

Une analyse critique de cette même littérature fait aussi ressortir des limites d'ordre conceptuel et méthodologique, lorsqu'on essaie d'en tirer les outils opérationnels nécessaires afin de mieux comprendre les facteurs qui influencent la manière dont les urbanistes internationaux et locaux naviguent une pratique professionnelle en contexte d'aide au développement. Lorsqu'on met en perspective ces approches avec l'objectif de cette recherche, deux difficultés émergent, en particulier à cause du décalage entre les représentations conceptuelles de la circulation proposées dans une partie de la littérature et la réalité empirique qu'elles sont censées rendre intelligible. D'abord, la conceptualisation de la circulation internationale comme trajectoire d'un objet urbanistique existant *ex ante* et se déplaçant d'un lieu d'origine à un lieu de destination et de recontextualisation, se configure comme une manière réductionniste et téléologique d'envisager les interactions entre professionnels étrangers et locaux aux prises avec un projet d'assistance technique en urbanisme. Cette même conceptualisation de la circulation est problématique quant à la manière d'envisager l'objet urbanistique transporté par les experts en tant que modèle, concepts ou idées fixes et prédéfinis. Ainsi, la première partie de la devise, « histoire et des cultures (urbanistiques) », cherche à mieux répondre à l'idée d'un bagage professionnel comme assemblage hétérogène d'idées, d'idéologies, d'outils techniques, de manières de voir et de penser et de grands référentiels historiques et théoriques soulevée par une partie des écrits (Banerjee, 2009; Healey, 2010). De plus, la critique pointue portée par Laura Lieto (2015) à la réification de l'objet urbanistique circulant, ainsi que son appel à l'envisager comme un « non-objet » discursif et circonstanciel mobilisé par les acteurs en fonction des

circonstances de la *praxis*, suggère qu'il y a un intérêt à voir ces bagages professionnels tels qu'ils sont mobilisés « en action et en situation » par nos experts italiens et palestiniens. Ces éléments de la critique ont engendré une réflexion complémentaire sur la nature de fond de ce bagage urbanistique, notamment en tant que pratique professionnelle historiquement bâtie, développée à l'aide d'auteurs tels que Bernardo Secchi (1984, 2011), Freestone (2000), Dannis Hardy(2000), qui nous aideront à intégrer cette conceptualisation du « quoi » circulant.

En même temps, la mise en débat de cette littérature invite à une réflexion de fond quant au rapport entre échelles et temporalités au sein de la démarche de recherche. Cela m'a poussé, plus particulièrement, à mettre en question l'opposition entre « micro » et « macro », comme focales alternatives d'observation de la réalité empirique et à prendre en compte la dialectique entre la pratique urbanistique en tant que conséquence des dynamiques contingentes et comme effet de l'accumulation historique des pratiques. C'est de cette réflexion critique qu'émerge l'approche multi-échelle et ascendante utilisée dans cette recherche, où le fait empirique (le travail des urbanistes coopérants) est la porte d'accès pour comprendre l'influence des dynamiques plus larges et plus lointaines dans le temps sur les actions du quotidien professionnel, dans une démarche proche de l'approche dit pragmatiste de la sociologie, telle qu'illustrée en introduction (Barthe et coauteurs, 2014).

Dans les **sections 2.2 à 2.4**, je vais présenter la littérature sur la circulation et retisser les fils dispersés d'une discussion éparse et multidisciplinaire. Cette réorganisation critique de la littérature est nécessaire pour offrir au lecteur une meilleure compréhension de la variété des problèmes empiriques abordés, des réflexions soulevées et des questionnements théoriques et opérationnels que le large thème de la circulation internationale en urbanisme a suscité parmi les chercheurs, dont les approches relèvent de formations disciplinaires et de préoccupations théoriques et empiriques assez variées. Je vais donc organiser la présentation de ces recherches selon deux grands types de contributions qui structurent ce champs de recherche : 1) des études plus concentrées sur la circulation internationale comme manifestation de la mondialisation en tant « qu'ensemble de mobilités » et caractérisées par un effort plus systématique de conceptualisation de la circulation comme objet d'étude en soi; 2) des approches plus historiques

et localisées, où le débat sur la diffusion internationale émerge de l'accumulation et de la mise en résonance d'une multitude de cas historiques uniques.

Dans les sections suivantes, je vais présenter les principaux éléments de critiques anticipés plus en haut. La **section 2.5** discute les différentes conceptualisations de la circulation internationale et du « quoi » circulant. La **section 2.6** présente la réflexion complémentaire sur la nature de fond de ce bagage urbanistique dont les urbanistes coopérants sont porteurs, notamment en tant que pratique historiquement bâtie. Dans la **section 2.7**, je vais m'attarder à la manière dont le problème des temporalités et de la focale d'observation m'ont amené à définir une approche multi-échelle et ascendante. En conclusion (**section 2.8**), je vais montrer comment ces limites sont autant de pistes de réflexion qui contribuent à un glissement de la perspective de recherche, d'une étude sur un cas de figure de circulation internationale, à une étude sur un cas de pratique urbanistique à l'international, à aborder selon la devise quadripartite « histoires et cultures (urbanistiques), en action et en situation », qui demande cependant de mobiliser des outils opérationnels en dehors des écrits sur la circulation.

## **2.2 Entre circulation et diffusion : retisser un débat hétérogène et fragmenté**

Depuis plusieurs décennies, on assiste à la production d'un nombre grandissant d'études et de réflexions savantes sur la circulation internationale de modèles, d'idées et de concepts en urbanisme. Nous pouvons remarquer, notamment à partir des années 2000, une attention accrue portée à ce thème par les chercheurs de l'urbain et nous assistons, en même temps, à l'identification de la circulation internationale comme un sujet d'étude en soi, doté d'une autonomie conceptuelle et cela, tant dans la littérature anglophone, que francophone. Il demeure cependant difficile de donner une date de naissance claire, à partir de laquelle identifier un jalon ayant marqué un point tournant dans cette discussion. Autrement dit, nous n'avons pas, dans le cas de la littérature sur la circulation internationale, un équivalent de Saskia Sassen (1991) qui, avec son œuvre-phare, lance une féconde lignée de recherches sur les villes globales. Le débat

sur la circulation internationale en urbanisme est plutôt né d'une amalgamation d'études disparates et d'intuitions individuelles qui ont fini, au fil du temps, par créer une masse critique et donner ainsi vie à un champ de recherche. Il est possible, éventuellement, de remonter aussi loin que le travail de Antony King (1976) sur la ville et l'architecture coloniale anglaise en Inde, même si la question de la circulation y est abordée de manière implicite. De plus, tous les grands portraits historiques sur la ville et l'urbanisme, comme ceux de Leonardo Benevolo (1964, 1983) et de Peter Hall (1988, 1998), traitent implicitement de la question de la circulation internationale d'idées urbanistiques, lorsqu'ils retracent les généalogies intellectuelles de la pensée urbaine et la longue histoire d'échanges et d'influences réciproques entre pays, régions et villes, qui caractérisent la discipline urbanistique dès son essor.

Dès le début, ce débat s'est donc configuré comme une discussion interdisciplinaire, située à la croisée de plusieurs champs et pistes de recherche. Il serait plus précisément approprié de voir la recherche autour de la circulation internationale en urbanisme comme un ensemble de débats parallèles, un « éther peuplé de discussions savantes » (Healey, 2013, p. 1511, ma traduction de l'anglais) qui se développe de manière autonome au sein des disciplines s'intéressant aux phénomènes urbains, notamment l'urbanisme, l'architecture, les études urbaines et la géographie humaine, et qui finissent par se croiser et se fertiliser mutuellement grâce à des chercheurs curieux et à des occasions d'échanges transdisciplinaires (Harris et Moore, 2013). Néanmoins, encore aujourd'hui, lorsqu'on regarde les parcours de ces chemins d'investigation, on voit qu'ils restent parfois divergents, qu'ils semblent parfois procéder en parallèle et parfois se méconnaître.

Pour cette raison, l'exploration critique que je propose ici de cette littérature hétérogène est aussi conditionnée par un effort d'y trouver, voire d'y imposer, un « ordre » qui ne se limite pas aux silos disciplinaires, mais qui essaye de construire les liens implicites et de mettre en dialogue, à posteriori, les travaux d'auteurs qui semblent, d'un premier abord, s'ignorer. Ainsi, il est possible d'identifier deux grandes familles d'approches au sein de cette littérature, en se fiant au bilan critique que Harris et Moore (2013) en font à l'occasion d'un séminaire dédié à « l'histoire de la planification et aux pratiques de circulation de la connaissance urbaine ». D'un côté, le questionnement autour de la diffusion croissante, au niveau international, d'idées et de modèles

relevant du domaine des politiques urbaines, est issu d'un intérêt des chercheurs suscité par l'observation d'une augmentation des interconnexions globales entre les villes et par l'arrivée sur scène d'acteurs urbains jouant de plus en plus sur une échelle qui transcende les frontières nationales (Harris et Moore, 2013). Cela dérive d'un désir de comprendre davantage la place grandissante de l'urbain dans le cadre des études sur les phénomènes de mondialisation, en essayant d'en saisir, d'une manière la plus achevée possible, les différentes facettes. Ces approches, prévalentes dans les travaux des géographes urbains, ne sont pourtant pas exclusives à cette discipline. L'élément rassembleur n'est donc pas un cadre théorique disciplinaire, mais la portée et les objectifs à la base de ces approches. D'un côté, ces chercheurs visent à construire un portrait global du phénomène de circulation, surtout dans le contexte contemporain. De l'autre, ils essaient de conceptualiser la circulation internationale en tant qu'objet d'étude en soi, en élaborant d'abord un cadre de lecture à partir des théorisations raffinées dans le cadre des études de *policy mobility* ou *policy transfert* (voir par exemple: Dolowitz et Marsh, 1996, 2000; Stone, 2004), puis en développant une conceptualisation plus autonome et plus pertinente de la réflexion sur « l'urbain » dans un flux de mobilité internationale. C'est le cas, par exemple, des travaux de géographes comme Eugene McCann et Kevin Ward (McCann, 2011; McCann et Ward, 2011, 2012a, 2012b), ainsi que Jamie Peck (2011), mais aussi ceux d'autres « chercheurs de l'urbain », comme Patsy Healey, Robert Upton, Joe Nasr et Mercedes Volait (Healey, 2011, 2013; Healey et Upton, 2010; Nasr et Volait, 2003b).

De l'autre côté, la réflexion sur la diffusion d'idées et de pratiques en urbanisme jaillit plutôt comme formulation *ex-post*, à partir d'une « riche tradition d'études historiques » (Harris et Moore, 2013, p. 1499) portant sur des cas ou des épisodes particuliers, circonscrits dans le temps et dans l'espace : l'urbanisme colonial britannique (Home, 1996; King, 1976), français (Wright, 1991) ou italien (Fuller, 2007), le rapide succès connu à l'international par les concepts anglo-saxons de cité-jardin et de *neighborhood unit* (Bigon et Katz, 2016; Home, 1990; Novarina et Sadoux, 2019; Rabinow, 1995; Vidyarthi, 2010b), les carrières internationales de praticiens connus (Banerjee, 2009; Bromley, 2003a; Bromley, 2003b; Nasr, 2005; Verdeil, 2003), ou encore des histoires globales de pratiques urbanistiques mettant en lumière leurs influences réciproques (Ward, 2002). Les approches utilisées y sont, de la sorte, plus disparates que dans la première

famille d'écrits et la narration d'épisodes autobiographiques y trouve aussi une place importante (Ceccarelli, 2015; De Leo, 2013; Friedmann, 2010). L'effort de théorisation globale de la circulation en tant qu'objet d'étude en soi est, dans ce deuxième groupe d'études, secondaire. L'attention est portée davantage sur le contexte spécifique et ses particularités, sur la narration minutieuse du cas par cas, plutôt que sur la formulation de cadres conceptuels et de clés de lecture univoques et englobantes. Ainsi, les réflexions sur les interconnexions globales et les influences réciproques dans la pratique urbanistique ne sont pas souvent d'ordre conceptuel, mais plutôt factuel, jaillissant spontanément d'une accumulation de cas singuliers et de leur mise en résonance. Cela ne signifie pas que ces études soient déconnectées ou qu'elles soient de moindre valeur en termes d'apport de connaissances, mais leurs préoccupations résident davantage dans la restitution des circonstances particulières qui façonnent des carrières professionnelles, des épisodes d'échange internationaux, des histoires urbaines dans un laps de temps donné. Pour utiliser les mots de Patsy Healey (Healey, 2011), cette littérature est davantage concentrée sur des histoires « d'atterrissage », sur les facteurs contingents qui ont façonné les pratiques locales d'urbanisme sous l'influence de forces, d'idées et d'expertises externes. Pris ensemble, ces travaux ont le mérite de fournir un certain nombre d'intuitions « libres » des cages théoriques et, d'un autre côté, de peindre un tableau vaste et très varié dans le temps et l'espace de la circulation, tout en déliant celle-ci d'une relation exclusive avec le discours sur la mondialisation et le néolibéralisme.

Cette organisation critique de la connaissance proposée au lecteur est, bien entendu, d'un ordre subjectif motivé par une nécessité de clarté intellectuelle et pas par un acte capricieux. Cependant, comme tout effort d'organisation partielle de fragments de connaissance, cette revue de la littérature est le résultat de choix sélectifs, d'une forme « d'arbitrage non arbitraire ». Cette présentation d'un ensemble aussi hétérogène de recherches et d'écrits est le résultat des jugements qui m'ont mené à mettre sous le feu des projecteurs certains aspects et de révéler certains liens, tout en en reléguant d'autres au second plan. La revue de la littérature que le lecteur entreprend de lire est donc, en quelque sorte, semblable à un effort d'ameublement d'une scène de théâtre, encombrée d'objets de toutes sortes et dimensions, où il a fallu choisir quels objets mettre au premier plan, sachant qu'ils vont inévitablement en cacher d'autres, tout

en étant conscient que cette scène ne sera pas visible de la même manière, si on la regarde de la platée, des loges latérales, de la corbeille ou de la galerie. J'espère donc que le lecteur, peu importe où il est assis, pourra apprécier cette organisation et comprendre au mieux le paysage conceptuel qu'il s'apprête à lire.

## 2.3 Conceptualiser la circulation en tant qu'objet d'étude en elle-même

### **L'ascendant : le débat au sein des études du *policy transfer***

L'ascendant théorique et conceptuel de cette première filière de recherche sur « l'urbanisme mobile » (McCann et Ward, 2011) se retrouve dans les discussions autour du *policy transfer* (plus rarement appelé *policy mobility*), qui commence à se développer au tournant des années 1990 au sein des études sur les politiques publiques. Cet intérêt pour le transfert de politiques naît du constat que l'attitude naturelle des institutions est d'essayer de « tirer des leçons » de l'expérience d'autres institutions confrontées à des défis similaires et que ces échanges sont de plus en plus diffusés, notamment grâce à l'action d'un nombre croissant d'instances internationales (Rose, 1991). Dolowitz et Marsh (1996, 2000) font, à deux reprises, le point sur cette littérature, encore naissante à l'époque, en se questionnant sur « qui apprend quoi de qui ». Cherchant à définir la notion de *policy transfer*, les deux chercheurs s'interrogent sur les différents aspects du problème : les acteurs (le « qui ») du transfert, comme par exemple les organisations supranationales et les experts « entrepreneurs » de la diffusion; la raison (le « pourquoi ») pour laquelle les institutions s'engagent dans le transfert de politiques, qui peut être volontaire ou imposé de manière plus ou moins coercitive par des institutions externes ou par des conditions contingentes, comme les changements économiques et technologiques; finalement, la nature de l'objet « politique publique » (le « quoi ») qui fait l'objet du transfert, qui peut être conceptuellement décomposé en sept éléments distincts, qui peuvent être transférés partiellement et recomposés: « les objectifs la structure et le contenu de la politique, les instruments ou les techniques administratives; les institutions; les idéologies; les idées, les attitudes et les concepts et, finalement les « leçons négatives » (ivi, p. 349-350). Ces auteurs



remarquent que le processus de transfert a été à la fois utilisé comme élément explicatif de l'évolution d'une politique publique en termes d'influence externe et investigué spécifiquement comme objet d'étude autonome. En conclusion, ils mettent l'accent sur le fait que la littérature s'attarde encore trop souvent à une approche « positiviste » et à une vision mécanique du transfert, en portant peu d'attention au rôle joué par les perceptions et les jugements subjectifs dans la définition des problèmes et de leurs solutions (ivi, p.357).

Au cours des années suivantes, ce débat a été enrichi par de nombreuses études empiriques et, surtout, par un retour critique sur les approches théoriques utilisées dans cette littérature. Diane Stone (2004), par exemple, s'intéresse aux acteurs « non-étatiques » de la circulation et aux formes souples de la diffusion internationale, comme l'émulation, l'harmonisation et le réseautage international organisé par les « communautés épistémiques » animées par une élite d'experts transnationaux. Elle suggère que ces « réseaux basés sur les connaissances » (*knowledge networks*), agissant en dehors des structures bureaucratiques-administratives mais étroitement connectés à celles-ci, jouent un rôle important dans les processus d'apprentissage institutionnel et dans la définition des bornes du débat international. Digne de mention, est aussi la contribution de Mark Evans (2009), qui se questionne sur la façon d'encadrer de manière conceptuellement critique le transfert des politiques publiques à l'occasion d'un numéro spécial de *Policy Studies* dédié à cette thématique. En retraçant les explications du phénomène les plus récurrentes dans la littérature, il pointe vers l'existence, d'un côté, de cadres explicatifs travaillant à grande échelle qui soulignent la centralité des institutions internationales comme « structures d'opportunités » et « *ideational structures* », ainsi que des structures politiques étatiques comme initiateurs du transfert; de l'autre côté, il souligne que d'autres auteurs cherchent les facteurs explicatifs du transfert à une échelle plus fine, en soulignant l'apparence des formes « souples » de transfert informel animées par des réseaux d'acteurs mobiles comme *les think tanks*.

### **La mobilité des politiques urbaines comme débat autonome.**

Dans ce débat assez fertile sur le transfert des politiques publiques, se greffe, à partir des années 2000, un nombre grandissant de travaux portant plus spécifiquement sur la circulation

internationale de politiques dans le domaine de l'aménagement urbain. Eugene McCann et Ward ont été particulièrement prolifiques dans leur contribution à la discussion autour de la circulation des politiques urbaines (McCann, 2011; McCann et Ward, 2011, 2012a, 2012b). Leur travail cherche, en particulier, à situer la réflexion sur la circulation de politiques urbaines au sein d'un retour critique sur la place de l'urbain dans le processus de mondialisation. Les notions de réseaux et de mobilité, familières au sein des débats de la géographie critique, y sont fréquemment mobilisées pour exprimer l'idée d'une coprésence continue du local et du global et, ainsi, aller au-delà du cadre d'analyse proposé par la plupart des recherches sur le transfert de politiques publiques. En effet, d'après McCann, celui-ci relève encore trop d'une vision statique du processus de transfert, bornée par une typologisation rigide des modes et des facteurs dudit transfert, par une approche excessivement centrée sur l'État-nation et peu attentive aux espaces du transnational et, finalement, par une représentation statique des politiques publiques comme objets prédéterminés qui sont « simplement déplacés », mais non modifiés, dans le processus de transfert (McCann, 2011). Au contraire, regarder la circulation à travers les lentilles des « circuits globaux de mobilité » qu'elle établit, permet au chercheur de saisir, d'une part, leurs trajectoires complexes, les allers-retours et les toiles que les *policy knowledges* tissent lorsqu'elles atteignent un espace transnational et, d'autre part, la nature changeante de ces connaissances tout au long de leur trajectoire : « *Something happens to policy knowledge along the way, in the telling and on site as policy actors learn from each other, from site they visit, and from the various institutions and mediators they encounters* » (McCann, 2011, p. 117).

Dans cette perspective, les « techniques de suivis » et l'étude des lieux et des situations d'échanges sont les stratégies d'enquête proposées pour saisir ce qui se passe dans les points nodaux de ces réseaux de mobilité (McCann et Ward, 2012a, 2012b). Les techniques de suivis permettent de reconstruire, à reculons, les multiples parcours d'une politique urbaine dans sa diffusion à travers des « toiles de mobilités », en retraçant les différents itinéraires et, surtout, les carrefours et les nœuds principaux. Parallèlement, l'étude des lieux et des situations se penche sur les « espaces relationnels » où les différents acteurs entrent en contact et échangent de nouvelles idées et de nouvelles connaissances. À l'occasion de conférences internationales et d'activités liées au *policy tourism*, par exemple, telles que les visites de terrains et les séminaires

de formation, mais aussi lors de situations d'échange plus informelles. Passer ces situations à la loupe permet de « capturer » ces trajectoires et de comprendre, à travers une série d'arrêts sur image successifs, comment ces réseaux se configurent dans la pratique, comment ces connaissances sur les politiques urbaines sont échangées et recirculées et, finalement, comment leurs trajectoires tissent des géométries complexes, tant dans le temps, que dans l'espace. Ensemble, ces deux techniques configurent des « méthodes mobiles », calquées sur des approches ethnographiques qui permettent de « *'studying through' the sites and situation of policy making* » (McCann et Ward, 2012a). Finalement, il est intéressant de citer les travaux sur la circulation de l'idée du village urbain de Tait et Jensen (2007) ou, plus récemment, les études sur l'ample diffusion des villes nouvelles dans le Sud Global (Côté-Roy et Moser, 2018; Moser, 2018, 2019). Ces recherches focalisent toutes deux sur la « politique publique mobile », qui est indéniablement le protagoniste conceptuel et la raison d'être de ces études, le *quid* qu'il faut suivre, soit directement, soit en observant les jeux de lieux et d'acteurs qui se tissent autour des trajectoires de ces objets voyageurs.

### **Les experts voyageurs comme « traceurs » de trajectoires**

Un débat sur la circulation internationale, en partie déconnecté de celui que je viens de présenter, s'est développé de manière parallèle dans la littérature de langue française. Le sujet y est cependant abordé sous un angle légèrement différent, moins centré sur l'objet circulant, possiblement à cause du fait que la littérature francophone ne dérive pas directement des études sur le transfert des politiques publiques. En effet, à côté d'une attention semblable pour les réseaux, les connexions et les nouvelles géographies globales de la mobilité, la littérature francophone montre un intérêt précoce pour l'exploration d'une plus grande variété de contextes géographiques et historiques, notamment en ce qui concerne les mobilités de Suds à Suds et, en même temps, pour les experts voyageurs eux-mêmes, en tant que traceurs de ces nouvelles mobilités entre les dites périphéries.

Eric Verdeil (2005) propose un éclaircissement du phénomène de la circulation dans le texte d'ouverture d'un numéro spécial de la revue *Géocarrefour*. Il suggère que la « piste des experts nomades », les professionnels de l'urbain impliqués localement et internationalement dans la

diffusion des modèles urbains, permet de mieux tracer les anciennes et les nouvelles trajectoires de circulation. La reconstruction des modalités et des filières de circulations, à travers l'analyse de parcours de carrière et de vie d'une élite technico-professionnelle œuvrant dans un espace transnational, permet, selon lui, de préciser le contour des dynamiques de circulation. Le bilan critique qu'il dresse à partir de ces regards rapprochés sur les experts, est celui d'un processus de mondialisation qui paraît moins unidirectionnel (allant du-Nord-au-Sud et de-haut-en-bas), qu'horizontal. Les travaux présentés dans ce numéro thématique (par exemple: Cusset, 2005; Guillot, 2005; Nasr, 2005; Souami, 2005) permettent de découvrir l'arrivée sur scène de nouveaux pays émetteurs de modèles et de braquer les projecteurs sur l'émergence de nouvelles trajectoires « des Suds aux Suds », façonnées par une multitude d'acteurs à travers des canaux et des filières multiples, autant institutionnelles, qu'informelles.

Or, il est intéressant de remarquer de quelle façon la focalisation sur les acteurs de la circulation internationale aboutit à une mise en cause de l'efficacité opératoire des nombreux concepts largement utilisés dans cette littérature. Pierre-Yves Saunier (2005) s'exprime ainsi sur l'inefficacité opératoire d'un certain nombre de notions, pourtant habituelles, dans cette littérature:

Tout d'abord et de manière évidente, suivre ces experts nomades rend intenable les mécaniques sommaires ou élémentaires de "l'influence", des "modèles" ou des "transferts". [...] il n'y a pas de modèle et d'influence sans des opérations précises de définition et de mise en place, opérations contextualisées et qu'il convient d'analyser avec méticulosité. Cette analyse méticuleuse fait assez généralement exploser les étiquettes paresseuses de "modèle" et les explications rapides en termes "d'influence". (*ivi*, p.250-251)

Ce constat est, selon Saunier, à l'origine de nombreux « tâtonnements théoriques », qui donnent lieu à une « abondante floraison terminologique » (*ivi*, p. 251) quant à la nature de ces nouvelles géographies « hybrides » de la circulation qui échappent à une conceptualisation, claire et non réductrice, dans le cadre du débat sur les formes de la mondialisation.

Jennifer Robinson (2011) arrive à un constat similaire quant à l'ambiguïté de la terminologie utilisée par la littérature pour rendre conceptuellement intelligible la circulation comme objet d'étude. Le concept de « trajectoires », fréquemment utilisé, implique un parcours origine-destination monodirectionnel. Cependant, ces idées urbanistiques, devenues globales, existent

non seulement dans une séquence temporelle mono-directionnelle entre le lieu d'origine et celui d'atterrissage, mais aussi, contemporanément à plusieurs échelles, en prenant des connotations différentes selon les échelles: plus discursives au niveau global, plus concrètes et politiques au niveau local. En se référant aux instruments de la planification stratégiques qui ont connus un certain succès à l'échelle mondiale au début des années 2000, Robinson affirme que ces approches urbanistiques :

are global, in terms of the reach of the networks of knowledge production associated with their preparation; ubiquitous in terms of their relevance and take up; regionally differentiated in terms of the tracks of policy influence that that have shaped them; and often profoundly localized in terms of their politics and content." (Robinson, 2011, p. 16)

Pour ces raisons, Robinson affirme qu'il faut « *go beyond the metaphor of policy trajectories to suggest that the spatial dynamics of policy learning are considerably more complex than this practice of tracing trajectories implies* » (ivi, p.23). La notion de « réseau(x) », largement utilisée dans cette littérature pour décrire l'existence de relations complexes entre lieux et acteurs facilitant la circulation, est, elle aussi, susceptible au risque d'une simplification excessive : pour Robinson, son utilisation risque en effet d'aplatir la complexité tridimensionnelle de ces relations et, surtout, d'évacuer complètement les subtiles asymétries dans la distribution du pouvoir entre les acteurs habitant ces réseaux. Somme toute, les circulations que ces flux dessinent sont difficiles à restituer dans leur entièreté, car elles existent dans une complexité spatiale et temporelle dont la description minutieuse équivaut, dans notre contemporanéité, à entreprendre l'impossible tâche de « cartographier l'internet » (Robinson, 2011).

En conclusion, on peut affirmer que la préoccupation principale de cette famille d'écrits est d'étudier la circulation comme manière de restituer un portrait, le plus ample et facetté possible, des flux et des réseaux qui définissent les nouvelles géographies globales de l'urbain. Cependant, même si la circulation reste l'objet central des investigations, les auteurs, plus attentifs aux faits empiriques, à l'étude de la petite échelle et d'objets plus discrets et circonstanciels, finissent cependant par remettre en question une certaine représentation « simpliste » de la circulation comme étant la trajectoire d'un objet urbanistique défini d'un lieu d'origine à un lieu d'atterrissage, en mettant l'accent plutôt sur l'importance du contexte, sur le jeu d'échelle et,

finalement, sur la fragilité opératoire de concepts largement utilisés pour définir les pièces du casse-tête « circulation internationale », comme par exemple « politiques », « modèles », « trajectoires » ou « réseaux ».

## **2.4 La diffusion comme accumulation de « faits historiques ».**

La deuxième famille d'études qui s'est intéressée à la circulation internationale en urbanisme est constituée par un ensemble hétérogène d'écrits ayant en commun une approche basée sur des narrations historiques. D'un côté, l'histoire de la ville (Benevolo, 1983; Hall, 1998), l'histoire de la planification urbaine moderne en Europe (Calabi, 2008) et en Occident (Benevolo, 1964; Ward, 2002) aux XIXe et XXe siècle, l'histoire des idées et des personnalités qui ont marqué l'évolution de la pensée urbanistique (Hall, 1988) ont contribué à faire émerger la toile complexe d'influences réciproques qui caractérise les pratiques urbanistiques occidentales et, ainsi, à développer un débat historicisé sur la diffusion internationale de l'urbanisme. De l'autre côté, de manière parallèle mais autonome, ce débat a été nourri par l'attention grandissante des chercheurs de l'urbain sur l'aménagement colonial et postcolonial, attention qui se développe selon des caractéristiques particulières (Home, 2018). En effet, l'histoire de la planification au Sud, qui a fait l'objet d'un grand nombre d'études depuis les années 1970, est d'abord analysée par les auteurs selon une perspective coloniale et postcoloniale, comme une forme d'urbanisation « hétéro-dirigée », et non forcément comme manifestation particulière d'une plus ample catégorie de phénomènes d'échanges et de transfert entre pays, interprétables sous la même lentille conceptuelle que les échanges « paritaires » entre pays développés en Occident.

Au sein de cette littérature, les efforts de généralisation se manifestent initialement sous forme de bilan ou d'intuition isolée à partir du cas par cas. Ce n'est qu'au tournant des années 2000, que l'on commence à « lier les points » et à intégrer ces études au sein d'un plus ample débat sur la dimension transnationale de l'urbanisme, lorsqu'on commence à se questionner si l'on se trouve effectivement face à des manifestations variées d'un même phénomène global de propagation internationale de l'urbanisme. De ce fait, la terminologie la plus utilisée est, elle aussi, légèrement différente de celle employée dans les travaux proposés dans la section

précédente. Pour souligner la longue durée, on y parle plutôt de « diffusion internationale » (Sorensen, 2010; Ward, 2000, 2018b) et d'urbanisme importé ou exporté (Nasr et Volait, 2003b) au-delà des frontières nationales pour mettre en évidence la différence entre une mise en place subie ou plutôt recherchée de modèles urbains allogènes.

Finalement, même si tous ces travaux partagent une méthodologie de recherche historique basée sur l'analyse de documents d'archives, nous pouvons identifier quatre stratégies d'enquête principales: i) les grands tableaux historiques sur l'urbanisme en contexte colonial (Fuller, 2007; Home, 1996; King, 1976; Wright, 1991) et dans les pays développés (Benevolo, 1983; Calabi, 2008; Hall, 1988; Ward, 2002); ii) les histoires de villes ou d'épisodes spécifiques de planification, comme par exemple le travail de Volait (2003) sur l'urbanisme au Caire entre 1870 et 1950 et d'autres travaux inclus dans le même ouvrage collectif (Davie, 2003; Hein, 2003; Novick, 2003; Verdeil, 2003) ; iii) les enquêtes centrées sur la diffusion d'un certain concept ou modèle urbain de succès, notamment la cité-jardin (Bigon et Katz, 2016; Home, 1990; Novarina et Sadoux, 2019) et l'unité de voisinage (Vidarthi, 2015); iv) les biographies de professionnels cosmopolites, soit sous forme individuelle (Bromley, 2003b; Nasr, 2005), soit thématiques géographiquement, comme par exemple l'ouvrage de Hyman (1994) sur le travail de cinq urbanistes anglais en Palestine entre 1918 et 1936.

### **La diffusion entre pays développés**

La diffusion entre « pairs », soit entre pays industrialisés, et les échanges transnationaux entre experts ont accompagné la constitution de la discipline et de la pratique de l'urbanisme du milieu du XIXe siècle à aujourd'hui. Cette recherche d'inspiration dans ce qui s'est fait ailleurs et à une autre époque est une caractéristique également présente dans les pratiques d'aménagement préindustrielles. Le traçage en damier et l'aménagement des espaces publics des villes nouvelles espagnoles, par exemple, se situent dans une longue tradition qui remonte aux traités classiques de Vitruve, passe par les pratiques et la théorisation de la Renaissance italienne, est adoptée dans l'Espagne continentale, codifiée dans les *Leyes de Indias* et, finalement, largement appliquée dans les villes fondatrices en Amérique du Sud (Smith et Hein, 2018). Ainsi, la diffusion internationale des pratiques et des techniques urbanistiques, le dialogue, l'inspiration réciproque et les

échanges entre les nations européennes et les États-Unis caractérisent l'urbanisme occidental dès sa phase embryonnaire, fondée sur le rejet de la ville « paléo-technique » (Hall, 2000) ou prémoderne, dont les formes n'étaient plus adaptées aux exigences de la nouvelle société industrielle.

Antony Ward (2000) remarque comment, par exemple, le Baron Haussmann avait probablement pris connaissance du plan contemporain de Ildefons Cerdà pour Barcelone, lorsqu'il a entrepris les grands travaux qui ont transformé le visage de Paris. De manière similaire, les percements haussmanniens se situent eux-mêmes dans une tradition baroque consolidée de restructuration de l'espace urbain par l'ouverture de nouveaux axes prospectifs, largement pratiquée à Rome au XVIe et XVIIe siècle, reprise à Paris lors de la création des places royales et des aménagement paysagers de Le Nôtre au XVIIe et XVIIIe siècle et, ensuite, lors de l'ouverture de la rue Rivoli sous Napoléon I. La vraie nouveauté des travaux haussmanniens est, en effet, l'envergure de la transformation et les préoccupations d'hygiène, de circulation et de sécurité qui l'inspirent, représentatives d'une nouvelle société bourgeoise et industrielle (Benevolo, 1964, 1983). Similairement, un nombre impressionnant d'études montre la large diffusion que l'idée de la cité-jardin, née en Angleterre, a eu à travers l'Europe, les États-Unis et les colonies de peuplement au début du XXe siècle, à quel point elle a influencé le développement de l'urbanisme moderne à travers les continents (Benevolo, 1964; Hall, 1988, 2000; Novarina et Sadoux, 2019; Rabinow, 1996) et comment elle a stimulé la naissance d'autres modèles urbains au-delà de l'Atlantique, comme la *neighborhood unit*, aux États-Unis (Vidyarthi, 2015).

Lorsque l'on se penche sur le panorama européen au tournant du XXe siècle, on découvre une frénésie d'échanges et de « dettes intellectuelles » réciproques entre les pays et les villes du Vieux Continent (Calabi, 2008; Ward, 2002). L'intérêt précoce des urbanistes italiens pour les principes du *stadtbau* et les techniques de « zonage morphologique » allemandes, diffusés grâce à la traduction de manuels et aux conférences internationales, se concrétise dans une réinterprétation et une intégration partielle de ces instruments dans la pratique et la législation nationale. Certaines expériences de villes capitales (Gordon, 2018) deviennent des « cas exemplaires » qui circulent rapidement entre les pays grâce aux réseaux professionnels, aux conférences et aux publications : le Plan de Ildefons Cerdà pour l'*ensanche* de Barcelone, les



travaux haussmanniens à Paris, le *Plan Zuid* de Berlage pour Amsterdam, l'aménagement du Ring viennois (et la critique de Camillo Sitte), le développement des *siedlungen* à Berlin et Francfort, en sont quelques exemples (Calabi, 2008). Si de nombreux auteurs célèbrent le deuxième après-guerre comme l'époque de l'hégémonie quasi-universelle des principes modernistes du CIAM (Hall, 2000; Ward, 2002), c'est aussi le moment où l'on élabore et l'on diffuse une nouvelle vision de la place de la ville préindustrielle dans la planification. Par exemple, les approches typomorphologiques élaborées en Italie dans l'après-guerre pour répondre à l'exigence de définir une nouvelle approche urbanistique au problème de la ville ancienne deviennent rapidement un paradigme dominant, d'abord à l'échelle européenne et, ensuite, mondiale, grâce à l'action de l'UNESCO (Bandarin, 2015). En même temps, le riche corpus d'écrits à la base de cette approche et les nombreuses expériences appliquées, notamment celle de Bologne, sont diffusées et réinterprétées en France dans la formulation de l'idée du projet urbain de l'École de Versailles (Trotta-Brambilla et Novarina, 2019).

Finalement, il est intéressant de citer un exemple récent d'ouvrage témoignant de cette redécouverte des innombrables « fertilisations réciproques » qui ont caractérisé l'histoire de la discipline urbanistique, à savoir l'ouvrage collectif dirigé par Balducci et Gaeta (2015a) sur « L'urbanisme italien dans le monde ». Ce texte, issu d'un symposium, rassemble un grand nombre de contributions<sup>2</sup> qui montrent, à travers des réflexions sous forme de bilan, d'études ou de reconstruction d'expériences personnelles d'urbanistes voyageurs, les « contributions et les dettes culturelles » qui lient étroitement la tradition urbanistique italienne à celle d'autres pays et continents. Par exemple, en reparcourant presque soixante ans de carrière professionnelle, Paolo Ceccarelli (2015), montre comment les influences externes, inévitables, sont inhérentes à des parcours de vie et de carrière qui se produisent dans un constant « jeu de rebondissements » entre les deux rives de l'Atlantique. Le portrait collectif qui ressort de ces contributions est celui

---

<sup>2</sup> Il est intéressant de remarquer que cet ouvrage, qui affiche les contributions d'un grand nombre d'urbanistes et de chercheurs italiens, s'ouvre sur un chapitre de Patsy Healey, qui repropose des réflexions similaires à celles de ses productions contemporaines sur la circulation, notamment : (Healey, 2011, 2013). Ceci témoigne d'une sorte de fil rouge international qui lie, même si c'est de manière relâchée, les chercheurs qui animent ce débat.

d'une culture urbanistique nationale aux traits spécifiques, mais pas insulaire, car constamment influencée par les idées et les connaissances externes :

Dès le début, la culture urbanistique italienne a été en relation avec les courants vives du débat international, avec les cultures anglo-saxonnes et méditerranéennes. Un flux quasi-ininterrompu d'échanges s'est produit, certainement plus intense de l'extérieur vers l'intérieur, donc asymétrique en termes d'hégémonie [...]. L'étude des « véhicules » de l'échange culturel entre urbanistes de pays différents nous semble, dans [le cas italien], seulement au début et potentiellement très porteur. Au contraire, ce qui nous semble plus avancé est la compréhension de comment les pratiques et les théories d'origine étrangère, une fois enracinées en Italie, ont été réélaborées et absorbées par un paradigme esthétique de type historiciste et par un modèle de réglementation sociale basé sur la rationalité juridique. (Balducci et Gaeta, 2015b, p. XVII - ma traduction de l'italien)

Si l'on met en perspective l'ensemble de ces travaux historiques, que j'ai probablement restitués de manière partielle à cause des limites linguistiques et de l'extrême fragmentation de ce champ de discussion (davantage similaire à des brins de conversation éparses captées dans le métro, qu'à une discussion cohérente autour d'une table), la diffusion/circulation internationale apparaît comme un fait moins exceptionnel. L'accumulation de cas singuliers montre comment la diffusion, les inspirations et les emprunts réciproques émergent dans l'assortiment des narrations historiques comme un fait « ordinaire », comme un élément qui caractérise depuis toujours l'urbanisme comme pratique « connectée » et universelle de la modernité, du moins au sein de l'aire géographique que l'on appelle « l'occident développé ». À la lumière de ce constat, il ne serait pas impropre de dire que l'histoire de l'urbanisme comme discipline moderne, qui se développe dans une époque d'esprit positiviste et marquée par une internationalisation croissante de l'économie et des échanges culturels, est en quelque sorte une histoire de diffusion et d'emprunt réciproque d'idées entre pays dans un discours qui, dès son origine, est tant national qu'international, ou, du moins, pan-européen (Ward, 2000).

### **La diffusion dans l'urbanisme colonial et postcolonial**

L'histoire de l'urbanisme colonial mérite un traitement autonome, car la ville coloniale et postcoloniale a fait l'objet d'un grand nombre d'études en tant que manifestation la plus flagrante de l'application de principes et de modèles d'aménagement de l'espace forgés en Europe et appliqués dans l'aménagement des territoires d'outre-mer. Le travail de Anthony King (1976) est

peut être l'un des premiers à reconstruire, avec son investigation du développement urbain colonial en Inde sous l'autorité anglaise, les logiques de domination et d'organisation économique, militaire et sociale de l'espace au profit de la puissance colonisatrice. Les résultats tangibles sont les dispositifs spatiaux caractéristiques de l'Inde coloniale : les *civils lines*, pour abriter l'administration civile, le *cantonment*, pour héberger les troupes, le bungalow, pour loger les ressortissants étrangers à l'abris des « miasmes » et les capitales d'été, comme Shimla et Darjeeling. Répondant à des préoccupations sanitaires, militaires, raciales et économiques, ces types urbains récurrents sont les produits les plus caractéristiques d'un urbanisme colonial qui a laissé des marques profondes dans l'évolution moderne des villes du subcontinent. Robert Home (1990, 1996), dans son portrait historique sur l'évolution des stratégies d'aménagement des villes et des territoires de l'Empire britannique, rend compte de la manière dont les modèles et les techniques urbanistiques importés de la métropole (la cité-jardin, la législation du type *town and country planning*, les techniques d'arpentage et d'enregistrement foncier, etc.) sont adaptés, afin de répondre aux différentes exigences du projet colonial, à savoir l'exploitation et l'acheminement des ressources vers les marchés métropolitains dans une logique « extractive », le contrôle militaire, l'organisation de territoires « vierges » dans les colonies de peuplement (Amérique, Australie, Nouvelle Zélande, etc.), la ségrégation spatiale rigide entre la ville européenne « moderne » et la ville autochtone « traditionnelle », sans oublier les préoccupations hygiénistes.

D'autres auteurs montrent comment l'urbanisme colonial devient, en particulier dans sa phase finale, un lieu d'innovation et d'expérimentation pour les techniques émergentes de la pratique urbanistique moderne. Ceci est particulièrement évident dans les histoires urbaines coloniales de l'autre puissance européenne, la France, notamment étudiées par Paul Rabinow (1995, 1996) et Gwendolin Wright (1991). Ces travaux inscrivent la phase finale de l'urbanisme coloniale, non seulement dans une logique de domination militaire et économique, mais aussi dans un processus plus général de modernisation, qui touche tant l'espace métropolitain, que colonial. Plus particulièrement les nouvelles techniques de planification urbaine et d'aménagement du territoire qui émergent en France et en Europe entre la deuxième partie du XIXe siècle et le début de XXe (institutions municipales, lois urbanistiques, zonage, registres fonciers, etc.), mais qui, face

aux résistances des intérêts constitués, peinent à être mises en œuvre dans la métropole, trouvent au Maroc, en Indochine et à Madagascar des lieux d'expérimentation plus malléables. De plus, la volonté politique derrière leur mise en œuvre est non seulement animée par des logiques de contrôle et d'exploitation, mais aussi par une vision paternaliste du rôle modernisateur et civilisateur d'une partie de la classe dirigeante française envers les peuples colonisés. Cette superposition de logiques contradictoires, qui varient en fonction des changements du régime politique métropolitain et du discours colonial, se retrouve dans l'analyse de Mia Fuller (2007) sur l'architecture et l'urbanisme dans les colonies italiennes. Ici, l'exploitation des ressources, la mission civilisatrice, la recherche d'une grandeur impériale pour une puissance en quête de sa « place au soleil » et l'impératif de réorganisation sociale s'expriment à travers des stratégies d'aménagement récurrentes et une esthétique architecturale de « modernisme vernaculaire ».

Plus récemment, d'autres études empiriques (Bigon et Katz, 2016; Cowherd, 2005; Davie, 2003; Hein, 2003; Novick, 2003; Verdeil, 2003; Volait, 2003) ont démontré comment l'émergence d'un urbanisme proprement colonial tient, non seulement à l'administration autoritaire qu'exercent les Européens sur les territoires conquis, mais aussi à la collaboration active, quoique parfois conflictuelle, entre des experts d'origine métropolitaine et une élite locale en quête de modernisation. De plus, certains pays, comme le Japon, l'Égypte, la Turquie, les pays d'Amérique Latine et, dans une moindre mesure, la Chine, parviennent, grâce à leur relative indépendance politique, à jouer un rôle plus actif en empruntant sélectivement idées et expertises aux différents pays occidentaux, tout en gardant une certaine autonomie dans leur mise en œuvre.

Ce portrait d'un transfert univoque du Nord au Sud ressort aussi en partie dans les travaux sur la circulation de modèles urbanistiques dans le contexte postcolonial qui s'amorce progressivement dans l'après-guerre. Les anciennes colonies, désormais indépendantes, ont, en effet, encore largement recours à l'expertise étrangère en urbanisme pour gérer leurs villes grandissantes. Les canaux de circulation se multiplient toutefois et d'autres pays et institutions s'imposent à côté des anciennes puissances coloniales : les États-Unis, l'URSS dans le bloc communiste et dans les pays non alignés, les institutions onusiennes et celles qui ont vu le jour à la suite de la conférence de *Bretton Woods*, dont, notamment, la Banque Mondiale (Ward, 2010). Le plan de

Le Corbusier pour la ville nouvelle de Chandigarh, en Inde, les missions de la Ford Foundation, en Inde (Banerjee, 2009), en Amérique latine (Friedmann, 2010) et au Moyen-Orient (Verdeil, 2003), les projets de parcelles assainies et de réhabilitation de quartiers informels de la Banque Mondiale, inspirés par le travail de John Turner (Bromley, 2003a), représentent quelques exemples de ces nouvelles sources de mobilités d'expertises et d'élaboration de modèles urbanistiques dans le monde postcolonial (Ward, 2010). En même temps, la littérature montre comment l'après-guerre marque le début d'une période de convergence globale majeure dans les pratiques urbanistiques, grâce à l'action d'experts étrangers et locaux formés quasi exclusivement en Occident ou dans le bloc communiste, et qui partagent les approches rationnelles et fonctionnalistes promues par les Congrès Internationaux d'Architecture Moderne (CIAM), ainsi que par le modèle du *rational-comprehensive planning* (Hall, 2000; Sanyal, 2005). Le Grec Constationos Doxiadis (Bromley, 2003b) et le Palestino-américain Sabah Shiber (Nasr, 2005) sont deux figures emblématiques de cette élite professionnelle, née au Sud mais empruntant un parcours de vie cosmopolite, qui anime les échanges et la diffusion de l'urbanisme moderniste entre Nord et Sud, Ouest et Est. Finalement, à partir des années 1960 et 1970, les acteurs de l'aide au développement, comme la Banque Mondiale et ses homologues régionaux, les institutions multilatérales, comme PNUD, UNESCO et ONU Habitat, les agences de coopération bilatérale des pays développés (USAID, JICA, AFD, etc.), les ONG et, plus tard, la coopération décentralisée ville à ville, s'imposent comme d'importantes filières de diffusion des modèles urbanistiques élaborés dans les pays du Nord et structurés par des agendas globaux (Ward, 2010).

Finalement, les études qui se penchent sur des histoires de circulation Nord-Sud plus contemporaines délaissent progressivement l'approche narrative typique des recherches historiques en se rapprochant davantage des styles d'enquêtes et des cadres interprétatifs qui émergent, dans les années 2000, dans les débats sur la circulation internationale. Assez révélateur de cette nouvelle attention de la recherche urbaine à la circulation internationale en contexte contemporain, est les « retour » en Inde de Antony King (2004), trente ans plus tard, pour rendre compte des pratiques urbanistiques et architecturales du subcontinent à l'heure de la deuxième mondialisation. À la fois modernes et vernaculaires, globales et locales, les formes spatiales de l'Inde contemporaine relèvent d'une multiplicité d'influences qui ne peut pas être contrainte à

l'intérieur d'une lecture typiquement coloniale ou post-coloniale du phénomène. De manière similaire, la littérature plus récente abonde dans l'illustration d'un panorama de la diffusion de plus en plus complexe et multidimensionnel. Dans une perspective historique, quoique l'histoire soit récente, ces travaux montrent, eux-aussi, l'émergence de trajectoires Sud-Sud, voire même Sud-Nord, comme par exemple le budget participatif « inventé » à Porto Alégre, au Brésil, « exporté » en Scandinavie et ensuite diffusé dans le reste de l'Europe (Healey, 2011).

L'ensemble de ces travaux, par leur analyse fine et diachronique de l'urbanisme dans les différents contextes coloniaux et postcoloniaux, a permis, d'un côté, de nuancer et de mettre en perspective une vision trop simpliste de l'urbanisme colonial en tant que simple transfert direct et non médié de modèles occidentaux dans les colonies et, de l'autre côté, d'apprécier une évolution dans le temps vers des rapports moins unilatéraux entre Nord et Sud. En effet, cette littérature grandissante met plutôt en lumière des trajectoires plus complexes que le simple transfert de modèles urbains d'un « centre » européen moderne et avancé, à une périphérie coloniale traditionnelle et arriérée et fait ressortir, dans certains cas, l'existence de trajectoires parallèles de modernisation politique et sociale, tant au Nord, qu'au Sud. L'extrême variété des contextes, les différentes formes de la domination coloniale à travers les siècles et l'espace, nous racontent un phénomène complexe qui ne peut être exclusivement inscrit dans un paradigme d'exploitation ou de modernisation forcée et imposée, sous peine de courir le risque d'une extrême généralisation (Home, 2018). Deux éléments ressortent plus particulièrement de manière récurrente dans cette littérature. i) D'abord, la ville coloniale n'est pas tout simplement la transposition, telle quelle, des formes et des principes urbanistiques de la métropole dans les territoires d'outremer, mais plutôt un produit, en quelques sorte original, d'une « culture coloniale tierce » (King, 1976), qui combine à la fois des aspects formels et organisationnels de la ville occidentale et des particularités qui relèvent de la hiérarchie économique et sociale, ainsi que des rapports de pouvoirs propres à chaque société coloniale. Dans ce sens, la ségrégation spatiale et formelle (ou son absence, comme dans le cas portugais), entre la ville européenne moderne, habitée tant par les fonctionnaires et les hommes d'affaires européens que par les élites locales cooptées au projet colonial, et la ville traditionnelle indigène, est peut-être la manifestation plastique la plus distinctive de cette culture coloniale. ii) Deuxièmement,

notamment dans l'apex de l'impérialisme, qui va de la fin du XIXe au début du XXe siècle, où la présence coloniale se renforce, les nombreux travaux cités ont montré comment l'adoption de certains modèles urbanistiques, tant en terme d'architecture et de forme urbaine, que de mécanismes de gouvernance municipale et foncière, relève de deux facteurs coexistant : d'un côté, la progressive évolution du projet colonial, d'une logique exclusivement économique et extractive, vers un discours dominé par l'idée d'une mission « civilisatrice » des pouvoirs coloniaux vis-à-vis des populations « arriérées »; de l'autre côté, l'existence d'une volonté modernisatrice de la part des élites locales, qui participent activement à l'adoption, dans les colonies, d'éléments urbanistiques importés.

En même temps, les recherches sur le contexte post-colonial illustrent comment la déconstruction progressive de l'espace colonial ne se traduit pas immédiatement par une réduction des flux d'expertises urbanistiques de l'Occident face au reste de la planète. Celui-ci se transfère en partie dans les structures des nouvelles institutions internationales, dans les missions d'aide bilatérale et dans les filières de la coopération internationale, ce qui démontre à la fois une certaine continuité et le signe d'une rupture avec les histoires urbaines coloniales précédentes. En effet, tous ces travaux témoignent d'une progressive multiplication des filières de circulation par rapport à la relation quasi exclusive métropole-colonie qui caractérisait l'époque précédente, même si les pays développés, soient-ils à économie de marché ou planifiée, restent les lieux d'élaboration principaux de nouvelles idées urbanistiques. Toutefois, à partir des années 1970 et surtout après 1990, ils sont de plus en plus concurrencés par de nouveaux pôles d'élaboration autonome en Asie, en Amérique du Sud et au Moyen-Orient. Finalement, il est aussi opportun de remarquer que, dans le « paradigme de modernisation » (Healey, 2011) et l'universalisme rationaliste qui caractérisent la culture urbanistique internationale de l'après-guerre (Hall, 2000), ces actions de transfert de connaissances urbanistiques du nord au sud s'insèrent dans une idée assez linéaire du progrès technique et social et du développement économique quantitatif qui caractérise l'après-guerre, tant au Nord qu'au Sud, et qui ne sera remis en question qu'à partir de la triple crise économique, sociale et environnementale des années 1970 (Hall, 2000; Healey, 2011, 2013; Sanyal, 2005).

## **Une lecture historique globale entre innovation et diffusion**

Stephen Ward est probablement l'un des chercheurs en urbanisme qui s'est dédié le plus continuellement à une problématisation conceptuelle de la question de la circulation dans une perspective historique, capable de situer dans un même cadre de lecture les influences transnationales, tant dans l'urbanisme colonial/postcolonial, qu'occidental (Ward, 2000, 2002, 2010, 2018b). Son travail de reconstruction des différentes traditions urbanistiques dans les pays avancés au XXe siècle (Ward, 2002) l'a amené à se questionner sur les raisons et les mécanismes qui ont poussé les différents pays à développer continuellement de nouvelles approches et pratiques urbanistiques. Son élaboration d'un cadre interprétatif provient d'une insatisfaction vis-à-vis de l'interprétation, commune chez les premiers historiens de l'urbanisme, de la diffusion internationale envisagée comme le rayonnement irrésistible de « grandes idées portées par des grandes personnalités charismatiques », dans la célèbre « histoire intellectuelle » de l'urbanisme de Peter Hall (1988), par exemple. Ward s'interroge plutôt sur les causes structurelles qui ont permis aux idées urbanistiques innovantes élaborées par ces individus, certes extraordinaires, de gagner l'attention des élites politiques et d'être largement diffusées. Le moteur de ce renouveau incessant se trouve, selon Ward, dans l'action conjointe des dynamiques d'innovation et de diffusion se stimulant réciproquement. Les nouveautés arrivant d'un autre pays poussent les pays moins avancés à les emprunter ou à en élaborer localement des similaires. La nécessité de répondre à des défis communs pousse aussi les pays retardataires à aller chercher ailleurs des exemples d'approches urbanistiques efficaces. Les facteurs structurels qui alimentent ce cycle se retrouvent, selon Ward, tant dans des facteurs contextuels, à savoir l'action de grandes forces économiques, politiques et sociales, que dans l'action cumulative des individus et, surtout, des milieux intellectuels et professionnels qui ont permis à ces innovations de mijoter, d'atteindre un public plus large et, finalement, de dépasser les frontières nationales.

Ward (Ward, 2000, 2002, 2018b) développe ultérieurement cette « explication intermédiaire » de la diffusion/innovation, dans un cadre de lecture « topologique » qui met en exergue le fait que cette diffusion de l'urbanisme entre pays ne s'est pas toujours produite dans des contextes équilibrés en termes de pouvoir politique et économique, de ressources techniques (c'est-à-dire le développement de milieux professionnels locaux) et d'avancement technologique. L'auteur



identifie ainsi deux grandes typologies de transposition entre pays « exportateurs » et pays « récepteurs » de modèles urbains (figure 1) : « emprunt » et « imposition », nuancés selon la capacité des milieux locaux à jouer un rôle actif dans le processus d'appropriation. Ward qualifie d'emprunt « synthétique », les échanges réciproques, paritaires et volontaires entre les principaux pays d'Europe occidentale et les États-Unis, d'emprunt « sélectif », pour les pays occidentaux moins importants dont l'expertise urbanistique est moins bien développée et d'emprunt « non dilué », dans le cas, par exemple, des pays à peuplement européens (comme le Canada, l'Australie et la Nouvelle-Zélande), où l'on emprunte, sans médiation ou presque, des modèles et des expertises de la métropole, tout en gardant une certaine autonomie politique dans la mise en œuvre. On parle, au contraire, « d'imposition », dans les contextes coloniaux, postcoloniaux ou autoritaires où les rapports de pouvoir sont fortement déséquilibrés. Ainsi, dans le contexte post ou néocolonial, on parle d'imposition « négociée », là où les acteurs locaux, même s'ils ne sont pas en mesure de développer des pratiques autonomes par manque de ressources et d'expertises locales, jouissent quand même de marges d'intervention et de choix dans le processus d'importation. Dans le contexte colonial, le rôle des acteurs indigènes se joue surtout à travers une résistance plus ou moins active. On parle alors d'imposition « contestée ». À l'extrême, on parle d'imposition « autoritaire », quand le rôle des locaux est effacé par des moyens répressifs.

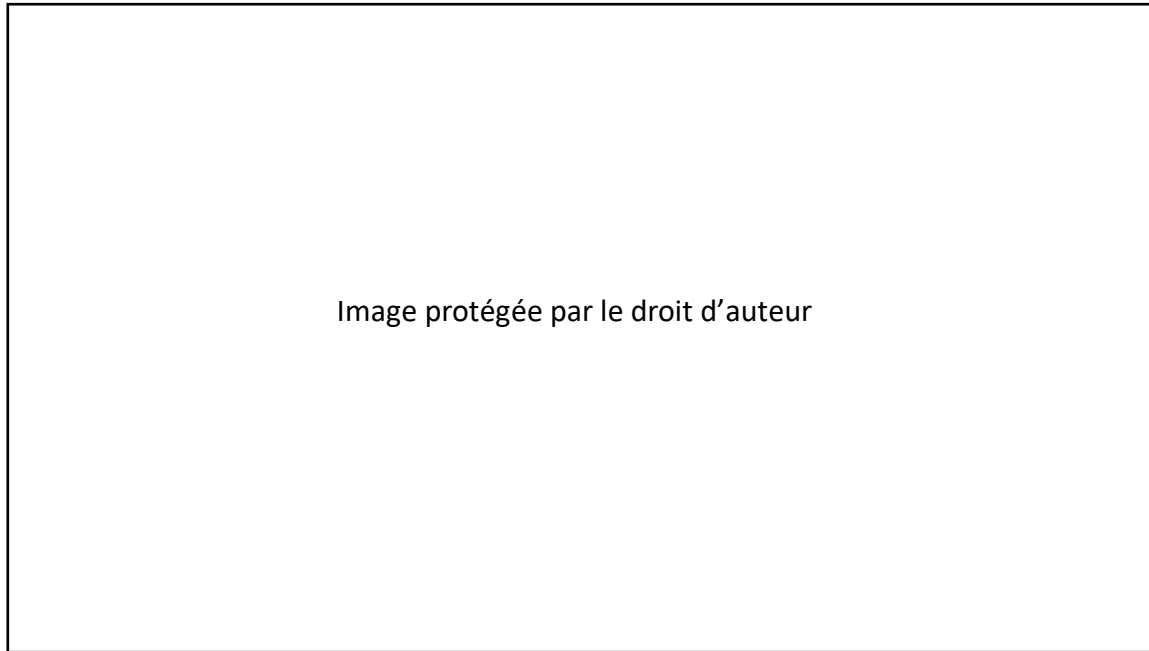


Figure 1. – Typologies de la diffusion internationale (Ward, 2000, p. 44).

### **La diffusion comme un fait inhérent à l'urbanisme moderne**

Le trait commun de ces approches historicisantes est de traiter les faits qui témoignent d'échanges et d'influences entre pays en matière d'urbanisme sous forme de narration et de bilan, à travers le regard typique de celui qui se penche sur les événements une fois que la poussière s'est posée, pour mieux observer la concaténation des faits, analyser leur portée et leur donner une signification dans la perspective de la longue durée. À travers ce regard, la diffusion internationale apparaît comme un phénomène multifacette qui prend des formes diverses selon les contextes historiques et géographiques, mais il apparaît, en même temps, comme une chose tout à fait ordinaire, car il est l'un des facteurs qui participent au processus de l'élaboration des pratiques locales de l'urbanisme, au Nord comme au Sud. L'histoire de l'urbanisme nous montre qu'il n'y pas de pratiques urbanistiques insulaires, non « contaminées », car la diffusion en deçà et au-delà des frontières nationales est un élément consubstantiel à l'urbanisme moderne, voire prémoderne, qui s'est simplement accéléré grâce à la mondialisation et à la diffusion de nouveaux moyens de communication plus rapides (Harris et Moore, 2013; Sanyal, 2005).

Cette volonté de diffuser les meilleures pratiques, d'apporter ailleurs (ou d'aller chercher) des expériences, des outils, des approches qui se sont montrés efficaces est un trait caractéristique de l'action du milieu urbanistique dans son histoire séculaire. Cette volonté manifeste de « s'exporter », de diffuser ses outils, ses approches, ses idées, ses méthodologies, ressort bien des expériences d'assistance technique domestique racontées par Batey (2018), en Angleterre, par Salzano (1993; 1998), en Italie, et par Gaudin (1987, 1989), en France, où elle s'effectue entre les institutions de pointe (comme les villes principales ou les centres d'études nationaux plus avancés) et les lieux de pratique plus périphériques et cela, à travers des démarches que l'on considère normalement comme étant typiques de l'assistance technique internationale Nord-Sud : envoi d'experts externes en appui à des unités d'action technique composées par des praticiens locaux<sup>3</sup>. Ces modalités de diffusion des connaissances urbanistiques s'apparentent étroitement, par leur nature et leur approche, à celles adoptées dans l'assistance technique en contexte international, notamment à ce que Bernard Lecomte (1986) appelle « la graine », dont on traitera davantage dans le chapitre suivant. Un pareil constat est aussi applicable aux parcours de vie et de carrière des professionnels : le cosmopolitisme est un trait caractéristique du milieu de l'aménagement, du moins en ce qui concerne une certaine élite professionnelle très mobile. Cela ressort de l'analyse des nombreuses biographies d'architectes et d'urbanistes du XXe siècle (Freestone, 2018), au point de brouiller les frontières entre les catégories de consultant international et de client local, d'expert étranger et de professionnel local. Catégories qui ne permettent pas de rendre compte, de manière exhaustive, ni des multiples formes que leur relation peut prendre ni de la frontière nuancée entre local et externe, entre indigène et exogène (Nasr et Volait, 2003a). Finalement, la perspective historique nous montre que ces experts, qui sont à la fois ancrés dans un contexte de pratique professionnelle locale et connectés à des réseaux supra-locaux où ils participent aux conversations et aux débats globaux, représentent le

---

<sup>3</sup> En Italie, par exemple, ces unités étaient typiquement appelées « Uffici di Piano » et étaient chargées de l'élaboration du premier plan d'urbanisme d'une ville. Ces unités techniques étaient constituées par des fonctionnaires de la ville « en formation » et chapeautées par un urbaniste connu extérieur à l'administration. Une fois le plan terminé, ces unités étaient intégrées à l'administration communale pour la gestion de la mise en œuvre du plan (Campos Venuti, 1967; Campos Venuti et Oliva, 1993; Salzano, 1993; Salzano, 1998)

trait d'union entre ces deux dimensions d'un urbanisme qui est, dans sa dimension intellectuelle et dès son essor, cosmopolite et internationaliste.

## **2.5 Des objets « voyageurs » changeants et difficiles à conceptualiser**

Si la littérature que l'on vient de présenter nous offre un panorama global de l'urbanisme comme un élément extrêmement mobile et alimenté par des expériences localisées et un flux global d'idées échangées grâce à des canaux en constante évolution, elle laisse aussi la porte ouverte à une question conceptuelle centrale : qu'est-ce qui circule, finalement ? Comment pouvons-nous envisager conceptuellement « l'objet urbanistique circulant », à savoir ce qui est transporté et modifié d'un lieu à un autre, grâce à l'action de ces « experts nomades » et à travers les multiples réseaux amplement illustrés par la littérature ? Le questionnement sur la nature conceptuelle de cet objet mobile n'est pas toujours explicite ou central dans la démarche de recherche, notamment chez les chercheurs travaillant dans une perspective historique. Ailleurs, lorsque la question est abordée de façon plus explicite, la manière d'envisager cet objet (et, par conséquent, sa trajectoire de mobilité et de transformation) n'est pas univoque et se révèle parfois fuyante. De plus, celui-ci est souvent imaginé comme étant multiple, hétérogène, fragmenté. Finalement, c'est sa réification même, qui pose une série de problèmes théoriques et conceptuels.

D'abord, notamment dans les études en histoire de l'urbanisme et de l'architecture, l'objet voyageur est évoqué sans que l'auteur s'engage nécessairement dans une réflexion de fond sur sa nature. Les chercheurs se réfèrent généralement à des modèles urbains, à des idées urbanistiques, à des concepts d'aménagement, à des techniques et à des outils de gouvernance urbaine et territoriale. C'est le cas, par exemple, des études qui s'intéressent aux influences étrangères dans l'urbanisme d'une ville ou d'un pays dans une période donnée (Cowherd, 2005; Novick, 2003; Smith et Hein, 2018; Trotta-Brambilla et Novarina, 2019; Verdeil, 2005; Volait, 2003; Wang, 2010). Ces approches, basées sur la reconstruction des événements à partir de sources documentaires, ne semblent d'ailleurs pas nécessiter d'un effort de définition préalable. Leur objectif est, en effet, d'illustrer l'introduction, dans un territoire spécifique et à une époque donnée, de certaines techniques, institutions ou concepts urbanistiques « allogènes » –comme

par exemple les institutions municipales, les outils cadastraux, les techniques de zonage, les principes de la cité-jardin, etc. –, en mettant davantage l'accent sur les circonstances et le contexte économique et politique où cette importation s'opère. Cela relève, par ailleurs, de la nature profonde des approches historiques, qui affichent une préférence pour la narration contextualisée et une certaine méfiance envers les théorisations et les généralisations (Sorensen, 2018). Puisque la restitution exhaustive des faits constitue le cœur de la démarche de recherche historique, la définition précise de l'objet ne joue pas un rôle fondamental dans l'effort pour montrer que certaines pratiques ont été adoptées grâce à l'initiative de certains acteurs internes ou externes, en s'inspirant d'approches similaires déjà utilisées ailleurs.

La définition de l'objet est abordée de manière plus explicite dans les études sur la mobilité des politiques urbaines. Les auteurs utilisent souvent l'expression « *policy knowledge* » (McCann, 2011; McCann et Ward, 2011, 2012a; Robinson, 2011), pour définir la matière première d'un processus de *policymaking* qui se fait localement, quoiqu'en se nourrissant de connaissances et de discours recirculées dans un aller-retour entre des espaces supranationaux, régionaux et locaux. Par exemple, McCann et Ward (2012b, p. 329) soutiennent qu'il est important de comprendre qu'une politique, lorsqu'elle devient « mobile », se transforme, non seulement au moment de son atterrissage, mais tout au long de sa trajectoire :

policy is not only remoulded when it is adopted in a new setting, but the mobilising of policy, as a socio-spatial, power-laden process, often involves change along the way, as policies are interpreted and reinterpreted by various actors. Since policies morph and mutate as they travel, the spaces and times of travel are not 'dead' or unimportant but should be taken seriously as playing a role in shaping policy knowledge" (ibidem)

L'objet voyageur – la politique urbaine et la connaissance qui lui est associée – existe en tant que tel, au point d'avoir une consistance presque matérielle, malléable comme l'argile. Elle est modelée dans sa migration transnationale, transformée, interprétée et réinterprétée dans les mains des différents acteurs, dans un travail collectif, presque littéral, de « manipulation ». Les approches de type acteur-réseaux, utilisées dans cette littérature (Harris et Moore, 2013; Healey, 2013; Tait et Jensen, 2007), sous-tendent aussi une chosification, voire même une vivification, de l'objet circulant élevé au rang d'acteur « non-humain », participant activement à un processus animé par de multiples réseaux d'acteurs, tel un golem animé.

Cependant, lorsque l'attention des chercheurs se déplace vers les experts voyageurs, la manière d'envisager l'objet permute aussi. Il n'est plus tant question de se demander qu'est-ce qui voyage mais, plutôt : qu'est-ce que les experts voyageurs apportent avec eux ? Dans cette perspective, la réponse est, dans la plupart de cas, qu'ils ne sont pas des porteurs acritiques de « modèles urbains » clé en main, mais qu'ils transportent avec eux des assemblages variés en fonction de leur pays d'origine et de leurs parcours de vie privée et professionnelle. La manière d'envisager ce bagage varie pourtant selon les auteurs. Tridib Banerjee (2009), qui analyse les missions d'experts américains dans l'Inde postcoloniale, remarque qu'ils amènent avec eux un bagage de techniques de planification, mais aussi un certain nombre de « valeurs », car leurs approches s'inscrivent à l'intérieur de différents « régimes idéologiques » qui dominent les phases historiques de la planification urbaine étasunienne : *the city beautiful, the city functional, the city rational, the city visionary, the city grassrooted*, etc. (ivi, figure 2, p. 195). Dans le modèle idéalisé de transfert qu'il propose, technique et idéologie se confrontent aux attentes, aux connaissances et à la collaboration des acteurs locaux, pour donner lieu à des innovations dont la diffusion dépend des capacités des milieux et des institutions locales.

Saunier (2005) souligne que ce qui donne force à l'étude des « experts nomades » n'est pas seulement leur mobilité en tant que telle, mais aussi « l'objet » qui justifie cette circulation, qui en est la raison d'être. Tout en ayant délaissé la « notion paresseuse » de modèle, il essaie cependant de dresser le contour de cet « objet » transporté par les experts :

Nos experts nomades transportent avec eux des financements, des manières de penser la ville et l'habitat, des objets qui tiennent à leur terrain d'action (dessins, plans), des procédés d'organisations, des doctrines ou des causes. [...] Certains de ces objets sont particulièrement intéressants car il se rattachent à des « projets universels », des aspirations à établir des dispositifs (techniques, politiques, culturels, économiques, professionnels) dont la pertinence et la validité seraient identiques quel que soit le contexte d'application. (ivi p. 252)

Dans cette esquisse de définition, l'objet est à la fois multiple et singulier. Il est propre à chaque expert voyageur, mais, comme dans le cas des « meilleures pratiques », il est rattaché à des projets universalistes ou militants typiques de notre modernité. En se penchant sur la longue histoire des échanges municipaux transnationaux depuis le XIXe siècle, Saunier (2002) avait, par ailleurs, déjà remarqué l'importance d'une idéologie universaliste comme l'un des moteurs

fondamentaux de la diffusion, celle-ci étant étroitement liée à l'internationalisme de matrice, tant socialiste que libérale et, plus profondément, à une vision humaniste occidentale enracinée dans les valeurs du siècle des Lumières et du progrès (voir aussi: Healey, 2011).

Cette description, faite par Saunier, de « l'objet transporté » comme d'un amas hétérogène, plutôt que comme modèle rationnellement construit, trouve un écho dans la notion « d'assemblage » proposée par Patsy Healey (2010). Partant du constat que la diffusion des concepts urbanistiques est souvent sélective, elle affirme que les idées urbanistiques voyagent autour du monde en tant qu'assemblages faits de : « *images of urban form and place qualities, of analytical approaches and specific techniques, of administrative and legal arrangements (such as 'planning systems') and of ideas about ways of doing things associated with doing planning work* » (ivi, p.4). De plus, ces assemblages sont généralement eux-mêmes réassemblés par chaque expert dans un bagage personnel et « *[t]he bundles they travel with reflects their interest and also the culture they have come from, though we are often unaware of the mental baggage we carry with us* » (ivi, p.5). Si, dans ce texte, cette conceptualisation est présentée sous forme de réflexion ouverte et intuitive, l'auteure revient, dans d'autres essais (Healey, 2011, 2013), sur la nécessité d'investiguer de manière plus systématique la place des idées reçues, des visions du monde profondément incrustées dans des techniques et des instruments urbanistiques apparemment anodins, et que l'on prend pour acquis.

Finalement, l'une des critiques les plus intéressantes et porteuses de cette manière de conceptualiser la circulation comme une trajectoire transformative d'un objet urbanistique voyageur, a été proposée par Laura Lieto (2015), à partir d'une réflexion sur une expérience personnelle, en tant qu'experte appelée à réaliser un projet de place publique « à l'européenne » en Arabie Saoudite. Dans son article, elle critique la représentation de la circulation internationale comme étant le mouvement d'un objet conceptuel, à savoir les idées, les modèles ou les concepts de planification, qui se déplace et se transforme à travers une trajectoire scandée par trois grandes étapes : un lieu originaire de contextualisation (là où l'idée voit le jour), un espace de transition, où cet objet est décontextualisé et recirculé dans un espace transnational et, finalement, une recontextualisation dans un lieu d'atterrissage où celui-ci est, encore une fois, modifié par un processus d'adaptation locale. Cette conceptualisation est, pour l'auteure,

fallacieuse, car elle donne une représentation mécanique du processus, sans oublier que la conceptualisation du « quoi » circulant y apparaît hautement problématique. Les idées urbanistiques ne peuvent pas, selon elle, être envisagées comme des faits tangibles incontestables ou des « mots de vérité ». Si ces objets urbanistiques voyageurs nous semblent aussi fluides et insaisissables, c'est, selon Lieto, à cause du fait qu'ils n'existent seulement qu'en fonction du processus où ils sont mobilisés : « *In other words, travelling objects are socially produced and exists as long as the process unfold through social learning and negotiation: objectification is therefore incongruous, theoretically at least, even if it occurs as a common discursive strategy in transnational assemblages.* » (ivi, p. 118). De plus, la chosification de l'objet voyageur ne tient pas d'un point de vue théorique, car il est inextricable de son contexte d'origine : « *In a way or another, assuming the "what" of policy transfer as disembodied knowledge is highly problematic: transfer practices cannot be regarded as merely technical and thus existing out of context. They are not like cell phones: their constituent "whats", the ideas that nurture them, are not commodities.* » (ivi, p. 118). Même l'effort, commun dans la littérature, de mieux comprendre les mutations du « quoi » voyageur à travers la reconstruction d'une « histoire des origines », stratégie fréquemment utilisée dans de nombreuses études<sup>4</sup> et explicitement recommandée par Healey (2011), est, selon Lieto, problématique, car le « *back-to-origin approach* » contribue aussi à une objectification abusive du contexte et des expériences originaires.

Pour aller au-delà de cette impasse conceptuelle, Lieto propose plutôt d'entreprendre un travail généalogique de type narratif à la Foucault, pour reconstruire les « *countless beginnings* », une toile inextricable faite d'histoires des origines toujours partielles, renouvelées et sans cesse réinventées. La métaphore qu'elle emploie pour saisir le « quoi » voyageur, en tant que « multiples narrations des origines », est celle du « mythe ». Le mythe, qui est dans son acception primaire une forme de narration des genèses propre à une communauté, peut aussi être envisagé comme une forme discursive oscillant entre deux extrêmes. D'un côté, le mythe est une forme

---

<sup>4</sup> C'est le cas de la plupart des études historiques qui s'engagent dans la reconstruction de l'application d'une certaine idée dans un contexte différent du contexte d'origine. Par exemple : Vidyarathi (2015) avec le *neighborhood unit* en Inde, Bigon et Katz (2016) avec la cité-jardin en Afrique et en Palestine.



de discours dé-historicisant et dépolitisant, au sens où il vise à construire une seule narration « officielle », épurée des contenus les plus politiquement scabreux. C'est le cas, par exemple, des « meilleures pratiques » promues par les institutions internationales, vidées de leurs contenu politique et « rempaquetées » dans une narration plus conforme aux discours hégémoniques du consensus international<sup>5</sup>. De l'autre côté, le mythe est un « discours stratégique polyvalent », un outil interactionnel autour duquel un réseau d'acteurs peut se positionner et au travers duquel il peut interagir, dans une acception conceptuelle similaire à celle de « l'objet frontière » de la théorie de l'acteur-réseau, mais sans que celui-ci soit « chosifié » ou « vivifié », car il reste dans la dimension du discours.

Dans la pratique, le mythe urbanistique peut, selon Lieto, glisser entre ces deux extrêmes, le travail de négociation et de confrontation entre les acteurs étant façonné par les géométries de pouvoir respectives et les contingences propres à la situation dans laquelle ils interagissent. Pour cette raison, ces « narrations des origines » doivent être observées lorsqu'elles se déploient en situation et en action : « *the problem with travelling planning ideas is not just maintaining the awareness of "origins and travel trajectories when assessing the potential value and impact of specific idea or practice when it lands in a particular place" [...] but also focusing on praxis "as it happens"* » (ivi, p. 126). En résumé, Lieto nous propose une approche conceptuelle du « quoi » voyageur que l'on pourrait qualifier de constructiviste. Nous sommes face à un non-objet discursif, à une forme narrative instable propre à une communauté, qui n'existe pas « réellement » en dehors de l'exercice narratif performé dans la *praxis*, autrement dit, de ce que les différents acteurs et, parmi eux, les professionnels, font (et disent, et pensent) dans le cadre d'une démarche interactive de travail.

---

<sup>5</sup> Voir par exemple Roy (2010) sur l'utilisation de l'idée de microcrédit à l'échelle internationale.

## 2.6 À la recherche d'une définition du quoi circulant : vers « la pratique urbanistique »

Après avoir passé en revue la manière dont l'objet urbanistique circulant est envisagé dans la littérature, il reste pourtant des questions sans réponses quant à la manière la plus porteuse d'envisager le bagage hétérogène de connaissances et de valeurs que les urbanistes italiens et palestiniens apportent avec eux. On est persuadé d'être face à quelque chose de complexe et de changeant qui varie en fonction de la provenance nationale, portant l'empreinte de l'histoire locale de la profession et du parcours professionnel de chaque individu. Toutefois, on est aussi face à quelque chose qui se manifeste, suivant l'idée de Lieto (2015), en fonction de la situation où ce bagage personnel se met en jeu. Il est donc nécessaire, pour lui donner un contour plus défini, de faire un pas en arrière, de sortir du périmètre de la littérature sur la circulation internationale proprement dite, pour se poser une question plus fondamentale sur la nature profonde de l'urbanisme en tant que profession et discipline. Il faut toutefois tout de suite avouer que l'élaboration d'une définition univoque, déterminant sans ambiguïté le périmètre de ce qu'est l'urbanisme, est ardue, étant donné la manière dont cela change dans le temps et dans l'espace. Parcourant un corpus d'écrits à cheval entre plusieurs langues, on se retrouve à manipuler le mot « urbanisme » comme étant lui-même une source de confusion, en raison d'une superposition sémantiquement imparfaite entre les termes utilisés dans les différentes idiomes et au sein de ceux-ci (Gabellini, 2018; Hein, 2018; Taylor, 1998). « Urbanisme » et « planification urbaine/urbanistique », les termes les plus fréquemment utilisés en français, renvoient simultanément, dans leur usage courant, à une pratique institutionnelle et étatique s'exprimant par des outils juridiques et opérationnels (des lois, des règlements, des plans, des procédures) réglant les processus de transformation territoriale et à l'ensemble des connaissances techniques et théoriques « permettant d'adapter l'habitat urbain aux besoins des hommes », selon la définition du Petit Robert. Ces termes décrivent également un champ d'enseignement disciplinaire et une pratique professionnelle puisant dans un éventail assez large de savoirs techniques, théoriques et procéduraux. Les termes italiens « *urbanistica* » et « *pianificazione urbana/urbanistica* » reprennent essentiellement les mêmes sens multiples retrouvés dans la langue de Molière, tout en s'arrimant à une tradition disciplinaire plus spécifiquement ancrée

dans un champ d'action physico-spatial et aux disciplines techniques de la construction (Monclús et Medina, 2018). Dans la langue de Shakespeare, on utilise le mot générique « *planning* », pour indiquer toute activité d'organisation préalable à une action et les expressions « *urban planning* » et « *neighborhood/community planning* », ou encore « *town and country planning* », en Grande-Bretagne, lorsqu'on se réfère plus spécifiquement à une dimension urbaine de la planification, quoique non exclusivement à l'aspect éminemment spatial, pour lequel on préfère utiliser la locution « *spatial or physical planning* ».

Au-delà des définitions lexicales, les théoriciens de l'urbanisme ont essayé à plusieurs reprises de donner une définition univoque de ce champ professionnel et disciplinaire. John Friedmann (1987), par exemple, définit la planification au sens large comme toute activité menée par une communauté d'individus permettant de traduire la connaissance en action au sein de la sphère publique, cela s'appliquant, par conséquent, à un large éventail de pratiques qui ne sont pas exclusivement en lien avec la transformation de l'environnement habité. Selon John Forester (1988, p. 3), la planification est une manière d'orienter une action qui aura lieu dans une temporalité future : « *planning is the guidance of future action* ». Raphaël Fischler (2012) décrit également la planification comme un processus volontariste en vue d'un objectif projeté dans le futur : « *planning is the mobilization of will in order to reach certain objectives, the design of a course of future action to reach these ends, and the adoption of guidelines for the allocation of resources (time, money, effort, etc.) to that effect* » (ivi, p.108). Cependant, Fischler remarque que la planification « *urbaine* » reste néanmoins « *hard to define and harder to practice* » (ibid.). Difficile à définir de manière univoque et détaillée, car elle est à la fois une action collective autour des transformations territoriales (« *the collective management of urban development* », ibid.) et une pratique professionnelle d'expertise-conseil censée soutenir et guider cette action (« *it is also a profession whose mandate is to give expert advice on how to organize place-based communities and on how to make decisions on their organization* », ibid.). En tant que pratique multi-actorielle de transformation de l'espace habité, elle existe depuis des millénaires, alors que comme profession et discipline structurée, elle ne naît qu'avec la ville industrielle et les révolutions bourgeoises du XIXe siècle (Benevolo, 1964; Freestone, 2000; Hall, 1988, 1998). De plus, l'urbanisme est difficile à définir, non seulement par rapport à son domaine d'action, mais par

son champ de connaissances aussi, car on se trouve face à une « discipline indisciplinée » (Pinson, 2004), pluri ou transdisciplinaire, puisant amplement ses fondements théoriques et ses outils opératoires en dehors de son périmètre : dans les sciences sociales, dans les sciences de l'administration publique, dans l'ingénierie et dans l'architecture.

Parmi cette multitude de définitions possibles, celle que Bernardo Secchi (2011) formule dans sa « Première leçon d'urbanisme » est, à mon avis, l'une des plus achevées, car elle permet de rendre compte du lien indissociable entre les pratiques, leurs effets sur l'espace urbain, les pensées et les valeurs qui les ont inspirées, évitant une opposition captieuse et mutuellement exclusive, entre l'urbanisme comme collection de « théories normatives sur la ville » et l'urbanisme « de fait », c'est-à-dire une activité pratiquée au jour le jour par un groupe d'acteurs. Tout en inscrivant l'urbanisme dans le périmètre plus restreint d'une pratique liée à l'aménagement du territoire, Secchi en donne une définition qui, en partant des transformations territoriales tangibles, remonte aux acteurs, aux processus, aux intentions et aux autres questions indissociables qui nécessitent d'être abordées dans une analyse de la pratique urbanistique :

L'urbanisme s'intéresse à tout cela : aux transformations du territoire, aux manières dans lesquelles celles-ci se produisent et se sont produites dans le passé, aux acteurs qui les promeuvent, à leurs intentions, aux techniques qu'ils utilisent, aux résultats qu'ils s'attendent, aux conséquences, aux problèmes que [ces transformations] soulèvent à chaque fois en donnant lieu à des nouvelles transformations. Il s'agit de questions difficiles à séparer. Il est difficile, voire erroné, de faire une distinction entre les modalités au travers desquelles une seule décision, voire une séquence décisionnelle entière, est prise et l'aspect concret et matériel qui résulte de ces transformations. Il est difficile de séparer toute transformation concrète des arguments proposés pour la justifier, des intentions qui l'ont inspirée, de la culture, des images, des croyances et des traditions au sein desquelles les différentes décisions de transformation se sont formées, même si cela va dilater énormément le champ qu'il faut observer et étudier (Secchi, 2011, p. 6; ma traduction).

C'est donc à partir de deux perspectives, qu'il faut appréhender l'urbanisme. D'un côté, l'urbanisme est essentiellement un processus situé dans le temps et dans l'espace, scandé par une série de prises de décision techniques et politiques faites par des acteurs dont il faut comprendre les intentions et les raisons d'agir; c'est une *praxis*, pour reprendre l'expression de Lieto (2015). De l'autre côté, ces pratiques sont aussi le résultat des cultures, des croyances et des traditions qui constituent l'humus intellectuel qui a nourri et fertilisé ces décisions au fil du

temps. Selon Secchi, il n'est pas opportun de séparer l'urbanisme, en tant qu'ensemble de pratiques visant à engendrer des transformations territoriales, des « flux des discours qui ont été mobilisés pour les produire et les légitimer ex ante et ex post » (*ibid.*, p. 7). C'est donc de pratiques raisonnées, voire intellectualisées, dont on parle, car elles sont appuyées par une réflexion inspirée par des théories, des principes et des doctrines, dont les pratiques sont, du moins en partie, l'expression observable. Secchi souligne ainsi la nécessité de prendre en compte la dimension historique (structurelle/institutionnelle) et la dimension situationnelle (les lieux, les cadres organisationnels, les temps spécifiques, les relations entre acteurs), nécessité qui résonne avec ce qu'on a pu apprécier dans la littérature sur la circulation. Selon cette définition de Secchi, la perspective historique est fondamentale pour comprendre le rôle de « la culture, des images, des croyances et des traditions au sein desquelles les différentes décisions de transformation se sont formées » (Secchi, 2011, p. 6). L'histoire de l'urbanisme s'interroge en effet sur la manière dont les vicissitudes historiques ont stratifié les ossatures intellectuelles et normatives de cette pratique (les idées, les paradigmes, les modèles, les cultures, les idéologies, etc.), qui ont elles-mêmes façonné et continuent de façonner une « pratique de la ville » essentiellement née, en Occident, à l'âge mouvementé des révolutions et de la réforme sociale. Dans cette littérature, se trouvent les clés de lecture pour comprendre les racines profondes du bagage dont les urbanistes coopérants sont porteurs, en tant que dernière étape d'une longue évolution où chaque innovation ne correspond pas à une oblitération complète de ce qui l'a précédé, mais s'y superpose plutôt, dans un processus incessant de sédimentation, « d'accumulation de pratiques » (Gabellini, 2018), au sein de chaque histoire nationale, mais aussi dans une toile de fond qui est en partie commune et transnationale, celle d'une profession née dans et avec la modernité.

### **Une profession entre pragmatisme, morale et norme**

Si l'approche historique des pratiques urbanistiques peut permettre de voir comment les « différentes histoires nationales de l'urbanisme », les différentes « traditions » (Ward, 2002) se sont développées selon des parcours spécifiques, « contaminées » et nourries plus ou moins profondément par des flux globaux d'idées et de connaissances, il faut aussi être conscient que ces parcours nationaux « se rattachent à des « projets universels », des aspirations à établir des

dispositifs (techniques, politiques, culturels, économiques, professionnels) dont la pertinence et la validité seraient identiques quel que soit le contexte d'application. », pour réitérer les mots de Saunier (2005, p. 252). Ainsi, il est important de ne pas perdre de vue les racines communes de la pratique urbanistique, la coprésence du particulier et de l'universel dont parle Healey (2011), voire du global et du local, pour reprendre l'expression de Robinson (2011). Un court examen des écrits de l'histoire de la planification nous permet de construire un double cadre interprétatif pour identifier les facteurs historiquement structurés capables d'expliquer la pratique contemporaine : d'un côté, les grandes tendances « universelles » de fond qui, remontant à l'aube de l'urbanisme comme pratique moderne née dans l'Occident post-illuministe, constituent le palimpseste, le fil rouge qui traverse l'évolution des pratiques jusqu'à nos jours. D'un autre côté, l'histoire nous fournit une méthode pour dégager les spécificités des traditions nationales et pour mettre en exergue les trajectoires et les différents plis pris par cette pratique selon les vicissitudes particulières de chaque région et pays.

Avant de réfléchir sur les spécificités nationales, je pense qu'il est nécessaire de creuser les racines communes à la profession et à la pratique, pour comprendre de quelle manière ces bagages professionnels distincts des urbanistes palestiniens et italiens ont, du moins en partie, leurs racines dans un arbre généalogique commun. Les métiers de la ville sont bien plus anciens que l'urbanisme contemporain. Les expertises de la transformation et de l'organisation de l'espace humain, comme l'arpentage, l'architecture et l'ingénierie, ont une histoire millénaire, codifiée dans des ouvrages comme le *De architectura* de Vitruve, qui aborde, dans son premier volume, les principes de bonne organisation des villes (Gabellini, 2018; Gaudin, 1987). Néanmoins, le projet de la ville en tant qu'organisme entier reste, pendant des siècles, fractionné entre la sphère d'action esthétique de l'architecture, comme art maître de l'organisation de l'espace, et une série de métiers mineurs, liés au génie civil et, souvent, à la pratique militaire, comme l'arpenteur et l'ingénieur, s'occupant des aspects techniques et infrastructurels de l'espace urbain (Secchi, 2011). Ainsi, c'est seulement lorsque les effets quantitatifs des transformations que l'industrialisation est en train de produire sur la ville traditionnelle deviennent ingérables, qu'un champ d'action propre à une « expertise de la ville » spécifique et autonome commence à s'ouvrir. C'est le moment que Peter Hall (2000) appelle le « rejet de la ville paléo-technique »,

inadaptée à la vie moderne, et que Leonardo Benevolo (1964) situe au milieu du XIXe siècle en Europe, avec un décalage entre les pays plus ou moins industrialisés. À ce moment, les effets négatifs de l'industrialisation et de l'urbanisation massives s'accompagnent de mutations radicales de la théorie politique et de l'opinion publique qui caractérisent « l'Age des révolutions »<sup>6</sup>, comme le républicanisme, le socialisme et le communisme, qui n'acceptent plus ces déséquilibres comme étant inévitables, mais les considèrent comme des distorsions à corriger. En ce sens, Benevolo parle d'une double origine de l'urbanisme moderne, à la fois technique et morale :

Les premières tentatives de correction des maux de la ville industrielle se polarisent en deux attitudes extrêmes : soit l'on considère qu'il faut recommencer à zéro, en opposant à la ville existante de nouvelles formes de coexistence dictées purement par la théorie, soit l'on essaye de résoudre séparément les différents problèmes [...] sans tenir compte de leurs connexions et sans une vision globale du nouvel organisme urbain » (ibid., p.8, ma traduction).

Cette tension entre une approche de pure technique spécialisée et fragmentée et une tension d'utopie totalisante, que l'auteur identifie déjà à l'aube de la pratique urbanistique moderne, continue à caractériser, même avec de nombreuses nuances, toute l'évolution successive de l'urbanisme. En étudiant la naissance du métier de l'urbanisme en France au XXe siècle, Jean-Pierre Gaudin (1987, 1989) montre comment la formation des savoirs et des lieux d'enseignement qui accompagnent le processus de professionnalisation des compétences en urbanisme, s'insère dans un contexte plus général de légitimation de l'action, du pouvoir public et de réforme sociale. Le métier de l'urbanisme, qui se développe parallèlement à la transformation d'un État, simple « veilleur de nuit », à un État « interventionniste » et, plus tard, en un État-providence, se compose à partir de la mobilisation de compétences « émietées » (hygiénisme, gestion foncière et des réseaux, projet urbain « beaux-arts », etc.), liées à des filières d'enseignement, de formation et d'apprentissage différentes, tournant toutes autour de la démarche du plan et du projet urbain. Toujours tiraillé par une tension entre la composante pratique et théorique, entre les formations Beaux-Arts (architectes) et celles des « techniciens » (hygiénistes, ingénieurs des

---

<sup>6</sup> « L'Age des révolutions » est le terme employé en histoire pour décrire l'époque de forts bouleversements sociaux et institutionnels qui va de la Révolution française de 1789 aux émeutes de 1848 et qui marque le passage de l'ancien régime féodal aux systèmes bourgeois dans la plupart des pays d'Europe.

réseaux, arpenteurs, géomètres, etc.), l'urbanisme se configure, non seulement en France, mais, plus généralement, en Europe, comme un « savoir d'action, de réforme et de gestion » (ibid., p.306) censé accompagner la transformation et la démocratisation de la ville et de la société dans une époque d'ouverture politique et d'élargissement généralisé de la base électorale au prolétariat urbain. Tout en ayant des spécificités propres, qu'on abordera de manière plus détaillée plus loin dans la thèse, la profession de l'urbanisme présente une généalogie similaire en Italie (Erba et Pogliani, 1993; Galuzzi et Vitillo, 1993; Salzano, 1993) et au Moyen-Orient (Souami et Verdeil, 2006; Verdeil et Nasr, 2018), même si son évolution, en Palestine, se ressent de la situation géopolitique extrêmement particulière de ce pays (Bulle, 2004).

Finalement, s'il est difficile de résoudre, en quelques pages et sans simplifications excessives, l'histoire complexe d'une pratique qui a constamment évolué au cours de son histoire presque bicentenaire, il est toutefois possible d'affirmer, sans souci d'être démenti, que l'urbanisme, en tant que corpus de pensées et profession enracinée dans la modernité occidentale, maintient, au fil du temps, un certain nombre de caractéristiques de fond :

In its modern guise, and integrating a mix of utopian, anarchist, and utilitarian reformist influences, [urban planning] emerges in the late nineteenth century to address the calamitous by-products of industrial urbanization. Its evolution became inextricably linked with the process of modernization and the experience of modernity. [...] underlying these nuances were, of course, some common threads: the conceptual commitment to holistic templates; the emphasis on logic, order, science, and rationality; and the belief in enlightened public intervention for the greater social good. The development of planning thought is intertwined with the process of professionalization which begin before World War One, experience its greatest period of innovation in response to periodic social crises – economic downturns, global economic shifts, and bouts of reconstruction » (Freestone, 2000, p. 8).

Bernardo Secchi (2011) abonde dans le même sens. À l'instar de toute discipline de la modernité, qui s'établit principalement sur la rationalité plutôt que sur les valeurs, l'urbanisme fonde néanmoins implicitement sa légitimité et sa respectabilité sur une « structure discursive dans laquelle la narration de l'émancipation individuelle et collective, imaginée comme progrès et défaite de l'ignorance, occupe une place fondamentale » (ivi, p.9). Ainsi, une riche littérature nous montre que le trait distinctif de cette discipline de la modernité est la constante formulation et reformulation de théories normatives, parfois contrastantes, sur la « bonne ou meilleure ville », sur la « ville souhaitable », en dépit des contraintes de la réalité: « *Planning aspirations have*



*always soared above the practicality of their implementation, as a constant stream of good city theories have been buffeted by broader economic, political and social constraints* ». (Freestone, 2000, p. 8)

En ce sens, la réflexion de Dennis Hardy (2000) sur la place de l'utopie dans l'histoire de la planification est particulièrement pertinente, car elle permet de poursuivre et de renforcer le sens d'une discipline discursive qui lie l'analyse du passé (le mythe discursif de Lieto, 2015) à l'imagination d'un « futur meilleur ». Ainsi, pour Hardy le discours moderne sur la ville et l'urbanisme peut se résumer en trois grands paradigmes : i) une histoire de « villes imparfaites dans un monde imparfait », à savoir le récit, souvent cauchemardesque, de la ville telle qu'elle est (comme le discours sur les *slums*, de Charles Dickens à Mike Davis); ii) les formulations de « villes parfaites dans un monde parfait », soit les théories des villes utopiques accompagnant une utopie sociale, qui prônent une palingenèse de la ville et de la société, ou même une régénération de l'homme à travers la transformation de l'environnement bâti (par exemple, la cité radieuse du Corbusier, la *broadacre city* de F. L. Wright et les projets des futuristes italiens, notamment Sant'Elia, etc.); iii) finalement, des « villes parfaites dans un monde imparfait », soit les intentions de créer une ville parfaite, mais sans l'ambition de changer le monde. Ce dernier est, pour Hardy, le lieu de quasi-utopies, d'idéalisations de la ville telle qu'elle devrait être, de lieux qui n'existent (en ce sens, des *u-topies*) pas, mais qui devraient exister. Il s'agit pour lui « d'utopies pratiques » (*'practical utopias'*, *ivi*, p.70) qui se matérialisent en se compromettant pragmatiquement avec la réalité. Ce troisième paradigme caractérise la plupart des approches urbanistiques à travers le temps et les géographies, des « utopies statiques » du modernisme rationaliste aux « utopies ouvertes » postmodernes et globales. En conclusion, on pourrait emprunter les mots de Bernardo Secchi (2011), qui remarque comment ces « efforts extrêmes de l'imagination », ces utopies urbaines, constamment reformulées par l'urbanisme au cours de son histoire, « sont devenus d'immenses réservoirs conceptuels dans lesquels [les urbanistes] n'ont jamais cessé de puiser jusqu'à nos jours » (p. 66, ma traduction). Il est impossible ici de ne pas remarquer, encore une fois, le lien avec les idées urbanistiques envisagées plus tôt comme « mythes discursif » par Laura Lieto (2015).

C'est donc dans le contexte d'une profession progressiste, œuvrant pour un changement pour le mieux, que s'est définie, du moins en Occident, la figure de l'urbaniste comme professionnel technique au service du progrès, sous les bannières de la devise : « à l'avance, avec méthode » (Gaudin, 1987). Si la dimension technique à la base de la profession est source d'autorité professionnelle, sa composante morale définit davantage la perception de soi-même développée par l'urbanisme au fil du temps :

L'action de l'urbaniste a été longtemps représentée comme celle qui met fin à un inexorable processus de détérioration des conditions de la ville ou du territoire pris en charge et comme le début d'un processus vertueux d'amélioration. L'urbaniste a souvent aimé se représenter soi-même dans une dimension mythique, comme une sorte de Saint George qui tue le dragon, chaque fois personnifié par ce qui s'oppose au salut de la ville : le pouvoir des traditions, d'un groupe, de la spéculation, de la rente, de la mauvaise administration (Secchi, 2011, p. 9).

Finalement, cette double dimension, technique et morale, pragmatique et normative, qui traverse de manière souterraine le développement parallèle de la profession et de la discipline dès son origine, s'attache bien à une pratique de l'urbanisme qui est, au fond, un exercice à la fois prédictif dans l'analyse et prescriptif dans l'action. Secchi (2011) définit efficacement le travail de l'urbaniste comme une activité qui consiste en « *une description technique d'un futur possible, ou d'un aspect particulier de celui-ci, et des stratégies nécessaires pour le construire* » (ivi, p.37 et 39, ma traduction). Cela est encore plus vrai, si l'on se réfère davantage à la partie du champ d'action professionnel qui relève de la « conception » (rédaction de plans, de projet urbains, planification stratégique, etc.) et moins à celui qui relève de la « gestion » (réseaux et infrastructures, octroi de permis, etc.), pour utiliser la double définition du champ d'action de l'urbanisme utilisée par Souami et Verdeil (2006). En poursuivant ce raisonnement, prenant le risque d'exagérer, on pourrait bien conclure en faisant l'hypothèse que, dans ce que les urbanistes palestiniens et italiens font dans le cadre d'un projet d'assistance technique, on devrait être capable de repérer au moins un écho lointain de cette nature utopique et normative de la profession urbanistique « de conception ». Ce qui transforme, en quelque sorte, l'urbaniste en petit visionnaire pragmatique dont l'action est toujours orientée vers le futur et qui porte avec lui sa propre quasi-utopie de la ville parfaite à caler dans un monde imparfait. C'est en ayant bien présent à l'esprit l'existence de cette toile de fond, que je m'appête à élaborer les moyens opérationnels, afin

d'identifier de quelles manières les spécificités des histoires nationales ont différemment façonné ces « utopies pratiques », ces « narrations des origines », ces « théories de la bonne ville » qui constituent l'enveloppe normative, la raison d'être de la profession urbanistique.

## **2.7 Le problème de l'échelle d'observation et des temporalités**

L'étude de la circulation internationale, la littérature que le lecteur vient de survoler l'a amplement démontré, s'élabore à travers différentes échelles et temporalités. Puisque les échanges internationaux sont aussi vieux que la pratique urbanistique (Ward, 2000), nous sommes face à une grande variété de situations et de contextes historiques explorés. De plus, la circulation en urbanisme est un phénomène observable, autant intégralement, c'est-à-dire dans son ensemble, comme un grand fait global, que de manière inférentielle, lorsqu'il se produit dans une multitude de petits faits empiriques et de situations locales, comme les conférences internationales, un voyage d'étude, une activité professionnelle à l'étranger, ou encore, comme dans le cas de cette recherche, un projet d'assistance technique. De ce fait, étudier la circulation internationale en urbanisme signifie abriter sous un même parapluie terminologique un éventail extrêmement large d'approches, qui vont de l'étude de situations contemporaines très circonscrites à l'aide de méthodologies « micro » de type ethnographiques (McCann et Ward, 2012a), jusqu'aux grands tableaux historiques s'étendant sur plus d'un siècle d'histoire de la planification urbaine façonnée par les échanges réciproques entre les élites professionnelles de chaque pays (Ward, 2002).

Toutefois, il est légitime de se questionner si nous pouvons efficacement comprendre, à l'intérieur d'une même perspective, des objets aussi distincts que la mondialisation du fait urbain, l'urbanisme colonial, les efforts d'harmonisation de l'Union Européenne, les congrès du CIAM, les missions de la Fondation Ford, les carrières de professionnels cosmopolites, etc. S'il est indéniable que l'étiquette de « circulation/diffusion internationale » peut s'appliquer à tous, il faut reconnaître que ces objets d'étude subsistent à l'intérieur de périmètres extrêmement différents en termes d'échelle d'observation et de temporalités enjambées. Cette extrême variété de « focales d'observation » (Ratouis et Vallet, 2019, p. 7) engendre une série de problèmes

conceptuels concernant la lecture que les chercheurs tentent de faire de ces objets problématisés en termes de « manifestation empiriques de la circulation internationale ». Ces contradictions ressortent de manière éclatante dans la terminologie utilisée pour essayer de qualifier ce qui se passe dans le processus qui amène un modèle ou une idée urbanistique à s'enraciner dans un contexte différent du contexte originaire. Les chercheurs, qui se positionnent figurativement en amont de ce processus et adoptent un regard éloigné, mettent l'accent sur la diffusion de certains modèles répétitifs, d'espaces urbains « standardisés » répondant à des logiques économiques globales, dans une lecture d'ensemble des flux de la circulation comme forme manifeste d'une mondialisation qui porte à un aplatissage des différences. Au contraire, le rapprochement du terrain et du moment final d'atterrissage qui caractérise l'analyse plus minutieuse de cas singuliers aboutit à effectuer des jugements plus nuancés, à rajouter de nombreux bémols aux affirmations sur « la convergence », « l'uniformisation », la « standardisation » de l'urbanisme international, à en décrire l'adaptation locale comme « hybridation » (Ratouis et Vallet, 2019; Sanyal, 2005), « acclimatation » (Navarrete Escobedo, 2019), ou encore « indigénisation innovante » (Hosagrahar, 2005; Vidyarthi, 2010a), pour n'en citer que quelques-uns.

Cependant, l'utilisation de ce type d'expressions est symptomatique du potentiel de distorsion qui leste le débat sur la circulation. La lecture d'objets de recherche aussi différents par échelle et temporalité dans une même perspective, à savoir celle d'une circulation comme trajectoire transnationale d'une idée aboutissant à un atterrissage local, confine ces expressions dans une fonction connotative, plutôt qu'explicative. Autrement dit, elles ne servent pas à rendre intelligible l'épisode ou l'objet particulier, mais permettent plutôt à celui-ci d'entrer en dialogue avec les autres études et ainsi, participer au débat général sur la circulation. Tout comme les typologies de Ward (2000, 2002, 2018b), « hybridation », « standardisation » ou « indigénisation » sont des métaphores langagières qui ont une fonction organisatrice et évocatrice, permettant de saisir la complexité du phénomène à l'échelle macro et d'ainsi alimenter le débat sur la circulation comme phénomène global. Toutefois, ces mêmes métaphores, tout comme les termes mobilisés dans cette littérature pour définir l'objet circulant discutés dans les paragraphes précédents, ont une faible capacité euristique et interprétative dans une analyse empirique à l'échelle micro.

Le problème, constitué par l'utilisation des mêmes clés de lectures à différentes échelles, est en effet souligné par Antony King (2003), qui s'est penché, dans son travail<sup>7</sup>, sur les formes de l'architecture contemporaine dans les pays du Sud. À la recherche d'un cadre interprétatif adéquat, il passe en revue les nombreuses approches macro-théoriques utilisées dans la littérature pour encadrer ce nouvel urbanisme global, comme les théories de la mondialisation, la critique post-coloniale et le postmodernisme. Il souligne cependant la difficulté à porter ces lentilles conceptuelles pour opérer à une échelle plus fine de lecture : « *The problem with too many of these theories of social, political and spatial change in the modern world is that they conceive of social and spatial units that are often too large to be relevant for understanding identities or places at the local level* » (ivi, p. 10). King appelle ainsi à élaborer de nouvelles « micro-théorisations », capables de rendre compte, à la fois du cadre supranational et des facteurs contingents, du global et de l'hyperlocal. Il s'agit, encore une fois, de la coprésence des échelles, qui est mise en exergue par les auteurs les plus critiques vis-à-vis d'une certaine manière « mécaniciste » de voir la diffusion internationale. Même si sa réflexion se penche sur la diffusion de formes architecturales et urbaines, elle est généralement valable pour toute analyse rapprochée des pratiques spatiales, y compris urbanistiques, telles qu'elles se font sur le terrain, où plusieurs des concepts et des cadres interprétatifs qu'on vient d'explorer semblent mal adaptés pour opérer à cette échelle.

Les recherches qui ont travaillé à l'échelle micro des interactions professionnelles en contexte d'échange transnational, en fait pas très nombreuses, offrent un exemple significatif de la difficulté à utiliser les outils théoriques de cette littérature pour étudier, en détail, un cas contemporain de travail urbanistique à l'international. Significativement, ce que ces recherches ont en commun est la nécessité d'aller chercher d'autres lentilles interprétatives, en dehors du discours sur la circulation, pour problématiser les interactions entre professionnels de provenances différentes. Dans leur travail en quelque sorte précurseur, Dyckman et coauteurs (1984) encadrent leur expérience d'experts américains au Bahreïn, comme une tentative d'exporter une « technologie de planification occidentale » dans un pays du tiers monde dont

---

<sup>7</sup> Voir aussi ses réflexions approfondies sur la façon de lire les nouvelles modernités non occidentales dans « *Spaces of Global Culture. Architecture Culture Identity* » (King, 2004).

l'environnement institutionnel et professionnel est « inadapté ou impréparé » à recevoir ces innovations occidentales. Les auteurs illustrent comment ils peinent à saisir les règles locales du jeu et à adapter leur manière de faire à des coutumes bureaucratiques, à une organisation des rapports sociaux et à une manière de gérer les conflits et la distribution des ressources au sein du système local, manières qui sont extrêmement différentes de celles auxquelles leur préparation professionnelle les a habitués. Pour mieux saisir conceptuellement ce décalage, ils ont recours aux paradigmes de la sociologie professionnelle, ce qui les amène à se questionner sur le rôle du consultant international : simple conseiller, agent du changement, professionnel impérialiste ou ami bienveillant ? (ivi, p.224). Similaire est le parcours conceptuel de Khirfan et coauteurs (2013), lorsqu'ils analysent en détail deux expériences professionnelles d'experts canadiens travaillant en Jordanie et à Abu Dhabi. Ancrant leur analyse dans la littérature sur la circulation qu'on vient d'exposer, les chercheurs empruntent aussi des concepts opératoires de la sociologie professionnelle pour mieux comprendre comment les différentes formes d'autorités (hiérarchique ou professionnelle<sup>8</sup>) jouent dans la définition des rapports interpersonnels entre professionnels, facilitant ainsi l'acceptabilité des informations et des connaissances apportées par les experts internationaux. Le rôle des relations interpersonnelles de longue date, ainsi que celui « d'une culture et d'une histoire commune de la profession », apparaissent aussi, selon ce qui ressort de l'analyse des missions de l'IAURIF au Liban et au Caire reconstruites par Taoufik Souami (2005), parmi les facteurs facilitant la diffusion d'idées entre experts. D'autres travaux, construits davantage sous forme de réflexion libre et de retour d'expérience, manifestent plus ou moins explicitement la nécessité d'élargir la lecture de ces épisodes au-delà du cadre conceptuel de la circulation internationale. À partir de ses expériences professionnelles et didactiques en Palestine, Daniela de Leo (2013) remarque la fascination pour les solutions clé en main de ses contreparties techniques locales, la complexité de leur contexte d'action et la tyrannie de l'urgence au quotidien, l'inefficacité des outils techniques d'inspiration occidentale enseignés

---

<sup>8</sup> Kirfan et coauteurs reprennent une distinction, largement utilisée en sociologie et en droit, entre *in authority*, soit le fait d'être investi d'une autorité en vertu du poste occupé dans une hiérarchie organisationnelle, et *an authority*, à savoir une autorité qui est accordée à une personne en raison de son statut d'expert largement reconnu dans un domaine. Cette deuxième forme d'autorité « souple » ou passive, qui dépend autant du prestige professionnel que des relations interpersonnelles, joue un rôle important dans l'acceptabilité des concepts et des idées importées chez les experts locaux.

dans les universités locales, la fragmentation des initiatives qui retarde l'accumulation progressive d'un savoir local. À partir de deux expériences professionnelles en tant qu'expert conseil au Chili et en Chine, John Friedmann (2010) fait ressortir, de manière similaire, la richesse des échanges et des apprentissages réciproques, mais aussi le décalage, les difficultés, les barrières linguistiques et l'impossibilité pour lui de saisir pleinement le contexte politique local et ses logiques de fonctionnement. Sur la base de ces expériences, il exprime une insatisfaction profonde face à la manière dont le débat sur la circulation aborde ce genre de situations et appelle les chercheurs à les étudier au moyen d'un récit volumineux quasi-ethnographique, permettant une compréhension approfondie des situations et des contextes. Sans s'engager directement dans la définition d'un cadre interprétatif alternatif à la circulation, tous ces écrits illustrent néanmoins la grande richesse et le potentiel de recherche inexploré des interactions professionnelles dans un contexte de travail à l'international, ainsi que les limites, en termes de capacités interprétatives, des cadres offerts par cette littérature.

Ces exemples de recherches et de réflexions portant sur les interactions professionnelles dans un contexte international à partir des dynamiques interpersonnelles et de l'analyse du travail au jour le jour, manifestent ainsi les limites conceptuelles d'un cadre théorique construit pour mieux comprendre la mobilité/circulation/diffusion en tant qu'objet d'étude en soi. Les clés de lectures que le lecteur vient de parcourir semblent en effet plus adaptées à encadrer les longues temporalités de l'histoire ou des épisodes singuliers et circonscrits, mais toujours dans l'objectif de voir le cadre général (les flux et les mobilités créés par la mondialisation) à travers le cas particulier, d'observer un nœud, pour finalement dévoiler la toile complète. Ces exemples de travaux à l'échelle micro semblent suggérer que, afin de mieux comprendre les interactions qui se produisent dans le contexte d'une pratique professionnelle d'assistance technique en urbanisme traitée comme objet d'analyse en soi – et non comme manifestation du transfert ou de la circulation –, il est nécessaire d'aller chercher ailleurs des outils conceptuels plus efficaces et qu'il faut, de plus, trouver une manière de travailler « à travers les échelles ».

## **2.8 D'une étude de la « circulation internationale » à celle de la « pratique urbanistique » à l'international.**

Les riches réflexions qui nourrissent cette littérature, que j'ai essayé de découvrir avec le lecteur, ont constitué un capital fécond d'intuitions et une grande palette de perspectives et d'approches possibles. Mises en résonance, les contributions de ces auteurs ont ouvert de nombreuses fenêtres sur des perspectives théoriques potentiellement plus fertiles et sur des pistes de recherche alternatives pour mieux saisir l'ensemble des facteurs qui influencent la pratique de l'urbanisme en contexte d'assistance technique à l'international. En même temps, la variété d'approches conceptuelles proposée est telle que, en suivant les chemins empruntés par les chercheurs qui se sont aventurés dans l'exploration de cet « éther de discussions savantes », pour reprendre la vive métaphore de Patsy Healey (2013), on revient à notre sujet de recherche avec une sorte de vertige conceptuel. L'impression est que les approches possibles de l'étude de l'assistance technique restent en quelque sorte prises dans une multitude de lentilles théoriques qui n'ont en commun qu'une vague référence au fait que les pratiques de l'urbain se manifestent tant dans des dimensions locales, qu'internationales, et que les idées, tout comme les acteurs, sont, par définition, mobiles. De plus, l'encadrement de la circulation internationale en urbanisme comme un objet d'étude en soi, peut représenter un biais majeur dans la construction d'un cadre conceptuel ouvert pour l'étude de l'assistance technique en urbanisme.

Effectivement, une première analyse de la littérature concevant plus explicitement le problème de la circulation en termes de trajectoire et de flux d'idées ou de politiques liant les lieux d'origine et d'atterrissage, met à nu certaines limites opérationnelles et théoriques d'une conceptualisation de l'assistance technique en urbanisme comme manifestation de la mobilité internationale de l'urbanisme. Ces limites se manifestent de manière plus intense lorsque l'échelle d'observation se rapproche du « micro », de l'expérience professionnelle vécue, qui est une préoccupation majeure dans cette recherche qui vise précisément à produire des connaissances à l'usage des praticiens. Lorsque l'on se penche sur une étude détaillée d'épisodes d'interactions entre professionnels de l'urbanisme travaillant au-delà des frontières nationales, par exemple les déjà-cités Khirfan et coauteurs (2013), Souami (2005) et Dyckman et coauteurs



(1984), l'encadrement de ces épisodes professionnels comme cas de figure de la circulation finit par se configurer comme une « cage » théorique, plutôt que comme une lentille interprétative efficace et ouvertement exploratoire. Cet ancrage forcé aux cadres interprétatifs proposés par la littérature sur la circulation oblige ces chercheurs à situer leur analyse des interactions professionnelles dans une optique « téléologique », en les poussant à se demander quels facteurs, dans les interactions interpersonnelles, facilitent ou entravent la circulation ou le transfert des connaissances entre professionnels étrangers et locaux, plutôt que de prêter plus amplement attention à l'ensemble des facteurs qui conditionnent leur pratique commune, indépendamment de la question du transfert et de la circulation. D'ailleurs, le fait que les études qui descendent à cette échelle d'analyse se retrouvent obligées, en quelque sorte, d'aller chercher ailleurs un cadre interprétatif qui « chausse mieux les pieds » de leur objet, à savoir les interactions interprofessionnelles, est révélateur d'une certaine inefficacité interprétative d'un cadre conceptuel centré sur la circulation, la diffusion et le transfert comme objets en soi.

En même temps, c'est précisément grâce à cette grande variété d'approches, que cette littérature m'a offert un nombre aussi important de pistes et de suggestions pour construire un cadre conceptuel qui aille au-delà de ce biais téléologique. La discussion sur les agents et sur l'objet de la circulation, la spécificité des approches historiques et les études riches et minutieuses de cas particuliers, m'ont poussé à entreprendre un glissement de perspective quant à la nature de l'objet d'étude : d'une étude de l'assistance technique en urbanisme comme cas de figure de la circulation internationale, à une étude de celle-ci comme forme parmi d'autres de pratique urbanistique dans un contexte international d'assistance technique. Ce glissement de perspective dérive de quatre orientations théoriques concaténées qui ressortent de la lecture critique de la littérature et qui permettent de définir autant d'étapes d'un même procédé conceptuel visant à opérationnaliser les sous-questions de recherche présentées dans l'introduction, à savoir le rôle et la nature du bagage professionnel, ainsi que l'influence du cadre d'action dans la pratique en contexte d'assistance technique : i) le déplacement de la focale vers les experts et, par conséquent, sur leur bagage professionnel comme « quoi » urbanistique circulant; ii) la prise en compte de l'histoire comme facteur définissant les spécificités nationales de ces bagages; iii) l'importance d'observer minutieusement ce qui se produit dans les situations de mise en œuvre,

où ces bagages sont mis à l'épreuve de la pratique; iv) l'importance de saisir tous ces éléments à travers le jeu des échelles dans une perspective « ascendante ».

i) Le déplacement de la focale d'observation sur les experts voyageurs permet avant tout de déjouer l'indétermination et le flou, tant sémantique que conceptuel, qui caractérisent le recours aux notions de « modèles », de « politiques » et « d'idées » urbanistiques comme quelque chose de préconstituée, qui existe sur une étagère, comme un produit (ou un ensemble de produits) fini et emballé. Or, les nombreuses études empiriques et les réflexions illustrées dans ce chapitre mettent fortement en question l'existence d'objets urbanistiques univoques, sinon comme opération d'étiquetage ex-post, préparé pour la mise en marché et l'exportation (Bunnell, 2015). La littérature nous montre, plus particulièrement lorsque nos observations se concentrent sur les « urbanistes nomades » (Saunier, 2005; Verdeil, 2005), qu'on se réfère à des bagages professionnels complexes et non à une collection de modèles urbanistiques prédéterminés. Dans cette perspective, le travail des urbanistes étrangers et locaux que je vais étudier dans cette recherche n'est pas un acte d'application, quoique adaptative ou négociée, d'un supposé modèle urbanistique italien en Palestine, mais plutôt l'action d'experts de provenance différente (Palestiniens et Italiens), qui interagissent dans le cadre d'une démarche d'assistance technique. Chacun de ces experts est porteur d'un bagage professionnel distinct et complexe, lié à son parcours professionnel et à sa formation, mais ayant une souche commune dans la nature à la fois normative et techno-pragmatique de la profession. En poussant un peu plus loin les conséquences conceptuelles d'un regard porté avant tout sur les experts, cela signifie aussi embrasser une plus grande équité de perspective : ainsi, nous ne sommes plus face à deux catégories conceptuelles d'experts séparées, telles qu'envisagées par Patsy Healey (2010), à savoir les « transporteurs internationaux » et les « adaptateurs locaux », mais tout simplement face à des experts de nationalités différentes, observés sur un pied d'égalité ontologique, ce qui rend d'ailleurs mieux justice au constat de Nasr et Volait (2003a) sur la frontière floue entre ces deux catégories. Pour finir, cela permet d'envisager ces deux groupes de professionnels de l'urbanisme en tant que porteurs égaux de connaissances, d'idées et de visions du monde, tout en étant conscient que leur différent statut relève plus des circonstances et du rôle défini par la démarche du projet d'assistance, que d'une caractéristique intrinsèque à leur fonction dans le

processus de circulation internationale. Toutefois, il reste à comprendre de quelle manière nous pouvons mieux saisir conceptuellement ce bagage, que les auteurs qui empruntent la piste des experts envisagent comme un assemblage hétérogène à la fois technique et normatif, sans pourtant en donner une définition opératoire (Banerjee, 2009; Healey, 2010; Saunier, 2005).

ii) La deuxième étape de ce glissement de perspective jaillit du fait qu'une partie de la littérature sur la circulation nous montre clairement qu'il est primordial de prendre en compte la profondeur historique qui caractérise le contenu de ce bagage professionnel. Les idéologies et les valeurs, intégrées dans les outils, les techniques et les approches dont les experts sont porteurs, se saisissent mieux à la lumière d'une démarche généalogique, comme étant le résultat accumulé du développement historique des pratiques urbanistiques nationales complexes, plutôt qu'une simple collection d'idées et de modèles déconnectés qui existent dans une sorte d'*hyperhuranium* platonique. Ainsi, nous pouvons imaginer les urbanistes italiens et palestiniens impliqués dans un projet d'assistance technique, comme étant les porteurs d'un bagage de connaissances, références et valeurs uniques (car lié aux parcours individuels), mais façonné de manière importante par leurs « traditions » urbanistiques nationales, pour utiliser l'expression de Ward (2002). De plus, la littérature sur l'histoire de l'urbanisme colonial nous montre qu'il est important de considérer que ces deux traditions urbanistiques ont bien des racines communes, mais aussi des histoires, en quelque sorte, antithétiques, dont il faut tenir compte dans l'analyse: un contexte colonial persistant, de dépendance et de souveraineté limitée, pour la Palestine, où les influences externes sont souvent, du moins partiellement, imposées; une évolution plus autonome dans le cas italien, où l'influence externe est recherchée de manière volontaire, « par emprunt », et où les facteurs internes sont prépondérants dans l'évolution des pratiques urbanistiques nationales.

iii) La troisième étape de ce glissement vers une analyse située de la pratique urbanistique vient du fait de considérer ce bagage professionnel ayant une profondeur historique et des racines nationales, non pas comme un facteur prédéterminé et immuable, mais plutôt comme quelque chose qui se manifeste dans l'action et en fonction de circonstances contingentes. Ainsi, même si nous pouvons reconstruire ce « quoi » circulant à travers les « histoires des origines » auxquelles fait référence Patsy Healey (2011), on se doit cependant de l'analyser dans l'acceptation plurielle,

circonstancielle et constructiviste qu'en donne Laura Lieto (2015), lorsqu'elle le réinterprète selon la métaphore du « mythe discursif », à savoir une histoire des origines continuellement créée, réinventée et renouvelée en fonction des situations. Dans son acception, le mythe urbanistique est une « mine », une ressource discursive et interprétative où les professionnels puisent pour nourrir leurs réflexions, leurs actions et interactions. Selon cette perspective, on peut faire l'hypothèse que le bagage professionnel dont les urbanistes palestiniens et italiens sont porteurs se manifeste comme ressource dans la *praxis*, dans l'action professionnelle contextualisée et que la manière dans laquelle il est mobilisé dépend de la nature du mandat professionnel, de l'encadrement contractuel au sein d'une démarche d'aide au développement, des aléas de la pratique et de facteurs contingents dont il faut rendre compte. Conceptuellement, nous ne sommes plus face à l'analyse de l'atterrissage et de l'adaptation locale d'un objet qui existe ailleurs et auparavant *per se*, mais à celle d'une démarche de mise en œuvre technique d'un projet qui sollicite, chez les professionnels, le recours à des bagages/assemblages de compétences techniques et de postures normatives qui puisent dans leurs traditions urbanistiques nationales respectives.

iv) Finalement, une quatrième étape est nécessaire pour connecter organiquement les ficelles qui relient les différentes échelles et temporalités que l'on observe dans la littérature et dans les trois étapes précédentes. Dans les points précédents, nous avons formulé l'hypothèse qu'il faut à la fois prendre en compte la profondeur historique des traditions urbanistiques nationales des experts et l'hyper-contingence de l'action, en tant que facteurs qui influencent l'urbanisme dans le contexte de l'assistance technique. Ceci peut, toutefois, sembler difficile ou contradictoire, une tentative maladroite de vouloir « garder le beurre et l'argent du beurre ». Il y a toutefois un certain consensus dans la littérature, sur le fait que la circulation est un phénomène qui se comprend mieux à travers les jeux d'échelle. Healey (2011), par exemple, réfléchit sur la nécessité de comprendre la part du contingent et de l'universel dans la circulation, et la déjà citée Robinson (2011), pointe sur la nécessité de prendre en charge la coprésence de la dimension globale et locale dans toute analyse des échanges transnationaux en urbanisme. Dans cet esprit, ma démarche de recherche s'articule de manière trans-scalaire, au moyen d'un regard « télescopique renversé », ascendant de la petite à la grande échelle. Le regard empirique va se porter

principalement sur la pratique urbanistique observable dans la démarche de mise en œuvre au quotidien. Toutefois, les interactions entre professionnels se doivent d'être interprétées, tant comme le résultat de facteurs circonstanciels, que comme la manifestation observable de l'influence de la « grande échelle », celles des traditions urbanistiques nationales historiquement construites et incorporées dans les bagages professionnels des urbanistes palestiniens et italiens.

En conclusion, lorsqu'on analyse un projet d'assistance technique comme un ensemble d'interactions entre professionnels, ce qu'on observe est, plus simplement, une forme de pratique professionnelle, quoique performée dans un contexte « particulier » : l'assistance technique dans le cadre d'une démarche d'aide au développement, ce qui implique des experts provenant de pays différents et une volonté de transfert affichée. Cependant, si un projet d'assistance technique à l'international n'est pas un « problème de circulation », mais plutôt « un problème de pratique urbanistique », comment pouvons-nous interpréter opérationnellement une pratique qui est inspirée par des valeurs et des manières de voir et de penser, une pratique qui se base sur un ensemble de grands référentiels (en ce sens on peut parler de modèles, de paradigmes, d'idées etc.) et de connaissances techniques (les outils)<sup>9</sup>, une pratique qui s'est développée historiquement de manière différente selon les pays et les contextes, quoique dans une toile complexe d'influences réciproques, une pratique qui est également (et tautologiquement) *pragma*, c'est-à-dire action/interaction située ? Comment peut-on saisir de manière efficace et systématique les différences entre les « bagages » portés par les professionnels palestiniens et italiens ? Comment comprendre les contraintes spécifiques que pose le contexte d'action, à savoir l'assistance technique ? Comment lire de manière organique et cohérente les différents facteurs interreliés qui semblent jouer à des échelles et des temporalités très différentes, celle des temps longs et dilaté de l'histoire des pratiques et celle, courte et hyper-contingente, de l'action ? Dans le chapitre suivant, je vais essayer de répondre à ces questions en mobilisant une littérature naissante sur l'histoire des pratiques urbanistiques,

---

<sup>9</sup> Dans son « manuel atypique », Patrizia Gabellini (2001) envisage le bagage du professionnel de l'aménagement comme un ensemble de savoirs s'appuyant sur la connaissance d'outils d'analyse urbaine spatiale, économique et sociale, d'instruments juridiques, des techniques de génie civil et d'architecture et, finalement, sur une série de « grands référentiels », d'images et d'idées qui ont marqué des siècles de pensée urbanistique.

sur une vision culturaliste de la planification urbaine, sur les théories interprétatives de la pratique professionnelle en urbanisme et sur l'aide au développement.

## **Chapitre 3 – Interpréter les pratiques urbanistiques en tant que histoires et cultures, en action et en situation**

### **3.1 Quel cadre de lecture pour interpréter la pratique des urbanistes comme « histoires et cultures, en action et en situation » ?**

Dans ce chapitre, je vais présenter le cadre de lecture permettant d'opérationnaliser la lecture de la pratique urbanistique en tant que « histoires et cultures, en action et en situation ». En conclusion du chapitre précédent, on a formulé l'hypothèse qu'il existe deux ordres de facteurs à l'œuvre dans la pratique urbanistique : des facteurs plus structurels, soit les « cultures professionnelles historiquement formées » dont les experts sont porteurs et des facteurs plus circonstanciels, liés aux contingences de l'action et du contexte où le travail professionnel se déroule. Le cadre d'analyse de cette thèse avance que ces deux ordres de facteurs, tout en ayant des racines remontant à différentes échelles et temporalités, ont un effet observable à l'échelle « micro », dans la pratique professionnelle du quotidien et dans les interactions fines entre experts. Dans ce chapitre, nous allons ainsi présenter les outils conceptuels qui permettent de rendre opératoire cette manière d'envisager la pratique professionnelle de l'urbanisme en contexte d'aide au développement en tant que pratique effectuée par des experts de provenance différente, donc porteurs de différentes « cultures urbanistiques », mis à l'épreuve d'un travail de mise en œuvre technique dans le contexte d'un projet d'assistance technique en urbanisme.

Le premier ordre de facteurs à opérationnaliser est celui des facteurs « structurels » ou « institutionnels », qui désignent l'interprétation des traditions urbanistiques nationales comme étant le résultat d'un processus de stratification progressive, d'une « accumulation historique de pratiques » (Gabellini, 2018) qui se sont développées au fil du temps en réponse aux défis posés par les changements économiques et sociaux auxquels la pratique professionnelle a dû se confronter et qui font partie intégrante du bagage professionnel, même si ce n'est seulement que

de manière partiellement consciente. Afin de construire un cadre de lecture de ces facteurs « institutionnels », deux champs de recherche interreliés sont mobilisés. i) D'abord, une littérature en « histoire de la planification urbaine », en particulier le travail de André Sorensen (2015, 2018), qui prône l'institutionnalisme historique en tant que méthodologie « généalogique » d'élection pour la construction d'histoires urbanistiques nationales ou locales, notamment dans le but de développer une perspective comparative. Son approche nous pourvoit les outils conceptuels et méthodologiques pour faire ressortir les spécificités nationales des traditions urbanistiques palestiniennes et italiennes telles qu'elles se sont structurées vis-à-vis de certains enjeux-clés communs (maitrise foncière, gestion du patrimoine urbain, formation des milieux professionnels, etc.), permettant ainsi de construire des histoires parallèles avec une ambition comparative et une fonction interprétative. Ceci est discuté dans la **section 3.2**. ii) En parallèle, je mobilise les travaux sur les « cultures urbanistiques » en tant qu'outil « euristique » capable de faire ressortir les différences nationales et organiser la lecture de l'influence des cadres normatifs et interprétatifs historiquement construits sur le comportement des individus, notamment grâce au travail de systématisation du concept de « culture urbanistique » élaboré par Frank Othengrafen (2012; 2013). Dans sa perspective, qui sera abordée dans la **section 3.3**, « culture de planification » est une manière de saisir les aprioris, les cadres cognitifs et normatifs incorporés de manière inconsciente dans la pensée urbanistique d'un milieu national, comme conséquences d'une structuration historique des pratiques et des corps professionnels autour des enjeux urbanistiques et sociétaux. Ces deux éléments combinés consentent à établir un cadre de lecture historicisant culturaliste de « ce que les urbanistes font, pensent et disent » et permettent ainsi d'opérationnaliser l'idée, illustrée en conclusion du chapitre précédent, que les experts sont des porteurs de « bagages professionnels ayant une profondeur historique ». L'hypothèse de fond est que la manière très différente dont, par exemple, les batailles politiques et sociales autour de la gestion et de l'appropriation de la ressource foncière ont évolué en Palestine et en Italie, ont un impact sur la manière dont les urbanistes de ces deux pays encadrent les problèmes et jugent les solutions acceptables, lorsqu'ils se confrontent aux enjeux urbanistiques soulevés dans leur travail au sein des projets d'aménagement que nous allons analyser dans cette recherche.



Le deuxième ordre de facteurs est de type « contingent » ou « circonstanciel », lié à la nature de l'action professionnelle et au contexte spécifique d'action. Pour construire un cadre de lecture de ces facteurs, je mobilise les approches et les outils conceptuels formulés dans deux corpus d'écrits en théorie de la planification et en études sur le développement. i) D'abord, une littérature issue des théories de la planification, notamment les approches dites « pragmatistes » (Forester, 1982, 1988, 2012; Hoch, 1994; Schön, 1994; Throgmorton, 1996) et celles s'intéressant à la nature du processus de mise en œuvre technique du courant « *policy analysis* » (Majone, 1989). Ayant en commun une approche dite « argumentative », ces travaux envisagent la pratique urbanistique comme un travail interactif et dynamique engageant les professionnels dans une démarche d'évaluation et de persuasion sur la faisabilité et l'opportunité des choix techniques possibles auprès des décideurs et du public. C'est à partir de cette manière d'envisager la pratique en tant que travail discursif et rhétorique (en sens classique de *ars retorica*), ainsi que des outils méthodologiques proposés par ces auteurs, que cette recherche définit la centralité de la parole des experts et leur récit de pratique comme matière première de l'analyse. Ces éléments sont discutés en détail dans **la section 3.4**. ii) Deuxièmement, je mobilise une littérature complémentaire, issue des études du développement, afin de rendre compte des enjeux d'une pratique professionnelle dans le contexte particulier de l'assistance technique. Je convoque notamment ce qu'on appelle « l'ethnographie de l'aide » (Li, 2007; Mosse, 2011; Mosse et Lewis, 2006), qui s'intéresse plus particulièrement aux différents rôles, à l'encadrement et aux identités des experts locaux et étrangers au sein de l'industrie de l'aide au développement et, en même temps, l'analyse des contraintes posées par « l'instrument-projet » (Lecomte, 1986), contexte organisationnel à l'intérieur duquel l'action de mise en œuvre technique des urbanistes coopérants est encadrée. Ces éléments du cadre interprétatif sont présentés dans **la section 3.5**. Ces deux corpus d'écrits permettent ainsi de mieux comprendre comment la nature discursive et argumentative de la *praxis*, du travail professionnel situé, ainsi que les balises établies par le contexte de l'aide et de l'assistance, influencent la manière dont les urbanistes palestiniens et italiens mettent en jeu leur bagage professionnel culturellement ancré et historiquement façonné dans le travail de mise en œuvre technique.

### **3.2 Histoires : l'institutionnalisme historique comme méthode pour construire des histoires « interprétatives ».**

Les travaux sur l'histoire de la planification, brièvement explorés dans le chapitre précédent (sections 2.4 et 2.6), nous ont permis d'esquisser un portrait global des traits « universels » sous-jacents à l'évolution historique de la pratique urbanistique comme pratique morale et normative propre à une modernité « progressiste ». Cependant, ces mêmes écrits ne nous permettent pas encore de saisir comment les valeurs, les normes, les paradigmes, les visions, que la discipline a accumulés dans le temps, se déclinent de manière différente selon les pays, les villes, les régions. Par ailleurs, si la littérature que le lecteur a pu apprécier jusqu'à maintenant a largement démontré que les idées ont amplement circulé entre les pays, les histoires de la planification sont aussi des histoires locales, façonnées *in situ* par les conflits politiques et sociaux entre acteurs sur l'allocation des ressources et par toute sorte de circonstance locale dont les racines remontent souvent à une époque lointaine. Comment pouvons-nous reconstruire des histoires nationales parallèles de la planification qui rendent compte des différentes trajectoires locales des pratiques urbanistiques, comment l'histoire politique, sociale et économique de chaque pays a-t-elle influencé l'évolution de la pratique et de la profession ?

L'ensemble des travaux reconstruisant l'histoire de la planification manque effectivement d'une approche théorique et méthodologique uniforme. La raison est en partie à chercher dans le grand nombre de disciplines qui ont contribué à ce large champ de recherche, mais aussi au fait que la narration historique préfère, par sa nature, éviter les théorisations de large portée (Hein, 2018; Sorensen, 2018; Ward, 2002). En même temps, l'attitude prévalente des premiers grands ouvrages de référence sur l'histoire de la planification dans la littérature anglophone, comme l'incontournable *opera omnia* de Peter Hall (1988), est de se tenir à la dimension intellectuelle de la planification urbaine, souvent présentée comme une marche triomphale d'idées lumineuses et avant-gardistes élaborées et diffusées par une poignée de grandes hommes (Hein, 2018; Ward, 2000, 2002). Cette approche s'arrime étroitement à la narration biographique, une méthodologie prolifique et assez structurée dans l'historiographie traditionnelle et dans l'histoire de l'art, ce qui en fait l'une des méthodes fréquemment utilisées dans l'histoire de la planification, même si les

approches sont de moins en moins concentrées sur la reconstruction minutieuse des vies personnelles et s'attachent de plus en plus aux histoires emblématiques d'un mouvement, contextualisées dans leur temps (Freestone, 2018). L'interdisciplinarité s'est accentuée tout au long du XXe siècle, permettant une fertilisation croisée de l'histoire des pratiques de planification et des disciplines intéressées par ces pratiques. Les analyses sur les enjeux de pouvoir, la transnationalité et les travaux sur la colonisation ont contribué à élargir le champ de recherche sur l'histoire des pratiques de planification. L'histoire de l'urbanisme est de moins en moins confinée à la conception (et aux concepteurs) de la forme urbaine et se tourne de plus en plus vers les processus qui engendrent la ville, à l'ensemble des pratiques spatiales officielles et non aux facteurs externes au périmètre des discussions disciplinaires en urbanisme ou en histoire de l'art, comme l'économie, la société, la politique, etc. (Kwak, 2018). Les histoires plus récentes de la planification, comme le travail de Donatella Calabi (2008) sur l'histoire de l'urbanisme en Europe, portent beaucoup plus d'attention aux mécanismes économiques et sociaux où les pratiques urbanistiques s'insèrent, sans pourtant délaisser complètement l'histoire des idées et la réflexion interne à la profession, montrant plutôt comment ses éléments avancent en parallèle, s'influençant les uns les autres.

Finalement, parmi ces nouvelles approches plus attentives à l'ensemble des pratiques de transformations spatiales et à l'environnement politique, économique et sociale qui les engendre, se dégage celle de André Sorensen (2015, 2018). Ce dernier propose d'utiliser « l'institutionnalisme historique » comme cadre méthodologique pour approcher la construction d'histoires de la planification, notamment dans la perspective de rendre comparables ou, du moins, intelligibles sous une même lentille conceptuelle, l'évolution des institutions qui ont structuré la définition des pratiques urbanistiques dans des pays et des contextes apparemment trop différents pour être étudiés en parallèle. Son approche, qui jaillit d'une volonté de construire des histoires comparatives dans le sillon des travaux de Robinson (2013) sur les villes « ordinaires », se prête ainsi particulièrement bien à fournir les balises pour construire des « histoires interprétatives » de la planification en Palestine et en Italie. En mettant en exergue les différents tournures prises par les batailles autour d'un certain nombre d'institutions clés de la planification urbaine (par exemple celles qui règlent l'acquisition de la ressource foncière ou la

protection du patrimoine), elles fournissent les clés de lecture pour interpréter les différentes attitudes des urbanistes palestiniens et italiens vis-à-vis des enjeux soulevés par leur pratique commune. L'approche prônée par Sorensen a le mérite de rendre « comparables » des contextes qu'une approche historique « traditionnelle » aurait jugé trop diversifiés, par l'histoire et la culture, pour être comparables. L'institutionnalisme historique, une méthode de recherche en sciences sociales qui se concentre sur l'histoire des institutions comme manière de reconstruire les parcours évolutifs des ossatures d'une société et les luttes de pouvoir qui accompagnent les changements de ces éléments, permet d'isoler un certain nombre d'institutions urbaines « universelles » et d'en tracer l'évolution de manière parallèle dans deux contextes apparemment très différents. Sorensen développe deux possibles définitions opératoires d'institutions à l'intention du chercheur qui s'apprête à élaborer des histoires de la planification dans une perspective institutionnaliste. Il propose d'abord une définition plus large et plus proche de celle de l'institutionnalisme en sociologie, en élaborant à partir de celle formulée par Peter Hall :

[...] the formal rules, compliance procedures, and standard operating practices that structure the relationship between individuals in various units of the polity and the economy' [...]. Here 'standard operating practices' point to the wide range of taken-for-granted assumptions about how things work, what is acceptable, and the 'shared scripts', values, and cultural norms that are the focus of sociological institutionalism (Sorensen, 2015, p. 20).

Cette première définition permet d'étendre la perspective, des simples institutions juridico-administratives de la planification, aux normes et aux valeurs qui façonnent une certaine « idée de la bonne ville » d'un point de vue formel, économique et social. Ensuite, il suggère que, dans d'autres contextes, il faudrait privilégier une définition plus étroite de l'institution, en se référant uniquement aux cadres légaux et réglementaires plus ou moins explicites (autant les normes que les coutumes) et ainsi, définir les institutions urbaines comme les « *collectively enforced expectations with respect to the creation, management, and use of urban space* » (*ibid.*). Nous allons cependant nous en tenir, dans cette recherche, à une définition plus large, car elle permet d'opérationnaliser l'idée des bagages professionnels comme « cultures historiquement façonnées », en permettant d'établir un lien plus direct entre l'évolution institutionnelle et la manière dont elle s'est sédimentée au fil du temps et des conflits au sein de cultures nationales

de l'urbanisme, en construisant des « *shared scripts* », des valeurs communes aux membres des milieux professionnels, en Palestine et en Italie comme ailleurs.

Pour interpréter les changements institutionnels, Sorensen propose un certain nombre de concepts. Le plus important est celui de « *path dependancy* », à savoir la tendance des institutions à évoluer sur un chemin où chaque étape précédente influence la suivante dans un effet de *feedback* positif. Ainsi, il est difficile, sinon impossible, de « remonter la côte ». Les évolutions du passé constituent, par conséquent, les contraintes apportées au changement institutionnel suivant. De plus, ces trajectoires se doivent d'être observées dans le contexte d'un « écosystème d'institutions », car celles-ci sont étroitement liées les unes aux autres : par exemple, les droits de propriétés sont interconnectés aux régimes fonciers, aux droits familiaux (héritage), au système de taxation, aux mécanismes de représentation politique locale et nationale, et ainsi de suite. Tout changement d'une institution se répercute inévitablement sur l'ensemble du système, qui cherche à trouver un nouvel équilibre dans le temps. Ces points de changement et de réajustement, les embranchements et les bifurcations où ces chemins institutionnels auraient pu prendre des directions différentes (car on est pas dans une perspective déterministe), sont des « points de contingence » ou des « jonctions critiques » qui méritent une attention particulière de la part du chercheur, car ces moments pivots mettent en exergue les forces exogènes et endogènes, qui se mettent en marche lorsque des « fenêtres d'opportunités » pour un changement s'ouvrent aux différents acteurs sociaux de l'urbain. Les luttes et les événements qui caractérisent ces moments de changement restent en quelque sorte figées dans ces institutions, tant dans leur fonctionnement, que dans les manières de voir et dans les attitudes de certains groupes d'acteurs face à certains enjeux. Ainsi, dans la construction de ces « histoires interprétatives », nous allons prêter particulièrement attention à ces moments ou périodes pivots, constituant des jonctions critiques qui ont marqué l'évolution des institutions de la planification, par exemple le *Nakba* (1948), en Palestine, avec son lot de dépossessions foncières et de déplacements, ou le « scandale urbanistique » (1962) et « l'année des catastrophes urbanistiques » (1966), en Italie.

Finalement, comme les villes sont des « collections d'institutions » et que la production de l'espace urbain touche un grand nombre d'institutions, Sorensen (2015, 2018) suggère de se

concentrer sur trois groupes d'institutions particulièrement centrales dans la définition d'une histoire « institutionnelle » de la planification : i) les structures de la propriété foncière et l'organisation juridique de l'utilisation de l'espace urbain; ii) les infrastructures urbaines ; iii) les institutions de la gouvernance urbaine. De manière complémentaire, Home (2018) suggère que, dans le contexte colonial et postcolonial, comme c'est le cas en Palestine, où l'urbanisme s'est structuré sous l'égide du gouvernement mandataire britannique (1921-1948), il est particulièrement porteur d'étudier de près les institutions qui touchent à la question des outils d'enregistrement et aux dispositifs de tenure foncière, souvent imposés de l'extérieur, au développement d'agencements de ségrégation spatiale et au recours à une boîte à outils et à des compétences professionnelles importées de la métropole, comme autant de facteurs institutionnels déterminant dans le contexte particulier de la planification coloniale.

Ainsi, afin de construire ces deux histoires parallèles de la planification urbaine en Palestine et en Italie, je vais me concentrer sur trois groupes d'institutions partiellement calqués sur ceux suggérés par Sorensen et Home et adaptés aux projets analysés.

i) L'évolution des structures de la tenure foncière urbaine et périurbaine, les mécanismes d'appropriation publique (ou dépossession forcée, dans le cas palestinien), les conflits autour de la création des instances règlementaires et juridiques qui norment la jouissance et la transformation du foncier urbain, comme l'organisation des droits de constructibilités et des normes d'expropriation par les dispositifs législatifs et les plans, ainsi que les cadastres et les institutions de titrisation, notamment en Palestine, où celles-ci sont importées de l'extérieur, et leur mise en place, est intimement liée aux vicissitudes du conflit territorial avec les immigrants juifs et l'État israélien.

ii) L'évolution des normes et des outils de réglementation, ainsi que de la pensée qui les accompagne, répondent aux enjeux de protection du patrimoine urbain et du paysage. Ces éléments, qui pourraient normalement être considérés comme une sous-catégorie des institutions qui norment les transformations de tous les biens spatiaux cités au point précédent, auront toutefois une attention particulière dans les deux histoires institutionnelles, car les projets d'assistance technique en urbanisme analysés ont un important volet patrimonial et paysager,

car l'Italie a une tradition particulière et très spécifique dans ce domaine et, finalement, parce que c'est pour cette raison même que des experts italiens ont été mobilisés dans les deux projets à l'étude.

iii) La naissance et la structuration progressive du milieu professionnel, des institutions de formation professionnelle, de ses lieux et des réseaux d'agrégation et de réflexion. Il s'agit de montrer comment certaines caractéristiques, par exemple la proximité d'une bonne partie du milieu urbanistique italien avec la gauche politique et l'importance de la diaspora politique dans la reconstruction du milieu professionnel en Palestine dans le post-Oslo (1993), sont en relation étroite avec l'affiliation à des batailles politiques et idéales qui ont contribué à structurer le milieu autour des certaines « missions » politiques et sociales, comme l'a si bien souligné Gaudin (1987, 1989) et tel qu'abordé dans le chapitre précédent de manière générale.

Par ailleurs, comme complément de cette histoire institutionnelle, il est aussi important de montrer comment, dans certaines circonstances, l'évolution de certains outils et dispositifs urbanistiques est non seulement causée par l'action des facteurs socioéconomique externes au périmètre de l'urbanisme disciplinaire, mais qu'elle est aussi intimement liée au développement d'un courant spécifique de réflexions théoriques (par exemple, la typo-morphologie comme approche théorique et opérationnelle du problème du patrimoine en Italie, qui entre en jeu dans les projets analysés). Il est donc important de bonifier l'approche institutionnelle proposée par Sorensen en montrant aussi, de manière tangentielle, la coévolution des dispositifs technojuridiques et de la pensée disciplinaire qui les inspire.

Les histoires ainsi élaborées sont avant tout une « étude des différences », une manière de comprendre pour quelles raisons les pratiques de planification urbaine ont pris un certain pli dans un pays, mais un autre ailleurs et, ainsi, de pouvoir éventuellement interpréter les différentes attitudes vis-à-vis des enjeux urbanistiques auxquels les urbanistes palestiniens et italiens se confrontent dans leur travail. Ce qui reste à voir est comment ces différents parcours pris par l'évolution de certaines institutions de l'urbain en Palestine et en Italie peuvent être rendus intelligibles, non pas à l'échelle générale de l'histoire, mais, plutôt, à celles des individus ou d'un groupe d'individus appartenant à une même « catégorie », comme par exemple « les

professionnels de l'aménagement italiens ». C'est pour développer ce lien que je mobilise un autre concept fréquemment utilisé dans la littérature comme « marqueur » des différences : les « cultures urbanistique ».

### **3.3 Cultures : les cultures urbanistiques comme outil heuristique des comportements individuels**

L'autre débat qui s'est intéressé aux différences régionales et nationales dans la manière de pratiquer l'urbanisme est le discours autour des « cultures urbanistiques ». Le terme « culture », comme tous les mots propres, tant au langage commun, qu'à la réflexion érudite, a été utilisé dans plusieurs acceptions et se prête donc à une grande indétermination sémantique. Chez les historiens, les premiers à l'employer dans son acception moderne à partir du XIXe siècle, « culture » a longtemps été utilisé comme forme diminutive de « civilisation » pour décrire une communauté d'individus qui partagent un territoire, des institutions, des coutumes, une langue, des croyances religieuses, etc. et, ainsi, les distinguer des autres groupes vivant ailleurs et dans une autre époque (Braudel, 1969). On parle ainsi de civilisation et de culture grecque ancienne ou hellénistique, romaine, amérindienne, européenne, etc., pour décrire des entités historiques qui dépassent les découpages politiques transitoires, car elles partagent un patrimoine et une histoire commune<sup>10</sup>. Le terme « culture » est aussi utilisé en anthropologie et en ethnographie pour décrire les « codes de conduite » d'un groupe social, l'assortiment des règles régissant les interactions au sein d'une communauté, mais aussi l'ensemble des symboles, des signes et des croyances qui lient les individus entre eux et à leur environnement (Umemoto, 2001). La « culture » est, en même temps, l'outil conceptuel utilisé pour étiqueter et rendre intelligibles les différences qui existent entre groupes d'individus, tant dans la dimension cognitive (les lentilles au travers desquelles ceux-ci interprètent le monde), que dans la dimension normative (les critères selon lesquelles les membres d'une communauté établissent ce qui est bien ou pas).

---

<sup>10</sup> Selon l'historien Hérodote, par exemple, la civilisation grecque, politiquement très fragmentée, partage cependant un sens d'appartenance à une « nation commune » définie par des liens ethniques (Το ὄμιμον), une langue partagée (το ομόγλωσσον), une même religion (το ομόθησκον) et des mœurs similaires (το ομότροπον), en opposition aux « barbares ».



Autrement dit, il s'agit d'une forme « d'épistémologie »<sup>11</sup> propre à une communauté (dans le sens de « paradigme de perception ») et d'une forme de « morale partagée » (dans le sens de « paradigme de jugement »). Du point de vue de la recherche, la notion de culture doit être envisagée « *less as a property of individuals and groups and more as an heuristic device to talk about difference* » (Appadurai, cité dans : King, 2004). On est donc face à un outil révélateur des différences.

Dans la recherche en urbanisme, le mot « culture » est utilisé pour la première fois par John Friedmann (1967), pour identifier les différents cadres institutionnels qui existent dans chaque pays, en particulier pour les régimes juridiques et les structures politico-administratives qui caractérisent l'environnement institutionnel des pratiques urbanistiques nationales. Au cours des années 1980 et 1990, le tournant participatif prévaut dans le discours sur les cultures urbanistiques : une riche littérature se penche sur la dimension interculturelle de la planification, notamment dans l'objectif de mieux saisir l'enjeu d'une société multiculturelle et d'envisager la prise en compte de toutes les diversités portées par les micro-communautés au sein des démarches de participation citoyenne en urbanisme (Umemoto, 2001). À partir des années 2000, on assiste à un retour d'intérêt sur la « culture urbanistique » comme manière d'étudier les pratiques de planification institutionnelles, grâce, d'un côté, à l'intérêt suscité chez les chercheurs en urbanisme par les effets du processus d'harmonisation intra-européen stimulé par les politiques communautaires (Knieling et Othengrafen, 2009); de l'autre côté, comme réflexion qui se développe dans la discipline de l'urbanisme face aux effets de la mondialisation sur les pratiques urbanistiques locales (Sanyal, 2005). Dans cette perspective, Friedmann (2005b) donne une définition de la « culture urbanistique » comme étant la mesure des différences locales historiquement enracinées dans une profession toutefois nourrie par un discours global :

[I] define planning culture as the ways, both formal and informal, that spatial planning in a given multi-national region, country or city is conceived, institutionalized, and enacted. Because planning in this sense continues to be primarily a responsibility of the state even as it draws upon the contributions of other societal actors, it is deeply embedded in the political culture of the country and/or individual cities and, as such,

---

<sup>11</sup> « *[culture is] a relatively unstable product of the practice of meaning, of multiple and socially situated acts of attribution of meaning to the world, of multiple interpretations both within societies and ... between societies (Friedman 1994, 74)* » (Umemoto, 2001, p. 19)

is always historically grounded. [...] I want to dispel the widely held notion that as a field of professional activity, planning practice is more or less the same regardless of where it is practiced. In other words, that like civil engineering, planning is a profession devoid of social, political, or cultural content except for its own specific professionalism. If this were true, [...] planners the world over would share the same professional habitus or disposition to act, giving rise to a uniform planning culture. But, in fact, we know that, despite the growing volume of international communication within the profession, which is beginning to draw planners together into a globe-spanning, discursive community, major differences exist in the ways that planning is conceived, institutionalized, and carried out. » (ivi, p. 184)

Dans les faits, les visions culturelles et historiques de l'urbanisme semblent se chevaucher sur plusieurs points. Les deux approches se donnent pour objectif de saisir les différences locales dans la pratique de l'urbanisme, même si c'est dans deux perspectives légèrement différentes, quoique complémentaires. L'histoire se concentre sur les différentes trajectoires qui ont influencé les pratiques locales à évoluer dans une direction donnée. Les approches culturalistes, plus nettement comparatives, se focalisent plutôt sur la manière de saisir ces diversités dans les pratiques individuelles et quotidiennes à travers un instantané du temps présent.

### **Un modèle analytique pour lire les cultures urbanistiques**

Pour que le concept de « culture » puisse efficacement être utilisé comme outil heuristique permettant de faire ressortir les dissimilitudes dans la manière de penser et d'agir de deux groupes de professionnels de nationalités différentes, il est nécessaire de se doter d'une formulation plus analytique de ce qu'est une « culture urbanistique ». Pour ce faire, j'emprunte au travail de Franck Othengrafen (2012), qui développe un modèle systématique pour une lecture culturaliste des pratiques de planification urbaine permettant de porter en surface la dimension inconsciente de l'urbanisme. Son travail s'appuie sur une définition ethnographique du terme « culture » et sur un cadre largement emprunté aux sciences de la gestion s'intéressant aux « styles de gestion » et aux « cultures d'entreprises », à savoir les superstructures, manifestes et cachées, qui gouvernent les actions des appartenant à un groupe ou sous-groupe d'individus donné. Othengrafen envisage ainsi les pratiques de planification urbaine, non seulement comme la conséquence d'une idéologie ou d'un modèle dominant, d'une structure juridico-institutionnelle ou de facteurs économiques et sociaux, mais, plus généralement, comme le produit de l'action des « mœurs » professionnelles et des facteurs culturels propres à un pays ou

à une ville. La culture est un ensemble de « codes » de conduite et d'interprétation de la réalité, dans une acception similaire au concept bourdieusien (2005) d'*habitus*. Ces codes agissent à plusieurs niveaux, de l'individuel au collectif : la famille, le groupe social, le milieu professionnel, la communauté locale, nationale ou supranationale. De plus, ces codes ne sont pas innés, mais sont généralement appris de manière plus ou moins consciente, assimilés par l'individu dans sa formation, par ses fréquentations, par le fait de se baigner et de tremper dans des univers sociaux donnés.

Les cultures urbanistiques se révèlent tant dans des artefacts tangibles ou des objets intangibles, mais manifestes (les villes, les plans, les organisations, les institutions, les lois, etc.), que dans des éléments non manifestes. Il s'agit de routines inconscientes, d'idées reçues, d'aprioris et d'automatismes qui guident et façonnent l'action quotidienne des praticiens de l'urbanisme dans un contexte particulier et qui reflètent plus profondément le « problème de survie », la « raison d'être », la « *core mission* » (ivi, p.87) des gens appartenant au milieu de l'urbanisme. Cette théorisation des « cultures urbanistiques » permet de situer la pratique des urbanistes, ce qu'ils font, pensent et disent, en relation avec un système complexe de valeurs et de « croyances » propres à un milieu social et professionnel local ou national et à la mission que celui-ci s'est bâtie au sein de la société. Finalement, pour Othengrafen, cet ensemble de normes explicites et implicites et de cadres cognitifs n'est pas stable dans le temps, mais il est constamment en évolution sous la pression de facteurs internes et externes au microcosme culturel des praticiens de l'urbanisme, notamment les grands bouleversements et les luttes qui mènent à des changements profonds de la société, de l'économie et des cadres politiques (Othengrafen et Reimer, 2013). Autrement dit, on peut affirmer que ce sont les grandes batailles autour des institutions de l'urbain, notamment les moments pivots et ce qui se passe dans les moments de « jonction critique » dont parle Sorensen (2015, 2018), qui ont façonné et sculpté dans le temps les caractéristiques d'une culture urbanistique donnée.

En conclusion, Othengrafen propose une série de macros-catégories analytiques pour aménager l'observation des éléments culturels, organisées sur trois niveaux, un manifeste (les artefacts de la planification) et deux non-manifestes (les environnements professionnels et sociétaux). Pour les deux niveaux non manifestes, il organise les éléments cognitifs et normatifs inconscients dans

un certain nombre de dimensions culturelles majeures propres, tant à la profession, qu'au plus large contexte social national ou régional où les professionnels opèrent (2012, p. 192-195, tableaux 9.2 et 9.3):

(1) la nature de la mission centrale de l'urbanisme, ce que les membres du milieu urbanistique considèrent comme étant l'objectif ultime, la raison d'être de l'exercice de planification.

(2) la nature du processus, c'est-à-dire la manière dont les urbanistes envisagent un processus de planification correct, juste, légitime, efficace, etc.

(3) la nature de la pratique urbanistique, en particulier la perception du rôle professionnel et de la portée envisagée de l'action de planification urbaine par rapport à la société.

(4) la nature du rapport avec le temps, qui se manifeste dans une orientation vers le passé ou vers le futur (l'importance accordée au patrimoine, par exemple, ou l'approche temporelle de la planification sur courte ou longue durée).

(5) La nature du rapport à l'environnement, à savoir l'importance accordée au rapport à la nature, au paysage, l'utilisation et la transformation du territoire naturel et agricole, etc.

(6) La nature des relations État-société, soit la perception du rôle des pouvoirs publics dans l'économie, la prestation de services, la réalisation d'infrastructures et, plus généralement, dans la réglementation des transformations territoriales.

(7) La nature de la société elle-même, c'est-à-dire la présence d'une vision solidariste ou individualiste, la perception du rôle de la famille et des autres institutions sociales, etc.

Ces catégories vont constituer le point de départ pour organiser une grille analytique adaptée aux projets étudiés. Grille qui permettra d'analyser « ce que les urbanistes font, pensent et disent », comme étant influencé par les événements historiques qui se sont « fossilisés » dans une certaine manière que les professionnels italiens et palestiniens ont, par exemple, d'envisager l'importance de l'histoire, le rapport entre nature/paysage et développement, le périmètre de l'action publique sur le foncier, etc. Cependant, comme nous l'avons anticipé en conclusion du chapitre

précédent, ces « cultures historiquement façonnées » se doivent d’être considérées en rapport avec la manière dont elles entrent en jeu dans l’action professionnelle située, dans la *praxis*.

### **3.4 En action : analyser les interactions professionnelles à l’aide de d’une approche « argumentative »**

Dans cette section, je vais définir les outils opérationnels pour analyser comment les cultures urbanistiques se mesurent dans la *praxis*, la pratique dans laquelle sont engagés nos urbanistes palestiniens et italiens ou, plus simplement, « ce que les urbanistes font » concrètement, lorsqu’ils performant leur action professionnelle au sein d’un processus de type technique. L’analyse de l’urbanisme comme processus interactionnel a toujours été l’un des champs d’investigation privilégié des théories de la planification. L’objectif de ces efforts de théorisation a été double : expliquer le processus tel qu’il est et en identifier les « faiblesses », pour ainsi formuler une hypothèse sur comment il devrait être, afin de mieux atteindre son objectif ultime, celui-ci variant selon chaque courant de pensée: efficacité, développement économique, inclusion sociale, démocratisation, protection de l’environnement, etc. (Friedmann, 1987). À partir des années 1950, la théorie de l’urbanisme a en effet progressivement basculé, d’un paradigme techno-rationaliste proche du style des sciences dites « dures », vers une critique de plus en plus accrue de l’idée de la planification comme étant un processus technico-rationnel, pure exécution d’une volonté politique menée par une bureaucratie « wébérienne » neutre (Taylor, 1998, chapitre 5). Parmi ces nombreuses critiques caractérisant les théories de l’urbanisme depuis aussi tôt que les années 1960, deux courants sont particulièrement porteurs en vue d’une analyse de la pratique professionnelle en tant que travail basé sur l’interaction situationnelle entre experts : le courant « pragmatiste », que John Friedmann (1987) inscrit dans la continuité de la tradition du *social learning*, et les recherches sur le processus de mise en œuvre technique des politiques publiques (*policy implementation*), s’inscrivant dans la tradition du *policy analysis*. Ces deux courants ont en commun ce que ses interprètes ont défini comme une approche « argumentative » du travail de planification (Fischer et Forester, 1993). La littérature qui nourrit ces deux approches nous permet de structurer un cadre interprétatif de l’action

professionnelle en planification, tant au niveau du processus de « mise en technique » des enjeux de planification, qu'au niveau des interactions individuelles entre experts et avec les autres acteurs du processus, en tant que travail argumentatif d'évaluation et de persuasion.

### **Analyser le travail de mise en œuvre technique : « le tournant » argumentatif**

La tradition du *policy analysis*, qui se développe à partir des travaux de Herbert Simon, se concentre sur le processus de « décision informée » au niveau des organisations, à savoir le processus de mise en œuvre des politiques publiques comme travail performé par des experts qui, à partir d'objectifs donnés, évaluent des alternatives et leurs conséquences, pour donner un avis qui soit le plus éclairé possible, aux décideurs politiques. Ces approches envisagent la démarche de formulation et de mise en œuvre d'une politique urbanistique (aussi bien que d'autres types de pratiques prescriptives qui visent un changement dans la société), comme étant caractérisée par une série de passages<sup>12</sup>. La littérature sur les politiques publiques organise généralement l'ensemble des opérations de réalisation d'une politique publique en deux étapes principales et séparées : une phase « politique » de définition des objectifs et du mandat, suivie d'une phase d'exécution technique, où les experts sont censés élaborer une analyse scientifique « neutre » et envisager de possibles options d'intervention sur la base d'un processus scientifique rigoureux et univoque. Ces deux phases ont souvent été analysées comme étant performées en vase clos et en relation hiérarchique, notamment dans le cadre des approches dites de *problem solving* prévalentes dans les années 1960-70 (Friedmann, 1987). D'un côté, une partie de la littérature met l'accent sur la conception et la prise de décision politique hiérarchisée (le

---

<sup>12</sup> En se référant aux études des politiques publiques, Roe (1994, p. 156) identifie sept éléments dans l'analyse conventionnelle des politiques publiques : i) la définition du problème d'intérêt; ii) la sélection des données et des informations pertinentes; iii) la sélection des critères d'évaluation des alternatives; iv) la formulation des alternatives; v) l'évaluation des effets des différentes alternatives et vi) des pour et des contres de chacun d'entre eux; vii) la sélection de la meilleure alternative.

*decisionism*), de l'autre, elle se focalise sur les biais institutionnels, politiques ou idéologiques, qui influencent le travail supposément « cartésien » de mise en œuvre technique (Majone, 1989).

Cependant, au cours des années 1980, un nouveau « tournant argumentatif » prend de plus en plus pied dans le débat sur l'analyse des politiques publiques. Dans cette perspective, la performance experte de mise en technique, telle qu'elle s'opère dans le travail quotidien, peut être plus fructueusement étudiée en tant que travail d'argumentation technique. Selon ces approches, les planificateurs s'engagent dans une démarche toujours technique (dans le sens où elle est guidée par une *techné*, une connaissance pratique, un savoir-faire), mais qui est essentiellement un travail de justification rationnelle d'une série de choix performés par les praticiens, alors qu'ils œuvrent dans un contexte fortement contraint par des informations partielles, un manque de temps, etc. La manière dont les professionnels construisent cet argumentaire est l'objet premier de l'analyse :

To see policy analysis and planning as argumentative practices is to attend closely to the day-to-day work analysts do as they construct working accounts of problems and possibilities. Recognizing these accounts as politically constrained, organizational accomplishments in face of little time and poor data, we can evaluate the analysts arguments not only for their truth or falsity, but also for their partiality, their selective framing of the issues at hand, their elegance or crudeness of presentation, their political timeliness, their symbolic significance, and more (Fischer et Forester, 1993, p. 2).

Cette tournure argumentative rallie les approches des auteurs dits pragmatistes (Forester, 1988, 2012; Hoch, 1994; Schön, 1994), les travaux de Emery Roe (1994) sur l'analyse narrative des politiques publiques et, surtout, ceux de Giandomenico Majone (1989) et James Throgmorton (1996), qui envisagent clairement l'exercice de mise en œuvre technique comme un « exercice rhétorique », ici dans le sens classique du terme, soit une œuvre de persuasion à travers un raisonnement argumenté et supporté par des évidences. Selon Roe (1994), la dimension « narrative » est omniprésente tout au long du processus de construction des politiques publiques, des programmes et des projets institutionnels. De même, le *storytelling* est une composante fondamentale de la pratique urbanistique, comme l'avait déjà remarqué Bernardo Secchi (1984) dans « *le récit urbanistique* » et, plus récemment, Leonie Sandercock (2003). Tous ces auteurs appellent à reconnaître davantage la centralité de la narration dans la pratique

professionnelle de l'aménagement (comme outils de traduction de la connaissance en action, comme instrument de persuasion, de critique et d'explication, comme manière d'insérer la pratique à l'intérieur d'une structure « morale » organique) et à lire les documents d'urbanisme et les récits professionnels comme des histoires qui, en décrivant les choses telles qu'elles sont et comment elles devraient être, révèlent une certaine interprétation de la réalité et des valeurs sous-tendues (ibid., p. 21). En même temps, le courant pragmatiste, dont les principaux représentants sont Donald Schön (1994), John Forester (1988, 2012) et Charles Hoch (1994), s'est principalement dédié à étudier le travail professionnel de planification « tel qu'il se fait », surtout en réaction à une certaine tendance des sciences politiques à envisager les professionnels comme de simples exécutants de décisions prises ailleurs et leur travail, comme inévitablement plié aux jeux de pouvoir inter ou intra-organisationnels. En effet, l'objectif de fond du courant pragmatiste est de voir comment les professionnels agissent « malgré tout cela », repérer les marges de manœuvres et prendre la mesure de l'agentivité professionnelle à partir d'une analyse de ce que les professionnels font dans leur pratique au jour le jour, afin d'identifier quelles postures et quels comportements professionnels sont plus susceptibles de favoriser un processus de planification plus démocratique et inclusif, dans un contexte social où les déséquilibres de pouvoirs sont patents. Cela a poussé ces auteurs à chercher à mieux comprendre « ce que les urbanistes font », pour paraphraser l'ouvrage de Charles Hoch (1994), à travers une analyse fine de l'action au quotidien, basée sur des approches très ethnographiques, de l'observation des récits d'histoires professionnelles. Leur objectif est de comprendre, d'un côté, le type de savoir et de connaissances mobilisés par les praticiens dans l'action. D'un autre côté, ils tentent de comprendre comment ceux-ci pratiquent leur travail dans un contexte fortement contraignant, caractérisé par un manque d'information, des temps et des ressources limitées, des limites organisationnelles, des biais culturels et normatifs, des rapports de pouvoir inégaux et changeants et par les rationalités divergentes des acteurs. Finalement, ces auteurs se sont questionnés sur comment l'ensemble de ces éléments définit les différents rôles et postures que les professionnels peuvent recouvrir dans le processus de planification. Ce qui émerge de cette littérature est une clé de lecture de la pratique urbanistique comme un exercice narratif de type rhétorique jonglant entre évaluation et persuasion, performé à l'aide de connaissances



techniques et circonstanciées qui permettent aux professionnels de lire et de naviguer plus ou moins efficacement dans le contexte où ils opèrent. Les deux prochaines sections explorent ces perspectives.

### **La nature de l'action : un exercice narratif de type rhétorique entre évaluation et persuasion**

Parmi les travaux qui abordent le plus explicitement le travail de mise en technique en tant qu'exercice argumentatif de type rhétorique, on retrouve sans doute Giandomenico Majone (1989), dont les écrits invitent à analyser le travail de l'expert principalement en tant qu'œuvre de construction d'un argumentaire de faisabilité. Selon Majone, le travail de l'expert est un exercice de *ars retorica*, la fabrication d'un discours argumentatif liant une série de faits et de choix par des justifications. Il s'agit d'un processus rationalisé, plutôt que rationnel, d'un problème de langage (dans le sens d'une narration), aussi bien que d'un problème technique. D'après Majone, tout expert engagé dans un processus de « mise en technique » d'un problème se confronte à une question centrale et incontournable : qu'est-ce qu'on peut effectivement faire? Qu'est-il possible de faire dans les circonstances données? En effet, au-delà d'une application rigoureuse des savoirs purement techniques, tout travail professionnel est, avant tout, un travail d'évaluation de la faisabilité, à la fois économique, politique et sociale (les trois aspects étant indissolublement liés), des possibles solutions techniques à disposition dans la boîte à outils professionnelle. Selon l'auteur, l'évaluation de la faisabilité technique est, au bout du compte, largement un exercice d'appréciation des limites et des contraintes contextuelles face à une action technique. De plus, cette démarche d'évaluation des contraintes politiques et sociales de l'action technique n'est pas fixe et prédéterminée, mais dynamique et dialectique, car l'expert n'est souvent pas seulement un évaluateur pur, mais aussi un conseiller et un agent actif du processus de construction d'un document de politique publique au même titre que les décideurs politiques. Il doit non seulement évaluer les contraintes existantes, mais aussi persuader, convaincre, tant des bienfaits, que de la faisabilité d'un certain choix technique par rapport aux alternatives. Majone soutient ainsi que l'expert n'évalue pas une faisabilité objective préexistante, mais qu'il construit plutôt un « argument de faisabilité », afin de démontrer qu'un certain choix est la meilleure réponse technique aux problèmes du client dans le contexte donné.

Ce double travail d'évaluation et de persuasion, apparemment contradictoire, est, au contraire, l'essence même du travail de l'expert : « *The creative analysts must be able to maintain a dialectic tension between the practicable and the ideal - between probing the limits of public policy and trying to extend the boundaries of what is politically possible* » (ivi, p.70). Selon Majone, cette tension entre le faisable et le désirable est centrale pour comprendre les efforts, les frustrations et les aléas des pratiques techniques d'intervention comme la planification urbaine. Pourtant, composer cette tension entre l'idéal souhaitable et ce qui est effectivement réalisable n'est pas simple : « *Try to do something that is inherently impossible is, to borrow from Oakshott, always a corrupting exercise. However, the tendency to equate the desirable with the feasible is always strong [...]* » (ivi, p. 71). Par ailleurs, cette tendance n'est pas exclusivement le résultat d'une mauvaise foi, d'une certaine rigidité normative ou d'une cécité idéologique de la part des experts, mais une contradiction intrinsèque et inévitable à toute pratique visant un changement de la situation actuelle à travers la réforme et le progrès social, comme c'est le cas pour l'urbanisme : « *all the battles of social reform were fought partly on these grounds, with conservatives overstating and progressives underestimating the limit of the possible in public policy* » (ivi, p.69).

Plus récemment, James Throgmorton (1996) s'est également intéressé à la dimension « rhétorique » de la planification comme construction d'un argumentaire, à partir de l'analyse du débat autour de la planification de la grille électrique de Chicago. Il a notamment envisagé la planification en tant qu'exercice fondé sur la production de documents écrits et sur la discussion orale, comme un exercice de construction d'une narration persuasive à propos du futur (« *a future-oriented persuasive storytelling* »). De ce fait, la parole et les écrits des planificateurs peuvent être interprétés à travers les outils de l'analyse textuelle (l'exégèse) utilisés pour un conte ou un roman: d'un côté, on a une structure narrative qui décrit un état initial, l'identification d'une menace existante ou possible (les enjeux), le tout suivi par une quête de solutions et un dénouement positif (l'état final désirable à poursuivre); de l'autre côté, le récit est parsemé par des figures rhétoriques (« *tropes* » ou figure du langage comme les métaphores, synecdoques, similitudes, exemples didactiques, questions rhétoriques ou ironiques, etc.), ainsi que des *topos* récurrents, des lieux communs littéraires (la quête, le retour à la maison, le *locus amoenus/horridus*, etc.). En complément, Throgmorton élabore un modèle conceptuel pour

mieux saisir les « formes rhétoriques » présentes dans le discours des planificateurs en fonction de la posture professionnelle (*ivi*, schéma p.40). Il identifie trois grandes catégories de « postures ». Le technicien, qui appuie son raisonnement par un jargon technique et une abondance de données factuelles. Les planificateurs militants qui, au contraire, manifestent leur attitude à travers un langage marqué par les catégories lexicales de la morale, du juste et de l'injuste. L'attitude des « politiciens », qui se révèle dans un langage marqué par l'appel au pragmatisme, au compromis, à la logique du « moins pire ». Le même individu peut mélanger ces trois postures rhétoriques dans une même réflexion écrite ou orale.

Ainsi, en empruntant cette perspective argumentative, j'analyserai la manière dont les cultures historiquement ancrées de nos urbanistes palestiniens et italiens entrent en jeu dans la mise en œuvre envisagée en tant qu'exercice de type rhétorique oscillant entre évaluation et persuasion. L'hypothèse est que ces cultures, d'un côté, agissent en tant que cadres épistémologiques influençant l'évaluation et l'encadrement des problèmes à résoudre, tandis que de l'autre côté, elles constituent des balises normatives définissant les limites d'acceptabilité ou d'inacceptabilité « morale » des solutions qui émergent dans la dialectique du processus de mise en œuvre. Cette manière d'envisager l'analyse de l'action professionnelle située serait cependant incomplète sans, à mon avis, prendre en compte comment la nature des connaissances professionnelles mobilisées dans l'action, telle qu'abordée de manière minutieuse par les chercheurs « pragmatistes », entre, elle aussi, en jeu dans le processus interactionnel de la mise en œuvre technique.

### **Les outils de l'action : connaissances techniques, théoriques et circonstanciels**

La question de la nature des connaissances professionnelles et de comment celles-ci sont mobilisées dans l'action est importante dans la construction de notre cadre de lecture des pratiques urbanistiques, car l'exercice d'évaluation et de persuasion dont on vient de traiter se fait essentiellement à l'aide de connaissances. En effet, les chercheurs pragmatistes analysent la performance technique comme un travail non exclusivement logique et rationnel, du moins non dans le sens cartésien d'une logique universelle, mais plutôt dans l'acceptation d'une rationalité

circonstancielle et locale ou *bounded rationality*. Depuis Platon et Aristote, le débat sur la nature des connaissances est un thème central des réflexions philosophiques sur les manières dont les hommes interprètent et expliquent la réalité qui les entoure et sur comment ils utilisent cette connaissance pour agir sur et dans cette réalité. Ce thème est aussi central dans la démarche urbanistique, qui est une démarche d'interprétation et d'action, performée essentiellement de manière orale ou écrite. Sans vouloir s'engager dans une discussion épistémologique sur les limites, voir la possibilité d'une vraie connaissance (ce qui dépasserait largement l'objectif de cette recherche et même mes capacités), il est important ici de mentionner la distinction que la langue grecque fait entre la *ἐπιστήμη* (épistème), soit la connaissance théorique des principes; la *τέχνη* (téchne), la connaissance pratique, appliquée, autrement dit le savoir-faire « artisanal », ce que les latins dénommaient *ars* (voir par exemple la réflexion de Flyvbjerg, 2004); ou encore l'opposition classique entre le *λόγος* (logos), la pensée rationnelle cartésienne, et le *μητις* (mêtis), la pensée intuitive, plastique et agile (Scott, 1998). Cette digression dans la langue d'Homère nous montre, sans surprise, que la conscience d'une pluralité de types de connaissances est une constante de la réflexion savante et que celle-ci reconnaît l'existence d'au moins deux formes de connaissance : l'une, plus structurée et universelle, l'autre, plus intuitive et circonstancielle. Cette dichotomie est reprise par plusieurs auteurs contemporains, notamment dans les sciences de la gestion, avec une distinction entre connaissances explicites et implicites. Dans la recherche en urbanisme, ces dernières sont identifiées avec, entre autres, les notions de « connaissance tacite » (Polanyi, 2009) et de « *soft knowledge* » (Healey, 1992; Hildreth et Kimble, 2002; Stone, 2001), soit des formes de connaissances impossibles à codifier par la théorie, ignorées du détenteur lui-même et qui ne se manifestent que dans la pratique individuelle ou collective.

John Forester (1982, 1988) souligne que le contrôle de la connaissance, qu'il appelle plutôt « *information* » dans le sens large d'« être à connaissance d'un fait », est le pouvoir (dans le sens étymologique de « capacité d'agir ») majeur dont le praticien dispose dans le cadre d'un processus de planification. Dans cette perspective, les planificateurs, grâce à leur accès à différents types d'informations (ou à cause du manque d'accès), agissent en tant qu'organiseurs de l'attention des parties prenantes : « *[Planners] are often not authoritative problems solvers, as stereotypical engineers may be. Instead, they are organizers (or disorganizers) of public attention :*

*organizing attention for options for action, to particular costs and benefits, to particular arguments for or against proposals* » (Forester, 1982). La connaissance de certains faits et l'utilisation qu'en font les planificateurs pour orienter le public définit, selon Forester, cinq profils ou postures de planificateur : le « technicien », qui s'appuie essentiellement sur le fait de savoir comment traiter et accéder à des informations de type technique, soit essentiellement des données; « l'incrémentaliste », dont le pouvoir se fonde sur la capacité de mobiliser une connaissance organisationnelle de processus, autrement dit il sait comment « faire rouler la machine »; le « militant libéral », qui utilise l'information comme manière de donner force à des groupes normalement sous-représentés ou marginalisés dans le processus de planification; le « structuraliste » qui, au contraire, utilise l'information (ou la mésinformation) comme manière de maintenir les structures de pouvoir existantes; finalement, le « progressiste », qui se sert de ses connaissances, non seulement pour donner force aux groupes sous-représentés, mais aussi pour porter l'attention sur les mécanismes de distorsion de fond en vue d'une réforme globale de ce processus. Ces attitudes ne sont pas mutuellement exclusives, elles peuvent coexister dans un même individu ou organisation. Finalement, il est important de rappeler que l'objectif de John Forester (et celui de la plupart des pragmatistes) n'est pas une analyse, en soi, du travail du planificateur, mais d'identifier comment un praticien, soucieux de favoriser un processus de planification qui soit le plus démocratique et ouvert possible, peut exploiter ses connaissances pour naviguer et corriger les inévitables distorsions engendrées par l'accès inégal des parties prenantes aux informations.

En développant le concept de « pratique réflexive », Schön (Schön, 1994) analyse la dialectique entre les connaissances théoriques et les habilités, soit la capacité d'appliquer ces connaissances aux problèmes spécifiques et au contexte d'action particulier. Pour comprendre comment le praticien fait le pont entre les connaissances théoriques et leur application dans la pratique, Schön s'inspire du concept de « savoir tacite », tel que défini par Michel Polanyi : un savoir qui ne peut pas être codifié dans un manuel et enseigné comme un ensemble de notions et de procédures à suivre<sup>13</sup>. Pour Schön, ce savoir implicite s'acquiert « en cours d'action et par la

---

<sup>13</sup> Ellerman fait une remarque similaire dans le cas de l'assistance technique en développement : « *there is more to a technological system that can be put in an instruction book* » (Ellerman, 2006, p. 143).

réflexion à posteriori sur l'action », dans une sorte d'apprentissage récursif. Il s'agit essentiellement de connaissances que l'on peut acquérir grâce à l'expérience, c'est-à-dire le labour itératif d'essai-erreur-ajustement typique d'un bon praticien. Pour les professionnels de l'aménagement, il s'agirait, par exemple, d'acquérir une certaine sensibilité au contexte local d'action, une capacité à comprendre les enjeux politiques et sociaux au-delà des statistiques sociodémographiques, les normes et les tabous du discours public local, de déchiffrer les relations de pouvoir implicites entre les parties prenantes, afin de comprendre pleinement de quels espaces de manœuvre peut se réjouir son action et comment épanouir au mieux sa tâche d'évaluation et de persuasion. Cela est particulièrement important dans cette recherche. Dans une situation professionnelle « traditionnelle », où l'urbaniste travaille « chez soi », dans un contexte où il a développé une longue expérience, cette connaissance tacite du contexte apparaît de sens commun. Le professionnel s'est formé, à la fois comme professionnel et acteur social, dans le contexte où il opère, il le vit chaque jour et il est constamment exposé au débat public par l'intermédiation des médias généralistes et spécialisés, des lieux de socialisation professionnelle (comme les Ordres et les colloques). Le professionnel qui opère chez soi est donc, en quelque sorte, « naturellement » en mesure de comprendre les enjeux politiques et sociaux par le fait d'être complètement et constamment trempé dans la réalité locale. Au contraire, on peut bien faire l'hypothèse que, dans le cas de l'assistance technique à l'international, l'expert étranger ne possède pas forcément une connaissance contextuelle fine des dynamiques politiques et sociales de l'endroit où il se retrouve à opérer.

Finalement, le type de connaissances mobilisées dans l'action ne dépend pas uniquement de l'expérience acquise et des connaissances plus ou moins implicites dont chaque professionnel dispose, mais aussi d'autres facteurs, comme l'autoperception du rôle et les préférences idéales et idéologiques de chaque expert : « Les problèmes que le professionnel pose, les stratégies qu'il déploie, les faits qu'il retient pour leur pertinence, de même que les théories qu'il choisira pour agir sont reliés à la manière dont il envisage son rôle » (Schön, 1994, p. 255). En récapitulant, même si la question des connaissances pour et dans l'action professionnelle est complexe, on peut affirmer qu'elle dépasse largement la simple notion de compétence technique issue d'une formation disciplinaire exhaustive. La capacité rhétorique et l'empathie envers l'interlocuteur, la

connaissance des mécanismes de la machine administrative, l'habilité à déchiffrer les rapports entre acteurs, la capacité à comprendre et à juger les représentations graphiques sont autant d'éléments dont un praticien de l'urbanisme fait normalement preuve dans son action quotidienne (Healey, 1992). Mais comment peut-on reconstruire l'action professionnelle, concrètement?

### **Les « histoires de pratique professionnelle » comme matière première d'analyse**

La matière première pour analyser l'action des urbanistes sont les récits de pratique professionnelle (*planning histories*) à la Forester. En effet, au fil de son parcours de recherche, John Forester (2012) s'est de plus en plus intéressé à mieux comprendre la capacité des praticiens de la planification à agir et à réagir à des conditions adverses grâce à des habiletés non codifiées. Il a élaboré, plus particulièrement dans la perspective pédagogique de découvrir des histoires-types paradigmatiques, une méthode d'investigation visant la reconstruction d'histoires professionnelles de planification à travers des récits longs et détaillés d'expériences factuelles (*planning stories*). Le fait de pousser les praticiens à raconter « comment » ils ont abordé les difficultés et les blocages d'une expérience professionnelle, permet de faire ressortir de quelle manière ils développent une capacité à naviguer dans le contexte politique et social où ils opèrent, de la même manière qu'un marin expérimenté peut naviguer dans les bas-fonds sans instruments, grâce à des connaissances contextuelles, car ils savent « comment s'y prendre ». Cette approche a été appliquée en dehors du contexte nord-américain, en Israël (Forester, Fischler et Shmueli, 2012) et, plus récemment, en Italie (De Leo et Forester, 2018), afin de construire des profils paradigmatiques de praticiens illustrant les différentes manières de pratiquer la profession. Les histoires de pratique professionnelle, collectées et analysées à la manière de Forester, vont ainsi constituer une base empirique pour reconstruire l'action professionnelle. C'est donc à travers « la parole des experts », comme le suggère aussi François Baré (2006), que l'on peut espérer comprendre plus en profondeur la pensée réfléchie des experts, de lire leur manière de voir et d'interpréter ex-post les événements et leur propre action en tant qu'indices de leurs attitudes professionnelles, de leur univers de valeurs et de comment ceux-ci interagissent dans les dynamiques interpersonnelles d'un processus de planification agi

dans un contexte particulier. L'analyse de ces récits de pratique professionnelle devient ainsi une manière de saisir la *praxis* dont parle Laura Lieto (2015), comme un travail dialectique entre évaluation dynamique de la faisabilité et effort de persuasion vis-à-vis des autres acteurs. Autrement dit, un travail oral et narratif entre une compréhension de « la ville telle qu'elle est » et une recherche de « la ville telle qu'elle devrait être », pour se référer à l'image des quasi-utopies de Dennis Hardy (2000). Dans cette analyse, les figures rhétoriques du langage mentionnées par Throgmorton (1996) sont l'outil qui nous aide à détecter, dans les récits de pratique, les éléments saillants de construction de l'argumentaire et la nature des justifications appuyant les choix techniques (sont-elles d'ordre purement technique ou plutôt moral?). Le dernier élément de cette toile interprétative de la pratique des urbanistes est la compréhension de comment la capacité même de mobiliser un certain type de connaissances (techniques ou circonstanciées) aide ou, au contraire, entrave les experts dans leur effort de mobiliser l'attention des décideurs et des autres acteurs du processus autour de leur argumentaire. C'est donc à la lumière de cette toile complexe de facteurs entrelacés, facteurs qui caractérisent une pratique de type argumentatif, influencée par les cultures professionnelles respectives des professionnels internationaux, et qui se fonde sur la capacité de mobiliser un ensemble de connaissances explicites et implicites, techniques et circonstanciées, de contenu et de processus, que je vais analyser ce que les urbanistes italiens et palestiniens font en tant que histoires et cultures en action. Ce qui reste à comprendre est désormais le dernier élément de ce cadre interprétatif : la « situation », le contexte organisationnel du projet de développement.

### **3.5 En situation : Le travail professionnel dans le contexte de l'aide au développement.**

Dans cette dernière partie, je vais développer les outils pour analyser l'influence du cadre particulier d'action de la pratique des urbanistes analysé dans cette thèse, à savoir l'assistance technique Nord-Sud livrée dans le cadre d'une démarche d'aide au développement. Pour ce faire, je mobilise un certain nombre d'écrits qui s'intéressent aux différentes formes de la pratique de l'aide au développement, notamment à l'assistance technique en tant que « *knowledge-based*



*assistance* » (Ellerman, 2006). L'exploration ciblée de cette littérature est nécessaire afin de « situer » l'action professionnelle et ainsi, interpréter les histoires des urbanistes coopérants en relation avec les contraintes posées par les logiques de fond de l'industrie de l'aide et, en particulier, par l'instrument-projet comme cadre organisationnel principal de l'action. Cette littérature me permettra plus particulièrement de détecter, dans les récits des experts, les traces des mécanismes de fonctionnement de l'industrie de l'aide au développement, les logiques qui régissent les relations de dépendance réciproque entre pourvoyeurs et bénéficiaires de l'aide et, finalement, la nature du travail expert dans ce contexte, tel qu'investigué par l'ethnographie de l'aide (*aidnography*). En même temps, une analyse du fonctionnement et des limites de la « formule projet », dans laquelle l'assistance est souvent délivrée, ainsi que la définition des rôles et de la posture des opérateurs de l'aide, influencent le déroulement de la pratique professionnelle et les interactions entre les urbanistes locaux et étrangers.

### **Les logiques et les contradictions de fond de la pratique de l'aide**

La critique de l'action de développement et de ses nombreuses contradictions et limites est aussi vieille que cette activité même. La lecture néocoloniale de l'aide comme instrument visant à perpétuer la dépendance des pays du Sud aux pays développés est fréquente. Cependant, Dichter (2003) souligne que, lorsqu'on s'efforce d'aller au-delà d'une représentation caricaturale de l'industrie de l'aide comme d'une « bande de néocolonialistes déguisés » (ivi, p. 2), l'on découvre un champ d'action marqué par de nombreux paradoxes et par un « intéressant mélange d'innocence et d'optimisme naïf » (p.3). Le paradoxe de fond est, sans doute, celui d'une industrie au chiffre d'affaire milliardaire<sup>14</sup> qui, du moins en théorie, travaille pour son obsolescence ultime, car, pour reprendre le jeu de mots de Robert Buron, « la fin de l'assistance technique, c'est la fin de l'assistance technique » (cité dans Lecomte, 1986, p. 66). La littérature met en lumière quatre caractéristiques de fond, inhérentes à la nature et au fonctionnement du monde de l'aide

---

<sup>14</sup> Au cours des trois dernières décennies, l'assistance au développement s'est fortement institutionnalisée (Williams, 2014), jusqu'à atteindre le niveau d'une véritable industrie internationale dont le chiffre d'affaires s'élevait, au début des années 2000, à 55-60 milliards de dollars américains et qui emploie un nombre indéterminé, mais très élevé, de professionnels bien rémunérés (Dichter, 2003, p. 103, 109). D'ailleurs, Dichter utilise l'expression de « *dev biz* », *development business*, pour souligner la logique entrepreneuriale et managériale qui caractérise désormais ce domaine.

internationale, qui ont un impact sur le travail des opérateurs de l'aide : 1) la notion fuyante et ambiguë de développement; 2) l'existence de missions et d'objectifs contradictoires associés à l'action des acteurs de l'aide; 3) la complexe relation d'interdépendance qui se bâtit entre les acteurs de l'aide, tant les donateurs que les bénéficiaires; 4) la tendance à envisager l'assistance technique comme dissémination de connaissances et de solutions « clé en main ».

La première ambiguïté concerne l'objet même de l'action de développement. Dans son essai magistral sur le développement comme « croyance », Gilbert Rist (1996) illustre bien comment le mot développement, tel qu'il s'impose dans l'après-guerre, peut s'appliquer à un nombre très disparate d'activités dans presque tous les domaines de l'action humaine. En effet, le périmètre de l'action de développement a été progressivement élargi au fil du temps. Si, au début, on l'associe de manière prévalente à la réalisation des grandes infrastructures à l'appui de la croissance économique et de l'industrialisation, son champ d'action s'est progressivement élargi aux domaines du social, des droits de l'homme et des minorités, de l'éducation et de la santé, de l'environnement, etc. Développement est un « mot-valise », un « mot plastique » ou un « mot-fétiche », selon les définitions de Rist, auquel les différents agents du développement peuvent associer, sans que cela leur apparaisse contradictoire, autant la construction d'un barrage hydroélectrique, que la protection des milieux naturels que ce barrage menace de détruire (*ivi*, p.31). C'est un mot qui permet aux acteurs de l'aide d'y conduire tout processus d'amélioration vers des objectifs d'ordre moral (la lutte à la pauvreté, les objectifs du millénaire, etc.). Cette indétermination du terme permet aux différents acteurs de s'y rassembler autour aisément et à la communauté internationale, de formuler constamment de nouvelles approches normatives, de nouveaux consensus quant à la bonne manière de poursuivre ces objectifs moraux, comme par exemple le discours sur la « bonne gouvernance ».

Le deuxième élément est la coexistence d'objectifs et de missions contradictoires, tant auprès des institutions qui octroient l'aide, que des bénéficiaires locaux. La raison d'être fondatrice de la machine de l'aide et la justification primaire de toute action humanitaire est la mission « morale » d'aider les plus démunis (Dichter, 2003; Hattori, 2003). Cependant, ces fins fondatrices coexistent souvent avec d'autres objectifs propres à la nature des différentes organisations de l'aide. Les agences multilatérales, qui survivent grâce aux ressources financières accordées par les pays

développés et qui ont souvent le rôle d'exécuteurs matériels de projets financés par d'autres, doivent naviguer entre les mots d'ordre de la communauté internationale sanctionnés dans les agendas internationaux<sup>15</sup>, les desiderata des partenaires locaux et leurs propres objectifs institutionnels. Les agences de coopération bilatérale, qui dépendent dans la plupart des cas des ministères des affaires étrangères de leur pays, mélangent des finalités de développement à des objectifs de politique internationale et bilatérale : leur budget considérable est à la fois justifié comme réponse aux engagements pris par leur gouvernement avec la communauté internationale et comme outil de promotion du commerce bilatéral et de la construction du *soft power* auprès des populations et des institutions des pays récipiendaires (Demarta, 2012). Cette ambiguïté de fond se reproduit à l'échelle des projets et des programmes, où l'on assiste souvent à une dichotomie entre objectifs explicites et implicites. En surface, on vise des finalités spécifiques, que ce soit le développement économique local, la mise en valeur du patrimoine bâti, la réduction de la pauvreté infantile ou encore l'amélioration des infrastructures urbaines d'un quartier défavorisé. En même temps, les différentes organisations poursuivent des cibles cachées, liées aux enjeux géostratégiques du pays donateur, et opèrent un véritable positionnement stratégique dans les marchés locaux de l'aide, en fonction des spécialisations de niche et de la réputation sectorielle du pays donateur (Eyben, 2011). Parallèlement, les partenaires locaux, eux aussi très variés, poursuivent de multiples objectifs, parfois divergents, au sein du projet : la recherche d'un consensus politique local, d'opportunités d'affaires lucratives pour les entreprises ou les firmes de consultants ou, plus simplement, l'acquisition des équipements (voitures, imprimantes, ordinateurs, locaux, etc.) que les donateurs internationaux laisseront derrière eux à la fin du projet (Lecomte, 1986).

La troisième caractéristique est la tension qui naît de la situation complexe d'interdépendance qui se tisse entre les différents acteurs de l'aide. Loin de se configurer comme une pure imposition coercitive de la part d'institutions internationales toutes-puissantes, l'aide au développement est un système qui se reproduit grâce aux avantages mutuels et au partage d'un discours et d'une vision commune, tant du côté des pourvoyeurs, que des bénéficiaires (Mosse et Lewis, 2005). Le rôle, non seulement actif, mais souvent proactif, d'une partie des bénéficiaires locaux dans le

---

<sup>15</sup> Comme par exemple les objectifs du millénaire et l'agenda urbain des Habitats II et III.

maintien du système, est à la base de formes « d'entrepreneuriat de l'aide » que l'on observe fréquemment chez les acteurs locaux qui se réinventent comme médiateurs, courtiers et mobilisateurs de projets auprès des donateurs (Bierschenk, Chauveau et Olivier de Sardan, 2000; Mosse et Lewis, 2006). En même temps, les organisations pourvoyeuses de l'aide nécessitent un flux constant de projets pour maintenir leurs structures et justifier les budgets auprès des bureaux centraux et des gouvernements. Comme leur activité est très demandeuse en ressources financières, les organisations de l'aide au développement doivent constamment « montrer qu'elles font bien, montrer qu'elles performant, montrer qu'elles sont utiles » (Ellerman, 2006), afin de perpétuer et de stabiliser dans le temps leurs sources de financement, que ce soit des donations privées ou de l'argent public. Cette volonté de survie et de continuité, commune à toutes les organisations, se traduit dans un souci de productivité et dans un impératif de décaissement où prime la gestion managériale. De plus, la nécessité d'avoir un approvisionnement constant de projets de « qualité » à financer pousse les donateurs à déposséder les bénéficiaires de l'initiative et à formuler eux-mêmes les projets à financer pour qu'ils répondent aux normes, aux priorités d'action, aux capacités techniques et aux critères d'évaluation de l'institution donatrice (Ellerman, 2006; Williams, 2014). Somme toute, s'il est indéniable que l'aide relève d'une forme de dépendance, c'est plutôt une forme de dépendance réciproque ou d'interdépendance qui se bâtit entre les acteurs locaux et internationaux de l'aide, les deux ayant un intérêt commun pour que la « machine continue de tourner ». Ce rapport se configure effectivement comme un cas exemplaire du rapport de dépendance admirablement analysé par Albert Memmi (1979) : un relation qui profite, même si de manière conflictuelle, au pourvoyeur comme au bénéficiaire, autour d'un objet d'échange (l'aide, ou mieux, le projet d'aide et ce qu'il apporte). C'est à l'intérieur de cette relation de dépendance, tant subie que recherchée, que se déroule le travail de nos experts.

La quatrième caractéristique est liée à la manière d'envisager l'assistance technique. Malgré une évolution du langage qui met de l'avant la coopération et le partenariat équitable avec les acteurs locaux, l'assistance technique continue de se fonder sur un paradigme implicite : les donateurs, les bailleurs de fonds et leurs consultants internationaux ont les réponses aux problèmes locaux et les meilleures connaissances pour appuyer les efforts de développement (Ellerman, 2006, p.

18), dans un paradigme assez commun qui voit les problèmes au « Sud » et les solutions au « Nord ». Dans cette perspective, les agences tendent à traiter le problème de l'assistance technique seulement comme un problème de dissémination efficace, en termes qualitatifs, mais surtout quantitatifs, d'un ensemble de connaissances techniques. Les pratiques « fétiches », courantes dans le domaine, sont assez emblématiques du paradigme qui sous-tend l'assistance basée sur la pure diffusion de connaissances : la circulation de manuels, de *handbooks* et d'autres recueils aux finalités didactiques, ainsi que la prolifération d'activités de formation des formateurs (*training of trainers* ou *ToT*), menées par des formateurs professionnels, participent à un effort de maximisation de la circulation, auprès des populations et des milieux professionnels locaux, de solutions « prêtes à l'emploi » qui soient le plus possible conformes aux meilleures pratiques validées par la communauté internationale. Cette attitude renforce, chez les locaux, ce qu'Ellerman (2006) appelle un phénomène de « dépendance cognitive », à savoir la tendance, chez les experts des pays en développement, à considérer les approches apportées par les consultants internationaux comme étant supérieures aux pratiques et aux connaissances locales, en finissant par disqualifier celles-ci comme forcément arriérées et inadéquates.

### **L'expertise en contexte d'aide : rôle et posture de l'expert**

L'institutionnalisation de la pratique de l'aide a été accompagnée d'une professionnalisation croissante. La carrière dans la coopération internationale, qui au début était restreinte à un petit groupe de « pionniers » formés sur le terrain, est maintenant un milieu professionnel reconnu, avec ses propres parcours formatifs universitaires, peuplé de plusieurs dizaines de milliers de personnes (Dichter, 2003). Ce milieu social et professionnel a plus particulièrement fait l'objet d'études approfondies à partir des années 2000, notamment par des chercheurs en ethnographie. Ce domaine de recherche, que David Mosse (2011) appelle *aidnography*, offre un bon aperçu des pratiques sociales des communautés d'expatriés et de locaux qui travaillent dans les filières de l'aide au développement. Cette niche disciplinaire s'intéresse aux mécanismes de construction et de validation des connaissances expertes, aux formes de socialité propres au milieu, à l'univers de valeurs et à l'autoreprésentation des « *expats* » et des locaux qui travaillent dans la coopération internationale. Parmi ces recherches, qui analysent minutieusement les différents aspects de la vie des professionnels dans la « bulle » de « *Aidland* », avec ses

contradictions, son cosmopolitisme de façade, ses tendances normatives et autoréférentielles, trois éléments ressortent comme particulièrement intéressants pour révéler les facteurs qui influencent l'action des experts en contexte de coopération : a) l'engagement « missionnaire », qui sous-tend l'agir de l'opérateur de l'aide comme acteur du changement; b) le décalage obligé entre le « là-bas » du pays en développement et le « chez-nous » du pays développé d'origine; c) la division formelle des rôles entre experts étrangers et homologues locaux.

Le stéréotype courant du coopérant-type est celui d'un jeune idéaliste qui va construire une école dans un village africain perdu dans la forêt ou d'un médecin socialement engagé qui part soigner des enfants blessés par des mines dans un contexte de guerre. Si la réalité professionnelle du monde de la coopération est aujourd'hui loin de cette vision idéalisée du volontaire altruiste et téméraire, l'esprit de fond qui anime les opérateurs de l'aide puise encore ses racines, tant dans la mission civilisatrice du colonialisme tardif, que dans l'action évangélisatrice des communautés missionnaires chrétiennes, les deux aspects étant historiquement indissolublement liés (Lewis, 2011). Le jargon du travail en coopération est, en ce sens, un témoin involontaire et curieux de cette généalogie lointaine : les experts partent effectivement en « mission » lorsqu'ils se déplacent vers leur territoire d'intervention. La motivation « morale » est d'ailleurs un élément important, sinon primordial, derrière le choix d'entreprendre toute une carrière ou de faire une expérience isolée en coopération internationale : « *career histories [are] shaped by values, political and religious commitments, experiences or family background* » (Mosse, 2011, p. 16). C'est donc sans surprise, que certains auteurs observent qu'une « *will to improve* » généralisée (Li, 2007) et une forte « idée d'intérêt général » (Baré, 2006) sont partagées par les acteurs de l'intervention publique de développement, même si c'est de manière confuse. Cette conviction d'agir pour une amélioration des conditions collectives pose les opérateurs de l'aide dans un rôle de « fiduciaires » (« *trustees* » pour Li, 2007), auxquels l'action du développement est déléguée. Ceci est aussi vrai pour les experts internationaux, que pour leurs homologues locaux. Cette « volonté d'améliorer » devient également une responsabilité, un devoir, voire une mission, dont les opérateurs du développement se sentent investis au-delà de leur simple obligation professionnelle. Malgré le cynisme et la déception qui imprègnent le discours des coopérants de longue date (Baré, 2006), l'esprit missionnaire reste une caractéristique fondatrice des individus

qui s'impliquent dans un projet, voire toute une vie professionnelle, d'aide au développement, qui est autant une carrière qu'une vocation (Lewis, 2011; Mosse, 2011).

En parallèle, David Lewis (2011) montre comment le biais postcolonial influence encore de manière inconsciente, chez l'opérateur du développement, l'idée d'une altérité insurmontable entre le « ici » du pays développé de provenance et le « là-bas » du pays sous-développé où il opère. Cette déconnexion fait en sorte que des problèmes potentiellement similaires, comme la pauvreté, l'abandon scolaire ou les constructions illégales, ne peuvent pas être abordés de la même manière « ici » et « là-bas », car ils sont perçus comme étant ontologiquement différents en fonction d'où ils se manifestent. Le revers de la médaille du décalage perçu entre « l'ici » et le « là-bas » est le phénomène que Rosalind Eyben (2011) appelle la pression du « *back home* » (p. 148), soit la perception de l'acceptabilité des solutions techniques proposées par les pairs dans le milieu disciplinaire de provenance et par l'institution-mère. Malgré un discours partagé sur la nécessité d'une adaptation au contexte local, les solutions proposées ne doivent toutefois pas contredire, du moins formellement, les mots d'ordre, les objectifs et le consensus établi au sein de la communauté de l'aide, sur les « bonnes pratiques », au point de préférer une « perte d'importance du local » (*ivi*, p.153), à un désaveu de ces normes globales. Cet effet est renforcé par une concentration du personnel stable de l'aide dans les villes capitales, par le recours à une expertise occasionnelle sur des missions de courte durée et par l'usage fréquent de l'anglais comme langue typique de travail, ce qui engendre une isolation progressive du contexte local tout en renforçant la connexion des experts coopérants au flux global d'idées.

Finalement, nonobstant le fait qu'une certaine convergence dans les parcours de formation et de carrière entre professionnels du Sud et du Nord et qu'une connexion accrue de ces derniers aux flux globaux d'idées qui amènent Nasr et Volait (2003b) à brouiller la distinction entre urbaniste local et international, la littérature sur l'aide internationale nous rappelle que, du moins en termes de rôle statutaire au sein de la démarche de développement, la différence entre les experts locaux et internationaux demeure importante. Même si les formes de mobilisation de l'expertise en contexte de développement sont très variées, l'usage consacré reste de jumeler l'expert international à un homologue local (Lecomte, 1986). Cette attitude souligne un biais de fond de la démarche de l'aide, à savoir la tendance à voir l'assistance technique principalement

comme un problème de maximisation de la dissémination de ces connaissances et le bénéficiaire, comme « quelqu'un auquel il faut monter le bon chemin » (Ellerman, 2006). Cet élément est représentatif d'une attitude globale qui caractérise l'instrument à l'intérieur duquel la plupart des activités de l'aide, y compris l'assistance technique, sont encadrées : l'instrument-projet.

### **La phase de mise en œuvre technique comme élément d'un mécanisme plus ample : l'instrument-projet**

Le projet d'aide au développement est le large « contexte organisationnel » à l'intérieur duquel se déroule la pratique professionnelle de l'urbanisme que l'on souhaite analyser. L'instrument-projet est en effet le format le plus courant à l'intérieur duquel les activités d'assistance technique sont normalement livrées par les organisations de l'aide, secteurs publics et privés confondus. Cependant, et de manière assez surprenante, il n'existe pas une définition univoque de l'institution « projet de développement ». Bernard Lecomte (1986) le définit de manière générale comme « un schéma (*blue print*) qui décrit des opérations à effectuer pour lesquelles un budget plus ou moins détaillé est prévu par une agence d'aide [et aussi] l'institution qui assume la responsabilité de la mise en œuvre du schéma » (p. 9). Le nombre d'activités et de partenaires, l'horizon temporel et l'architecture organisationnelle de chaque projet peuvent varier énormément en fonction de la complexité et du budget alloué. Cependant, l'élément qui caractérise particulièrement l'instrument-projet est sans doute le fait d'avoir un horizon temporel et des objectifs définis, où chaque activité doit avoir un début et une fin (c'est pour cette raison qu'on parle aussi souvent du « cycle du projet »). Si l'on regarde les documents et les manuels officiels du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD/UNDP, 2011), l'un de principaux acteurs de l'aide au développement en contexte urbain, le projet de développement est envisagé comme un processus organisé en cinq grandes étapes : i) la justification du projet, où l'on identifie les besoins auxquels le projet envisage de répondre; ii) la définition du projet, où l'on identifie les grandes objectifs et les moyens pour les atteindre; iii) l'opérationnalisation du projet, où les différents détails logistiques et opérationnels sont définis de manière concrète; iv) la phase de mise en œuvre, pendant laquelle les différentes activités prévues sont effectivement effectuées; v) la phase de clôture du projet, où la responsabilité sur le « produit » du projet est transférée aux bénéficiaires locaux. Dans des documents plus récents, le PNUD (PNUD/UNDP,



2020) identifie plutôt trois macro-phases qui composent le « cycle du projet » : i) une première phase de « conception » et de montage institutionnel (*design*); ii) une phase de mise en œuvre (*implementation*); iii) une phase finale de transition, d'évaluation et de remise au bénéficiaire (*closing*).

Sur la base de cette dernière organisation proposée par le PNUD, je peux envisager une schématisation simplifiée de la démarche de projet en trois phases principales et identifier l'unité d'analyse spécifique dans la phase de « mise en œuvre technique » (figure 2).

i) **Une phase de conception et de montage institutionnel.** Lors de cette première étape, le bailleur de fonds et ses partenaires locaux négocient l'architecture et les objectifs du projet, qui sont entérinées dans un protocole d'entente entre les partenaires (souvent appelé Memorandum of Understanding, MoU), où les objectifs généraux du projet, l'échéancier, les activités, les responsabilités réciproques et les mandats des consultants techniques sont établis dans les grandes lignes.

ii) **Une phase de mise en œuvre,** où les activités prévues par le projet sont effectivement réalisées. À l'intérieur de cette phase, où se réalisent toutes sortes d'activités non forcément de type technique, nous pouvons identifier une sous-phase de « mise en œuvre des activités d'assistance technique », qui démarre avec le recrutement des experts qui exécuteront les activités techniques prévues. Dans un délai défini, les consultants sont censés répondre au mandat détaillé par le protocole d'entente et produire le livrable final attendu (un rapport, un plan, un règlement, une étude de faisabilité, un manuel, etc.) ou conduire les activités de formations prévues. Dans le cas de projets très complexes avec plusieurs volets d'intervention, on peut aussi avoir recours à de nombreux consultants internationaux et locaux, à plusieurs reprises et en simultanée.

iii) **Une phase finale de prise en charge** par les bénéficiaires conclut normalement le parcours du projet. Une évaluation du projet par un expert externe conclut normalement la vie bureaucratique du projet.

**PHASES**

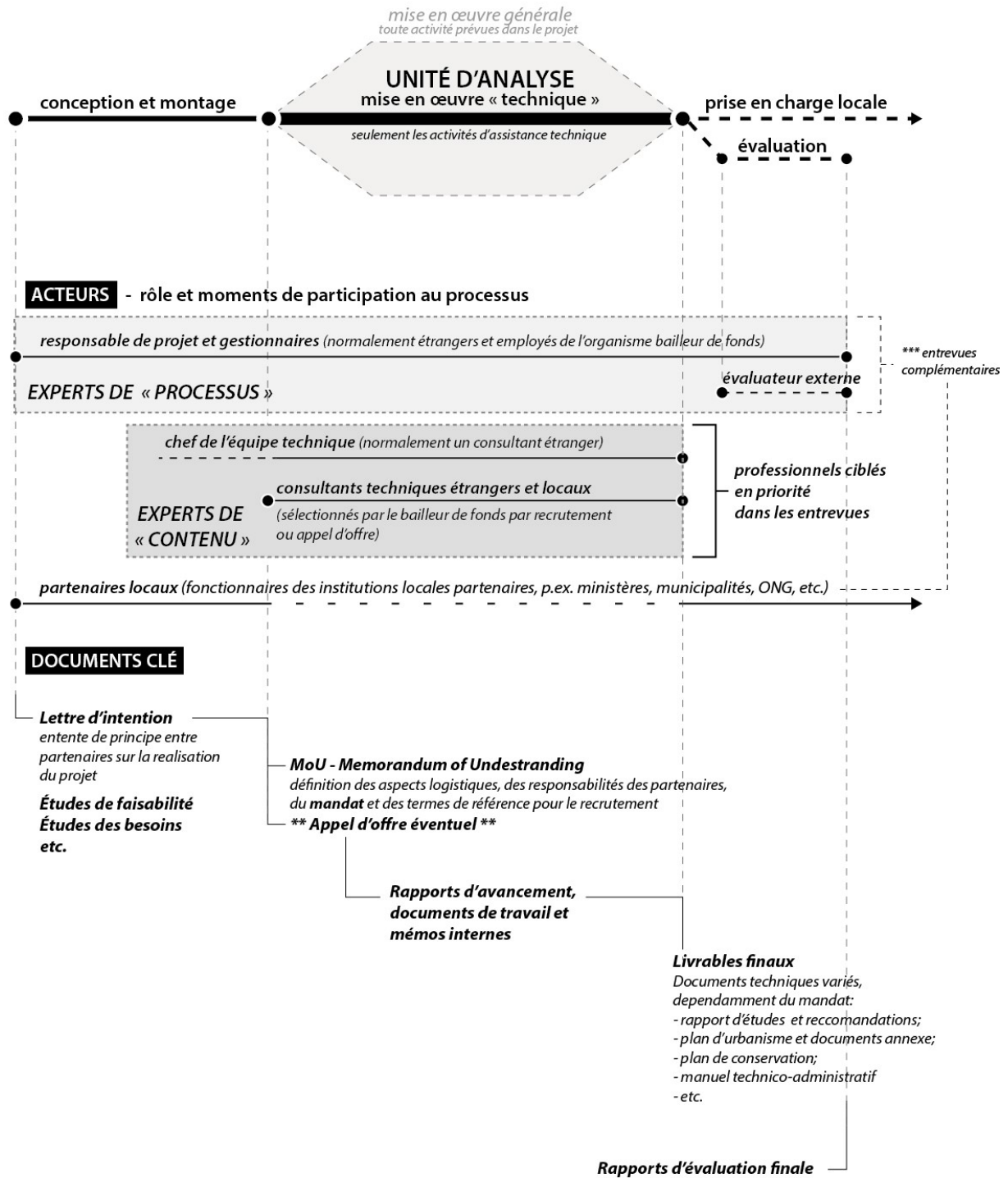


Figure 2. – Schéma de principe d'un projet d'assistance technique en urbanisme.

Au sein de cette structure-projet, l'activité d'assistance technique peut représenter un volet secondaire à l'appui d'une activité spécifique, comme la réalisation d'un équipement, ou l'action dominante, dans le cas d'un projet qui cible exclusivement le renforcement de capacités institutionnelles, comme par exemple l'appui à une réforme législative au sein d'un ministère. Le recours à l'expertise technique peut se faire dans des formes très variées, dépendamment de l'objet du projet, des choix organisationnels, du nombre d'acteurs impliqués, des ressources disponibles. Bernard Lecomte (1986) identifie quatre formes d'assistance technique au degré croissant d'interventionnisme et de substitution vis-à-vis des acteurs locaux : (1) le « greffon », soit un consultant technique inséré individuellement comme conseiller au sein d'une institution locale d'accueil; (2) la « graine », à savoir une équipe d'assistance technique qui prend part à une action spécifique menée par une institution locale sans pourtant s'intégrer directement à celle-ci; (3) le « tuteur », c'est-à-dire une équipe de consultants recrutés dans le secteur privé et appelés à créer une institution ex nihilo et à en gérer le démarrage; (4) le « plant », situation où l'équipe de consultants soutient la réalisation d'un équipement qui est ensuite transféré aux institutions locales. Ces quatre catégories ne sont pas exclusives et une combinaison des différentes formes peut se retrouver dans le même projet. D'ailleurs :

Il n'existe pas de définition stabilisée de l'assistance technique au niveau national ou international. Le plus souvent, le statut d'assistant technique recouvre une réalité contractuelle plus que professionnelle : est considérée comme assistant technique une personne relevant d'un contrat passé directement avec un bailleur de fonds et mise à la disposition d'un pays en développement partenaire dans le cadre de missions de moyen et long termes » (Cafferini, Commelin et Naudet, 2007, p. 13).

Il est important de préciser que le travail d'expertise technique est, en réalité, mobilisé tout au long des différentes phases du projet. Ce sont bien des experts en gestion qui sont appelés à définir l'architecture technico-procédurale du projet, ce sont des experts, qui vont faire les études d'opportunité en amont et qui vont construire et valider le contenu des ententes de projets (MoU), ce sont finalement des experts aussi, qui vont produire les évaluations intermédiaires et finales du projet. Cependant, il est important de remarquer qu'il y a deux sortes d'expertise mobilisées dans un projet d'assistance technique : une expertise de « processus », qui s'occupe essentiellement de bien structurer et de faire fonctionner la machine du projet d'assistance technique et une expertise de « contenu », qui est essentiellement mobilisée

dans la phase de mise en œuvre technique du projet. Parmi le premier type d'expert, il y a, par exemple, les gestionnaires de projet, avec des formations en gestion et développement et une carrière essentiellement liée aux institutions de l'aide. Même s'ils se spécialisent dans certains domaines d'intervention, leur expertise de processus les amène à travailler dans leur carrière sur des projets très différenciés, des infrastructures liées à la lutte à la pauvreté, aux interventions sociales, à l'urbanisme. Dans la deuxième catégorie, on retrouve les consultants externes embauchés au besoin pour exécuter des tâches et mener des activités spécifiques au domaine du projet. Même si beaucoup d'entre eux font du travail en contexte de développement un champ d'action, ils sont avant tout des experts dans leur domaine, donc des urbanistes, dans notre cas. En fait, le champ d'action de ces deux types d'expertise peut se superposer, notamment dans la figure du chef de projet, qui est non seulement impliqué dans la phase de mise en œuvre, mais aussi dans la phase de conception, lorsqu'il faut « remplir » de contenu la structure du projet. Finalement, si cette partition en trois phases est en quelque sorte une simplification partiellement abusive, elle permet quand même d'isoler le moment où les experts « de contenu » sont mobilisés de manière prééminente : en aval d'une première définition des objectifs du projet et du périmètre de leur mandat professionnel.

Mon observation va donc se focaliser sur la deuxième phase identifiée plus haut, lorsque l'action des experts « de contenu » est prééminente, car c'est à l'intérieur de cette phase qu'ils interprètent et traduisent en termes techniques les mandats discursifs énoncés par la maîtrise d'ouvrage dans le cahier de charge, action que Tania Murray Li (2007, 2011) définit comme « *rendering technical* ». Autrement dit, c'est lors de cette phase particulière que les urbanistes italiens et palestiniens sont appelés à mobiliser leur expertise de manière conjointe, à performer ce travail de persuasion et d'évaluation à l'aide de leurs connaissances et sous l'influence de leurs cultures professionnelles respectives tel que discuté dans les sections précédentes de ce chapitre. En même temps, c'est à la lumière de ces logiques de fond et des circonstances particulières imposées à l'action professionnelle par le contexte institutionnel et organisationnel du projet d'aide au développement, que je vais essayer de comprendre l'interaction de tous ces différents facteurs.

### **3.6 Un modèle pour lire la pratique des urbanistes en tant que « histoires et cultures, en action et en situation »**

Les outils conceptuels présentés dans ce chapitre permettent de lire la pratique des urbanistes italiens et palestiniens en tant que « histoire et cultures, en action et en situation ». Cela implique de reconnaître que la pratique en question est le résultat de l'influence d'un grand nombre de facteurs et, de ce fait, qu'une compréhension multidimensionnelle de ce phénomène doit passer par une appréciation, la plus nuancée possible, de l'interaction complexe entre tous ces facteurs : des facteurs culturels, qui puisent profondément leurs racines dans les histoires nationales du métier; des facteurs situationnels, liés à la nature de la pratique urbanistique en tant que travail d'évaluation et de persuasion mené par ces experts à l'aide de connaissances diverses; des facteurs environnementaux ou situationnels, qui dérivent du contexte particulier de l'action, le projet d'aide au développement. Cependant, tous ces éléments ne sont pas mis sur un pied d'égalité dans l'analyse. L'accent principal est mis sur les histoires et les cultures, car elles sont les éléments les plus caractéristiques de cette pratique urbanistique « faite ailleurs », éléments qui permettent d'interpréter et de donner un nom à ce décalage, cette perception de différence et d'altérité que j'ai mentionnée dans l'introduction et qui a été le point de départ de cette recherche. Ce choix de perspective va inévitablement reléguer au deuxième plan les impacts, sur la pratique des urbanistes, des facteurs liés au contexte d'aide au développement, qui vont, bien sûr, apparaître dans l'analyse comme des éléments importants, néanmoins à titre subsidiaire, par rapport aux cultures urbanistiques historiquement bâties, en tant que correcteurs, catalyseurs ou, au contraire, inhibiteurs d'une manifestation plus ou moins accentuée de celles-ci. Cette perspective répond aussi à la volonté, affichée elle aussi en introduction de la thèse, de contribuer davantage à une meilleure compréhension de la nature de la profession urbanistique et moins à une énième critique des limites de l'assistance technique et de l'action de l'aide internationale au développement.

Selon cette perspective, il est possible d'élaborer un modèle conceptuel (figure 3) de la pratique urbanistique en contexte d'aide au développement, fondé sur un certain nombre d'hypothèses de travail et d'énoncer les questions qui ont guidé la définition des approches méthodologiques

pour la collecte de données et l'analyse des récits professionnels, tout en étant conscient que la méthode des « récits de pratique urbanistique » à la Forester est une méthode inductive ou, du moins, rétroductive, car elle fait jaillir l'analyse du libre *stream of consciousness* du répondant, et que ces questions servent seulement à orienter, dans les grandes lignes, l'analyse et la formulation des guides d'entretien qui seront présentés dans les chapitres suivants.

Ainsi, la première hypothèse est que les histoires et les cultures urbanistiques nationales, dont les urbanistes sont porteurs, se révèlent principalement en relation avec les enjeux urbanistiques abordés dans l'action, c'est-à-dire dépendamment et en réaction aux enjeux spécifiques de chaque projet analysé. La deuxième hypothèse est que les cadres cognitifs, les postures, les univers de valeurs des urbanistes jouent un rôle important dans un processus professionnel que la littérature (Majone, 1989; Majone et Wildavsky, 1978; Throgmorton, 1996) envisage comme un jeu d'équilibre entre un travail d'évaluation et un effort de persuasion basé sur la mobilisation d'un certain nombre de connaissances, influencé par des « visions du monde » et interprété selon différentes postures professionnelles façonnées par les cultures professionnelles respectives. La troisième hypothèse est que les facteurs relevant du contexte particulier de l'assistance technique et du projet de développement conditionnent, positivement ou négativement, le déroulement du travail professionnel tel qu'envisagé précédemment.

Sur la base de ces hypothèses et du modèle qu'elles définissent, il est possible de formuler un certain nombre de « questions-guide ». Comment les cultures professionnelles de provenance influencent-elles la manière dont les urbanistes palestiniens et italiens encadrent les enjeux urbanistiques en tant que conditions de départ de leur action? Est-ce que l'on interprète un certain type de phénomène urbain observé comme un « problème », un « mal à redresser » par l'action urbanistique (culture urbanistique comme cadre interprétatif de la ville telle qu'elle est) ? Comment les urbanistes palestiniens et italiens définissent-ils les balises d'une « bonne » solution urbanistique (jugement de valeur sur la ville telle qu'elle devrait être) ? Y-a-t-il une différence remarquable dans la manière de voir, d'aborder, de juger ces « problèmes » urbanistiques et leur solution entre professionnels palestiniens et italiens (aussi en fonction de leurs parcours de carrière individuel, de leur expérience et de leur rôle dans la démarche de projet) ? De quelle manière ces cadres culturels nationaux, entendus comme des « balises de départ », sont-ils

ensuite assouplis, médiés, compromis (ou pas) dans la construction dialectique d'un argumentaire entre experts palestiniens et italiens et avec les autres parties prenantes? Comment la nature de l'instrument « projet de développement » influence-t-elle cet exercice dialectique en fonction de l'encadrement temporel de l'action, du rapport avec la maîtrise d'ouvrage, des logiques de fonctionnement de l'apparat organisationnel, des différents statuts d'encadrement des experts étrangers et locaux ? Dans le chapitre suivant, je vais ainsi détailler les différents aspects méthodologiques qui ont permis de traduire en stratégie de recherche le cadre interprétatif de la pratique urbanistique en contexte d'assistance technique au développement présenté dans ce chapitre.

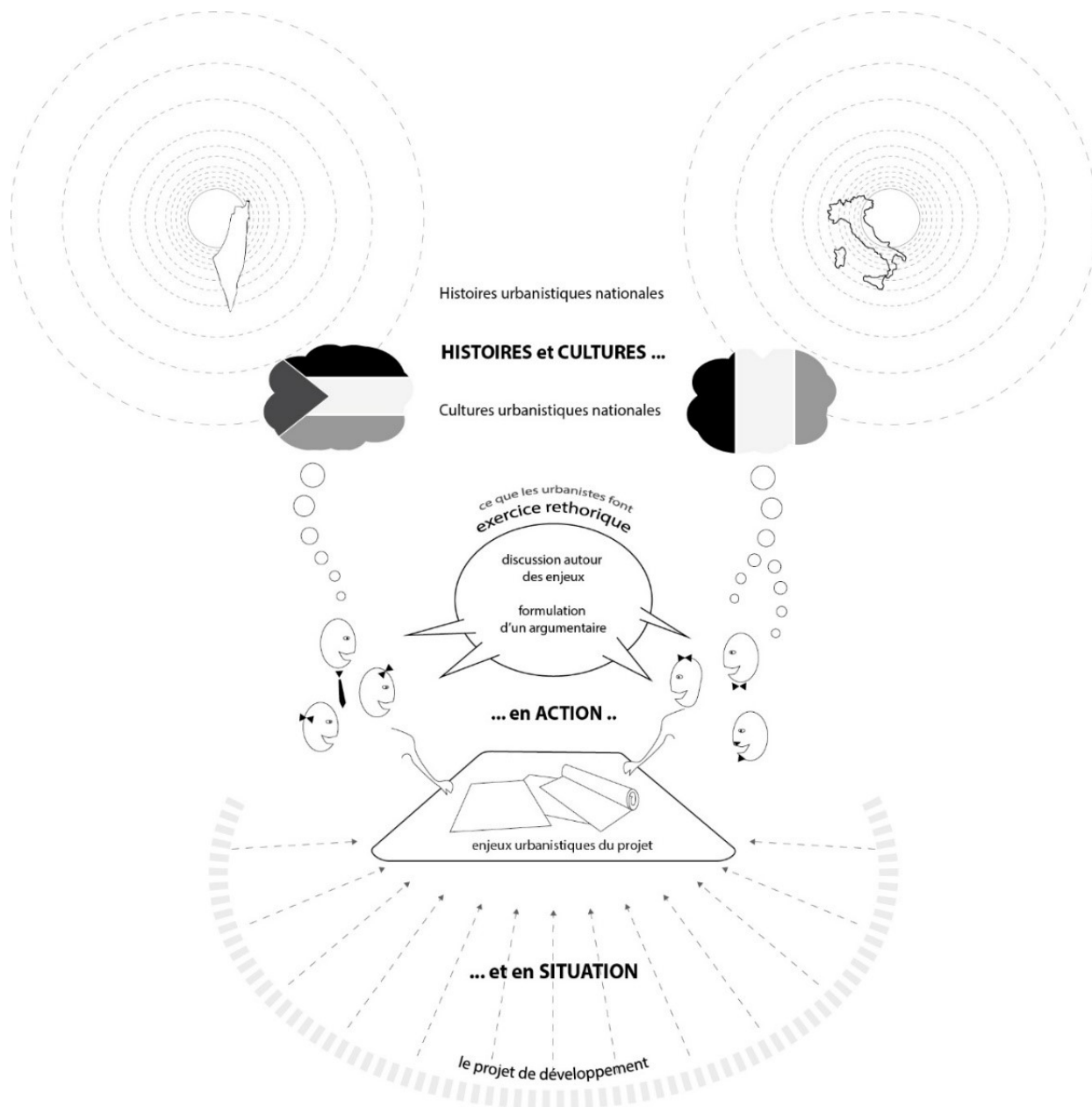


Figure 3. – Modèle conceptuel de la pratique urbanistique en contexte d'aide au développement en tant que histoires et cultures urbanistiques, en action et en situation



## Chapitre 4 – Stratégie de recherche et méthodologie

### 4.1 Une stratégie de recherche par étude de cas, articulée en deux étapes et deux échelles

Ce chapitre présente la stratégie de recherche et les choix méthodologiques qui répondent à l'approche multiscalair, discutée dans les chapitres précédents, dans le but d'analyser la pratique des professionnels italiens et palestiniens en tant que « histoires et cultures, en action et en situation ». Pour ce faire, je propose une stratégie de recherche basée sur l'approche dite *extended case method* (ECM) et définie comme « *an ethnographic research method that focuses on a detailed study of concrete empirical cases with a view to "extract" general principles from specific observations* » (Barata, 2010, p. 374). Ce genre d'approche par étude de cas étendue, principalement utilisée en ethnographie, s'adapte bien aux démarches inductives et exploratoires guidées par la formulation d'hypothèses générales et flexibles à partir de la littérature, qui sont ensuite testées à travers des enquêtes de terrain approfondies. L'investigation empirique, en particulier, va porter sur la phase de mise en œuvre technique, telle que définie dans le chapitre précédent, de deux épisodes de pratique urbanistique en contexte d'aide au développement. Les cas sélectionnés sont deux projets récents d'assistance technique en urbanisme réalisés en Palestine et impliquant des urbanistes italiens et palestiniens. Dans la **section 4.2**, je vais présenter les critères qui sous-tendent la sélection des deux études de cas retenues, le « Jericho Master Plan » (JMP) et le « Regeneration of Historic Centers in Local Government Units » (RHC).

Cependant, avant de plonger dans les enjeux d'une analyse empirique de « ce que les urbanistes font », il faut montrer que cela s'insère dans une stratégie générale organisée en deux étapes, dont la première sert à construire un cadre interprétatif spécifique pour les données empiriques collectées dans la deuxième. i) D'abord, j'ai construit des histoires nationales parallèles de l'urbanisme en Palestine et en Italie, réunissant les approches « institutionnaliste » proposées par Sorensen (2015, 2018) et les catégories « culturalistes » formulées par Othengrafen (2012).

Principalement élaborées sur la base de la littérature existante, ces histoires institutionnelles permettent de cerner les traits essentiels des cultures urbanistiques des experts palestiniens et italiens interviewés et, grâce à cela, de repérer et d'interpréter de manière approfondie les marques de ces empreintes culturelles historiquement façonnées qui vont émerger dans les histoires professionnelles. Les critères méthodologiques et la portée de cette première étape de la stratégie de recherche sont discutés dans la **section 4.3**. ii) La deuxième étape, qui constitue le cœur de la démarche empirique de cette thèse, se fonde sur les « histoires de pratique professionnelle » collectées à travers des récits « à la Forester ». L'analyse du contenu de ces histoires professionnelles permettra de comprendre comment l'interaction entre le contexte du travail et le bagage professionnel des experts (les cultures historiquement formées, telles que dégagées dans la première phase) joue dans les interactions qui se produisent dans l'action, lors de la phase de mise en œuvre technique des projets analysés. La méthode de collecte des entrevues et d'analyse est abordée en détail dans la **section 4.4**.

Finalement, dans la section suivante (**4.5**), je vais expliquer comment la sociologie pragmatique (Barthe et coauteurs, 2014), conceptuellement proche des méthodes ethnographiques, a inspiré mon adhésion à un style d'enquête, d'analyse et de restitution des résultats en syntonie avec l'approche constructiviste, multiscalair « ascendante » et empiriste que je prône dans le chapitre précédent. En conclusion, dans la **section 4.6**, je vais traiter des enjeux, des limites et des biais potentiels qui dérivent des choix méthodologiques illustrés dans ce chapitre et des enjeux de faisabilité posés par le terrain.

## **Les critères de sélection de deux cas d'étude**

Les deux cas ont été sélectionnés sur la base d'un critère d'opportunité (*convenience sampling*), c'est-à-dire selon leur capacité apparente d'y tester efficacement les hypothèses exploratoires formulées, c'est-à-dire l'existence de cultures urbanistiques distinctes et le fait que celles-ci se manifestent dans l'interaction professionnelle et en fonction du contexte et des circonstances. Il s'agissait plus particulièrement de sélectionner des projets d'assistance technique en urbanisme (ou avec un important volet urbanistique) où l'interaction entre professionnels étrangers

(italiens) et locaux (palestiniens) se produisait de manière continue tout au long de la phase de mise en œuvre, même si dans des modalités différentes par rapport aux termes de recrutement et aux mandats détaillés (rédaction d'un plan, d'un manuel, activités de formation, etc.). J'ai sélectionné, autant que possible, des projets où la participation des urbanistes internationaux était importante, tant en termes temporels, que quantitatifs, de manière à pouvoir analyser une interaction tangible entre professionnels étrangers et locaux. De plus, le cas devait être récent, car un souvenir non excessivement brouillé par l'écoulement du temps est fondamental pour obtenir un récit qui soit le plus possible accompli et détaillé. Finalement, il devait être possible d'accéder aux documents officiels et au nombre le plus élevé possible de répondants, donc une collaboration de la part des agences internationales impliquées et une disponibilité de la part des répondants.

Le premier cas, Le Jericho Master Plan Project (JMP) de la coopération italienne, a d'abord été sélectionné comme cas pilote et ensuite, comme premier cas. En plus de répondre aux critères illustrés plus haut, ce cas m'offrait un accès plus facile aux répondants, car j'y ai moi-même travaillé entre 2012 et 2014. Si cela me donne une connaissance approfondie et vécue de type ethnographique par rapport à l'autre cas, cette proximité pose, d'un autre côté, des enjeux importants en termes d'objectivité et de rapport avec les répondants. Enjeux dont je traiterai de manière plus approfondie dans la section finale du chapitre. Le deuxième cas a été identifié dans un deuxième moment, au cours de l'été 2017, à la suite d'un certain nombre d'entrevues exploratoires et de rencontres informelles. Si, dans une première phase, trois projets ultérieurs avaient été envisagés comme cas possibles, seul le projet RHC a finalement été retenu. L'un des cas initialement retenus, un plan de reconstruction financé par la coopération italienne se déroulant à Gaza, a été ensuite abandonné à cause des difficultés logistiques, la bande de Gaza étant un territoire avec d'importantes restrictions d'accès. Les deux autres, un projet du plan de conservation urbanistique pour le centre ancien de Bethléem et un portant sur la conservation du paysage culturel de Battir, ont été écartés à cause des difficultés à obtenir les documents de projet et le recrutement des répondants, notamment à cause du temps écoulé depuis la fin de ces projets. Néanmoins, le projet RHC répond pleinement à la nécessité de travailler sur un cas affichant différents facteurs « situationnels » par rapport au premier, notamment en termes de

complexité de la structure et du fonctionnement du projet (un plus grand nombre de volets d'actions, d'acteurs impliqués, de typologie d'activités professionnelles et de modalités d'interactions, etc.).

## **4.2 L'échelle des institutions : des histoires nationales de l'urbanisme aux cultures professionnelles**

La première étape de la démarche de recherche passe par une reconstruction de l'évolution de l'urbanisme en Palestine et en Italie sous forme de deux « histoires institutionnelles », dans le sens proposé par André Sorensen (2015, 2018) et par la conséquente construction d'une grille de lecture « culturaliste » basée sur les sept catégories élaborées par Frank Othengrafen (2012) présentées dans le chapitre précédent. Il est important de rappeler que la reconstruction de ces histoires institutionnelles parallèles joue un rôle instrumental dans la structure globale de la stratégie de recherche et que le cadre institutionnaliste de Sorensen est utilisé afin de produire deux histoires nationales de la planification comparables, même si c'est de manière indirecte. L'objectif ultime est de comprendre comment certains conflits autour de l'évolution des institutions urbanistiques ont joué un rôle décisif dans la définition des traits spécifiques des cultures urbanistiques palestiniennes et italiennes. De ce fait, la fin principale de ces chapitres historiques est de construire les contours d'un cadre « culturaliste » pour interpréter les récits professionnels des urbanistes coopérants palestiniens et italiens interviewés, plutôt que de tracer une histoire complète et exhaustive de l'urbanisme dans ces deux pays. La construction de ces histoires est donc orientée, afin de pouvoir être traduite dans les sept catégories proposées par Othengrafen et expliquées de manière détaillée dans le chapitre précédent: (1) la nature de la mission centrale de l'urbanisme; (2) la nature du processus urbanistique; (3) la nature de la pratique urbanistique; (4) la nature du rapport avec le temps; (5) la nature du rapport avec l'environnement; (6) la nature des relations État-société; (7) la nature de la société elle-même.

De ce fait, dans les chapitres 5 et 6, je vais reconstruire deux portraits historiques, un pour la Palestine et un pour l'Italie, mettant en lumière les circonstances politiques, sociales et

économiques particulières qui ont façonné la formation et l'évolution des institutions technojuridiques de l'urbanisme et mettre en parallèle le développement du milieu professionnel des deux pays. Je m'y concentrerai davantage sur l'évolution de trois groupes d'institutions, déjà détaillés dans le chapitre 3 : i) les institutions qui règlent l'appropriation, la jouissance et la transformation de la propriété foncière urbaine et périurbaine, ii) les institutions qui norment la transformation et la protection du patrimoine et du paysage; iii) les institutions d'encadrement, de socialisation et de formation des milieux professionnels. De plus, dans la construction de ces histoires parallèles je vais mettre en évidence :

i) Les tendances économiques et sociales de longue durée qui constituent le contexte large où ces transformations institutionnelles s'insèrent; par exemple, le fait que l'Italie est un pays d'ancienne urbanisation et de forte concentration de la propriété foncière périurbaine et que le régime juridique des sols est influencé, en Palestine, par le fait d'avoir été jusqu'à très récemment un territoire essentiellement rural. Ces éléments permettent de comprendre des tendances de fond qui perdurent tout au long de l'histoire moderne et façonnent de manière fondamentale la pratique et la pensée urbanistique des deux pays.

ii) Les « points pivots », que Sorensen appelle aussi « points de contingence » ou « jonctions critiques », marquent une accélération, voire un revirement abrupt, dans l'évolution des cadres institutionnels de la planification, comme les changements politiques (par exemple, la période du centre-gauche réformiste en Italie dans les années 1960-70), les conflits militaires (notamment dans le cas palestinien) qui ont mené à des changements des dispositifs législatifs et réglementaires ou perturbé leur application effective. Ces jonctions critiques sont ainsi contextualisées dans une évolution parallèle du plus large contexte politique, économique et social et, dans le cas palestinien, dans les complexes vicissitudes du mandat colonial, de l'occupation militaire, de la colonisation juive et des incertitudes récentes du processus de paix.

En même temps, ces histoires vont aborder nécessairement, même si de manière tangentielle, les débats intellectuels et idéologiques qui ont nourri ces conflits, car il serait difficile, voire incorrect, de dissocier complètement toute histoire des institutions urbanistiques, des innovations intellectuelles et techniques qui se développent au sein de la profession et de la

discipline autour de ces conflits, notamment dans le cas d'une profession plus structurée, comme en Italie.

Par souci de simplicité narrative, ces histoires de l'urbanisme en Palestine et en Italie seront présentées de manière séparée et organisée de manière chronologique, structurée selon une « périodisation mixte » (Gabellini, 2007), à la fois exogène et endogène, qui permet de lier les innovations et les réflexions propres à une élaboration interne à la discipline, aux grands faits politiques, économiques et sociaux qui ont scandé son évolution, en modifiant les enjeux auxquels le milieu professionnel se confronte et le contexte politico-social où les urbanistes des deux pays opèrent. Le point de départ des deux histoires est la deuxième moitié du XIXe siècle, car c'est à ce moment que l'on assiste, dans les deux contextes, à la mise en place des premières institutions modernes pour la gestion du développement urbain, ainsi qu'à l'établissement de l'État unitaire en Italie, même si le processus d'urbanisation ne subira une véritable accélération qu'au cœur du XXe siècle dans les deux pays. Dans les deux cas, ces histoires sont précédées par une courte mise en contexte décrivant les grandes tendances historiques de longue durée qui constituent les prémisses du développement de l'urbanisme moderne, comme par exemple les différentes trajectoires d'urbanisation, d'industrialisation et de formation des états nationaux. Finalement, ces histoires sont essentiellement élaborées à partir d'une littérature existante, qui n'est pourtant ni développée ni accessible de la même manière sur les deux rives de la Méditerranée. Faute d'une littérature adéquatement ample, en particulier en ce qui concerne l'histoire plus récente, une partie des informations nécessaires à la reconstruction de l'histoire urbanistique de la Palestine ressort de deux entrevues avec des professionnels et des universitaires palestiniens qui, grâce à leur longue expérience sur le terrain, peuvent être considérés comme des « gardiens de l'histoire locale de l'urbanisme » (Souami, 2005, p. 241).

### **4.3 L'échelle des interactions : les histoires de pratique professionnelle**

La deuxième étape, ainsi que le niveau principal d'investigation empirique de cette recherche, est l'échelle situationnelle ou des interactions. C'est à cette échelle « micro », que la pratique des urbanistes palestiniens et italiens est étudiée à travers la reconstruction d'histoires de pratiques

professionnelles vécues lors de la phase de mise en œuvre technique de deux projets récents d'assistance technique en urbanisme. La matière principale d'analyse est « la parole des experts » (Baré, 2006) reconstruisant et réfléchissant sur leur propre action. Ainsi, des « récits de pratique professionnelle » ont été sollicités aux experts italiens et palestiniens ayant participé à deux projets d'assistance technique récents, à travers des entrevues semi-dirigées conduites à la manière élaborée par John Forester (2012). Au total, vingt (20) entrevues ont été effectuées, d'une durée allant de 45 minutes à 2 heures 25 minutes. Neuf répondants étaient de nationalité italienne, huit, de nationalité palestinienne, deux, d'autres nationalités européennes, mais travaillant depuis longtemps avec une firme italienne. Sept ont été interviewés dans le cadre du projet JMP, treize, à propos de leur expérience du projet RHC (voir annexe 2).

### **Solliciter des récits d'expériences professionnelles « à la Forester »**

Les récits de pratique, qui constituent la matière de base de cette recherche, ont été sollicités en s'inspirant de l'approche élaborée par John Forester<sup>16</sup>. Afin de nourrir ses recherches pragmatiques et son enseignement sur la pratique urbanistique du quotidien à travers la création de profils paradigmatiques d'action professionnelle, Forester a élaboré une méthodologie de production « d'histoires de pratique professionnelle » au moyen d'entrevues semi-structurées très interactives, qu'il appelle plutôt *structured conversations*. En termes de structure, Forester suggère d'organiser les entretiens en trois parties : i) un préambule, où l'enquêteur sollicite le répondant à reconstruire sa formation universitaire et son parcours professionnel, permettant de situer son profil de praticien; ii) le corps principal de l'entrevue, qui va porter sur un épisode de pratique particulier, sollicité à travers une série de techniques de conversation dont nous allons discuter en détail dans le paragraphe suivant; iii) une partie finale (pas nécessairement en termes chronologiques), où l'intervieweur demande au répondant de faire un bilan critique de cette expérience de pratique, de repenser aux leçons positives et négatives, aux attentes et aux regrets, etc. Dans mes entrevues, je retiens cette structure tripartite (voir le guide d'entretien type en

---

<sup>16</sup> La méthode de création de profils de praticiens utilisés par John Forester et d'autres chercheurs dans ses recherches plus récentes sur les formes très variées de la pratique professionnelle (De Leo et Forester, 2018; Forester et coauteurs, 2012) est présentée de manière détaillée dans le site « *Profiles of Practitioners. Planning Histories from the Field* » qui peut être consulté à : <https://courses2.cit.cornell.edu/fit117/>

annexe). La reconstruction des formations et des parcours de carrière permet plus particulièrement, dans le cas de cette recherche, de mieux saisir comment le profil professionnel des répondants se positionne vis-à-vis d'un milieu professionnel cosmopolite que la littérature nous montre en constante tension entre une dimension locale et un espace transnational. Cet aspect est particulièrement important dans le cas des répondants palestiniens, dont certains possèdent des formations internationales, mais aussi pour comprendre la familiarité des professionnels italiens avec la pratique urbanistique en dehors de leur contexte d'origine. Ces éléments permettent de mieux comprendre et de nuancer l'interprétation du propos de chaque expert à la lumière de son parcours personnel.

Afin de faire ressortir des récits riches et approfondis, Forester suggère d'adopter un certain nombre de stratégies. D'abord, il faut organiser les entrevues sous forme de conversation ouverte, guidée par des questions formulées à partir de l'adverbe interrogatif « comment? » (*how*), plutôt que « pourquoi » (*why*), car les premières permettent davantage de faire ressortir des propos centrés sur les choix et l'action, alors que les deuxièmes ont tendance à produire des affirmations plus apodictiques et déconnectées du cas objet du récit. Ensuite, il souligne l'utilité d'avoir recours à des stratégies verbales d'élicitation, en encourageant le répondant par des manifestations d'intérêt et en utilisant des « hameçons linguistiques<sup>17</sup> », pour pousser le professionnel interviewé à développer davantage sa réflexion sur un point qui apparaît comme important ou potentiellement révélateur. En ce qui concerne les verbatims, il suggère de faire une restitution la plus fidèle possible des paroles exactes, en reportant les hésitations majeures, les répétitions, les expressions colorées, les corrections, etc. Il est également recommandé de rajouter des clarifications lorsque nécessaire à la compréhension du texte, d'omettre les pauses non significatives ou les tics de langage qui ne contribuent pas à connoter véritablement le sens global du propos.

---

<sup>17</sup> Dans le site « *Profiles of Practicioners. Planning Histories from the Field* », on propose à titre exemple les formules suivantes: "Can you give me an example of that?", "Can you describe that in more detail?" "Tell me more about ...." "Could you say a bit more about ...?" "What's that mean for ...?" "Before you said ..., and now you've said ...' I'm confused how ...."



Finalement, j'ai intégré l'utilisation des documents de projets dans l'approche inspirée par Forester avec deux fonctions ancillaires dans la production des récits des experts. La première fonction est celle d'appui à la définition des thèmes à aborder dans les guides d'entretien, car les documents de projets (en même temps que les entrevues exploratoires conduites au moment de la sélection des cas) ont été utilisés pour anticiper les thèmes « chauds » de chacun des projets choisis et ainsi identifier les enjeux techniques sur lesquels solliciter davantage le propos des interviewés. Ces enjeux sont d'ailleurs présentés dans le chapitre 7, où les deux projets choisis en tant que cas d'étude sont présentés en détail. La deuxième fonction des documents de projets, notamment les élaborations graphiques comme les cartes d'analyse et les plans de projet, les diagrammes et les photos, est celle d'élicitation du discours. En me basant sur les techniques de « photo-élicitation », fréquemment utilisées en sociologie, en ethnographie, en marketing, etc. comme stratégie pour « miner » des informations que le seul échange verbal n'est pas capable de solliciter de manière aussi efficace (Harper, 2002). Lors des entretiens, les documents de projet collectés ont été apportés physiquement et posés sur la table à la disposition de l'expert interviewé<sup>18</sup>. Les documents ont effectivement joué le rôle d'aide-mémoire et ont été très utiles pour permettre aux répondants de revenir sur les discussions autour des certains enjeux localisés, de pointer les cartes (« je me rappelle qu'ici il y avait un grand développement en cours... »), de construire une réflexion à partir des choix techniques sous-entendus par les documents qu'ils avaient contribués à produire.

### **Lire et interpréter le propos des experts**

Une fois les entrevues effectuées, il se demande comment analyser les « histoires de pratique » collectées auprès des professionnels interviewés. En effet, l'analyse du discours peut être effectuée de manières très différentes. Forester (2012), par exemple, utilise les histoires de pratiques pour créer des profils paradigmatiques qui servent à comprendre comment les professionnels agissent, « malgré » un contexte caractérisé par des ressources limitées et des inégalités de pouvoir. À partir de ces histoires, il élabore des profils-types de praticiens cherchant

---

<sup>18</sup> Dans le cas de deux entrevues, qui ont été effectuées à distance par appel vidéo à cause de l'impossibilité de rencontrer le professionnel en personne, j'ai préalablement demandé aux interviewés de garder avec eux une copie papier ou numérique du document en discussion.

à tirer des leçons pour la pratique de chacun de ceux-ci. Dans notre recherche, l'analyse du propos des experts cherche plutôt à repérer les traces des cadres culturels qui guident l'action des experts et à voir comment ceux-ci se manifestent en fonction du contexte, des aléas de l'action et comment les différentes cultures urbanistiques, dont les experts palestiniens et italiens sont porteurs, interagissent dans le cadre de cette pratique. Pour cette raison, je me suis d'abord inspiré des approches proposées par l'analyse du discours et ensuite, de la littérature sur la planification comme pratique discursive et rhétorique abordée dans le chapitre précédent pour définir un procédurier d'analyse du propos des professionnels.

Pour Tim Rapley (2008), il existe deux grandes catégories d'analyse du discours, dépendamment des éléments pris en considération. D'un côté, le discours lui-même, en tant que récit d'une action ou d'un fait, de l'autre côté, le discours comme moyen d'accomplir les pratiques et les interactions sociales. Dans cette deuxième catégorie, plusieurs éléments dans et autour du discours peuvent être considérés comme révélateurs: la structure et l'organisation du discours, le choix lexical (la terminologie), la trajectoire d'un discours, l'exclamation et le langage non-verbal (gestes, pause, etc.). Pascal Marchand (1998) organise les méthodes d'analyse du discours en cinq catégories. i) D'abord, les analyses para-verbales, où l'analyse se concentre sur le processus de verbalisation, à savoir le fait que quelque chose est dit et la façon dont cela est dit, sans considérer ce qui est effectivement dit (p.ex. les silences, les interruptions, les inattentions, les temps et l'organisation des prises de parole, les sollicitations à parler, etc.). ii) Deuxièmement, les analyses lexicales, qui se concentrent sur le lexique dans une approche sémiologique signifiant/signifié, afin de repérer les traces du langage comme construction sociale en devenir qui varie en fonction du contexte. iii) Troisièmement, les analyses morphosyntaxiques, approche qui se concentre sur l'analyse de la structure grammaticale des phrases pour évaluer, par exemple, le niveau d'engagement des interviewés vis-à-vis du sujet traité. iv) Quatrièmement, les analyses sémantiques, où l'on cherche à dégager le sens profond du discours, signalé par le recours à certaines catégories de mots « révélatrices ». v) Finalement, les analyses pragmatiques, qui considèrent la structure linguistique comme un système de comportement, où le sens du discours dépend énormément du contexte (situation, culture) où il est prononcé. Pour la pragmatique, tout discours permet d'accomplir trois fonctions: acte locutoire (dire quelque chose

ou comment sont les choses), acte illocutoire (faire quelque chose ou dire ce qu'on pense de quelque chose) et un acte perlocutoire (induire une conduite ou altérer l'état de l'auditeur).

Pour cette recherche, j'ai essentiellement eu recours à ce dernier type d'analyse pour traiter la parole des experts. Le propos des experts a été interprété comme étant révélateur du contexte de l'action, de la culture professionnelle du locuteur et de la manière dont ces éléments interagissent. En effet, ces éléments ressortent dans les trois types de fonctions du langage mentionnés plus haut. Ils se manifestent dans la manière dont chaque répondant présente son propre travail, les enjeux du projet et le déroulement des activités (acte locutoire). Ils s'expriment lorsque l'interviewé formule ses opinions sur les choix techniques, sur le contexte local de l'action, sur la nature des enjeux urbanistiques et professionnels (acte illocutoire). Ils ressortent des paroles du locuteur qui raconte ce qu'il a dit (ce qui équivaut à agir, dans une profession essentiellement orale) pour changer le cours des événements (acte perlocutoire). Pour ce dernier type de locution, la restitution de situations d'échange par discours directe (« j'ai dit...alors il a dit...finalement nous avons convenu que... ») est particulièrement intéressante comme manière de reconstruire les interactions et, en même temps, de les mettre en perspective avec les jugements de valeurs et les réflexions ex-post qui accompagnent souvent ces reconstructions des échanges et des interactions (« tu comprends que dans ce cas...c'était une situation de tel type et nous ne pouvions pas accepter de prendre une telle décision...donc je pense qu'on a fait la bonne chose...etc. »). En complément de cette analyse pragmatique du discours, une analyse sémantique non systématique a été utilisée pour repérer un certain nombre de « mots indices » (p.ex. spéculation, occupation [militaire], consommation du sol, etc.), dont la nature particulièrement connotative permet de situer les phrases et les raisonnements des interviewés dans un plus large contexte et de les ancrer solidement aux grands faits et tendances discutés dans les deux histoires nationales de la planification. Cependant, à cause de la difficulté de performer ce travail de manière systématique dans les trois langues dans lesquelles les entrevues ont été effectuées, cette analyse n'a pas été faite méthodiquement, en ayant recours à des codages et à des analyses de type statistique (par exemple les analyses d'occurrence et cooccurrence), mais plutôt comme effort de repérage de traces et de thèmes récurrents dans le discours.

Deuxièmement, ce sont les formes du langage typiques de la narration qui ont été analysées. Le « tournant argumentatif » abordé dans le chapitre précédent envisage la planification comme un acte essentiellement discursif, qui relève de la construction d'un argumentaire face à une situation présente à changer et une vision du futur à poursuivre (Majone, 1989; Throgmorton, 1996). Le retour sur les expériences de pratique professionnelle et sur les enjeux urbanistiques abordés dans la phase de mise en œuvre peut donc être analysé comme une reconstruction réflexive de cet exercice de formulation d'un argumentaire, dans le sens d'une réflexion sur l'action à la Donald Schön (1994). Ainsi, nous pouvons analyser les histoires de pratique qui ressortent du récit des professionnels interviewés, comme un retour sur leur exercice de construction « d'une narration persuasive à propos du futur » parsemée de « *tropes* », de *topos*, de figures récurrentes de la narration symptomatiques d'une certaine vision du monde (Throgmorton, 1996). De ce fait, lors de l'analyse du texte, j'ai prêté davantage attention aux éléments constitutifs d'une « narration urbanistique » (quelle était la « menace » présente à confronter ? Quel est la « bonne » approche ? Qu'allait-il arriver de mauvais si l'on n'agissait pas ?) et de comment ceux-ci se forment. Dans l'analyse, je vais donc prendre en compte la nature des argumentations mobilisées par les interviewés, notamment celles d'ordre moral et normatif (bon/pas bon), vis-à-vis d'un choix technique, d'un phénomène urbain observé ou du comportement d'un autre acteur face à ces enjeux (« ils ne comprennent pas... ils ne sont pas habitués...ça ne les intéresse pas...etc. »); les comparaisons fréquentes des enjeux abordés dans le projet avec ce qui se passe ailleurs/chez soi (« ici c'est comme chez nous, ici c'est n'est pas comme chez eux, etc. »). Ainsi, la manière de formuler ces raisonnements, d'encadrer les problèmes urbanistiques et de juger la bonté des solutions est considérée comme révélatrice, d'un côté, de cadres cognitifs et normatifs qui constituent le bagage professionnel des experts interviewés et, de l'autre, de comment ces cadres sont adaptés, modifiés, mis en jeu dans l'action et dans l'interaction (est-ce que l'expert a accepté un compromis, même si on ne le considère pas comme la meilleure option ? est-ce que le répondant formule des limites infranchissables à l'adaptation ou des objectifs incontournables (tabous/totems) ? Comment est-ce qu'il/elle justifie ces choix contingents ? etc.).

#### 4.4 L'approche de la sociologie pragmatique comme « style d'analyse »

La « sociologie des épreuves », aussi nommée « sociologie pragmatique », offre les éléments d'une posture méthodologique capable de construire des narrations qui tissent, dans une même toile, les différents éléments qui ressortent dans la littérature, tout en intégrant la dimension historique et trans-scalaire prônée dans cette thèse. En effet, le « mode d'emploi » de la sociologie pragmatique, tel qu'efficacement synthétisé par un collectif de chercheurs français (Barthe et coauteurs, 2014), identifie un certain nombre d'éléments qui caractérisent l'approche conceptuelle de la « sociologie des épreuves » face aux faits sociaux, dont la pratique professionnelle est une partie essentielle. Cinq éléments propres à cette démarche, qui n'est pas un procédurier rigide, mais plutôt un « style d'enquête », sont particulièrement pertinents dans la définition d'une certaine manière d'appréhender un épisode de pratique professionnelle située :

1) **Le problème de l'échelle.** Comme le suggère son appellation, la « sociologie des épreuves » se base essentiellement sur une démarche inductive et sur l'analyse des pratiques et des situations relationnelles entre acteurs (c'est-à-dire les épreuves auxquelles les relations sociales donnent lieu). Pour cette raison, l'approche pragmatique est essentiellement une approche qui travaille à petite échelle. Cependant :

On pourrait dire [...] que la sociologie pragmatique s'efforce de ne jamais quitter le plan des situations et par conséquent, le niveau « micro ». À ceci près, toutefois, que le niveau « micro » n'est pas envisagé dans son opposition avec le niveau « macro », mais au contraire comme le plan où, de situation en situation, le niveau « macro » lui-même est accompli, réalisé et objectivé à travers des pratiques, des dispositifs et des institutions. » (*ivi*, p.178)

Pour cette raison, « la sociologie des épreuves ne représente [...] pas une approche étroitement centrée sur les seules situations de face-à-face », mais « elle repose sur la nécessité d'approcher les réalités macrosociologiques en tant que celles-ci s'accomplissent dans la réalité sociale. Le niveau « macro » est alors considéré comme le fruit de performances qui sont entièrement redevables d'observations empiriques » (*ivi*, p.179). Somme toute, il s'agit de comprendre le général et le structurel à travers sa manifestation dans le particulier et le situationnel.

2) **La temporalité et la généalogie.** Il s'agit de comprendre et d'interpréter les pratiques actuelles au prisme de leur généalogie, de leur évolution dans le temps en réponse aux défis contingents et aux changements sociaux et économiques qui les ont façonnés : « l'observation des pratiques est alors appelée à être mise en rapport avec la manière dont les formes de vie collectives et des mondes professionnels ont été structurés historiquement » (*ivi*, p. 4/24). Il s'agit donc d'interpréter le présent par le passé et le passé par le présent, par une démarche « généalogique » qui invite à regarder les racines historiques des situations étudiées, en reconstruisant, par exemple, l'évolution des pratiques et du milieu professionnel de l'urbanisme, tant en Palestine qu'en Italie, comme élément essentiel pour comprendre l'ensemble des valeurs qui ont structuré les pratiques actuelles.

3) **Le « dispositionnalisme ».** Par ce terme, la sociologie pragmatique entend le fait d'interpréter les normes sociales et culturelles qui règlent les milieux professionnels, non comme un ensemble rigide de règles coercitives, mais plutôt comme un ensemble de prédispositions ou tendances à agir, interpréter et voir le monde d'une certaine manière. Dépassant la notion bourdieusienne, quelque peu plus rigide, d'*habitus* (Bourdieu, 2005), l'idée du dispositionnalisme permet de voir les urbanistes coopérants locaux et internationaux comme porteurs d'un ensemble de valeurs, de prédispositions, d'univers normatifs partiellement malléables et changeants, plutôt que comme des modèles ou des idées rigidement normées, qui se manifestent de manière plus ou moins accentuée par rapport au contexte et aux situations particulières. Les facteurs historico-culturels, en particulier, ne sont pas des déterminants absolus, mais des balises d'actions, des prédispositions à agir, voir et penser d'une certaine manière et doivent ainsi être interprétés.

4) **Le discours des acteurs au centre.** Mettre le discours des acteurs au centre signifie baser l'analyse d'un processus social (tel un projet de développement) sur la parole des acteurs impliqués (les « paroles d'experts », dont parle aussi François Baré (2006)), en « prenant au sérieux les justifications et les critiques émises par les acteurs » (Barthe et coauteurs, 2014, p. 7/24). Cette démarche d'enquête, qui demande aux acteurs une réflexion critique sur leur action, permet de rendre justice à leur réflexivité, car l'objet d'une démarche de recherche pragmatique n'est pas tant d'établir si les différents acteurs « ont raison » de dire ou faire quelque chose, mais plutôt de comprendre pour « quelles raisons » ils disent et font certaines choses. C'est, d'ailleurs,

la posture des auteurs pragmatistes en urbanisme et, en général, de ceux qui épousent l'approche « argumentative » dans l'analyse de l'action professionnelle.

5) **La question des intérêts et du pouvoir.** Dans un contexte fortement caractérisé par les inégalités et la dépendance comme l'aide au développement, la question du pouvoir et des intérêts est inévitablement mobilisée comme l'explication passe-partout, une sorte de « cherchez la femme! » de la recherche. Le style d'enquête pragmatique, au contraire, refuse de « réduire l'ensemble des actions sociales à des conduites stratégiques indexées à la poursuite d'intérêts individuels ou collectifs » (ibid., p. 7/24). De manière similaire, la question du pouvoir est abordée en mettant en suspens « les connaissances dont [le chercheur] dispose concernant la répartition initiale des rôles de dominant et dominé » et en essayant plutôt de considérer le pouvoir comme quelque chose qui « n'existe pas en dehors des épreuves auxquelles il donne lieu » (ibid., p. 12/24). Ce n'est pas tant de savoir que la distribution du pouvoir entre acteurs est déséquilibrée, mais plutôt de voir comment chaque interaction manifeste des géométries de force variables et de reconnaître que tous les acteurs disposent de formes de pouvoir en termes d'action ou même d'inaction et que ce pouvoir dépend des relations entre ces acteurs qui se configurent à chaque situation.

Ces cinq points ont inspiré ma manière d'analyser le contenu des entrevues et d'évaluer la qualité de la relation entre les différents facteurs institutionnels et circonstanciels, tels qu'ils se manifestent dans le récit professionnel.

#### **4.6 Enjeux, limites et biais potentiels de cette stratégie de recherche**

En conclusion, je vais essayer de discuter brièvement les limites et les biais potentiels que la stratégie de recherche que je viens d'illustrer pose au chercheur. D'abord, travailler avec la parole des experts en tant que donnée principale pose, en soi, une série d'enjeux de fiabilité d'une donnée sollicitée à des individus, avec tout le corollaire de biais inévitablement induits par le « *interviewer biais* », soit la manière dont l'intervieweur pose ses questions et conduit, de manière plus ou moins volontaire, le répondant dans une direction ou une autre. En même temps,

la question de la « sincérité » dans la réponse, c'est-à-dire la capacité de la parole subjective à fournir des données factuelles fiables, a souvent été posée par les critiques de cette méthode de collecte de données basée sur les récits. Cependant, cela n'est pas un véritable enjeu, car ce n'est pas l'objectivité des faits ou la sincérité que l'on recherche dans ces récits, mais plutôt de voir la manière dont chaque répondant exprime son « *practical judgment* » (Forester, 1993), à savoir comment chaque professionnel interviewé exprime ses opinions sur un fait, raconte sa version de l'histoire, encadre les décisions prises dans un argument articulé, peu importe si cela est objectif ou si sa version de l'histoire rend justice aux faits, car ce qui nous intéresse est sa vision du projet et des enjeux de la pratique du professionnel (Fischer et Forester, 1993; Forester, 2012).

Un deuxième défi a sans doute été de garder une attitude de recherche la plus objective possible, tout en travaillant sur un projet au sein duquel j'ai moi-même été personnellement impliqué, soit le JMP. Les sources potentielles de biais sont importantes et parsemées dans toutes les étapes de la recherche : dans les conditionnements inévitables qui existent lorsque je me suis engagé à interviewer d'anciens collègues; dans les réticences ou, au contraire, les allusions qu'une familiarité entre répondant et intervieweur peut engendrer; dans la manière dont j'ai abordé l'analyse critique des leurs paroles avec une souplesse ou, au contraire, une sévérité majeure ou à la lumière de mon propre jugement personnel de professionnel, plutôt que de chercheur. Est-il possible d'éviter ces biais? Pas complètement, sinon par l'application la plus rigoureuse possible de la démarche de recherche illustrée. Le lecteur pourra bien juger lui-même si j'ai été capable de limiter les effets négatifs de ces biais. De plus, le choix de mobiliser une deuxième étude de cas (le projet RHC) répond aussi à la nécessité de mitiger l'effet de ces biais par un contrôle. En même temps, il est important de remarquer que les approches ethnographiques, dont la mienne s'est inspirée, ont leur fondement dans une connaissance fine du contexte qui s'obtient souvent par une immersion prolongée du chercheur, qui doit s'en imbiber pour mieux en comprendre la complexité. Ainsi, cette expérience représente en quelque sorte une immersion avant la lettre dans la réalité du projet.

Finalement, celle-ci étant une démarche de recherche essentiellement fondée sur la parole, le problème de la langue a été un enjeu majeur en travaillant avec un échantillon de répondants internationaux. La langue maternelle des interviewés est soit l'italien, soit l'arabe, dans le cas des



Palestiniens. Ma connaissance de la langue arabe n'est pas assez approfondie pour me permettre d'avoir des discussions accomplies sur des thèmes techniques d'une certaine complexité. Ainsi, les entrevues avec les Palestiniens ont été faites en anglais. La plupart des professionnels palestiniens interviewés ont une bonne maîtrise de l'anglais, qui est la *lingua franca* de la coopération internationale. Toutefois, le fait de s'exprimer dans une autre langue a constitué, pour certains d'entre eux, une limite évidente dans la possibilité de développer un discours aussi riche et articulé que les professionnels italiens, qui ont pu s'exprimer dans leur langue maternelle. Ceci est effectivement visible dans la profondeur et dans l'aise majeur dans l'expression des raisonnements complexes que j'ai pu constater dans les récits des répondants italiens. Celle-ci est certainement une faiblesse de fond de ma démarche de recherche, qui limite inévitablement la profondeur avec laquelle je peux restituer et analyser la pensée des experts palestiniens.

En conclusion, je souhaite faire un raisonnement plus général sur la possibilité même de pouvoir accéder à une « vraie » connaissance non partielle, notamment en ce qui concerne les sciences sociales, si, pour reprendre le mythe de Platon, on ne voit finalement qu'un faible reflet de la réalité au fond de la caverne, chacun depuis sa perspective unique. Je vais donc offrir au lecteur une restitution qui soit la plus exhaustive et ouverte possible de ma vision partielle depuis mon coin de la caverne, pour qu'il puisse juger ce que cela nous raconte du monde derrière nos épaules.

## Chapitre 5 – Une histoire de l’urbanisme en Palestine

La région levantine qui a été historiquement identifiée par le toponyme « Palestine »<sup>19</sup> (figure 4), a une histoire urbaine longue et complexe. La ville de Jéricho, une oasis dans la vallée du rift du Jourdain, considérée comme le site de l’un des plus vieux établissements humains stables, date de l’aube de la révolution néolithique, autour du huitième millénaire avant Jésus-Christ. Depuis, la terre qui va de la vallée du Jourdain, à l’est, aux rives de la Méditerranée, à l’ouest, a été à la fois berceau et territoire de conquête de nombreuses civilisations. Les Cananéens, les royaumes juifs, la domination romaine, les Byzantins, le califat Omeyyade, les dynasties arabes et arabo-égyptiennes de Seldjoukides et de Mamelouk, les royaumes latins des croisés, les Turc-ottomans ont, tour à tour, laissé leur empreinte dans les villes et le territoire de la région. Reconstruire ici la totalité de l’histoire urbaine de cette région serait donc une tâche monumentale qui dépasse largement l’objectif de ce travail. Tel qu’annoncé dans le chapitre 4, je vais limiter la reconstruction de l’évolution historique de l’urbanisme en Palestine à partir de l’époque ottomane tardive, notamment la deuxième moitié du XIXe siècle, lorsque les premières institutions modernes de gestion et de planification de la ville apparaissent, pour ensuite traverser les différentes évolutions de l’urbanisme en Palestine à travers les changements de régimes qui caractérisent son histoire moderne. En effet, l’évolution des institutions modernes de la planification urbaine est strictement liée aux événements politico-militaires qui ont marqué la région au siècle dernier: l’immigration juive au crépuscule de la domination Ottomane, le Mandat britannique (1920–48), la guerre de 1948, qui débouche sur la naissance de l’état d’Israël et le déplacement forcé de milliers de réfugiés palestiniens connu sous le noms de *Nakba* (« catastrophe », en arabe), la Guerre des Six Jours de 1967 et l’occupation subséquente de la bande de Gaza et de la Cisjordanie et, finalement, les accords de Camp David et de Oslo de 1993-1994, avec la naissance de l’Autorité Nationale Palestinienne et l’essor de la coopération internationale. C’est à l’ombre de cette longue séquence d’évènements-pivots et sous l’influence

---

<sup>19</sup> فلسطين (Filastin) en arabe.

constante d'acteurs externes, que se développe péniblement une pratique locale de l'urbanisme, forcée de se confronter à des conflits urbanistiques qui sont inévitablement mêlés à une question territoriale et à un effort de construction nationale.

Dans les sections qui suivent, je vais reconstruire l'évolution historique de la pratique de l'urbanisme en Palestine, à partir des premières réformes en termes de gouvernance urbaine au crépuscule de la domination ottomane et à la parution des premières influences externes **(5.1)**. Ensuite, je vais illustrer l'introduction de la planification moderne sous le Mandat Britannique (1920–1948) et les conflits communautaires autour du processus de titrisation foncière intimement lié à la question posée par le mouvement sioniste et l'établissement des immigrants juifs **(5.2)**. Subséquemment, je vais reconstruire les bouleversements économiques et démographiques qui suivent la guerre civile et la déroute arabe de 1948 (la *Nakbah*) et la stagnation économique et urbaine en Cisjordanie et à Gaza lors de l'occupation jordanienne et égyptienne **(5.3)**. Plus loin, je vais me concentrer sur l'occupation israélienne après la Guerre des Six Jours (1967), l'annexion unilatérale de Jérusalem et le début d'un « urbanisme militaire » qui appuie le processus de colonisation et de fragmentation territoriale qui perdure encore aujourd'hui **(5.4)**. Ensuite, je vais montrer la reprise difficile et incertaine d'une pratique locale de l'urbanisme suite aux accords d'Oslo (1993), qui donnent naissance à des formes d'autogouvernance, notamment avec la création de l'Autorité Nationale Palestinienne et grâce à l'apport important d'expertise externe par la communauté internationale. Dans la même section, je vais esquisser un portrait de la situation contemporaine, notamment après la fin de la deuxième intifada en 2008, avec la reprise en force des activités de planification urbaine et de l'aide internationale et le développement du secteur privé, conséquence du boom immobilier des années 2010, propulsé par les investissements internationaux **(5.5)**. Finalement, je vais faire ressortir les éléments caractéristiques d'une culture urbanistique marquée par des influences externes, forgée par la compétition territoriale face au mouvement de colonisation sioniste et à l'occupation militaire et engagée dans le grand chantier de la construction nationale **(5.6)**.



Figure 4. – Carte de la région historiquement dénommée « Palestine ». Image réalisée par l'auteur.

## 5.1 La période ottomane tardive (moitié XIX siècle – 1917)

À partir du milieu du XVI<sup>e</sup> siècle, la Palestine entre dans la sphère d'influence de l'Empire Ottoman. Malgré un contrôle formel du Sultan, la région du Levant est effectivement gouvernée par une classe aristocratique locale fortement indépendante et faiblement affectée, dans la gestion des affaires urbaines, par les décisions du gouvernement central. Les établissements urbains principaux se trouvent dans la région côtière, comme les villes de Jaffa, Haïfa, Gaza et Saint-Jean d'Acre, et constituent le terminus maritime des routes commerciales traditionnelles entre le bassin de la Méditerranée, la Mer Rouge et la péninsule arabe. Dans les hautes terres et la Vallée du Jourdain, une série de villes mineures et de villages structure un territoire faiblement peuplé et principalement rural, voire aride, dans le sud et l'est. Seule exception, la ville de Jérusalem, ville Sainte des trois religions monothéistes et lieu de coexistence, parfois turbulente, de plusieurs communautés (Pappe, 2004). La première trace de formes modernes de gestion territoriale date des années 1850-60, lorsque, dans le cadre d'une série de réformes connues sous le nom de *Tanzimat*, les autorités ottomanes établissent une nouvelle réglementation de la tenure foncière urbaine et rurale et l'institution d'une première forme d'enregistrement cadastral (AACIJP, 1946). Lors des décennies suivantes, on assiste aussi à l'établissement de pouvoirs municipaux (1877) chargés du développement urbain dans les villes principales, ainsi qu'à une timide modernisation des infrastructures, avec le lent développement des réseaux ferrés et viaires et des ports de Jaffa et de Haïfa (Bulle, 2004; Fruchtman, 1986).

Au crépuscule du pouvoir ottoman, les acteurs externes commencent à gagner en importance dans la définition des transformations urbaines : à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, une série d'initiatives promues par les gouvernements européens et la diaspora juive mènent à la naissance de nouvelles zones urbaines « modernes » en dehors du périmètre de la ville fortifiée de Jérusalem, à côté des quartiers arabes (Davis, 2002). Les noms de ces quartiers évoquent encore aujourd'hui leur origine d'enclaves européennes en terre sainte : German Colony, French Hill, American Colony, Russian Hill, pour n'en citer que quelques-uns. À la même époque, les autorités turques s'engagent dans des formes très rudimentaires de planification à l'aide d'ingénieurs allemands, quoique limitées à un contrôle minimale du développement des lotissements et du réseau viaire principal dans un nombre limité de villes (Fruchtman, 1986). Cependant, ces initiatives ne

représentent pas encore un effort global de planification à l'échelle de la ville et du territoire, mais des initiatives éparses et non cordonnées, motivées par des raisons contingentes et alimentées par des groupes missionnaires possédant l'appui des puissances européennes et l'aval des faibles autorités locales (Bulle, 2004).

### **La question foncière et le début de la colonisation juive**

Le régime foncier de l'époque ottomane se fonde sur un mélange de droit islamique et de coutumes féodales, avec une prévalence des formes de droits d'usage et une place marginale de la propriété dite allodiale, soit exclusive (AACIJPP, 1946). La propriété privée « en franc-alleu » (*mulk*), c'est-à-dire non soumise à des droits seigneuriaux, est effectivement limitée à quelques secteurs urbains en Palestine. Dans la plupart des zones rurales, prévaut le *miri*, forme de tenure domaniale où la propriété ultime du sol appartient à l'État, personnifié dans la figure du Sultan, et les exploitants ne détiennent que des droits d'usage conditionnels. Dans la plupart des cas, les cultivateurs directs détiennent des droits d'usufruit familiaux partiellement transférables. Le maintien du droit d'usufruit au sein du groupe familial est conditionnel à la « mise à profit » du fond agricole et au versement d'un quota du produit au Sultan ou, dans la plupart des cas, à l'un de ses feudataires locaux. Ainsi, un terrain non cultivé depuis un certain nombre d'années est retourné dans la disponibilité directe de l'État. Il existe aussi des formes de tenure communautaire ou communale (*matruka*), comme les terrains de pâturage et, finalement, une forme très répandue de mainmorte religieuse inaliénable (*waqf*), dont les revenus sont destinés au fonctionnement des bâtiments religieux (mosquées et couvents), au maintien du clergé et au soutien des activités charitables ou à tout autre usage social (AACIJPP, 1946). Finalement, une grande quantité de terres, notamment dans les régions désertiques de la Judée méridionale et du Néguev, sont classées dans la catégorie des « terres vacantes » ou improductives (*khali ou mewat*), essentiellement utilisées pour des activités de pâturage par les populations nomades des Bédouins. La gestion de ce système complexe de droits acquis est essentiellement confiée aux tribunaux islamiques et aux institutions locales et ne se fonde que très rarement sur des formes écrites de titrisation. Un enregistrement systématique des droits de propriété et d'usage ne commence formellement qu'en 1858, alors que les autorités ottomanes entreprennent, dans le cadre des réformes modernisatrices dites *Tanzimat*, une première forme d'enregistrement

cadastral obligatoire et universel des propriétés, à travers la création de registres fonciers de type descriptif, uniquement basés sur des titres de propriétés écrits, mais sans support cartographique associé. Ce dernier ne sera introduit dans la législation qu'en 1912, peu avant la fin de la domination ottomane, et il ne sera jamais appliqué à cause de l'éclatement de la première guerre mondiale et du passage de la Palestine sous le contrôle de l'Empire Britannique (Gavish et Kark, 1993).

Dans ce contexte de tenure foncière, les colons juifs et chrétiens commencent à s'établir en Palestine à partir de la deuxième moitié du XIXe siècle. Parmi ces derniers, le groupe le plus actif dans l'établissement de colonies est celui des « Templiers », un mouvement piétiste et messianique composé de ressortissants allemands et américains qui, à partir des années 1870, fonda un certain nombre des colonies agricoles et urbaines à Jérusalem, Haïfa et près de Jaffa (dans le lieu où se développera plus tard la ville de Tel-Aviv). Motivés par une mission civilisatrice, leur objectif était de moderniser et de développer la Terre Sainte, pour la préparer à accueillir le retour sur terre, jugé imminent, de Jésus (Gavish et Kark, 1993). Ce sera cependant l'immigration juive, qui changera profondément le visage de la Palestine et qui aura des implications importantes sur la question foncière qui se répercutent jusqu'à présent. Commencée en petit nombre au début des années 1880, notamment à la suite de l'arrivée de ressortissants juifs en provenance de l'Europe de l'est et de la Russie s'échappant des *pogroms*, l'immigration juive s'intensifie à partir de la fin des années 1890, dans le sillon de la création d'un mouvement national juif consacré par l'établissement à Bâle, en 1897, de l'Organisation sioniste mondiale, dont le juif hongrois Théodore Herzl est considéré comme le père fondateur (Farsoun, 2018). Pour contourner les restrictions à l'accès à la propriété foncière imposées par les Ottomans aux Juifs originaires de l'Europe de l'Est et aux organisations internationales juives<sup>20</sup>, les colons installés dans les premiers *Moshavot*<sup>21</sup> mirent en place un système parallèle d'enregistrement de droits de propriété, les *Jewish Land Books*, en conduisant des relevés fonciers et en gérant des cadastres informels, mais techniquement assez avancés par rapport aux pratiques courantes dans l'Empire

---

<sup>20</sup> Selon les lois ottomanes, celles-ci ne jouissaient pas de personnalité juridique et ne pouvaient donc pas détenir directement des droits de propriété.

<sup>21</sup> Nom donné aux premières communautés agricoles fondées par les Juifs en Palestine, précurseurs des plus connus *Kibbutzim*.

ottoman. La propriété officielle demeurait toutefois entre les mains de citoyens juifs de pays occidentaux ayant obtenu le droit de détenir des titres de propriété, agissant ainsi comme « hommes-de-paille » d'organisations comme le Mouvement Sioniste International et, plus tard, le *Jewish National Fund*, jusqu'à l'arrivée des Britanniques, en 1917 (Gavish et Kark, 1993).

## 5.2 Le Mandat Britannique (1920 – 1948)

En 1915, l'Empire Ottoman entre en guerre aux côtés des Empires Centraux. En 1917, les troupes britanniques vainquirent l'armée ottomane près de Beer-Shev'a et occupèrent la Palestine. En 1920, après trois ans de gestion militaire, la Société des Nations nouvellement créée confie à la Grande Bretagne le Mandat sur la Palestine<sup>22</sup>. Cette période correspond au premier développement des outils de planification modernes en Palestine et pose les fondations, matérielles, juridiques et techniques, du futur développement de l'urbanisme dans la région. Selon Joseph Fruchtman (1986), les politiques urbaines menées sous le mandat britannique s'organisent en trois phases majeures, scandées par la mise en œuvre d'outils de planification de plus en plus sophistiqués et inspirés par les expériences de *Town and Country Planning*, qui se développent au même moment, en Grande Bretagne et dans les autres territoires de son vaste empire. Dans une première phase, pendant le gouvernement militaire du général Allenby (1917-1920), les politiques urbaines sont très limitées et essentiellement orientées vers des mesures d'ordre esthétique visant la préservation des caractères historiques de la ville ancienne de Jérusalem et des alentours immédiats, ainsi que la protection des sites archéologiques. Ce dernier aspect, en particulier, est la conséquence directe d'un intérêt pour les activités de recherche en Terre Sainte de la part des institutions scientifiques britanniques, qui anticipent l'époque mandataire. L'exemple le plus connu et emblématique est sans doute le *Palestine Exploration Fund*, institution fondée en 1865 et ayant conduit de nombreuses missions archéologiques et cartographiques.

---

<sup>22</sup> Après la première guerre mondiale et suite aux accords dits de Sykes-Picot, l'ancien Levant ottoman est divisé entre la France, qui établira son contrôle sur le Liban et la Syrie, et la Grande Bretagne, à qui seront confiés la Palestine, la Transjordanie (la Jordanie moderne) et l'Irak (Farsoun, 2018).



La deuxième période débute avec l'établissement d'une administration civile en juin 1920 et mène à une intervention plus généralisée du gouvernement dans le développement urbain. La *Town Planning Ordinance*, promue en 1921 et amendée à plusieurs reprises pendant les années 1920, est largement inspirée par la législation Britannique de 1909 et 1919, quoique dépourvue des éléments de garantie de participation démocratique et prônant plutôt une approche très centralisée dans les mains des autorités mandataires. Même si cette loi établissait théoriquement en Palestine l'ensemble des outils d'une planification urbaine « moderne » (p.ex. des formes de zonage, le code du bâti, l'expropriation pour utilité publique, des mécanismes de gouvernance centrale et locale, des formes de taxation de la plus-value foncière, etc.), dans les faits, son application fut limitée à une poignée de villes désignées et elle fut, dans un premier temps, très déficiente. Malgré l'intervention de nombreux professionnels anglais dans la rédaction de plans au cours des années 1920, la plupart de l'activité de planification se concentre dans la prédisposition de plans d'ensemble (*outline schemes*) ou de plus modestes plans de lotissement rudimentaires, notamment pour l'expansion des villes principales et en particulier de leurs quartiers juifs (Fruchtman, 1986; Hyman, 1994). Ce que Fruchtman (1986) appelle « la troisième période », commence avec la nouvelle *Town Planning Ordinance* de 1936, qui reprend et étend l'apparat juridique et le champ d'action des lois antérieures. Malgré une restructuration et un renforcement de l'administration centrale et locale et une plus grande productivité en termes de plans rédigés et approuvés, l'effet immédiat de ce décret sur les transformations urbaines est limité, à cause d'une détérioration progressive du cadre économique et politique et des tensions montantes entre les communautés juive et arabe.

Pendant toute cette période, des urbanistes anglais sont appelés à dessiner de nouveaux plans d'urbanisme pour les villes de la Palestine, notamment pour la capitale Jérusalem, qui verra la proposition de plusieurs plans d'aménagement tout au long du gouvernement mandataire. William Hannah Mclean, Patrick Geddes, Charles Robert Ashbee, Clifford Holliday et Patrick Abercrombie sont parmi les urbanistes les plus connus ayant travaillé dans la rédaction de plans d'urbanisme pour un grand nombre de villes existantes et nouvelles (Hyman, 1994). Néanmoins leur action, largement inspirée par le mouvement *Garden city* et les notions de *town planning* qui s'imposent à ce moment dans tout l'Empire Britannique, touche quasi exclusivement les villes et

les quartiers des zones juives (Bigon et Katz, 2016; Bulle, 2004; Hyman, 1994). Dans les villes côtières, les modèles de cité-jardin largement adoptés dans ce plan et le recours à une architecture moderniste vaguement inspirée par le mouvement allemand *bauhaus*, sous-tendent une volonté modernisatrice et civilisatrice partagée, tant par les autorités anglaises, que par les Juifs immigrant d'Europe en quête d'une « maison nationale » (Rotbard et Gat, 2015). Les cas de Jérusalem, Tel-Aviv/Jaffa et Haïfa, villes mixtes, sont assez représentatifs.

### **La création du premier cadastre : une titrisation foncière controversée et aux conséquences lourdes**

Les manœuvres autour de la création d'un système cadastral moderne s'amorcent déjà en 1918, grâce au lobbying du Comité Sioniste, sorte de gouvernement-ombre de la communauté juive, auprès de l'administration militaire du général Allenby. L'objectif était de sécuriser la tenure légale des terres déjà en possession de différentes organisations et propriétaires juifs et, surtout, d'identifier avec précision les terres domaniales libres (*miri*) et les terres vacantes (*khali*) à acquérir pour l'établissement de *moshavot* pour les nouveaux immigrants, tout cela dans l'objectif ultime d'arriver à la création d'un État Juif en Terre Sainte I (Gavish et Kark, 1993). La prémisse de ces efforts est l'intense activité du mouvement sioniste auprès des autorités anglaises, qui conduira à la « déclaration de Balfour » de 1917, dans laquelle le gouvernement britannique s'engage à œuvrer pour l'établissement d'un « Foyer National pour les Juifs » en Palestine, tout en sauvegardant les « droits civiques et religieux des collectivités non juives existantes »<sup>23</sup> (Farsoun, 2018).

À partir des années 1920, avec la création du *Survey Department* et du *Land Registry Department*, les autorités mandataires entreprennent finalement la création d'un système d'enregistrement foncier moderne. La gestation du nouveau système cadastral est initialement assez lente à cause de difficultés techniques, mais surtout parce qu'elle se heurte aux pressions alternées des communautés arabes et des organisation juives. La question foncière est en effet au cœur des tensions intercommunautaires, l'enregistrement des terres domaniales et leur

---

<sup>23</sup> L'expression « *National Home for the Jewish People* », utilisée par Arthur James Balfour, est intentionnellement vague et représente bien la position ambiguë que le gouvernement mandataire britannique tiendra vis-à-vis des deux communautés jusqu'à la fin du Mandat, en 1948.

émission sur le marché étant une composante centrale du projet « colonisateur » du sionisme. L'un des épisodes les plus significatifs de cette tension est la question du relevé de la vallée du Beisan, en Galilée, au cours des années 1920. Les organisations sionistes exercèrent une forte pression pour entreprendre prioritairement l'arpentage de ce territoire agricole irrigable faisant jadis partis des terres domaniales du Sultan, dans le but de pousser le gouvernement mandataire à vendre ces terres assez fertiles au *Jewish National Fund*. L'opposition des communautés arabes locales fut si forte que les arpenteurs nécessitèrent d'une escorte armée pour terminer le travail (Gavish, 2005). Les efforts partiels et infructueux des années 1920 mènent les autorités mandataires à promulguer en 1928 la *Land Settlement Ordinance*, prévoyant la mise en place d'un système cadastral de type *Torrens*<sup>24</sup> et, en parallèle, des mécanismes de régularisation et de titrisation foncière confiant la tâche à un service préposé au travail d'arpentage et d'enregistrement des propriétés (Gavish et Kark, 1993). La mise en place de ce système prévoyait de recommencer « à zéro » la préparation d'une base cartographique et la mise en place d'un système complexe de résolution de conflits fonciers (d'où le terme « *land settlement* »), étant donné le manque de titrisations écrites et l'incertitude concernant les droits coutumiers. La tâche de construire ce système à partir de zéro se révéla très consommatrice, en termes de temps et de ressources. Dans un premier temps, les autorités mandataires concentrèrent leur effort dans les aires urbaines, dans les plaines côtières et les vallées agricoles du Nord entre Haïfa et le lac de Tibériade, car plus faciles à cartographier et plus densément peuplées. Les régions montagneuses de la Cisjordanie, éparsément habitées par des populations majoritairement arabes, demeurèrent largement intouchées par les opérations d'arpentage et de titrisation. En même temps, les *Jewish Land Books*, les cadastres informels produits par les communautés juives à l'époque ottomane, permirent à celles-ci de faciliter énormément les procédures de régularisation. De plus, ces dernières se montrent beaucoup plus efficaces pour pousser les autorités mandataires à donner priorité à l'arpentage des territoires occupés par les établissements juifs et les terres publiques « colonisables », notamment après l'éclatement des

---

<sup>24</sup> Le « *Torrens System* » est un système d'enregistrement foncier mis en place pour la première fois par sir Robert Richard Torrens dans les 1850 en Australie du Sud et successivement diffusé un peu partout dans l'Empire Britannique. Il se base sur une cartographie parcellaire numérotée associée à un registre de titres de propriété. Il constitue à la fois un outil cadastral à des fins fiscales et le registre officiel des droits de propriété.

révoltes arabes de 1936, qui arrêta, de fait, le travail des arpenteurs dans les territoires arabes. En 1948, avant le départ des Britanniques, seulement un cinquième du territoire du mandat, correspondant grosso-modo à la partie septentrionale de l'État d'Israël moderne, avait été cartographié et régularisé (figure 5) (Gavish et Kark, 1993). Le manque d'une base légale claire en appui aux droits de propriété et d'usage dans la plupart des hautes-terres de la Cisjordanie jouera un rôle important dans les stratégies israéliennes de colonisation et dans les conflits territoriaux entre colons juifs et populations arabes après la Guerre des Six Jours (1967) et l'occupation de la Cisjordanie.

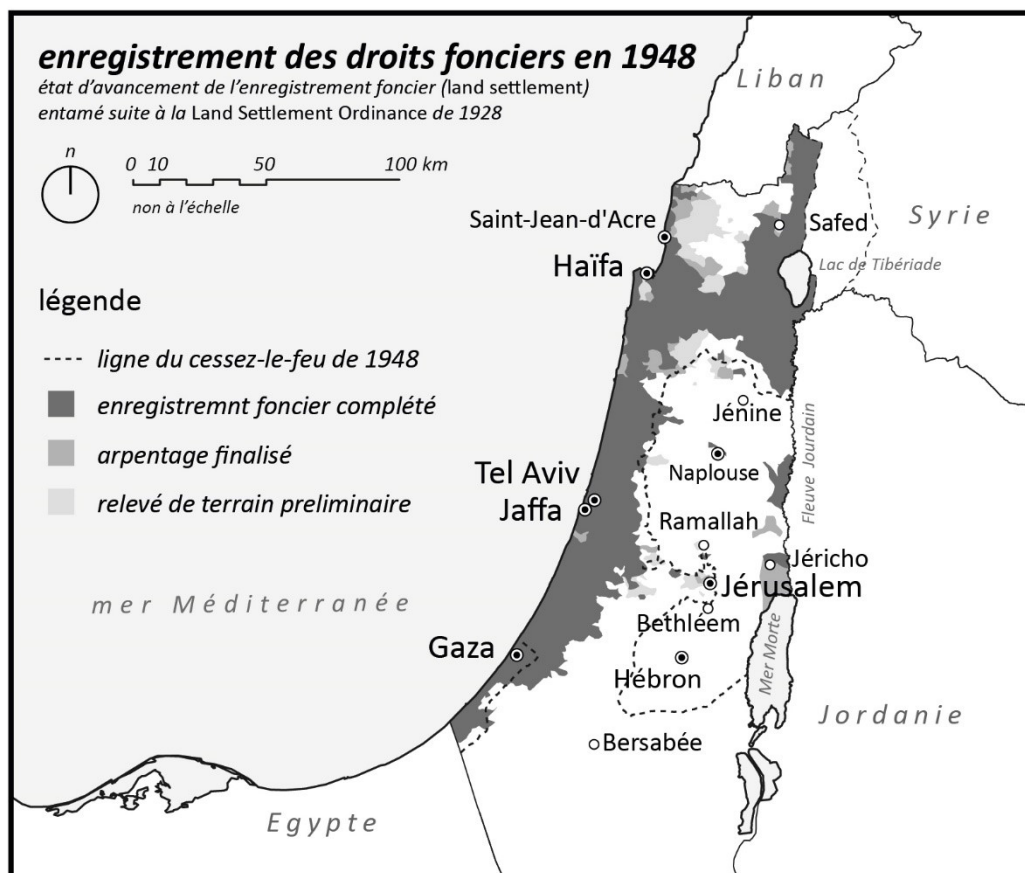


Figure 5. – État d'avancement de l'enregistrement des droits fonciers à la veille du conflit de 1948  
Images réalisée par l'auteur sur la base de Gavish et Kark (1993, p. 78).

Somme toute, les politiques urbaines du gouvernement mandataire relèvent d'une phase tardive, voire crépusculaire, de l'impérialisme européen, où la mission civilisatrice et modernisatrice, le « fardeau de l'homme blanc » dont parle Rudyard Kipling, constitue l'appui idéologique à la base de l'action du fonctionnariat britannique en matière de gouvernance urbaine (Bulle, 2004; Fruchtman, 1986). À cette époque, l'administration urbaine mandataire est en effet un monde clos, réservé aux ressortissants anglais et à la nouvelle classe professionnelle juive en provenance d'Europe. Dans cette bureaucratie technique, les professionnels arabes recouvrent rarement des postes de responsabilité et se voient plutôt confinés au rôle de techniciens exécutants, notamment dans les services d'arpentage (Bulle, 2004). Cela contribua à alimenter un sens de la marginalisation dans les élites arabes et de récrimination envers les Anglais, accusés de favoriser la communauté juive. Néanmoins, on assiste, à partir des années 1930 et principalement dans les centres urbains majeurs, au développement d'un corps professionnel d'ingénieurs et d'architectes arabes opérant dans le secteur privé, même si leur proportion est moins importante que dans la population juive (Bulle, 2004). La période mandataire a eu un impact très fort sur la définition de la pratique urbanistique en Palestine et en Israël. Les cadres juridiques et les outils de planification établis sous le gouvernement mandataire, dont la *Town Planning Ordinance* de 1936, telle qu'amendée en 1945, sont, encore aujourd'hui, quasiment inchangés, incluant la base non seulement juridique, mais aussi technique, de la planification urbaine dans les territoires occupés (Bulle, 2004). Par exemple, l'usage très répandu de la pierre de calcaire, comme matériau de construction et de finition extérieure, devient obligatoire à partir de 1918<sup>25</sup>, date de règlements conçus à cette époque (figure 6). Dans le même sens, les classifications de zonage normalement utilisées dans la planification en Palestine<sup>26</sup> (figure 7) et les codes du bâtiment sont directement issus des lois de 1929 et 1936, de même que la hiérarchie décisionnelle, structurée sur trois échelons, et les procédures d'élaboration et d'approbation des plans.

---

<sup>25</sup> Les ordonnances promulguées par le général Allenby pendant le gouvernement militaire imposent, entre autres, que: "*The use of either stucco or corrugated iron within the walls of the Old City was prohibited*" (Fruchtman, 1986) p.46.

<sup>26</sup> Les zones d'expansion urbaine sont encore aujourd'hui subdivisées en catégories comme « *residential A, B, C* », auxquelles sont associées une série de règles sur la largeur minimale des rues internes aux lotissements, la taille minimale des lots, les distances des limites, etc.

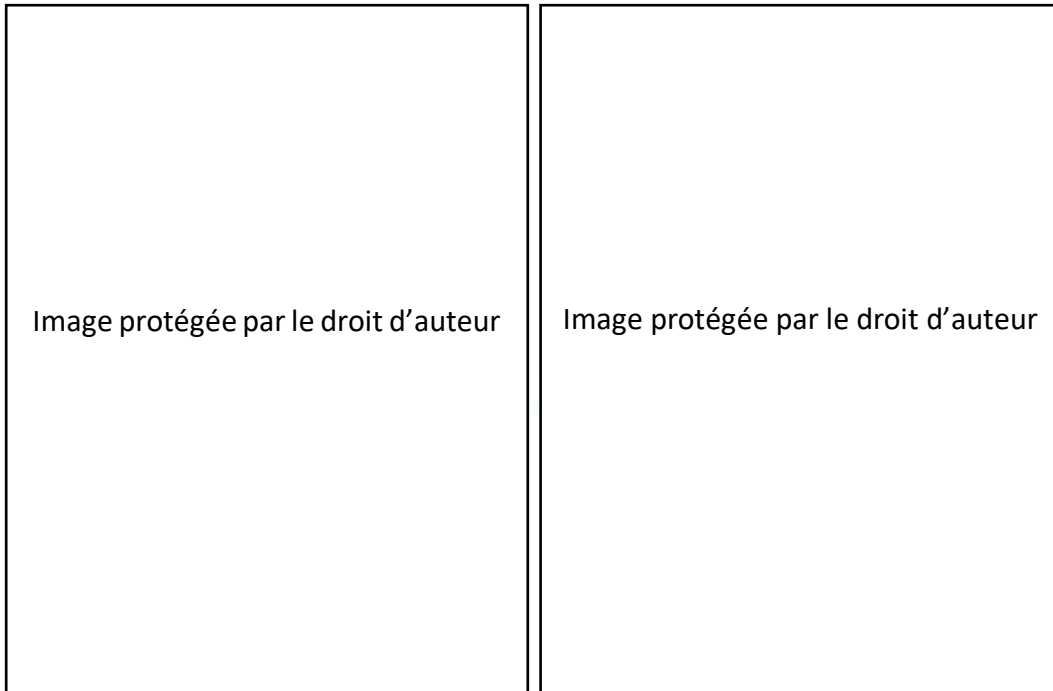


Figure 6. – (Gauche). Le décret de protection de la vieille ville de Jérusalem et ses environs. Émis en 1918 par les autorités britanniques. Image tirée de Hyman (1994, p. 57).

Figure 7. – (Droite). Le « Jerusalem Town Planning Scheme » de Clifford Holliday (1930). Le code-couleur du zonage et la classification des zones d'expansion (p.ex. « *residential A, B, C* ») dans la légende sont en grande partie les mêmes utilisés encore aujourd'hui. Image tirée de Hyman (1994, p. 445).

### 5.3 Entre les guerres de 1948 et de 1967

Les tensions intercommunautaires caractérisèrent les années 1930, avec une violence croissante entre les communautés juives et arabes et les actes de terrorisme des mouvements indépendantistes sionistes et arabes contre les institutions mandataires. Malgré une tentative de partition pacifique entamée par les nouvellement nées Nations Unies en 1947, connue sous le nom de *Partition Plan*, la guerre civile, qui monte à partir de 1947, éclate en conflit ouvert en mai 1948, alors que les Anglais quittent définitivement la Palestine et que les pays arabes voisins accourent en soutien aux populations arabes. Neuf mois de guerre intermittente mènent à l'armistice de 1949 et à la naissance de l'état d'Israël à l'intérieur de ladite « ligne verte »,

démarcation entre les deux camps, tracée au moment du cessez-le-feu. Les zones de la Bande de Gaza et de la Cisjordanie restent respectivement sous le contrôle de l'Égypte et de la Jordanie. La ville de Jérusalem restera coupée en deux, avec la partie occidentale sous le contrôle d'Israël et la partie orientale, qui inclut la vieille ville et la majorité des quartiers arabes, sous le contrôle de la Jordanie. La guerre et la partition déclenchent un mouvement massif des populations des villes côtières, des villages et de Jérusalem, vers les hautes-terres de la Cisjordanie, la vallée du Jourdain et la bande de Gaza. Ce déplacement forcé de quelques 726.000 Palestiniens, soit environ la moitié de la population arabe résidente de l'époque (Fischbach, 2003), événement évoqué sous le nom de *Nakbah*, le « désastre », a eu des conséquences durables sur le développement urbain des villes palestiniennes, en redéfinissant la carte urbaine et démographique de la région avec la naissance de camps de réfugié, non seulement dans les territoires palestiniens sous contrôle arabe, mais aussi dans les pays voisins, comme la Jordanie, la Syrie et l'Égypte. Balatah, à Naplouse, Qalandia et Al-Am'ari, près de Ramallah, Ein es-Sultan et Aqabat Jabr, à Jéricho, Khan Yunis et Nuseirat, dans la Bande de Gaza, sont parmi les vingt-six camps de réfugiés établis par la Croix Rouge Internationale et l'ONU pour accueillir ce flux important de déplacés<sup>27</sup>. La pérennisation de ces établissements, censée être temporaire, définit dans le temps des espaces en bordure des villes qui échappent au contrôle des municipalités et qui se transforment et se densifient par l'action informelle (ou plutôt para-formelle) de ses habitants, malgré les tentatives de contrôle de l'Office de secours et de travaux des Nations unies pour les réfugiés de Palestine au Proche-Orient (UNRWA) (Bulle, 2004). Une retombée durable de ce déplacement des populations arabes est un passage massif et forcé des terres et une perte irréversible du principal actif pour une population arabe essentiellement constituée de petits cultivateurs. Saisies par le nouvel État d'Israël au cours du conflit, ces propriétés furent d'abord confiées au *Custodian of Absentee Properties* et ensuite progressivement transférées au *Jewish National Fund*, au *Development Authority* et, finalement, aux nouveaux immigrants juifs, pour la fondation des nouvelles communautés. On assiste ici au premier acte d'une longue histoire de « dépossession »

---

<sup>27</sup> Il y a huit camps officiels à Gaza et dix-huit en Cisjordanie, administrés par le UNRWA (*United Nations Relief and Work Agency for Palestine refugees in the near east*), une agence de l'ONU spécialement créée en 1949 pour s'occuper des réfugiés palestiniens au Proche Orient) et qui, encore aujourd'hui, s'occupent de la gestion des camps et des besoins de base (éducation, santé, etc.) des réfugiés et de leurs descendants (UNRWA, 2018).

territoriale des populations arabes, dont le développement est intimement connecté aux politiques d'occupation et de colonisation après 1967 en Cisjordanie et dans la bande de Gaza et, aussi, à la question du « droit au retour », l'un des nœuds gordiens du conflit israélo-palestinien (Fischbach, 2003).

En ce qui concerne la ville « ordinaire », la période entre les deux guerres est caractérisée par un manque substantiel d'intérêt à la question urbaine de la part des autorités jordaniennes et égyptiennes, qui se limitent au développement d'infrastructures de base et laissent aux municipalités la gestion des services urbains et la planification minimale des rares expansions urbaines. Par ailleurs, la Cisjordanie est encore un territoire majoritairement rural et ses villes principales ne comptent pas plus que quelques dizaines de milliers d'habitants. Le cadre juridique de la transformation urbaine reste essentiellement celui établi par le Mandat Britannique avec la *Town Planning Ordinance* de 1936 et 1945, qui est quasi-intégralement reprise en 1966 par la loi jordanienne (Bulle, 2004).

Même si cette époque semble caractérisée par un certain immobilisme, c'est sous le gouvernement jordanien que le premier noyau du milieu professionnel local commence à se développer. Il ne s'agit pas d'urbanistes au sens propre, mais d'un petit ensemble de professionnels, principalement ingénieurs et architectes de formations, ayant travaillé à la Municipalité de Jérusalem sous le chef de division anglais Kendal dans la dernière période du Mandat Britannique, et qui ont ensuite intégré les services municipaux de la Cisjordanie sous contrôle jordanien (Bulle, 2004). Formés en partie à l'étranger, ils s'occupent de la gestion et de l'expansion des infrastructures urbaines et des réseaux de base, de la construction de bâtiments publics et liés au *waqf*, de la rédaction de plans de lotissement aux dimensions modestes (entrevue du 16 juin 2017). Professionnellement, ils sont encadrés par l'Association des ingénieurs jordaniens, créée en 1958, ou par les associations égyptiennes, dans la bande de Gaza. Somme toute, l'activité de ces professionnels est encore très modeste et les activités de planification urbaine se limitent au projet et à la gestion des infrastructures et des services urbains et à l'élaboration de plans rudimentaires d'expansion urbaine, dont les outils et les techniques de représentation demeurent présumément inchangés à nos jours (figure 8).





Figure 8. – Plan d’affectation du sol de la ville de Jéricho rédigé par les autorités jordaniennes, 1957. Même s’il a été rédigé par les autorités jordanienne, ce plan utilise les techniques urbanistiques héritées du Mandat Britannique. Cela est visible tant dans la classification de zonage (*residential A, B, C, etc.*) que dans les dispositifs infographiques mêmes (par exemple, la notation dans des cercles des dimensions des routes projetées). Archives personnelles de l’auteur.

## 5.4 L'occupation israélienne, de 1967 jusqu'aux années 1990 : un « urbanisme militaire »

En juin 1967, la guerre éclate et tourne vite en déroute pour les pays arabes. En seulement six jours, l'armée israélienne occupe l'intégralité de la Bande de Gaza et de la Cisjordanie, ainsi que les hauteurs du Golan, au nord, et la péninsule du Sinaï, au sud. C'est le début de l'occupation militaire et de la colonisation civile qui perdurent encore aujourd'hui. Le lendemain de la guerre, la partie est de la ville de Jérusalem, incluant des nombreux quartiers arabes et la vieille ville, est annexée unilatéralement par Israël et incorporée à la municipalité de Jérusalem. À partir du début des années 1970, le processus de colonisation de la bande de Gaza et de la Cisjordanie commence à s'amorcer. Même si au début, le gouvernement israélien procède de manière contradictoire, car la colonisation civile ne fait pas l'unanimité au sein de la classe politique israélienne, un certain nombre de plans<sup>28</sup> non officiels commencent à circuler, délinéant l'établissement d'une chaîne de colonies et d'avant-postes constituant une bande de sécurité contre de futures agressions (Gordon, 2008). Dès le milieu des années 1970, l'établissement de colonies informelles par des mouvements de colons militant et les premières réalisations de développement d'initiative publique marquent le début du processus de colonisation, qui voit aujourd'hui quelques 620.000 colons distribués dans 130 colonies officielles, 100 colonies non reconnues et 12 quartiers annexés de Jérusalem Est (Levingston, 2020). L'ouvrage de Eyal Weizman (2012) illustre exhaustivement la mise en place progressive du dispositif spatial complexe qui appuie l'occupation « civile » des territoires palestiniens : colonies étatiques et informelles, *outposts*, colonies de peuplement, industrielles et agricoles, routes de contournement et itinéraires différenciés pour les Palestiniens et les colons, zones de protection environnementales et archéologiques, zones militarisées. Ces dispositifs spatiaux ont progressivement enclavé les villes palestiniennes dans de petits cantons déconnectés, contraignant leur développement urbain et fragmentant le territoire des populations arabes. En même temps, un système extrêmement complexe de permis, mis en œuvre grâce à des dispositifs spatiaux stables ou temporaires, comme les *checkpoints*, les fermetures aléatoires de routes, le tristement célèbre mur de

---

<sup>28</sup> Par exemple, le plan de Ayal Allon de 1967 et le *Drobless plan* (Weizman, 2012).

séparation<sup>29</sup>, contribue à limiter et à encadrer de plus en plus la mobilité de la population arabe dans les territoires occupés (Gordon, 2008).

### **La planification comme outil de dépossession**

Durant les vingt-six ans d'occupation directe, les principaux acteurs des transformations territoriales sont sans doute les autorités israéliennes, qui utilisent les outils de la planification pour mettre en œuvre un dispositif complexe « d'occupation civile » (Segal, Tartakover et Weizman, 2003) des territoires. Dans le cadre de ces mécanismes de colonisation, un grand nombre d'outils bureaucratiques et d'escamotages juridiques a été exploité pour saisir, *de jure* ou *de facto*, le contrôle d'une large partie des terres nouvellement conquises en Cisjordanie, dans la bande de Gaza et dans les hauteurs du Golan (Gordon, 2008). Le statut juridique complexe et incertain de la tenure foncière, héritage de la législation ottomane et du cadastre mandataire inachevé, devient un facteur important dans les stratégies d'occupation et de colonisation menées par les autorités israéliennes. Au début de l'occupation, environ 70% des terres de Cisjordanie étaient en effet classifiées comme *miri* (terres domaniales) ou *khali* (terres vacantes) (Thawaba, 2018). De plus, le travail d'arpentage des secteurs montagneux de la Cisjordanie n'avait pas encore été entamé lors de la cessation de l'administration britannique, exceptées des portions limitées autour des villes majeures, et les autorités jordaniennes n'avaient que très peu avancé le travail d'enregistrement des deux décennies suivantes (Gavish, 2005). Faute d'un système d'enregistrement adéquat des droits d'usage sur les terres domaniales et vacantes, les autorités militaires israéliennes purent acquérir un contrôle légal direct sur une vaste partie des territoires conquis, tout simplement en incorporant au domaine public les terres vacantes, les propriétés des gouvernements ou des citoyens « d'états hostiles » (par exemple l'Égypte et la Jordanie) ou encore, en saisissant les *absentee properties* (Thawaba, 2018). Ces mécanismes, mis en œuvre à travers la promulgation d'une série de décrets militaires, permirent de saisir plus de 20% du territoire de la Cisjordanie, utilisé entre autres pour construire plus de 15 colonies (Gordon, 2008, p. 121)

---

<sup>29</sup> Pour une cartographie complète de ces dispositifs de ségrégation spatiale, voir le « *West Bank & Gaza Strip Closure Maps* », un atlas détaillé, rédigé et périodiquement mis à jour par le OCHA (*United Nation Office for the Coordination of Humanitarian Affairs*).

Plus subtile est, en revanche, l'utilisation, par les occupants, des outils typiques de l'aménagement urbain et territorial pour étendre le contrôle direct sur le foncier et poursuivre des politiques de dépossession. Un exemple emblématique sont les limitations d'accès et d'exploitation de portions du territoire destinées aux bandes de respect d'infrastructures et, surtout, à des zones de protection naturelles ou paysagères. Justifiées juridiquement sur la base de documents de planification régionale de l'époque mandataire, largement dépassées et souvent erronées (Thawaba, 2018), ces restrictions ont eu l'effet de limiter la jouissance des droits d'usage ancestraux et, finalement, d'engendrer leur déchéance et le retour conséquent du foncier à la disponibilité complète des autorités militaires israéliennes. Cet escamotage est à l'origine de la confiscation de plus de 5% des terres de Cisjordanie entre 1967 et 1985 (Gordon, 2008, p. 122). Successivement, des changements de zonage arbitraires ont permis, une fois ces territoires acquis, d'en destiner une partie à l'expansion des colonies. Le cas le plus éclatant est celui de la « réserve naturelle » forestière de *Abo Ghnaim*, qui deviendra, au début des années 2000, la colonie de *Har-Homa* (Thawaba, 2018). De manière similaire, les différentes réglementations promulguées par les autorités britanniques autour de la vieille ville de Jérusalem à partir du plan McLean de 1918, visant à limiter le développement dans les zones au sud et à l'est de la vieille ville dans le but de préserver les vues sur les remparts et l'esplanade des mosquées depuis le mont des Oliviers, furent utilisées par les autorités israélienne après 1967, pour limiter considérablement le développement des quartiers arabes majoritairement situés dans la partie est de la ville (Thawaba, 2018). Les lois pour la protection des sites archéologiques ont également été utilisées pour justifier l'éviction des populations arabes et la démolition de bâtiments, en particulier à Jérusalem<sup>30</sup>, Hébron et dans la vallée du Jordan (Gori, 2013).

De plus, malgré le fait que les conventions internationales interdisent la saisie des terres dans un territoire sous occupation en le limitant aux nécessités de sécurité publique et de maintien de l'ordre, la réquisition forcée a été fréquemment utilisée par les autorités militaires israéliennes

---

<sup>30</sup> Depuis plusieurs décennies, le quartier arabe de Silwan, situé à l'entrée du site du mur des lamentations sur les pentes méridionales de la vieille ville de Jérusalem, est le théâtre d'une guerre de position archéo-urbanistique. Censé cacher les vestiges de la ville du roi David et du premier temple, ce quartier a fait l'objet d'une longue bataille juridique contre les évictions prévues par les autorités israéliennes afin d'étendre les fouilles archéologiques (Pullan et Gwiazda, 2008).

pour saisir de larges portions de terrains à des fins de plus en plus variées. Brouillant les limites entre nécessités d'ordre civil et militaire, des terres ont été expropriées, non seulement pour la réalisation d'installations militaires de sécurité (postes de contrôle, routes de contournements et zones tampons, barrières physiques sous forme de murs, clôtures ou fossés, avant-postes, etc.), mais aussi pour des usages civils et même pour l'établissement de colonies de peuplement, de plus en plus considérées, dans la jurisprudence israélienne, comme étant elles-mêmes des dispositifs de sécurité et de contrôle du territoire (Gordon, 2008; Weizman, 2012).

À la même période, la planification urbaine dans les villes palestiniennes demeure une activité minimale. Dans une première phase, les occupants israéliens préservent les autorités municipales arabes en place, qui restent en charge de la gestion des affaires courantes et de l'approbation des rares projets urbains. À partir des années 1980, les autorités municipales, considérées comme des fiefs de résistance à l'occupation aux mains des représentants de l'OLP<sup>31</sup>, sont démantelées et le contrôle des affaires civiles, dont la planification urbaine, passe en 1981 sous la direction d'un département de *Tsahal*, l'armée israélienne, qui sera ensuite appelé « *Civil Administration* ». Cette autorité se désintéresse essentiellement de la planification et de la gestion des affaires urbaines dans les centres majeurs, laissant aux structures municipales arabes la gestion des services urbains de base et la réglementation des transformations urbaines à l'intérieur des limites municipales. C'est dans le territoire rural, que le contrôle de « l'administration civile » de *Tsahal* sur le développement urbain est le plus fort et le plus contraignant (figure 9). Soucieuses de contraindre le développement des communautés palestiniennes isolées, les autorités israéliennes rejettent régulièrement les plans de nouveaux lotissements proposés par les municipalités et les conseils villageois et préparés par des professionnels arabes, notamment dans les zones où la colonisation est la plus intense, comme autour de Jérusalem, près de la ligne verte et dans la vallée du Jordan (Thawaba, 2018). Ainsi, l'activité du service de planification de l'administration israélienne dans les territoires relève, selon Bulle (2004), d'un « urbanisme militaire » principalement préoccupé de restreindre le développement des zones rurales arabes en faveur des colonies juives, limitant fortement les possibilités de nouvelles édifications et concentré dans la planification des réseaux routiers et des infrastructures comme les aqueducs

---

<sup>31</sup> Organisation pour la Libération de la Palestine

et les réseaux électriques, principalement au service des colonies et suivant des logiques de stratégie militaire, plutôt qu'au service de la population arabe. Dans les principales villes arabes, les pratiques de planification urbaine restent essentiellement inchangées, en continuité avec la période précédente et fidèles aux outils rudimentaires et aux cadres juridiques établis à l'époque mandataire et jordanienne. Le milieu professionnel qui s'occupe de la rédaction de ces plans reste essentiellement composé d'ingénieurs civils, d'architectes ou bien d'arpenteurs-géomètres, sans formations spécifiques en urbanisme. Il est toutefois important de rappeler qu'une partie importante de l'élite professionnelle et culturelle, très impliquée dans la lutte à la libération nationale et rattachées aux différents mouvements affiliés à l'OLP, est obligée de quitter le pays en se réfugiant dans les pays arabes, notamment à Tunis (Bulle, 2004).

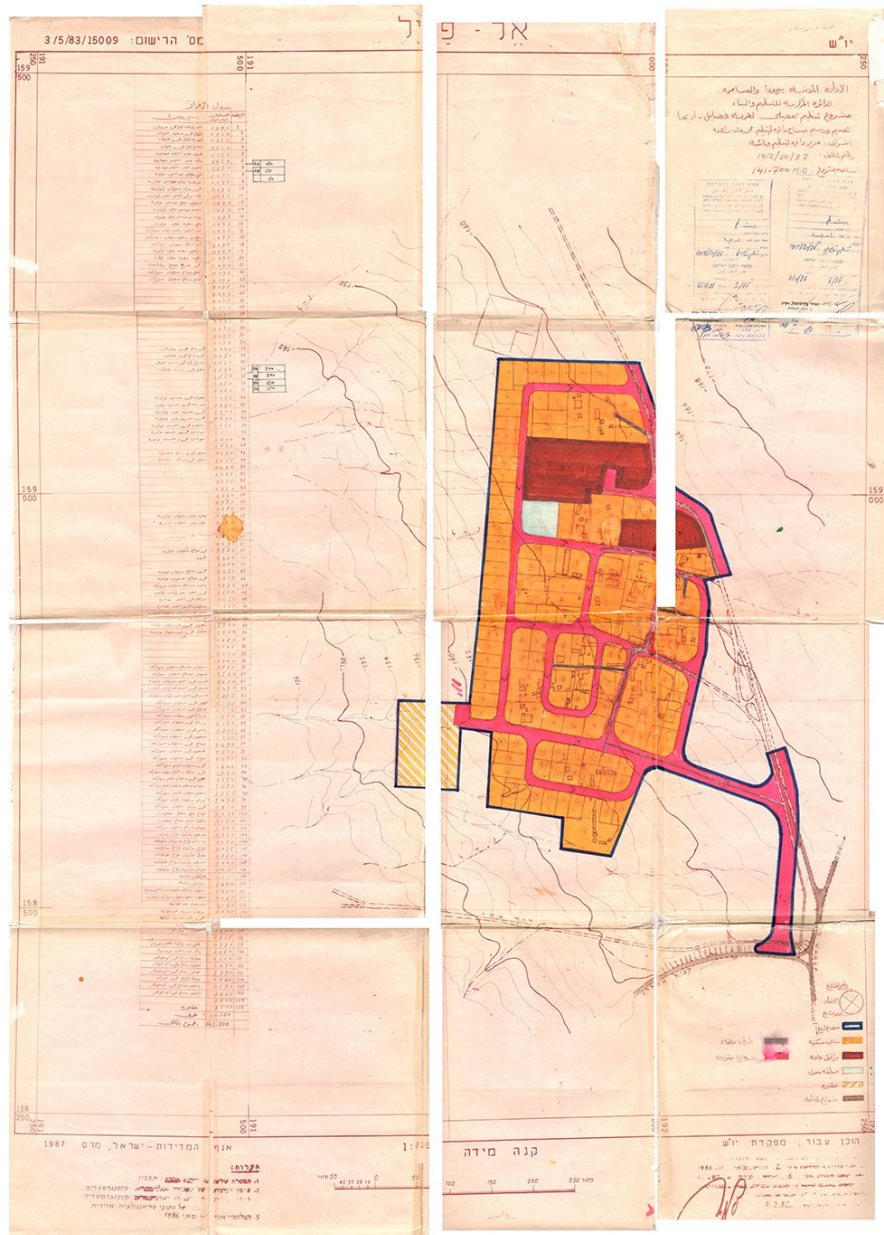


Figure 9. – *Master Plan* de la petite communauté rurale de Fasayel, dans la vallée du Jordan. Approuvé en 1987 par la « Civil Administration » israélienne, après avoir rejeté un plan d’agrandissement plus vaste proposé par le conseil villageois. C’est un exemple typique de l’urbanisme militaire sous occupation, visant à contraindre le plus possible le développement urbain des communautés palestiniennes. Source : archives personnelles de l’auteur.

## **5.5 La période post-Oslo (1993) et la création de l'Autorité Nationale**

En 1993, après plusieurs années de négociations en sourdine, l'entente de Camp David entre l'Organisation pour la Libération de la Palestine (OLP) de Yasser Arafat et le gouvernement israélien, guidé par le premier ministre labouriste Yitzhak Rabin, entame le processus de paix. Les accords intérimaires subséquents, signés à Oslo, établissent la création de l'Autorité Nationale Palestinienne (ANP) et la subdivision de la Cisjordanie et de la Bande de Gaza en trois zones, en préparation de l'établissement, dans les années suivantes, d'un État palestinien indépendant sur une grande partie des territoires occupés. Ces trois zones, nommées « A, B et C », définissent les limites de souveraineté entre les autorités israéliennes et l'ANP. La zone « A », sous la juridiction civile et la sécurité de l'ANP, qui concerne d'abord seulement les villes de Gaza et de Jéricho, est ensuite étendue jusqu'à comprendre la plupart des centres urbains majeurs; dans la zone « B », qui inclut essentiellement les centres mineurs et une partie des zones rurales, les affaires civiles tombent sous la juridiction de l'ANP, alors que la gestion de l'ordre public relève de la compétence de l'armée israélienne; la zone « C », qui correspond aujourd'hui à environ 60 % de la surface territoriale des territoires occupés et où se trouvent les colonies israéliennes et les principales artères de communication, reste sous le contrôle civil et militaire de l'armée israélienne (figure 10) (Pappe, 2004). Parmi les affaires civiles, dont l'Autorité Nationale nouvellement créée est chargée, il y a aussi la planification urbaine.



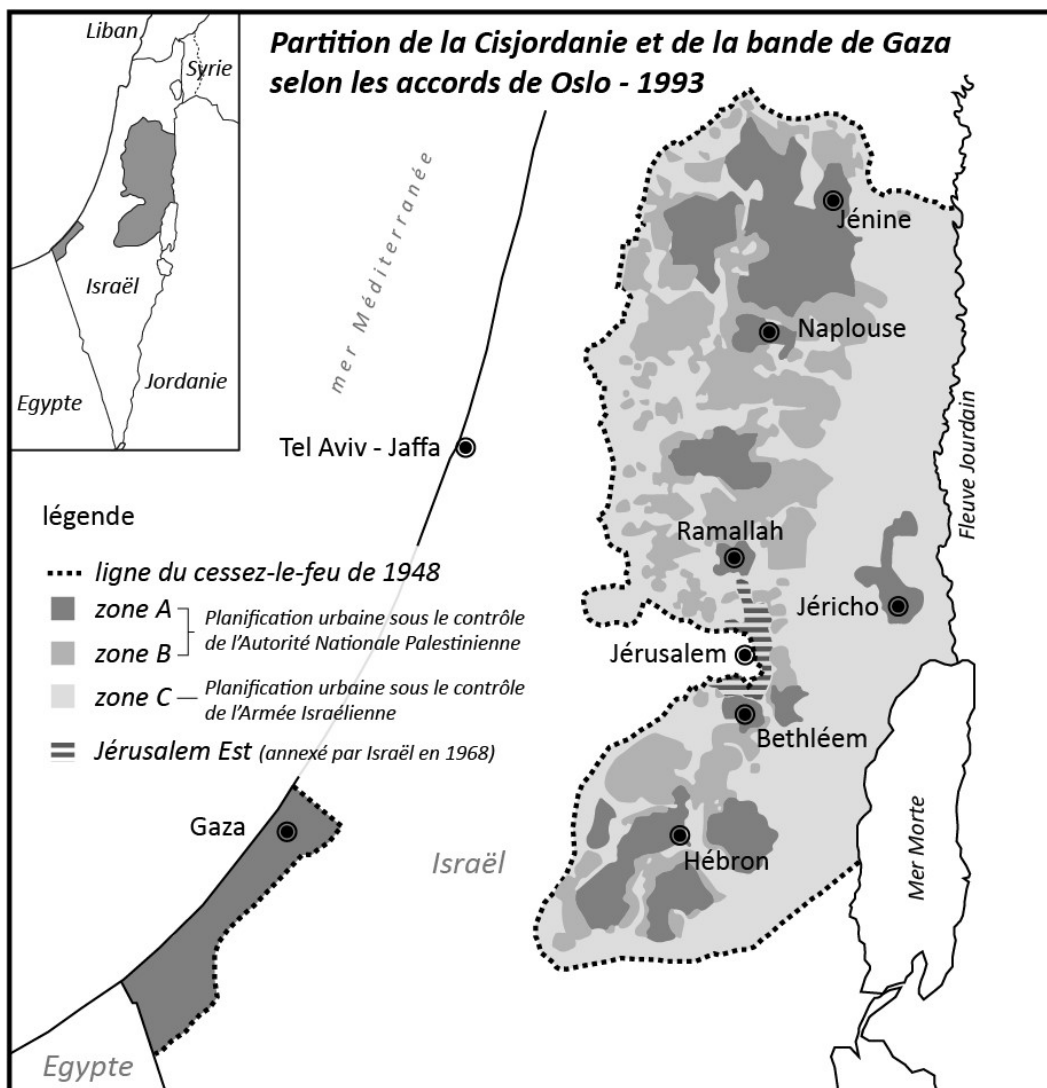


Figure 10. – Partition de la Cisjordanie et de la bande de Gaza selon les accords de Oslo.

La délimitation des zones A, B et C correspond à la situation après le retrait d'Israël de Gaza en 2005. Réélabore par l'auteur à partir des cartographies de l'OCHA.

L'établissement de l'Autorité Nationale est, dès le début, accompagné du soutien économique et technique de la communauté internationale, selon le principe d'une action de « développement pour la paix » (Wildeman et Tartir, 2014). Dans ce cadre, le développement économique des territoires est un élément essentiel du processus de paix qui vise, à terme, l'établissement d'un État palestinien souverain sur une large partie des territoires occupés comme solution définitive à ce long conflit. Au fil des années, la contribution des donateurs internationaux devient de plus

en plus importante. Le naufrage des négociations de Camp David en 2000, l'éclatement de la deuxième intifada, la guerre civile entre les partis *Hamas* et *Fatah* entre 2006 et 2007 et les crises récurrentes à Gaza rythment par des hauts et des bas le flux de l'aide internationale, qui reste néanmoins parmi les plus élevées au monde en proportion du nombre d'habitants et assure une partie majoritaire des recettes de l'Autorité Nationale et de ses émanations territoriales (figure 11). Dans cette situation de dépendance extrême envers l'aide internationale, l'essor d'une pratique locale de l'urbanisme dans le post-Oslo est mêlé de manière indissociable à la pratique du développement, car la coopération internationale représente le principal maître d'ouvrage, direct ou indirect, pour les professionnels de l'aménagement internationaux et locaux. Malgré l'instabilité du contexte géopolitique et le changement rapide de situation sur le terrain au cours des vingt-cinq dernières années, il est possible d'identifier deux périodes dans ce développement d'une pratique locale de l'urbanisme à l'ombre de la communauté internationale : 1) de 1993 à 2000, soit de l'établissement de l'ANP à l'éclat de la deuxième *intifada*; 2) après la fin de la deuxième intifada, autour de 2005 jusqu'à présent.

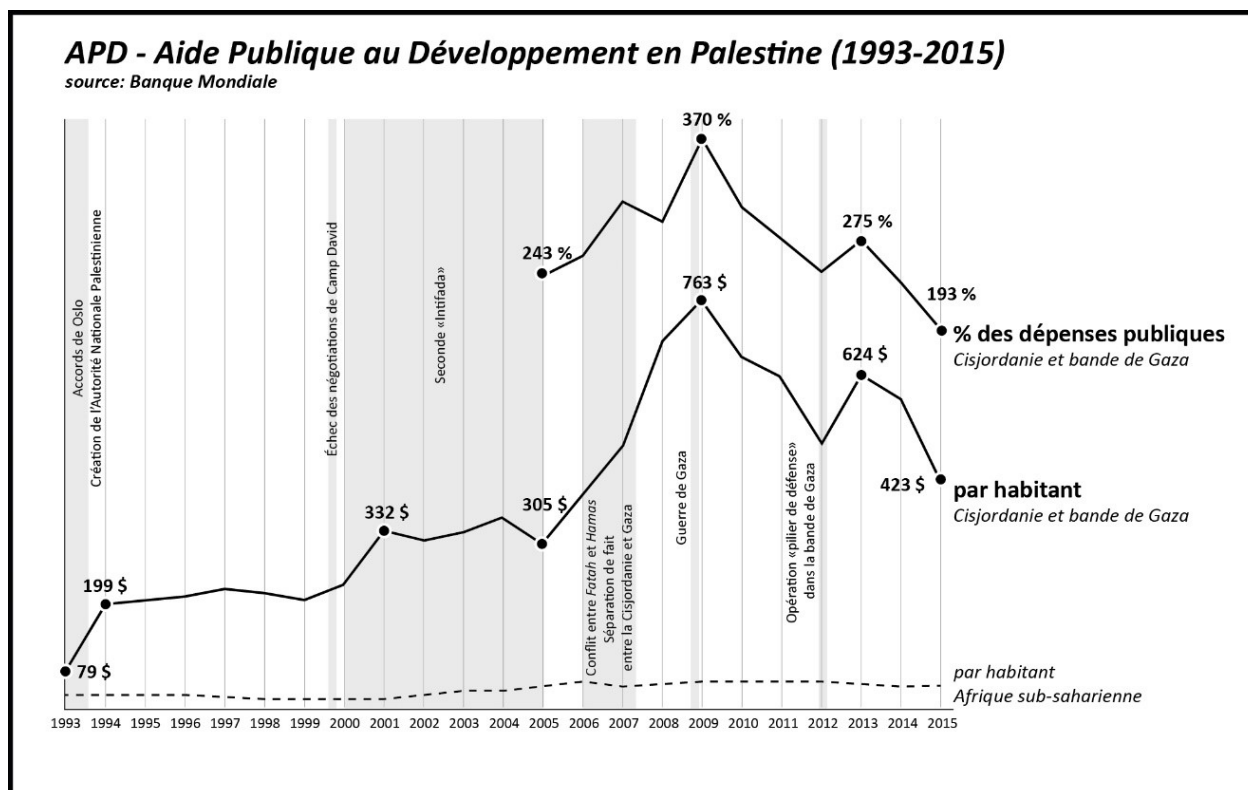


Figure 11. – Évolution de l’aide Publique au Développement en Palestine entre 1993 et 2015 en dollars américains par habitant et en pourcentage des dépenses publiques. La moyenne de l’Afrique sub-saharienne est montrée comme référence. Élaboré par l’auteur sur la base des données ouvertes de la Banque Mondiale (BM, 2015).

### La première période post-Oslo (1993–2000) : de l’établissement de l’ANP au début de la deuxième *intifada*

La période, qui va de l’établissement de l’ANP à l’échec des accords de Camp David (1999) et au conséquent éclatement de la deuxième intifada en 2000, jette les bases d’un premier développement de l’urbanisme en Cisjordanie et Gaza par les autorités locales arabes. Les efforts de la communauté internationale pour bâtir un gouvernement palestinien autonome, même si jouissant d’une souveraineté fortement limitée, se concentrent dès le début sur la planification urbaine et régionale comme élément fondamental de l’effort de *nation building*. Le « plan norvégien » (1994-1998), un exercice de planification à l’échelle régionale mené par une équipe de professionnels palestiniens et norvégiens, prévu par les accords de Oslo, représente le premier

exemple d'une longue série de plans et de projets qui ont accompagné l'émergence progressive d'une pratique urbanistique locale sous le parapluie des agences internationales. Ce cas est particulièrement emblématique de la structure typique d'un projet d'assistance technique et de comment l'essor de l'urbanisme en Palestine porte, à partir des années 1990, l'empreinte de la coopération internationale. Mené par une équipe conjointe de professionnels norvégiens et palestiniens, ce projet comprenait aussi un volet de formation qui a permis à une dizaine de jeunes professionnels palestiniens d'obtenir un diplôme en planification urbaine après une période d'étude de quatre mois en Norvège (source : entrevue). Grâce à cette expérience, ces professionnels occupent maintenant des postes importants au sein de ministères ou ont fondé des firmes-conseils professionnelles actives dans la planification urbaine. En parallèle, l'Autorité Nationale, par l'entremise du Ministère des Collectivités Locales (MoLG – *Ministry of Local Government*) entreprend la rédaction de plans locaux d'urbanisme pour un certain nombre de localités majeures. Néanmoins, cette activité de planification locale procède très lentement, faute de ressources économiques et d'expertise locale dans les ministères<sup>32</sup>.

En ce qui concerne la transformation du milieu local dans le post-Oslo, il est important de mentionner le rôle de la diaspora. Les nouveaux cadres de l'ANP sont en grande partie des ressortissants exilés au cours des deux décennies précédentes, membres de l'Organisation pour la Libération de la Palestine (OLP) et plus particulièrement de la faction politique de Fatah, qui ont passé une grande partie des années précédentes en exil<sup>33</sup> (Bulle, 2004). Alors que les nouvelles structures du proto-état palestinien se mettent en place au cours des années 1990, la planification urbaine s'insère à l'intérieur d'un processus de modernisation de la société palestinienne et de « *nation building* », appuyé par la communauté internationale et guidé principalement par les élites issues de la diaspora, les soi-disant « tunisiens ». Dans l'optimisme des premières années, la « reconstruction nationale », à la fois idéale et matérielle après les

---

<sup>32</sup> Des quelques 400 plans locaux d'urbanisme prévus entre 1994 et 2000, seulement entre 10 et 20% sont effectivement complétés par le MoLG.

<sup>33</sup> On estime à 150.000, le nombre de *returnees* qui s'installent en Palestine après 1993. Faisant souvent partie des classes plus aisées, ils s'installent majoritairement à Ramallah, la nouvelle capitale de fait de l'ANP, contribuant à son essor comme ville cosmopolite, porte de la Palestine sur le monde extérieur (Bulle, 2004).

destructions de la première intifada, est le leitmotiv de l'action sur l'urbain de cette première phase post-Oslo (Bulle, 2004).

D'un point de vue professionnel, l'urbanisme est encore essentiellement pratiqué par des ingénieurs, des architectes et des arpenteurs géomètres, comme c'est le cas dans la plupart des pays de la région (Souami et Verdeil, 2006), faute de filières d'éducation spécifiques et à cause de l'absence, jusqu'à ce moment, d'une commande publique spécifique en urbanisme. Le milieu professionnel de l'aménagement qui se structure dans cette période est néanmoins exceptionnel, comparativement à ses pairs régionaux, pour sa composition essentiellement « allogène », car il se compose en grande partie de *retournees*, des architectes et des ingénieurs partis à l'étranger au cours des années 1970 et 1980 et principalement formés dans les universités étrangères. D'après l'enquête menée par Sylvaine Bulle (2004) au début des années 2000 :

sur les quelques 800 architectes diplômés, enregistrés en Cisjordanie et 300 à Gaza, la plupart ont été formés à l'étranger, dans les pays du Golfe, aux USA [sic], Canada, Europe : notamment Allemagne, Grande Bretagne, et quelque fois dans les pays de [l'Europe de] Est et de l'ex-bloc soviétique ou socialiste (*ivi*, p.454).

Au cours des années 1990, apparaissent les premières cohortes de diplômés en architecture et en ingénierie formées localement, notamment à l'université de An-Naja de Naplouse et à l'université de Birzeit. Par ailleurs, les ordres professionnels locaux restent encore très liés aux associations professionnelles des pays voisins, notamment la Jordanie et l'Égypte, dont elles ne sont souvent que des émanations régionales. Pourtant, le développement de nombreux projets et l'afflux de fonds internationaux a permis l'établissement de nombreuses firmes de consultants et d'ONG actives dans des domaines d'expertise spécifiques de l'urbain. Par exemple, dans le secteur du patrimoine urbain, on assiste à la naissance de la firme/association Riwaq en 1991, du *Hebron Rehabilitation Committee* en 1996, du *Center for Cultural Heritage Preservation* (CCHP) en 2001. Tous ces éléments témoignent d'une lente reprise du milieu local, de la grande influence de la diaspora et des formations professionnelles extérieures et de l'importance du chantier de « construction politique nationale » dans la structuration et la définition du milieu local et des priorités urbaines au cours des années 1990. Néanmoins, après ces premières expériences, l'échec des négociations de Camp David et l'éclatement de la deuxième intifada en 2000 mènent à une halte de toutes les activités de planification urbaine pour plusieurs années.

## **La deuxième *intifada*, la guerre civile et le boom immobilier des années 2010**

La période qui suit l'échec des accords de Camp David (1999) est dense en événements qui, de manière directe et indirecte, vont avoir un impact important sur la pratique de l'urbanisme lors des années suivantes. Les tensions qui montent dans les mois suivants, attisées par les extrémistes des deux côtés, débouchent, en 2000, sur une nouvelle période de violences dans les territoires occupés, ensuite connue sous le nom de deuxième *Intifada*. Le résultat principal de quatre ans d'affrontements intermittents est le durcissement du système de ségrégation territoriale par la mise en œuvre, de la part d'Israël, de dispositifs de contrôle de l'espace accrus, comme par exemple les *checkpoints* fixes et mobiles, les nouvelles voies de contournement et le tristement fameux et très controversé mur de séparation, dont la construction s'amorce, au début de 2002. Au même moment, la mort de Yasser Arafat (2004), leader historique de l'OLP et président de l'ANP, aggrave l'état d'incertitude et dévoile les divisions au sein de l'élite palestinienne. Les élections législatives de mars 2006, gagnées par le parti d'opposition *Hamas*, qui prône une ligne dure envers Israël, déclenchent une courte « guerre civile » qui oppose *Hamas* et *Fatah*, entre 2006-2007, qui porte à la séparation de fait entre la Cisjordanie et Gaza et à la suspension *sine die* des travaux du parlement et de toute réforme législative, dont la nouvelle loi d'urbanisme en discussion, qui était censée remplacer les lois britanniques et jordaniennes encore en vigueur.

Cette période turbulente, qui mène à une suspension *de facto* de toutes les activités de l'ANP et des municipalités, marque aussi le point de départ d'une divergence progressive entre les deux enclaves territoriales qui constituent la Palestine. La bande de Gaza, sous le contrôle du parti politique *Hamas*, va souffrir d'un isolement progressif international et, après le retrait des colons israéliens en 2005, vit, dans les faits, sous un état de siège ponctué par des éclosions de violence et de guerres ouvertes<sup>34</sup>. La Cisjordanie reste sous le contrôle officiel de l'ANP, guidée par le nouveau président Mahmoud Abbas (mieux connu sous le nom de *Abu Mazen*) et un gouvernement expression du *Fatah*, le seul parti politique reconnu comme légitime par la

---

<sup>34</sup> Notamment, la « guerre de Gaza » de 2008-2009, « l'opération pilier de défense » de 2012 et la deuxième guerre de Gaza de 2014, en plus de nombreux épisodes « mineurs » de violence.

communauté internationale. Cet enchaînement dense d'événements politico-militaires et leurs effets sur l'urbain en Palestine mériteraient, en soi, un traitement spécifique et ils ont, d'ailleurs, fait l'objet d'une vaste littérature illustrant les effets néfastes de l'utilisation systématique de la violence sur la vie des citoyens et sur leur droit à la ville (Abujidi, 2014; Alkhalili, Dajani et De Leo, 2014; Rokem et Allegra, 2016), dénonçant l'utilisation de la planification urbaine comme instrument de l'occupation (Jabareen, 2010; Yiftachel, 2005, 2009) et comment la gestion du territoire est devenue un outil délibéré de fragmentation spatiale (Fenster, 2018). Malgré les nombreuses implications de ces vicissitudes récentes, ce qui importe principalement ici est qu'elles témoignent de l'extrême état d'incertitude politique et du cadre géopolitique complexe et mouvant dans lequel les urbanistes palestiniens et internationaux se trouvent à travailler dans la Palestine contemporaine, ce qui complique extrêmement l'exercice à la fois anticipatoire et prescriptif de l'urbanisme.

Finalement, le lent retour à la normalité, à partir de 2007, entraîne une reprise progressive des activités de planification, notamment en Cisjordanie, poussées par une augmentation importante de l'aide internationale et l'essor des investissements étrangers dans le secteur immobilier, notamment en provenance des pays arabes (De Voir et Tartir, 2009; Wildeman et Tartir, 2014). Dans la planification urbaine, cette période marque une lente reprise des activités d'élaboration de nouveaux outils de planification urbaine, toujours dans le cadre de projets d'assistance technique. Toute réforme législative étant bloquée par le gel de l'activité parlementaire<sup>35</sup>, les innovations en matière de gestion et de conception de l'urbain sont essentiellement réclamées à la gestion ministérielle directe du *Ministry of Local Government* (MoLG) et notamment à son département de planification urbaine et territoriale (*MoLG Planning Department*). Deux projets d'assistance technique sont particulièrement représentatifs de cette dernière phase de la planification urbaine en Palestine, fortement caractérisée par les influences tentaculaires des agences internationales dans la définition des outils et des priorités de l'action urbanistique. i) Le *Strategic Development and Investment Plan* (SDIP, 2006-2013) est un projet commencé en 2006,

---

<sup>35</sup> Les élections législative et présidentielle sont gelées depuis la guerre civile de 2006-2007. Depuis, les tentatives de réconciliation entre *Hamas* et *Fatah* sous les auspices des gouvernements arabes voisins se succèdent, pour l'instant sans résultats. Entre-temps, la gestion des affaires de l'ANP est assurée par l'action ministérielle sanctionnée par décret présidentiel.

comme *City Development Strategies project* (CDS), avec le soutien de la *Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit* (GTZ- agence de coopération bilatérale allemande), en collaboration avec *Cities Alliance* et la Banque Mondiale. Le SDIP représente l'application locale d'un effort de diffusion à l'échelle globale des principes de la planification stratégique très à la mode dans les années 2000 et mobilisés par Robinson (2011), à titre d'exemple emblématique des mécanismes de circulation globale et d'adaptation locale des connaissances urbanistiques dans le contexte contemporain (voir chapitre 2). ii) Le *Physical Planning Manual* (PPM, 2010-2012) est un manuel qui s'adresse aux municipalités et aux professionnels de l'aménagement, visant la création d'un standard technique pour l'élaboration de plans d'urbanisme. C'est un objet assez paradigmatique des pratiques-fétiches de l'assistance technique décrites dans le chapitre 3 et discutées aussi par Chitti et De Leo (2019). Par ailleurs, cet outil est à la base de la démarche de projet de l'un des deux cas analysés, le JMP, et sera aussi discuté par nos répondants.

En parallèle, une initiative de planification à l'échelle nationale nommé *National Spatial Plan* est entamée au début des années 2000. Suspendu lors de la deuxième intifada, ce projet est repris au début des années 2010, avec un « grand chantier national » multisectoriel. Toutefois, l'incertitude qui entoure le processus de paix, après les échecs de nombreuses tentatives successives de reprises des négociations de la part de la communauté internationale, a effectivement empêché la mise en œuvre de cet outil de planification à l'échelle régionale (entrevue du 17 juillet 2017).

Finalement, c'est dans ce scénario de retour graduel au calme, que s'amorce le boom immobilier qui débute à partir de 2008, en Cisjordanie. La demande d'apaisement politique de la communauté internationale qui suit la deuxième intifada s'accompagne d'une augmentation importante de l'aide de donateurs internationaux et d'un afflux massif d'investissements privés en provenance des pays du Golfe et du Qatar, en particulier (Wildeman et Tartir, 2014). Ces capitaux, pour la plupart investis dans le secteur de la construction en Cisjordanie, ont déclenché un véritable boom immobilier, particulièrement autour de Ramallah, la capitale de fait de l'Autorité Nationale, avec la création de nouveaux quartiers-satellites, de « villes nouvelles » planifiées et de grands projets urbains proposant des formes bâties et des modalités de réalisation auparavant inexistantes (Chitti et Moser, 2019). Le plus important de ces projets est



la ville nouvelle de Rawabi (figure 12), financée par des capitaux qatariens et marchandée par les promoteurs immobiliers comme le paradigme d'une nouvelle forme d'urbanité moderne et planifiée<sup>36</sup> pour la Palestine future (Grandinetti, 2015). Cette offre d'une nouvelle urbanité « moderne » s'accompagne d'un changement social important dans les habitudes et les styles de vie d'une partie de la société palestinienne, avec l'essor de la classe moyenne, lié au récent dynamisme économique et à l'influence de modèles de développement de succès rayonnant de villes du Golfe (Moser, 2019).

---

<sup>36</sup> Les manifestes publicitaires annoncent Rawabi comme « la première ville planifiée » en Palestine.

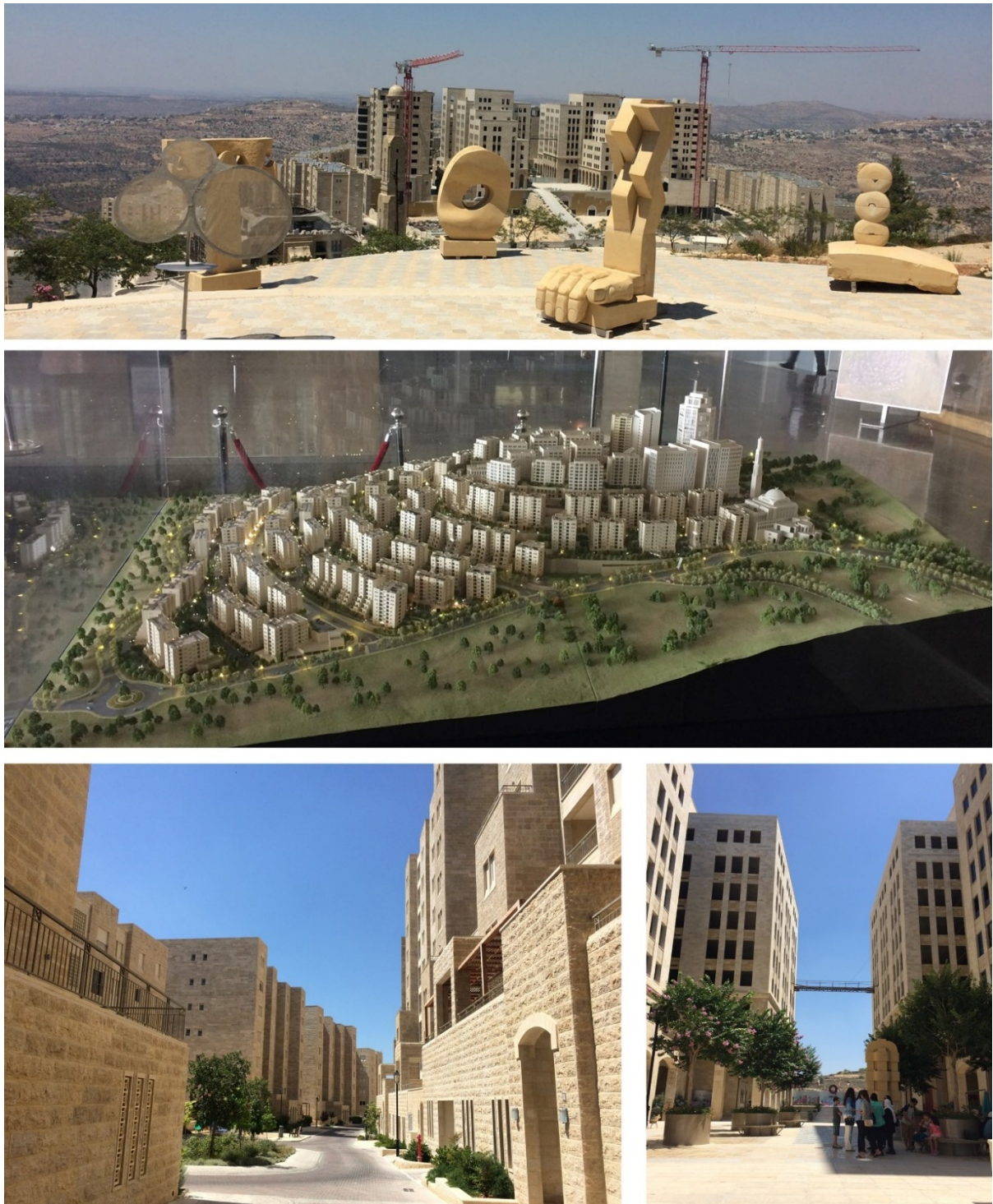


Figure 12. – Vues de la ville nouvelle de Rawabi en 2017.

(D'en haut en bas) vue du chantier, maquette au centre de visite, rue résidentielle, promenade commerciale dans le centre directionnel nommé *Qatar city* en hommage aux principaux investisseurs. Images de l'auteur.

## **Les premiers pas d'un milieu professionnel local à l'ombre de la coopération internationale**

À cause de cette histoire complexe, le milieu de l'aménagement urbain en Palestine est disparate en ce qui concerne la formation disciplinaire et l'encadrement professionnel. Au niveau associatif, les professionnels qui opèrent dans l'urbain sont essentiellement encadrés au sein de l'ordre des ingénieurs, qui compte aujourd'hui quelques milliers d'associés dans la section d'ingénierie civile et d'architecture. Par ailleurs, c'est seulement en 1996, que commence une indigénisation et une structuration locale de l'association professionnelle, avec la création de sous-catégories spécifiques et de branches locales dans chaque gouvernorat, alors qu'auparavant, la plupart des professionnels pratiquant sur le territoire palestinien étaient inscrits aux ordres professionnels jordanien et égyptien.

En ce qui concerne l'encadrement professionnel, les secteurs public, privé et de la coopération internationale constituent les principaux domaines d'emploi pour les praticiens de l'urbanisme. Au sein de l'ANP, ces professionnels travaillent, soit au niveau de l'administration centrale (notamment dans le département de planification urbaine et SIG du MoLG) soit, surtout, dans les départements d'ingénierie des collectivités locales<sup>37</sup> et, plus récemment, dans les bureaux de planification dernièrement créés au sein des municipalités majeures. Toutefois, si ces professionnels sont encadrés au sein de départements spécifiquement chargés de la planification urbaine dans les administrations des plus grandes villes, dans la majorité des municipalités mineures, il n'y a qu'un seul département (voire une seule personne), qui s'occupe à la fois de la conception et de la gestion des réseaux urbains (voirie, éclairage public, eau potable, égouts, etc.) et de la vérification des procédures urbanistiques (contrôle formel et octroi des permis de construire), alors que la tâche de rédaction des plans d'urbanisme est externalisée au secteur privé ou à la coopération internationale (De Leo, 2013). Dans le secteur privé, la plupart des professionnels ne s'occupent pas exclusivement d'urbanisme. Faute d'un marché assez développé pour l'expertise proprement urbanistique, les firmes d'architecture et d'ingénierie civile qui dominent le panorama professionnel, avec une prévalence de ces dernières, étendent

---

<sup>37</sup> Le territoire palestinien est découpé en quelques x collectivités locales, hiérarchisées selon leur taille en 4 niveaux, qui vont de la municipalité au conseil de village.

leur activité de l'échelle proprement architecturale, à celle du projet urbain (essentiellement la rédaction de plans parcellaires et projets des ouvrages d'urbanisation, notamment pour la commande privée), jusqu'à l'échelle urbanistique (plans d'occupation du sol et, plus récemment, la rédaction des SDIP et des *Master Plan*). Un troisième secteur d'emploi, très prisé car prestigieux et très rémunérateur<sup>38</sup>, est celui des organisations internationales, soit comme personnel permanent (notamment chez le PNUD et le UNRWA, agence qui s'occupe de la planification et de la gestion des réseaux et des services dans les camps de réfugiés), soit de manière temporaire, sur des projets spécifiques. L'accès à ce marché peut prendre différentes formes: un mandat professionnel à une firme locale suite à un appel d'offre ou l'embauche directe d'un professionnel au sein d'une équipe de mise en œuvre technique d'un projet spécifique. Par ailleurs, il est important de noter qu'on assiste toujours, malgré les opportunités offertes par le récent boom immobilier, à un certain drainage d'expertises vers les pays du Golfe, où les salaires sont nettement plus élevés qu'en Palestine (Abdel-Karim et Helou, 2013). Finalement, il ne faut pas voir ces domaines d'encadrement professionnel comme mutuellement exclusifs. Il est en effet commun pour un même individu de transcender ces frontières et recouvrir plusieurs rôles à la fois ou en séquence, car il n'est pas rare pour un professeur universitaire ou un fonctionnaire municipal, dont les salaires ne sont pas très élevés et souvent incertains<sup>39</sup>, « d'arrondir les fins de mois » en pratiquant l'activité libérale ou en travaillant comme consultant dans des projets d'assistance technique.

Jusqu'aux accords de Oslo, l'essentiel des professionnels de l'urbain palestiniens était formés, et parfois vivaient, à l'extérieur du pays (Bulle, 2004). Ce n'est que dans les années 1990, que les universités locales commencent à se développer et à offrir des programmes en ingénierie et architecture, notamment les universités An-Najah et Birzeit (Souami et Verdeil, 2006). Depuis les

---

<sup>38</sup> Même s'il manque des chiffres officiels récents sur les salaires dans le secteur de l'architecture et du génie urbain, il est possible de tracer un profil salarial typique de la profession, grâce aux nombreuses conversations informelles que j'ai eu au cours des années avec des professionnels palestiniens. Le salaire moyen d'un jeune ingénieur est d'environ 1000-1300 \$/mois, dans le secteur public, en fonction de l'ancienneté. Il varie entre 1000 \$/mois et 1500 \$/mois dans le secteur privé en début de carrière, mais il peut aller jusqu'à 3000 -3500 \$/mois, lorsqu'on travaille pour les agences de coopération internationales.

<sup>39</sup> Les recettes de l'ANP dérivant essentiellement du soutien de donateurs internationaux et des taxes douanières collectées par Israël pour le compte de l'Autorité, le paiement des salaires des fonctionnaires sont fréquemment retardés, chaque fois que le gouvernement israélien retarde le transfert de ces ressources à l'ANP comme moyen de pression diplomatique.

années 2000, des masters en urbanisme sont offerts par le département d'architecture de l'université de Birzeit et par le département de planification urbaine de l'université Nationale An-Najah, ce dernier étant l'évolution d'une unité technique de planification créée par l'université en association avec des agences de coopération internationale. Les programmes de *bachelor* et *master* en architecture de l'université polytechnique de Hébron et de Birzeit offrent également, et depuis longtemps, des cours en design urbain. Ce n'est seulement qu'en 2011, que l'université An-Najah démarre un programme de *bachelor* de cinq ans en planification urbaine, reconnu par l'association des ingénieurs, dont les premiers diplômés ont gradué en 2016. Le contenu didactique de ce programme, offert par le Département de planification urbaine de la faculté d'ingénierie, est essentiellement inspiré par les curricula nord-européens et américains, avec une base importante d'enseignements techniques communs à l'ingénierie et à l'architecture (mathématiques, dessin, statistique, DAO, géométrie et arpentage, etc.) ou spécifiques à l'urbanisme (techniques de zonage, SIG), avec des compléments d'ateliers pratiques et des cours théoriques plus spécifiques (économie, théories de l'urbanisme, *housing*, paysage, patrimoine urbain, infrastructures et transport, etc.); les sciences humaines et sociales (comme l'histoire, la sociologie, etc.) n'apparaissent que marginalement dans ce curriculum (An-Najah, 2013). Somme toute, selon Sylvaine Bulle, ce qui prévaut est encore « une vision opérationnelle et technique » de la profession (Souami et Verdeil, 2006, p. 99).

Il est également important de remarquer qu'une portion importante des praticiens de l'urbanisme a complété une partie de sa formation à l'étranger, notamment en Occident et parfois dans les pays arabes. Ces parcours de formations « cosmopolites » sont communs aux plus vieilles générations issues de la diaspora ante-Oslo et aux professionnels plus jeunes, élevés et formés après l'établissement de l'ANP, qui ont souvent complété au moins une partie de leur formation à l'étranger, grâce à des périodes de perfectionnement et à des masters (Abdel-Karim et Helou, 2013). Finalement, il est important de remarquer que, malgré cette évolution récente des parcours formatifs en urbanisme, il n'existe pas encore de programme de recherche, de revue professionnelle, d'espace de réflexion collectif spécifique aux métiers de la ville et à la pratique locale de l'urbanisme. Les savoirs locaux et les expériences cumulées dans les dernières années

dans le domaine de la planification urbaine peinent à se structurer et à créer une masse critique autonome au sein de la profession locale (De Leo, 2013).

Finalement, nonobstant ces développements récents, la pratique de l'urbanisme fait encore face à un manque généralisé d'experts bien formés, tant dans le secteur public, que dans le secteur privé. Malgré le fait que la loi demande aux 132 municipalités de la Cisjordanie d'intégrer des urbanistes reconnus à leurs effectifs techniques, seulement deux l'ont effectivement fait et la plupart des fonctionnaires des structures techniques municipales sont des ingénieurs civils, des architectes ou, très souvent, des arpenteurs-géomètres<sup>40</sup> ou experts de systèmes SIG. De manière similaire, le secteur privé peine à suppléer aux manques du secteur public, malgré le fait d'avoir été identifié par les autorités comme la réponse à ce manque de compétences spécifiques. Malgré les règles du MoLG demandant aux firmes-conseils d'ingénierie enregistrées de démontrer la présence d'un certain nombre d'expertises spécifiques dans leurs effectifs pour pouvoir participer aux appels d'offre en urbanisme, dans les faits, il n'y a actuellement que cinq entreprises qui répondent effectivement à ces exigences dans l'ensemble du pays (entrevue du 4 juillet 2017).

Finalement, il est opportun de rappeler que la structure locale de la commande professionnelle en urbanisme dans la phase post-Oslo est intimement liée à la coopération internationale qui, de manière directe ou indirecte, constitue le principal bailleur de fonds de l'action urbanistique, soit par le biais de projets gérés par les différentes agences, soit par l'entremise du *Municipal Development and Lending Fund* (MDLF), un fond d'investissement lié au MoLG, dont la mission est de coordonner et de financer les investissements et les activités des collectivités locales, notamment en matière d'infrastructures, de développement économique et de planification urbaine.

Par ailleurs, l'importance d'intercepter la commande internationale fait en sorte que la frontière entre firme professionnelle et ONG demeure très fluide, car certaines structures, comme les déjà citées Riwaq et CCHP, agissent à la fois comme firmes-conseils et ONG, et les structures

---

<sup>40</sup> Depuis l'entrevue avec Ali Abdelhamid (*Head of Urban Planning Department, University of An-Naja*), en juillet 2017: "each municipality should have at least one planner by law, because they have a department of urban planning but if you go to the real situation, you will not find any urban planner in many municipalities in the West Bank. Out of 132 municipalities in Palestine, maybe only two have planners and the rest do not. They just have architects, surveyors, civil engineers who are dealing with the planning issue."

universitaires, comme le *Center for Urban Planning* de l'université An-Naja, agissent aussi comme consultants dans les projets, soit de manière directe, soit par l'entremise de firmes privées liées aux membres de l'université<sup>41</sup>. Cependant, l'accès différencié au marché professionnel de la commande internationale a mené à la création d'un milieu local à deux vitesses : d'un côté, une « élite » professionnelle formée à l'extérieur, qui maîtrise bien l'anglais, connectée aux réseaux internationaux dont elle partage discours, connaissances et pratiques, ce qui la rend capable d'accéder au lucratif marché des projets de développement; de l'autre côté, une sorte de « seconde file » professionnelle, en grande partie constituée par les techniciens municipaux ou les praticiens des petites firmes, qui frôle les projets internationaux, mais qui manque de moyens linguistiques et de connaissances théoriques et techniques pour dialoguer pleinement avec l'expertise internationale (Chitti et De Leo, 2019; De Leo, 2013).

Somme toute, cette description du milieu local de la planification urbaine en Palestine renforce les propos de Nasr et Volait (Nasr et Volait, 2003a) sur la nécessité de nuancer la dichotomie entre expert local et international souvent évoquée dans la littérature, du moins sur le plan des formations et, partiellement, du champ d'action : les parcours formatifs transnationaux très fréquents chez une partie des professionnels locaux, l'importance de la diaspora dans l'établissement du milieu professionnel local, l'omniprésence d'influences externes grâce à l'action de la coopération internationale, la présence de firmes régionales œuvrant dans le monde arabe élargi, témoignent d'un expert local connecté à la fois à des réseaux régionaux et locaux ou, pour utiliser l'expression de Sylvaine Bulle, de l'importance d'une élite « locale-globalisée » (Bulle, 2004, p. 342), qui joue un rôle primordial dans l'élaboration d'un discours de modernisation urbaine et de son intégration dans la pratique locale.

---

<sup>41</sup> Cette commixtion de la commande privée et du rôle de certaines figures du monde universitaire comme capteur de la commande mériterait un traitement spécifique. Ici, il suffit de constater comment, dans un monde professionnel très restreint, les rôles et les encadrements sont souvent flous et entremêlés.

## **5.6 Conclusion : une culture urbanistique forgée entre influences externes, lutte nationale et modernisation**

Cette reconstruction du contexte contemporain de la planification urbaine en Palestine et de son évolution historique nous a montré la stratification et la transformation de la pratique urbanistique locale en fonction des vicissitudes politico-militaires complexes qui ont caractérisé ce territoire au siècle dernier, en détaillant les multiples influences extérieures qui ont façonné la lente émergence de la pratique et du milieu local de l'urbanisme. Si, d'un premier regard, l'histoire urbanistique de la Palestine moderne a beaucoup de similitudes avec d'autres contextes coloniaux et post-coloniaux, où l'influence de la domination coloniale et l'action des élites locales sont les moteurs derrière l'introduction de l'urbanisme « moderne » à côté des formes « traditionnelles » de production de l'espace urbain, la Palestine arabe se démarque successivement à cause de son histoire particulière, alors que le processus d'indépendance ne touche, en réalité, qu'une moitié de sa population, c'est-à-dire la communauté juive largement immigrée d'Europe à partir des années 1890 et qui fondera l'État d'Israël à la fin de la guerre de 1948. Les vicissitudes politico-militaires de la deuxième moitié du XXe siècle et du début du XXIe siècle ont profondément marqué l'évolution de l'urbanisme en Palestine, d'un côté, en contraignant l'émergence d'une pratique locale à cause du conflit et de l'occupation et, de l'autre, en l'exposant à de nouvelles influences externes, notamment avec l'essor de la coopération internationale dans le post-Oslo et, plus récemment, avec l'influence croissante des pays arabes.

### **Une longue histoire d'influences externes disparates**

La planification urbaine moderne en Palestine s'est sans doute développée au début dans un contexte colonial « classique », même s'il s'agit d'un cas de colonialisme tardif, similaire aux expériences françaises au Maroc décrites par Gwendolin Wright (1991), animées par une mission modernisatrice et paternaliste. Pourtant, l'histoire particulière et la nature binationale de la Palestine mandataire ont marqué, dès le début, la diffusion et l'application locale de l'urbanisme de type *town and country planning*, notamment avec un clivage important entre les municipalités juives et arabes. Si un urbanisme de marque clairement européenne est adopté rapidement et presque naturellement dans les nouvelles villes juives, comme en témoignent les nombreux plans



de Tel Aviv, Haïfa, Beer-Shev'a, Afula, etc. élaborés grâce à l'apport de professionnels en provenance d'Europe (Bigon et Katz, 2016; El-Eini, 2004; Fruchtman, 1986; Hyman, 1994), les communautés arabes restent à l'écart de cette modernisation des pratiques de conception de la ville moderne et, en quelque sorte, la subissent. Pour reprendre la taxonomie de Ward (2000) sur les formes de diffusion transnationale de l'urbanisme, on pourrait dire que, au sein de ce même territoire, coexistent deux typologies de la diffusion : d'un côté, en ce qui concerne les villes et les quartiers de la communauté juive, il serait légitime de parler « d'emprunt sélectif », voire « non dilué », de techniques et de paradigmes urbains européens, notamment en provenance du monde anglo-saxon, mais aussi de la région germanique, car l'adoption des formes urbaines européennes a été largement volontaire et étroitement liée à l'origine de la population juive immigrée d'Europe et au projet sioniste de création d'un État-nation « moderne » pour les juifs en Terre Sainte (Rotbard et Gat, 2015); de l'autre côté, dans les territoires et les villes majoritairement arabes, on pourrait plutôt classer la lente adoption de l'urbanisme à la *town and country planning* comme un cas d'imposition « négociée » par les autorités coloniales britanniques, qui retiennent l'initiative et la gestion de l'urbanisme, tout en cooptant les élites locales dans les rares interventions significatives en dehors de Jérusalem.

Cependant, c'est ultérieurement, dans l'après-guerre, que cette divarication entre Juifs et Arabes se creuse. Les événements complexes qui suivent le départ des Anglais, en 1948, laissent la Cisjordanie et Gaza dans un des limbes fait d'occupations successives qui dure plus de quarante ans, alors que le nouvel État d'Israël développe son propre système de planification urbaine en continuité avec l'héritage britannique, tout en y mêlant des caractéristiques qui lui sont propres (Forester et coauteurs, 2012). Dans ce contexte, la pratique locale de l'urbanisme en Palestine reste longtemps à l'état embryonnaire et ne peut pas entreprendre le lent processus d'émancipation nationale et d'évolution progressive d'un milieu professionnel local qui caractérisent les autres pays décolonisés de la région dans les années 1950-1990 (Souami et Verdeil, 2006). Finalement, ce n'est qu'avec l'établissement de l'Autorité Nationale en 1993, qu'une pratique locale de l'urbanisme commence lentement à se développer. Toutefois, la souveraineté limitée sous l'occupation militaire et le rôle central de la coopération internationale dans la commande urbanistique et dans l'apport d'expertises étrangères, constituent des

éléments de forte dépendance vis-à-vis de l'extérieur, en termes d'apport technique et de sources d'inspiration, et continuent à configurer un cas de forte influence étrangère.

Finalement, le rôle important des membres de la diaspora dans la structuration du milieu professionnel local post-Oslo et du fonctionnariat ministériel et municipal, avec des parcours formatifs souvent transnationaux, contribue sans doute à ce que Daniela de Leo (2013) qualifie comme une véritable « fascination » des experts locaux pour tout ce qui arrive de l'extérieur, soit-il de l'Occident ou du monde arabe. L'impression d'un « pastiche » éclectique, entre références internationales disparates et attachement au vernaculaire local, est partagé par Sylvaine Bulle :

*En interprétant leur architecture, on pourrait se référer à la définition d'un régionalisme critique donnée par Kenneth Frampton, comme la synthèse de la rationalité et de formes idiosyncrasiques. Il y a bien là la marque de l'entre-deux mondes propre aux entrepreneurs transnationaux palestiniens, ne renonçant jamais à la mère patrie mais assumant aussi une identité large et régionale : celle de l'entreprenariat arabe construisant banques et résidences à Dubaï et Ryad (Bulle, p. 464).*

De manière similaire, en termes de références technico-formelles, la pratique des urbanistes locaux dans le quotidien de la gestion urbaine reste liée aux outils, aux mécanismes et aux procédures héritées de la période coloniale britannique, greffés plus récemment à des innovations éparses d'inspiration occidentale (De Leo, 2013). Si Sylvaine Bulle peut affirmer, au début des années 2000, que « *la loi jordanienne d'inspiration anglaise et l'esprit du town planning amené par l'ingénieur anglais Kendall demeurent donc les références les plus autochtones et la base légale pour l'urbanisme en Cisjordanie et désormais à Gaza* » (2004, p. 355), ce cadre a partiellement évolué dans la dernière décennie, grâce à l'introduction de nouveaux outils, d'inspiration allogène et largement calqués sur les « meilleures pratiques » internationales de gouvernance urbaine, comme le SDIP et le PPM déjà cités, qui s'imposent lentement dans le milieu professionnel comme nouveaux termes de référence de la pratique locale.

### **Un milieu récent, entre tyrannie de l'urgence et incertitude du quotidien**

Si toute histoire nationale est, en soi, unique dans sa manière de contribuer à l'évolution d'une pratique locale de l'urbanisme, la Palestine est un cas quelque peu singulier à cause de la complexité de son histoire récente. Ici, l'émergence de l'urbanisme comme profession a été extrêmement lente, incertaine et non linéaire, si on la compare à d'autres pays du Levant et de

la rive sud de la Méditerranée qui, après la décolonisation et parfois même avant, ont vu émerger et se structurer progressivement des milieux professionnels locaux impliqués dans la pratique de l'aménagement urbain (Souami et Verdeil, 2006; Verdeil et Nasr, 2018). La concurrence des professionnels européens issus de la diaspora juive à l'époque coloniale, l'absence de la commande publique, faute d'un gouvernement local autonome et continu, de même que l'histoire tourmentée du processus de paix post-Oslo, ont tous contribué à contraindre l'essor de la pratique locale et à creuser un retard face aux pays voisins en termes de structuration de la commande et du marché professionnel, d'accumulation d'expériences, de développement des formations spécifiques.

Dans le concret du quotidien, la pratique de l'urbanisme est conditionnée par le manque d'expertise locale, à la fois dans la fonction publique et dans le secteur privé, et par la paralysie politique et décisionnelle des autorités politiques, dans l'attente d'une réconciliation nationale qui tarde à se matérialiser et qui bloque le processus de réforme législative. Ainsi, toutes les nouvelles initiatives de modernisation de la pratique urbanistique reposent sur un cadre légal fragile. La faiblesse du secteur public, le manque de ressources humaines et techniques, la légitimité très contestée du pouvoir public de l'ANP, sont tous des facteurs qui contribuent à caractériser une pratique « faible » et, surtout, incertaine (De Leo, 2013). Si l'incertitude est sans doute une caractéristique désormais acquise par la planification contemporaine et en particulier dans le contexte du « Sud Global », la Palestine se caractérise comme un cas-limite d'incertitude « totale » : un cadre politique interne instable accompagné d'un processus de paix et de construction nationale suspendu et de plus en plus incertain, une économie en plein boom immobilier, mais qui pourrait se révéler éphémère à la première poussée de violence, des ressources publiques qui dépendent fortement de la bienveillance des donateurs internationaux. Cette superposition d'acteurs locaux et globaux et d'une situation politique à la fois suspendue et instable, conditionnent lourdement l'action urbanistique, en la contraignant essentiellement à une gestion réactive aux problèmes de l'immédiat, où l'action des pouvoirs municipaux se déroule dans le cadre d'une « tyrannie de l'urgence », pour utiliser les mots du politologue Zaki Laïdi (1999), soit dans une gestion exclusivement concentrée sur les innombrables problèmes du quotidien (De Leo, 2013).

## Entre urbanisme militaire subi, occupation civile et dépossession

Sur le fond, les enjeux géopolitiques du conflit israélo-palestinien se superposent et se mêlent de manière indissociable aux enjeux plus proprement locaux de l'urbanisme. L'occupation militaire et civile d'Israël, avec son lot de morcellement spatial, de souveraineté limitée, d'accès borné aux ressources territoriales et de dépossession territoriale, finit par contraindre inévitablement l'espace d'action des autorités locales et des urbanistes, car, même si la planification dans les zones « A » est formellement sous le contrôle de l'ANP, l'occupation relègue tout exercice de planification à l'intérieure de ces enclaves morcelées et spatialement isolées les unes des autres en empêchant, dans les faits, tout effort de planification à l'échelle supra-locale et régionale. De plus, l'urbanisme en Palestine n'est pas exclusivement une pratique de la gouvernance urbaine, mais aussi un outil de lutte pour le contrôle territorial et pour pratiquer des formes de résistance civile à l'expansionnisme des colonies israéliennes, notamment dans les zones B et C (Zeid et Thawaba, 2018). Finalement, pour comprendre pleinement l'enchevêtrement indissoluble des enjeux géopolitiques et plus proprement urbanistiques dans la Palestine contemporaine, il est important de mentionner deux questions centrales dans le discours sur le rôle et les objectifs de la planification urbaine, à savoir la « reconstruction nationale » et la « question du retour ». Dans le premier cas, le développement d'outils de planification urbaine supportés par la coopération internationale ne s'arrime pas seulement aux discours globaux sur la nouvelle gouvernance urbaine (Goldblum et Osmont, 2008), mais aussi au processus de *nation building*, l'objectif primaire de l'approche dit « *development for peace* » (Wildeman et Tartir, 2014) prônée par les donateurs internationaux. Cette mission de (re)construction nationale à travers l'urbanisme est largement partagée par les élites locales, en particulier celles issues de la diaspora de 1970-90 (Bulle, 2004). Dans le deuxième cas, le discours sur le « droit au retour » des réfugiés s'ajoute à celui de la reconstruction nationale. Symbolisée par la « clé du retour », monument que l'on trouve dans chaque ville et village de Palestine, la possible rentrée des quelques centaines de milliers de réfugiés palestiniens des guerres de 1948 et 1967, vivant dans les pays voisins depuis la *Nakba*, reste l'un des points les plus controversés de la table de négociations. Leur futur établissement dans un État palestinien finalement indépendant et souverain est un élément

récurrent dans le discours des autorités palestiniennes et est considéré comme un enjeu central à prendre en compte dans la planification urbaine (Farsoun, 2018).

### **Les traits essentiels de la culture urbanistique palestinienne**

Le tableau suivant résume dans les grandes lignes les traits essentiels de la culture urbanistique palestinienne, telle qu'elle ressort de cette courte histoire de la planification. Les sept catégories proposées par Othengrafen (2012) sont utilisées pour organiser les différents éléments.

---

<b>1) la nature de de la mission centrale de l'urbanisme</b>	<p>La mission de l'urbanisme est étroitement liée au processus de construction nationale et de modernisation entamée dans le post-Oslo.</p> <p>Le planificateur comme agent de la reconstruction nationale et de la modernisation politique et sociale de la Palestine.</p>
<b>2) la nature du processus</b>	<p>Processus aux bases légales fragiles et permanence des cadres réglementaires hérités de l'époque mandataire.</p> <p>Processus basé sur l'expérimentation d'outils élaborés avec l'aide des agences internationales.</p> <p>Participation citoyenne limitée, importance des notables dans les dynamiques de prise de décision.</p>
<b>3) la nature de la pratique urbanistique</b>	<p>Rôle principalement technique et de gestion pour les urbanistes, mais avec la présence d'une petite niche de praticiens plus militants, i.e. Riwaq, etc.</p> <p>Fragmentation du milieu local entre une élite internationalisée et une « seconde file » de fonctionnaires et de petits praticiens.</p>

---

---

**4) la nature du rapport avec le temps** Le patrimoine urbain et archéologique comme témoignage physique des droits acquis des populations arabes à vivre dans leurs terres ancestrales.

Fascination pour l'hypermodernité urbaine des pays du Golfe.

Prévalence d'un sens de l'incertitude face au futur et de la « tyrannie du quotidien » dans la pratique des fonctionnaires municipaux.

---

**5) La nature du rapport avec l'environnement** Protection paysagère utilisée comme outil de dépossession par les Israéliens.

Inaccessibilité à l'espace naturel à cause du système complexe de limitations au mouvement imposées par des décennies d'occupation militaire.

---

**6) La nature des relations État-société** L'Autorité Nationale comme institution politique fragile et en perte de légitimité.

Réalité politique fragmentée, division du leadership politique national (guerre civile *Hamass/Fatah*).

L'État occupant (Israël) utilise les outils de la planification pour poursuivre une politique de colonisation, de ségrégation et de dépossession.

---

**7) La nature de la société elle-même** Prévalence des logiques familistes (clans élargis) dans une société très rurale, quoiqu'en train d'expérimenter une modernisation rapide.

Importance des notables locaux et des réseaux de clientèles dans la prise de décision en urbanisme.

---

## Chapitre 6 – Une histoire de l’urbanisme en Italie

Dans ce chapitre, je vais reconstruire une histoire de la planification urbaine en Italie (figure 13), afin d’illustrer les circonstances politiques, sociales et économiques particulières qui ont façonné la formation et l’évolution des institutions techno-juridiques de l’urbanisme et le développement parallèle du milieu professionnel à partir de la moitié du XIXe siècle.

Dans la **section 6.1**, je présenterai les prémisses économiques et sociales à l’intérieur desquelles l’urbanisme moderne voit le jour en Italie, au XIXe siècle. Dans la **section 6.2**, je reconstruirai les premiers pas de l’urbanisme moderne et sa lente évolution à partir de l’Unité (1861), jusqu’à la fin du régime libéral suite à la première guerre mondiale. Ensuite (**section 6.3**), je reconstruirai la lente gestation des premières lois d’urbanisme et en matière de paysage et patrimoine pendant la période du régime fasciste (1922-43), ainsi que la parution des tendances qui se manifesteront avec force dans l’après-guerre. Dans la **section 6.4**, j’aborderai les conséquences de la forte croissance urbaine qui s’amorce dans l’après-guerre dans un contexte de laissez-faire et de spéculation. Subséquemment (**section 6.5**), je traiterai de la période dite « réformiste », qui s’amorce au début des années 1960 et continue jusqu’à la fin des années 1970, qui constitue une période fondatrice de l’identité de l’urbanisme italien contemporain. Je vais ensuite reparcourir « l’involution contreréformiste » des années 1980 et 1990, dans le cadre d’un contexte économique et politique changeant, marqué par la sanction législative à des pratiques de laissez-faire, mais aussi par une évolution ultérieure et une diversification des pratiques (**section 6.6**). Je tracerai ensuite un rapide panorama des évolutions plus récentes, avec la régionalisation et l’extrême diversification des pratiques, ainsi que l’émergence de nouveaux enjeux de durabilité et de décroissance économique et démographique (**section 6.7**). En conclusion (**section 6.8**), je dégagerai les fils rouges qui traversent un siècle et demi d’histoire de l’urbanisme italien et situerais ces éléments dans la grille de lecture des cultures urbanistiques élaborée à partir du travail de Othengrafen (Othengrafen, 2012; Othengrafen et Reimer, 2013).



Figure 13. – Carte d'Italie  
Image réalisée par l'auteur.



## **6.1 Les prémisses : un pays d'industrialisation tardive, mais d'urbanisation ancienne**

Le processus d'industrialisation s'amorce relativement tard dans la péninsule italienne, par rapport aux autres pays de l'Europe occidentale. La première révolution industrielle, celle de la machine à vapeur et de la manufacture cotonnière, touche de manière marginale une partie de l'Italie septentrionale, où la filature et l'industrie sérique étaient établies depuis longtemps. Le manque de ressources naturelles propres, comme le fer et le charbon, et la fragmentation politique, qui perdure jusqu'à l'unification du pays en 1861 sous les bannières de la monarchie piémontaise, ont été un obstacle majeur au développement d'un marché intérieur suffisant à l'essor d'une industrie nationale de taille.

Contrairement aux autres pays « retardataires » de l'Europe méridionale, le réseau urbain est cependant assez développé et le taux d'urbanisation relativement assez élevé, quoique devancé par celui des autres pays de l'Europe occidentale et septentrionale à partir de la fin du XVII<sup>e</sup> siècle (Calabi, 2017). À l'aube du XIX<sup>e</sup> siècle, l'Italie est le portrait d'un pays d'urbanisation ancienne touché par deux siècles de stagnation économique. Le dense tissu des grandes et moyennes villes du Centre-Nord, est le leg de la forte urbanisation et du dynamisme économique des siècles XI à XVI, centrés sur l'essor de « libres communes », les cités-états mercantiles qui vont évoluer dans les États régionaux de la Renaissance, comme les Républiques de Venise, Gêne et Florence et le Duché de Milan. La crise économique qui s'amorce dans les années 1570 et perdure jusqu'à la moitié du XVII<sup>e</sup> siècle, dont les causes sont multiples, transporte l'Italie, d'une condition de prééminence économique en Europe, à celle de pays périphérique dans les flux commerciaux du continent et s'accompagne d'une perte d'indépendance politique vis-à-vis des États-nations en plein essor (Malanima, 1998).

C'est à cette époque de repli économique que les richesses accumulées dans le commerce par la classe mercantile et les banquiers prennent le « chemin de la rente », s'investissant massivement dans la propriété foncière, notamment dans les zones périurbaines. Ce glissement du barycentre économique du commerce vers la rente agricole se manifeste plastiquement, entre autres, dans les grands domaines que les commerçants vénitiens, jusqu'alors peu intéressés aux biens

immobiliers, commencent à rassembler progressivement à partir du XVII<sup>e</sup> siècle dans les campagnes de la Vénétie. Les villas palladiennes représentent le témoignage architectural le plus connu du déclin commercial de Venise et du déplacement progressif des bases du capital du commerce maritime à la rente agricole (Benevolo, 1983). Au même moment, dans le Sud de la péninsule et autour de Rome, la grande propriété foncière, dit « latifundium », est toujours demeurée la norme au sein d'une économie méridionale qui, à la différence du Centre-Nord, n'a que minimalement évoluée de sa structure féodale (Felice, 2013).

## **6.2 L'urbanisme de l'Unification à l'époque libérale (1861 – 1922)**

Avant la création de l'État Unitaire en 1861, l'établissement des *Commisioni d'Ornato* dans les conseils municipaux des principales villes à l'époque napoléonienne représente l'un des premiers efforts systématiques de création de structures techniques municipales pour la gestion des infrastructures urbaines, le contrôle hygiénico-esthétique du développement et la rédaction de plans d'ensemble de restructuration et d'agrandissement des villes, dont le cas le plus connu est celui de Milan (Calabi, 2017). Il s'agit cependant de cas isolés et de courte durée<sup>42</sup>, mais ils témoignent d'une première émergence de la « question urbaine » dans la partie la plus économiquement dynamique du pays.

### **La loi sur l'expropriation de 1865 et la mise en valeur du foncier périurbain**

Il faudra attendre l'unification nationale des années 1860, pour voir une première action législative en matière de gestion et de conception de la ville. La loi sur l'expropriation de 1865 est considérée comme le premier acte de l'urbanisme moderne en Italie (Calabi, 2008). Cette loi, qui fait partie d'un effort complexe du parlement du nouvel État pour harmoniser le cadre légal d'un pays juridiquement et économiquement fragmenté, avait deux objectifs principaux. D'abord, faciliter l'expropriation des terrains pour la réalisation des grandes infrastructures nécessaires à la construction d'un État moderne, notamment le réseau ferré, peu développé et très fractionné

---

<sup>42</sup> La fin du régime napoléonien en Italie du Nord et le retour de Milan dans l'Empire Austro-Hongrois après le congrès de Vienne (1815) décrètent la fin de l'autonomie municipale de nombreuses villes et de leurs plans de renouvellement urbain.

par rapport aux autres pays européens. Ensuite, « monétiser » l'important capital immobilisé dans la grande propriété foncière urbaine et péri-urbaine comme levier pour l'essor industriel d'un pays qui manquait de capital liquide à investir dans l'entreprise industrielle (Salzano, 1998).

Au niveau urbain, la loi de 1865 prévoyait que l'expropriation pour utilité publique soit utilisée dans le cadre de deux types d'instruments urbanistiques. D'un côté, le *Piano Regolatore Edilizio* (Plan Régulateur du Bâti), était l'outil envisagé pour les opérations de restructuration du tissu urbain existant, à travers l'acquisition de propriétés afin d'ouvrir de nouvelles voies et de réaliser de nouveaux équipements publics. De l'autre côté, le *Piano di Ampliamento* (Plan d'agrandissement), était censé organiser la croissance en dehors du périmètre urbanisé, essentiellement par le moyen de l'identification des terrains destinés à l'expropriation pour la réalisation du réseau viaire et des grands équipements (prisons, parcs, abattoirs, etc.). Cependant, la gestion formelle et fonctionnelle des nouveaux bâtiments (alignements, implantations, usages, ornements etc.) est laissée aux différents *Regolamenti Edilizi* (règlements du bâti) préexistants, ceux-ci ayant été partiellement harmonisés par la « loi sur l'unification administrative »<sup>43</sup> de la même année (Calabi, 2017). Le choix de lier principalement les interventions urbanistiques à l'outil d'expropriation pour utilité publique dérive d'une intention, clairement exprimée dans les débats parlementaires de l'époque, de sauvegarder le plus possible la propriété privée, en limitant au maximum les restrictions à l'édification imposées aux propriétaires sans indemnisation, comme par exemple les impositions de réalignements présentes dans les lois Belge, Française et Allemande contemporaines (Mazzoleni, 2005).

L'urbanisme italien de la deuxième moitié du XIXe siècle se produit dans le sillon de la loi d'expropriation de 1865 et de la loi d'urgence pour Naples de 1885, promulguée suite à une importante épidémie de choléra dans les quartiers centraux très congestionnés de la ville parthénopeenne, qui accélère les procédures d'expropriation et finance les interventions de percement de type haussmannien, tant dans un souci d'assainissement et d'hygiène, que de mise en valeur de la propriété foncière urbaine (Salzano, 1998). Il s'agit quand même d'opérations limitées par étendue et objectifs, répondant à des problèmes circonstanciels et déconnectés

---

<sup>43</sup> Loi du 20 mars 1865, rubriquée sous le nom de « *legge per l'unificazione amministrativa del Regno d'Italia* ».

(relier la gare ferroviaire au centre-ville, réaliser des bâtiments publics, faciliter la circulation sur certains axes, organiser l'expansion des premiers quartiers bourgeois et ouvriers en dehors de l'enceinte historique, etc., voir figure 14). Somme toute, dans cette première phase, l'effet de la loi de 1865 reste faible, limité à quelques plans de réorganisation et d'agrandissement dans les grandes villes du Nord qui commencent lentement à s'industrialiser, notamment Milan, Turin et Gênes, et les cas particuliers de Florence, capitale provisoire après 1864 et de Rome, capitale définitive à partir de 1871, où le moteur des transformations urbaines était la nécessité d'accueillir les nouvelles fonctions du gouvernement national. Dans la plupart des villes moyennes, la croissance démographique reste morose pendant toute la deuxième partie du siècle et la pression sur les autorités municipales pour exploiter les nouveaux outils urbanistiques reste faible (Calabi, 2017). La crise économique mondiale qui débute dans les années 1870 et perdure jusqu'à la fin du siècle, ainsi que les revirements politiques qui caractérisent les décennies 1880 et 1890, rendent la transformation urbaine italienne lente et la question urbaine moins pressante dans le débat national, alors que l'émigration internationale, plutôt que l'émigration vers les villes, représente l'exutoire principal des populations rurales surnuméraires, notamment dans les régions du Sud (Calabi, 2017).



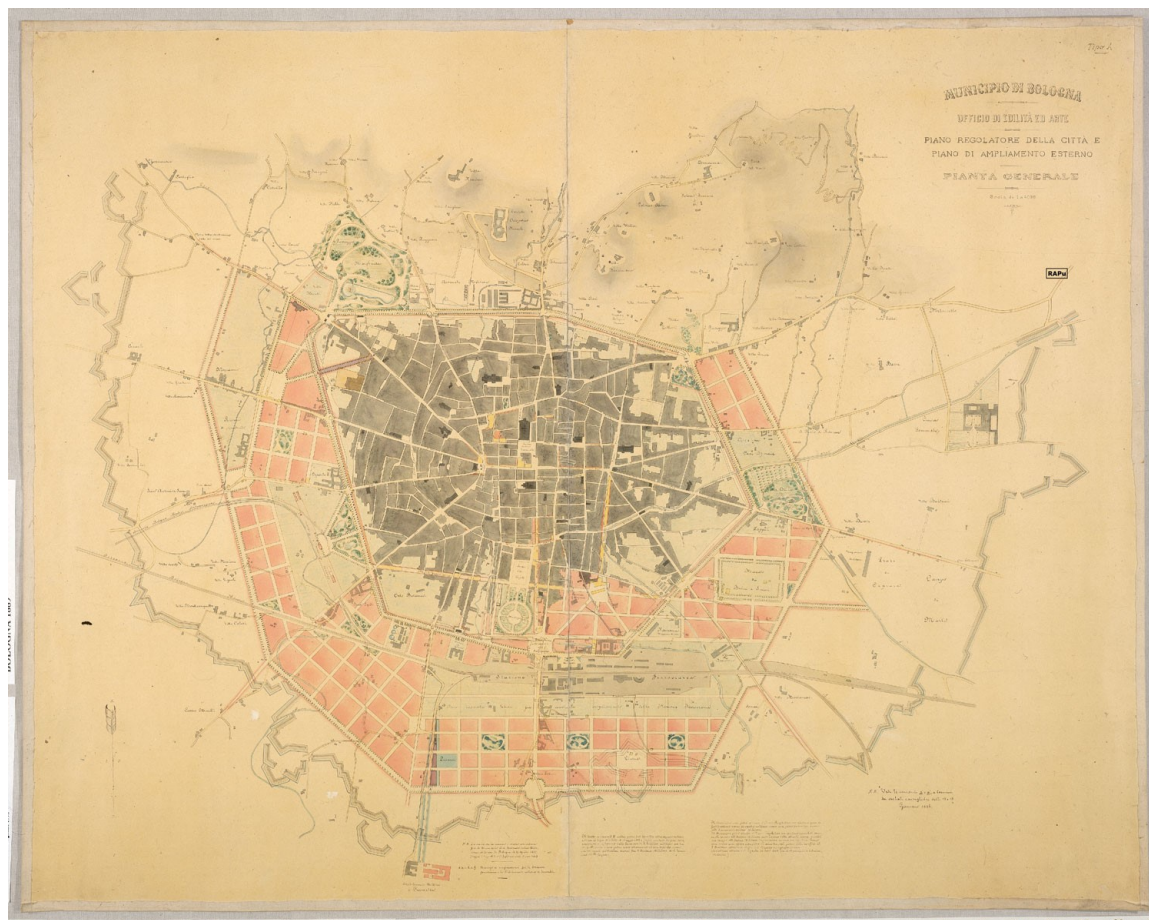


Figure 14. – Exemple d'un plan de percement (page précédente) et d'agrandissement (ci-haut) réalisé en 1889 pour la ville de Bologna, sur la base de la loi de 1865.

« Piano edilizio regolatore e di ampliamento della città di Bologna. Ufficio di edilità ed arte, ing. Edoardo Tubertini. – 1889.» Page precedente: Comune di Bologna (1889). Pianta speciale che comprende i lavori seguenti: a) allargamento delle vie Rizzoli ed Ugo Bassi e delle piazze contermini; b) taglio delle case già Galletti in via dell'Indipendenza; c) allargamento di via del Carbone; d) demolizione delle botteghe addossate ai lati di ponente e di mezzogiorno [...], archivio RAPu, Politecnico di Milano. Ci-haut. Comune di Bologna (1889). Pianta generale. scala 1:8000. -1 tavola : color. ; 64 x 55 cm. Archivio RAPu, Politecnico di Milano. Pour l'autorisation à l'usage voir annexe 5.

Cet ancrage de l'urbanisme italien moderne à la question de l'expropriation et de la mise en valeur de la rente urbaine, destiné à marquer toute son histoire successive, est le résultat de la structure économique et politique particulière du pays à la moitié du XIXe siècle (Calabi, 2008). Le système politique du nouveau Royaume d'Italie, une monarchie constitutionnelle où le pouvoir était partagé entre un gouvernement de nomination royale et un parlement élu à suffrage censitaire assez restreint, favorisait largement la représentation des intérêts des *agrari*, les détenteurs de la grande propriété foncière qui constituaient une partie importante de la notabilité dans les régions méridionales. La vie politique de l'époque post-unitaire se définit d'ailleurs autour du clivage, qui perdure jusqu'à la fin du XIXe siècle, entre deux camps parlementaires, généralement appelés la droite et la gauche « historiques ». La « droite historique », qui domine la vie politique nationale et exprime tous les gouvernements jusqu'en 1876, représentait les intérêts de la grande propriété foncière, dont les fortunes étaient basées sur des productions orientées vers l'exportation, comme les denrées agricoles et les matières premières (par exemple le soufre, en Sicile). Le libre-échange, le laissez-faire et l'orthodoxie de bilan sont les traits caractéristiques des politiques de cette époque. L'arrivée au pouvoir de la « gauche historique » en 1876, plus favorable aux intérêts du capital industriel, aux politiques protectionnistes et à une action proactive de l'État dans la modernisation du pays, provoque une attention grandissante pour la question urbaine, qui se manifeste par le nombre croissant de plans de restructuration et d'agrandissement produits dans les années 1890 (Gabellini, 2007). Cependant, les classes dirigeantes de l'Italie post-unitaire percevaient essentiellement l'intervention publique dans les processus de transformation urbaine comme, d'un côté, un instrument de protection de la propriété privée, car il soumettait les transformations urbaines à l'institut complexe et centralisé<sup>44</sup> de l'expropriation pour utilité publique, de l'autre côté, comme instrument pour « réveiller la rente » et stimuler une économie où l'initiative privée restait faible et la manufacture, marginale, sauf dans une partie des régions septentrionales (Mazzoleni, 2005). Le scandale de la Banca Romana, qui secoue le cadre politique entre 1892 et 1894, est révélateur de la centralité des dynamiques de mise en valeur de la rente péri-urbaine dans l'économie et la

---

<sup>44</sup> À la différence du *Regolamento Edilizio*, qui était essentiellement un outil exclusif des administrations municipales, les plans prévus par la loi de 1865, à cause de leur lien avec l'Institut de l'expropriation pour utilité publique, dépendaient du pouvoir préfectoral, émanation du gouvernement central.

politique des premières décennies de l'État Unitaire. Afin de financer des opérations immobilières spéculatives autour de la capitale, promues par des entrepreneurs étroitement liés à la classe politique, cette banque fait recours à une émission excessive de monnaie<sup>45</sup>. L'explosion de la bulle immobilière commencée avec le déplacement de la capitale à Rome en 1871, entérina la faillite de cet institut de crédit et une grave crise du système bancaire national (Insolera et Berdini, 2011).

D'un point de vue professionnel, l'urbanisme, qui n'est pas encore reconnu comme un champ d'action autonome, demeure initialement le domaine d'action des architectes-artistes, auxquels sont confiés les plans d'ensemble, dans une tradition qui va directement de l'urbanisme Baroque aux écoles des Beaux-Arts (Benevolo, 1964). L'ouverture d'écoles polytechniques à Turin et Milan en 1859, inspirées de l'expérience française de l'École de Ponts et Chaussées, établit les premiers curricula en ingénierie civile et architecture distincts, qui combinent les formations plus artistiques à celles, plus techniques, portant sur le projet et la réalisation des réseaux et de la voirie (Erba et Pogliani, 1993).

### **6.3 L'époque « libérale » ou giolittienne (1898 – 1922)**

Les années qui vont de 1898, au début de la première guerre mondiale, marquent une période de changement social, politique et économique important. La fin de la grande stagnation mondiale des années 1880-1890 donne lieu une première phase d'essor industriel remarquable pour l'Italie. Celle-ci est favorisée par les changements technologiques, avec le passage de la machine à vapeur à l'électricité comme source d'énergie (notamment l'hydroélectricité, dont le piedmont alpin septentrional est pourvu), le développement de nouvelles institutions bancaires plus adaptées aux besoins du capital industriel (comme les premiers Instituts de crédit commercial d'inspiration allemande), ainsi que les fruits de politiques protectionnistes des décennies précédentes (Felice, 2015). C'est dans le tournant du siècle que se développe rapidement l'industrie lourde (sidérurgie, chimique, construction navale etc.) et mécanique, avec

---

<sup>45</sup> La Banque centrale d'Italie ne sera créée qu'à la suite de ce scandale. Avant, six instituts de crédits privés, dont la *Banca Romana*, avaient le droit de battre monnaie.

l'affirmation de grands groupes industriels comme FIAT, Olivetti, Montecatini, Edison, etc. et l'accroissement du prolétariat ouvrier et des cols blancs.

Ces changements économiques coïncident avec une évolution du cadre politique vers un régime plus libéral, plus communément appelée « époque libérale » ou « époque giolittienne » par les historiens, du nom de Giovanni Giolitti, l'homme politique qui a le plus marqué cette ère d'ouverture et de réforme. Si les vicissitudes politiques détaillées sont assez complexes, il est important de rappeler brièvement deux éléments qui ont un effet important sur l'évolution des politiques urbaines. L'extension progressive du droit de vote à des couches de plus en plus larges de la population ouvre la voie de la représentation parlementaire à de nouvelles classes sociales, comme les ouvriers spécialisés, les petits artisans et les cols blancs, pour qui la question urbaine, notamment celle du logement, était capitale. L'entrée au Parlement des forces socialistes et radicales, que le système giolittien garde dans l'orbite de ses majorités gouvernementales variables, amène le système politique à s'adresser de manière plus directe à la question urbaine, notamment en ce qui concerne le logement et l'accès aux services municipaux. À partir de la loi Luzzati<sup>46</sup> de 1903, une série d'actions structurèrent l'intervention publique en matière de logement « populaire » de l'époque giolittienne, en encourageant l'intervention directe du secteur privé et coopératif et en promouvant la construction de logements pour les travailleurs de grandes entreprises d'État ou privées (cheminots, employés des Postes et sociétés municipales) (Minelli, 2004a). Un mot à part à propos de l'intervention municipale dans la réalisation du logement populaire, notamment dans le cadre du dit « socialisme municipal »<sup>47</sup>, en particulier dans les régions du centre, où le mouvement socialiste était traditionnellement plus fort. Cette expérience, limitée à partir de 1914 par l'état de guerre et disparue sous le régime fasciste, retrouvera force dans l'Italie démocratique de l'après-guerre à partir des années 1950.

---

<sup>46</sup> La loi 254/1903, dite loi « Luzzati », du nom du proposant, définit le cadre pour la réalisation du logement « ouvrier », essentiellement confiée aux coopératives de logement, sociétés mutuelles, municipalités, « œuvres pies » (associations charitables) et financée par les caisses d'épargne, les monts-de-piété, les assurances et autres. Elle crée, en outre, les I.A.C.P. (*Istituti Autonomi Case Popolari*), instituts de niveau municipal ou provincial, auxquels sera attribuée la gestion des logements populaires et qui ont existé jusqu'aux années 1990 (MINELLI, 2004b).

<sup>47</sup> On appelle « socialisme municipal », un phénomène de la période Giolittienne, où la démocratisation et l'autonomie accrue des administrations locales permirent aux mouvements socialistes de mettre en place, au niveau local, un premier noyau d'état social dans les services de base (école gratuite, services hygiéniques et de santé publique, lieux de loisirs, etc.) et dans la construction de logements.



Par ailleurs, le niveau municipal joua à ce moment un rôle important dans la diffusion des innovations et des débats en matière d'urbanisme à travers les structures et les réseaux de « l'internationale municipale socialiste », avec des figures comme le socialiste émilien Andrea Costa (Saunier, 2002).

C'est aussi à cette époque, que la ville attire l'attention des avant-gardes futuristes. Toutefois, malgré une certaine fortune dans le débat international de l'époque centré sur la ville utopique (Ward, 2002), la vision urbaine du futurisme italien, incarnée par le travail de Antonio Sant'Elia, n'eut qu'un impact minimal sur la formation de la pensée urbanistique italienne et sur les pratiques courantes. Au contraire, ce sont plutôt les principes du *stadtbau* allemand, qui influencent de manière importante la pratique urbanistique italienne au début du siècle. Cela inclut les premiers recours à des formes de zonage « morphologique », organisant l'expansion en agrégations « fermées » (bâtiments formant des îlots sur le modèle du *Höf* germanique, typiquement utilisés dans les quartiers ouvriers à moyenne et forte densité) ou « ouvertes » (tissus de maisons individuelles ou jumelées à faible densité destinées à la bourgeoisie professionnelle, qui prendra le nom de « *villino* » dans le jargon architectural). Même le concept anglais de cité-jardin, qui connaît une certaine popularité à cette époque, ne se traduit que dans une réinterprétation plus verdoyante et aux formes plus sinueuses de cette typologie « ouverte » (Calabi, 2008). L'expérience allemande suscite aussi un très grand intérêt dans le milieu professionnel et académique, quoique sans application immédiate, au sujet des techniques de remembrement parcellaire pour gérer les zones d'expansion. Ces techniques opérationnelles de gestion de l'urbanisation, que les lois Adickes avaient institutionnalisées en Allemagne en 1902, seront largement discutées en Italie aux cours des années 1920 et 1930 et deviendront une source d'inspiration pour la loi urbanistique de 1942 (Calabi, 2008, 2017; Mazzoleni, 2005).

### **La question du rapport à la ville ancienne et au paysage fait surface**

Les plans de percement adoptés par plusieurs villes à partir des années 1890 dans le sillon de la loi spéciale pour Naples, entraînèrent des démolitions importantes dans les centres anciens. Le vif débat sollicité par ces interventions et les préoccupations du monde intellectuel pour la perte du « caractère » particulier des centres historiques de la péninsule, poussèrent le législateur à

formuler les premières propositions de loi pour la conservation des « environnements historiques ». Ces efforts aboutirent à une série de normes dédiées et dans la création, en 1902, des *Soprintendenze*, institutions relevant du gouvernement central et préposées à la tutelle du patrimoine historique et archéologique, ainsi que des « beautés naturelles et panoramiques », identifiées par décret gouvernemental (Mazzoleni, 2005). Il s'agit du premier effort législatif généralisé visant à limiter l'étendue du droit de propriété privée en raison d'un principe de tutelle d'un patrimoine qui commence à ce moment à être considéré comme un bien collectif « de la Nation ».

#### **6.4 L'entre-deux-guerres : l'urbanisme du régime fasciste (1922 – 43) et la première loi urbanistique (1942)**

La première guerre mondiale, dans laquelle l'Italie s'engage largement impréparée, bouleverse son système économique et social. La crise économique de l'après-guerre, le revanchisme nationaliste contre une victoire « mutilée », les grandes grèves ouvrières des années 1919-22 et les violences des groupes paramilitaires de droite, décrètent la fin du régime libéral et l'arrivée au pouvoir du mouvement fasciste. Mussolini accéda au pouvoir grâce à un coup d'état en 1922, ensuite normalisé par le monarque à l'intérieur du système constitutionnel existant, mais le régime fasciste ne s'installera solidement au pouvoir que dans la deuxième moitié des années 1920. Ce n'est donc que dans les années 1930, que l'on voit les effets majeurs de son agenda urbain.

L'urbanisme du régime fasciste est inspiré par une idéologie néo-impériale et une attitude ruraliste et anti-urbaine. Celle-ci se manifeste, d'un côté, par une préférence pour les grandes interventions monumentales dans les centres anciens, comme l'ouverture d'axes viaires majestueux pour Rome « capitale impériale » (les plus connues sont via della Conciliazione, via del Mare et via dei Fori Imperiali), ainsi que la réalisation du nouveau quartier satellite rationaliste, pour l'Expo de 1942 (E.U.R.) (Insolera et Berdini, 2011). De l'autre côté, elle se reflète dans la fondation de nouvelles colonies agricoles, tant dans la métropole, que dans les colonies

(Fuller, 2007). Ces interventions sont certainement celles qui ont eu le plus de résonance dans le débat international de l'époque, grâce à leur langage de « rationalisme monumental », incarné dans les projets de villes nouvelles de Sabaudia, Pomezia et Littoria, surgissant dans les marécages fraîchement assainis des plaines pontines (Ward, 2002). Cependant, ces interventions ne sont que la vitrine du régime, alors que la pratique urbanistique tangible est effectivement façonnée par d'autres facteurs et par des dynamiques de longue durée.

Au même moment, le régime se désintéressa de la gestion des phénomènes ordinaires de transformation urbaine, qui continuaient pourtant à se produire, notamment dans les villes du Nord-Ouest en expansion industrielle, quoique ralentie par la crise économique des années 1930 et surtout autour de la capitale, qui continue sa trajectoire d'urbanisation sans industrialisation (Ciccone, 1993b). La gestion de la croissance urbaine est laissée aux soins des pouvoirs municipaux, contrôlés par le *Podestà*, nouvelle figure autoritaire qui remplace le maire et le conseil municipal élus. « L'État Corporatif », qui, selon les intentions du régime, devait permettre de dépasser les conflits de classe en s'inspirant des corporations des métiers qui gouvernaient les cités-états de l'Italie médiévale, se traduit, au niveau municipal, par une permanence, voire un retour en force, du pouvoir local dans les mains de groupes d'intérêt liés à la rente urbaine. Si au Nord, la grande bourgeoisie industrielle représente un contrepoids modérateur aux intérêts spéculatifs de la rente urbaine et périurbaine, au Sud et autour de Rome et Naples, ce sont encore les représentants de la grande propriété foncière comme les *agrari*, l'aristocratie noire<sup>48</sup> et le *Generone*<sup>49</sup>, qui influencent les choix urbanistiques (Campos Venuti, 1993b; Ciccone, 1993b; Insolera et Berdini, 2011). Cela résulte dans des plans d'urbanisme très favorables à la rente foncière, prévoyant des extensions urbaines en tache d'huile, caractérisées par de très fortes

---

<sup>48</sup> Ce terme désigne l'aristocratie romaine restée fidèle au Pape après le rattachement des États Pontificaux à l'Italie en 1870. Les membres de cette classe représentaient les plus grands propriétaires fonciers dans le *Agro Romano*, la région périurbaine de Rome. Ce notariat local, historiquement étroitement lié à celui de la Curie Romaine, joue un rôle important dans la formation des classes dirigeantes de la capitale, où ils représentent un centre de pouvoir incontournable.

<sup>49</sup> « *Generone* » est le terme utilisé pour identifier la nouvelle bourgeoisie rentière qui se développe à Rome, à partir du XVI<sup>e</sup> siècle, grâce au rôle d'intermédiaire dans la sous-location du latifundium aristocratique. Aux XIX<sup>e</sup> et XX<sup>e</sup> siècles, les membres de cette classe s'imposent comme acteurs de premier plan dans le processus de mise en valeur du foncier périurbain. Leur rôle dans le développement spéculatif est étroitement lié à l'essor, dans l'après-guerre, d'une autre classe, celle de *Palazzinari*, à savoir les entrepreneurs immobiliers protagonistes du développement urbain des années 1950-70.

densités, un réseau viaire non hiérarchisé et un manque de services et d'infrastructures de base<sup>50</sup>, notamment pour les quartiers destinés à loger les ouvriers et les petits fonctionnaires de la bureaucratie étatique croissante.

C'est à cette époque, que commencent à se délinéer les tendances qui auront un impact important dans l'évolution de l'urbanisme italien de l'après-guerre. La croissance de la population urbaine, qui était demeurée lente pour toute la deuxième moitié du XIXe siècle, commence à devenir soutenue, notamment après la première guerre mondiale, en anticipant l'urbanisation massive de l'après-guerre. La population de Rome, par exemple, passe de 519.000 habitants en 1909, à 930.000 en 1931, à 1.150.000 en 1935 et à 1.652.000, en 1951 (Berdini, 2010). Cette croissance se fait seulement en partie à l'intérieur des aires identifiées par les plans de 1909 et 1935, qui prévoyaient pourtant des marges d'édification assez consistantes. Dans les années 1920 et 1930, on assista à la parution des *Borgate*, quartiers nés spontanément dans les campagnes, en bordure de la ville planifiée, pour accueillir les nouveaux arrivés. Ces établissements étaient non seulement tolérés par les autorités, mais aussi « imités » par celle-ci, avec la réalisation des *Borgate* officielles, où le régime relogé les populations expulsées à la suite des démolitions liées aux travaux de la Rome monumentale. Plus de 200.000 personnes vivent dans les *Borgate* à la veille du conflit mondial (Cicccone, 1993b). La politique du logement populaire « corporatif », sous le régime fasciste, contribua à exacerber ce phénomène, à cause du caractère sectoriel et d'une préférence pour les projets adressés aux employés du secteur public et des entreprises d'États (Minelli, 2004a). On voit ici l'essor du phénomène répandu de constructions illégales qui marquera profondément l'histoire de l'urbanisme italien et qui sera identifié par l'expression « *abusivismo edilizio* », dont on parlera davantage dans la section suivante.

### **La naissance d'un milieu urbanistique distinct**

En même temps, les années 1920-30 représentent une époque de grand ferment culturel en matière d'urbanisme. C'est pendant cette période que la pensée urbanistique commence à se coaguler pour donner vie à un milieu professionnel de plus en plus reconnu et structuré. La

---

<sup>50</sup> À titre d'exemple, dans les années 1930, Rome est la seule capitale d'un grand pays européen qui ne s'est pas encore dotée d'un réseau de métro, malgré une population qui dépasse le million d'habitants.

fondation de *l'Istituto Nazionale di Urbanistica* (INU, Institut National d'Urbanisme), en 1930, représente le premier embryon d'un lieu de débat, d'élaboration et d'agrégation organisé pour le milieu, et sera capable d'influencer les choix qui mèneront à la loi urbanistique de 1942 (Salzano, 1993). Cela s'accompagne de la parution des premières publications périodiques dédiées, grâce au mécénat de l'industriel éclairé Adriano Olivetti : la revue *Casabella*, fondée en 1928, centrée sur l'architecture, mais qui devient aussi un lieu de débat sur la question urbaine et, surtout, *Urbanistica* : fondée en 1932 comme bulletin de la section piémontaise de l'INU, qui devint la voix officielle de l'Institut en 1934 et demeure, jusqu'à aujourd'hui, la revue disciplinaire de référence (Galuzzi et Vitillo, 1993). Cependant, l'urbanisme reste à ce stade un domaine professionnel pour initiés, même si le milieu est de plus en plus reconnu et présent dans le débat national (Salzano, 1993). C'est aussi pendant cette période que l'urbanisme fait ses débuts dans l'enseignement universitaire en ingénierie et en architecture. Si la première École Supérieure d'Architecture, fondée à Rome en 1919 et antécédente aux curricula facultaires modernes, qui conjuguent des éléments de formations artistiques et techniques, propose des cours sur des matières de l'urbain<sup>51</sup>, ce n'est seulement que dans les années 1920 et 1930, que les nouvelles écoles, ouvertes dans les principales villes du pays<sup>52</sup>, offrent des cours spécifiques en *urbanistica*, terme qui commence à être utilisé à ce moment pour identifier la matière d'enseignement et la discipline (Erba et Pogliani, 1993).

Intellectuellement et techniquement, les années entre les deux-guerre représentent donc une phase de transition et d'expérimentation pour l'urbanisme italien. La gestion de la croissance urbaine se fait encore largement en continuité avec les pratiques et les instruments de la loi de 1865, même si les nouveautés disciplinaires, en termes de techniques et d'approches élaborées à ce moment en Europe, commencent à se manifester dans la réalisation des plans et dans la mise en place d'innovations législatives partielles essayant de dépasser les limites de plus en plus évidentes des outils rudimentaires issus de la loi de 1865 (Mazzoleni, 2005, 2006). En témoigne aussi la complexité et la portée croissante du contenu de ces plans, qui s'accompagnent

---

<sup>51</sup> « Edilizia Cittadina » et « Arte dei Giardini » sont les deux matières de nature urbaine enseignées dans la nouvelle école de Rome.

<sup>52</sup> Venise (1926), Turin (1929), Naples et Florence (1930), Milan (1933).

d'analyses préparatoires plus articulées et multidisciplinaires et d'un appareil graphique de nature moins iconique et esthétisante, davantage orienté vers une représentation fonctionnelle et par diagrammes (Gabellini, 2007). Un autre élément d'innovation, qui se développera pleinement après la guerre, est l'apparition, dans les plans de 1930, des premières réflexions sur la nécessité d'un traitement spécial pour le patrimoine mineur qui accompagne l'émergence du concept de « centre historique » comme ensemble unitaire constitué par l'union indissoluble des monuments et du tissu bâti ordinaire. Ces approches, qui s'inspirent entre autres des travaux très originaux de Gustavo Giovannoni<sup>53</sup> (1931) sur le rapport entre la ville ancienne et la ville moderne industrielle, posent les bases des réflexions sur la dimension « urbanistique » du patrimoine, qui se développera pleinement dans l'après-guerre avec l'élaboration des méthodes typomorphologiques (Bandarin, 2015).

On assiste à l'approbation, en 1939, de ce qu'on peut bien définir comme l'une des lois les plus avancées dans le panorama international de l'époque, pour la tutelle des « beautés naturelles et paysagères » (Ciccone, 1993a). Même si le concept de paysage y reste encore fortement lié à l'idée du pittoresque et de la « belle vue », la loi 1497/1939 préannonce, dans son énoncé, l'émergence d'une considération historicisante du paysage anthropisé proche de celle statué, plusieurs décennies plus tard, dans le concept de « paysage culturel » (Gabellini, 2018). Quoique peu appliquée au début, à cause de l'éclatement de la guerre et des difficultés de la reconstruction, cette loi ouvrira la voie à l'inscription de la tutelle du paysage dans les principes fondamentaux de la constitution de 1948<sup>54</sup> et forme la base juridique de toutes les innovations développées à partir des années 1980 en matière de protection du paysage (Lanzani, Goldstein et Zanfi, 2015).

---

<sup>53</sup> La théorie de « l'éclaircissement sélectif » comme approche à la modernisation des centres historiques est formulée par Giovannoni, en 1931, dans son ouvrage « *Vecchie città e edilizia nuova* » et proposé à un public international dans le cadre de la Conférence de Athènes de la même année, événement qui pose les bases de la discipline moderne de la conservation. Ces positions sont pourtant minoritaires et à contre-courant par rapport à l'esprit moderniste, dominant à l'époque, incarné par la « Charte de Athènes » du CIAM, qui prêche la destruction totale de villes préindustrielles (Bandarin, 2015).

<sup>54</sup> L'article 9, qui fait partie des douze « principes fondamentaux » de la Constitution républicaine de 1948, énonce : « La République favorise le développement de la culture et la recherche scientifique et technique. Elle protège le paysage et le patrimoine historique et artistique de la Nation. »

En conclusion, c'est à cette époque qu'émergent les enjeux qui marqueront la question urbanistique des décennies suivantes et qui seront décisifs dans le développement des traits essentiels de la culture urbanistique italienne. D'un côté, une politique du laissez-faire, favorisant la prépondérance du rôle de la rente urbaine purement spéculative dans les dynamiques d'urbanisation et son « corollaire » inévitable, l'urbanisation qui se produit en dehors du cadre réglementaire, généralement connu sous le nom de *abusivismo edilizio*. De l'autre côté, le développement d'un milieu urbanistique réformiste et très connoté politiquement, qui voit dans ces deux phénomènes des « péchés originaux » à redresser et à corriger par l'action urbanistique, afin de résoudre les « maux » de la ville contemporaine.

### **La loi urbanistique de 1942**

C'est pendant la guerre et en prévision de la reconstruction, que les réflexions et les expérimentations des années entre les deux guerres mondiales se concrétisent dans la première vraie loi urbanistique, la 1150/1942, qui est encore aujourd'hui la base légale de l'urbanisme italien. Ce nouveau dispositif législatif réalise pour la première fois l'émancipation « juridique » de l'urbanisme de la discipline sur l'expropriation par utilité publique, faute de pouvoir modifier cet institut. Cette loi est l'aboutissement de deux décennies de réflexions, menées entre autres par la « commission royale pour la réforme urbanistique » de 1932, et d'expérimentations de nouveaux outils à travers les lois spéciales des années 1930 pour Milan, Rome et d'autres villes (Mazzoleni, 2006).

La loi 1150 introduit un système de plans hiérarchisés : les plans de coordination à l'échelle régionale, les plans inter-communaux et, surtout, le plan d'urbanisme à l'échelle municipale, appelé *Piano Regolatore Generale* (PRG - plan régulateur général). Ce dernier outil réglementaire, élaboré au niveau municipal et validé au niveau central par le Ministère des travaux publics, était obligatoire pour les municipalités désignées dans une liste ministérielle, incluant tous les centres majeurs, mais aussi des « cités d'arts » mineures, ainsi que des centres thermaux et de villégiature. La rédaction d'un PRG était optionnelle pour les autres municipalités, qui devaient par contre se doter d'un « programme de fabrication », un outil plus rudimentaire contenant un ensemble de règles simples pour organiser les zones d'expansion (De Lucia, 1993; Salzano, 1998).

L'innovation la plus importante de la loi réside néanmoins dans les outils opérationnels pour la gestion des transformations urbaines. L'article 18 donne aux municipalités la possibilité d'exproprier l'intégralité des zones prévues par l'expansion à une valeur proche de leur valeur agricole, c'est-à-dire sans tenir compte de l'augmentation de valeur due aux prévisions de constructibilités dérivantes du PRG lui-même. L'objectif était de permettre aux municipalités de se doter d'un vaste réservoir de foncier domaniale pour contrôler et guider les transformations urbaines, similairement à ce qui avait été fait à Stockholm, au début du siècle (Campos Venuti, 1993c; De Lucia, 1993). Ce dispositif avait déjà été proposé à plusieurs reprises dans les années 1910-30, notamment pour donner aux villes la possibilité de se procurer des terrains pour la réalisation de logements populaires (Mazzoleni, 2005). En alternative, la loi permettait aux municipalités de forcer les propriétaires des terrains d'une zone d'expansion soumise à un plan de détail, à former des *comparti edilizi*, soit des « consortiums » de transformation œuvrant à travers des dispositifs similaires aux mécanismes de remembrement prévus par les *lex Adickes* en Allemagne (Calabi, 2008). Ces deux dispositifs, quoique facultatifs, fournissaient pour la première fois aux municipalités des instruments potentiellement radicaux pour contrer les mécanismes spéculatifs liés à la valorisation de la rente urbaine et pour gouverner la croissance. Néanmoins, leur application sera, dans un premier temps, limitée par la guerre et la reconstruction.

## **6.5 L'après-guerre et les années 1950 : reconstruction, boom économique, urbanisation rapide et incontrôlée**

L'après-guerre immédiat est caractérisé par l'effort de reconstruction matérielle et la mise en place du régime démocratique républicain, qui s'installe après le référendum de 1946. Les premières élections, tenues en 1948, confient la majorité parlementaire à la Démocratie Chrétienne (DC), un parti centriste qui rassemble des courants plus conservateurs et des instances plus progressistes, proches des mouvements chrétiens-sociaux. Il s'appuie sur un large bloc social fait d'artisans, de commerçants, de cols-blanc, de petits propriétaires agricoles, etc. Ce parti dominera la vie politique italienne jusqu'à sa dissolution, en 1992, devenant le point central de coalitions variables et où s'exprimèrent la plupart des ministres et des chefs du gouvernement



pendant plus de quarante ans. Dans le camp de la gauche, les partis Socialiste (PSI) et Communiste (PCI) se partagent la représentance des classes ouvrières et des salariés agricoles. De plus, l'alternance politique au niveau national est, dans les faits, bloquée par l'opposition des ÉÉ-UU à un accès au pouvoir du PCI, l'Italie étant un pays stratégique de l'OTAN sur le flanc sud du « Rideau de Fer ».

Dans ce contexte bloqué, le niveau municipal est le lieu où les partis de gauche peuvent accéder au pouvoir, faire preuve de leur capacité administrative et mettre à l'épreuve leur vision politique. Le PCI, souvent alliées du PSI, s'engage localement dans une politique très pragmatiste, centrée sur la mise ne place de services municipaux d'avant-garde et sur une gouvernance plus proactive des transformations urbanistiques émergentes, faute d'une intervention directe de l'État central dans les politiques urbaines, différemment de ce qui se passe en France et en Angleterre à la même époque (Campos Venuti, 1993b). C'est conséquemment à cette division politique, que commence à se délinéer une caractéristique de l'urbanisme italien qui perdure encore aujourd'hui : le niveau municipal, d'abord, et régional, ensuite, deviennent les lieux d'expérimentation des nouvelles politiques urbaines progressistes exploitant les opportunités et les échappatoires fournis par un cadre réglementaire qui peine à être complètement réformé par un gouvernement central tendanciellement plus conservateur.

### **La prédominance des logique rentières : une croissance urbaine intensive et de faible qualité**

Dans ce cadre politique national conservateur, qui reste relativement stable jusqu'au début des années 1960, s'amorce, à la moitié des années 1950, une phase de croissance économique soutenue qui passera à l'histoire sous le nom de « miracle économique ». L'industrialisation rapide et l'accélération de la migration des zones rurales du Sud et des régions montagneuses, vers les moyennes et grandes villes, déclenchent une croissance urbaine sans précédents dans l'histoire italienne (Calabi, 2017). Initialement concentrée dans les grandes villes du « triangle industriel » (Milan, Gêne, Turin), autour de Rome et dans les villes majeures du Sud, l'urbanisation s'étend ensuite à la plupart des villes moyennes de la péninsule. Dès l'effort de reconstruction, ces importantes transformations urbaines sont dominées par la prévalence des logiques

rentières, très favorables à une maximisation des profits de la propriété immobilière et foncière (Campos Venuti, 1993c; De Lucia, 1993; Salzano, 1998). En 1945, au lieu de mettre en œuvre la nouvelle loi urbanistique de 1942, le gouvernement provisoire lui préfère la mise en place d'un nouvel outil, le plan de reconstruction. Conçu initialement comme un mécanisme d'urgence de courte durée circonscrit à la reconstruction immédiate des portions de villes détruites par les bombardements, ces plans finissent, dans les faits, par constituer, dans de nombreux cas, l'instrument principal de gestion du boom immobilier qui s'amorce dans les années 1950. À la différence des expériences allemandes et françaises, les politiques menées au moyen de ces plans ne seront pas, sinon rarement, l'occasion de repenser les portions des villes détruites à travers des actions de décongestionnement sélectif. La logique prévalente est encore une fois celle d'une valorisation maximale de la rente immobilière, tant dans les quartiers centraux, où les densités sont fortement augmentées par rapport à l'avant-guerre, que dans les nouvelles expansions (Oliva, 1993).

La première génération des PRG suivant la loi de 1942, qui commence à voir le jour dans la deuxième moitié des années 1950, alors que le boom immobilier est solidement installé, conserve presque partout cette approche très favorable à la rente foncière, typique des plans des années 1930 et des plans de reconstruction. Les surfaces constructibles y sont importantes, ainsi que les densités permises et la gestion opérationnelle des transformations est complètement laissée aux initiatives du secteur privé. Différemment de ce qui était prévu par la loi de 1942, qui envisageait le recours à des dispositifs opérationnels d'initiative publique ou mixte pour gérer les zones d'expansion urbaine, la plupart des premiers PRG permettent un développement immédiat et indépendant de chaque lotissement, soumis seulement au contrôle des normes d'implantation par un zonage morphologique assez rudimentaire (Oliva, 1993). La critique récurrente de cette première génération de plans est que, malgré les éléments d'innovation présents dans la loi 1150/1942, son application se concrétise encore excessivement par une simple gestion morphologique (en termes d'implantation et de typologie) des nouvelles constructions et du réseau viaire suivant une approche courante dans les vieux manuels techniques, encore largement utilisée au sein des administrations municipales et dans la formation des techniciens municipaux (Mazzoleni, 2006).

Le résultat formel de ces politiques marque profondément le paysage urbain de l'après-guerre. Le développement massif des périphéries des années 1950 et 1960 est dominé par un tissu bâti dit « intensif » ou « semi-intensif » de forme « ouverte », plus rarement « fermée ». Il s'agit de développements ayant des coefficients d'occupation du sol souvent très élevés<sup>55</sup>, qui donnent lieu à l'édification de bâtiments détachés de 5 à 9 étages, communément appelés « *palazzine* » (Insolera et Berdini, 2011). De faible qualité architecturale, elles sont entourées par des espaces annexes étroits et résiduels, pavés et souvent consacrés au remisage de la voiture, le tout organisé autour d'une voirie de lotissement étroite (6 à 10 m). De plus, ces nouveaux développements se font souvent le long des axes routiers existants, sans les nécessaires infrastructures de transport, et ils sont dépourvus d'espaces verts, d'équipement collectifs et de services urbains de base (figure 15).



---

<sup>55</sup> À partir d'environ 0,8 m<sup>2</sup>/ m<sup>2</sup>, ce qui correspond à une densité de 350 hab./ha.



Figure 15. – Typologies typiques des périphéries dites « intensives » des années 1950-60, Rome.

(page précédente) Cederna, A. (n.d.) Illustrazione n°6: quartiere Tuscolano. *Mirabilia Urbis*. Roma : Archivio Cederna. (haut-gauche) Cederna, A. (n.d.) Illustrazione n°12: zona della Circonvallazione Ostiense (via I. Traversi). *Mirabilia Urbis*. (haut-droite) Cederna, A. (n.d.) Nuove costruzioni di un quartiere periferico non identificato (via di Donna Olimpia?). *Mirabilia Urbis*. Roma : Archivio Cederna. Pour l'autorisation à l'usage voir annexe 5.

À la différence de la plupart des pays européens et malgré l'emphase portée par les forces politiques sur l'intervention publique directe, la politique du logement de l'après-guerre s'appuie principalement sur les forces du marché. Dans la décennie 1950, malgré l'objectif affiché par le gouvernement<sup>56</sup> de garantir près de la moitié de l'investissement nécessaire, seulement un cinquième des nouveaux logements fut réalisé, directement ou à travers ses émanations, par l'État. En comparaison, ce pourcentage s'élève à 35 % en Suède, 50 % en Allemagne (en comptant

<sup>56</sup> Le Plan Vanoni de 1955 prévoyait un investissement de 5.100 milliards de liras dans la construction de nouveaux logements dans la décennie 1954-64, dont la moitié devait provenir de l'État. En réalité, les prévisions furent largement dépassées et le secteur privé se montra beaucoup plus dynamique que prévu (Wendt, 1962).

le système coopératif), et à près de 55 % au Royaume-Uni (Wendt, 1962). Parmi les programmes de construction directe gérés par le gouvernement central ou par les municipalités à travers les I.A.C.P., le plus important (et le plus débattu aussi<sup>57</sup>) est le Plan « INA-Casa », lancé par le Ministère du Travail et de la Prévoyance Sociale avec le double objectif de construire des logements et de stimuler la croissance et la création d'emplois. Cette préférence pour l'intervention privée peut en partie être expliquée par l'idéologie de la Démocratie Chrétienne, qui peut être résumée par la phrase « mieux propriétaires que prolétaires » (Minelli, 2004a, p. 100), et qui favorisa l'accès à la propriété diffusée, plutôt qu'à la location. Malgré cela, la crainte de la montée en puissance des partis communiste et socialiste, ainsi que l'orientation keynésienne prévalente à l'époque, poussa le parti au pouvoir à intervenir directement dans la construction du logement. Ce sera en effet pour faciliter la réalisation des quartiers de logement social, que les plus importantes réformes urbanistiques seront initialement introduites dans les années 1960.

### **Les premiers pas vers une approche urbanistique de la ville ancienne**

Les années 1950 sont aussi le moment où la pensée urbanistique sur la place de la ville ancienne dans la planification arrive à maturation. Le facteur déclencheur est la réaction aux dévastations matérielles que la guerre avait infligées aux tissus historiques, mais surtout le « soulèvement citoyen » promu par un groupe d'intellectuels et membres de la société civile contre « les usurpateurs de nos biens suprêmes »<sup>58</sup>, à savoir les spéculateurs exploitant les plans de reconstruction pour redévelopper plus intensivement les secteurs historiques endommagés. Ce mouvement, qui se ressembla d'abord spontanément contre le plan de percement de via della Vittoria à Rome (1952-53) et, ensuite, pour défendre le parc archéologique et paysager de la via Appia Antica de projets immobiliers (1954), aboutit, en 1955, dans la fondation de l'association *Italia Nostra*, qui deviendra l'un des protagonistes les plus actifs des batailles pour la protection du patrimoine et du paysage des années suivantes (Albrecht, 2015a).

---

<sup>57</sup> Il existe une très vaste littérature sur le Plan « INA Casa » chargé, à l'époque (et *post-mortem* aussi), d'attentes d'ordre social, économique, urbanistique et architectural. Autour de ce projet se mobilisèrent les meilleurs architectes de l'époque et les résultats physiques, en termes de qualité urbaine et du bâti, sont en général de très bonne qualité, surtout s'ils sont comparés aux réalisations du secteur privé, plus spéculatif.

<sup>58</sup> Ainsi s'exprima Antonio Cederna, parmi les fondateurs de l'association *Italia Nostra*.

Les réflexions théoriques commencées par Gustavo Giovanoni dans les années 1930 et poursuivies, entre autres, par le travail de Saverio Muratori<sup>59</sup>, Aldo Rossi et Carlo Aymonino, débouchent sur la formulation de l'approche typo-morphologique comme méthodologie d'élection pour la gestion des transformations dans les secteurs prémodernes de la ville (Cataldi, Maffei et Vaccaro, 2002). Ces principes trouvent une application immédiate dans le PRG de Sienne de 1956 et plus particulièrement dans le plan de détail de 1955-1958 pour la vieille ville de Assise, préparé par une équipe guidée par Giovanni Astengo (Bandarin, 2015; Oliva, 1993). Ces plans sont la première application concrète, même si encore inachevée, de cette nouvelle approche urbanistique de la question de la ville ancienne qui se diffusera de plus en plus dans la décennie suivante et deviendra la norme à partir des 1970. Ces approches trouveront une première consécration officielle dans le milieu urbanistique en 1960, avec la signature de la Charte de Gubbio sur les centres historiques et avec la création, l'année suivante, de l'Association Nationale des Centres Historiques et Artistiques (ANCSA) (Gabellini, 2018).

## **6.6 Les années 1960 et 1970 : l'ère de la « réforme urbanistique »**

Dans les années 1960, le développement industriel et les flux migratoires vers les villes se renforcent, faisant de l'Italie une société de moins en moins rurale. Le système politique conservateur qui domine les années 1950 n'est plus capable de représenter les instances d'une société de plus en plus urbaine, aisée et éduquée. Ainsi, en 1963, commence la longue saison du « centre-gauche », caractérisée par des alliances gouvernementales entre les Démocrates-Chrétiens et les partis Socialiste, Social-Démocrate et Républicain (De Lucia, 1993).

En même temps, la question urbaine apparaît en force dans le débat public et dans la culture populaire. Le film de Francesco Rosi, « les mains sur la ville » (1963), porte au grand écran le problème de la spéculation foncière agressive dans la région de Naples, en stigmatisant la complicité de la classe politique locale dans le « pillage » du territoire et les mécanismes

---

<sup>59</sup>L'ouvrage de Aymonino « *Per una operante storia di Venezia* » (1958) est considéré comme le premier texte qui explicite la méthode typo-morphologique, à la fois comme outil d'analyse et instrument opérationnel pour guider une approche critique de la restauration et de la gestion des centres anciens comme ensembles unitaires.

clientélistes qui dominent les pratiques urbanistiques méridionales. Les périphéries romaines intensives et les *borgate* d'habitations illégales, avec leur population d'immigrants ruraux et leur paysages miteux, sont le scénario privilégié des pellicules du néoréalisme italien de l'après-guerre et des drames sociaux de Pier Paolo Pasolini, « *Mamma Roma* » (1962) et « *Uccellacci e uccellini* » (1966), par exemple. En littérature, c'est entre autres Italo Calvino, qui introduit la question urbaine dans l'imaginaire populaire : le roman « *Marcovaldo, ovvero le stagioni in città* » (1963) stigmatise sous forme de fable ironique les conditions de vie dans les périphéries ouvrières d'une ville anonyme du Nord industriel; « *La speculazione edilizia* », parue la même année, illustre, dans une approche néoréaliste, les personnages derrière l'urbanisation « sauvage » des littoraux liguriens.

### **Le « scandale urbanistique » : la grande réforme manquée**

Dans les années précédant les élections de 1963, le climat social en mutation avait déjà poussé le Parlement vers un premier effort de réforme de la loi urbanistique qui semblait jouir d'un large consensus parmi les forces parlementaires. Les travaux d'une commission ministérielle, qui reprend les propositions faites par l'INU en 1960, débouchent dans le projet de loi « Sullo » de 1962. Très avancé dans son contenu, ce projet reflète les débats nationaux et internationaux de l'époque, proposant un meilleur arrimage entre la planification économique et territoriale et l'introduction d'une planification de niveau régional. Cependant, l'aspect le plus innovant et le plus controversé de la réforme est sa tentative de régler « une fois pour toute » la question de la rente urbaine. Les instruments opérationnels prévus par la loi envisagent l'expropriation municipale préalable de tous les terrains destinés à l'urbanisation par le PRG et non encore développés, en contrepartie d'une indemnisation basée sur la valeur agricole. Une fois les infrastructures urbaines réalisées par la municipalité, celle-ci aurait dû revendre, au moyen d'une enchère publique, le seul droit de superficie des terrains constructibles aux opérateurs privés, tout en gardant la propriété du sol, dans un mécanisme très similaire à celui utilisé en Suède. Le prix de vente aurait dû être limité à une récupération du coût d'expropriation initial et des coûts de réalisation des infrastructures et des services, donc sans aucun profit pour la municipalité (De Lucia, 1993; Salzano, 1998). Dans l'intention des proposant, ce mécanisme était censé répondre à plusieurs objectifs : annuler complètement la spéculation découlant des mécanismes de

valorisation de la rente urbaine, donner aux municipalités les ressources pour réaliser les infrastructures dans les zones d'expansion, réduire le prix de marché des logements en diminuant la composante foncière et, finalement, réorienter le secteur de la construction vers des dynamiques plus « saines », propres à celles d'un opérateur immobilier, plutôt qu'à celles, considérées « parasites », typiques d'un spéculateur foncier (Campos Venuti, 1993c). Cette proposition, assez radicale, fait naufrage à cause de l'opposition totale des grands intérêts économiques, qui déclenchent une campagne de presse forcenée contre Fiorentino Sullo, ministre des Travaux Public et relateur du projet de loi, accusé de vouloir « voler les maisons des italiens » (De Lucia, 1993). « L'affaire Sullo », aussi bien connue sous le nom de « scandale urbanistique », est considérée comme un point nodal dans le développement de l'urbanisme en Italie et dans l'orientation de la classe politique et du milieu urbanistique, au cours des années suivantes, vers une approche prudente et graduelle de la réforme urbanistique (Blecic, 2017).

### **Les catastrophes urbanistiques et le virage vers une « réforme graduelle »**

Après la période d'impasse qui suit l'échec du projet de loi « Sullo », la question urbanistique revient sur le devant de la scène grâce à un changement de climat politique<sup>60</sup> et d'une série de « catastrophes urbanistiques ». En 1966, un immense glissement de terrain à Agrigente, causé en partie par le poids excessif des nouveaux bâtiments construits sur les pentes géologiquement instables entourant la ville ancienne, porte à l'attention de l'opinion publique les violations multiples des règlements, la connivence des autorités locales dans les dynamiques spéculatives et l'infraction systématique des normes de la part des promoteurs immobiliers. Le scandale qui éclate aura une vaste résonance au niveau national, au point de pousser le gouvernement à instituer une commission d'enquête spéciale<sup>61</sup>. La conséquence directe sera l'approbation deux mois plus tard de la loi 765/1967, mieux connue sous le nom de « loi-pont », car elle était supposée préparer le terrain pour une réforme plus générale de la discipline urbanistique, qui

---

<sup>60</sup> Les événements de cette phase de transition sont complexes, mais après la démission, en 1964, du premier gouvernement de centre-gauche guidé par Aldo Moro, et du scandale urbanistique, s'ensuit une période assez turbulente, marquée par « l'affaire Solo », concernant des éléments de l'armée et de la police impliqués dans la planification d'un coup d'état contre le retour d'un gouvernement progressiste.

<sup>61</sup> Les résultats extrêmement détaillés des travaux de la commission ministérielle d'enquête ont été intégralement publiés par la revue *Urbanistica*, vol. 48, 1966 « luglio-novembre 1966 : agrigento firenze venezia ».



n'aura finalement jamais lieu (De Lucia, 1993; Salzano, 1998). Cette loi limitait fortement les nouvelles constructions dans les municipalités, encore très nombreuses, n'ayant pas d'outils urbanistiques approuvés et introduit, pour la première fois dans la législation italienne, le principe de « standards » urbanistiques, à savoir les dotations minimales obligatoires de services de base exprimées en quota par habitant. Quelques mois plus tard, d'importantes inondations ravagent Florence et Venise, causées par des fortes pluies, mais dont les effets ont été exacerbés par le manque d'entretien des terres agricoles de montagne abandonnées et par l'excavation et l'artificialisation des lits fluviaux, mettent en évidence la fragilité hydrogéologique d'un territoire lourdement transformé par vingt ans d'urbanisation désordonnée. Ces deux événements déclenchent un vif débat dans l'opinion publique, car ils mirent en évidence les conséquences environnementales, de plus en plus inacceptables pour une société plus prospère, d'un développement rapide et non gouverné (Salzano, 1998).

La réforme graduelle s'accélère au cours des années 1970, suite aux grands mouvements ouvriers de 1968, qui mettent au centre la question du logement. En même temps, la nécessité de réduire les prévisions exagérées, en termes de surface urbanisable et de capacité constructible, de la première génération de PRG, et la nécessité de contenir le coût des expropriations pour la réalisation du logement social, pousse le milieu réformiste à entreprendre une bataille législative pour la redéfinition de ce qu'on appelle le « *regime dei suoli* », pour arriver à une formulation plus étroite de l'étendue juridique de la propriété foncière privée et limiter le rôle de la rente (Marcelloni, 1993). La question est assez complexe, mais le point central était d'établir si le *ius aedificandi*, le droit d'édifier, était une composante intrinsèque du droit de propriété constitutionnellement protégé ou plutôt, selon la vision réformiste, un droit complémentaire et exogène qui appartient à l'administration publique et qui est réglé par le biais du plan d'urbanisme. Cette réforme du droit de propriété était considérée par le milieu réformiste et la gauche parlementaire comme un passage fondamental pour dresser deux problèmes centraux de l'urbanisation. D'un côté, le fait de donner aux municipalités le contrôle juridique sur l'octroi du droit de construire leur permettait de réduire, voire de révoquer sans indemnisation les droits d'édifications précédemment donnés et non utilisés dans un délai établi. De l'autre côté, la séparation du *ius aedificandi* du droit de propriété consentait à justifier juridiquement

l'expropriation des sols urbanisables aux prix agricoles et d'attribuer ainsi la plus-value générée par la rente urbaine aux pouvoirs municipaux.

La bataille politique et légale autour du *regime dei suoli* perdure tout au long des années 1970. Une première étape vers la réforme du régime de propriété arrive encore un fois pour essayer d'avancer la réalisation du logement social, la « *questione della casa* » étant un cheval de bataille important des mouvements ouvriers post 1968. La loi 865/1971, qui donne aux municipalités le droit d'exproprier les terrains destinés à la réalisation des quartiers de logements publics avec une indemnisation basée sur la « valeur agricole moyenne », un montant prédéterminé annuellement par des commissions provinciales, donc l'administration publique, sur la base d'une enquête de marché. Cette loi, qui introduisait de fait un élément de la réforme en discussion avant l'approbation d'une loi générale, créa un double régime, juridiquement flou, entre les zones destinées au logement public et celles en libre marché, qui continuaient à bénéficier d'indemnités d'expropriation basées sur des valeurs proches de celles du marché (Marcelloni, 1993). Ce n'est qu'en 1977, une autre « année chaude » de grèves et de manifestations ouvrières précédée par une avancée importante du parti Communiste dans les élections générales de 1976, que la loi dite « Bucalossi » portant sur le *regime dei suoli*, qui sépare effectivement le droit de propriété du droit de construire, est approuvée. En plus d'intervenir sur le régime de propriété, la loi introduisait le principe du permis de construire « onéreux », à savoir soumis au paiement d'une redevance consistante et de « frais d'urbanisation » destinés à couvrir le coût des infrastructures. Cette loi est considérée comme le point culminant de l'ère réformiste en urbanisme (De Lucia, 1993).

Ces réformes graduelles et sectorielles permirent aux municipalités plus progressistes de mettre en œuvre des politiques urbaines très radicales, tout en restant dans le cadre légal flottant de la loi de 1942, dont la réforme avait échoué, en 1962. La ville de Bologne, gouvernée par une coalition entre PCI et PSI, est considérée à l'époque comme la tête d'affiche de l'urbanisme réformiste. Le gouvernement municipal exploita largement les marges de manœuvre offertes par cette législation hétérogène et sectorielle pour « apprivoiser » les mécanismes de la rente, mieux gouverner les transformations urbaines, modérer le prix des logements et conjuguer la croissance urbaine à une amélioration globale des services collectifs et des espaces verts locaux et

métropolitains (Campos Venuti, 1993a). Cependant, malgré d'autres expériences semblables dans une poignée de villes de la même région, le cas de Bologne reste une exception, non seulement dans le contexte italien, mais aussi international (Vettoreto, 2009). L'institution des régions et la dévolution à celles-ci d'une partie des pouvoirs en matière d'urbanisme en 1971, contribua à renforcer l'ambivalence entre le niveau local comme lieu d'expérimentation progressiste et le gouvernement national comme contrepoids modéré.

### **La consécration de la place de centres historiques dans l'urbanisme**

En ce qui concerne la protection du patrimoine, dans les années 1960-70, on assiste aux premières expériences concrètes et achevées d'application des principes typo-morphologiques élaborés dans les années 1950 et à une maturation générale de la réflexion autour de la place de la cité ancienne dans la ville moderne. La ville de Bologne joue encore le rôle de précurseur en approuvant, en 1969, une réglementation spécifique et détaillée pour les transformations urbaines dans le centre historique, inspirée par les principes de la charte de Gubbio, les approches typo-morphologiques prisonnières par Saverio Muratori et les études sur Bologne conduites au début des années 1960 par Leonardo Benevolo (Bandarin, 2015). Ce règlement sera suivi, en 1973, par l'un des premiers exemples d'approche urbanistique « par projet », exploitant de manière créative les dispositifs de la loi 865/1971 sur le logement social pour guider la revitalisation des vastes secteurs dégradés du centre historique. Cette approche, qui passait par l'expropriation des bâtiments en mauvais état et leur réhabilitation à des fins résidentielles et sociales confiée à des sociétés coopératives, visait la restauration du tissu bâti selon les principes de la charte de Gubbio, mais plus particulièrement la conservation d'une mixité sociale au moyen d'une action proactive et non seulement régulative de l'acteur public (Cervellati et Scannavini, 1973). Cette expérience s'insère dans l'idée, profondément enracinée dans la culture italienne progressiste de l'époque, qu'une action municipale d'avant-garde dans les services sociaux et l'urbanisme, dont Bologne était le « porte-drapeau », constituait la vitrine principale des capacités administratives du parti Communiste et des bienfaits de son modèle social et économique d'inspiration social-démocrate (Bravo, 2009). L'expérience de Bologne ouvre en effet la voie à un grand nombre d'expériences similaires dans les autres centres historiques de la

péninsule et connaîtra un rayonnement immédiat et important au niveau international, notamment en Amérique Latine (Bandarin, 2015).

### **Une anomalie italienne : le « *abusivismo edilizio* »**

Le revers de la médaille de l'action réformiste est l'explosion d'un vaste mouvement d'urbanisation « parallèle » qui échappe au contrôle des outils urbanistiques et qui est identifié dans la littérature et dans le débat public par le terme de « *abusivismo edilizio* ». Difficile à traduire, cette expression est utilisée à partir des années 1950 pour identifier diverses manifestations qui ne se limitent pas à la simple non-conformité aux règlements suggérée par la connotation juridique du terme. Sous ce parapluie terminologique, se retrouvent des phénomènes assez disparates : les logements informels « de nécessité » surgissant sous forme de bidonville dans l'après-guerre sur des terrains occupés, les petits changements de forme et d'usage non-autorisés dans les centres anciens, les violations graves des règlements du bâtiment de la part de promoteurs privés (comme la construction de bâtiments avec plus de superficie et d'étages que ceux permis ou le non-respect des distances et des standards hygiéniques), jusqu'à la réalisation de lotissements entièrement illégaux (Berdini, 2010). Loin d'être marginal, cet ensemble de phénomènes touche à une partie consistante de l'édification dans les régions méridionales et autour de Rome, alors qu'au Nord, il se manifeste plutôt par des infractions mineures. La nature du phénomène varie aussi au fil du temps. Si, dans l'après-guerre immédiat, c'est un *abusivismo* de nécessité qui prévaut, celui de l'habitat de fortune pour les nouveaux immigrants ruraux, dans les années du boom économique, on assiste à un *abusivismo* organisé par le haut et à la mise en place d'une filière parallèle illégale de fabrication de la ville qui implique tous les opérateurs, de la propriété foncière aux promoteurs, jusqu'aux constructeurs (Bianchetti, 2017). À partir des années 1970, on voit aussi apparaître un *abusivismo* de « plaisance », avec des maisons de villégiature et des hôtels construits dans des zones soumises à tutelle paysagère, comme les littoraux et les parcs nationaux (figures 16 et 17). On assiste aussi à la prolifération d'un *abusivismo* « opulent », dont le cas le plus emblématique et médiatisé est sans doute représenté par les villas illégalement construites dans le parc archéologique et paysager de la via Appia Antica, à Rome (Berdini, 2010; Cremaschi, 1990). Finalement, il est important de mentionner le rôle particulier que les organisations criminelles

jouent dans le secteur de la construction illégale en s'insérant dans un système clientélaire de longue date et en profitant d'une situation de fragilité globale de l'État dans les régions méridionales (De Leo, 2017b).

Au cours des années 1960-70, le phénomène explose et gagne en visibilité médiatique, grâce aussi aux mouvements organisés par les « abusifs », habitants des quartiers illégaux s'opposant aux démolitions qui gagnent un poids considérable dans la politique locale de Rome et dans les régions méridionales (Bianchetti, 2017). La question du *abusivismo edilizio* deviendra un enjeu diriment dans le débat politique et un élément clé du clivage entre la droite et la gauche en matière d'urbanisme. D'un côté, la culture urbanistique réformiste de l'époque interprète le *abusivismo edilizio*, soit comme le symptôme de l'échec des politiques publiques du logement, soit comme le produit vicieux des dynamiques clientélares ou, pire, de la connivence entre les autorités politiques locales et les organisations criminelles mafieuses. La « lutte contre le *abusivismo* » devient le refrain de la gauche réformiste et d'une large partie du milieu urbanistique. Dans le camp conservateur, c'est plutôt une attitude de laissez-faire qui prévaut, justifiant ces phénomènes comme une réaction inévitable et justifiée à un cadre réglementaire considéré comme de plus en plus contraignant (Bianchetti, 2017).





Figure 16. – (page précédente ) Hotel Fuenti ou Mazzitelli.

Bâti entre 1968 et 1971 sur la côte Amalfitaine, en violation de plusieurs normes sur la protection du paysage. Il deviendra le symbole de la lutte aux « éco-monstres » et sera démoli en 1998, après une très longue bataille légale. Cederna A. (1977). Fuenti (SA) – Albergo Mazzitelli 21 mag. 1977. coll. 622 Fotografie. Roma : Archivio Cederna. Pour l'autorisation à l'usage voir annexe 5.

Figure 17. – (haut) Constructions illégales « de plaisance » sur la plage de Torregaveta, près de Naples.

Cederna, A. (n.d.). Scempio edilizio a Torre Gaveta. coll. "Italia del Sud". Roma : Archivio Cederna. Pour l'autorisation à l'usage voir annexe 5.

### **L'urbanisme comme terrain d'action de la gauche politique**

La saison réformiste représente une sorte d'âge d'or pour le milieu urbanistique italien. La discipline et la question urbaine sont au centre du débat politique et culturel et les urbanistes les plus connus sont activement impliqués dans la vie politique en tant qu'élus nationaux et locaux. Pour mieux comprendre l'esprit militant qui caractérise cette phase de formation du milieu, il est

intéressant de mentionner brièvement le cas emblématique de Giuseppe Campos Venuti, dont la carrière est assez représentative de cette perméabilité entre le milieu professionnel et le monde politique. Architecte de formation, il est élu au conseil municipal de Bologne dans les listes du parti Communiste en 1960, où il recouvre le rôle d'adjoint du maire pour l'urbanisme de 1960 à 1966, s'occupant du nouveau PRG, qui s'engage dans des choix radicaux en termes de logement ouvrier, gestion ordonnée de la croissance urbaine, tutelle du centre historique et du paysage collinaire. Il est élu en 1970 au nouveau conseil régional de l'Émilie-Romagne, où il endosse le rôle de président de la commission urbanistique qui élaborera la première loi régionale en la matière. À partir de 1966, il enseigne également l'urbanisme au Polytechnique de Milan et continue de collaborer avec de nombreuses municipalités de la région gouvernées par la gauche, dans la rédaction des PRG et de plans de détails. Il est aussi brièvement directeur de l'INU et de la revue « *Urbanistica* » (Di Biagi et Gabellini, 1992).

Dans les années 1970, la pratique de l'urbanisme assume davantage la connotation d'un terrain d'élection pour le réformisme progressiste. Le lien entre le milieu urbanistique, du moins en ce qui concerne ses figures le plus connues, et la gauche politique se soude à cette époque. Malgré une évolution profonde du cadre politique depuis, cette identification perdue encore en partie aujourd'hui (Gabellini, 2018; Salzano, 1993; Salzano, 1998). À partir des années 1960, le milieu urbanistique s'engage aussi dans une activité importante « d'assistance technique » infranationale. Cette assistance se concrétise par la création de « bureaux de plan », structures semi-autonomes chapeautées par un urbaniste renommé, qui sont censées, d'un côté, s'occuper de l'élaboration des PRG et, de l'autre côté, elles sont destinées à former une nouvelle génération de techniciens communaux qui vont assurer la mise en œuvre effective du plan une fois intégrés à l'intérieur de l'administration communale. Ce dispositif, qui rappelle ceux adoptés par l'assistance technique à l'international, se fonde sur l'idée, centrale dans le mouvement réformiste, que l'urbanisme est autant un travail de conception que de bonne administration, où les structures communales sont le terrain privilégié (Campos Venuti, 1967)<sup>62</sup>. Dans cette vision,

---

<sup>62</sup> L'ouvrage « *Amministrare l'urbanistica* » de Giuseppe Campos Venuti (1967), écrit à la suite de son expérience comme adjoint à l'urbanisme à Bologne, est un texte fondateur dans la conception du rapport de l'urbanisme italien avec l'idée de la « bonne administration municipale » Rapport qui s'enracine dans une longue lignée qui remonte au socialisme municipal du début du siècle et s'étend jusqu'au civisme des libres communes médiévales.

l'administration municipale est le protagoniste d'un processus qui implique aussi un dialogue avec les corps intermédiaires de la société (syndicats, coopératives, associations de catégorie, etc.).

## **6.7 Le repli « contre-réformiste » des années 1980 et 1990 : logique d'urgence, grands projets et laissez-faire**

La fin des années 1970 est caractérisée par une crise structurelle de l'économie italienne, un climat social surchauffé et une vague de violence politique et de terrorisme connue sous le nom des « années de plomb », qui culmine en 1978 avec l'enlèvement et l'assassinat de Aldo Moro, ancien chef du gouvernement, secrétaire de la Démocratie Chrétienne et promoteur de l'ouverture à la gauche socialiste, dans les années 1960, et du pacte de désistement du Parti Communiste, dans les années 1970. Terminée, l'époque du « compromis historique » et du premier centre-gauche, les vents conservateurs et libéristes, qui se manifestent au niveau international avec l'élection de Ronald Reagan et de Margaret Thatcher, se font aussi sentir dans les événements politiques italiens. Si la « baleine blanche », la Démocratie Chrétienne, reste le pivot incontournable de toute coalition gouvernementale, son barycentre se déplace vers la droite, en formant une alliance stable avec un groupe de petits partis modérés et le Parti Socialiste, désormais poussé vers des positions centristes, qui va durer jusqu'à l'effondrement du système dans les grands scandales de corruption du début des années 1990. En urbanisme, les années 1980 seront caractérisées par des politiques de laissez-faire et de dérèglementation, marquées par les lois d'urgence, les dispositifs dérogatoires, le glissement vers un urbanisme négocié « par projet » et, surtout, la première d'une longue série de mesures législatives d'amnistie pour les constructions illégales.

Le premier coup à l'échafaudage législatif réformiste arrive d'une double prononciation (en 1981 et en 1983) de la Cour Constitutionnelle, qui déclara partiellement inconstitutionnelle la loi « Bucalossi » sur la séparation du *ius aedificandi* du droit de propriété et sur l'indemnisation

---

Une nouvelle réflexion sera reproposée en 2003 (« Amministrare l'urbanistica oggi ») et fera encore l'objet de nombreuses réflexions au sein du milieu sous formes de colloques, textes et ouvrages (De Leo, 2017a; Gabellini, 2018).



d'expropriation à valeurs agricoles (De Lucia, 1993). Le flou législatif qui s'ensuit et qui perdure en quelque sorte encore aujourd'hui, poussa les municipalités à délaisser l'outil de l'expropriation préalable des zones d'expansion, devenu extrêmement plus onéreux, pour se tourner davantage vers des formes négociées de péréquation, qui commenceront à se développer dans les années 1990 et qui seront définitivement consacrées dans plusieurs législations régionales dans les années 2000 (Vettoretto, 2009).

### **Le retour au laissez-faire : *condono edilizio*, lois d'urgence et corruption**

Les années 1980 marquent aussi le début du recours à la pratique du « *condono edilizio* », à savoir l'adoption d'actes législatifs visant à amnistier les personnes ayant construit illégalement et à légitimer *ex-post* les bâtiments édifiés en contradiction avec les règlements et les plans d'urbanisme. Le terrain fertile à cette loi d'amnistie est préparé par une série de lois au niveau régional (Latium et Sicile) et soutenu par un vaste groupe social de pression, qui va des associations de propriétaires « abusifs » aux politiciens locaux (Berdini, 2010; Curci, Formato et Zanfi, 2017b; De Lucia, 1993; Salzano, 1998). La loi d'amnistie générale est finalement approuvée par le parlement en 1985, après deux ans de débat. Malgré un certain nombre d'exceptions en termes de localisation (zones patrimoniales, parcs nationaux, etc.) et de taille, qui seront pourtant souvent contournées, la loi permet l'extinction des conséquences pénales et la régularisation de tous les bâtiments illégalement construits avant 1983, sous paiement d'une amende. Les demandes d'amnistie déposées s'élèvent à presque quatre millions. Même si une bonne partie concerne des violations mineures, on estime toutefois à plus de 370.000, les bâtiments construits illégalement entre 1949 et 1983, pour un total d'environ 1.400.000 logements (Berdini, 2010, p. 73). Il s'agit de 12% de tous les immeubles construits au cours de la même période au niveau national. Presque 70% de ces violations sont concentrées dans quatre régions méridionales et autour de Rome. La loi d'amnistie sera renouvelée deux fois dans les années 1990 et 2000 par les gouvernements de centre-droite guidés par Silvio Berlusconi.

La déréglementation se manifeste également par la production d'un grand nombre de lois spéciales et de lois d'urgence facilitant la réalisation de projets en dérogation des outils urbanistiques. La loi pour le tremblement de terre en Irpinia de 1980, les lois spéciales pour la

Coupe du Monde de 1990 et le « Colombiadi<sup>63</sup> » de 1992, sont des exemples typiques d'une législation d'exception visant à contourner les procédures urbanistiques établies dans les décennies précédentes. Ces dispositifs rencontrent une forte opposition dans une partie prépondérante du milieu urbanistique de l'époque, qui y voit un recul par rapport aux conquêtes de la saison réformiste et un retrait face aux intérêts de la rente foncière (De Lucia, 1993).

En même temps, l'accentuation des phénomènes de désindustrialisation et de tertiairisation de l'économie, déjà entamés dans la deuxième partie des années 1970, mène l'urbanisme à se confronter à des enjeux de transformation et de re-fonctionnalisation des grands espaces industriels vacants, plus particulièrement dans les métropoles septentrionales comme Milan, Turin et Gênes. L'attitude du milieu urbanistique de l'époque face à ces transformations est ambivalente. Les grands projets de récupération des années 1980, comme la quartier Bicocca, à Milan, ou le projet pour la « Spina », à Turin, suscitent des réactions mixtes au sein du milieu urbanistique. Si nombreux sont ceux qui saluent favorablement le retour à une attention à la forme architecturale et au design urbain, ainsi que l'ouverture à des formes plus flexibles d'urbanisme négocié, les « grands vieux » de la culture réformiste des années 1960-70 perçoivent ce nouvel urbanisme « par projet » ou « négocié », comme une potentielle capitulation des pouvoirs publics face à une nouvelle incarnation des forces de la rente urbaine (De Lucia, 1993; Vettoreto, 2009). Les acteurs de cette nouvelle ère de transformation urbaine ne sont plus les grands propriétaires fonciers du périurbain exploitant la rente urbaine « absolue » générée par l'urbanisation des terrains agricoles, mais plutôt les grandes entreprises privées et publiques engagées dans une forme d'extraction et de monétisation de la rente urbaine « différentielle », générée par la mise en valeur à des fins résidentielles et tertiaires, des grands ensembles industriels désaffectés (Campos Venuti, 1993b, 1993c; De Lucia, 1993; Salzano, 1998). La méfiance du milieu urbanistique réformiste envers ces mécanismes est renforcée et confirmée par les scandales judiciaires qui entourent certaines de ces grandes transformations. Ces opérations immobilières sont en effet au cœur de vastes enquêtes de corruption, connues médiatiquement sous le nom de « mains propres » (*mani pulite*), qui éclatent au début des

---

<sup>63</sup> Les célébrations à Gênes des 500 ans de l'arrivée de Christophe Colomb en Amérique, furent utilisées pour avancer des travaux majeurs de transformation du Vieux Port.

années 1990 et qui mènent à surnommer la ville de Milan « *tangentopoli* » (littéralement : « pots-de-vin-ville ») (De Lucia, 1993). Le changement de contexte social et économique, la référence positive aux expériences internationales de la même époque et les effets du processus d'européisation ont toutefois contribué, depuis, à orienter le milieu urbanistique vers une opinion moins idéologiquement défavorable aux partenariats public-privé, même si c'est avec une insistance sur la centralité du rôle de l'acteur public dans les transformations comme seul garant de l'intérêt général (Vettoretto, 2009).

### **Les innovations en matière de paysage et les préoccupations sur la « consommation du territoire »**

Si on assiste, dans les années 1970 et 1980, à la consécration définitive des pratiques et des dispositifs de protection des centres anciens, qui font désormais consensus, tant dans le milieu que dans l'opinion publique, les années 1980 sont une période d'innovation, plus particulièrement dans le domaine de la tutelle du paysage. C'est au niveau régional, que la plus importante nouveauté législative de cette décennie, la loi « Galasso » de 1985 sur le paysage et l'environnement, trouve une application plus immédiate et novatrice. La loi 431/1985 renforce les tutelles prévues par la loi de 1939 sur la protection des « beautés naturelles » en étendant celles-ci à un vaste ensemble de catégories pré-identifiées de « biens paysagers et environnementaux », notamment tous les éléments constitutifs de la forme géographique du pays (les côtes, les rivières, les lacs, les volcans, les montagnes, les glaciers, etc..) et à tous les éléments du territoire « témoignant de la culture et l'histoire ». De plus, cette loi impose aux régions la rédaction de « plans paysagers ou de plans urbanistiques à l'échelle territoriale prenant spécifiquement en compte les valeurs paysagères et environnementales » (Ciccione, 1993a). Si la mise en œuvre de cette loi, déléguée aux régions, est assez inégale, ce sont encore une fois les régions administrées par le centre-gauche, comme la Émilie-Romagne et la Toscane, qui s'engagent dans les approches les plus innovantes, en appliquant pour la première fois de manière systématique les méthodes historicistes de lecture du paysage, qui se développent dans

les années 1960-70 avec les études de Emilio Sereni<sup>64</sup> et Lucio Gambi<sup>65</sup> (Lanzani et coauteurs, 2015). Ces études et le contenu de la loi Galasso anticipent les réflexions des années 1990 sur les « écosystèmes territoriaux » et sur le paysage comme patrimoine, développées par « l'école territorialiste » de Alberto Magnaghi. Réflexions qui trouveront leur pleine expression dans la nouvelle loi d'urbanisme de la Toscane (2005), qui intègre entièrement l'idée du paysage comme manifestation matérielle et historique et comme cadre structurant d'une urbanisation fondée sur une identité territoriale basée sur la stratification historique de valeurs matérielles (Vettoretto, 2009).

C'est à ce moment que les réflexions sur les limites de la croissance, qui débutent déjà à partir des années 1970 avec les travaux du « club de Rome », aboutissent dans le débat urbanistique, en réponse à un changement dans les dynamiques d'urbanisation. La croissance concentrée des années 1960-70 laisse place à un étalement résidentiel et productif dispersé, voire « pulvisculaire », lié à des dynamiques de déconcentration résidentielle, mais aussi à l'essor de ce que les économistes appellent la « troisième Italie »<sup>66</sup>, dont l'économie est basée sur un tissu industriel de petites et moyennes entreprises très spécialisées et orientées à l'exportation, organisées par clusters et chaînes productives (Felice, 2015). Ce changement de la structure manufacturière se manifeste sur le territoire par un paysage productif dispersé, caractérisé par des séquences infinies de *capannoni*, *villette* et *rotonde*, bâtiments industriels légers, entremêlés à des maisons pavillonnaires, voies d'évitement et ronds-points (Lanzani et coauteurs, 2015). La parution de ces nouvelles tendances qui, d'un côté, promettent de favoriser un rééquilibrage territorial basé sur le dense tissu existant de villes petites et moyennes mais, de l'autre côté, elles agissent encore plus lourdement sur l'ensemble du territoire, déclenchant un vif débat, non seulement dans le milieu professionnel, mais aussi dans l'opinion publique, sur la façon de

---

<sup>64</sup> La « *Storia del paesaggio agrario italiano* » (Histoire du paysage agricole italien), publiée en 1961, est considérée comme une pierre miliare dans la transition entre une vision du paysage idéalisée et pittoresque et une lecture anthropologique et historicisée du territoire comme produit de l'évolution de la « culture matérielle » et du rapport entre société et environnement. L'aboutissement de ce parcours conceptuel mènera à la formulation de la notion de « paysage culturel », consacrée en 2000 par la Charte Européenne du Paysage.

<sup>65</sup> Notamment pour son ouvrage « *I valori storici dei quadri ambientali* » de 1973.

<sup>66</sup> Le terme « troisième Italie » est habituellement utilisé par les économistes pour identifier le Nord-Est, le corridor adriatique et une partie des régions du centre qui remplacent, dans les années 1980, le Nord-Ouest comme moteur économique du pays.

gouverner ces nouvelles dynamiques limitant la « consommation indiscriminée du territoire » (Vettoretto, 2009). Les résultats spatiaux de l'action urbanistique face à ces phénomènes seront aussi très différents, selon l'habituel clivage politique entre droite et gauche. L'augmentation importante du territoire anthropisé se manifeste par une organisation multipolaire concentrée et structurée en Émilie-Romagne, où la maîtrise administrative a été plus forte et, au contraire, dans un développement « rurbain » dispersé, pulvisculaire et « par filaments » dans la Vénétie, où les administrations majoritairement de droite ont davantage poursuivi une politique du laissez-faire (Indovina, Fregolent et Savino, 2005).

## **6.8 Les évolutions plus récentes : régionalisation, décroissance, écologie, lutte à l'étalement**

Les grandes enquêtes de corruption du début des années 1990 et la crise de la dette de 1992 balayent le système politique, menant à la dissolution de la Démocratie-Chrétienne et du Parti Socialiste. En même temps, la chute du mur de Berlin et l'effondrement de l'URSS poussent le Parti Communiste vers un changement de nom et vers des positions plus nettement social-démocratiques et moins idéologiquement anticapitalistes. En l'espace de quelques années, le cadre politique qui avait dominé la vie républicaine depuis 1948 est complètement bouleversé. Ceci s'accompagne, au début, d'une phase de stagnation économique et d'une crise importante des finances publiques qui inaugure une longue ère de politiques d'austérité. Dans ce contexte de crise structurelle de l'économie italienne, les fortes inégalités territoriales recommencent à se creuser et se manifestent dans la reprise des phénomènes de migration interne et de décroissance dans les territoires marginaux aux prises avec les effets les plus accentués d'une désindustrialisation sans tertiarisation. (Felice, 2015).

Dans un contexte de ressources publiques de plus en plus rares et de croissance faible, l'urbanisme se tourne vers des stratégies plus proactives, avec les premiers efforts de planifications stratégiques et un engagement dans des politiques actives de développement territorial (Gabellini, 2007; Vettoretto, 2009). La culture urbanistique devient aussi plus

« plurielle », avec une ouverture à d'autres profils professionnels, alors que se lèvent de plus en plus de voix critiques envers une culture urbanistique officielle excessivement centrée sur le « plan » comme instrument principal de l'action urbanistique (De Leo et Forester, 2018; Vettoretto, 2009). C'est aussi dans les années 1990, que les processus de participation, déjà anticipés dans les 1970 par Giancarlo di Carlo, deviennent plus courants et sont institutionnalisés dans un certain nombre de lois régionales. En même temps, la dérive bureaucratique et procédurale de l'urbanisme s'accroît, autre conséquence des lois anticorruptions passées après les scandales des années 1990 (Secchi, 2011). Une partie de la culture urbanistique reste fortement liée à une tradition « administrativiste » de gestion réglementaire des transformations urbaines qui produit une boulimie de normes et de réglementations sectorielles, souvent contradictoires, dans un cadre de conflit institutionnel permanent entre l'État central et les régions (Vettoretto, 2009).

La régionalisation progressive des pratiques urbanistiques, commencée dans les années 1970, se poursuit dans les années 2000 à la suite d'une réforme au sens régionaliste de la constitution approuvée en 2001, qui transfère une grande partie des compétences en matière de politiques urbaines et territoriales aux régions. Encore une fois, les expériences les plus innovantes sont représentées par les nouvelles lois urbanistiques de l'Émilie-Romagne et de la Toscane qui, d'un côté, ouvrent la voie vers un système de planification plus flexible, divisé entre un cadre structural et stratégique de longue durée et des outils plus opérationnels, similaire à celui de la Grande Bretagne, et, de l'autre côté, institutionnalisent les pratiques de l'urbanisme négocié et par projet, quoique dans le cadre d'un fort pilotage public (Gabellini, 2018; Vettoretto, 2009).

Il est finalement important de rappeler que les succès indéniables des politiques de protection des centres historiques et le développement d'un très grand savoir-faire professionnel sur la préservation physique et fonctionnelle de leur rôle, sont accompagnés d'une tertiarisation accrue, de l'expulsion des résidents et des phénomènes « d'hyper-tourisme » qui touchent particulièrement les cités d'art, comme Venise, Rome et Florence, mais aussi des territoires paysagers sensibles comme les Cinque Terre et la côte amalfitaine (Cervellati et Scannavini, 1973). Ce tourisme de masse international, excessivement concentré dans des milieux urbains et naturels fragiles, a soulevé, à partir des années 2000, un important débat au sein de l'opinion

publique et du milieu urbanistique, quant aux limites du développement touristique et à la nécessité d'un rééquilibrage sur le territoire. Cela a poussé vers l'expérimentation de pratiques touristiques plus durables, qui puissent servir de levier aux territoires internes de plus en plus dépeuplés et marginaux, avec notamment l'expérience originale des « auberges dispersées », à savoir la réutilisation, à des fins touristiques et d'hébergement alternatif, du patrimoine vernaculaire abandonné dans les villages de l'arrière-pays.

## **6.9 Conclusion : une culture urbanistique forgée par la lutte à la spéculation et teintée par un sens de la nostalgie**

Cette histoire de l'urbanisme en Italie est sans doute partielle et expéditive. Un grand nombre de débats qui traversent la discipline, la pratique et l'activité législative y ont été omis ou marginalement touchés. J'ai tout de même essayé de présenter certaines « batailles cruciales » et les moments pivots à la Sorensen (2015, 2018) qui ont laissé une marque profonde dans la formation de la culture urbanistique italienne depuis l'unification. Si le lecteur a remarqué qu'un certain nombre de tendances de fond est commun au reste du monde occidental, j'ai essayé de souligner davantage les particularités et les aspects originaux dans l'évolution parallèle des débats, de la législation et du milieu, en fonction des processus d'urbanisation, des changements politiques et sociaux et des conflits autour des institutions urbaines. En même temps, il serait réductif de parler d'une culture urbanistique italienne unitaire et monolithique, étant donnée la grande inégalité, au niveau local, en termes de tradition administrative et de tissu social et économique, dans un pays d'unification récente, marqué par un clivage Nord-Sud profond et de fortes spécificités régionales (Vettoretto, 2009).

L'après-guerre est une phase cruciale dans la formation du milieu et dans la définition des traits essentiels de la culture urbanistique dans la péninsule. C'est à cette époque de développement rapide, que les contradictions structurelles cumulées dans les décennies précédentes déflagrent de manière dramatique. La structure politique et sociale de l'Italie républicaine influence la manière dont l'urbanisme fait face à cette phase de grand changement. À la différence d'autres

pays européens comme l'Angleterre et la France, où l'intervention étatique dans l'urbanisation faisait consensus auprès des forces politiques progressistes et conservatrices (Calabi, 2017; Taylor, 1998), en Italie, l'urbanisme a trouvé sa plus grande légitimation sociale et politique dans l'action municipale et sous l'égide des forces politiques de gauche, notamment le Parti Communiste. Dans la narration des urbanistes réformistes qui ont contribué à fonder le milieu, le gouvernement central demeure le lieu de la conservation, le théâtre de l'inaction, du laissez-faire, du sabotage des efforts de réforme, car il est otage des intérêts économiques des classes rentières, voire des organisations criminelles (Vettoreto, 2009). Ce n'est qu'au niveau municipal, d'abord, et régional, ensuite, que les urbanistes trouvent les conditions pour agir autrement et pour expérimenter, grâce aux zones grises et aux espaces de manœuvres laissés par une législation mobile et contradictoire et au support politique des forces progressistes vigoureusement engagées dans la « question urbanistique », envisagée comme l'une des grandes questions sociales.

### **Paysage et patrimoine, victimes d'une « modernisation sauvage »**

La difficile maîtrise des processus d'urbanisation dans la phase cruciale du boom économique se manifeste aussi dans un discours ambivalent et nostalgique sur les accomplissements de l'urbanisme moderne, tant au sein de l'opinion publique, que d'une bonne partie du milieu urbanistique. D'un côté, on assiste à une certaine mythisation d'une Italie de carte postale, celle du « Grand Tour », le « *Bel Paese*<sup>67</sup> », le « Jardin d'Europe » immortalisé dans la littérature et la peinture romantiques, parsemé de bourgs et de bourgades fortifiés, perchés sur leurs collines et entourés de paysages finement ciselés par des siècles d'action humaine. Les politiques urbanistiques de l'après-guerre ont en grande partie été capables de préserver le tissu territorial très dense des grands et petits centres-villes anciens<sup>68</sup>, « chéris » comme le produit le plus achevé de siècles de culture urbaine, toutefois menacés par une modernisation brutale (Albrecht, 2015b). Bruno Gabrielli (2015) affirme que « la bataille pour les centres historiques est la seule

---

<sup>67</sup> Le « Beau Pays » est l'épithète par antonomase de l'Italie utilisé dans la littérature. Voir, par exemple, Dante (« *Del bel paese là dove 'l si sona* », Enf. XXXIII, 80) et Pétrarque (« *il bel paese Ch'Appennin parte, e 'l mar circonda e l'Alpe* », Chansonnier, CXLVI). (Encyclopédie Treccani).

<sup>68</sup> La ANCSA (Associazione Nazionale Centri Storico-Artistici) a recensé 22.621 centres historiques (Gabellini, 2018, p. 87).



bataille culturelle que [les urbanistes] ont gagné en Italie de manière non éphémère. Sauvegarde et valorisation du centre historique se sont affirmés de manière irréversible, [...] [mais] si l'idée de la conservation du centre historique a eu le succès qu'elle méritait, c'est à cause de l'échec du projet de la ville moderne » (ivi, p.57; ma traduction de l'italien).

Il s'agit donc du produit le plus caractéristique de l'expérience urbanistique italienne, au point de pousser Leonardo Benevolo à définir les approches de la ville ancienne élaborées en Italie à partir des années 1930, comme « la seule contribution digne de mention que l'Italie a été capable de donner à la culture architecturale et urbanistique moderne » (cité dans : Albrecht, 2015a, ma traduction de l'italien). De par leur charge innovante, ces approches ont trouvé une diffusion importante au niveau mondial et ont été largement adoptées et repropoées comme « meilleures pratiques » par des instances internationales comme l'UNESCO et le conseil d'Europe (Albrecht, 2015b). Cependant, « la genèse spécifique de ces approches, qui fonde ses raisons dans la complexe réalité économique et culturelle italienne rend [la position italienne] différente des positions internationales, qui dans la plupart des cas en intègrent les résultats méthodologiques plutôt que les instances idéales » (Magrin, 2015, p. 27; ma traduction de l'italien). Ces instances idéales murent dans la situation particulière de l'après-guerre, en réaction aux transformations illustrées dans ce chapitre et que Anna Magrin résume magistralement :

Entre la fin de la guerre et les années 1960, le pays change rapidement et se transforme, souvent sans règles. Les centres historiques de Rome et Naples sont assujettis à des percements radicaux, alors que leurs périphéries grandissent continuellement dans une urbanisation improvisée et désordonnée; le paysage des côtes se modifie profondément avec les modalités et pour les raisons que Italo Calvino a magistralement illustrées dans son plus important récit réaliste<sup>69</sup>; l'arrière-pays des anciennes communes et du paysage historique anthropisé, dont Ascèse et Urbino constituent les exemples le plus emblématiques, oscille entre l'ambition de la spéculation et l'inéluctabilité de l'abandon. Politiciens corrompus et administrateurs connivents, entrepreneurs sans scrupules, professionnels cyniques et intellectuels naïfs tissent avec habilité tous les alibis de la ville spéculative, en poussant vers une modernité mésinterprétée les énergies d'une société intimidée par la dictature, appauvrie par la guerre et désireuse d'une revanche qui se manifeste aussi dans une voiture toute neuve, une maison toute neuve, une ville toute neuve (ivi, p.26-27; ma traduction de l'italien).

---

<sup>69</sup> La référence est à l'ouvrage « *La speculazione edilizia* », publié en 1963.

Les termes « d'identité », « valeurs » et « patrimoine », souvent mobilisés dans le discours international sur la ville ancienne, sont en effet complètement absents des premières expériences italiennes qui les ont pourtant inspirés, car celles-ci se proposaient plutôt comme un projet de ville future alternatif à celui de la ville spéculative de l'après-guerre, en imaginant un développement « durable », car plus en continuité et en harmonie avec la ville et le territoire historique (Albrecht, 2015b; Magrin, 2015). Un grand nombre d'intellectuels ont participé à instiller dans l'imaginaire public le développement hâtif de l'après-guerre comme un moment de rupture dans cette continuité idéale. C'est le cas de Pier Paolo Pasolini, dans ses « Écrits Corsaires », où il décrit les années du boom économique comme étant marquées par une croissance économique exclusivement matérielle, non accompagnée d'un développement civil et culturel.

Si l'expérience urbanistique des centres historiques est encore considérée comme globalement positive, le bilan sur la tutelle du paysage est beaucoup plus mitigé, voire négatif, face à une urbanisation, souvent chaotique et illégale, des littoraux, des fonds de vallée et des piedmonts, de même que l'abandon progressif des territoires montagneux et collinaires. L'opposition la plus acharnée à cette anthropisation intensive du territoire est représentée par les écrits et les batailles de Antonio Cederna, fondateur de l'association « *Italia Nostra* », et de l'historien de l'art Salvatore Settis (Lanzani et coauteurs, 2015). Ces positions seront popularisées dans le langage journalistique par l'utilisation récurrente d'expressions fortement caractérisées, comme la « *cementificazione selvaggia del territorio* » (la bétonisation sauvage du territoire), le « *consumo di suolo* » (la consommation du sol) et les « *ecomostri* » (éco-montres), pour indiquer les constructions illégales de grande taille surgissant dans les contextes paysagers. Cette inquiétude pour la perte des caractères distinctifs du territoire est en effet un trait commun aux « produits urbanistiques » à partir des années 1990, où « les préoccupations disciplinaires sur la densification spontanée de la ville laissent la place à une sorte d'angoisse pour la dispersion urbaine, pour des processus de croissance qui génèrent des territoires complètement urbanisés » (Gabellini, 2007, p. 17-18; ma traduction de l'italien). D'un autre côté, la ville de l'après-guerre, celle des « périphéries dortoirs », ressort dans le discours courant de l'urbanisme italien comme le « grand malade », conséquence inévitable d'un développement trop rapide, façonné par des

dynamiques spéculatives peu maîtrisées. Cette attitude s'exprime dans un discours assez récurrent, comme celui de l'architecte (et Sénateur à vie) Renzo Piano, sur la nécessité de donner la priorité, dans l'action urbanistique, au « remailage » des périphéries de l'après-guerre, un habitat de vaste proportion qui s'est accumulé sans structure, sans services de bases, dans des formes anonymes et qui a, pour ainsi dire, précocement vieilli.

### **Une méfiance de fond vis-à-vis du développement immobilier et des forces du marché.**

La maîtrise des phénomènes spéculatifs liés à la mise en valeur de la rente urbaine est un enjeu central dans l'évolution de la législation et de la discipline, tant dans les tentatives de réformes, que dans la lecture des contrecoups « conservateurs », des politiques de laissez-faire et du *abusivismo edilizio*. La question du contrôle de la rente urbaine est donc révélatrice de l'attitude de fond de la culture urbanistique italienne imprégnée, dans une première phase, par une approche typiquement « marxiste » des problèmes de mise en valeur du foncier. Les promoteurs de la loi 1150/1945 considéraient les dispositifs opérationnels d'expropriation préalable des terrains constructibles formulés dans l'article 18, comme « l'épine dorsale de la loi » (Mazzoleni, 2006, p. 101). Celle-ci reste l'orientation prévalente dans le milieu urbanistique dans les discussions des réformes des années 1950 et 1960, car considérée comme étant la solution « économiquement et socialement correcte » (*ivi*, p. 102). La méfiance du milieu urbanistique italien envers les forces du libre marché provient de cette époque, en réaction aux excès des pratiques spéculatives et au poids excessif accordé aux phénomènes rentiers dans les dynamiques de transformation urbaine. De plus, tant le phénomène extrême du *abusivismo* que les politiques urbanistiques permissives prévalentes dans une large partie du pays, ont fréquemment été interprétés comme le résultat des politiques gouvernementales excessivement orientées vers la patrimonialisation immobilière des actifs des manages au détriment d'autres investissements plus productifs (Bianchetti, 2017; Curci, Formato et Zanfi, 2017a). L'extrême fragmentation du secteur de la construction, avec une prévalence des petites entreprises très locales et surdépendantes des logiques spéculatives, a été généralement expliquée dans le milieu urbanistique comme le symptôme du retard économique et social du pays (Campos Venuti, 1993c). Malgré une récente évolution vers une attitude moins « dirigiste » et moins hostile aux

acteurs privés, la vision prévalente, dans la plupart des milieux urbanistiques « réformistes », est que l'autorité publique, notamment au niveau municipal, doit avant tout exercer une action de guide et de contrôle des mécanismes rentiers, car le marché foncier est, de par sa nature, guidé par des logiques spéculatives et parasitaires.

### **Une pratique entre militance, pragmatisme administratif et gestion de l'ordinaire.**

La racine de la profession urbanistique italienne du début du siècle est similaire à celle qu'on observe en France (Gaudin, 1987, 1989) ou ailleurs en Europe, avec la coexistence des filières de l'architecture, de l'hygiénisme et des ingénieurs municipaux (Vettoreto, 2009). Cependant, contrairement à la France et similairement à l'Espagne, l'urbanisme reste davantage ancré dans l'enseignement de l'architecture et du design urbain, même si la tradition des techniciens municipaux perdure grâce au dynamisme des structures municipales, contribuant à renforcer les approches pragmatiques et à nourrir les nombreuses innovations au niveau local (Ceccarelli, 1993).

L'histoire de la pratique urbanistique italienne a été largement façonnée par l'action d'une élite technico-professionnelle politiquement engagée dans la réforme législative nationale et dans l'administration locale et active dans le débat disciplinaire et grand public, dans l'enseignement et la diffusion du savoir disciplinaire (Gabellini, 2018). Nombreuses sont les figures d'urbanistes italiens qui conjuguent la pratique professionnelle, l'enseignement universitaire, le rôle aux sein des institutions, tant comme fonctionnaires de haut niveau et membres de commissions que comme élus, dans une tradition de professionnel-intellectuel engagé au « service des institutions » (Di Biagi et Gabellini, 1992). Assez commune, la figure du « *professore-assessore*<sup>70</sup> » est emblématique de la frontière perméable entre la recherche, l'enseignement, la pratique et une militance techno-politique qui caractérise le milieu urbanistique italien (De Leo, 2017a) et qui trouve un écho international dans les expériences des maires et des élus urbanistes dans les villes

---

<sup>70</sup> « L'*assessore* », qui peut passablement être traduit par le terme de « adjoint du maire » est un membre de la « Giunta », soit le gouvernement municipal. À la différence du Québec ou de la France, le maire peut nommer dans ce rôle un membre élu du conseil municipal ou un expert externe, comme un professionnel ou un professeur universitaire, ce qui est fréquent.

du monde hispano-latin<sup>71</sup>. La proximité d'une grande partie du milieu professionnel à la gauche d'inspiration socialiste est aussi visible dans la prédilection pour les modèles des pays scandinaves et les expériences urbanistiques du socialisme municipal en Espagne (la Barcelone postfranquiste), en Autriche (la « Vienne Rouge » de l'entre-deux-guerres) et aux Pays-Bas (le Amsterdam social-démocratique de l'entre-deux-guerres et des années 1960). Finalement, il faut rappeler que la proximité du milieu urbanistique avec le réformisme progressiste s'insère dans une politique proactive des partis de masse de la gauche, pour cultiver un rapport privilégié avec les milieux intellectuels dans tous les domaines de la vie sociale. Ceci est d'autant plus vrai pour le Parti Communiste, fortement inspiré par l'idée gramscienne que « l'hégémonie culturelle », à savoir la poursuite systématique d'une primauté des valeurs du socialisme dans le discours des élites qui guident l'opinion publique, représente le seul parcours viable vers le pouvoir dans un pays développé et démocratique.

Finalement, Luciano Vettoreto (2009) souligne comment le milieu académique et professionnel des urbanistes-architectes formés dans la période « épique » de l'urbanisme réformiste a souvent représenté son propre rôle comme celui d'un « héros » dans un épopée progressiste, engagé dans une bataille contre les forces conservatrices, protagoniste d'un effort de modernisation d'un pays perçu comme arriéré et inlassablement en retard par rapport à ses pairs européens. Dans cette représentation manichéenne, le rôle du « méchant » est réservé au *palazzinaro*, terme du dialecte romain qui désigne désormais, dans le langage commun, la figure de l'entrepreneur immobilier sans scrupules voué aux pratiques spéculatives. Finalement, il ne faut pas oublier le revers de la médaille. Si la culture urbanistique est façonnée par une élite professionnelle et intellectuelle, il existe aussi une « armée » de « techniciens communaux », souvent issus de formations professionnelles d'arpenteur et de géomètre, protagonistes d'une gestion ordinaire des transformations, en particulier dans les petites réalités urbaines, souvent identifiés dans le discours des élites professionnelles, comme co-responsables du laissez-faire et porteurs de pratiques archaïques et clientélares dans un contexte administratif, particulièrement dans les régions méridionales, caractérisées par une faiblesse des institutions locales, un État Social

---

<sup>71</sup> Oriol Bohigas, à Barcelone, Enrique Peñalosa, à Bogota, Federico Gutiérrez, à Medellin et Jaime Lerner, à Curitiba, sont les exemples les plus connus.

familiste et particulariste et conditionnées par l'infiltration des organisations criminelles dans les structures administratives (Vettoretto, 2009).

### **Les traits essentiels de la culture urbanistique italienne**

Le tableau suivant résume, dans les grandes lignes, les traits essentiels de la culture urbanistique italienne, telle qu'elle ressort de cette courte histoire de la planification. Les sept catégories proposées par Othengrafen (2012) sont utilisées pour organiser les différents éléments.

---

<b>1) La nature de de la mission centrale de l'urbanisme</b>	<p>La mission de l'urbanisme définie par les grandes « batailles civiles et politiques » de l'époque réformiste, notamment contre la rente spéculative et pour la tutelle du patrimoine urbain et paysager.</p> <p>Le « planificateur comme un héros », forte perception d'un rôle culturel de l'urbaniste dans l'avancement global de la société.</p>
<b>2) La nature du processus</b>	<p>Prévalence d'une rationalité juridico-bureaucratique.</p> <p>Centralité de l'administration municipale comme moteur principal du processus de planification.</p> <p>Participation citoyenne filtrée à travers les corps intermédiaires (partis, syndicats, associations de catégorie, etc.) dans un contexte de démocratie représentative (quoiqu'en crise, depuis les années 2000).</p>
<b>3) La nature de la pratique urbanistique</b>	<p>Rôle « pédagogique » auprès des décideurs publics et des structures administratives locales (voire l'institution des « bureaux de plan »).</p> <p>Lien étroit entre la pratique, l'enseignement, l'engagement politique</p>
<b>4) La nature du rapport avec le temps</b>	<p>Prévalence d'un paradigme historiciste.</p>

---

---

Grande valeur accordée à la continuité avec le passé dans le développement de la ville.

La ville ancienne comme modèle inégalé de qualité urbaine, en réaction aux méfaits de l'urbanisation rapide et désordonnée de l'après-guerre.

---

**5) La nature du rapport avec l'environnement** Vision historicisée du paysage comme accumulation de signes et de valeurs.

Le paysage comme bien collectif, toujours menacé par le développement immobilier.

Une forte préoccupation pour la dispersion urbaine, pour la perte du sol agricole, pour les constructions illégales, etc.

Mots clés : « Consommation du sol, bétonisation du territoire, des côtes »

---

**6) La nature des relations État-société** Profonde méfiance du milieu vis-à-vis des acteurs privés de la fabrication de la ville.

Identification du développement urbain guidé par le secteur privé avec des pratiques spéculatives.

Le « *abusivismo edilizio* » comme symptôme du retard économique, social et institutionnel du pays.

Réglementation et procédures perçues comme la seule limite au laissez-faire, au prévaloir des intérêts individuels.

Discours ambivalent entre une mythisation de la « bonne administration » locale et la réalité d'un gouvernement central laissez-fairiste.

Mots clés : « Speculation », « *palazzinaro* », « *abusivismo* »

---

---

**7) La nature de la société elle-même** Société perçue comme très individualiste et familiste, réfractaire aux règles (voir les problèmes spéculaires du *abusivismo* et de l'hyperréglementation)

Systeme politique et social local perméable au clientélisme, à la corruption, à l'infiltration des organisations criminelles (notamment dans le Sud).

Importance du « civisme municipal » comme espace politique.

---



## Chapitre 7 – Les cas étudiés : les projets « Jericho Master Plan » et « Regeneration of Historic Centers »

Dans ce chapitre, je vais brièvement présenter les deux projets de coopération technique en urbanisme analysés dans cette thèse. Il s'agit du « *Jericho Master Plan* » (**JMP - section 7.1**) et du « *Regeneration of Historic Centers in Local Government Units* » (**RHC – section 7.2**). Pour chaque projet, je vais présenter les objectifs, l'historique, les acteurs, les principaux documents techniques analysés et les enjeux urbanistiques auxquels les experts interviewés ont fait face au cours de la mise en œuvre. Ces informations nous permettront de mieux situer le propos des répondants, analysés dans les chapitres suivants.

### 7.1 Le Projet Jericho Master Plan (JMP)

Le « *Jericho Master Plan* » est un projet de coopération internationale essentiellement centré sur des activités d'assistance technique, financé par l'agence de coopération italienne au développement (AICS)<sup>72</sup> et qui s'est déroulé entre 2010 et 2014. Le projet, avec un budget initial d'environ 700.000 euros, ensuite révisé à la baisse à environ 370.000 euros, vise le renforcement des capacités techniques et institutionnelles de la municipalité de Jéricho dans le domaine de l'aménagement du territoire, à travers une série d'activités centrées sur la réalisation de nouveaux outils de planification urbaine pour la ville :

1) La rédaction d'un nouveau plan d'urbanisme (*Master Plan*) et d'un nouveau code du bâtiment (*Building Regulation*) pour la ville. Ce plan, qui va remplacer le plan d'urbanisme existant, est

---

<sup>72</sup> Dans un souci de simplicité, nous allons utiliser l'acronyme AICS pour identifier la coopération italienne, même si celui-ci n'est utilisé qu'à partir de 2014. Jusqu'à cette date, la Direction Générale pour la Coopération au Développement (DGCS – *Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo*, aussi connue à l'international comme COOPIT) est l'institution chargée des activités de coopération internationale selon les lois de 1979 et 1987, qui encadraient la coopération comme une direction au sein du Ministère des affaires étrangères. En 2014, une réforme de la loi a créé l'Agence Italienne pour la Coopération au Développement (AICS – *Agenzia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo*).

censé suivre les procédures adoptées en 2012 par le *Ministry of Local Government (MoLG)*, à la suite du projet « Physical Planning Manual » (PPM, déjà cité dans le chapitre 5), financé par la coopération irlandaise et réalisé par des consultants palestiniens et allemands. Ces recommandations envisagent la réalisation d'une caractérisation urbanistique appelée *Spatial Development Framework (SDF)*, de trois scénarios alternatifs de développement à soumettre à un processus de participation avec les parties prenantes, d'un plan de zonage suivant le scénario choisi, d'un code du bâtiment et des plans de détails pour des zones identifiées. Cette activité prévoit aussi un volet de formation des jeunes praticiens à travers la formule « *learning on the job* ».

2) L'élaboration d'un Plan temporaire de tutelle (*Emergency Conservation Plan – ECP*), d'une durée de six mois, censé identifier des zones de haute valeur patrimoniale et environnementale à cibler par un gel temporaire d'émission de nouveaux permis de construire en attente de l'approbation du plan d'urbanisme.

3) La mise en place de nouveaux outils techniques en soutien à la gestion municipale des transformations territoriales, notamment un SIG (Système d'Information Géographique) suivant les spécifications du projet national SIG du MoLG<sup>73</sup>, ainsi qu'une nouvelle cartographie numérique de la ville.

4) La reprise du travail par les institutions locales, avec la création d'un nouveau service de l'urbanisme au sein de la municipalité (*Urban Planning Service*), composé d'un bureau chargé du suivi et de la mise en œuvre du plan d'urbanisme (*Jericho Master Plan Implementation Office*) et d'un centre de formation et de spécialisation pour les cadres techniques (*Center for Sustainable Urban Planning*).

La plupart des activités, sauf la réalisation de la nouvelle cartographie, confiée à une entreprise locale spécialisée, sont réalisées par une équipe de mise en œuvre technique, la *Jericho Master Plan Implementation Unit (JMPIU)*. Elle est composée de 11 experts dont : le chef italien de

---

<sup>73</sup> Voir *geomolg.ps*

l'équipe technique, provenant de l'Université de Ferrara, 2 experts seniors<sup>74</sup> et 3 experts juniors italiens, un expert senior palestinien, homologue du chef d'équipe, et quatre experts juniors palestiniens définis comme « en formation ». Tous les professionnels sont recrutés suivant une sélection individuelle par affichage de poste et contractualisés directement par le bureau local de la coopération italienne.

### **Les partenaires du projet**

Le JMP présente une architecture de partenariat plutôt simple, qui implique deux partenaires institutionnels du côté italien et trois, du côté palestinien :

- La AICS, qui finance et gère le projet à travers sa mission locale, l'Unité Technique Locale (UTL) de Jérusalem, sous la supervision de l'Unité Technique Centrale (UTC) de Rome.
- L'université de Ferrara, qui contribue, avec un soutien technique et scientifique, à l'élaboration et au suivi du projet, notamment à travers la « Chaire de recherche en planification urbaine et régionale pour un développement local durable », de l'UNESCO (UNESCO Chair in Urban and Regional Planning for Sustainable Local Development).
- La municipalité de Jéricho, bénéficiaire directe du projet, avec notamment son département d'ingénierie (engineering department), qui est aussi responsable de la gestion du plan existant et de l'approbation des permis de construire.
- Le MoLG, en tant que ministère de l'Autorité Nationale Palestinienne (ANP) responsable de la planification urbaine et des collectivités locales.
- Le Gouvernorat de Jéricho (GoJ), représentant local du gouvernement, mais qui a un rôle marginal, son statut étant semblable à celui des préfets en France, il a donc plus un rôle de facilitateur et de médiation entre institutions.

Ces institutions assurent le suivi général du projet à travers un comité de direction (*steering committee*) qui se réunit à quelques reprises pendant le projet.

---

<sup>74</sup> La distinction senior/junior se fait, pour la AICS, selon le fait d'avoir une l'expérience de travail après le diplôme de plus ou moins dix ans.

## Les objectifs du projet

La fiche officielle du projet énonce cinq objectifs principaux :

- 1) La préservation de l'extraordinaire patrimoine historique et culturel tangible et intangible comme élément constitutif de l'identité palestinienne;
- 2) La préservation du paysage culturel de l'oasis et du paysage naturel du désert, des montagnes et du système hydraulique constitué par la Mer Morte, le fleuve Jourdain et les *wadis*<sup>75</sup>;
- 3) Le renforcement du rôle futur de Jéricho comme porte de la Palestine vers la Jordanie et le monde entier, une vitrine d'innovation dans le cadre d'un développement durable;
- 4) Le renforcement du modèle existant à travers la préservation d'un espace adéquat pour le développement d'une agriculture avancée et spécialisée faisant un usage responsable de l'eau.
- 5) Le développement d'un tourisme responsable et durable, qui mise sur le patrimoine tangible et intangible, sur les beautés naturelles et les activités de plein-air, est respectueux de l'environnement et supporté par un réseau de gîtes et d'infrastructures touristiques adéquats.

## L'échéancier du projet

Le projet débute officiellement en octobre 2010, avec la signature d'une déclaration conjointe entre les partenaires du projet et se conclut au printemps 2014. Les premiers contacts pour le montage du projet commencent en 2009, avec une entente entre l'Université de Ferrara et la AICS. De plus, le projet rencontre une série de difficultés dans son démarrage : malgré une série de missions préparatoires au cours de 2009 et 2010, le retard dans la signature de la déclaration conjointe, causé par des désaccords quant à la participation du *Ministry of Tourism and Antiquities* (MoTA) et de problèmes budgétaires de la AICS, retardent le démarrage effectif du projet jusqu'au printemps 2012, avec la formation du Comité de direction. L'équipe de mise en œuvre technique du *Master Plan* est recrutée au début de l'été 2012 et commence son activité en juillet. La première phase, avec la rédaction du *Spatial Development Framework*, se conclut en mars 2013. La deuxième phase s'achève en janvier 2014, avec la remise officielle du Master Plan

---

<sup>75</sup> Les rivières saisonnières.

à la municipalité pour le lancement du processus d'approbation. D'autres activités collatérales suivent au cours du printemps et de l'été 2014, comme une conférence et la publication d'un ouvrage promotionnel. Le schéma en annexe (annexe 2) résume les étapes principales du projet et les documents-clé.

### **Les documents techniques principaux du projet**

Voici les principaux documents techniques produits par l'équipe de mise en œuvre qui ont fait l'objet de mon analyse:

1) Le *Emergency Conservation Plan* (ECP), approuvé en janvier 2013, est un document 30 pages accompagné d'une carte de la ville identifiant cinq types de zones sensibles (sites archéologiques et zones de respect, paysage de l'oasis, axes routiers principaux, risques hydrauliques, zones non réglementées par le plan d'urbanisme existant), où l'octroi de nouveaux permis de construire est soumis à un gel temporaire de six mois, en attente de la rédaction du nouveau plan d'urbanisme.

2) Le *Spatial Development Framework* (SDF), daté de mars 2013, est un document de 150 pages environ, comprenant : i) une mise en contexte au niveau régional (*planning framework*); ii) une caractérisation thématique du territoire communal en termes de démographie, réseaux techniques, transports, cadre bâti, patrimoine, environnement, etc. (*sectoral assesment*); iii) une analyse de type « SWOT » (*Development Potential and Challenges*).

3) Les *Three Development Alternatives* (3ALT), deux documents accompagnés de cartographies identifiant trois alternatives au développement physico-spatial de la ville. Ces trois alternatives ont été rédigées en deux versions : d'abord en mars 2013, en même temps que le SDF, elles ont ensuite été reformulées en octobre 2013, avant d'être soumises à une séance de débat public.

4) Le *Jericho Master Plan* (JMP), soit la proposition de plan d'urbanisme donnée à la municipalité en février 2014. Elle est constituée d'un plan général de zonage (*Land Use Plan*) à l'échelle 1 :5000, d'une proposition de nouveaux règlements du bâti (*Building Regulation*), de plans de détail avec des réglementations spécifiques pour cinq secteurs « sensibles » : l'oasis, le centre-ville, wadi Qelt, Ein-es-Sultan street et le site du projet « Jericho Gate ».

5) La publication postmortem « *Jericho Master Plan : a Model for Sustainable Development* », qui résume les principaux résultats et les leçons tirées du projet, en proposant le JMP comme un modèle de planification alternatif pour la Palestine.

### **Les enjeux urbanistiques abordés lors de la mise en œuvre**

La ville de Jéricho s'étale aux pieds des montagnes, quelques kilomètres au nord de la mer Morte, dans la dépression nord-sud de la « vallée du rift », baignée par le fleuve Jourdain. Elle occupe une oasis verdoyante dans une zone aride connue sous le nom de « désert de Judée », située à environ vingt-cinq kilomètres à l'est de Jérusalem et proche de la frontière avec la Jordanie. La municipalité, qui compte environ 23.000 habitants (2011), est bordée par deux camps de réfugiés datant de la *Naqba* de 1948 : *Ein es-Sultant* au nord et *Aqbat-Jaber* au sud, qui sont sous la responsabilité directe de UNRWA et sur lesquels l'administration municipale n'a aucun pouvoir. Jéricho a longtemps été un important centre agricole, grâce à un climat favorable, à une relative abondance d'eau douce de bonne qualité et au débit constant fournie par des sources voisines, dont l'*Ein-es-Sultan* (la « source du Sultan », aussi connue comme « source de Eliah », selon les événements bibliques). Les cultures d'agrumes et de palmiers à datte et à bananes y sont particulièrement réputées. À cause de cette histoire agricole et d'une zone « A »<sup>76</sup> assez étendue comparativement à d'autres villes, Jéricho s'est développé essentiellement de manière fragmentée, avec une faible densité et un tissu urbain de maisons individuelles de deux-trois étages, intercalées de terrains agricoles.

L'autre pilier de l'économie locale est le tourisme, tant domestique qu'international, notamment grâce à l'hiver mitigé et à la présence de sites archéologiques importants, dont beaucoup sont liés aux événements bibliques : le site de *Tell-es-Sultan* (la colline du Sultan), situé au-dessus de la source du même nom, abrite les restes de l'un des plus vieux établissements humains stables connus, ainsi que le site présumé d'une bataille fameuse citée dans l'Ancien Testament; le mont des Tentations; le site du Baptême de Jésus sur les rives du Jourdain; l'arbre de Sycomore de Zachée; le palais d'hiver d'Hérode; le palais omeyyade de Hisham, etc. D'un point de vue politique, la ville de Jéricho est reconnue pour être un fief du parti au pouvoir *Al-Fateh* et un lieu

---

<sup>76</sup> Selon les Accords de Oslo (1993), les zones « A » sont sous le contrôle civil et militaire de l'ANP.

relativement tranquille où les affrontements avec les Israéliens sont rares, comparé à Naplouse, Ramallah ou Hébron.

Les enjeux urbanistiques auxquels se sont confronté les urbanistes de l'équipe technique lors de la mise en œuvre sont nombreux, mais deux en particulier émergent comme centraux dans les documents de projet : 1) la protection du patrimoine et du paysage face au développement immobilier et 2) le projet de ville satellite « Jericho Gate ».

### 1) La conservation du patrimoine historique et du paysage face au développement immobilier.

La publication « *Jericho Master Plan, a model for sustainable development* » (Ceccarelli et Occhialini, 2014) identifie la conservation du patrimoine bâti et du paysage culturel face à un développement immobilier non contrôlé comme étant un enjeu central de la planification urbaine à Jéricho :

Future real chances for Jericho are not its transformation in a suburb of Jerusalem or into a physically congested but dead place of second homes for winter vacations [...] [Jericho's landscape] was born thousands of years ago from the careful combination and exploitation of natural resources such as the mountains, able to guarantee a constant supply of drinking water, the fertile soil of the alluvial cone of Wadi al Mafjar, the variety of microclimate of the depression of the Jordan valley, the use of carefully selected and domesticated plants and animals and finally the setting of an adequate social system. The system lasted for thousands of years until today through continuous consistent developments and adjustments. How is it possible to think of destroying in a few years and for the interest of a single generation such an important and not reproducible common heritage? (Ibid., p.16).

Le *Spatial Development Framework* (2013) identifie effectivement une tendance accentuée à la hausse des nouvelles constructions depuis 2008 (ibid., p.57) et, dans son analyse des enjeux et des menaces auxquelles la ville devra faire face, identifie la présence de nombreuses subdivisions parcellaires de grande taille seulement partiellement développées et déficitaires en infrastructures, ainsi que de larges zones agricoles périphériques dont la subdivision a été formellement approuvée, mais où les permis de construire n'ont pas encore été octroyés (figure 15).

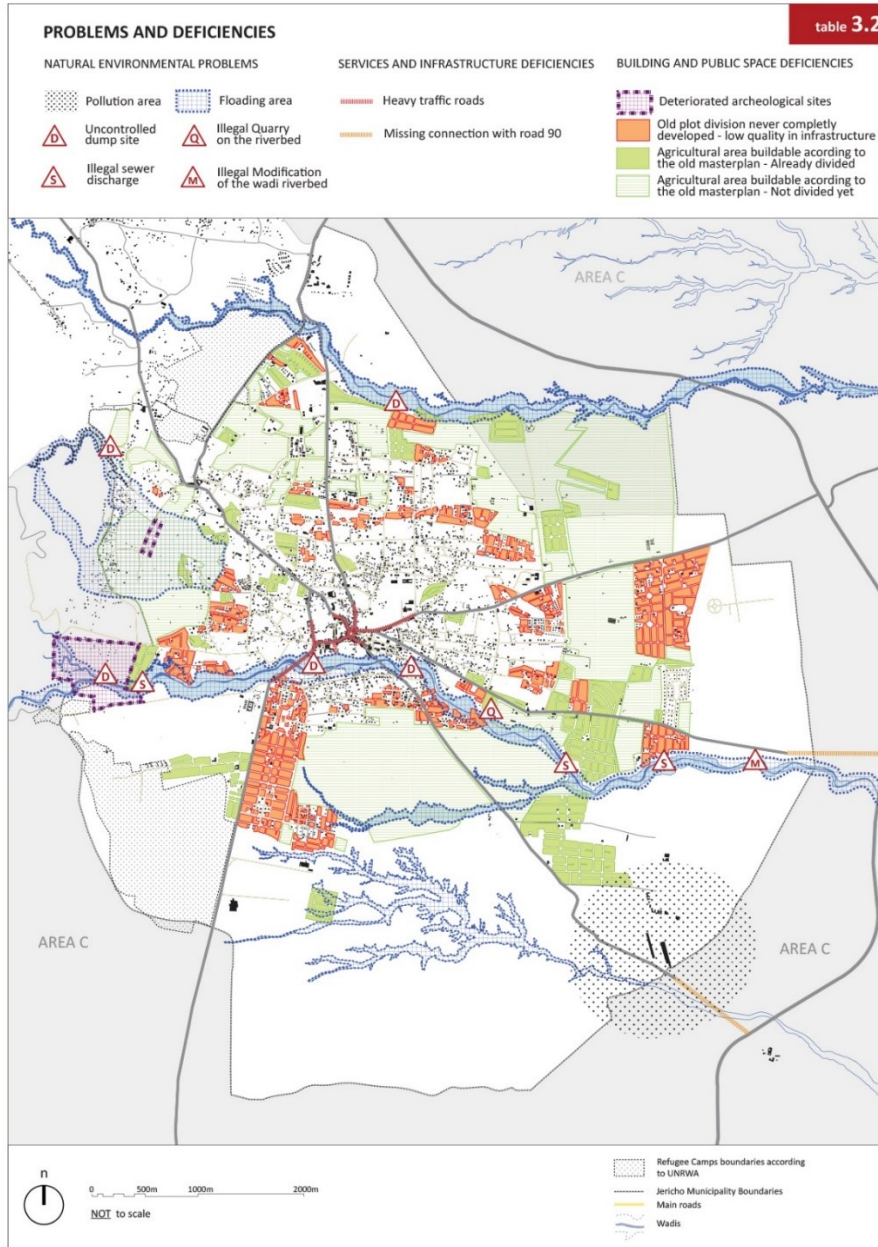


Figure 18. – Problems and deficiencies. (SDF, 2013, tableau 3.2, p. 97).

Dans l'analyse des alternatives de développement (DA, 2013), le premier scénario illustre les conséquences d'un développement non réglé, suivant les tendances actuelles à la dispersion urbaine, comme une menace pour la ville de Jéricho :

dispersed and uncontrolled growth [...] potentially leading to a heavy, loss of the most fertile agricultural land [...]. The sprawled growth will require huge investments in basic infrastructures [...]; possible development around main heritage sites and in the archaeological area will produce a major threat to one of the most important resource



of Jericho: tourism. Neglected archaeological remains surrounded by five storey buildings instead of palm groves and citrus orchards will no longer be attractive for foreign and local tourists. (*ivi.*, p. 25)

Ce développement immobilier, qui s'est intensifié depuis 2008, menace autant les terrains agricoles que, et surtout, le patrimoine dans son sens large. Dans le plan (SDF, 2013), le patrimoine est en effet identifié comme étant constitué, non seulement de sites archéologiques déjà identifiés et protégés par le *Ministry of Tourism and Antiquities*, mais aussi par le patrimoine mineur traditionnel, essentiellement représenté par des bâtiments en terre crue et, finalement, par les éléments du « paysage culturel », c'est-à-dire l'ensemble des éléments naturels et anthropiques qui témoignent de l'évolution historique de la relation entre l'homme et son environnement, comme le type de cultures agricoles, le système d'irrigation traditionnel, etc. :

Jericho's cultural landscape includes different elements: physical elements of landforms (the Mount of Temptation, the Judean Desert, the wadis, the plain and the Jordan river), living elements of land cover (indigenous vegetation along the wadi system, autochthonous trees and shrubs, etc.), human elements (including different forms of land use, cultivated lands etc.), buildings and structures (archeological sites, religious sites, mud houses, sugar mills, traditional farms, etc.). (*ivi*, p. 85)

Pour intégrer cette dimension de protection du patrimoine et du paysage culturel à la planification urbaine, le plan final soumis à la municipalité en 2014 par l'équipe technique du JMP envisage une série de mesures urbanistiques :

- Un plan de détail pour la zone de « l'oasis », qui prévoit la réalisation de zones tampons agricoles autour de sites archéologiques, accompagnées de typologies de développement résidentiel à très faible densité (appelées « *rural residential* »), afin de garder une continuité paysagère le long d'un parcours reliant les sites archéologiques les plus importants dans une demi-lune le long du piémont. Le barycentre de cette zone est un nouveau pôle touristique autour de Tell-es-Sultan (figure 16).
- Une réglementation spéciale pour préserver le caractère de « rue-jardin » de Ein-es-Sultant street, l'axe reliant le centre-ville au site archéologique de Tell-es-Sultan, historiquement caractérisé par la présence de larges domaines cultivant l'agrume (figure 17).
- Des plans de détail avec des réglementations spéciales pour le centre-ville, le corridor du *wadi* Qelt (la rivière saisonnière qui traverse la ville au sud), pour une vingtaine de bâtiments

vernaculaires en terre crue jugés comme particulièrement intéressants et bien conservés, de même que pour les restes du réseau traditionnel de distribution de l'eau, même s'il n'est que partiellement en fonction.

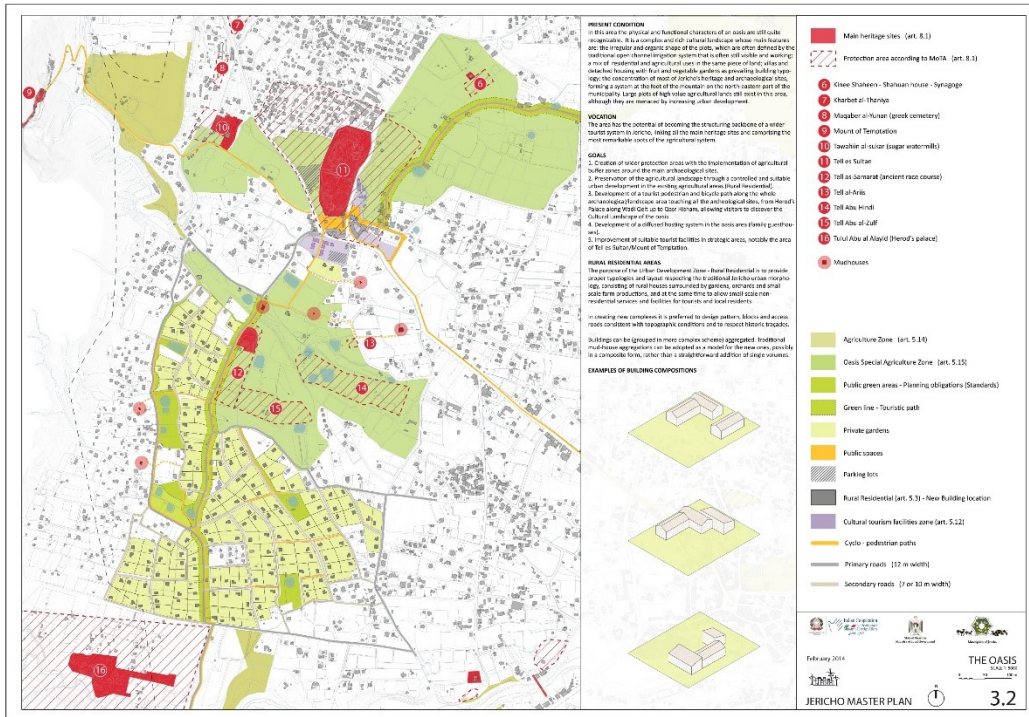


Figure 19. – Plan de détail pour le secteur de l'oasis. Planche 3.2 du Jericho Master Plan, 2013.

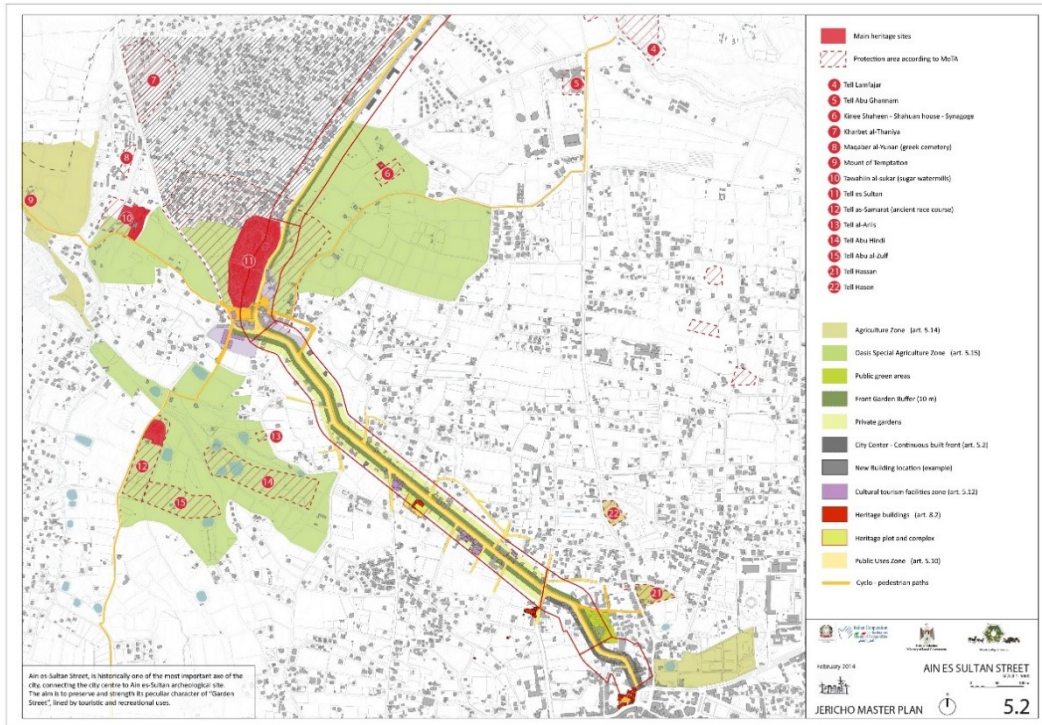


Figure 20. – Plan de détail pour la « rue jardin » entre le centre-ville et Ein-es-Sultan. Planche 5.2 du Jericho Master Plan, 2013

## 2) Le projet « Jericho Gate ».

Un autre enjeu central du projet est le développement d'une nouvelle ville satellite à la périphérie sud de la ville. Proposé par un important groupe financier palestinien (*Palestine Development and Investment Company* - Padico) fondé par Munib Al-Masri<sup>77</sup>, le projet se développe parallèlement à celui du Master Plan et prévoit la réalisation d'un nouveau pôle urbain récréotouristique d'envergure dans une zone désertique du sud de la ville sur une surface d'environ 300 ha (ce qui correspond à la surface urbanisée de la ville actuelle), pour un investissement global de 2 à 3 milliards de dollars américains. Le programme de style « dubaïote » prévoit la réalisation d'hôtels, de restaurants, d'un centre commercial de style « souk », d'un lac artificiel, d'un parc à thème

<sup>77</sup> Munib al-Masri est considéré comme l'homme le plus riche du pays, avec une fortune de plusieurs milliards et des intérêts économiques dans de nombreux secteurs (finance, immobilier, télécommunications, etc.)

aquatique, de spas, d'un musée et d'un « centre nature », de gîtes de « style bédouin » et d'un grand nombre de maisons de vacances de type « villa » (figure 19) (Padico, 2019). Ce projet, qui est actuellement dans sa phase préliminaire de mise en œuvre, est proposé à la municipalité en 2012, en demandant qu'il soit intégré au plan d'urbanisme en cours d'élaboration. Comme nous allons voir dans les entrevues, ce projet soulève un grand nombre de controverses localement et avec l'équipe technique. Même s'il n'est pas mentionné dans la caractérisation du SDF (2013), le projet apparaît comme une générique « zone de développement sud » dans l'une des trois alternatives présentées en mars 2013 (3ALT, 2013, première ébauche) et, en format réduit (juste un tiers de la surface prévue) dans deux des alternatives soumises à débat public en novembre de 2013. Le *Master Plan*, soumis à la ville en février 2014, identifie un secteur plus réduit comme « Jericho Gate Project Area (Art 5.18) »; à ce secteur sont associés des normes spéciales et un plan de détail qui prescrit notamment l'utilisation de types architecturaux, de matériaux (p.ex. terre crue) et une morphologie urbaine respectueuse du paysage culturel de la ville, ayant au moins 70% de sa surface consacrés à des espaces ouverts (figure 18).

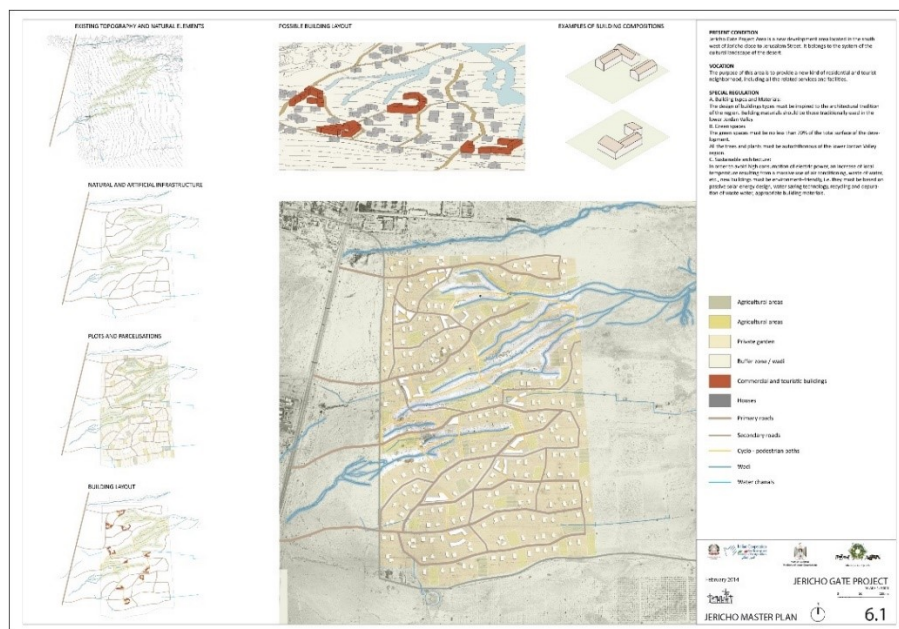


Figure 21. – Recommandations du JMP pour le plan de détail du secteur du projet Jericho Gate.

Planche 6.1 du Jericho Master Plan, 2013




Image protégée par le droit d'auteur

---

Figure 22. – Le projet Jericho Gate, tel que proposé par le développeur Padico.

HAUT : rendus du projet de la zone récréotouristique centrale élaborée par la firme espagnole Donaire Arquitectos et le partenaire palestinien Sakakini & Partners (Arquitectos, 2020). BAS : *Master Plan* préparé par la firme palestinienne Arabtech Jardaneh (Padico, 2019).

## 7.2 Le Projet Regeneration of Historic Centers in Local Government Units (RHC)

Le deuxième cas analysé est le projet *Regeneration of Historic Centers in Local Government Units* (RHC), de la coopération belge (BTC/ANABEL)<sup>78</sup> débutant en 2015, qui concerne la régénération de centres historiques dans les localités mineures de la Palestine comme levier de développement local. Le projet, qui a un budget d'environ 8 millions d'euros, inclut un grand nombre de volets d'actions dont seulement certains touchent directement à la planification urbaine, alors qu'une partie importante du budget est consacrée à la mise en place de projets de régénération « tangibles », soit la restructuration et la remise en activité de bâtiments dans les municipalités ciblées. Au niveau urbanistique, le projet vise à renforcer les capacités des administrations locales dans la gestion et la mise en valeur du patrimoine urbain et à intégrer des politiques de protection avancées dans la législation urbanistique nationale.

Les politiques patrimoniales souffrent en effet en Palestine d'un manque de cadre législatif clair sur le patrimoine urbain, notamment en ce qui concerne le tissu bâti vernaculaire, malgré un certain accent mis, dans le discours officiel, sur la nécessité d'une préservation de l'architecture traditionnelle comme un élément important de l'identité nationale palestinienne. Mis à part des cas isolés de récupération de bâtiments ou d'ensemble de *housh*<sup>79</sup>, dont les interventions sur le vieux Birzeit de la firme\ONG *Riwaq* primées par l'Aga Khan, il n'existe pas de cadre réglementaire pour guider les transformations du tissu urbain ancien. Les zones historiques sont soit laissées « en blanc », dans les plans d'urbanisme, soit non réglementées. Le RHC vise à combler cette lacune et à utiliser la régénération des centres historiques comme outil de développement local à travers un certain nombre d'activités organisées en deux macro-composantes :

---

<sup>78</sup> L'acronyme BTC (Belgian Technical Cooperation) désignait la coopération internationale belge jusqu'au début de 2018. Son nom a depuis été changé en ANABEL, un jeu de mot entre Belgique et le mot anglais *anable*. Par simplicité, on retiendra le nom BTC car, au moment des entrevues, il était encore celui le plus largement utilisé.

<sup>79</sup> Le *Housh* est la maison familiale traditionnelle, construite en pierres, à toit voûté et sur deux ou, plus rarement, trois étages, typique de l'architecture de la région. Sa propriété est souvent fragmentée au sein de la famille élargie.

1) Une première composante vise à soutenir l'intégration de politiques de régénération des centres historiques dans les politiques de planification urbaine des collectivités locales. Cette macro-composante se décline dans une série d'activités liées :

- Des activités de formation et de renforcement des capacités locales, visant notamment les institutions universitaires et le personnel des services techniques des ministères et des petites collectivités locales. Ces activités comprennent des séminaires, des voyages d'études en Turquie et en Jordanie, des séances de « formation des formateurs » (*Training of Trainers - ToT*), une école d'été dans trois universités palestiniennes (An Naja, Birzeit, polytechnique de Hébron), la réalisation d'un *handbook*, un manuel de bonnes pratiques à l'usage des professionnels locaux. Ces activités ont été confiées à la firme italo-belge Hydea.
- Le soutien à la réalisation de plans particuliers d'urbanisme (DUPs – Detail Urban Plans for Protection and Development) pour trois centres historiques pilotes ciblés dans une première phase (Nilin, As-Samu', Ad-Daheriya, ils seront six au total). Ces plans sont supposés intégrer une approche physico-spatiale de type réglementaire à une autre, plus stratégique, identifiant les actions censées favoriser le développement économique et social des centres historiques et des communautés qui les habitent. Cette activité a été confiée à la firme locale CEP (Center for Engineering and Planning), basée à Ramallah.
- La réalisation d'un inventaire à jour sur base SIG du patrimoine urbain dans les municipalités ciblées pour appuyer la réalisation des DUPs. Les recommandations techniques pour la rédaction de cet inventaire ont été rédigées par un consultant étranger, la réalisation de l'inventaire a été réalisée directement par l'unité SIG du MoLG et le relevé de terrain (compilation de « fiches bâtiments ») a été confié à de jeunes diplômés palestiniens, suite à une entente avec l'ordre des ingénieurs.
- D'autres activités collatérales, qui seront effectuées à l'horizon 2019-20, donc après la réalisation de l'enquête de terrain, portent sur la mise à jour de la législation nationale, la révision des outils de planification existants (PPM et SDIP) pour y intégrer l'aspect patrimonial, ainsi que d'autres activités de participation, de *awareness* et d'engagement citoyen.

2) Une deuxième composante prévoit la réalisation d'actions concrètes de revitalisation en deux phases :

- Parallèlement aux activités de formation, le RHC prévoit la réalisation de *Quick Fruit Projects* (QFPs, aussi appelé « *non-models projects* »). Il s'agit de projets de régénération urbaine de petite envergure dans cinq villages, visant une mise en œuvre et des résultats rapides.
- En aval de la rédaction des DUPs, des projets « modèles » de régénération urbaine intégrée (RPM, *Regeneration Plans for Model LGUs* ou « *model projects* ») seront réalisés dans six centres historiques ciblés (Anabta, Nilin, As-Samu', Ad-Daheriya, Burqa et Sabastia, Arrabeh). Un premier groupe de trois RPM a été confié à la firme de Naplouse, Bayt-al Handasa.

### **Les partenaires du projet**

Le RHC présente une architecture institutionnelle complexe, avec un grand nombre de partenaires et un recours important à des firmes-conseils, tant internationales que locales, dans toutes les phases du projet. Les acteurs principaux sont :

- La coopération bilatérale belge (BTC), avec son bureau local de Ramallah, est la promotrice du projet. Elle s'occupe de la coordination et de la médiation entre partenaires, de l'organisation logistique et du suivi général avec un « *project leader* » et un « *project manager* » à l'interne. Elle finance l'intégralité du projet de manière directe en contractualisant une partie des consultants techniques ou à travers le MLDF (voir plus bas), dans le cas des projets de revitalisation.
- Le département de planification urbaine et SIG du MoLG est l'un des partenaires institutionnels principaux en tant que responsable de la planification urbaine et des collectivités locales. Il a contribué, avec la BTC, à la définition et au montage du projet et supervise toutes les activités d'assistance technique. Ses fonctionnaires font aussi l'objet de certaines activités de renforcement des capacités prévues dans le volet 1.
- Le MoTA (*Ministry of Tourism and Antiquities*) est l'autre partenaire institutionnel, en tant que ministère chargé de la protection du patrimoine et de la promotion du tourisme.



Il est censé se coordonner avec le MoLG pour mettre à jour la réglementation sur la tutelle et la mise en valeur du patrimoine.

- Le MDLF (*Municipal Development and Lending Fund*) d'intervention, en tant qu'organisme opérationnel qui finance les investissements du MoLG et des collectivités locales, s'occupe de la réalisation des projets de régénération urbaine prévus dans le deuxième volet.
- Les collectivités locales des territoires ciblés par le projet, dont les conseils villageois et municipaux de Anabta, Ni'lin, As-Samu', Ad-Daheriya, Burqa, Sabastia, Arrabeh, Deir Istiya, Bani Zeid, 'Abud, Bani Na'im.
- Les universités de An-Najah et Birzeit, ainsi que le Polytechnique de Hébron, qui ont été impliquées dans l'école d'été et les voyages d'études, de même que le département de géographie de l'université de Hébron, qui a travaillé à la mise en place de l'inventaire SIG.
- Un certain nombre d'associations et d'ONG locales, notamment l'association des ingénieurs, qui a fourni de nouveaux diplômés pour la réalisation des inventaires SIG, de même que les firmes/ONG travaillant sur les enjeux du patrimoine, comme *Riwaq*, le Comité de réhabilitation de Hébron et le *Center for Cultural Heritage Preservation* (CCHP).
- Les associations communautaires locales impliquées dans la mise en place des projets de régénération et de remise en activité.

### **Les objectifs du projet**

Le projet s'insère dans l'objectif stratégique général de l'Autorité Nationale Palestinienne de « renforcer les collectivités locales et de fournir des services de proximités à la population » (RHC, 2017, p. 10) à travers le renforcement des capacités des gouvernements locaux à protéger et à mettre en valeur le « patrimoine historique unique de la Palestine » comme ressource importante pour le développement local. Cet objectif général s'articule en quelques objectifs spécifiques :

- Soutenir les efforts intersectoriels des institutions locales pour construire un cadre législatif national unifié dans le domaine de la planification urbaine en intégrant la gestion du patrimoine aux lois existantes, comme la *Urban Planning Law* de 2006, et aux outils déjà en place, comme le PPM et le SDIP.

- Intégrer une dimension patrimoniale aux efforts du MoLG visant la mise en œuvre d'une planification stratégique au niveau local (*Investment and Local Development Planning Strategy*).
- Améliorer la gouvernance au niveau local, pour renforcer, auprès des collectivités locales, la conscience de l'importance du patrimoine urbain pour le développement local et les doter des outils techniques et des ressources humaines pour procéder efficacement à la régénération des centres historiques.
- Impliquer le secteur privé et communautaire dans les activités de régénération comme élément clé du développement local.

### **L'échéancier du projet**

Le projet démarre en 2015 avec une entente de principe entre la BTC et le MoLG. Au cours de 2015, une série d'études d'opportunité sont tenues pour établir la « *baseline* », notamment l'ensemble des besoins en termes d'assistance technique et institutionnelle, ainsi que le choix des collectivités locales ciblées pour le projet. Les activités de formation prévues commencent en juin 2016 avec les séances de *Training of Trainers*, l'école d'été avec les universités locales en juillet et les séminaires de formation. Le travail sur le *Handbook*, censé se terminer à l'été 2017, se poursuit jusqu'en janvier 2018. En parallèle, le MoLG commence le travail d'inventaire du patrimoine bâti, qui se poursuit jusqu'à l'automne 2017, avec la production de la base de données SIG. L'élaboration des *Detail Urban Plans* (DUPs), entamée à l'été 2017, était encore en cours au moment des dernières entrevues au printemps 2018 (voir le tableau synthèse, annexe 4).

### **Les documents techniques principaux du projet**

Étant donné le grand nombre d'activités et le recours important à l'expertise technique de consultants externes, un grand nombre de documents a été produit au cours du projet. Les principaux documents techniques analysés sont :

- Le « *Overall Baseline Report for Regeneration of Historical Centres in Local Government Units Project* » (OBR, 2015), l'étude de faisabilité préparatoire terminée en 2015, qui évalue les besoins locaux en termes de développement et d'assistance technique, recommande un certain nombre d'actions à intégrer dans le projet et identifie les collectivités locales à cibler dans les projets de

régénération urbaine. Il a été réalisé par la firme palestinienne *OPTIMUM for consultancy and training*.

- Le « *Handbook for the Preservation and Development of Cultural and Natural Heritage Sites. The historic center, from the territory to the building* » (RHCHandbook, 2018) est un manuel à l'intention des professionnels et des fonctionnaires techniques des collectivités locales, censé offrir une compilation des bonnes pratiques pour la gestion du patrimoine urbain bâti et paysager, de l'échelle territoriale à celle du bâtiment. Il a été réalisé par la firme italo-belge Hydea et une première ébauche a été publiée en janvier 2018.

- Les « *Inventory Reports* » (IRs) sont des rapports qui résument les résultats des inventaires SIG du cadre bâti des centres historiques, préalables à la réalisation des DUPs (voir ci-bas). Ils ont été réalisés par l'unité SIG du MoLG, en collaboration avec l'association des ingénieurs et suivant les recommandations d'un consultant italien externe. À l'hiver 2017, une partie de ces rapports avait été réalisée sous forme d'ébauche préliminaire.

- Les « *Detailed Urban Plans for Protection and Development of Historic Centers* » (DUPs), couvrant les centres historiques de Ni'lin, As-Samu' et Ad-Daheriya, ont été confiés à la firme de Ramallah CEP.

- Les « *Regeneration Plans for Model LGUs* » (RPMs), visant les mêmes localités que les DUPs, définissent dans le détail les éléments, allant des projets de réhabilitation choisis aux devis architecturaux nécessaires à la réalisation.

Au moment de la deuxième enquête de terrain, à l'hiver 2018, les IRs, les DUPs et les RPMs étaient en cours de réalisation dans les trois localités ciblées et faisaient face à un certain nombre de difficultés et de délais. Je n'ai donc pu avoir accès qu'à des ébauches de manière informelle.

### **Les principaux enjeux techniques de la mise en œuvre**

À la différence du JMP, le projet RCH se développe en un grand nombre d'activités et sur des terrains très différents. Il est donc plus difficile d'identifier des enjeux techniques aussi spécifiques que pour le projet précédent. Le projet vise à répondre à un enjeu principal, c'est-à-dire l'abandon et la dévitalisation progressive des centres historiques des petites localités en faveur d'un

développement « moderne » des zones périphériques et d'une importante émigration vers les centres urbains majeurs. Cet objectif fait face à deux enjeux majeurs : le manque d'une pratique locale consolidée et d'une expertise spécifique dans le domaine, que le projet vise par l'ensemble d'activités de formation décrites, et l'intégration d'une dimension de protection patrimoniale à l'échelle de la planification urbaine, principalement prise en charge par la rédaction de DUPs et des RPMs dans les six localités pilotes.

#### 1) Pallier le manque d'une expérience locale consolidée.

Les différentes activités de formation se trouvent donc à devoir transmettre une connaissance adaptée aux exigences locales. En effet, il est significatif que les exemples de bonnes pratiques locales d'approches territoriales de la gestion urbanistique du paysage culturel illustrés dans le *Handbook* (RHCHandbook, 2018) sont plutôt des projets de coopération internationale, comme le plan de conservation et de gestion du paysage culturel de Battir réalisé par l'UNESCO en 2010 et le JMP même, dans un curieux jeu de références croisées entre projets d'assistance technique. Dans ce contexte, le problème de base est donc le manque de professionnels locaux spécifiquement formés dans le domaine du patrimoine au sein des administrations des petites collectivités locales visées, dont le département technique est constitué, pour la plupart, de deux ou trois techniciens qui s'occupent de tous les aspects de la gestion urbaine, des infrastructures, à l'inspection de bâtiments, à l'octroi des permis de construire (OBR, 2015). Le volet d'assistance technique, avec les activités de formation (séminaires, ToT, voyages d'études, *summer school*, *handbook*, etc.) vise donc essentiellement à combler ce manque relevé lors de l'analyse initiale. Dans ce cas, les enjeux concernent la diffusion, la transmission ou la création de connaissances dans le cadre des différentes activités.

#### 2) L'intégration d'une dimension patrimoniale à la planification urbaine.

Le deuxième enjeu majeur du projet est l'intégration d'une dimension patrimoniale au sens large, à la gestion du territoire aux échelles urbaines et territoriales. Si, grâce à l'action d'ONG actives depuis longtemps, comme *Riwaq* et CCHP, le milieu professionnel local a développé une certaine expérience dans la gestion des aspects architecturaux de la conservation urbaine, l'intégration systématique de cette dimension au niveau urbanistique et territorial (notamment la prise en

compte du paysage et du patrimoine mineur) est une nouveauté pour la Palestine. L'application des principes de tutelles et de mise en valeur se heurte à une double réalité sur le terrain. D'un côté, la difficulté d'appliquer les restrictions réglementaires envisagées pour préserver le centre historique, son rapport avec les environs immédiats et son insertion à l'échelle paysagère (comme la prescription de typologie de matériaux, la limitation des hauteurs, la préservation de zones agricoles etc.). De l'autre côté, le travail à l'échelle territoriale se confronte à la fragmentation spatiale qui caractérise la Palestine occupée.



## **Chapitre 8 – Histoires et cultures urbanistiques face aux enjeux**

### **8.1 À la recherche des traces évidentes et cachées de cultures urbanistiques différentes.**

Dans ce chapitre, je présenterai l'analyse de récits professionnels passés sous la loupe du cadre interprétatif historico-culturaliste abordé au chapitre 3. Les histoires de la planification en Palestine et en Italie, reconstruites au chapitres 5 et 6 selon l'approche institutionnaliste de Sorensen (2015, 2018), ont été utilisées comme une toile interprétative, afin de dégager les traces évidentes et cachées laissées par les grandes batailles et les questions structurantes qui ont façonné l'émergence des milieux professionnels dans les deux pays. Lorsque l'on regarde le récit des experts à travers cette lentille interprétative, ces traces émergent dans la manière dont les professionnels abordent les enjeux urbanistiques, formulent des solutions acceptables et envisagent leur rôle et leur posture professionnelle. D'un côté, ces cultures urbanistiques historiquement façonnées apparaissent en effet dans la manière dont les urbanistes interviewés analysent, jugent et encadrent les enjeux spécifiques soulevés par le projet, comme la protection du paysage de l'oasis et des bâtiments vernaculaires en terre crue ou la régénération physique et économique des centres anciens. De l'autre côté, ces « empreintes » historico-culturelles ressortent aussi plus généralement dans la posture, soit dans l'attitude globale des urbanistes interviewés face à leur mission professionnelle, tant dans la démarche du projet urbanistique en général, que dans un contexte de développement en particulier. Ces deux aspects, le premier davantage lié au contenu des enjeux traités, le deuxième, à l'auto-perception du rôle professionnel, sont en lien direct avec les catégories analytiques des cultures urbanistiques proposées par Othengrafen (2012) et présentées dans les chapitres précédents. Suivant ces catégories analytiques, je présenterai donc les traces des cultures, telles qu'elles se manifestent dans la parole des experts, organisées en deux grandes classes. D'un côté, celles qui touchent à la manière d'interpréter et de juger les enjeux urbanistiques abordés, à savoir la nature du

rapport avec le temps et l'environnement, ainsi que la nature de la relation État-société et de la société elle-même. Ces aspects, qui seront traités **aux sections 8.2 à 8.4**, mettent en évidence le fait que, malgré un savoir technique partiellement commun, il existe un décalage important dans la perception de la nature ultime des problèmes urbanistiques et de l'acceptabilité des remèdes, un décalage enraciné dans la culture professionnelle nationale et qui remonte aux profondeurs des histoires de la planification que le lecteur a pu appréhender aux chapitres 5 et 6. De plus, les trois catégories culturelles interprétatives relèvent de la manière dont les urbanistes perçoivent la portée de leur action professionnelle, à savoir la nature de la mission centrale de l'urbanisme, la nature du processus urbanistique et la nature de la pratique urbanistique. Ce qui ressort de cette analyse des postures professionnelles est présenté aux **sections 8.5 et 8.6**. L'analyse de ces récits est aussi une étude de la façon dont la mise en jeu dynamique de ces cadres historico-culturels, à la fois normatifs et interprétatifs, relève d'une richesse de nuances et d'attitudes personnelles et d'une certaine souplesse de ces « balises de l'action », de ces « dispositionnalités », pour utiliser l'expression de la sociologie pragmatique (Barthe et coauteurs, 2014). De l'autre côté, notre analyse montre que, même si ces bagages professionnels culturellement façonnés sont souples, ils n'apparaissent ni indifférents ni infiniment adaptables. Ces réflexions sur l'influence réciproque entre le contexte de pratique et ces balises culturelles, qui constituent l'essence du bagage professionnel, sont présentées dans la **section 8.7** et dans la section finale, **8.8**.

## **8.2 La nature du rapport au temps : les experts face au patrimoine**

La nature du rapport au temps est définie par Othengrafen (2012) comme l'ensemble des cadres cognitifs qui orientent une culture urbanistique face à la dimension temporelle de la planification. Cette empreinte culturelle se manifeste, par exemple, dans l'importance accordée par les planificateurs aux différentes formes du patrimoine ou encore dans l'approche temporelle de la planification sur une courte ou une longue durée et sur les attentes quant à la possibilité de maîtriser les incertitudes d'une pratique orientée vers le futur. Dans le cas des projets JMP et



RHC, l'élément patrimonial est central, étant donné les domaines d'intervention de ces deux projets.

Pour commencer, on voit tout de suite comment la manière d'envisager l'importance des traces historiques et de la ville héritée du passé, se lie, de manière fondamentale dans la parole des urbanistes italiens, à la menace portée par une spéculation insoucieuse du contexte. Une répondante italienne exprime ainsi de manière très claire le rapport étroit entre une appréciation quasi affectueuse du tissu urbain ancien et la crainte d'un développement spéculatif et parachuté, qui ne respecte pas le *génie du lieu*, lorsqu'elle se prononce sur le projet immobilier Jericho Gate:

Quand des entrepreneurs venus d'ailleurs apportent des mégaprojets spéculatifs, ceux-ci ne favorisent pas vraiment la ville, ce type de tissu urbain dont on est probablement plus amoureux [sic] nous autres en Italie: le tissu historique et toutes ces choses-là (JMP\_01).

La même répondante, en réfléchissant sur la raison pour laquelle il est important de récupérer les techniques constructives traditionnelles en terre crue dans les constructions modernes, plutôt que d'utiliser le béton, qui est aujourd'hui largement prévalent dans la construction en Palestine, s'exprime ainsi :

Le problème de l'énergie est un problème avec lequel on devra se confronter d'ici vingt, trente ans et le stock bâti dure beaucoup plus longtemps, vu comment il a été construit. Donc ce n'est pas seulement une question de patrimoine historique à préserver parce qu'il est beau et donc on le met sous une coupole en verre. Non, c'est la préservation du patrimoine historique pour dire : 'Pourquoi jadis ils construisaient ainsi? Est-ce qu'ils étaient plus ignorants que nous aujourd'hui? Est-ce que c'est parce qu'ils avaient moins de moyens? Probablement c'est aussi une raison. Mais on doit récupérer le meilleur du passé pour le réinterpréter avec les technologies d'aujourd'hui. Je pense que [...] on aurait pu réutiliser ces bâtiments en terre qui ponctuent le territoire non seulement du point de vue touristique, mais aussi pour les institutions au lieu de construire des sortes de bunkers souterrains avec un mauvais éclairage comme le bureau [de la municipalité] dans lequel on travaillait (JMP\_01).

Dans le propos de cette urbaniste, la conservation des traces architecturales passées n'est pas une fin en soi, dérivant d'un simple souci de conservation (mettre le bâtiment patrimonial « sous une coupole en verre »), mais l'expression d'une forme de continuité et de valorisation du passé comme enseignement pour le futur (« on doit récupérer le meilleur du passé pour le réinterpréter avec les technologies d'aujourd'hui »). Dans la partie finale du texte, lorsqu'elle suggère que cela aurait été une bonne idée de réutiliser ces bâtiments en terre pour des fonctions institutionnelles,

on entend clairement l'écho des débats sur le « recyclage des contenants urbains » (*contenitori urbani*), à savoir les grands bâtiments spécialisés qui parsèment les tissus anciens (les couvents, les casernes, les palais aristocrates) et qui, dans le cadre des politiques urbaines pour les centres anciens des années 1960-90, ont souvent trouvé une nouvelle vie comme bâtiments institutionnels (Cervellati et Scannavini, 1973). Il est intéressant de remarquer comment ces attitudes envers l'importance du passé sont profondément enracinées dans la pensée des répondants et ne sont pas seulement l'expression d'une posture « orthodoxe » du milieu professionnel d'origine. Plus loin dans son récit, la même répondante raconte comment, une fois terminé le projet de Jéricho, elle s'est construite, dans sa ville d'origine, une petite maison agricole en paille et en terre crue, avec des techniques modernes. Au-delà de l'anecdote, ce petit détail confirme l'idée d'un enracinement profond de cette perception du patrimoine comme une source importante pour concevoir un futur en continuité avec le passé. Enracinement qui ressort aussi dans la description du plan alternatif proposé par l'équipe du JMP pour le Jericho Gate :

On a décidé de proposer notre alternative au plan dont la volonté était, comme dans le cas de l'oasis, de proposer un tissu urbain, une typologie bâtie et une morphologie qui ressemblent plus à ceux qui existaient et que nous avons identifiés comme les caractéristiques propres au territoire de Jéricho, car la morphologie, la typologie qu'ils [les promoteurs du Jericho Gate] proposaient, celle du village touristique, étaient complètement étrangers au contexte local (JMP\_02).

Dans ces extraits, assez représentatifs d'une attitude commune aux urbanistes italiens interviewés, nous pouvons observer une vision du passé comme source d'inspiration pour le futur, qui est une réminiscence de la réflexion de Jon Lang (2000) sur les deux paradigmes qui caractérisent le design urbain du XXe siècle : d'un côté, le « paradigme *empiriciste* », qu'il appelle aussi « utopisme régressif », qui puise dans les exemples du passé pour trouver les solutions aux problèmes contemporains; de l'autre côté, le « paradigme rationaliste » ou « utopisme progressif », qui identifie, dans un design urbain idéal et rationnellement conçu sur la base de principes universels, la réponse aux problèmes de la ville. L'attitude des urbanistes italiens relève assez clairement d'une forme « d'utopisme régressif » orienté vers le passé, ouvertement revendiqué comme une plus-value dans l'approche apportée par la tradition urbanistique italienne. Cela n'est pas surprenant, si l'on considère la forte prédilection pour une approche historiciste qui se développe dans l'urbanisme italien à partir du travail de Giovanni Astengo, à

Assisi, dans les années 1950, du plan de Giancarlo De Carlo, pour Urbino, dans les 1960 et des expériences de Giuseppe Campos Venuti, à Bologne, dans les 1960 et 1970, comme nous l'avons largement illustré au chapitre 6. Cette approche est profondément enracinée dans la culture urbanistique italienne, basée sur l'étude de la typo-morphologie processuelle, qui est un enseignement fondamental de tous les curricula d'études en architecture et en planification urbaine. Par ailleurs, les termes « morphologie » et « typologie » sont souvent évoqués par les répondants italiens du JMP et du RHC et reviennent aussi de manière récurrente dans les documents de projet.

L'importance accordée au patrimoine semble, chez les experts palestiniens interviewés, relever d'un discours totalement différent, à savoir une forme de revendication de l'identité nationale d'un peuple sans nation. Une urbaniste coopérante palestinienne qui a travaillé dans le RHC et qui a longtemps milité pour la protection du patrimoine historique, notamment dans la ville de Ramallah, pointe dans des termes très explicites la question identitaire dans un contexte de construction nationale, comme un élément primordial dans la valeur accordée par les Palestiniens aux traces physiques du passé :

The division of Palestine in cantonments makes especially difficult to work, especially on natural landscape and cultural heritage. For cultural heritage there is a big fight [avec les Israéliens]. It is not visible, but it is actually a fight about building a story for this country. We have a story, they [les Israéliens] have their story for this land. So, our cultural heritage is threatened all the time. They [les Israéliens] always say, I'm sure you heard the story, 'a land with no people for people with no land'. [...] So, working on heritage is to prove that we are rooted in this country and that this area belongs to us, we can share it with anybody but on equal bases. [...]. Preserving our culture means preserving our identity (RHC\_06).

Le facteur identitaire du patrimoine, comme témoignage d'une histoire nationale palestinienne et d'un droit acquis d'habiter un territoire disputé est, dans les mots de tous les experts palestiniens, une question centrale dans l'approche du patrimoine. La phrase « une terre sans peuple pour un peuple sans terre », évoquée par cette professionnelle palestinienne, est un *topos* récurrent dans le mythe de fondation d'Israël et du discours sioniste au moment de la colonisation juive de la Palestine, autant que le retour à une terre considérée comme la patrie ancestrale (Rotbard et Gat, 2015). Dans cette perspective, la « bataille » autour du patrimoine est perçue, par les Palestiniens, comme partie intégrante d'une plus ample revendication nationale, une

manière de démontrer physiquement que la Palestine n'était pas du tout une « terre sans peuple » et que la population arabe y est « enracinée » depuis longtemps. La menace envers le patrimoine urbain n'est pas représentée seulement, comme dans le discours prépondérant chez les Italiens, par la modernisation et le développement spéculatif, mais plutôt par l'occupation militaire et les destructions délibérées du patrimoine de la part de l'armée israélienne, comme la destruction des médinas arabes de Jaffa et Haïfa, de nombreux villages durant la guerre de 1948 et, plus récemment, la démolition de nombreux bâtiments anciens lors du siège de Naplouse, lors de la deuxième intifada (Abujidi, 2014). L'idée du patrimoine comme pivot de l'identité nationale, qui semble un point fondamental dans la manière dont les urbanistes palestiniens envisagent le rapport avec les traces physiques de leur passé, apparaît comme une « rhétorique » sans contenu aux yeux d'un urbaniste italien :

Comme souvent dans le domaine du *heritage*, ce qui prévaut [chez les Palestiniens] est une rhétorique du patrimoine comme « signe de notre identité nationale, etc. » Mais, au final, il y a une incapacité totale d'analyse, d'évaluation dans le détail, dans le contenu (RHC\_03).

Si le jugement n'est pas aussi tranchant chez tous les experts internationaux, la conscience d'une attitude de base différente envers le patrimoine est répandue. L'experte senior chargée du patrimoine dans le projet JMP, s'exprime en ces termes :

En dehors du contexte italien, dans le contexte européen, l'approche [du patrimoine] est déjà très variée. Au vrai, même dans le contexte italien la sensibilité vis-à-vis du patrimoine varie beaucoup entre villes. Sûrement qu'en dehors de l'Europe, la différence est encore plus prononcée, parce que dans beaucoup de pays, dont la Palestine, prévaut une vision liée au simple monument et donc, s'il y a quelque chose à sauver, c'est le monument même. On ne comprend pas encore la valeur de l'environnement urbain, du paysage urbain et donc aussi de l'architecture mineure comme étant un *unicum* qui contribue à définir un espace patrimonial global. » (JMP\_03)

Au-delà d'une importance généralisée accordée au patrimoine, tant dans le discours des urbanistes palestiniens, qu'italiens, l'approche de fond et la manière d'envisager le rôle et la nature du patrimoine dans la planification semblent suggérer l'existence d'un décalage culturel persistant lié aux particularités des histoires nationales et à la manière dont celles-ci se sont

« fossilisées » à l'intérieur de la formation universitaire des professionnels<sup>80</sup>. C'est le cas, par exemple, dans cet épisode raconté par un urbaniste italien qui critique l'approche très conservatrice du patrimoine mineur de ses homologues issus d'une université locale impliquée dans le projet RHC dans la définition des techniques d'intervention sur le patrimoine vernaculaire:

L'école de l'Université de Hébron dit que tout doit être préservé tel quel, rien ne doit être touché, comme si on était en train de faire la restauration du Colisée, un monument avec une valeur historico-culturelle proche de l'unicité, et donc ils suggéraient que la seule approche possible est l'anastylose. Sérieux? Une des choses que j'ai proposées est d'utiliser des technologies plus modernes pour éviter le genre de problèmes qui existaient jadis et auxquels les gens étaient habitués mais qui, aujourd'hui, font en sorte que les gens ne sont plus motivés pour aller y habiter. Je parle de l'humidité ascendante, des dépôts d'eau, de tout ce qui se superpose inévitablement aux façades de nos centres historiques, comme les réseaux technologiques pour emmener l'eau, le gaz, l'électricité. Comment est-ce qu'on résout ces problèmes? Ce sont des problèmes qu'on résout avec les technologies de la modernité, sans avoir honte de rajouter un étage de plus, voire deux étages si nécessaire. Tu sais très bien que les centres historiques italiens sont beaux, parce qu'ils se sont développés à travers les superfétations<sup>81</sup>, la superfétation est le caractère le plus important de la beauté des centres historiques italiens (RHC\_08).

Dans cet extrait, nous voyons comment ces approches, consolidées par les formations universitaires, constituent elles aussi un élément important renforçant le décalage culturel : d'un côté, une culture de la restauration du bâtiment en Palestine qui emprunte largement au monde anglo-saxon, où l'on se concentre davantage sur les caractéristiques du bâtiment individuel; de l'autre côté, l'approche typologique « processuelle », qui concerne l'ensemble des éléments constituant le cadre bâti historique en tant que résultat d'une stratification progressive, où la superfétation, la densification graduelle de la cellule de base par des ajouts, est le caractère fondamental à préserver, voire à renforcer, mais dans une continuité avec la logique de fond. La

---

<sup>80</sup> Comme expliqué aux chapitres 5 et 6, l'approche typo-morphologique comme outil principal pour l'étude du patrimoine et plus généralement du tissu urbain, mais aussi comme outil de projet de la ville est, de fait, un élément acquis dans la pratique et dans la formation universitaire italienne. Au contraire, le patrimoine n'a fait son entrée que très récemment dans les curricula en planification et en architecture en Palestine.

<sup>81</sup> Par analogie avec la biologie, le terme « superfétation » est utilisé dans le jargon professionnel de la restauration des bâtiments patrimoniaux pour décrire les rajouts successifs de parties à « l'organisme bâti » originaire au fil du temps. Le terme s'impose dans l'école italienne de la « restauration philologique », fondée par Camillo Boito. Cette approche prône une lecture philologique de l'objet patrimonial, informée par l'analyse historique et donc une conservation sélective de ces « superfétations ». Elle s'oppose à l'approche pittoresque de Ruskin, considérée comme « ruiniste » et « décadente », et à la reconstruction stylistique à la Viollet-le-Duc, accusée de produire des « faux historiques ».

différence entre le patrimoine comme forme de témoignage identitaire et le patrimoine comme matrice pour développer une logique de transformation spatiale plus en syntonie avec le génie du lieu, est donc fossilisée dans les formations techniques et théoriques respectives et ressort lorsque l'on se concentre, comme dans l'épisode relaté par le répondant, sur l'approche à tenir dans la récupération des centres anciens.

Ces attitudes divergentes perceptibles dans la parole des experts interviewés témoignent de l'impact des histoires nationales sur la formation des attitudes professionnelles prévalentes chez les experts palestiniens et italiens face aux enjeux patrimoniaux. Ces attitudes se sont fixées dans la mémoire collective des milieux professionnels respectifs à travers une série de « moments pivots » et « d'évènements charnières », pour utiliser les expressions de Sorensen (2015, 2018), autour des institutions qui règlent la transformation du patrimoine urbain en tant que ressource collective. La nature des batailles qui ont caractérisé l'émergence de la question patrimoniale dans la pratique urbanistique n'est pas comparable dans les deux cas. Dans le discours des urbanistes italiens, la justification de l'importance accordée au patrimoine urbain est enracinée dans la nécessité de sauvegarder les éléments d'un environnement bâti possédant une qualité spatiale intrinsèque qui manque aux développements urbains plus modernes, notamment dans le tissu spéculatif et intensif des années du boom économique italien, qui présente, effectivement, des dynamiques semblables et des ressemblances physico-spatiales importantes avec les développements intensifs typiques du boom immobilier post-2008, en Palestine. Même si les Palestiniens interviewés partagent cette appréciation pour les qualités esthético-fonctionnelles des tissus urbains préindustriels, ce qui prévaut, ou qui, du moins, porte un poids prépondérant dans la justification de l'importance du patrimoine dans la planification, est le discours sur l'identité nationale et sur la préservation quasi obsessionnelle des traces du passé, non seulement pour leur qualité intrinsèque, mais en tant que témoignage d'un droit acquis sur ce territoire disputé. En ce sens, c'est surtout la manière d'identifier, dans le discours, la principale menace portée au patrimoine urbain, qui fait une différence remarquable entre les deux approches : le développement moderne spéculatif, d'un côté, la colonisation juive et la dépossession lente et inexorable de sa terre ancestrale, de l'autre. Cette façon différente de

soupeser la menace principale ressort encore plus dans la question de la protection du paysage et du territoire non-construit que nous verrons à la prochaine section.

### **8.3 La nature du rapport avec l'environnement : paysage et développement immobilier**

D'après Othengrafen (2012), l'attitude culturelle envers l'environnement se manifeste principalement dans la manière dont une certaine tradition urbanistique envisage le rapport entre le développement urbain et le territoire non encore urbanisé. Il s'agit aussi de la place accordée, dans la planification urbaine, au paysage, entendu dans un sens très large, qui comprend les espaces « sauvages », les espaces ruraux, mais aussi les grands espaces verts métropolitains et la place de la « nature » dans la ville. La description faite par une jeune urbaniste italienne du paysage de Jéricho est un bon point de départ pour saisir les traces d'une perception culturellement ancrée dans une certaine manière de voir le rapport avec le paysage et la nature :

Le secteur de l'oasis dans le piémont est beaucoup plus intéressant que bien d'autres zones en Palestine, beaucoup moins touché par le conflit ou par des constructions sauvages. Tu es dans la verdure, mais face à toi il y a le désert de Judée et tu vois jusqu'à [l'autre côté de la vallée] et d'un point de vue environnemental, c'est extraordinaire, les randonnées que tu peux faire en remontant le *wadi* (JMP\_01).

Les éléments du panorama de Jéricho, qu'elle se remémore d'un point de vue subjectif comme relativement intouchés, sont comparés aux « constructions sauvages » et aux marques physiques du conflit qui ont ailleurs gâché le paysage de la Palestine. L'appréciation de ce paysage n'est pas exclusivement « théorique », faite à partir d'une perspective purement professionnelle, mais est presque tactile, vécue et parcourue. Une autre répondante italienne relate comment l'habitude de se promener dans certains secteurs de la ville lors de sa permanence à Jéricho, témoigne d'une préférence presque « épidermique » pour un certain type de paysage :

Par exemple, je me rappelle que, dans notre temps libre, l'oasis était notre partie préférée de la ville, avec la montagne en haut de Aqbat Jaber [le camp des réfugiés]. La promenade du vendredi [le jour férié] était près de Aqbat Jaber et la marche de la fraîcheur du soir était ici -- elle pointe du doigt un secteur du piémont dans la carte de Jéricho --. Je me rappelle qu'avec [deux collègues italiens] lorsqu'on marchait au-delà du *wadi*, en allant vers la source, on sentait déjà un changement climatique, un

abaissement de la température, parce que dans ce secteur il y a beaucoup de champs de bananiers [...] qui gardaient l'humidité au sol et avaient un effet d'air climatisé naturel fantastique. Et il y avait aussi toute une série de restes paysagers, les maisons en terre crue et le réseau des canalisations anciennes, traditionnelles, basées sur des micro-dénivelés, qui pour nous avaient une valeur historique inestimable (JMP\_05).

Les différentes composantes du paysage culturel, que le plan d'urbanisme du JMP envisage effectivement de protéger par des normes spécifiques, sont ici évoquées comme les éléments d'un panorama apprécié de manière directe et presque chéri par l'usage de certains mots. Plus tard dans son récit, elle revient sur ce qu'elle considère comme une attitude essentiellement différente de ses collègues palestiniens dans l'appréciation de ce paysage naturel et historique :

[Nous, les experts italiens] on aimait vraiment le secteur de l'oasis et on s'y promenait souvent. Au contraire, [nom d'un collègue palestinien] est venu seulement parce qu'il devait y venir, [nom d'un collègue palestinien] est aussi venu parce qu'il devait y venir, [nom d'un collègue palestinien] n'est jamais venu et [nom d'une collègue palestinienne] est venue peut-être une seule fois en voiture. Donc, tu vois, tu n'auras jamais une certaine perception du paysage et tu ne pourras pas apercevoir, en voiture, que ce paysage de l'oasis est mieux climatiquement et plus durable. Et carrément tu n'as aucun intérêt à te faire des kilomètres à pieds comme nous-autres... (JMP\_05).

Elle remarque, dans ses interactions avec ses collègues palestiniens, ce qui lui apparaît, soit comme un manque d'intérêt réel, soit comme une manière différente de voir et de jouir du paysage par rapport à « nous-autres ». Le décalage, d'ordre culturel, de l'appréciation du paysage comme un facteur à la base des difficultés d'appliquer une certaine approche, quoique adaptée, est mis en cause explicitement par la plupart des experts, tant étrangers que locaux.

Le problème fondamental du *Master Plan* de Jéricho est que l'idée à la base du plan est la préservation d'un paysage et les arguments typiques à l'appui d'une telle approche sont des arguments, disons, très contemporains et ils ne sont donc pas encore devenus partie intégrante de la pensée palestinienne. Donc nous, en tant qu'occidentaux – ou, plutôt, en tant qu'Européens, j'oserais dire - on comprend la valeur de la préservation d'un paysage, parce que pour nous le paysage est culture; mais c'est une réflexion trop avancée par rapport à ce à quoi les Palestiniens sont habitués. [...] Ils ne sont pas habitués à raisonner sur la préservation des caractères morphologiques d'un territoire, qui peut bien être urbanisé et anthropisé, mais qui possède quand même des règles intrinsèques qui doivent, si l'on peut dire ainsi, être cultivées, voire renforcées. Je pense que cela, pour les Palestiniens, est un thème trop innovant, qu'une ville de province comme Jéricho n'est pas du tout habituée à traiter et qui, forcément, voit de mauvais œil des thèmes aussi innovants. » (JMP\_02)

La perception d'une perspective culturelle « européenne » du paysage, différente par rapport à la « pensée palestinienne », est, pour cette répondante, le « problème fondamental » à la base



de l'échec du plan. Selon elle, ce qui manque aux Palestiniens est « l'habitude », la coutume de se confronter à une approche trop contemporaine, trop « avancée ». Finalement, il est probablement intéressant de remarquer que, à l'image de cette dernière citation, les fréquentes comparaisons faites par les experts étrangers entre les approches urbanistiques « chez eux » et en Palestine, montrent parfois des formes de condescendance. De manière plus ou moins explicite, une attitude paternaliste apparaît en contre-jour dans les considérations des urbanistes italiens face à la « culture », la « pensée », la « mentalité », « l'attitude » des Palestiniens, terme générique qui semble parfois identifier leurs homologues, parfois l'ensemble du milieu professionnel local, parfois les décideurs politiques, parfois la population toute entière. Il n'est donc pas facile de déterminer exactement comment et à qui se réfère ce constat d'altérité et d'arriération. Pour l'instant, je me limiterai à montrer que cette condescendance ressort à plusieurs endroits dans les récits des urbanistes coopérants italiens, qu'elle est exprimée de manière très différente, parfois plus explicite, parfois plus dubitative, selon le caractère du répondant, mais qu'elle révèle un élément important des facteurs contextuels de la coopération internationale dont on traitera en détails plus tard.

### **Le conflit entre développement et environnement**

L'autre côté de la médaille, assez révélateur d'une vision différente du rapport à l'environnement, est la manière dont les urbanistes coopérants palestiniens et internationaux perçoivent le développement immobilier en tant que possible menace au paysage et au caractère rural de l'oasis de Jéricho. L'extrait suivant est emblématique d'une manière assez nette des experts italiens de voir le développement urbain comme une force qui opère une rupture essentiellement négative, car elle bouleverse les logiques d'évolution d'un territoire historiquement structuré :

Les règles qu'on voulait établir [avec le plan] servaient à préserver le territoire d'une urbanisation meurtrière, sauvage et meurtrière. Je veux dire, préserver les caractères du paysage dans sa dimension historique (JMP\_02).

La posture adoptée face au grand projet immobilier Jericho Gate est particulièrement révélatrice d'une certaine divergence dans leur vision d'un développement urbain souhaitable. Tous les professionnels italiens expriment une opposition totale à ce projet, opposition qu'ils reconnaissent peut-être comme « idéologique », mais qu'ils revendiquent comme juste :

[On s'opposait au projet Jericho Gate] parce que normalement les projets spéculatifs n'apportent jamais du bien, du moins pour ce qu'on retire de l'histoire italienne... Mais, tu sais, on vient de cette histoire-là, on l'apporte avec nous. Quand des entrepreneurs venus d'ailleurs apportent des mégaprojets spéculatifs, ceux-ci ne favorisent pas vraiment la ville [...]. Oui, je pense qu'il y avait probablement de notre part un préjugé négatif, mais je partage en quelque sorte cette préconception. C'est un préjugé fondé sur l'histoire italienne et sur ce qui se vérifie toujours en Italie. On est donc moins charmés par les grands projets, on est plus désenchantés, on voit plus comment les choses, d'un point de vue économique, en fin de compte, profitent aux mêmes personnes (JMP\_01).

Une autre professionnelle s'exprime de manière similaire :

J'étais contre ce projet pour, disons, des raisons idéologiques. Je comprends que nos responsables aient choisi de proposer une alternative, un compromis. [...] Mais je pense qu'on aurait dû être plus rigides sur nos positions et ne pas accepter ces compromis (JMP\_02).

L'attitude d'un jeune professionnel palestinien, pourtant lui aussi formé en Italie en ingénierie civile, est moins nette et témoigne de l'influence de l'opinion de ses collègues italiens, notamment du chef du projet :

En parlant avec mes chefs de projet et mes collègues italiens, je me suis laissé convaincre de la négativité de ce projet. [...] [Mais], personnellement, je ne sais pas. Il y a ce projet, Rawabi<sup>82</sup>, un autre exemple de projet en construction en Palestine. C'est beaucoup d'argent investi à l'aveugle, ce sont des projets risqués, qui peuvent fonctionner [...] ou pas. Donc, on ne sait pas [...], cela dépend de beaucoup des facteurs, de la culture des gens, on ne peut pas dire sans faute que ce sont des projets destinés à l'échec (JMP\_04).

Son propos paraît donc plus nuancé, la perception du projet immobilier Jericho Gate comme d'un projet ayant seulement des retombées négatives n'est plus aussi tranché. Ailleurs, dans son récit, ce répondant se questionne à nouveau sur les risques financiers du projet, sur les retombées potentiellement négatives sur la communauté locale en termes de ressources, notamment l'approvisionnement en eau, mais il y voit aussi une opportunité de développement et se montre plus compréhensif sur le fait que beaucoup de ses concitoyens soient favorables à ce grand projet.

On assiste ici aux signes de deux attitudes culturelles divergentes. D'un côté, une vision négative du développement urbain, réitérée avec force par la majorité des experts italiens. Celle-ci est

---

<sup>82</sup> Il s'agit d'un projet de ville nouvelle actuellement en construction près de Ramallah, avec des capitaux du Qatar; très controversé, il est marchandé comme le premier exemple de ville planifiée en Palestine. Voir Grandinetti (2015).

révélatrice de l'influence profonde, dans la formation de la culture urbanistique italienne, des luttes « héroïques » de l'urbanisme réformiste des années 1950 et 1960 contre les spéculations immobilières et la transformation destructrice du paysage traditionnel, symbolisées par le « pillage de Agrigento », abordé au chapitre 6. Ce n'est probablement pas un hasard, si l'un des urbanistes italiens interviewé (RHC\_08) évoque spontanément l'ouvrage de Italo Calvino « *la speculazione edilizia* » (1963), lecture curriculaire collégiale obligatoire, en se référant à la spéculation immobilière qu'il observe dans les centres palestiniens anciens. Cette préconception ressort par ailleurs de manière évidente par l'usage récurrent d'un lexique très connoté de la part des urbanistes coopérants italiens : « consommation du sol », « spéculation », « *palazzinaro*<sup>83</sup> », « *abusivismo edilizio*<sup>84</sup> », constituent les termes revenant le plus fréquemment dans les narrations des experts italiens, lorsqu'ils décrivent les enjeux urbanistiques du JMP et du RHC.

D'un autre côté, les urbanistes palestiniens interviewés ont une position plus nuancée face au type de développement urbain représenté par ces grands projets immobiliers privés. Tout en étant conscients des retombées négatives possibles sur le paysage, l'environnement et le tissu social local, ils montrent une attitude plus ouverte envers ce genre de développement urbain, exprimant ce qui semble être un désir légitime de modernisation et de développement économique et social, prenant pour exemple le succès des pays du Golfe, notamment Dubaï. De plus, l'urbanisation du territoire agricole n'est pas interprétée de manière exclusivement négative en termes de « consommation du sol », mais elle est aussi considérée comme un expédient nécessaire aux Palestiniens pour mettre « un pied dans la porte », pour revendiquer le contrôle de son propre territoire, dans le cadre d'une véritable guerre de position contre l'expansion des colonies israéliennes, menée à travers l'urbanisation du territoire. Cette idée du développement urbain comme outil de lutte pour l'indépendance nationale, si elle est compréhensible, n'est cependant pas acceptable pour les experts italiens :

---

<sup>83</sup> Le terme « *palazzinaro* », difficile à traduire en français, identifie négativement le petit promoteur immobilier spécialisé dans la réalisation de projets de petite envergure et de faible qualité architecturale et urbaine, protagoniste du développement immobilier massif de l'après-guerre. Le terme dérive du mot « *palazzina* », immeuble d'appartement de 4-5 étages sur petite parcelle, typologie bâtie typique des périphéries dites « intensives », développées dans les années du boom économique (1950-1970).

<sup>84</sup> Les phénomènes très répandus de constructions illégales, présentés en détail au chapitre 6.

Écoute, à un moment donné [les techniciens municipaux] nous reprochent que les restrictions qu'on mettait [dans le plan d'urbanisme] étaient faites pour favoriser Israël. Oui, parce qu'ils disaient : la politique d'Israël est de réduire la quantité de Palestiniens, leur poids démographique. Donc si nous [Palestiniens] construisons une grande Jéricho, les Palestiniens autour du monde vont revenir et les Israéliens ne pourront pas nous arnaquer. Mais tu leur dis : mais tu te rends compte? Tu penses qu'un Palestinien de deuxième génération qui, mettons, vit à Toronto décide de laisser tomber toute sa vie à Toronto et décide, en grand nombre, de retourner dans la plaine de Jéricho? Mais si toi [Palestinien], dès que tu as deux sous, tu envoies tes fils en Allemagne pour étudier en leur disant : ne revenez jamais plus! Mais c'est ça qu'on nous disait. Il faut donc favoriser la spéculation, car la spéculation, l'expansion urbaine est un fait patriotique, tu comprends! Car sinon nous [Palestiniens] on se réduit et eux [Israéliens] s'étendent. Donc tu peux trouver des excuses à l'infini (JMP\_06).

La question évoquée par ce répondant, à travers l'image du Palestinien de deuxième génération vivant à Toronto qu'on imagine retourner en Palestine, est celle du « droit au retour » de la vaste diaspora palestinienne dispersée dans le monde. Thème nodal et très conflictuel dans les négociations de paix, autant que le statut de Jérusalem, la planification urbaine, du point de vue des Palestiniens, ne peut pas ne pas tenir compte de la nécessité future d'accueillir un nombre important des *returnees* dans le cas d'un accord de paix définitif. Ce décalage entre l'idée du développement comme menace à contenir et celle d'un outil d'affirmation nationale revient fréquemment dans les récits.

L'enjeu principal des discussions était toujours le même: ils n'acceptaient pas la possibilité qu'il existe des zones (dans le plan) où l'on ne prévoit pas d'expansion urbaine, de capacité de construire; ça, pour eux, était inacceptable et ils nous accusaient d'être pro-israéliens, au sens où l'on empêchait leur développement en faveur de quelqu'un d'autre. Cela a été un obstacle majeur (JMP\_02).

Encore une fois, c'est le vécu personnel et collectif qui semble renforcer profondément cette ambivalence. Un expert palestinien (JMP\_07), même s'il partage la nécessité de protéger le sol agricole et le paysage d'un développement non maîtrisé, rappelle dans son récit l'épisode d'un village dans le nord de la Palestine qui, ayant refusé un développement immobilier pour protéger les terres agricoles, a subi plus tard une réquisition de ces terres pour faire place à l'expansion d'une colonie israélienne. Le discours sur le développement immobilier comme outil de résistance face à la colonisation israélienne a, par ailleurs, été largement et récemment utilisé pour justifier le projet Jericho Gate dans le débat local (Isayed, 2019). Encore une fois, on voit comment les différentes attitudes face aux transformations territoriales et à l'urbanisation de l'espace agricole

plongent leurs racines dans les grandes batailles autour de la gestion et de l'appropriation de la ressource foncière périurbaine, batailles qui se sont développées dans des contextes complètement différents en Italie et en Palestine, laissant ainsi des traces distinctes dans les cultures urbanistiques nationales. Robert Home (2018) nous rappelle d'ailleurs que la question du foncier est l'une des questions capitales de l'urbanisme colonial. C'est donc sans surprise, que la bataille autour de ces enjeux urbanistiques prend inévitablement une connotation différente et particulièrement incontournable pour le milieu professionnel d'un pays ayant subi (et endurant toujours) une domination de type coloniale, où la progressive dépossession et la perte de contrôle du foncier en faveur des immigrants juifs commence déjà sous la domination britannique et se perpétue lors de l'occupation israélienne.

#### **8.4 La nature de la relation État-société et de la société elle-même**

Selon Othengrafen (2012), la nature de la relation État-société représente la vision d'un certain milieu urbanistique concernant la frontière entre la sphère publique et celle, privée, de l'action. Autrement dit, elle tient à la manière d'envisager le rôle des pouvoirs publics dans la réglementation des transformations territoriales (laissez-faire, simple réglementation ou fort pilotage public, par exemple), ainsi que dans l'approvisionnement des services et des infrastructures, dans la gestion et l'accompagnement de l'initiative économique en général et en matière d'urbanisme, en particulier. Cet aspect est étroitement lié à la perception qu'un milieu professionnel donne de la nature de la société elle-même, c'est-à-dire, par exemple, s'il adhère à une vision solidariste ou plutôt individualiste, sa perception du rôle de la famille et des autres institutions sociales. Ces deux aspects ne sont pas limités à la sphère professionnelle, mais ils sont intimement liés à une plus ample vision sociale et politique, prévalente dans le pays d'origine. Pour introduire la question des différentes manières de voir l'urbanisme en tant qu'instrument qui règle la relation entre individus, groupes sociaux et pouvoirs publics dans la transformation du territoire, il est utile de transcrire en entier le long commentaire d'une répondante italienne, principalement impliquée dans la rédaction du plan de zonage et des réglementations urbaines associées au *Master Plan* de Jéricho. Son propos est très représentatif du décalage culturel, quant

au rôle de l'urbanisme en tant qu'expression d'un certain contrat social lié aux histoires nationales de la planification :

Je me rappelle que le grand thème, la grande discussion avec les Palestiniens, dans le sens des techniciens de la municipalité, du maire et du conseil communal, la grande discussion concernait toujours au final le fait qu'ils n'acceptaient pas qu'il existe des zones où l'on ne prévoit pas une expansion, une volumétrie<sup>85</sup>, c'est-à-dire qu'il puisse exister des zones où il y a « zéro volumétrie ». Ça, pour eux, ce n'était pas acceptable. [...] Cela a été un très grand obstacle. Car effectivement eux, ils n'ont pas une tradition – eux en tant que Palestiniens qui font partie d'un État qui, en fin de compte, n'existe pas – eux, ils n'ont pas de tradition de gestion de la chose publique et de l'espace public. Donc, toi, tu as du mal à transmettre ou à expliquer à un pays qu'il est juste, pour le bien commun, de préserver un certain territoire, de maintenir une certaine zone sans construction car le bien collectif est en jeu. Si chacun qui est propriétaire d'une parcelle s' imagine qu'il peut faire ce qu'il veut car il est chez lui et avec cette conviction, il est né, a grandi et a vu construire la maison de ses parents, comment peux-tu lui faire comprendre que ce n'est pas le cas [de continuer ainsi], si finalement tu n'as pas un squelette d'actions préalables de la part de l'État? Je ne sais pas si je m'explique bien. L'État, la Commune, t'enlève la possibilité de construire ta petite maison où tu veux mais, en échange, il te construit l'école, les routes, les parcs, donc tu as un avantage en retour, dans le sens où tu sais que l'État a bien sûr décidé que ce lot en particulier n'était pas constructible car à côté de la rivière, mais en échange moi, État, je te fournis toute une série d'infrastructures fondamentales. Mais si tu vis dans un pays où les écoles sont construites par quelqu'un d'autre qui n'est pas l'État palestinien mais, plutôt, le UNRWA ou un autre organisme international, tout ce qui est d'une quelconque utilité publique est construit par quelqu'un d'autre : la bibliothèque par les Américains, cette autre chose par les Italiens, cette autre chose encore par les Allemands et ainsi de suite (JMP\_02).

Cet extrait est particulièrement éclairant, car la répondante évoque implicitement, en quelques lignes, plus d'un siècle de batailles du milieu urbanistique italien pour soustraire aux acteurs privés et revendiquer de manière exclusive aux pouvoirs publics le contrôle légal sur le *ius edificandi*, le droit de construire, qui culmine avec la réforme du régime foncier de 1977, considérée comme le point culminant de l'ère réformiste. Cette grande bataille, qui débute déjà à l'Époque Libérale et qui gagne en puissance dans l'après-guerre, a été un élément fondateur dans la redéfinition du contrat social en Italie, telle qu'envisagée, notamment, par les forces de la gauche, historiquement proche du milieu urbanistique : la limitation des droits privés sur le

---

<sup>85</sup> « Volumétrie » (*volumetria*) est un terme typique du jargon urbanistique italien pour indiquer une capacité d'édification qui, dans un certain nombre de communes, surtout dans le passé, était exprimée en volume (et aussi popularisée dans la presse de manière négative dans l'expression : « mètres cubes de béton »), plutôt qu'en surface de plancher.

développement urbain en échange des services universels de base. Cette urbaniste remarque que ce qui, pour elle, est un apriori de base du raisonnement urbanistique, c'est-à-dire l'existence d'une fonction régulatrice forte des droits de construction comme outil pour poursuivre un « bien commun », n'est pas un patrimoine culturel partagé par les contreparties palestiniennes, y compris les techniciens communaux. Une autre répondante exprime ce concept de manière encore plus explicite, en termes temporels :

[Une des difficultés] était l'attitude [vis-à-vis des droits de propriété] qu'on avait aussi chez nous [en Italie] avant la guerre, c'est-à-dire que si tu as un morceau de terrain, tu as le droit [d'y construire] pour toi et tes enfants; c'était tout à fait normal. Maintenant la mentalité [en Italie] n'est plus du tout pareille, mais en Palestine cette attitude fait encore partie du sens commun: la terre est à moi et j'y fais ce que je veux. Demander un permis pour construire...à qui?! Et pour quelle raison?! On peut probablement trouver une approche similaire dans d'autres réalités de moindre développement urbanistique, si on l'on peut dire ainsi, car je ne veux pas parler de pays en développement sinon je commence un débat infini... Bref, [la Palestine] est dans une phase historique qui équivaut à il y a 50-60 ans chez nous (JMP\_01).

Ce décalage est exprimé en termes de « mentalité » dans ce propos. Le sens commun n'a pas « encore » intériorisé l'idée que l'on puisse limiter le droit des particuliers de jouir de leurs biens fonciers, alors que « chez elle », en Italie, cette « mentalité », ce sens commun, a évolué grâce aux dures batailles politiques, légales et culturelles qui ont laissé une marque profonde dans la culture urbanistique italienne, pour qui la capacité de soumettre le *ius aedificandi* à une forme de contrôle public a été un élément fondateur du champ d'action professionnel. Encore une fois, c'est le conflit autour d'une institution fondamentale de l'urbain, la propriété foncière et les droits qui en règlent la jouissance (Sorensen, 2015, 2018), qui a laissé une trace importante dans la culture urbanistique, au point où c'est à partir de cette perspective que les répondants interprètent un décalage face au contexte palestinien et aux propos de leurs contreparties locales. L'autre aspect intéressant, qui ressort en quelque sorte dans toutes les entrevues, est l'interprétation de ce décalage, tant de la part des urbanistes italiens que palestiniens, comme d'un écart temporel, d'une situation de retard de la Palestine sur la ligne du temps qui marque un mouvement en avant de « progrès ». Cet aspect n'est pas marginal dans les récits des experts et c'est une manière très récurrente d'expliquer le sens du décalage « ici/là-bas », qui est lié très probablement autant au fait d'entendre l'urbanisme comme discipline au service du progrès – « à

l'avance, avec méthode » (Gaudin, 1987) – qu'au fait d'opérer dans un contexte de coopération « au développement ». Nous allons revenir de manière plus approfondie sur cet aspect dans les sections suivantes.

Encore plus intéressante, est la manière dont une autre urbaniste italienne, qui a une très longue expérience et qui a continué à travailler en Palestine après ce projet, réfléchit à posteriori sur ce décalage. L'un des grands problèmes qui se posent dans le JMP, à savoir la nécessité de réduire, voire de révoquer une partie des droits de constructibilité accordés par le plan préexistant, est effectivement très similaire aux grandes discussions sur la nature du *ius aedificandi* qui naissent en Italie à la fin des années 1960, mais aussi sur la nécessité de revenir en arrière par rapport aux plans surdimensionnés de l'après-guerre :

[Notre proposition de réduire les capacités de construire] n'a pas du tout été bien acceptée, car je pense qu'on s'est heurté à la réalité du terrain, c'est-à-dire au droit foncier qui existe ici [en Palestine]. Ici en Palestine il n'y a pas encore eu cette phase de séparation du droit de propriété du droit de construire. Jéricho, en particulier, pour toute une série de raisons de nature historique de très longue date, est un lieu d'investissement foncier. D'un côté, parce qu'il y a de grands terrains comme on voit dans ces cartes [elle pointe la carte qui montre les nombreux lotissements en cours] qui ont ensuite été divisés en petites parcelles, et beaucoup de ces parcelles n'ont pas été édifiées et ne le seront probablement jamais, car une fois que tu bâtis, le terrain perd sa valeur. Donc, beaucoup de familles utilisent les terrains comme forme d'investissement, notamment à cause de la mentalité liée à la Sharia islamique, l'investissement foncier est préférable, car les investissements de nature bancaire ne sont pas permis par la Sharia, car c'est un investissement lié à un taux d'intérêt qui est, pour la Sharia, une forme d'usure (JMP\_05).

En revenant à posteriori sur cet enjeu des droits de constructibilité acquis, elle compare la situation italienne, où « cette phase de séparation du droit de propriété du droit de construire » a déjà eu lieu, aux dynamiques immobilières de Jéricho, liées à des circonstances locales (large disponibilité de terres non construites en « zone A » et au fait que la Sharia favorise l'investissement foncier. L'expérience italienne, qu'elle n'a pas vécue personnellement, car elle s'est produite avant son entrée dans la profession, mais qui fait partie de l'histoire « officielle » et du patrimoine acquis du métier, est, pour elle, le mètre de comparaison naturel pour comprendre ce qui se passe différemment en Palestine. Similairement à l'extrait précédent, le mot « encore » signale l'idée de cette séparation comme quelque chose qui ne s'est pas encore



produit, mais qui devrait, dans le futur, faire partie d'une évolution naturelle de la pratique urbanistique.

D'un autre côté, la méfiance des urbanistes palestiniens envers la capacité des pouvoirs publics palestiniens de s'engager dans ce type de contrat social est patente et liée aux vicissitudes qui marquent la naissance et le développement de l'Autorité Nationale Palestinienne (ANP), ainsi qu'à la situation de guerre civile latente entre *Al-Fateh* et *Hamas* à partir de 2005. Deux répondants palestiniens impliqués dans le JMP s'expriment avec des nuances différentes quant au rôle des pouvoirs publics dans la limitation du droit de propriété. Leur attitude est en effet directement liée à leurs allégeances politiques<sup>86</sup>. Le premier, plus impliqué dans l'administration locale, exprime des réserves sur la « mentalité locale » (lui aussi utilise cette même expression) et des critiques sur la capacité de l'ANP à tenir son rôle de garant public d'un pareil contrat social. Toutefois, il lie cette incapacité de limiter les droits individuels au statut précaire et à la situation de souveraineté limitée de l'ANP. L'autre répondant, qui a des positions politiques nettement opposées au leadership politique actuel de l'ANP, exprime une totale désillusion quant à la capacité des institutions de l'État palestinien à fournir les services et les infrastructures qui représentent la contrepartie indispensable de ce contrat social et cela, à cause du manque de légitimité des représentants du gouvernement palestinien actuel<sup>87</sup>, de la corruption répandue et de la compromission de la classe politique au pouvoir dans un processus de paix qui s'est révélé beaucoup moins favorable que prévu pour les Palestiniens. Dans cette situation, la planification urbaine n'apparaît pas aux yeux des urbanistes palestiniens comme l'application d'un pacte collectif pour limiter les droits individuels en vue d'un bien commun, mais elle se configure comme un acte subi, fait par des acteurs externes, tant dans le passé, qu'aujourd'hui, et cela, malgré la récente souveraineté formelle de l'ANP en matière d'aménagement du territoire sur les zones A et B :

En Palestine, on est en grande difficulté, car la Palestine, depuis qu'en 1993 l'Autorité Palestinienne a pris le contrôle des territoires palestiniens, a commencé ce processus de planification fait, disons, par les gens d'ici. Mais, avant, la planification était faite

---

<sup>86</sup> Le sujet des allégeances politiques est délicat en Palestine. J'ai donc préféré reporter de manière anonyme et paraphraser le propos de ces deux répondants sur cette question.

<sup>87</sup> La référence concerne l'expulsion du Hamas du pouvoir officiel, malgré le fait que ce parti avait gagné les élections législatives de 2005.

par les envahisseurs et les occupants. Jadis, c'était l'Empire Ottoman, puis les Anglais et finalement les Israéliens. Et cette planification, on peut bien le comprendre, a été faite pour les intérêts de ceux qui gouvernaient, pas pour les intérêts de ceux qui y habitent (JMP\_04).

Plus loin, ce même répondant affirme qu'il n'y a pas de « culture » de la planification, que la « mentalité locale » n'est pas prête à accepter ce changement de paradigme du rapport individu-État nécessaire à l'achèvement d'une planification plus contraignante du développement urbain, même s'il affirme que cela serait nécessaire et que, si cela arrivait, cela prendrait du temps. Encore une fois, ce qui émerge est l'idée d'un retard dans le parcours vers un urbanisme plus avancé.

Finalement, la comparaison entre « l'ici » et le « chez nous » révèle, encore une fois, de quelle façon cette culture historiquement ancrée est la lentille à travers laquelle les urbanistes étrangers lisent et jugent la nature et le fonctionnement du contexte politique local. La petite réalité de Jéricho rappelle à une répondante sa ville de provenance (elle affirme plus tôt dans l'entrevue qu'elle vient d'une ville de taille semblable). Sa lecture parallèle reflète l'ambivalence et la méfiance du milieu urbanistique italien pour « l'arriération » de petits contextes de province, soumis aux intérêts spéculatifs des notables locaux et à leur mentalité de « paysans enrichis » dans les années du boom, notamment dans le Sud ou dans les zones plus rurales du Nord, le tout dans un parallèle « ici/chez nous » souvent connoté en termes communs de mentalité « arriérée » :

[Quand je pense à Jéricho], j'ai dans la tête les politiciens qui gèrent les villes en Italie. En particulier j'ai en tête les petites réalités locales, ok? Dans 90% de cas il n'y pas la compétence pour pouvoir comprendre qu'est-ce qu'est un plan et où celui-ci va t'amener. La réalité politique de [Jéricho] n'était pas meilleure, il n'y avait pas de politiciens éclairés. J'ai vu les politiciens d'une petite ville qui, chacun son tour, sont élus par les gens, mais ils n'ont pas les outils culturels pour pouvoir comprendre pourquoi faire certains choix dans le plan [d'urbanisme], plutôt que d'autres (JMP\_01).

Cette dernière considération nous introduit, par conséquent, à un autre aspect de la culture urbanistique, c'est-à-dire au rôle que l'urbaniste doit jouer dans un contexte et à l'apparente contradiction entre la nécessité reconnue par tous les répondants de s'adapter au contexte local et la volonté de jouer un rôle d'opérateur du changement face à ce même contexte.

## 8.5 La nature du processus urbanistique : action politique ou simple gestion technique?

Selon Othengrafen (2012), la vision de la nature du processus urbanistique touche à la manière d'envisager le fonctionnement d'un « bon processus » de planification et, par conséquent, la nature de la relation optimale, juste et correcte entre l'urbaniste et les autres acteurs impliqués dans ce même processus. Pour discuter des différentes perceptions entre les experts italiens et leur homologues palestiniens en ce qui concerne la nature du processus urbanistique, il est très parlant de partir d'un long extrait du récit du responsable du projet JMP sur la question des « trois alternatives de développement » (3ALT, 2013), un passage du processus de planification palestinien prévu par le *Physical Planning Manual* (PPM), le manuel de planification urbaine élaboré par des consultants allemands en 2011-12 et utilisé comme guide pour la réalisation des plans d'urbanisme dans les territoires contrôlés par l'ANP. Le manuel prévoit l'élaboration de « trois alternatives de développement spatial » à soumettre à une procédure de débat public et à une analyse « participative » de type SWOT à travers des workshops avec les parties prenantes. Un répondant s'exprime ainsi sur cette phase du processus, qui a été à l'origine de nombreuses controverses :

Cette histoire des trois alternatives en était une bonne! C'était une pure bêtise. Ça, d'après moi, c'est un pur formalisme [...] [Le PPM] est un produit allemand ou similaire, fait pour un contexte où, par tradition culturelle, tu as des discussions avec un minimum de bases rationnelles, par habitude, peut-être d'une manière un peu myope finalement, mais au moins... Et donc [dans ce contexte] tu peux dire : je fais trois choses qui sont aussi des scénarios extrêmes pour montrer comment il y a aussi une solution intermédiaire, comme ça, finalement, on choisit celle-là. Cela peut avoir du sens car finalement ça peut contribuer à déclencher une discussion : finalement, on ne choisit pas complètement le scénario intermédiaire, on met un peu de celui-ci, un peu de celui-là, une chose du genre. Dans une place comme la Palestine, où ce n'est pas imaginable d'avoir une alternative réelle aux choses que tu fais parce qu'il n'y pas l'argent, il n'y a pas les moyens, c'est une pure fantaisie. Donc, les alternatives finissent par devenir des choses qui sont complètement différentes, trop schématiques, tant pour dire qu'on a fait ces trois alternatives. Et cela n'a aucun sens, parce que ce qui est important ce n'est pas les trois alternatives mais que, dans ce cas, l'administration communale fasse plutôt des propositions concrètes et sur la base de celles-ci, on ouvre une discussion, pour voir si ces propositions fonctionnent ou pas (JMP\_06).

Les analyses des alternatives de type SWOT sont un outil assez peu utilisé, voire totalement inusité dans la pratique urbanistique italienne, où l'urbanisme est un acte de techno-

administratif, mais essentiellement fait sous un guide politique. En effet, lorsqu'il parle des « propositions concrètes », ce répondant se réfère à ce qui, en Italie, se nomme « recommandations programmatiques » (*indirizzi programmatici*), c'est-à-dire les grands choix stratégiques de nature politique formulés par l'administration communale ou toute autre institution publique en amont du processus de planification et qui doivent donner la direction générale du plan. Questionné sur le fait d'avoir reçu ou non des recommandations de nature politique de la part de l'administration de Jéricho, il répond ainsi :

Mais pas du tout! Tout vert! Tu comprends? Dans certains cas tu peux avoir des indications comme sur une route, le grand périphérique par exemple, s'il est mieux de la faire passer plus à l'extérieur ou la mettre dans un autre endroit, donc tu as des indications pour ce genre de choix, mais pas pour des choses plus fondamentales. Donc, dans le cas de Jéricho, tu fais quoi avec tes trois alternatives? Un scénario « On ne change rien du tout », un « tel qu'il est avec un peu de développement par-ci ou par-là » et un troisième « juste Jericho Gate et l'autre projet de la lune<sup>88</sup> »? C'est des choses qui n'ont pas de sens commun, voyons! Le fait de donner des alternatives et d'évaluer tous les pour et les contres, peut avoir du sens si tu as une pratique réelle de discussion sur ces alternatives. Faire à Jéricho ou en plein d'autres endroits une analyse SWOT est une chose simplement ridicule, ça te fait rire! Tu te présentes et tu dis: 'Voici les coûts, voici les bénéfices'. Tout le monde connaît très bien quels sont les coûts et quels sont les bénéfices, il n'y a aucun besoin de leur expliquer ça (JMP\_06).

Une autre répondante montre aussi comment l'équipe italienne avait essayé de formuler une première version des trois alternatives comme un outil pour déclencher une discussion, même à partir des scénarios extrêmes et ainsi obtenir des indications de la part des autorités publiques locales sur les grands choix d'aménagement, tel que l'affirmait déjà le répondant précédent :

Cette histoire des alternatives était pour nous un escamotage pour expliquer, pour rendre concrètement visible aux interlocuteurs, soient-ils des techniciens ou la population, ce que signifiait concrètement les trois modèles alternatifs de développement spatial. Donc, c'était un peu pour visualiser les conséquences de certains choix et aussi pour justifier, rendre intelligible pourquoi l'une des trois était meilleure, car on ne parle pas de trois alternatives équivalentes ou neutres : l'une était extrême, l'une un peu plus modérée et l'autre assez conservatrice. Je pense que finalement ça été un peu comme un jeu de simulation pour rendre explicite aux personnes quels auraient été les problèmes en suivant une alternative plutôt qu'une autre (JMP\_01).

---

<sup>88</sup> Il se réfère ici au projet immobilier *Moon City*, proposé par un promoteur privé, localisé au nord du territoire communal et calqué sur le modèle spatial d'un « *suburb* » nord-américain.

Selon la conception des experts italiens, l'urbanisme est le produit d'une vision politique de départ et d'une discussion qui mène à définir une série de compromis entre les différentes parties prenantes. Dans cette perspective, un exercice comme les trois alternatives et l'analyse SWOT ne sont pas interprétés comme processus techniques objectifs, mais plutôt comme outils pour stimuler une discussion et forcer les décideurs politiques locaux à exprimer une position claire face aux enjeux urbanistiques identifiés par les experts comme étant fondamentaux : la protection du paysage de l'oasis, la concentration du développement pour éviter l'étalement urbain, la lutte à la spéculation et à la « bétonisation sauvage », etc. Cela apparaît aussi clairement, lorsque le même répondant (JMP\_06) revient sur le système d'évaluation par pointage des alternatives utilisé dans le workshop, en le définissant comme une « bêtise » et en remarquant, encore une fois, que ce qui manquait était plutôt la définition de grands choix de fond de la part des décideurs politiques. Cette attitude concorde avec une histoire du milieu urbanistique italien qui a développé une connotation très politisée, avec les représentants du milieu directement impliqués dans la vie politique en tant qu'élus municipaux et, notamment, avec les figures particulières des professeurs-asseurs (De Leo, 2017a). Cette attitude reflète aussi une autre particularité de l'histoire urbanistique italienne : le rôle central des consultants externes de renommée, dans la phase pionnière de l'urbanisme des années 1950-60, lorsque la praxis consolidée était de former des « bureaux de planification » (*uffici di piano*) censés élaborer le plan d'urbanisme sous le patronage technique d'un professionnel renommé. Ce bureau devait ensuite intégrer l'administration communale comme bureau d'urbanisme, dans une formule d'assistance technique interne très similaire à ce que Bernard Lecomte (1986) définit comme « la graine » dans le domaine de l'aide au développement. Cet air de famille entre les pratiques de l'assistance technique à l'interne et à l'international anticipe un parallèle assez prononcé entre la démarche urbanistique et celle du développement. Nous y reviendrons en détail dans la section suivante, lorsque nous creuserons davantage le rôle de l'urbaniste-coopérant comme agent du changement.

Sur cet aspect, la vision des professionnels palestiniens peut être malheureusement déduite seulement par reflet, à partir de la parole des Italiens, par analogie avec d'autres situations et par mon expérience personnelle dans ce même projet, car il n'a pas été possible d'interviewer les

techniciens communaux mentionnés. Les récits montrent toutefois que la tentative de politiser la fonction des « trois alternatives » comme outil pour forcer une prise de décision politique a été reçue par une véritable levée de bouclier de la part des techniciens municipaux, qui voyaient dans cet instrument un pur exercice de type technique, au point de demander une deuxième formulation de ces alternatives excluant les scénarios plus extrêmes qui avaient été introduits pour sonner un signal d'alarme auprès des décideurs. Cet épisode est symptomatique d'une conception techno-bureaucratique de l'urbaniste qui, à part de rares exceptions, est dominante en Palestine. Et cela, à cause d'une forte dépolitisation « à l'interne » de l'acte de planification et d'une forte politisation « à l'externe », comme acte de revendication territoriale face aux Israéliens :

Dans le fond, je crois que la grande opération des plans [d'urbanisme] a été faite pour paraître respectable. Parce que les Israéliens disent : mais qu'est-ce que vous voulez [les Palestiniens], vous n'êtes pas un pays, vous n'avez rien, vous avez deux faux ministères, vous n'avez même pas de plans d'urbanisme, vous n'avez même pas la cartographie de votre propre territoire! [Et les Palestiniens répondent] : ah, c'est ça ?! Et alors moi [Palestinien] je fais les plans d'urbanisme! On a tout ce qu'il faut, on est respectables! (JMP\_06)

La « dépolitisation interne » de la planification urbaine, soit le fait d'éviter que les enjeux urbanistiques deviennent une raison de bataille politique locale, notamment des querelles intestines entre *Fateh* et *Hamas*, est recherchée, tant par l'ANP que par la communauté internationale qui subventionne souvent la réalisation des plans d'urbanisme et des réformes législatives et cela, dans une optique soi-disant neutre de *state building* (Wildeman et Tartir, 2014; Zeid et Thawaba, 2018). De plus, cette attitude apolitique de la planification correspond davantage au profil-type de l'urbaniste municipal palestinien, souvent issu de formations techniques d'arpenteur-géomètre ou d'ingénieur civil, qui œuvre de manière prévalente en tant que gestionnaire du processus de vérification et d'octroi des permis de construire (Chitti et De Leo, 2019; De Leo, 2013). Dans ce contexte de dépolitisation interne de la planification, qui se reflète, comme le rappelle Daniela de Leo, dans une obsession des techniciens locaux pour les certitudes techniques basées sur l'accumulation de données objectives, la confrontation avec l'approche plus politique de la planification, apportée par les urbanistes italiens, crée de nombreuses frictions culturelles dans le déroulement du travail, semblablement à ce qui avait

déjà été remarqué par Baye et coauteurs (2006) dans leur analyse des rapports entre l'expertise conseil étrangère et le milieu local au Vietnam.

## **8.6 La nature de la mission centrale de l'urbanisme : entre pédagogie, esprit missionnaire et paternalisme**

Frank Othengrafen (2012) identifie finalement deux autres catégories analytiques des cultures urbanistiques qui sont en relation directe avec la perception que les professionnels ont du rôle de l'activité de planification et, donc, de leur propre métier en général : la nature de la mission centrale de l'urbanisme, c'est-à-dire la raison d'être de ce métier et de ce domaine de l'action publique; deuxièmement, la nature de la pratique urbanistique, c'est-à-dire en particulier la perception du rôle professionnel et de la portée envisagée de l'action de planification urbaine par rapport à la société. Ces deux aspects sont étroitement interreliés et sont caractérisés par une compréhension éminemment normative de ce que l'urbanisme devrait être en tant qu'activité professionnelle et étatique et donc sur le rôle que les urbanistes doivent recouvrir au sein de ce processus. Ce qui émerge dans le récit des experts est un esprit pédagogique et missionnaire qui relève tant de l'histoire de l'urbanisme comme discipline progressiste œuvrant pour le changement, que de la situation particulière des experts coopérants tout rôle confondu, en tant que porte-drapeau d'une « *will to improve* » (Li, 2007). À cela, s'ajoute une forme de paternalisme qui ne relève pas exclusivement d'une attitude postcoloniale mais, plus largement, d'une certaine idée d'une action progressiste propre à l'urbanisme et à la modernité.

### **« Leur faire comprendre » : l'urbaniste pédagogue**

Dans leur récit, les experts interviewés font fréquemment et de manière naturelle un retour critique sur leur rôle et sur leur mission en contexte de coopération, ainsi que sur les erreurs commises au cours de leur pratique :

Je pense que notre plus grande erreur a été de ne pas faire comprendre d'un point de vue concret pour quelle raison le plan était utile pour eux et pourquoi ils auraient dû l'approuver (JMP\_01).

Cette répondante regrette de ne pas avoir été capable de « faire comprendre » concrètement aux interlocuteurs locaux la justesse et l'utilité d'un certain nombre de choix techniques proposés par le plan. Bien évidemment, ce qui ressort ici et dans maints autres passages des récits de pratique, est un travail professionnel qui se configure en tant qu'exercice argumentatif de persuasion, comme nous l'avons d'ailleurs envisagé dans le troisième chapitre (Fischer et Forester, 1993; Hoch, 1994; Majone, 1989; Throgmorton, 1996). Je vais approfondir davantage les problèmes du travail de persuasion dans lequel s'engagent les urbanistes en contexte de coopération au chapitre suivant, lorsque nous aborderons l'action des urbanistes comme dialectique entre évaluation et persuasion. Cependant, il est intéressant ici de remarquer que dans certains récits, l'effort de persuasion se configure plutôt comme une véritable activité pédagogique. Le bénéficiaire local ne doit pas juste se laisser convaincre, il doit plutôt « se faire montrer le droit chemin », pour emprunter l'expression de Ellerman (2006, ma traduction). Cette nécessité de « faire comprendre » comme point central de l'activité d'expertise-conseil prend ainsi, chez les experts interviewés, la connotation d'une action pédagogique envers le bénéficiaire local :

[...] l'intention était de faire comprendre à la ville [de Jéricho] que les *mud houses* faisaient partie intégrante de leur patrimoine historico-culturel. » (JMP\_01)

Notre aspiration était de faire comprendre qu'il était mieux de densifier d'abord le tissu urbain existant plutôt que continuer à consommer du sol dans des zones non encore développées. [...]. Mon rôle était, probablement, de les aider à comprendre quelle était la bonne stratégie, la méthode adéquate pour gérer le territoire où ils vivent. Je ne veux pas dire leur apprendre ça... finalement oui, en réalité je veux dire leur enseigner aussi, car ils n'ont pas une tradition de plans d'urbanisme, de gestion du territoire et de l'espace. Je crois que notre rôle, dans ce cas, était vraiment de les aider à comprendre, peut-être pour la première fois, ce que cela signifie de concevoir le territoire avant que quelqu'un construise sans règles (JMP\_02).

La perception de leur propre rôle, chez la plupart des urbanistes italiens, est en quelque sorte celle d'un pédagogue. Les verbes utilisés dans ces extraits appartiennent eux-mêmes au champ sémantique de l'action du mentor, de quelqu'un qui accompagne un parcours d'apprentissage : « enseigner », « faire comprendre », « aider à comprendre ». Cette activité n'est pas simplement argumentative et rhétorique, comme celle d'un avocat, mais elle a une finalité éducative visant un changement plus général du comportement, un changement culturel majeur dans les



pratiques locales, au point où les répondants eux-mêmes reconnaissent qu'il ne se produira pas dans l'espace d'un projet et que certains changements de paradigmes dans le milieu local, dans les classes dirigeantes ou même dans la population, nécessitent un temps de digestion, de métabolisation :

On a dû détailler ces questions, questions qui, chez nous, sont données pour acquises, mais qui, là-bas [en Palestine], ne le sont pas. C'est-à-dire, leur faire comprendre les raisons à la base du principe d'éviter de développer des terres très éloignées des infrastructures est un concept qui n'a pas été facile à expliquer, même à métaboliser plutôt qu'à expliquer (JMP\_01).

[...] souvent c'est la première fois qu'ils [les Palestiniens] se confrontent avec des thèmes qui ne leur appartiennent pas vraiment, comme la valorisation du patrimoine culturel. Donc, ça demande du temps, comme une digestion (JMP\_04).

Ce rôle de pédagogue auprès de la société est le reflet, pour les urbanistes italiens, d'un trait caractéristique de la culture urbanistique nationale. Comme on l'a vu au chapitre 6 et à la section précédente, la mission centrale du milieu urbanistique en Italie a souvent été, non seulement une mission purement technique, mais elle s'est configurée plus généralement comme une véritable « bataille politico-culturelle » visant à changer la mentalité d'une société qui sortait de la guerre pour entrer dans une prospérité hâtive et d'une classe politique souvent trop laxiste contre les excès d'un développement économique déchaîné, qui était en train de changer rapidement le visage du pays par la spéculation foncière et le *abusivismo edilizio*. La vocation pédagogique du milieu urbanistique italien de l'après-guerre se voulait une réponse à l'arriération perçue du pays en comparaison avec leurs pairs européens, au manque d'une forte bourgeoisie urbaine éclairée capable de s'appropriier les questions posées par le milieu. Cette vocation pédagogique se réverbère aussi dans une habitude à la militance politique, notamment dans les filières de la gauche communiste et socialiste ou des petits partis d'inspiration libérale.

En même temps, il est impossible de ne pas remarquer que, dans le contexte d'aide au développement que nous sommes en train d'analyser, les destinataires de l'action pédagogique sont, à chaque fois, identifiés par les répondants comme les élus locaux, les techniciens municipaux, les homologues, le milieu professionnel local au complet, voire les Palestiniens. Cette attitude « pédagogique » peut, d'un premier regard, ne sembler que la manifestation la plus éclatante d'une certaine manière d'envisager l'assistance technique en tant que manifestation

d'un paradigme développementaliste qui voit les problèmes au Sud et les solutions au Nord (voir, par exemple, Ellerman, 2006). Toutefois, une analyse moins superficielle de la parole des experts suggère que l'interprétation est plus complexe et relève, d'un côté, du rôle dans lequel la pratique du développement encadre les professionnels de l'assistance technique et, de l'autre côté, des attitudes de fond qui animent tant la pratique du développement, que celle de l'urbanisme : des métiers militants bâtis sur une mission de changement.

### **« Faire la bonne chose » : l'urbaniste militant**

La conception de l'urbanisme comme un métier engagé dans la promotion d'un changement de la ville pour le mieux, ressort à plusieurs reprises dans la plupart des entretiens, même si elle apparaît souvent teintée de pessimisme quant à la réelle capacité de pouvoir accomplir cette mission.

Donc, je me demande: tu es en train de faire un plan qu'ils ne vont jamais approuver, parce qu'ils ne croient vraiment pas au travail que tu es en train de faire. Rendu là, je me dis: faisons le meilleur projet possible, en considérant où l'on se trouve, bien sûr, mais sans faire des compromis inutiles, car, de toute manière, ils ne vont pas l'approuver. Rendu là, faisons plutôt un document qui est un manifeste, une alternative, peut-être utopique, mais qui est un manifeste de tout ce qui aurait pu être. Ça (le fait d'avoir fait des compromis) c'est presque un manque de jugement (JMP\_02).

Cette répondante exprime de manière claire et nette la nécessité de produire un document d'urbanisme qui ne soit pas simplement un outil technique de gestion des transformations territoriales, mais qui doit jouer le rôle d'un véritable « manifeste, une alternative » claire aux dynamiques urbanistiques actuelles considérées comme essentiellement négatives. Cette alternative est « peut-être utopique », mais c'est surtout parce que, selon elle, le projet était déjà en train de dérailler. Il était donc, selon elle, encore plus important de transformer le plan en un document paradigmatique de « tout ce qui aurait pu être ». Il est impossible ici de ne pas penser aux « utopies pragmatiques » de Dennis Hardy (2000) et à l'urbanisme comme à une activité de formulation de visions normatives de la ville telle qu'elle devrait être. Tous les répondants internationaux affirment, d'une manière ou d'une autre, que leur rôle est d'apporter un changement, de formuler des visions, pragmatiques certes, mais qui se configurent comme des parcours normatifs en vue d'entreprendre un changement de la ville pour le mieux, en imaginant des villes « quasi-parfaites » à ajuster à un monde inévitablement imparfait : « faisons le meilleur

projet possible, en considérant où l'on se trouve, bien sûr, mais sans faire de compromis inutiles ». Il y a donc une limite aux compromis pragmatiquement nécessaires, limite donnée par l'obligation « moral » de promouvoir un changement réel pour le mieux. Une fois la possibilité de ce changement disparue (« un plan qu'ils ne vont jamais approuver »), tout compromis devient inutile et il est mieux de miser sur un manifeste, un document paradigmatique qui est aussi un outil pour promouvoir le changement, mais à plus long terme. Dans les propos des experts, ce changement est par ailleurs poursuivi en vue d'un bien commun et de l'intérêt général :

Parce que c'est ça finalement qu'on fait, comme urbanistes: on impose des règles pour le bien commun (JMP\_02).

Tu as vraiment du mal à transmettre l'idée ou à expliquer à un pays qu'il est correct, en vue du bien commun, de préserver un certain territoire, d'éviter de nouvelles constructions dans un certain secteur parce que l'intérêt général est en jeu (JMP\_02).

Il y a, et de manière récurrente, une dimension morale et un sens des responsabilités professionnel et social dans la formulation de la justification des choix. La décision d'un urbaniste impliqué dans le projet RHC de ne pas « mettre sa signature » sur certaines décisions locales considérées comme extrêmement négatives, par exemple :

En réalité qu'est-ce [qu'ils] veulent? Ils veulent une approbation internationale pour faire passer une spéculation immobilière de grande taille. Mais moi, je ne peux pas appuyer une hypothèse de ce type. Je ne peux pas mettre ma signature sur la spéculation immobilière la plus importante de l'histoire du pays (RHC\_08).

Ce sentiment d'une mission morale émerge tant dans les récits des experts internationaux, que dans ceux de leurs homologues locaux, notamment ceux qui collaborent étroitement dans la même équipe de projet. Un jeune professionnel palestinien qui a travaillé dans le projet JMP se prononce ainsi à propos de la nécessité d'établir des formes de protection réglementaires pour les maisons traditionnelles en terre crue, malgré une difficulté objective à faire appliquer des règles plus sévères :

Il n'est pas tant question d'être conscients [des difficultés d'application des règles qu'il vient de décrire], il est question de faire la bonne chose. Il faut comprendre le contexte, mais, en fin de compte, il faut faire la bonne chose, non? Parce que la mentalité locale est une mentalité erronée et on ne doit pas l'encourager... ou, bien sûr, trouver un compromis mais... [...] Moi, personnellement, je fais la bonne chose. D'abord, on établit des règles correctes, puis, même si elles sont mal appliquées, du moins on établit une base valide, juste, correcte, logique (JMP\_04).

Ce répondant se pose ainsi en position d'agent du changement face à son propre contexte local. Comme un grand nombre d'experts palestiniens qui travaillent avec la coopération, il rappelle, dans son récit, qu'il a fait des études à l'étranger, qu'il a voyagé et qu'il a pu apprécier un certain nombre de contextes urbains qu'il considère plus « développés » et pour lesquels il exprime une certaine admiration à plusieurs reprises, comme modèles desquels s'inspirer pour améliorer son propre pays. En ce sens, il conçoit son action, non pas simplement comme interprète de la réalité locale, mais comme quelqu'un qui est chargé d'établir « des règles correctes », « une base valide, juste, correcte, logique », pour améliorer la gestion du patrimoine de sa propre ville, malgré le manque de conscience chez la population et chez les acteurs de la société locale. Le propos d'une autre répondante palestinienne, ayant, elle aussi, fait des études à l'étranger et ayant une longue histoire de militance politique locale pour la préservation du patrimoine vernaculaire de Ramallah, est similaire :

[...] there is no awareness among people about the heritage. Lack of awareness is the main problem. But I know you can overcome this problem by the force of the law, I know it is not democratic, but they are not aware of the treasure they have. So, in this case I believe in enforcing law on people because of the lack of awareness. because if they were fully aware, you would not need the law. [...] But if you wait for awareness, everything would be destroyed (RHC\_05).

Comme le rappelle Sylvaine Bulle (2004), en Palestine, les métiers de la ville, tout comme les autres élites professionnelle du pays, se sont identifiés dans le rôle d'avant-gardes dans la bataille pour la construction nationale, qui passe aussi par une amélioration et une modernisation des pratiques de transformation de l'environnement urbain, notamment par rapport à l'indéniable succès économique et à la prospérité foisonnante des villes des autre pays arabes, mais aussi face au plus riche État d'Israël, pour lequel ils expriment un mélange de ressentiment et d'admiration pour les achèvements économiques et urbanistiques. Mise à part la situation fort particulière de la Palestine, cette double mission de modernisation et de construction nationale est un trait commun au développement du milieu urbanistique dans le monde arabe à partir de la décolonisation et de la construction des États modernes (Souami et Verdeil, 2006; Verdeil et Nasr, 2018).

Le recours constant à la justification des choix de catégories lexicales d'ordre moral, tant chez les urbanistes italiens que chez leurs homologues palestiniens, relève d'une posture professionnelle

que Throgmorton (1996) qualifie de « planificateur militant », l'une de trois grandes attitudes argumentatives, avec le « technicien » et le « politicien ». Ce sens d'une responsabilité sociale de l'urbaniste comme opérateur du changement, s'allie, dans ce contexte particulier, à une caractéristique de fond très similaire, mais propre au monde professionnel de l'aide au développement. Au chapitre 3, le lecteur a pu apprécier comment l'ethnographie de l'aide reconduit l'esprit de fond qui anime les opérateurs de l'aide aux racines, tant de la mission civilisatrice du colonialisme tardif, que de l'action évangélisatrice des communautés missionnaires chrétiennes, les deux aspects étant historiquement indissolublement liés (Lewis, 2011). Dans le contexte de l'intervention publique de développement, l'esprit missionnaire se manifeste dans la conviction, répandue chez les opérateurs de l'aide, d'agir pour une amélioration des conditions collectives en tant que « fiduciaires » (« *trustees* » pour Li, 2007), à qui l'action du développement est déléguée par la société entière. Cette mission de promoteur du changement se manifeste par un sentiment, généralisé parmi les experts, défini par Tania Li (2007) comme un « *will to improve* » et décrit par François Baré (2006) comme « une forte idée d'intérêt général ». Cette volonté d'amélioration et l'autoperception de son propre rôle en tant qu'agent du changement sont des caractéristiques typiques sur les deux rives de la Méditerranée, tant de la profession urbanistique (du moins dans les strates les plus militantes de la profession), que des opérateurs de l'aide. Le récit de ces urbanistes coopérants semblent confirmer qu'être investis de ce double rôle renforce leur engagement pour « faire la bonne chose ».

### **« Que fais-je ici? » : l'urbaniste promoteur du changement**

Un autre facteur contribuant à renforcer l'attitude pédagogique des experts étrangers « en mission » semble puiser dans le fondement, contradictoire, de l'assistance technique : on demande l'intervention d'un expert international afin qu'il apporte une connaissance, un savoir-faire qui, selon le paradigme fondamental de l'assistance technique expliqué par Ellerman (2006), est considéré comme manquant localement. Ainsi, cet engagement moral, cette volonté de « faire la bonne chose », cette nécessité « de faire une différence » est particulièrement présente chez les consultants internationaux qui, sous différentes formes, posent tous la même question : « que fais-je ici ? Quel est donc mon rôle, mon utilité, si je ne contribue pas à une amélioration de la pratique locale ? ». La plus-value intrinsèque demandée à l'urbaniste qui vient de l'extérieur

est, en effet, d'apporter une meilleure manière d'aborder les problèmes de la ville, mais, en même temps, d'être capable de l'adapter à une dimension ultra-locale :

Finalemment, comme tout le programme a progressivement glissé, tant au niveau de la formation, que du workshop que du manuel [de régénération des centres historiques] dans une dimension strictement palestinienne, moi, au final, je ne comprends pas pourquoi [la BTC] a fait un appel d'offre international, pour quelle raison ils ont insisté pour sélectionner un groupe d'experts internationaux. Si tout se résout dans une dimension palestino-palestinienne, il y a sûrement plein d'experts palestiniens qui connaissent cent fois mieux que moi le « *Spatial Planning* » en Palestine, la législation palestinienne, les normes palestiniennes, et cetera, et cetera (RHC\_03).

Ce qui ressort du discours de cet expert italien en gestion du patrimoine urbain est l'expérience vécue de cette véritable contradiction à la base de l'aide au développement. D'un côté, on fait par défaut appel à des experts internationaux pour apporter une connaissance considérée comme étant, à priori, manquante. De l'autre côté, on s'attend à ce que cette expertise internationale s'adapte sans problèmes à un contexte différent, tout en suscitant une plus grande ouverture aux expériences et aux pratiques internationales. En se référant aux activités de formation des fonctionnaires techniques des municipalités locales conduites dans le cadre du volet de renforcement des capacités locales du projet RHC, le répondant se prononce ainsi sur cette contradiction :

J'ai éprouvé une très grande difficulté. Moi j'étais convaincu que [...] nos cours auraient dû avoir une portée internationale, parce que c'est pour ça qu'on nous sollicitait, mais les étudiants<sup>89</sup> nous ramenaient toujours à traiter de bagatelles, très techniques, liées à leurs problèmes contingents sur lesquelles nos réponses ne pouvaient pas être trop satisfaisantes, au final (RHC\_03).

Ce rôle d'enseignant, porteur de meilleures pratiques internationales, pour lequel l'expert étranger est normalement sollicité dans le cadre d'une démarche d'assistance technique, est, en soi, contradictoire : ce qu'on lui demande est à la fois d'agir pour engendrer un changement, tout en s'adaptant le plus possible au contexte local. Plus généralement, nous assistons ici à une complexe contradiction à la base du monde du développement, pris dans la tâche de « *helping people help themselves* » (Ellerman, 2006), de soutenir les efforts de développement sans remplacer l'initiative locale, mais aussi de conformer leur rôle et leur produit par rapport à ce que

---

<sup>89</sup> Principalement des techniciens locaux des municipalités visées par l'activité de formation en question.

Eyben (2011) appelle le « *back-home* », le standard professionnel exigé par le milieu de provenance. On reviendra davantage sur ces éléments dans la conclusion du chapitre.

### **« Ne faites pas les mêmes erreurs que nous » : l'urbaniste *pater familias***

Cette attitude pédagogique, qui est commune aux professionnels palestiniens et italiens, prend cependant une autre connotation chez ces derniers. Dans notre analyse du récit professionnel des experts italiens en mission, nous avons pu constater à maintes reprises des formes de comparaisons entre la situation palestinienne et les pratiques urbanistiques du pays d'origine telles qu'elles étaient dans un passé, normalement situé dans l'après-guerre, au moment des grandes transformations urbaines et sociales, où la mentalité, les habitudes et les politiques étaient, aux yeux des répondants, similaires à ce qu'ils observent en Palestine, doublé du constat que les choses sont, aujourd'hui, tout à fait différentes. Ainsi, le fait d'avoir déjà vécu et en partie surmonté les mêmes enjeux est souvent utilisé par les répondants comme justification naturelle de la raison pour laquelle ils doivent jouer un rôle proactif de type pédagogique :

Donc, il y a des dynamiques qui ne sont pas typiques de cet endroit en particulier [Jéricho], mais qui sont plutôt typiques d'une époque, par laquelle nous [Italiens] sommes déjà passés, d'une phase du développement de la ville. Donc, c'est vrai qu'on est dans un contexte très différent, mais certaines manières de progresser et de se former des villes sont semblables. Quelquefois on voudrait, étant donné les erreurs qu'on a fait ici [en Italie], qu'ils ne les répètent pas. On ne va pas là-bas pour enseigner des choses parce qu'on est meilleurs, mais juste parce que, probablement, on a derrière nous des années de développement, en partie sauvage... enfin, beaucoup d'années de développement sauvage à partir de l'après-guerre et maintenant, pour ces mêmes erreurs, nous payons très cher encore aujourd'hui, on voudrait tenter de les éviter dans d'autres contextes (JMP\_01).

Si je parle d'urbanisme paternaliste, c'est parce que, dans cette idée d'une plus grande sagesse due à une plus longue expérience, au fait d'avoir fait face à un problème « avant », on entrevoit la référence à la sagesse du *pater familias*, du bon père de famille qui souhaite que son fils ne répète pas les mêmes erreurs :

C'est grâce à cette expérience, car les centres historiques, on les a vécus, évalués, connus et restaurés avant eux, qu'on peut leur dire comment le faire. [...] On est là pour donner des conseils, car on est des connaisseurs de comment la ville se développe. Je ne m'émerveille pas du fait qu'on construise un bâtiment de dix étages en plein centre historique, [...] cela signifie qu'il n'y pas eu une bonne aide à ceux qui sont responsables du développement urbain (RHC\_08).

Même si le terme paternaliste a pris, avec le temps, une connotation négative, celle d'une forme opportuniste de condescendance visant à garder l'autre dans un état de « minorité », surtout dans le contexte de la relation coloniale, je crois que, dans l'interprétation que l'on peut faire ici de cette attitude, rien n'est aussi tranché. Le paternalisme est, sans conteste, un trait essentiel du discours colonial et un élément constitutif du rapport complexe de dépendance magistralement décrit dans toutes ses contradictions par Albert Memmi (1979), un élément inhérent à la démarche même de l'aide. Il n'est cependant, encore une fois, aucunement question de faire un procès aux intentions, ni de savoir si ces urbanistes coopérants ont raison de dire ce qu'ils disent, mais plutôt, dans l'esprit de la sociologie pragmatiste (Barthe et coauteurs, 2014), d'aller chercher *leurs raisons*, de voir comment ils justifient leur comportement et leur pensée, comment ils organisent la réflexion sur leurs actions et envisagent leur rôle dans une condition particulière d'action, celle de l'assistance technique en contexte d'aide au développement. Ces deux extraits, représentatifs des nombreuses affirmations exprimées par une majorité de répondants italiens « en mission », semblent suggérer qu'une certaine idée du développement comme progrès, comme avancée linéaire, comme une échelle sur laquelle l'on peut positionner les pays selon un degré de perfectionnement grandissant, contribue à justifier une attitude paternaliste chez les experts provenant d'un pays développé, lorsqu'ils invitent les bénéficiaires à ne pas faire les mêmes erreurs. Si l'on peut tout à fait voir en contre-jour les traits d'une attitude post-coloniale, il faut cependant la nuancer à la lumière d'un discours légèrement différent du classique « fardeau de l'homme blanc ». Ces paroles sont souvent accompagnées, chez les experts italiens, d'un regard très désillusionné sur les nombreux échecs et sur l'état d'arriération de leur propre pays, notamment de sa partie méridionale, souvent représentée dans leurs propres paroles comme étant inadéquate et fort similaire à la Palestine :

Si tu fais un plan et tu dis qu'il faut sauvegarder un certain nombre de choses parce qu'elles sont une ressource, mais [un notable local] te dit : oui, mais moi j'ai mon cousin qui a un terrain... Finalement, c'est comme chez nous! Pense par exemple à l'*abusivismo*; pas partout en Italie, bien sûr, mais tu sais qu'il est très diffusé dans le Sud. C'est exactement la même chose, ce n'est pas qu'il n'y a pas de plans d'urbanisme, c'est que personne ne les respecte et personne ne s'occupe de les faire respecter. Pis, ces choses, on finit par les payer chères lorsqu'il y a un tremblement de terre. Moi j'ai



trouvé absolument dramatique et exemplaire cette histoire d'Amatrice<sup>90</sup> et des autres endroits où la plupart des écroulements se sont produits dans des maisons de vacances construites dans les dernières décennies, toutes *abusive*, sans aucune mesure antisismique, construites au hasard partout (JMP\_06).

C'est donc à la lumière de cette complexité, qu'il faut comprendre cette attitude de l'urbaniste paternaliste : d'un côté, le rôle de pourvoyeur d'aide, par le conseil technique, de l'autre côté, celui du représentant d'un milieu urbanistique qui est déjà passé à travers des phénomènes similaires et qui a donc un rapport problématique et très critique face au passé (et au présent) de l'urbanisme dans son pays d'origine.

## **8.7 Dans la peau des autres? Entre adaptation, vécu personnel et dépendance cognitive**

Cette analyse historico-culturaliste des récits de pratique des urbanistes palestiniens et italiens nous a montré comment, au-delà d'un discours professionnel partagé entre professionnels locaux et étrangers à propos, par exemple, de l'importance d'intégrer le paysage et le patrimoine dans la planification urbaine, la manière dont cette appréciation se décline est différente et relève de cadres cognitifs et normatifs assez distincts, enracinés dans des cultures professionnelles modelées par des histoires nationales de la planification. Ces cadres constituent, finalement, les lentilles à travers lesquelles les professionnelles observent et analysent les enjeux urbanistiques auxquels ils font face. Lorsque l'on regarde les paroles des experts en contre-jour, nous pouvons apercevoir les traces plus ou moins profondes laissées par le parcours personnel d'une carrière particulière, mais aussi par les expériences collectives d'un milieu professionnel national, ces deux aspects étant interreliés. Du côté palestinien, en particulier, l'occupation, la construction nationale inachevée mais fantasmée, la réalité quotidienne d'une dépossession progressive de son propre territoire sont les leitmotivs qui semblent façonner majoritairement la vision des enjeux urbanistiques et de la mission professionnelle. De plus, les préoccupations quotidiennes et l'extrême incertitude du contexte, tant professionnelles que personnelles, font en sorte que

---

<sup>90</sup> Le répondant se réfère au tremblement de terre qui a gravement ravagé la ville d'Amatrice et d'autres centres mineurs de l'Italie centrale en 2016.

les professionnels locaux se retrouvent plus facilement contraints par une sorte de « tyrannie du présent et de l'urgence », comme l'avait déjà remarqué Daniela De Leo (Chitti et De Leo, 2019; De Leo, 2013). Du côté italien, c'est l'expérience collective de la maîtrise imparfaite de la spéculation foncière, de la « bétonisation sauvage du territoire » responsable de la perte des qualités matérielles et idéales du paysage et des tissus urbains hérités, qui teinte les lentilles à travers lesquelles ces urbanistes regardent les dynamiques urbanistiques qui se présentent à eux lorsqu'ils travaillent en Palestine. Pourtant, ces différentes lunettes interprétatives ne sont pas fixes, rigides et absolues, ni non plus complètement inconscientes. La reconnaissance d'une nécessité de s'adapter, d'aller vers l'autre, est bien présente dans la parole des professionnels.

### **La conscience d'une nécessité d'adaptation**

Les répondants sont en grand partie conscients de ce décalage. Tous les experts internationaux interviewés montrent une conscience des différences (« ici, ce n'est pas comme chez nous ») et, par conséquent, affichent une posture ouverte à une adaptation locale de leur manière de travailler et à un effort de compréhension des spécificités du contexte où ils opéreront. En voici quelques exemples :

Travailler dans un pays étranger signifie avant tout comprendre ce pays étranger, en comprendre la culture, les traditions, parce qu'une ville et donc l'urbanisme, qui est la science des villes, est le produit d'une société. Donc, si tu ne comprends pas les bases de la société dans laquelle tu travailles, tu ne peux pas faire de bon urbanisme pour cet endroit, parce qu'on ne peut pas parler de...comment dire ça, d'universalité des règles, il faut se mettre dans la peau de l'endroit où tu vas travailler. Il faut donc comprendre avant tout leur manière de vivre la ville et l'espace, surtout l'espace public, car, en tant qu'urbaniste, tu travailles principalement sur l'espace public (JMP\_02).

Notre ambition était de faire un travail le plus possible adapté aux styles de vie locaux (JMP\_01).

[...] C'est des catégories mentales que, avec un peu d'humilité, il faut essayer de comprendre, comprendre ce qui pour eux est important à ce moment-ci (JMP\_05).

Même si la manière d'exprimer cette nécessité varie chez chaque répondant, tous montrent une sensibilité importante à l'existence des spécificités locales, sensibilité acquise grâce aux expériences à l'étranger qui ont ponctué la carrière de tous les répondants, dont celui-ci, qui est assez paradigmatique :

Finalement on part du bas, de l'intérêt vers...bon, on est des architectes de la merde, au début! [il rit] On commence en construisant des latrines; ensuite, des *ventilated improved latrines* on passe aux systèmes d'assainissement des eaux d'un hôpital ou d'un quartier. Ensuite, on commence à construire des écoles ou des hôpitaux, principalement dans l'après des crises et, naturellement, les situations que j'ai vues sont celles du Rwanda, du Burundi après le conflit Hutu-Tutsi. Ensuite, on passe au *housing*, toujours dans des situations d'après conflit, j'ai travaillé partout dans les Balkans [...]. Finalement, *sanitation, health, housing*... la somme, ça donne planification urbaine, voilà! (RHC\_08)

Par ailleurs, la nécessité de s'adapter se ressent non seulement dans les paroles des experts internationaux, ce qui est plus naturel, mais aussi dans celles des locaux, qui sont conscients du fait qu'ils devront s'adapter aux différentes manières de travailler des différents experts étrangers qu'ils côtoient déjà quotidiennement dans le contexte très cosmopolite de l'urbanisme coopérant palestinien.

[Chaque expert étranger] vient travailler à sa manière plutôt qu'à la manière locale. On doit comprendre leur manière de faire, car il faut appliquer leur méthode, car ce sont eux qui gèrent, qui viennent avec leur staff et leurs ingénieurs et donc il faut s'adapter. C'est difficile, mais, au final, il faut s'y faire.(JMP\_04).

Il y a déjà eu une certaine dose d'adaptation à la réalité locale, mais aussi à toute une série de contraintes qui, dans le cas palestinien, révèlent la coexistence d'approches assez disparates. L'adaptation se manifeste non seulement dans l'effort de compréhension du contexte local, mais aussi dans le fait de traduire les innovations que l'on souhaite introduire dans la pratique locale sous forme d'outils urbanistiques habituels, même s'il s'agit de formes de réglementation que l'on considère comme archaïques, car c'est la réalité que l'on trouve sur le terrain et on est conscient qu'il s'agit de pratiques consolidées dans le contexte local :

[...] finalement, on a produit un plan d'urbanisme qui, en fin de compte, est un plan de zonage accompagné par un ensemble de règles sur le bâti, car on est parti de ce qu'ils avaient déjà. Mais on le réadapte. C'est-à-dire, on utilise leur format et on cherche, avec notre sensibilité, à l'adapter de la meilleure manière possible à la réalité qu'on trouve sur le terrain (JMP\_02).

Le zonage fonctionnel, commun dans le contexte anglo-saxon et introduit dans la pratique palestinienne avec le Mandat Britannique, est un outil qui n'existe pas dans la pratique urbanistique italienne.

[...] lorsqu'on s'est retrouvé à écrire les normes [du plan de zonage], ils [les Palestiniens] avaient l'air désespéré! Eux, ils sont habitués à travailler dans des villes où il y a un appareil de normes très pauvre, qui s'appliquent sans médiation, qui s'appliquent à des zones très différentes entre elles et qui sont, en fin de compte, juste des normes sanitaires pour préserver l'aération et l'ensoleillement naturels des logements mais qui ne tiennent pas en considération la chose publique, l'espace public (JMP\_02).

Malgré la critique exprimée par ces mêmes répondants ailleurs dans le récit sur la « stupidité », la « rigidité » et la « désuétude » intrinsèques de cet instrument de réglementation, ils montrent une volonté d'apporter leurs innovations à l'intérieur de ce « format » en le réadaptant à leur approche. Ce qui complique ensuite la notion d'adaptation, est le fait qu'une partie des coutumes locales sont en réalité le résultat d'autres outils importés par la coopération internationale, comme le « *Physical Planning Manual*. »

Finalement, il faut tout de même remarquer que cette volonté d'adaptation n'est toutefois pas une finalité en soi, mais une condition « à gérer » pour être capable d'opérer dans ce contexte :

Il faut toujours tenir compte à la fois de la partie spatiale et sociale et, pour cette raison il faut rentrer dans la mentalité locale. Non pas pour t'aligner, mais pour comprendre comment la gérer (JMP\_05).

La recherche d'adaptation n'est donc pas une forme d'acceptation acritique du contexte, mais témoigne d'une certaine position de départ qui, tout en n'étant pas une position rigide à priori, contribue à nuancer une attitude principale qui est décisive dans les récits collectés. Autrement dit, il y a une conscience et une volonté pragmatiques de trouver une voie tierce entre sa propre manière de faire et le contexte. Et cela apparaît chez presque tous les interviewés, qui ont senti le besoin d'exprimer de manière autonome cette nécessité sans que cela n'ait été sollicité par l'intervieweur.

Cette volonté d'adaptation semble cependant avoir des limites. Karen Umemoto (2001), réfléchissant sur une expérience de planification participative en contexte interculturel à Hawaï, fait l'hypothèse que la difficulté à se mettre « dans la peau des autres » dérive d'un problème épistémologique causé par un cadre cognitif divergent, soit une manière différente de voir le monde et d'encadrer les problèmes. Elle affirme que « se mettre dans la peau des autres » implique une capacité de « traduire » le sens de son propre discours dans le cadre cognitif

d'autrui, dans son « code » de pensée. Sur la base de cette expérience, elle affirme qu'une forme de « *code switching* » pourrait aider à combler les différences culturelles en situation de planification interculturelle, mais cela ne peut pas complètement combler le décalage culturel qui dérive des différences substantielles dans le vécu, dans l'éducation :

D'un point de vue opérationnel, on avait du mal à leur expliquer certains concepts et principes, mais pas seulement à les expliquer, même à les faire accepter et, probablement, pour eux [les fonctionnaires de la municipalité], il était difficile de nous expliquer [leur point de vue], parce qu'on parlait de présupposés complètement différents, chacun étant convaincu d'avoir raison (JMP\_02).

Comment alors expliquer l'apparente contradiction entre une volonté généralisée et probablement sincère de s'adapter au contexte local et la perception d'une limite « cognitive », qui se manifeste dans une manière différente d'encadrer les enjeux en partant de « présupposés complètement différents » ? Finalement, est-ce qu'il est possible d'adopter le « code de pensée » des autres? Les récits des experts suggèrent que la capacité des experts étrangers et locaux d'adopter la manière de voir de l'autre, de se mettre dans sa peau, a des limites d'ordre culturel, malgré des discours et une conscience disciplinaire partagés. Cela semble dériver d'un certain nombre de facteurs. Les parcours de formations différents, les vécus collectifs et personnels incomparables, ce que Eyben (2011) appelle la pression du « *back home* », l'existence de formes de « dépendance cognitive » semblent, finalement, limiter la possibilité de se mettre dans la peau de l'autre.

### **Un vécu collectif et personnel incomparable**

Les cultures urbanistiques intériorisées par les professionnels dérivent en grand partie de leur formation professionnelle et d'une familiarité avec le discours du milieu urbanistique dans leur pays d'origine. Cependant, même si nous nous sommes jusqu'à présent limités à parler de la culture professionnelle, sous-entendant qu'il s'agit d'un champ étanche et autonome, dans la réalité, elle s'insère et se mêle de manière indissoluble avec le vécu collectif et personnel de la communauté locale et nationale dont l'urbaniste fait partie. Il s'agit d'ailleurs du propos de Othengrafen (2012), qui voit la culture professionnelle comme étant liée aux cultures des communautés locales, nationales, régionales et les individus, comme partageant l'appartenance à plusieurs cultures et subcultures dans un jeu de boîtes chinoises aux limites floues. Ceci est

d'autant plus vrai pour les Palestiniens, pour qui le conflit et l'occupation ne sont pas un élément distant du passé, mais la matière même de leur vécu quotidien et de leur parcours de vie. Questionnés sur le rôle de la planification urbaine et les enjeux principaux auxquels celle-ci doit faire face, les répondants palestiniens soulèvent invariablement le conflit et l'occupation comme la question centrale et incontournable que les experts étrangers ne sont pas en mesure de prendre en compte, car ils ne l'expérimentent, réellement, que très marginalement.

We, as Palestinians, didn't have enough of experience in planning and when the Ministry of Planning started, they started with foreigners, with international experts. So, these international experts they go and work in Cambodia, in South Africa, in Palestine in Latin America, I don't know where, with the same norms, with the same procedures. What they did was not, for me, what would lead us neither to secure our path to an independent state nor to the liberation or even for resistance or resilience. So, the planning that the Palestinian National Authority is doing is not a planning that is tailored on our case. It's a planning that is imported and imposed on us. And this is a big problem, and this as been going on until now. [...] I can say that the main drive behind planning in Palestine is not resistance or resilience, just dealing with Palestine like any other country that is not under occupation and that has full control of its resources, over its land (RHC\_06).

Cette experte exprime la préoccupation que les approches urbanistiques importées adoptées en Palestine jusqu'à ce moment ne s'attaquent pas à ce qui, pour elle, est le problème fondamental de la planification en Palestine : soit contribuer à la lutte d'indépendance nationale ou, du moins, à une forme de résistance et de résilience face à l'occupation militaire. Dans le contexte extrême de la Palestine, le vécu collectif et personnel de l'occupation militaire est aussi important que la formation, peut-être même plus, pour comprendre les limites de l'adaptation. L'occupation militaire et ses conséquences sur l'urbain ne sont pas juste l'objet d'une réflexion théorique d'un corps de métier, mais une part fondamentale du quotidien, au point de changer le cours d'une carrière, voire d'une vie entière :

I was forbidden to leave the country [Palestine] by a military order, so... I was forbidden to leave the country from 1989 (it was my last travel abroad) until July 2017. It was 18 [sic] years! Every year I was trying to leave, but I did not manage. I went up to the Supreme Court twice, to have a case, but I lost it. Last year I went to court and it seems...I mean, nothing changed, but it seems, since the order is too old, since 1989, I won the case! And they allowed me to leave (RHC\_05).

Même si chaque histoire personnelle est unique et que d'autres répondants n'ont pas eu à endurer une limitation aussi forte, les conséquences néfastes de l'occupation sont une expérience

quotidienne commune à tous les professionnels palestiniens interviewés. Certains viennent de familles de réfugiés, d'autres n'ont jamais quitté le pays et n'ont jamais vu la mer, beaucoup d'entre eux ont un membre de la famille qui a été ou est emprisonné à cause de ses activités de résistance. Il n'est donc pas difficile de supposer que la cause nationale représente une question capitale jusque dans leur vie professionnelle, au point d'être interprétée comme la cause originaire de tous les problèmes :

The main challenges planning faces in Palestine is occupation. It's the bottom line. Everything else is like a result, a by-product of the occupation (RHC\_05).

Cette affirmation commune, voire universelle, des professionnels palestiniens fait, en quelque sorte partie du sens commun<sup>91</sup>. Malgré l'expression d'une sincère empathie pour la condition des Palestiniens chez tous les urbanistes étrangers interviewés, ce vécu ne fait pas partie de leur expérience de vie, sinon de manière ponctuelle, lors de leur mission. Leur passeport leur permet de quitter le pays sans problèmes, de se déplacer plus facilement dans le système complexe de checkpoints entre un côté et l'autre du mur, de ne pas craindre les arrestations arbitraires.

En même temps, un sens d'altérité face au lieu de travail émerge comme un facteur contraignant dans le vécu quotidien des experts internationaux lors des missions sur place. Celui-ci est plus prononcé, paradoxalement, chez les experts impliqués dans de longues missions de trois ou quatre mois, peut-être à cause d'une plus grande incidence de la quotidienneté sur le temps global de leur vie sur place.

Tu sais, [la Palestine] est un pays très difficile à vivre. J'y avais déjà vécu avant et j'y ai vécu une deuxième fois [pendant le projet] et c'est une place qui mine ta liberté et cela, à long terme, est très difficile à tolérer. Raison de plus, lorsque tu es une femme dans une ville comme Jéricho, qui est quand même très croyante et donc les femmes sont plus voilées et tu te sens toujours un peu hors place à te promener, je ne dis pas déshabillée, mais quand même non voilée. [...] La complication était aussi le fait de se sentir isolée (JMP\_02).

Malgré des expériences précédentes en Palestine et dans d'autres pays arabes, cette répondante souligne un sentiment d'isolement. Il est ici intéressant de remarquer que le sens d'altérité culturelle coexiste avec des sensations de familiarité. Certains répondants internationaux

---

<sup>91</sup> La phrase « *because of the occupation* » est un refrain commun dans les discours quotidiens en Palestine.

rappellent le sentiment d'une culture méditerranéenne commune dans la manière de vivre l'espace et dans une approche de la temporalité plus relaxée, ou une familiarité avec la culture gastronomique. Même s'il est difficile de dire à quel point le vécu quotidien peut exacerber une certaine perception d'altérité culturelle, il témoigne néanmoins d'une difficulté réelle des urbanistes coopérants étrangers à se mettre dans la peau des autres, à lire le monde local avec leurs « codes ».

### **Des formes de dépendance cognitive et le problème du « *back home* »**

Finalement, un autre élément contribuant à cette difficulté à surmonter les cadres culturels établis, est lié au contexte d'action et à la situation respective des professionnels : d'un côté les Palestiniens, théoriquement bénéficiaires des connaissances apportées de l'extérieur et, de l'autre côté, les Italiens, pourvoyeurs de l'assistance technique et donc d'une connaissance qui, selon Ellerman (2006), est considérée supérieure par défaut, témoignent d'une forme de « dépendance cognitive ». Effectivement, on voit dans le discours des experts locaux les traces d'un sens de minorité, voire d'infériorité, de la pratique locale face aux connaissances et aux manières de faire des consultants étrangers :

Ici, il n'y a pas les capacités techniques ni la culture de la planification urbaine. Les gens ne comprennent pas encore à quel point il est important de planifier, d'avoir des règles, de respecter ces règles. Cette chose n'existe pas encore. [...] On peut dire que depuis 1993 [Accords d'Oslo], on n'a pas encore été capable de créer une culture de la planification urbaine adaptée à la gestion des énormes défis auxquels l'on se confronte. [...] Et les gens, le conseil municipal, n'avaient pas la culture du *Master Plan*, parce que c'était le premier fait comme il le faut, parce que le *Master Plan* précédant était fait de manière, disons, primitive (JMP\_04).

Ce constat est souvent renforcé par le fait que ces experts palestiniens ont étudié et voyagé à l'étranger. Ce même répondant, par exemple, exprime une très grande admiration pour les résultats de politiques urbanistiques sur les centres historiques italiens, où il a lui-même vécu et étudié et, par conséquent, sur les approches apportées par ses collègues étrangers. Cette dépendance cognitive s'exprime de manière générique, en une comparaison incessante entre la pratique urbanistique locale et ce qui se fait dans les pays dits développés, mais aussi, de manière plus spécifique, sur les praticiens locaux, leur formation, leurs capacités :



In technical issues they [les experts internationaux] are better than us, more developed, more serious, more professional (RHC\_06).

Cependant, comme nous sommes face à un discours souvent marqué par les contradictions internes, le même répondant exprime, un peu plus loin dans son récit, comment le recours à l'expertise étrangère engendre un sentiment d'expropriation et de mise en demeure pour le milieu local :

In the project's ToR [Terms of Reference] there is no reference to local experts, only international who come and teach us, because we don't know anything! [dit ironiquement] [...]. Interaction is very important because it's very important to work together and to be open because people learn from each other and I liked working with Hydea because they are very nice people but this scenario of having international expert coming and teaching us even something that we know about more then they do is very insulting, to be honest. But, luckily, we have been working with good people, people that don't have this kind of attitude (RHC\_06).

Les sentiments d'expropriation, d'orgueil et de revanche professionnelle face à une « invasion » de consultants étrangers coexistent avec une certaine appréciation du partage et de l'échange avec ce monde d'experts internationaux considérés comme « meilleurs », d'ailleurs très présente dans la pratique urbanistique palestinienne. Nous reviendrons sur cet aspect au chapitre suivant, lorsque nous aborderons l'impact de la situation « projet de développement » sur l'action de mise en œuvre technique. Il est difficile de quantifier l'influence de la sujétion culturelle, un élément inhérent à la relation pourvoyeur-bénéficiaire caractéristique de l'assistance technique, sur ce qui paraît comme une prééminence ultime du point de vue des experts italiens à l'intérieur des dynamiques de travail. Il est cependant légitime d'affirmer que cet état de choses joue indubitablement un rôle dans les équilibres interpersonnels, lorsque les porteurs de ces deux cultures urbanistiques se confrontent.

Un autre facteur, lié au contexte d'aide au développement du projet, concerne davantage les experts internationaux. Il limite la possibilité des experts italiens de délaissé complètement leurs aprioris culturels et semble relié à ce que Rosalind Eyben (2011) appelle la pression du « *back home* » (p. 148), la perception de l'acceptabilité des solutions techniques proposées par les pairs dans le milieu disciplinaire d'origine. Malgré un discours partagé par tous les répondants sur de la nécessité d'une adaptation au contexte local, les solutions proposées ne doivent toutefois pas contredire, du moins formellement, les mots d'ordre, les normes partagées et le consensus établi

au sein de la communauté professionnelle, au point de préférer, comme le rappelle Eyben, une « perte d'importance du local » (p.153), à un désaveu de ces normes professionnelles. Cet effet est surtout observable dans les paroles des experts plus expérimentés, qui ont une longue carrière à l'international :

Lorsqu'on parle de modèles et principes de base : les principes de base [du plan d'urbanisme proposé pour Jéricho] étaient d'essayer de faire une chose le plus possible « *state-of-the-art* », qu'on pouvait présenter d'un côté et de l'autre, sans qu'on nous dise : mais qu'est-ce que vous avez foutu à Jéricho ? Même si nous étions conscients que les choses n'allaient pas réellement se passer comme ça, on devait dire que le *wadi* devait être nettoyé et mis en valeur, possiblement sans construire sur les berges, même si on savait qu'ils allaient quand-même construire sur les berges (JMP\_06).

La nécessité de faire un produit à la hauteur du « standard » professionnel (« *state-of-the-art* »), qui ne puisse pas engendrer de critiques de la part des pairs (« mais qu'est-ce que vous avez foutu à Jéricho? »), renforce effectivement la tentation, chez les experts internationaux, d'éviter de faire trop de compromis et d'adaptations, quitte à devoir accepter une perte d'importance de la réalité locale.

## **8.8 L'histoire compte, la situation aussi.**

Cette thèse s'ouvrait sur une question concernant la nature du bagage professionnel des experts d'origines diverses et sur la façon dont il façonne la pratique dans ce contexte particulier d'action. Les récits professionnels passés sous la loupe de notre cadre interprétatif historico-culturaliste révèlent un bagage professionnel marqué par un riche palimpseste de traces culturelles, elles-mêmes façonnées par les histoires nationales de la planification. À travers la parole des experts, nous voyons, parfois implicitement, parfois de manière éclatante et explicite, souvent même de manière revendiquée et ouverte, l'impact de l'évolution des différentes histoires nationales sur la pensée des urbanistes italiens et palestiniens. Les récits sont parsemés de références au passé, à un patrimoine de valeurs et de croyances communes au milieu professionnel d'appartenance. En même temps, la diversité est centrale dans les récits : le sens d'altérité entre un « ici » et un « là-bas » est un trait récurrent des réflexions postérieures des experts interviewés. Ces traces de cultures professionnelles différentes ressortent tant spécifiquement, dans des enjeux

urbanistiques singuliers (la protection du patrimoine vernaculaire, les grands projets immobiliers, la protection du paysage culturel de l'oasis, etc.) que, plus généralement, dans la posture professionnelle et dans l'autoperception des professionnels de leur rôle et de l'étendue de leur mandat.

Grâce aux histoires interprétatives observées aux chapitres 5 et 6, nous avons pu retrouver, dans les paroles des répondants, un fil rouge qui relie la manière dont nos interviewés interprètent et jugent les enjeux urbanistiques auxquels ils se confrontent aujourd'hui, aux grandes batailles auxquelles fut confronté, hier, leur milieu national. Ces conflits se structurant autour de certaines institutions de l'urbain, comme le foncier et les outils juridiques qui en règlent la transformation, ont scandé l'évolution de la pratique urbanistique dans les pays d'origine de nos répondants, selon la lecture institutionnaliste de l'histoire de planification portée par Sorensen (2015, 2018). Les propos des experts semblent également suggérer que ces conflits ont non seulement influencé les outils techniques, les dispositifs juridiques ou les pratiques courantes, mais aussi, plus profondément, la pensée d'un milieu professionnel tout entier, puisque nos urbanistes ramènent les traces de ces conflits et de ces moments marquants dans leur bagage professionnel, même lorsqu'ils passent les frontières nationales.

De ce fait, le fil rouge qui émerge des paroles des urbanistes interviewés nous permet aussi de mieux comprendre le rapport entre les échelles et les temporalités, d'en percevoir, en quelque sorte, la coprésence, comme le suggérait déjà Robinson (2011) : d'un côté, l'échelle « macro » de la grande histoire et des macrostructures culturelles, fossilisées dans la pensée du milieu urbanistique; de l'autre, l'échelle « micro » de la pratique au jour le jour, influencée par cette pensée. Lorsqu'on analyse les récits, ces deux échelles ne se comprennent pleinement que l'une par rapport à l'autre. Ancrer l'analyse d'une pratique contemporaine dans l'histoire de la planification nous a permis de comprendre les racines historiques à la base des jugements de valeur exprimés sur un enjeu urbanistique (« c'est un développement meurtrier, la bétonisation sauvage, etc. »). En même temps, elle nous permet de comprendre le décalage entre une conception plus politique et militante de l'urbanisme, chez les experts italiens, et une vision plus technique de gestion chez les Palestiniens, car ces conceptions plongent leurs racines dans l'histoire de la pratique et de la profession des deux contextes. Finalement, à travers cette analyse

historico-culturaliste des récits des experts, nous avons pu voir comment les pratiques peuvent « être mise[s] en rapport avec la manière dont les formes de vie collectives et des mondes professionnels ont été structurés historiquement » (Barthe et coauteurs, 2014, p. 4/24).

L'analyse de ces récits a également permis de comprendre comment la mise en jeu dynamique de ces cadres historico-culturels, à la fois normatifs et interprétatifs, relève également de l'influence du contexte d'action, à savoir l'assistance technique comme forme de pourvoyance de l'aide au développement. Ce contexte « missionnaire » (Lewis, 2011) semble influencer particulièrement la manière dont les experts internationaux et locaux envisagent leur rôle et leur posture dans l'action professionnelle. En effet, l'esprit militant et progressiste, ainsi que l'attitude normative, qui caractérise en partie la généalogie de la profession urbanistique (Benevolo, 1964; Gaudin, 1987, 1989; Secchi, 2011), paraît exacerbée par le fait d'œuvrer dans un contexte d'aide au développement qui est imbibé d'une *will to improve* (Li, 2007). Le rôle de fiduciaires de l'action de développement, dont les experts sont investis dans le monde de l'aide au développement, semble renforcer, voire mener au paroxysme, une attitude pédagogique et missionnaire déjà présente dans la profession urbanistique elle-même, notamment chez les experts italiens, issus d'une tradition professionnelle réformiste très militante, voire « héroïque » (Vettoreto, 2009).

Finalement, ces cadres historico-culturels, ces balises qui guident l'action professionnelle et que la sociologie pragmatique appelle plus proprement « prédispositions à agir » (Barthe et coauteurs, 2014), émergent dans les récits comme étant souples, sans être indifférentes ou infiniment adaptables. En effet, elles ressortent dans la pensée des experts comme étant profondément ancrées dans leurs visions idéales de la « bonne ville », terme qui n'assume pas le même sens chez les experts palestiniens et italiens, même si l'utilisation d'un certain jargon technique apparaît formellement similaire. La discussion, l'interaction et la recherche d'une compréhension du point de vue des autres, la recherche d'une adaptation locale, revendiquée par tous les répondants, n'évitent pourtant pas, dans les deux projets analysés, la prédominance du point de vue des professionnels étrangers. La position où se trouvent les experts italiens dans le cadre du projet d'aide au développement, celle de porteurs, par défaut, d'une meilleure pratique, ainsi que les logiques de l'aide, font en sorte que l'approche importée acquière un poids

majeur dans le résultat final et que la vision des Palestiniens soit, pour ainsi dire, mise en demeure.

Finalement, le fait de travailler dans le cadre d'une démarche d'aide au développement n'influence pas seulement l'autoperception du rôle professionnel, la volonté et la capacité d'adaptation des experts ou, encore, leur esprit missionnaire. Cette situation spécifique a un impact direct sur l'action professionnelle envisagée, non seulement comme un travail d'analyse des enjeux et de jugement influencé par des cadres normatifs et interprétatifs, mais aussi comme une démarche d'évaluation et de persuasion auprès des autres parties prenantes. Nous discuterons, a chapitre suivant, de cette démarche et de la façon dont elle est influencée par le contexte.

## Chapitre 9 – En action et en situation : la dialectique entre évaluation et persuasion

Nous avons pu apprécier, au chapitre précédent, comment les différentes cultures urbanistiques des professionnels italiens et palestiniens impliqués dans les projets RHC et JMP jouent un rôle dans leur manière d'encadrer les problèmes, de définir les solutions acceptables, d'envisager la portée et le rôle de l'action professionnelle et, aussi, comment un certain esprit pédagogique et missionnaire, qui existe dans l'urbanisme progressiste occidental et particulièrement dans celui de l'Italie, est exacerbé par les logiques à la base de l'assistance technique au développement. Dans ce chapitre, nous allons montrer comment cet univers de valeurs, ces cadres épistémologiques et ces postures professionnelles entrent en jeu dans l'action, dans les dynamiques d'un travail professionnel entendu comme un travail qui repose à la fois sur une démarche d'évaluation de la faisabilité et sur un ouvrage de persuasion auprès des autres acteurs du projet et, notamment, du décideur politique et de la maîtrise d'ouvrage (Forester, 1982; Hoch, 1994; Throgmorton, 1996). Si nous avons vu le bagage des professionnels s'exprimer à travers un ensemble de positions normatives plus ou moins nuancées, à savoir ce qui est souhaitable de faire face à un certain nombre d'enjeux urbanistiques, nous allons ici nous concentrer sur la mise en jeu pragmatique de ce bagage de connaissances et de valeurs historiquement ancrées, dans la mêlée de l'action et au sein de la démarche du projet de développement, dans la *praxis* située (Lieto, 2015). Finalement : « en action et en situation ». Si le chapitre précédent se concentrait davantage sur les interactions entre professionnels, nous allons ici élargir notre regard aux autres acteurs, aux échanges et aux interactions avec le microcosme élargi de l'instrument-projet (Lecomte, 1986). Sur la base de notre cadre d'analyse (chapitre 3), l'action professionnelle est interprétée comme une démarche qui relève de deux activités interreliées. i) D'un côté, un travail d'évaluation de la faisabilité technique qui n'est, au bout du compte, qu'un exercice d'appréciation des limites et des contraintes contextuelles d'une action technique et de l'acceptabilité des solutions techniques possibles à disposition dans la boîte à outils professionnelle. (Majone, 1989) ii) De l'autre côté, un labour rhétorique exercé à travers les outils

professionnels, afin de persuader les autres acteurs impliqués dans la prise de décision de choisir une direction considérée comme la plus souhaitable (Hoch, 1994; Throgmorton, 1996) Ce rôle de persuasion est très important dans la démarche professionnelle que nous analysons ici, surtout si nous prenons en considération la posture qui ressort de manière très accentuée au chapitre précédent, celle de l'*advocate*, du promoteur du changement. Ces deux aspects de l'action professionnelle se nourrissent, nous l'avons vu au chapitre 3, d'un bagage de connaissances à la fois techniques et contextuelles, et d'une capacité de mobiliser l'attention des décideurs autour de certains enjeux et solutions, grâce à des formes d'autorités professionnelles ou hiérarchiques (Forester, 1988; Khirfan et coauteurs, 2013; Schön, 1994).

La dialectique entre le faisable et le désirable qui émerge de l'analyse de ce travail dynamique d'évaluation et de persuasion, dialectique que l'on retrouve constamment dans le récit des experts, est essentielle à la compréhension d'une grande partie des efforts, des difficultés et des aléas de la pratique urbanistique en contexte d'assistance technique et dans notre recherche de réponse à notre deuxième question de recherche : « Comment ces mêmes urbanistes interagissent-ils avec les contraintes associées à ce contexte particulier d'action, à savoir le projet d'assistance technique en tant que forme de pourvoyance de l'aide au développement ? ». Les dynamiques professionnelles qui ressortent des récits des experts semblent effectivement conditionnées de manière importante par les logiques et les mécanismes de fonctionnement de la « situation-projet » de développement. La double tâche d'évaluation de la faisabilité et de persuasion auprès des décideurs, émerge comme fortement influencée par les contraintes posées par le contexte de l'action.

Pour montrer l'importance des facteurs contextuels, nous allons d'abord reconstruire, à partir des mots des experts, leur perception des contraintes générales posées à l'action professionnelle dérivant du fait d'opérer dans le cadre de la « situation-projet » de développement, un contexte d'action à la fois rigide et instable (**section 7.1**). Deuxièmement, nous verrons comment l'évaluation de la faisabilité est conditionnée par une difficulté des urbanistes coopérants à acquérir les connaissances contextuelles opératoires (**section 7.2**). Nous montrerons ensuite pourquoi le travail de persuasion des experts auprès du bénéficiaire local peine à se prévaloir des formes d'autorités formelles et professionnelles (**section 7.3**). Finalement, nous concluons avec

une réflexion sur les raisons de cette difficulté extrême des urbanistes coopérants à mener cette double tâche d'évaluation et de persuasion à la lumière du contexte d'action (**section 7.4**).

## **9.1 La situation-projet, un contexte d'action à la fois rigide et instable.**

En parcourant le récit des experts impliqués dans le JMP et le RHC, trois caractéristiques de la situation-projet de développement émergent comme particulièrement contraignantes pour le travail professionnel des urbanistes coopérants : 1) Le problème d'un système-client bicéphale et instable; 2) les impacts sur les interactions entre professionnels des logiques du système-projet; 3) le manque de prise en compte de la spécificité sectorielle.

### **La navigation complexe dans « système-client » bicéphale et instable.**

Comme nous l'avons anticipé au chapitre 3, le client, souvent appelé le maître d'ouvrage dans le contexte urbanistique, est, en principe, un sujet juridique (l'État, une municipalité, une compagnie immobilière privée, une ONG, etc.), mais il représente en réalité un ensemble de structures et de personnes réelles (Kubr, 2002). Si le professionnel est formellement recruté, par exemple, par la coopération italienne (JMP) ou belge (RHC), il n'interagira pas, au cours de son mandat, avec l'ensemble de cette organisation, mais avec un département spécifique et, à l'intérieur de ce département, avec un nombre restreint de personnes avec qui il organise des rencontres, échange des notes de breffage et des courriels, partage des choix. C'est donc d'un « système-client » (Kubr, 2002) qu'il faudrait parler, fait de structures, de personnes, de responsabilités, d'organigrammes, etc. En contexte de coopération, le système-client est non seulement complexe, mais binaire (Lecomte, 1986). Cette situation inhabituelle de double allégeance professionnelle apparaît clairement dans les propos du chef de l'équipe technique du JMP :

C'est un point important [...], car tu as un mandat pour faire un plan, mais pour faire ce plan pour un client [la municipalité] avec qui tu as des rapports d'un certain type et un « employeur », appelons cela comme ça, qui est le Ministère [des affaires étrangères]. L'employeur ne te stresse pas trop du point de vue du contenu technique, mais il peut te causer beaucoup de problèmes sur l'organisation du travail (JMP\_06).



Le répondant remarque que son maître d'ouvrage est en réalité un système-client « double », scindé entre un client « porteur d'intérêt », c'est-à-dire la municipalité, qui va finalement tirer bénéfice ou, du moins, utiliser théoriquement le produit de son travail et un « employeur », une institution, le Ministère des Affaires Étrangères, qui le contractualise et rémunère son travail professionnel. De plus, il interagit quotidiennement avec la mission locale de la coopération et, plus sporadiquement, avec le bureau central. Au sein de la municipalité, il interagit avec le département de planification et le maire. Toutefois, au cours du projet, les personnes avec qui il interagit concrètement changent, tant du côté de « l'employeur » que du « client » :

À un moment donné, tous les personnages qui ont géré le bureau [local de la coopération] changent complètement et par conséquent toute une série de rapports personnels clés avec ceux qui administrent le projet. [...] [Au bureau local de la coopération] il y a des gens qui vont, qui viennent, qui ont des idées différentes et chacun travaille d'une manière ou d'une autre et cela a un impact important sur le travail technique (JMP\_06).

Entretemps, le maire [de Jéricho] change. Au début, on commence le projet avec un maire qui était un ancien officier, très dynamique, qui faisait beaucoup de jumelages et qui avait une vision d'un certain type, même si peut être qu'il s'en fichait pas mal, de la planification urbaine. Ensuite, ils ont élu un ancien paysan qui, à son tour, a produit du mécontentement et donc ils le changent, car ils en ont marre de lui. Histoires de village, voilà (JMP\_06).

L'urbaniste coopérant se trouve donc face à un système-client qui n'est pas seulement bicéphale, mais aussi complexe (organisé en plusieurs départements) et, par surenchère, extrêmement instable dans toutes ses composantes et cela, dans le court espace temporel d'un projet de trois ans.

Pour Milan Kubr (2002), une partie importante de l'activité professionnelle du consultant est « d'explorer » le système-client tout au long de son travail. Connaître ce système est vital pour, par exemple, comprendre la distribution du pouvoir réelle à l'intérieur de ce système. Qui prend effectivement les décisions? la coopération, la municipalité ou le MoLG? Quel département, quelle personne à l'intérieur de ce département? Trouver les réponses à ces questions se révèle aussi ardu que de naviguer dans ce système-client bicéphale et instable. Les experts interviewés peinent souvent à comprendre au départ qui, entre les différentes composantes du système-client du projet, est leur « vrai » maître d'ouvrage :

Tout le projet du côté palestinien a été cordonné par le MoLG. Finalement, on a compris en cours de route que le vrai maître d'ouvrage du projet était le ministère, car la Belgique, la coopération, avait une attitude complètement passive face à tout desiderata des Palestiniens. [...] mais finalement les clients c'étaient eux, [la coopération belge] et non le ministère! (RHC\_03).

Cette ambiguïté fondamentale touchant la figure du client et celle de l'employeur, ainsi que cette instabilité générale, désorientent fortement les experts, alors que les ajustements en cours de route sont constants.

### **Les impacts des logiques du système-projet sur les interactions entre professionnels.**

Le premier aspect contraignant que la formule projet pose à l'action des professionnels est la primauté des logiques internes de gestion sur toute autre préoccupation. Bernard Lecomte (1986) souligne comment les logiques de l'aide imposent souvent la formule projet comme cadre relationnel privilégié:

[...] le pôle « aide » obéit à une logique différente, celle des financiers. Ceux-ci se veulent réalistes. Ils ne peuvent mettre de l'argent dans des idées. Ils ont besoin de savoir, avant de dépenser, à quoi va servir la réalisation envisagée (son but), par qui elle sera menée à bien (ses acteurs), à qui elle servira (ses bénéficiaires), combien elle demandera d'argent ou de personnel (ses moyens), quels effets sont espérés et quelle date (ses objectifs), etc. Bref, ils réclament un projet ou un programme (Ibidem., p.21).

La planification minutieuse du contenu et de l'enchaînement des activités se fait en amont de l'activité sur le terrain, lors de la phase de conception et de montage. Une fois que les expertises techniques spécifiques entrent en jeu lors de la phase de mise en œuvre, la plupart des décisions, en termes de ressources allouées, périmètres et temporalité de l'action, livrables attendus, etc. ont déjà été prises, négociées entre les différents partenaires et traduites dans les « termes de références » (*Terms of Reference*, ToR), outils omniprésents de la gestion de projet. Un professionnel ayant participé aux activités de *capacity building* du RHC considère que cette rigidité a un impact important sur son travail :

Les termes de références m'ont sincèrement semblés dès le début un peu « théoriques », un peu trop « international style », pour ainsi dire, et je pense qu'ils ont fini par exaspérer cette paranoïa palestinienne d'utiliser toujours des méthodes quantitativement définies, bureaucratiquement exactes. Je répète, les termes de référence ont secondé, voir stimulé, une dérive de type bureaucratique. [...]

Certainement les termes de référence [...] répondent à une exigence de complétude, mais un peu abstraite [...]. Mais finalement ils se cognent à une réalité qui est toujours plus complexe, mais aussi plus intéressante, plus vivante et articulée (RHC\_03).

La critique des professionnels de la rigidité des ToR n'est pas seulement posée « en principe », mais se base sur le fait qu'elle empêche tout changement en cours de route, même si cela était considéré comme utile à une meilleure performance technique.

Nous avons structuré ces workshops [les écoles d'été] [...] et une fois terminé les documents préparatoires, on pensait qu'il aurait été utile de retourner sur place [en Palestine] pour une semaine pour suivre le déroulement des activités. Mais non. Toujours à cause d'une interprétation stricte des termes de références, on est resté chez nous et on s'est limité à suivre les workshops avec des sessions hebdomadaires via Skype ou par courriel, chose qui n'a pas vraiment permis de suivre réellement le travail et on a dû prendre les résultats [pour les intégrer dans le manuel] à l'aveugle (RHC\_03).

Les retombées qu'une allocation en amont des temporalités, ainsi qu'une gestion peu flexible des termes de référence produisent sur les dynamiques de travail des experts se retrouvent aussi dans les paroles d'une urbaniste du JMP, chargée initialement de travailler sur un recensement détaillé du patrimoine mineur de Jéricho :

Dans la deuxième phase du projet, le nombre d'heures à disposition était limité et mon travail s'est réduit à une seule mission de 14 jours, donc opérationnellement, il aurait été difficile de mettre en place une stratégie plus ample, on a donc décidé de focaliser notre travail avec une approche plus opérationnelle, mais beaucoup moins intéressante (JMP\_03).

On observe ici la perception, de la part des experts, d'une rigidité de la structure projet qui provient de la primauté des logiques managériales dont parle Bernard Lecomte (1986, p. 31) dans sa critique de l'aide par projet. Ces logiques de gestion se heurtent aux logiques professionnelles. D'abord, « l'excès de prévision », principalement lié à la nécessité d'une anticipation des flux de caisse, rend le déroulement très rigide et les ajustements en cours de route très mal vus, ce qu'on a pu observer dans les récits précédents. Ce premier aspect est étroitement lié au « rythme de la dépense », qui prescrit aux acteurs les temporalités bureaucratique-financières du donateur en imposant des suspensions abruptes des activités ou, au contraire, des accélérations forcées qui se concilient mal avec le temps propre au travail technique. Cette préoccupation de maintenir le rythme d'avancement prévu ressort très vivement dans les mots d'une gestionnaire palestinienne du projet RHC :

It was not just a big fight, it was 10 months full of pushing: things have to be on time, things have to be on time! [répété dans le texte] It's a big pressure that they [the experts] don't understand, they don't get it. And now I don't know why. [...], come on! The inventory is part of the baseline and it was supposed to be finished in the first six months of the intervention not a task to go all through the time of the intervention. You don't have all the time to do things! (RHC\_11)

Du point de vue du gestionnaire, les exigences temporelles ne sont pas comprises (« *they don't get it!* ») par les experts, qui sont juste occupés avec « leurs technicalités » et ne se rendent pas compte des nécessités de ne pas perdre de temps avec des désagréments purement techniques. Les exigences temporelles du projet, surtout dans le cas d'un projet aussi complexe et articulé que le RHC, semblent prévaloir sur toute autre considération aux yeux du gestionnaire. Le respect formel des différentes étapes, l'enchaînement correct des activités prévues, le respect des échéanciers préétablis deviennent souvent le principal souci des gestionnaires reléguant le contenu au deuxième plan et ceci, dans une « rage de vouloir conclure » à tout prix (Ellerman, 2006, p. 161) dans les temps et les budgets prévus.

Dans cette course pour conclure, les erreurs et les difficultés techniques n'ont pas leur place. En discutant du retard et des problèmes rencontrés dans la réalisation de l'inventaire du patrimoine, la gestionnaire du projet RHC affirme :

Okay, we'll stop it and the update [of the inventory] should be added as a task in ECP profile and we will upgrade the contract and we will add that all, but I want to get rid of something called "inventory". But until now they are giving them the maps and the resources, the raw materials. And the only excuse is: but it's a pilot project, we are in a pilot project (RHC\_11).

Au-delà d'une certaine exubérance du caractère individuel, on ressent, dans les propos du gestionnaire, une autre conséquence des logiques du système projet, ce que Lecompte (1986) appelle « l'absence du droit à l'essai et à l'erreur » (p.32), qui s'applique autant aux bénéficiaires visés, qu'aux professionnels. Les difficultés rencontrées dans la réalisation de l'inventaire du patrimoine bâti, qui semblent dérivées de mécompréhensions quant à la nature de cet inventaire, d'une certaine complication des fiches d'évaluation, de problèmes de formation du personnel et d'une sous-estimation générale de l'ampleur et de la difficulté de la tâche, apparaissent comme une excuse aux yeux du gestionnaire. Les difficultés qui émergent en cours de route sont normales, voire nécessaires à toute pratique technique qui, par définition, est une démarche

d'ajustement progressif et récursif (Zeisel, 2006), de réflexion et d'apprentissage en cours d'action (Schön, 1994), un acte de *experiri*, de s'essayer, surtout dans le cas des pratiques « innovantes » pour le contexte. Pourtant, cette démarche d'essai-erreur ne représente qu'un mal à éviter pour des structures répugnées par l'incertitude d'une démarche ouverte, comme nous le rappelle David Mosse (2011, p. 16) : « *for different reasons, both the World Bank's investors and borrowers and the charitable donors to Oxfam or Care require the 'illusion of certainty' from their experts* ». Les logiques de gestion sont si contraignantes dans la formulation du projet que, dans une interprétation extrême, elles finissent par prévaloir sur toute autre considération « de contenu ». Un expert technique mobilisé par la BTC à plusieurs reprises dans les différentes phases du projet, mais plus particulièrement pour soutenir le chef de projet dans la phase préliminaire de définition et de montage technique du projet, affirme :

[Le chef de projet] ne connaissait rien du tout de la planification urbaine et des centres historiques. [...] [Celui qui] a été choisi comme *team leader* connaissait plutôt bien la manière dans laquelle la BTC aurait apprécié que les Termes de Références à la base du projet soient rédigés et sur la base desquelles le projet allait être lancé. C'est pour cette raison qu'il a été choisi. Malgré le fait que le thème principal du projet était les centres historiques mineurs de la Palestine, en réalité, l'argument fondamental a été négligé en faveur du management. Je veux dire, le management est beaucoup plus intéressant du point de vue de la BTC que le contenu du projet en soi, tu comprends? (RHC\_08).

Paradoxalement, malgré le fait que « l'après-projet », c'est-à-dire les retombées effectives qu'il laisse sur le terrain, devrait en principe être la raison d'être du projet, les logiques endogènes et englobantes de la démarche « projet de développement » finissent souvent par prévaloir à tel point que l'achèvement administratif du projet, en tant que série d'activités coordonnées dans le cadre d'une temporalité et d'un budget défini, semble devenir la finalité en soi de l'organisation. Et cela a un impact majeur sur la capacité des professionnels à agir dans ce contexte.

### **Le problème de la prise en compte de la spécificité du contexte d'action**

Une troisième manière dont la structure du projet contraint l'action des professionnels est la difficulté des agences de développement de prendre en compte de manière approfondie les spécificités de chaque domaine d'action. La grande diversification des domaines d'action a en effet amplifié le rôle managérial des fonctionnaires structurés au sein des agences et a engendré,

en parallèle, une augmentation du recours à la consultation externe *ad hoc* pour profiter d'une expertise « de contenu » plus ciblée lors de la mise en œuvre (Lecomte, 1986). Ainsi, la prédominance des gestionnaires dans les rangs des organisations internationales a, entre autres, l'effet de réduire sa capacité de prendre en compte ce qu'Arturo Israel (1996) appelle la « spécificité » des différents domaines d'action. En effet, ce que nous observons à travers le récit des experts est une certaine imperméabilité entre la logique organisationnelle et la logique propre au domaine technique d'action. Les gestionnaires, experts de processus, et les urbanistes coopérants, experts de contenu, peinent à comprendre l'univers professionnel et les exigences de l'autre. La question des inventaires du patrimoine prévus dans le projet RHC est particulièrement révélatrice de ce décalage, de cette difficulté communicationnelle. Face à l'important retard pris dans la production des inventaires, lui-même cause de délais dans la réalisation des plans de détails (DUP) pour la régénération des centres historiques, la gestionnaire propose une solution « simple ».

In Worst-case scenario we can appoint two or three volunteers, we can do a survey for a week and get our information from the field, simply (RHC\_11).

Le problème technique de l'inventaire du patrimoine bâti semble, du point de vue du gestionnaire, un problème qui peut se résoudre par un court travail de « deux ou trois volontaires » et le blocage n'est pas un problème technique substantiel, mais simplement un problème de « collecter des informations sur le terrain ». Il s'agit donc simplement d'un problème d'allocation de ressources. Cependant, aux yeux d'un expert du patrimoine qui a travaillé au même projet, cela prend une perspective bien différente.

Dans les inventaires qu'ils ont faits dans ces centres-historiques, je pense qu'il y a plusieurs choses plutôt problématiques qui rendent cet inventaire inutilisable dans la phase opérationnelle. Par exemple, il y a un problème de fond dans ces fiches d'évaluation, car elles ne permettent pas de définir avec une précision et une clarté suffisantes les typologies d'intervention. Cela, paradoxalement, ne semble pas les [les gestionnaires du projet] intéresser, mais c'est pourtant la question fondamentale lorsqu'on fait un inventaire, car, si tu n'arrives pas à définir les types d'interventions, il ne sert à rien. Ça devient simplement un document pour collecter des informations, plus descriptif qu'opérationnel (RHC\_03).

Le répondant remet en question l'approche générale choisie au moment de la réalisation de l'inventaire. Il s'agit donc, pour cet urbaniste, d'un problème de méthode et de finalités de cette

activité de collecte de données et non simplement d'un problème d'allocation de ressources ultérieures. C'est un problème de contenu, non de processus. Au contraire, ces difficultés sont considérées par le gestionnaire de projet comme « des technicalités » :

My experience with engineers and urban planners is that everyone is busy at pointing others' mistakes, but they don't work for solving processes. They are sinking with their designs. But program management is something else. You (the expert] are busy with your technicalities, so keep yourself busy with technicalities! Do the part that you want to do but do not do the management, if you don't want, if you cannot. I cannot waste time pointing fingers and saying who did it right, who did it wrong. I don't get it. [...] And I know, I know the problem of the inventory, that they are delaying the inventory and that they are wrong, they are doing the wrong approach on this and they don't have the raw material to continue with that [...] (RHC\_11).

Ces deux extraits montrent bien le conflit de perspective entre une logique de type managériale « de processus » et une logique professionnelle « de contenu ». Ce qui, pour l'expert du patrimoine, est un problème technique fondamental dérivant d'une approche inadéquate, n'est qu'une « technicalité » pour le gestionnaire, un excès de méticulosité sectorielle qui mène les urbanistes et les ingénieurs à « se noyer avec leurs design », car ils ne se rendent pas compte que le vrai problème est, pour le gestionnaire, de « résoudre le processus ».

Le manque de prise en compte des spécificités sectorielles est perçu par les urbanistes coopérants comme un véritable obstacle :

[La personne] qui nous suivait pour le compte de la coopération belge pour résoudre les problèmes logistiques disait : moi j'ai fait plein de *capacity building*! Oui, mais dans quel domaine? Dans le théâtre et, ensuite, dans une formation de coiffeuse... Bon, je veux dire, ce n'est pas la même chose que faire du *capacity building* dans la régénération urbaine, en architecture ou en urbanisme. Mais, pour eux, c'est la même chose (RHC\_03).

Mais ce n'est pas spécifiquement ici [avec la BTC], c'est une problématique très large qu'on retrouve dans beaucoup d'endroits, y compris les grosses institutions, à la Banque Mondiale, à l'UNESCO, à l'UPN. On a souvent des gens qui se retrouvent à gérer sans avoir aucune compétence dans le secteur et qui, malheureusement, remettent en question les compétences des experts qu'ils ont, pourtant, sélectionnés de manière très fine. C'est un vrai décalage, un vrai frein (RHC\_02).

Ces extraits nous montrent que la logique professionnelle « de contenu » entre encore une fois en conflit avec la logique professionnelle de « gestion » et qu'il y a, surtout, une incompréhension réciproque des enjeux propres à chaque domaine d'action.

Dans les sections suivantes, nous verrons comment la double tâche d'évaluation et de persuasion performée par les professionnels ressort comme étant inévitablement conditionnée par ce contexte d'action très instable, à cause d'une maîtrise d'ouvrage bicéphale, mais aussi très contraignant et rigide, en termes de possibilités d'ajustement de l'action en cours de route.

## **9.2 Évaluer la faisabilité : entre connaissances partielles et cadres cognitifs insuffisants**

L'évaluation de la faisabilité, telle qu'envisagée par Giandomenico Majone (1989), se nourrit d'une capacité de lecture de la situation de départ, soit du contexte économique, politique et social où l'expert opère et les limites que cela impose à l'action. La littérature montre que ces conditions contextuelles ne sont pas préétablies et fixes, mais que le professionnel jouit, au contraire, d'une certaine marge de manœuvre et qu'il devrait être outillé pour mieux comprendre les limites contextuelles et la façon de les assouplir. Autrement dit, le « bon analyste », pour utiliser l'expression de Majone, est quelqu'un capable de comprendre jusqu'à quel point il est possible de pousser et de défier les limites apparentes du faisable. Nous l'avons remarqué au chapitre 3, cette capacité d'interpréter les conditions de faisabilité de toute action provenant du professionnel repose sur sa capacité à mobiliser des connaissances théoriques et techniques propres à la profession, mais aussi, plus particulièrement, des connaissances contextuelles plus souples, des formes de *soft knowledge* implicites (Forester, 1988; Healey, 1992; Polanyi, 2009), qui dérivent davantage de l'expérience accumulée, que d'un savoir codifié qui lui permettrait d'interpréter le contexte où il opère et de savoir comment « s'y prendre ». En analysant le récit des experts, ce deuxième type de connaissances contextuelles semble particulièrement difficile à mobiliser dans ce contexte particulier. « Je ne sais pas » est sans doute le refrain caractéristique des experts, lorsqu'ils se remémorent leur capacité à comprendre et à agir dans un cadre géopolitique général, un contexte politique local et un cadre social. Mais allons-y graduellement



## **Des connaissances techniques universelles aux connaissances contextuelles**

En ne se limitant qu'aux connaissances techniques « universelles », les professionnels interviewés pensent avoir eu une bonne capacité à prédire les tendances urbanistiques qu'ils observeraient avec les outils « techniques » du métier. Même si les récits racontent une certaine difficulté initiale dans la collecte d'informations (obtenir les cartes des différents départements, informations incomplètes ou contradictoires, etc.), les urbanistes coopérants s'estiment capables de rassembler les informations de base pour pouvoir effectuer la partie analytique de leur travail, grâce aussi à leurs homologues locaux.

On avait un certain nombre de documents en anglais, mais toute la partie normative était en arabe. C'étaient des matériaux qu'on ne pouvait pas utiliser, mais [nom de l'homologue palestinienne] nous a aidé avec les traductions, la collecte, etc. (RHC\_05)

Nous avons pu observer, au chapitre précédent, comment l'évaluation des enjeux qui émergent de l'analyse est teintée par le bagage historico-culturel de chaque répondant. Toutefois, les professionnels sont capables de mener à bien cette analyse « factuelle » des enjeux avec les outils du métier, au-delà de l'interprétation normative qu'ils en donnent. Les outils de la profession, comme l'analyse des cartes et des documents sectoriels, les études historiques, les statistiques, les visites de terrains, etc., sont, aux yeux des experts, efficaces et suffisant pour reconstruire la situation actuelle et formuler des hypothèses de développement :

On peut sûrement faire beaucoup de types d'analyses. On peut aussi faire des prévisions, on peut imaginer des scénarios futurs, mais c'est au moment de rédiger la norme [le plan] qui va orienter ce développement, que c'est difficile [...] (JMP\_01).

Toutefois, même si l'analyse des tendances et la formulation d'hypothèses est relativement « facile », c'est à partir du moment opérationnel prescriptif que la tâche se révèle plus compliquée. Les experts italiens et palestiniens sont conscients que les aspects techniques ne sont qu'une partie du problème et que les dynamiques politiques sont importantes, lorsqu'on s'attache à maîtriser la croissance de la ville :

Tu sais, le rôle de l'urbaniste vu de l'université est un peu magique, si on veut dire comme ça. Puis, finalement, dans la réalité, la croissance de la ville a beaucoup plus à faire avec les dynamiques politiques qui vont au-delà d'un rôle purement technique (JMP\_01).

La même professionnelle, comme la plupart de ses collègues, insiste donc sur le fait qu'une connaissance du contexte est primordiale pour comprendre ce qui est faisable :

Donc, par exemple, il faut connaître le pays. Il y a des règles que, si tu sais qu'elles ne vont pas être respectées, il vaut mieux de ne pas les mettre. Il faut se donner des objectifs atteignables si tu veux faire un travail qui peut être concrétisé (JMP\_01).

Loin d'être rigides et retranchés dans leurs aprioris culturels, les experts interviewés montrent tous un certain pragmatisme et une certaine « flexibilité opérationnelle ». Ils sont conscients de la nécessité d'adapter leur approche au contexte et ils savent surtout qu'il faut se donner des « objectifs atteignables », qui peuvent être concrétisés dans le contexte particulier de l'action. Mais comment peut-on comprendre ce qui est faisable, dans ce contexte ?

### **« Je ne sais pas ». Une difficulté profonde à saisir la complexité du contexte**

Un jeune professionnel palestinien impliqué dans l'équipe technique du JMP revient sur le fait que, malgré sa qualité formelle, le plan d'urbanisme proposé était peut-être mal adapté au contexte :

Le problème est que le contexte n'était pas prêt à s'habiller avec ce nouveau vêtement (le nouveau plan), qui était bien sûr joli, mais les gens n'étaient pas encore habitués à s'habiller de cette manière. Mais je ne sais pas. [...] Je ne suis pas capable de dire qu'est-ce qui aurait dû être fait différemment. [...] Je pense qu'on aurait dû peut-être faire ça plus graduellement (JMP\_04).

Cependant, le constat à posteriori d'une inadaptation générique « aux gens », est suivi par l'admission d'une incapacité à dire ce qui aurait pu être fait autrement pour que ce « vêtement » soit plus adapté au contexte : « Je ne suis pas capable de dire... ». Les expressions qui expriment une difficulté à évaluer, comme l'omniprésent « Je ne sais pas » et les formes similaires, reviennent régulièrement dans presque tous les récits, notamment lorsque les experts réfléchissent à ce qui, à leurs yeux, n'a pas fonctionné. Parfois une forme de tic de langage, ces expressions dubitatives accompagnent régulièrement les réflexions *ex-post* des interviewés et dénotent une réelle difficulté à saisir le contexte local dans sa complexité, afin d'arriver à comprendre effectivement ce qui est faisable et ce qui ne l'est pas.

Les experts interviewés ne sont pas passifs, ils ne se limitent pas à dire qu'ils n'ont pas été capable d'appréhender toutes ces dimensions, mais, comme tous bons praticiens réflexifs « à la Schön »

(1994), ils réfléchissent tant en cours d'action, qu'après coup, en cherchant à donner une explication à leur incapacité à comprendre ce qui était possible de faire. Ils extrapolent, spéculent, recomposent des morceaux d'informations incomplètes pour reconstruire une compréhension du contexte aussi difficile, qu'inachevée. Cette difficulté à lire et à comprendre la réalité contextuelle s'exprime essentiellement en trois dimensions : 1) la situation politique (et géopolitique) générale de la Palestine; 2) la dimension politique locale, surtout en ce qui concerne le niveau municipal, mais aussi ministériel; 3) la dimension sociale et culturelle où ils opèrent.

### **Le cadre géopolitique général : un brouhaha de fond.**

Parmi les experts, tant locaux qu'internationaux, la conscience de la complexité du cadre géopolitique de la Palestine est forte. Lorsque les experts essayent de situer leur travail, ils sont conscients du fait que ce contexte particulier pose des défis singuliers à leur action et qu'ils doivent le comprendre minimalement, pour pouvoir y opérer. Ils comprennent, ou du moins se figurent, que le fait de faire un *Master Plan* pour la ville ou un *handbook* de gestion du patrimoine urbain ne répond pas uniquement à des enjeux de développement ou de gouvernance urbaine, mais que cela s'insère dans des jeux géopolitiques plus larges, comme la tentative de légitimer l'ANP comme guide d'un futur État Palestinien. Déjà cité au chapitre précédent, un urbaniste du JMP (JMP\_06) se rend parfaitement compte que « la grande opération des plans a été faite pour paraître respectable » et s'insère globalement dans l'effort de *state building* visant à transformer l'Autorité Nationale Palestinienne en interlocuteur étatique « respectable » dans le processus de paix. Elle a donc des objectifs collatéraux qui n'ont rien à voir avec la simple maîtrise des transformations territoriales. La prise en compte de ce cadre géopolitique général dans les choix sur le terrain, n'est pourtant pas plus simple. Les urbanistes coopérants opèrent dans une situation où les informations sont souvent contradictoires, fragmentaires, et doivent, à partir de ces ouï-dire, reconstruire une vision d'ensemble du contexte de leur travail.

Le bruit courait que les Israéliens voulaient faire des trucs là où il y avait le site du Baptême de Jésus<sup>92</sup>. C'étaient des zones mixtes [accessibles tant aux Palestiniens qu'aux Israéliens], où il y avait la possibilité d'avantages touristiques en synergie avec

---

<sup>92</sup> Le site du baptême se trouve sur les berges du fleuve Jourdain, quelques kilomètres à l'est des limites municipales de Jéricho, dans la zone « C ».

la zone à côté de la Mer Morte à redévelopper...mais qui sait? Tu sais, on entendait toujours des trucs comme ça (JMP\_06).

On entendait parler aussi d'un projet d'aéroport à Jéricho, on parlait beaucoup de toute sorte de projets fantasmagoriques (JMP\_01).

À un moment donné, ils sortent cette histoire d'aéroport, qui devait être construit quelque part à côté de Nabi Musa, un peu plus haut que Jéricho [en zone « C »]. Le nouvel aéroport pour la Palestine! [qui n'en a pas un actuellement]. Et tu leur demandes : est-ce que les Israéliens vont vous donner les permis pour ça? Ils disent que oui, mais finalement, qui sais? (JMP\_06).

Des projets se matérialisent, ils en entendent parler de manière fragmentée lors d'une réunion informelle, en discutant avec leurs homologues locaux. Des bruits courent à propos d'un aéroport, d'un projet immobilier dans une municipalité un peu plus au nord, des visées israéliennes sur le développement d'une zone touristique dans le secteur. Faut-il les prendre au sérieux, tenir compte de leurs effets dans la rédaction du plan? Ou ne sont-ce que des rumeurs?

De plus, d'autres enjeux géopolitiques se manifestent de manière inattendue et imposent des changements de route soudains dans la réalisation du plan d'urbanisme. Un épisode du projet JMP est assez éclairant en ce qui concerne les facteurs non proprement urbanistiques se manifestant au cours du travail de mise en œuvre. Ce répondant rappelle ainsi l'entrée inattendue d'enjeux géopolitiques et commerciaux dans la question du projet Jericho Gate :

Le nouveau consul général me dit : il y a des nouvelles initiatives très intéressantes, Jéricho nous intéresse beaucoup, il faut qu'un soir on aille souper chez le PDG de la compagnie [Padico, le promoteur du projet Jercho Gate] qui a une villa magnifique à Ramallah et donc vous devez suivre de près ce monsieur. Je lui dis : d'accord (JMP\_06).

Après avoir raconté la visite du site du projet et avoir assisté à une présentation du projet Jericho Gate de la part du promoteur, le chef de l'équipe continue :

Finalement j'écris une lettre à l'ambassadeur et à ce monsieur qui nous avait invité et je leur dis que, franchement, peut-être qu'ils ne s'étaient pas bien expliqués, mais je trouve que ce projet est en contradiction totale avec l'esprit du *master plan*. [...] Je leur dis que, si vraiment ils veulent faire quelque chose, il faudrait faire un truc beaucoup plus soucieux de l'environnement, de plus que ça pourrait être intéressant de faire quelque chose d'innovant, plus à jour avec les tendances actuelles, par exemple en reprenant les techniques constructives traditionnelles en terre crue [...]. Finalement, je reçois de la part de l'ambassadeur, à travers la direction générale, une sorte d'injonction de ne pas continuer dans mon opposition [au projet], car je suis en train de nuire aux intérêts de l'Italie, figure-toi ! La raison? On pourrait leur vendre les céramiques pour les toilettes! Et pourquoi encore? Parce que quelques jours après, il

était censé y avoir une présentation promotionnelle du projet [le Jericho Gate] à Rome pour les investisseurs internationaux! Cette rencontre n'a finalement jamais eu lieu, parce que quelques jours plus tard ils commencent à lancer des rockets de Gaza vers Israël, une des chicanes récurrentes, et donc personne n'avait eu le courage de proposer un investissement immobilier dans un lieu pareil. [...] Pendant un moment, on en n'entend plus parler de cette chose, puis un beau jour ça revient (JMP\_06).

Cet ensemble contradictoire d'informations, ces intérêts commerciaux supérieurs qui se manifestent de manière inattendue pour ensuite disparaître du radar des urbanistes, ces rumeurs qui se chevauchent, constituent une sorte de « bruit de fond » qui brouille la compréhension que les urbanistes ont de leur contexte d'action et détermine la manière dont ils peuvent faire avancer leur vision dans un pareil contexte. Un répondant synthétise extrêmement bien cette impression de brouhaha constant qui accompagne le travail et qui rend difficile la distinction des informations réelles et utiles dans le vacarme général:

Tu vois, il y a des trucs dont t'entends parler pendant trois ans, mais rien n'arrive. Puis il y a un autre truc qui devait arriver le jour même...et qui finalement ne se matérialise pas! C'est tout le temps comme ça (JMP\_05).

Cette dimension géopolitique est toujours présente dans les récits de pratique, mais toujours glissante, difficile à saisir. Les urbanistes coopérants donnent leur interprétation sur la façon dont ce cadre général, le fait de travailler dans un pays sous occupation pris dans un processus de paix en suspens, pose des défis à leur travail, par exemple en influençant leur employeur :

[Le projet RHC] aurait pu attirer des capitaux internationaux pour récupérer le réseau des centres historiques mineurs de la Palestine [...]. Le régénérer signifie de [...] les faire fonctionner comme ils fonctionnaient auparavant et cela signifie de les mettre en réseaux, les mettre en connexion à travers un système de parcours, à travers des plans de développement régionaux et non seulement des plans locaux. [...]. Mais en Palestine, les réseaux, comme tu peux l'imaginer, finissent par détruire des murs... Et donc, plutôt qu'aller se cogner contre l'un de ces murs, la BTC a préféré désamorcer la bombe. [...] La raison pour laquelle la BTC a fait partiellement marche arrière est qu'elle veut essayer d'éviter une confrontation politique internationale. Ils ont eu peur et ils ont préféré retourner faire leurs écoles, leurs *water supply and sanitation*, leur latrines... [...] ou mieux, leurs *handicraft centers* et leur *guesthouses* dans les centres historiques (RHC\_08).

Cet expert se figure la raison pour laquelle la BTC a préféré « désamorcer la bombe » qu'un scénario de réseaux, pourtant techniquement raisonnable pour lui, notamment en considérant les expériences italiennes de promotion du tourisme « lent », les « auberges diffusées » et la mise en synergie des centres mineurs, aurait pu représenter. L'idée d'une série de connexions

physiques entre les centres mineurs, se heurte au *statu quo* politique d'un territoire délibérément fragmenté par les nombreux dispositifs de contrôle spatial et divisé par le tristement fameux mur de séparation, ironiquement évoqué par le répondant. Il considère que cette crainte de toucher un nerf découvert du conflit a poussé la BTC, la coopération d'un petit pays européen, à se tourner vers des actions plus politiquement neutres, comme l'énième projet de *guesthouse* et de centre artisanal.

Le cadre politique général et la situation particulière de la Palestine, comme pays sous occupation avec un pouvoir public faible, un leadership divisé entre *Hamas* et *Fateh*, et un parlement qui ne légifère pas depuis 2006, a finalement des répercussions sur la capacité des urbanistes coopérants à comprendre le cadre légal et normatif de leur travail pour, par exemple, limiter cette capacité excessive de développement que, nous l'avons vu dans le chapitre précédent, la plupart des urbanistes italiens considère comme négative, car elle favorise la « consommation du sol » .

Par exemple, un problème fondamental étaient tous ces lotissements déjà approuvés, assez pour une ville qui aurait pu être quatre, cinq fois la ville actuelle. Qu'est-ce qu'on fait avec tous ces terrains lotis, mais pas bâtis, pour lesquels il existe un droit réel? Parce que, finalement, c'était ça l'obstacle principal. Nous disions que ces lotissements n'avaient pas de sens et qu'il fallait donc faire un pas en arrière. De leur côté [la municipalité], il était difficile de faire ce pas, même au début, il leur était difficile de comprendre pourquoi il fallait le faire, mais après une série de raisonnements, on était arrivé à comprendre à quel point ce modèle de développement était insoutenable. Une fois réalisé que ce modèle de développement urbain ne marche pas, qu'est-ce que tu fais? Ce n'est pas facile de trouver les outils normatifs [pour contraindre ce type de développement], de plus que tu travailles dans un État, qui n'est pas vraiment un État, qui a des lois un peu « informelles », disons. Toutefois, ils ont quand même des plans, des cartes approuvées et sur ça il est difficile de revenir en arrière, ça serait difficile partout. » (JMP\_01)

On veut s'attaquer au problème de la dispersion urbaine, qu'on estime être un enjeu majeur. On affirme même que l'on arrive à trouver une forme d'entente avec la municipalité sur le fait que cela est effectivement un problème à aborder à travers le plan d'urbanisme. Mais la situation de faiblesse et d'informalité générale qui caractérise les pouvoirs publics palestiniens ne permet pas aux urbanistes coopérants de comprendre efficacement avec quels outils normatifs, s'il y en a, ils peuvent éventuellement agir sur ce problème. De plus, il est intéressant de remarquer que cette difficulté à saisir la manière la plus efficace d'aborder ce problème de dispersion urbaine semble renforcée par le fait de se retrouver face à un contexte légal qu'ils peinent à saisir dans des termes

« habituels », à travers ces mêmes lentilles épistémologiques dont nous avons traité au chapitre précédent. En saisissant la question en termes de « droits acquis » et du statut légal du *ius aedificandi*, telle qu'elle a été historiquement encadrée en Italie en tant que question centrale dans le développement de l'urbanisme moderne, ils interprètent les droits de constructibilité accordés par le plan précédent comme un obstacle majeur. Ailleurs dans les récits, ils mentionnent leurs démarches actives et leurs demandes répétées au MoLG pour comprendre comment le contourner. Cet enjeu particulier montre comment les cadres culturels historiquement façonnés participent, eux aussi, à la définition de l'action d'évaluation de la faisabilité en déterminant la manière d'aborder le problème et la lecture que les répondants donnent du contexte local, qui est, par ce fait même, encore plus inintelligible.

### **Le contexte politique local : un jeu de coulisse inintelligible**

Deuxièmement, c'est au niveau local, soit-il ministériel ou municipal, où une grosse partie des enjeux urbanistiques se jouent, que la tâche d'évaluation de la faisabilité est particulièrement importante. Les experts interviewés peinent à comprendre les desiderata de leur contrepartie locale, qui leur semblent contradictoires, mouvants. Le chef d'équipe du JMP raconte ainsi les positions changeantes de la municipalité de Jéricho sur le projet de ville satellite Jericho Gate :

On est allé voir la présentation de ce projet [Jericho gate] avec eux [les élus de la ville] et je leur ai dit que, si de quelque manière on m'obligeait à intégrer ce projet dans le plan d'urbanisme, j'aurais démissionné en tant que responsable de projet, car je ne pouvais pas l'accepter. Alors le maire dit : si tu démissionnes, je démissionne moi aussi [en signe de solidarité]! Ça, c'était le climat [envers le projet], tu comprends. Deux mois plus tard, tout a changé ! [...] [tu expliques encore une fois à la ville qu'il y a des risques à accepter ce projet], tout le monde te donne raison, car ils savent très bien que c'est ainsi. Mais, au bout du compte, personne ne s'y oppose. [...] Il y a sûrement des questions de volatilité politique, de coalitions politiques qui se forment ou se dessoudent... on ne comprend jamais vraiment ce qui se passe, tu comprends ? (JMP\_06)

Ce segment de récit illustre bien la difficulté des urbanistes coopérants à comprendre pleinement l'environnement politique local où ils opèrent. Si la municipalité, dans la figure du maire en personne, semble tout d'abord appuyer politiquement l'opposition des urbanistes au projet, cela change drastiquement en deux mois et lorsque le chef de l'équipe retourne sur le terrain pour une mission successive, le climat politique autour du *Jericho Gate* a complètement changé. Dans

une lecture à postériori, le chef d'équipe spéculait sur ce qui a dû se passer en coulisses, avec des jeux politiques qu'il peut se figurer, mais qu'il ne connaît pas dans les détails et auxquels il a eu du mal à s'ajuster. Toujours en se référant au projet *Jericho Gate*, une experte italienne qui a travaillé au plan de détail de cette zone, se prononce ainsi :

Personne (à la municipalité) n'avait exprimé une position explicite sur ce thème. C'est plus une sensation [le fait que la municipalité était finalement devenue favorable au projet], et donc nos experts *seniors* ont décidé qu'il fallait proposer une alternative [au plan proposé par le promoteur]. Mais ils n'ont jamais reçu, de la part de la municipalité, de message explicite en ce sens. Par ailleurs, pour proposer une alternative, on aurait eu besoin de plus de temps [...]. De plus, on n'avait pas les matériaux à notre disposition, car on ne connaissait pas ce que [le promoteur] avait l'intention de faire, il était donc difficile de proposer une alternative si tu ne sais pas exactement ce qu'il veut réaliser, même si c'était seulement en termes de quantités : mettons qu'il a l'intention de bâtir autant [de mètres carrés], alors tu fais un dessin alternatif et tu lui proposes autant. Finalement, tu te retrouves avec une contre-proposition pas du tout appropriée, car il s'agit d'une alternative peu étudiée, car tu ne sais pas quoi étudier, quoi proposer comme alternative! » (JMP\_02)

On retrouve dans ce récit toute la difficulté à comprendre ce que le bénéficiaire souhaite réellement, au-delà des énonciations formelles. Encore une fois, les experts doivent supposer, extrapoler, chercher et interpréter la manière d'aborder un enjeu controversé sans comprendre quelle approche serait politiquement acceptable. Autrement dit, ils n'ont pas assez de repères, de connaissances fines du contexte local (qui est une sorte de *soft knowledge*), pour comprendre ce qui serait préférable de proposer dans ces circonstances. La riposte pragmatique à ce projet, à savoir, proposer un plan alternatif plus cohérent avec leurs positions concernant le bon développement de la ville comme solution de compromis, est rendue difficile par cette volatilité, ce manque d'information, ce voile fumigène qui les sépare du décideur politique. Alors qu'ils sont censés élaborer un plan d'urbanisme pour la ville, beaucoup de décisions leur semblent avoir été prises en dehors des réunions officielles, en coulisses, et les tentatives d'acquiescer les informations de base pour pouvoir, malgré tout, accomplir leur tâche, se révèlent difficiles :

Je parle avec la responsable du projet [Jericho Gate] et je lui dis: combien d'hôtels voulez-vous faire? Est-ce que vous pouvez nous le dire? Car, si nous voulons faire un raisonnement de quelque type dans le plan d'urbanisme par rapport à votre projet, il faut bien qu'on puisse raisonner sur des quantités. Elle répond: on n'est pas encore capable de vous donner ça, il y a une société australienne qui est en train de faire le plan de détail du projet. Finalement, la requête que la société [Padico] nous faisait, et que nous avons refusé, était de marquer leur projet dans le plan comme une « zone



franche » : ici il va y avoir n'importe quoi. Rendu là, il vaut mieux fermer la baraque et partir! (JMP\_06)

Les urbanistes coopérants semblent toujours demeurer « étrangers » au contexte local, figurativement et littéralement, incapables d'accéder à une connaissance fine et concrètement utilisable de ce qui se passe effectivement en dehors d'un périmètre d'action restreint :

Je ne sais pas pour quelle raison Riwaq [une firme locale] était pratiquement interdit. Quand j'ai proposé qu'on les invite à l'école d'été ou qu'on leur fasse faire certaines leçons dans le cadre du *capacity building*, ils [le ministère] ne m'ont pas dit directement « non », mais, au final, c'était un non. Ils [Riwaq] ne sont pas venus. [...] J'étais favorable à faire participer non seulement Riwaq, mais aussi d'autres architectes, d'autres firmes qui avaient bien travaillé en Palestine, mais finalement, le ministère, je pense, a mis son veto. Et sur ça, comme sur tout le reste, nos bons amis belges ont laissé courir (RHC\_03).

Par ailleurs, naviguer dans le contexte local n'est pas forcément plus simple pour un expert local, au contraire de ce à quoi on pourrait s'attendre, en considérant le fait que la littérature nous indique souvent les professionnels locaux comme étant ceux qui font la médiation avec le local grâce à leur meilleure connaissance contextuelle (Banerjee, 2009; Healey, 1992, 2010; Schön, 1994). En reconstruisant le travail de rédaction du *handbook*, une professionnelle palestinienne revient sur une série de rencontres avec le MoLG pour coordonner le contenu du manuel.

At this meeting with them it was me and [an international consultant], it was not clear, but I think I did not understand exactly what they wanted...it's something they are working on, some kind of different project or the same one, but I don't know (RHC\_05).

On pourrait spéculer amplement sur la « vraie » raison pour laquelle les fonctionnaires du ministère ont été réticents ou pas clair dans l'explication de leurs attentes envers les consultants du RHC : méfiance face aux professionnels externes, incompetence, antipathie et rivalités personnelles, jeux de pouvoir, etc. Mais ce qui nous intéresse finalement est plutôt le fait que les experts travaillant sur le *handbook* peinent à comprendre ce que le « client » attend de leur travail et cela, malgré la présence d'un homologue local qui, théoriquement, est censé faciliter la tâche : « *it was not clear* » « *it's something they are working on...but I don't know* ». Il n'est pas évident de pointer clairement la raison principale de cette difficulté des homologues locaux d'agir en tant qu'intermédiaires et mobilisateurs d'une connaissance contextuelle en faveur de leurs collègues internationaux. La littérature suggère que cela puisse être lié à leur rôle « subalterne » ou

collatéral à l'intérieur de la structure du projet (Lecomte, 1986), mais aussi à la méfiance qu'ils suscitent chez les décideurs locaux par le fait d'être associés à des *outsiders* (De Leo, 2013; Friedmann, 2010). Nous allons revenir sur la question de la confiance, lorsque nous aborderons le travail en tant qu'effort de persuasion dans la section suivante.

Même dans une situation de formation dans le cadre du projet RHC, où les contraintes d'une faible connaissance du terrain local devraient, en théorie, être moins présentes, faute d'une application concrète sur un terrain spécifique, le manque de connaissance fine du contexte entrave en réalité la capacité des formateurs à transmettre au public ciblé leur nouvelle approche urbanistique de la gestion du patrimoine. L'un des formateurs travaillant avec Hydea, malgré son expérience de très longue date dans le domaine du patrimoine urbain au Moyen-Orient, a de la difficulté à transmettre ses connaissances à un public composé majoritairement de fonctionnaires de petites municipalités :

J'étais fort convaincu que nos séminaires de formations devaient avoir un horizon international, parce que cela semblait la demande, mais les participants nous ramenaient toujours à traiter de bagatelles, qui concernaient leurs problèmes contingents sur lesquels nos réponses ne pouvaient pas être très satisfaisantes. Ils me posaient des questions du genre : mais moi, dans tel petit village j'ai un bâtiment de quatre étages qui a été bâti après avoir démoli des maisons traditionnelles en pierre, qu'est que je dois faire? Des choses comme ça, c'est à dire des questions très spécifiques sur des problèmes très contingents et immédiats et, finalement, je ne savais pas [quoi dire] (RHC\_03).

La mise en œuvre d'une activité de formation semble donc nécessiter, elle aussi, une forme de connaissance du contexte local, même si son application se fera par l'entremise de techniciens municipaux locaux.

### **L'acceptabilité sociale et culturelle : comprendre la « mentalité locale »**

Le troisième niveau où se manifeste cette difficulté à établir ce qui est effectivement faisable est le contexte socio-culturel local, plus large. Pour simplifier, nous pourrions affirmer que les urbanistes coopérants peinent à comprendre si leurs solutions techniques seront considérées comme acceptables par « les gens », soit par l'ensemble de la population locale. Ce type d'évaluation de la faisabilité, plus intuitive que purement « technique », se manifeste souvent,

dans le récit des experts, par une réflexion sur des épisodes révélateurs de leur vécu quotidien lors de la permanence sur le terrain.

Mais, tu sais, quand tu vois dans la rue l'incurie, la saleté, les poubelles partout... le fait que chez-soi un enfant jette de la fenêtre dans son propre jardin une bouteille de verre ou une cannette vide, en risquant de blesser le voisin d'en bas! [Elle pointe du doigt elle-même, en riant]. Je veux dire, c'est un fait culturel, ce n'est pas irréparable mais finalement... [...] Ou, sinon : le pont un jour risque de s'écrouler parce qu'il y a eu une crue du fleuve, du *wadi*. Ils mettent deux trucs à l'entrée avec un ruban rouge. Après deux heures il n'y a plus rien, les gens vont et viennent mais le pont continue d'être à risque d'écroulement; la police ne fait rien [...]. Et, alors, tu te dis: "mais moi, en tant qu'urbaniste, qu'est-ce que je fous ici !? Voyons, ils ne sont même pas capables de gérer les questions d'ordre public, de quoi parle-t-on? On se donne des objectifs minimaux de survie pour ces gens-ci ou on parle du sexe des anges ?! (JMP\_01)

C'est en extrapolant la réalité quotidienne qui l'entoure, le comportement des gens dans leur rapport à l'autorité et les normes du vivre ensemble, que cette urbaniste arrive au point de remettre en question la faisabilité même de l'urbanisme comme pratique de transformation du territoire rationnellement maîtrisée par un pouvoir public en vue d'un bien commun, telle qu'elle se la figure à partir de sa vision culturelle du contrat social abordée au chapitre précédent (sections 8.4 et 8.5). Les expériences du vécu, dans ce cas comme ingénieur municipal à Jéricho, sont aussi à la base des réflexions d'un membre palestinien de l'équipe technique du JMP sur l'effective faisabilité économique et sociale de la mise en œuvre d'un système de protection du patrimoine mineur en terre crue dans le master plan :

D'ailleurs, les maisons en terre crue étaient principalement sur des terrains privés et les gens voulaient investir sur ces terrains, donc c'était difficile. Toi [municipalité], tu mets cette règle, comme quoi la maison est protégée. La nuit d'après, le propriétaire arrive avec une excavatrice et rase la maison au sol et toi qu'est-ce que tu fais? D'accord, tu le mets en prison, tu lui donnes une amende, mais lui, il s'en va en prison, il paye l'amende, mais il reste convaincu d'investir car il dit : d'accord, tu me mets en prison pour combien de temps? Un mois? Deux? Je paie aussi l'amende, mais il reste plus avantageux économiquement pour moi d'y construire, que de maintenir cette maison en terre. Dans une situation où il n'y a pas de règles sévères, où l'économie va mal, toi [urbaniste], tu dis : je veux protéger ta maison, et lui, il te dit : mais moi, je veux travailler, je veux aller de l'avant, sur ce terrain je peux gagner beaucoup d'argent (JMP\_04).

Cette réflexion sur les contraintes locales est parfois plus « rationalisée » et dérive d'une connaissance de la société locale acquise à posteriori. Une professionnelle italienne du JMP, qui

fréquente la Palestine depuis longtemps et qui a aussi des liens familiaux dans le pays, réfléchit sur la réaction « des gens » au gel temporaire des nouvelles constructions imposé par le ECP:

Je pense qu'on s'est heurté à la réalité des faits ici. [...] Bloquer la possibilité de construire pendant six mois signifie tenir des familles entières dans un limbo [...] Cela nous a causé beaucoup d'ennuis, on a presque eu une révolte des gens, car c'est pratique courante ici que le père de famille achète un morceau de terrain, il construit le rez-de-chaussée et ses fils construisent un étage de plus quand ils se marient, etc. Comme ici la décision de se marier est très rapide, les fiançailles durent deux semaines et, dans les zones rurales et périphériques comme Jéricho, le mariage arrangé est la normalité dans la mentalité locale, tu décides que tu veux te marier [...] et il est fort possible que tu t'engages et dans le temps de trois mois tu vas te marier. Et notre gel était censé durer six mois (JMP\_05).

Invités à réfléchir à posteriori sur les difficultés rencontrées dans leurs tentatives de contraindre de quelque manière que ce soit le développement immobilier pour préserver le paysage culturel ou protéger le patrimoine urbain mineur, les urbanistes coopérants, tant internationaux que locaux, se réfèrent souvent à ce qu'ils interprètent comme la « mentalité locale » ou la « pensée », la « logique » ou le « sentiment commun ». Nous l'avons vu au chapitre précédent :

C'est ça la logique implicite, mais qui existe dans la pensée commune : j'achète un morceau de terrain, donc ça va de soi que je peux y construire; de plus, c'est clair que toi, municipalité, tu dois me donner les infrastructures principales et tu dois m'amener la route asphaltée jusque devant chez moi. » (JMP\_05)

L'élément intéressant commun à ces réflexions sur l'acceptabilité sociale d'un plan d'urbanisme imposant des règles plus contraignantes au développement immobilier est qu'elles se basent sur un ressenti, sur des observations faites sur le terrain quant au comportement « des gens » et ne sont pas directement associées à des analyses de type technique et objectif. Bien sûr, il s'agit d'un retour à posteriori, un effort réflexif des praticiens, qui reviennent sur l'action et essayent de reconstruire ce qui n'a pas marché. Il est toutefois intéressant de remarquer que l'analyse de la faisabilité sociale émerge dans tous les récits, non pas comme une réflexion techno-scientifique, mais comme une perception ambiante, presque épidermique. Cette évaluation à posteriori de la « faisabilité sociale » (Majone, 1989) est largement basée sur des analogies avec d'autres comportements observés, soit dans le quotidien (les gens qui ne respectent pas l'interdiction de traverser le pont à risque d'effondrement), soit dans l'expérience de technicien communal et « connaisseur » des habitudes de ses concitoyens (l'épisode de la maison en terre crue démolie

pendant la nuit malgré l'interdiction), soit, finalement, par une connaissance des mœurs locales acquises à travers le temps. Aucune de ces évaluations ne dérive de connaissances proprement techniques, mais plutôt d'un amalgame d'expériences et d'observations partielles de faits considérés comme marquants et exemplaires de l'environnement social local. Le recours à une expérience précédente pour pallier au manque de connaissance approfondie et directe du contexte social local ne semble toutefois pas, dans notre cas, aussi efficace que ce que Schön (1994) semble suggérer. Si le praticien réflexif puise normalement dans ses expériences du passé comme source de connaissance tacite, cela semble plus difficile et moins efficace dans ce contexte interculturel et international. La comparaison entre le « ici » de la Palestine, aujourd'hui, à un « chez-soi du passé », un *topos* récurrent dans le récit des experts italiens, montre non seulement une perception linéaire du progrès, nous l'avons vu au chapitre précédent, mais illustre aussi une tentative de pallier à ce manque d'expérience directe et approfondie du terrain en ayant recours à une forme « d'analyse par comparaison » avec une situation familière. Les propos des répondants internationaux semblent suggérer que ce recours se fait plutôt à posteriori, comme réflexion sur les raisons pour lesquelles le travail n'a pas été aussi efficace qu'attendu. Toutefois, ces mêmes propos suggèrent que, encore une fois, dans ce contexte de décalage culturel et d'extranéité face à la situation locale, le recours à l'expérience a, encore une fois, une valeur explicative (pourquoi ça n'a pas marché?) et non pas une valeur opérationnelle (qu'est-ce qu'on aurait dû faire différemment pour que cela marche?). En ce sens, nos cas semblent confirmer les réflexions faites par John Friedmann (2010) à partir de son expérience personnelle : « *for innovative, progressive planners, the past is not a reliable guide to the future, and what we think we know because we have read it somewhere, or have had an experience that have taught us a lesson, needs to be constantly revisited and critically re-examined* » (ivi, p.318). Faute de pouvoir mobiliser une connaissance dérivant d'une expérience personnelle ou collective préalable, nos praticiens internationaux semblent handicapés dans leur capacité à analyser critiqueusement les contraintes imposées par le terrain et à y opérer efficacement.

### 9.3 Persuader: le problème de l'autorité et de la confiance

Si, d'un côté, le travail de mise en œuvre technique est un travail d'évaluation de la faisabilité des solutions techniques possibles dans le contexte spécifique de l'action, de l'autre côté, il est aussi une œuvre de persuasion, car les positionnements des acteurs ne sont pas immuables et la tâche principale d'un praticien de l'aménagement « engagé », tels que le semblent nos urbanistes coopérants missionnaires, est de convaincre les parties prenantes, notamment les décideurs politiques, d'adopter certaines choix techniques grâce à la force de leur argumentaire (Hoch, 1994; Majone, 1989; Throgmorton, 1996) et en attirant l'attention de leurs contreparties sur certains thèmes (Forester, 1982, 1988). Ces deux éléments ne sont pas alternatifs et coexistent dans les stratégies d'action des urbanistes coopérants. En reprenant le passage d'un récit déjà partiellement cité, on peut observer comment la tentative de persuasion auprès des décideurs politiques s'imbrique inextricablement à l'effort de comprendre le contexte auquel se heurte cette tentative :

On est allé voir ce projet [Jericho gate] avec eux [les élus de la ville] et je leur ai dit que, si de quelque manière on m'obligeait à intégrer ce projet dans le plan d'urbanisme, j'aurais démissionné en tant que responsable de projet, car je ne pouvais pas l'accepter. Alors le maire dit : 'si tu démissionnes, je démissionne moi aussi [en signe de solidarité]!' Ça, c'était le climat [envers le projet], tu comprends. Deux mois plus tard, tout a changé ! [...] tu essayes d'expliquer que : 'attention! Si ces gens-là [la société Padico, promoteur du projet] en charge du projet] construisent vraiment les grands centres d'achats, [Jéricho Gate] devient l'endroit où tout le monde va acheter, parce que tu trouves une variété de choses que tu ne trouves pas dans les petits commerces du centre-ville; Et cela sera la fin pour ces petits commerces'. Tout le monde te donne raison, car ils savent très bien que c'est ainsi. Mais, au bout du compte, personne ne s'y oppose. [...] Il y a sûrement des questions de volatilité politique, de coalitions politiques qui se forment ou se dessoudent... on ne comprend jamais vraiment ce qui se passe, tu comprends ? » [JMP\_06]

Tel que vu dans la section précédente, nous pouvons voir ici l'urbaniste coopérant réfléchir sur sa difficulté à comprendre les dynamiques locales du pouvoir. Nous l'entendons d'abord raconter sa tentative d'exercer une forme de persuasion auprès des décideurs locaux. Il menace de démissionner pour mobiliser la municipalité de Jéricho, notamment le maire, qui se montre initialement convaincu des arguments techniques appuyant son propos (les commerces existants vont fermer face à la concurrence des nouveaux centres d'achats). Le recours à la menace de démission est une manière extrême d'exercer une forme d'argumentaire basée sur l'expertise :

« je connais comment cela va se passer et je crois vraiment et sincèrement que le projet *Jericho Gate* n'est pas une bonne idée, au point de mettre en jeu mon emploi pour ne pas donner de légitimité technique à une décision (accepter le projet *Jericho Gate*, tel que présenté par le promoteur) que je considère, à la lumière de mon expérience technique et de mes convictions, funeste ». S'il est tout à fait possible que cette menace ne soit pas réelle, mais plutôt une forme de positionnement stratégique, il est néanmoins intéressant d'observer ici une tentative de porter la capacité de persuasion technique à son extrême. Accompagner les élus dans une visite de terrain et remarquer l'importance de certains enjeux par un acte aussi fort qu'une menace de démission, apparaît comme une stratégie « d'organisation de l'attention », dans le sens de Forester (Forester, 1982, 1988), auprès des décideurs publics. Cela s'accompagne d'un essai constant d'exercer une persuasion par le biais d'arguments mêlant des aspects « techniques » et un appel à agir en vue d'un bien commun.

Tu leur dis : écoutez, le plan va améliorer les choses. On demande à tous un petit sacrifice mais après, les choses vont être plus organisées, plus propres. Il y a un avantage pour tout le monde, un endroit de ce type va en tirer beaucoup d'avantages. Personne ne te dira : Non! Mais finalement, entre-soi, tout le monde pense : pourquoi je ferais ça? (JMP\_06)

Toutefois, l'impression à posteriori est, dans les paroles de l'urbaniste coopérant, celle de l'inefficacité d'un argumentaire de type purement technique qui est fondé sur un appel implicite à l'intérêt général, car « entre-soi tout le monde pense : pourquoi je ferais ça? ».

Les tentatives d'exercer une forme de persuasion auprès du système politique local et de mobiliser l'attention des décideurs sur des thèmes comme la protection du paysage culturel et les effets du *sprawl* urbain sur les terres agricoles, ne se manifestent pas seulement dans des essais aussi patents que la menace de démission, mais aussi à travers des mécanismes plus souples et à travers un équilibre recherché dans la formulation des solutions techniques. Une urbaniste italienne de l'équipe du JMP, qui a travaillé sur la rédaction du *Emergency Conservation Plan* (ECP), le plan de sauvegarde imposant un gel temporaire des nouvelles constructions dans les secteurs sensibles, s'est ainsi exprimée en feuilletant le document du ECP:

On cherchait à bloquer le développement dans ces secteurs-là, sur lesquels on envisageait de formuler des recommandations d'aménagement différents. [La zone soumise au gel] est divisée en une zone rouge, qui correspond au centre de la ville où,

dans un premier temps, on imaginait formuler des réglementations spéciales sur le cadre bâti; les zones en jaunes représentent un *sprawl* urbain dans sa phase initiale, mais qui présente encore un fort potentiel agricole [...] et on voulait les bloquer pour cette raison et aussi parce que il s'agissait de zones de spéculations immobilières assez problématiques; ensuite la zone verte, qui représente le secteur qu'on pourrait définir de type *landscape heritage*, où se concentraient ce qui restait des plus grands manoirs agricoles, les restants de l'époque coloniale, des maisons en terre crue et le réseau traditionnel de canaux agricoles connectés aux sources. On a laissé délibérément toute cette zone blanche [sans aucun type de contrainte temporaire] entre le centre rouge et la couronne jaune et verte, parce que c'était une manière implicite d'inviter à la densification de la première couronne urbaine. En réalité, ce plan a eu beaucoup de problèmes, il n'a pas plu aux gens, pas du tout (JMP\_05).

Dans leur formulation du ECP, donc dans la phase initiale d'élaboration du master plan, les urbanistes de l'équipe de mise en œuvre essayaient déjà de s'engager dans une œuvre de persuasion auprès de leur public par l'entremise de cet outil technique. Ils dessinent le ECP de manière à inviter implicitement les différents acteurs à se positionner sur des enjeux qu'ils considèrent importants (l'héritage culturel dans le secteur de l'Oasis, la dispersion urbaine, la spéculation, la perte de terres agricole, etc.), tout en offrant une alternative, soit densifier dans les secteurs de la première couronne, « laissé délibérément en blanc ». On assiste ici à une manière d'utiliser un outil technique pour engager, dès le début du projet, une discussion et stimuler une réflexion des contreparties institutionnelles, en montrant une attitude interlocutoire, dans une tentative de trouver un équilibre entre la carotte et le bâton, en présentant clairement la nécessité d'un choix à faire (pour le « bien commun », on suggère de ne pas construire dans certaines zones), mais en donnant tout de suite une alternative considérée comme raisonnable (densifier le secteur laissé en blanc). Les récits des experts sont parsemés d'épisodes similaires, où les documents produits à chaque étape sont à la fois des outils techniques d'analyse et les pièces d'un effort de persuasion déployé par les experts. La question des « trois scénarios de développement » du JMP (3ALT, 2013), traitée au chapitre précédent, est aussi emblématique de l'utilisation de certains passages obligés du processus de planification imposés par le Physical Planning Manual (PPM), comme d'un autre instrument pour attirer l'attention des interlocuteur institutionnels sur un thème, pour sonner l'alarme sur certains phénomènes considérés comme une menace, pour obtenir des indications concrètes sur l'orientation de l'administration communale locale, pour tester jusqu'à quel point il est possible de pousser certaines propositions plus radicales. La construction de ces documents, telle qu'elle



ressort des propos des experts, participe finalement de ce double effort d'évaluation et de persuasion qui est au cœur du travail professionnel. Les répondants se remémorent d'ailleurs de longues discussions au sein des équipes de projet, tant dans le JMP que dans le RCH, sur la meilleure stratégie à tenir pour mettre de l'avant certains thèmes considérés par les experts comme importants et sur la façon dont ils ont dû ajuster leur approche en fonction des réactions, parfois négatives, parfois élusives, souvent inconstantes ou même inintelligibles, des différents interlocuteurs. La nature bicéphale de la maîtrise d'ouvrage, dont nous parlions au début du chapitre, semble effectivement contribuer à cette difficulté à œuvrer pour persuader les composantes d'un « système-client » (Kubr, 2002) double et instable. Cet aspect a aussi un impact sur une autre forme de persuasion, moins rhétorique et plus coercitive, à laquelle les professionnels peuvent avoir recours.

En effet, nous avons jusqu'ici observé un exercice de persuasion de la part des experts qui se prévalent d'une forme d'autorité professionnelle, d'une capacité de convaincre l'interlocuteur, non par un acte d'imposition, mais par un exercice de persuasion raisonnée et de dialogue. Dans leur étude sur le travail d'urbanistes vancouverois à Amman et Abu Dhabi dans les années 2000, Khirfan et coauteurs (2013) montrent comment la capacité des urbanistes canadiens à faire valoir leurs approches au sein de leur équipe de travail et auprès des institutions locales se fonde sur deux types d'autorités : i) le mandat formel, appuyé par un pouvoir local reconnu (par exemple le roi dans le cas jordanien) et sanctionné par l'occupation d'un poste dans une hiérarchie, ce qu'ils nomment *in authority*; ii) le fait d'être reconnu comme une figure prééminente dans leur domaine professionnel, ce qu'ils appellent le fait d'être *an authority*, qui dérive tant d'un prestige, que d'une forme d'autorité localisée et sociale, bâtie sur le terrain, à travers la construction quotidienne d'une relation de confiance avec les différents acteurs, grâce aux relations interpersonnelles dans et en dehors du contexte de travail. Pour les auteurs, c'est un dosage de ces deux éléments qui permet aux urbanistes canadiens de faire valoir efficacement leurs arguments auprès de leurs interlocuteurs locaux.

L'autorité professionnelle que nous avons observée jusqu'à maintenant, même si sans succès apparent, est reconductible à la deuxième forme d'autorité évoquée par Khirfan et coauteurs (2013) et correspond à ce que, dans le monde latin, on appelait *auctoritas*, une forme d'exercice

de l'autorité fondée sur le prestige et la confiance, qui se contrapose à la « *potestas* », à savoir une pratique de l'autorité en force d'un droit légal qui descend d'une position institutionnelle, ce que les auteurs appellent *in authority*. Si les deux types d'autorités représentent autant de formes de pouvoir, dans le sens de capacité d'action, la première se fonde sur la capacité de faire faire, parce qu'on est capable de faire croire, alors que la deuxième est fondée sur une capacité plus directe de faire faire, parce qu'on a le droit d'imposer une décision. Ces deux formes d'exercice d'un pouvoir de persuasion ne sont pas mutuellement exclusives, mais il semble plutôt que le recours à une forme de *postestas* se produit lorsque la *auctoritas* ne suffit plus. On le voit clairement dans cet extrait d'un urbaniste ayant travaillé dans le projet RHC, lorsqu'il se questionne sur la façon d'empêcher la réalisation de bâtiments incongrus (par taille et matériaux) dans les centres historiques à travers les DUP<sup>93</sup>.

Il faut bien leur [aux locaux] laisser faire leurs jeux de pouvoir. S'ils veulent construire un bâtiment de quatre étages exactement là, dans le centre historique, il faut essayer de comprendre pour quelle raison ils le font, s'ils doivent gratifier quelqu'un à travers une opération spéculative, d'accord. Mais tu leur dis : exactement là [dans le centre historique] peut être pas ou seulement trois étages, mais je te donne quelque chose d'autre en échange, de manière que tu puisses faire ton opération spéculative ailleurs, où c'est plus approprié, où c'est même plus profitable! Monsieur, voulez-vous y gagner ou pas? Nous [les experts étrangers] sommes là pour donner des conseils, car on est des connaisseurs de comment la ville peut se développer. [...] D'accord, on peut faire de la spéculation foncière, mais il faut la faire bien! Cela dépend de nous, de comment le planificateur intervient auprès du monde politique. Si finalement le monde politique te tourne le dos, c'est à ce moment qu'on a besoin d'un parapluie, on a besoin de quelqu'un qui nous protège (RHC\_08).

Selon ce répondant, il ne faut pas imposer sans compromis sa vision technique à la réalité locale (« leur laisser faire leurs jeux de pouvoirs »), mais plutôt accompagner les locaux en les persuadant d'un compromis plus acceptable (« de manière que tu puisses faire ton opération spéculative ailleurs »), en appuyant cette tentative par une forme d'autorité souple fondée sur une expertise reconnue (« Nous sommes là pour donner des conseils car on est des connaisseurs de comment la ville peut se développer »). Cependant, à la fin de l'extrait, c'est le recours à une forme d'autorité coercitive, de *potestas*, dont il est question. Le répondant reconnaît que cette capacité de persuader en s'appuyant sur un exercice de persuasion basé sur une *auctoritas*

---

<sup>93</sup> Les DUP sont les « *Detailed Urban Plans* » pour la régénération des centres historiques prévus dans la démarche du projet RHC (voir chapitre 7).

technique a des limites et que certaines controverses plus délicates demanderaient l'appui d'une autorité extérieure capable de « protéger » l'expert et ses propositions comme un parapluie. Dans les cas de désagréments extrêmes, l'action professionnelle devrait donc jouir de l'appui d'une autorité externe, c'est-à-dire de l'institution donatrice, qui est formellement l'employeur du professionnel.

En réalité la frontière entre politique et technique est floue et on peut résoudre beaucoup de problèmes grâce à notre expertise technique. Mais dans les controverses politiques extrêmes, il est absolument nécessaire d'avoir ce parapluie, c'est-à-dire les capacités non hypocrites des donateurs qui devraient, grâce à leurs outils (et ils en ont!), grâce à leurs outils de politique internationale, grâce au *do-ut-des*<sup>94</sup> qu'ils utilisent aussi fréquemment, ils devraient forcer [les locaux] à adopter certaines solutions (RHC\_08).

Il s'agit pourtant d'un idéal, d'un souhait, plutôt que d'une réalité. S'il est, d'après lui, nécessaire de jouir d'une forme de patronage de la part de l'agence internationale qui l'a mandaté, il est bien conscient que ce n'est pas le cas et il se questionne pourquoi :

[...] Pour quelle raison les plus grands bailleurs de fond, voire tous les donateurs, qui s'occupent de planification urbaine à l'international, ne se portent pas garant de l'exécution des plans [d'urbanisme]? Peur politique? Sont-ils des veules de la coopération? (RHC\_08)

De manière similaire, le chef de l'équipe technique du JMP remarque ce qu'il ressent comme un manque d'engagement de la part de l'agence de coopération dans la mise en œuvre technique, une sorte de désintéressement de fond sur l'exécution effective du projet, surtout en termes de contenu.

Je pense que cette attitude de détachement envers la contrepartie, c'est-à-dire toi, institution donatrice, par rapport à ceux qui reçoivent l'argent, est liée au fait que, finalement, tu ne te sens pas particulièrement responsable de ce travail, de son résultat. Donc oui, tu [agence de coopération] te chicanes un peu mais, au final, tu t'en fiches, tu vas simplement ailleurs (JMP\_06).

Son impression est qu'il ne peut effectivement pas s'appuyer sur le soutien de son employeur pour faire valoir ses raisons auprès du bénéficiaire local, car, au-delà des déclarations officielles, ce n'est pas cela qui semble vraiment intéresser la coopération.

---

<sup>94</sup> Expression latine, fréquemment utilisée en italien, et qui correspond au français « donnant-donnant ».

Tu sais, il y a beaucoup de bonnes intentions, des discours nobles, de gens qui sont très bons et sympathiques, mais quand arrive le moment de concrétiser, ils [les gens de la coopération] n'arrivent pas à se faire valoir, parce que, finalement, ils n'y croient pas ou ils s'en fichent complètement (JMP\_06).

Ce ne sont d'ailleurs pas seulement les experts étrangers qui souhaiteraient un appui plus incisif de la part des donateurs internationaux, mais leurs homologues locaux également. Un jeune professionnel palestinien de l'équipe du JMP ayant déjà travaillé avec un certain nombre de coopérations internationales (USAID, JICA, AFD, etc.), se prononce sur la nécessité de « forcer la main » des autorités locales à accepter le plan :

Il faudrait essayer de mettre des conditions, idéalement. Cela peut aider, je l'ai vu dans d'autres projets avec d'autres agences. Si une agence veut faire un plan d'urbanisme dans une ville, elle devrait signer des accords avec le Ministère pour s'assurer que celui-ci soit appliqué, sinon il serait mieux de dépenser l'argent ailleurs. En même temps, la planification, ce n'est pas comme quand tu construis une école et, une fois terminé, tu fais rentrer les étudiants et c'est fait. La planification tu la fais sur papier et après il faut des années pour voir les résultats, donc c'est difficile [de mettre des conditions] (JMP\_04).

Ce répondant souhaiterait que les agences de coopération fassent valoir leur *potestas* et imposent des conditions, non seulement sur le contenu technique du produit final, mais aussi sur son application, une fois le projet terminé. En même temps, il se rend compte que cela est plus facile dans le cas d'un projet circonscrit (une école), que d'un processus d'application qui se déroule dans un arc temporel très long et qui implique une volonté politique forte et persistante dans le temps.

### **Le manque de confiance et l'effet « *outsider* »**

L'autre élément qui semble jouer un rôle important dans la capacité des professionnels interviewés de persuader leur contrepartie locale, semble être le manque de confiance et la perception d'un sens d'étrangéité envers les experts internationaux. La confiance, c'est-à-dire le fait d'accorder du crédit à la bonne foi de l'interlocuteur, est un élément important dans l'exercice d'une forme d'autorité professionnelle persuasive. Pourtant, cette confiance semble souvent manquée dans la relation entre l'urbaniste coopérant et son client local. Cela arrive parfois à cause des dynamiques de travail :

[Le fait d'avoir eu un malentendu quant aux modalités de l'activité de *Training of Trainers*] a créé dès le début un climat de tension qui s'est ensuite, selon moi, répercuté au cours du projet de maintes manières. Surtout dans le sens où il a créé, dès le début, une méfiance plus ou moins explicite envers nous de la part des Palestiniens et donc une attitude très pointilleuse sur la forme qui a continué à tous les niveaux. Peu importe l'activité, il y avait toujours des longues discussions, des longs allées-retour entre Florence et Ramallah de documents où l'on nous corrigeait la virgule, le petit mot [...]. Et cela a malheureusement continué ainsi jusqu'au manuel (RHC\_03).

Le manque de confiance semble aussi le résultat de ce qu'on pourrait appeler l'effet « outsider » (Lecomte, 1986), soit la méfiance envers quelqu'un qui vient de l'extérieur du contexte et qui exproprie les locaux de leur capacité d'agir. Une consultante italienne s'exprime ainsi :

Je pense qu'une raison est le fait qu'ils se retrouvent toujours avec des personnes étrangères qui viennent et qui croient pouvoir leur [aux palestiniens] enseigner comment fonctionne le monde. Je crois que cela engendre des effets négatifs, c'est-à-dire le fait qu'ils [les palestiniens] disent : 'écoutez, je peux me débrouiller je sais comment le faire, je n'ai pas besoin de vous pour m'apprendre à faire les choses'. Je pense qu'il y a un préjugé de leur part, car il y a toujours quelqu'un qui arrive, qui installe quelque chose, mais toujours selon sa manière. [...] Je crois que parfois, il y a une sorte d'orgueil quasiment de peuple qui dit : 'on peut se débrouiller nous-mêmes sans vous-autres, vous êtes venus, avez fait ce que vous vouliez faire, mais vous n'avez rien compris de nous, de ce que nous voulons, d'où l'on veut aller (JMP\_02).

Cette sensation d'expropriation se retrouve effectivement dans les paroles des experts locaux, qui, malgré de bonnes relations personnelles avec leurs collègues internationaux, trouvent que le recours à l'expertise internationale est une forme de mise sous tutelle :

This scenario of having international experts coming and teaching us even something that we know about more than they do is very insulting, to be honest (RHC\_05).

Le sentiment d'expropriation, d'imposition et de mise en abîme, qui dérive de l'effet « outsider », joue aussi dans un reproche fréquent des techniciens locaux envers un avis technique des experts internationaux, perçus comme déracinés du contexte et moins personnellement concernés par les résultats de leur action :

[Les techniciens locaux] étaient pris entre le marteau et l'enclume, car c'étaient eux finalement, qui auraient dû faire face aux propriétaires des terrains [non plus constructibles selon le nouveau plan], donc je pense qu'ils auraient voulu des outils urbanistiques qui ne les mettent pas à risque de lapidation de la part de la population! [dit ironiquement]. Parce que, tu sais, nous allons repartir pour l'Europe à la fin et eux, ils resteront là-bas à appliquer le plan, donc je comprends leur crainte (JMP\_01).

Cette perception d'une étrangeté des urbanistes internationaux au contexte local, qui correspond à un phénomène fréquemment observé dans la littérature (Ellerman, 2006; Lecomte, 1986; Riddell, 2014), semble avoir un impact important sur la légitimité perçue des experts internationaux, mais aussi sur celle des leurs homologues locaux (Eyben, 2011) auprès des structures techniques et politiques du bénéficiaire local.

## **9.4 Évaluer et persuader en contexte de coopération : une tâche impossible?**

L'un des objectifs initiaux de cette recherche était de mieux comprendre comment les urbanistes locaux et internationaux impliqués dans une pratique en contexte d'assistance technique interagissent avec les contraintes associées à ce contexte particulier d'action. Pour ce faire, nous avons envisagé cette pratique dans une perspective pragmatiste, en tant qu'activité rhétorique et discursive fondée sur un double travail d'évaluation de la faisabilité et de persuasion auprès des interlocuteurs institutionnels (Hoch, 1994; Majone, 1989; Throgmorton, 1996). Face aux difficultés qui ressortent des récits des experts, il est inévitable de se poser une question : Le fait de travailler en contexte de coopération et dans le cadre de la structure-projet affaiblit-il la capacité des experts à effectuer cette double tâche d'évaluation de la faisabilité et de persuasion, au point de la rendre « impossible » ou, du moins, très inefficace ? Les histoires professionnelles collectées dans ces récits semblent y répondre positivement. Même s'il n'est pas possible de donner un poids à chacun de ces facteurs, la plupart d'entre eux semblent contraindre, plutôt que renforcer, la capacité des urbanistes coopérants à accomplir leur travail et à faire valoir leurs visions auprès des interlocuteurs locaux.

L'exercice initial d'évaluation de la faisabilité est d'abord particulièrement difficile pour les experts internationaux, à cause de la nature des connaissances requises. Assurément, leur expertise semble leur offrir les outils techniques et intellectuels pour lire le terrain et identifier les enjeux urbanistiques assez facilement. Ils considèrent leur *techné* et leur *epistémé* suffisantes pour appréhender la réalité locale d'un point de vue urbanistique. L'expérience accumulée leur

donne aussi une certaine conscience des phénomènes politiques et culturels locaux et une capacité à les aborder sans surprise excessive. Cependant, c'est l'intelligibilité fine et opérationnelle qui leur manque. Ce n'est pas la capacité de comprendre l'existence de dynamiques de pouvoir locales ou d'une certaine mentalité auprès du public qui cause problème, car ces dynamiques ne sont pas étrangères à leurs expériences précédentes, elles ont même un « air de famille », qu'ils s'agissent d'expériences à l'international ou dans leur pays d'origine. Cette expérience semble toutefois faire défaut, lorsqu'on la mobilise pour déchiffrer les détails du contexte et comprendre comment y intervenir. Il ne suffit pas d'être capable d'anticiper l'existence des dynamiques de pouvoir locales en ayant recours à des expériences du passé, soient-elles personnelles ou communes à la profession, il faut un entendement qui lui permet de s'insérer dans les dynamiques particulières de ce lieu précis d'action. Pour être plus explicite, il leur faut, par exemple, savoir si le maire de Jéricho ou le chef du département de planification du MoLG sont prêts à supporter certaines solutions techniques, s'ils ont le pouvoir réel pour le faire ou si ce pouvoir se trouve ailleurs, hors de leur portée, et si, finalement, l'environnement social et culturel permettrait à ces autorités de prendre les décisions dans le sens souhaité par les urbanistes coopérants. Autrement dit, les connaissances que les professionnels internationaux possèdent leur permettent de lire la situation, de la comprendre, mais pas d'y opérer. Les connaissances tacites, souples et contextuelles (Healey, 1992; Polanyi, 2009; Schön, 1994), qui dérivent des expériences préalables, ne sont que très minimalement mobilisables en cours d'action, car elles restent en surface, en quelque sorte.

De plus, les professionnels locaux, supposés être les médiateurs permettant à l'équipe d'experts d'accéder à une connaissance plus détaillée du contexte local, ne parviennent pas à jouer complètement leur rôle de guides et d'éclaireurs de la réalité locale, rôle pourtant fréquemment évoqué dans une certaine littérature sur la circulation internationale en urbanisme et qui les associe au rôle « d'adaptateurs locaux » (Healey, 2010; Nasr et Volait, 2003a). Cela semble dépendre de deux facteurs. D'un côté, le rôle de « comparses », auxquels ils sont souvent relégués au sein du projet de développement, par une conception, commune dans l'assistance technique, de l'expert local comme « homologue » (Lecomte, 1986), où ils jouent le rôle d'acteurs du processus de mise en œuvre technique, mais souvent dans le statut d'experts en formation et

rarement dans un rôle de responsabilité (Ellerman, 2006). L'architecture des deux projets analysés reproduit ce paradigme. L'équipe mixte du JMP, par exemple, est chapeauté par un responsable italien et ses homologues sont considérés comme étant « en formation », pour reprendre leurs propres mots, et la société italo-belge responsable des activités de formation dans le projet RHC a une seule experte locale, principalement responsable des aspects logistiques sur le terrain, plutôt que d'un soutien explicite dans l'élaboration du contenu. De plus, il y a une véritable difficulté éprouvée par les experts palestiniens à imaginer l'applicabilité, dans le contexte local, de solutions techniques qui n'ont jamais été testées. Ceci est particulièrement vrai dans le contexte palestinien, où la pratique locale est récente, fragile et peu expérimentée, même par rapport au plus vaste monde arabe (Chitti et De Leo, 2019; Souami et Verdeil, 2006; Verdeil et Nasr, 2018).

Deuxièmement, l'exercice de persuasion, qu'il soit basé sur la *auctoritas*, la *potestas* ou sur une forme « sociale » d'autorité, semble être sapé par une série de facteurs propres au contexte de la coopération. L'instabilité du système-client entrave la possibilité de construire des relations perdurant dans le temps avec les différents individus au sein des institutions partenaires. À chaque changement, les urbanistes coopérants sont forcés de reconstruire ce rapport avec les nouveaux arrivants. Les changements fréquents d'interlocuteurs les forcent à des adaptations constantes aux caractères individuels et à la reconstruction d'un capital de confiance acquis non sans difficulté. Cette situation d'instabilité, typique de beaucoup de projets de développement (Lecomte, 1986), oblige à renégocier sans cesse ce que Kubr (2002) appelle le « contrat psychologique », c'est-à-dire l'ensemble des relations entre individus qui se bâtissent entre les experts de l'organisation consultante et les personnes avec qui ils interagissent au sein du système-client. La maîtrise d'ouvrage bicéphale est l'autre contrainte majeure dans l'exercice de persuasion des professionnels auprès des partenaires locaux. Le rapport client-consultant « traditionnel » se trouve, en contexte de coopération, scindé entre un « client » bénéficiaire de l'action technique du consultant (l'institution locale) et un « employeur » responsable du recrutement, de la contractualisation et de la rémunération (la coopération internationale). Dans ce système d'allégeances partagées, les experts, plus particulièrement les experts internationaux, se retrouvent dans le rôle de doubles *outsiders* face aux bénéficiaires locaux : celui d'étrangers



de fait venant de l'extérieur du pays et celui de consultants imposés par un acteur externe, sur qui l'institution locale n'a aucun contrôle direct, mais seulement indirect, par la médiation de l'agence internationale. Encore une fois, le rôle subalterne joué par les homologues locaux dans le contexte des projets analysés semble affaiblir leur capacité à jouer un potentiel rôle de *insiders*. De plus, ce rapport triangulaire laborieux entre professionnel, bailleur de fond et bénéficiaire local semble contribuer de manière fondamentale à l'affaiblissement du rapport de confiance entre acteurs locaux et consultants étrangers, alors même que ce rapport devrait être la pierre angulaire d'une relation client-consultant fructueuse (Kubr, 2002). Dans ces conditions de méfiance réciproque, il n'est pas étonnant de constater que l'urbaniste coopérant, théoriquement « fiduciaire » (Li, 2007) de l'action de développement au compte des institutions locales, peine à accomplir pleinement sa mission de soutien, d'orientation et de conseil technique envers les bénéficiaires locaux.

L'espoir des experts de faire valoir une forme d'autorité supplémentaire plus coercitive, en s'appuyant sur la « force » de leur employeur, c'est-à-dire l'agence de coopération, se révèle un vœu pieu. Cela semble autant la conséquence de la nature de la structure-projet, que des logiques au fondement de la coopération. La tendance des agences internationales est d'abord d'éviter délibérément la dimension politique de leur action par le biais d'une technicisation accrue, dès la conception du projet, de la démarche d'aide (Li, 2007, 2011). Lorsque les urbanistes coopérants essaient de faire entrer la dimension politique par la porte de derrière, en sollicitant une forte intervention de l'agence de coopération sur les choix politiques locales, celle-ci préfère se comporter en « veule », pour utiliser l'expression forte d'un répondant. Cet aspect est probablement exaspéré dans le contexte palestinien, où le maintien du statu quo est une préoccupation majeure des agences internationales et de leur politique de « développement pour la paix » (Wildeman et Tartir, 2014). Ensuite, les gestionnaires et les responsables de projet au sein de l'agence de coopération internationale, à cause d'une formation qui n'est pas spécifique au domaine d'action, ont souvent du mal à saisir les enjeux proprement techniques. Les logiques professionnelles des urbanistes, experts « de contenu », et celles des gestionnaires, experts « de processus », ne semblent pas dialoguer aisément. Les fonctionnaires de la coopération sont ainsi moins enclins à dépenser leur capital politique pour appuyer des choix

techniques qui leur semblent triviaux, alors que le bon déroulement de la machine-projet est leur préoccupation principale. À leurs yeux, la fin principale du projet est le bon déroulement de l'instrument-projet lui-même (Ellerman, 2006; Lecomte, 1986; Riddell, 2014).

Finalement, il est également possible que les problèmes de langue, souvent évoqués par les experts internationaux, aient joué un rôle dans la capacité à évaluer et à persuader. Les urbanistes internationaux n'ont toujours accès aux informations qu'à travers le filtre de leurs homologues locaux, qui se chargent de traduire les documents techniques et légaux de l'arabe, mais également les nouvelles des journaux locaux. Les enjeux linguistiques constituent aussi une barrière dans la pleine participation au débat local. Les interviewés rappellent fréquemment que les discussions passaient souvent à la langue arabe lorsque l'atmosphère d'une réunion s'envenime à cause d'un désagrément entre les acteurs locaux, par exemple le représentant du ministère et l'ingénieur en chef de la ville, et seulement une partie minimale de ces échanges leur était ensuite traduite par leurs collègues palestiniens (JMP\_06, RHC\_03). Cela limite, d'un côté, leur capacité à saisir toutes les informations « situationnelles » lors de ces importantes occasions d'échanges et, de l'autre côté, de participer activement à la discussion, ce qui limite à la fois leur capacité à évaluer et persuader pleinement.

En conclusion, nous serions tentés d'affirmer que la double tâche d'évaluation de la faisabilité et de persuasion, au cœur de l'action professionnelle en urbanisme, est, en contexte de coopération, sinon impossible, vraisemblablement conditionnée de manière importante, tant par les logiques de fonctionnement de la structure-projet, que par la nature des connaissances nécessaires pour agir dans un contexte difficile à apprivoiser. Pour les experts internationaux, qui prennent les devants dans la démarche de projet, faire valoir le contenu et les raisons d'un bagage technique culturellement ancré dans ce contexte devient donc extrêmement complexe, sinon impossible.



## Chapitre 10 – Conclusions

Le point de départ de ce long parcours d'exploration de la pratique urbanistique en contexte d'assistance technique a été le constat, lors d'une expérience professionnelle, d'un décalage et d'une grande fatigue, d'une impression de frustration générée par une action professionnelle qui semblait conditionnée par un manque de repères et par un contexte d'action énergivore et inconcluant. Ce constat n'est pas le résultat d'une expérience isolée, mais trouve une large correspondance dans la littérature sur l'aide et dans les discours récurrents sur le manque d'efficacité de l'assistance technique. L'objectif fondateur du parcours de recherche présenté dans cette thèse était d'essayer de mieux comprendre les facteurs qui rendent cette pratique aussi problématique, aussi frustrante. Pour répondre à cet objectif, cette recherche a tenté d'identifier en quoi cette pratique « faite ailleurs », dans un contexte international bien spécifique, est différente d'une pratique domestique et comment il est possible de mieux en saisir les spécificités. La lecture critique du champ de réflexion hétérogène que nous appelons, pour simplifier, la littérature sur la circulation internationale des pratiques urbanistiques, a nourri cette démarche de recherche. Cette lecture fut cependant insatisfaisante, dans sa manière d'aborder le fait empirique comme problème de circulation d'un « objet urbanistique », plutôt qu'un problème de pratique urbanistique située. Ces réflexions ont déterminé notre choix d'interpréter les facteurs qui influencent cette pratique professionnelle en tant que « histoires et cultures urbanistiques, en action et en situation ». Interpréter le décalage entre la vision des experts italiens et palestiniens en termes de cultures professionnelles qui s'enracinent en profondeur dans les histoires nationales, a permis de donner un visage cohérent et plus articulé à cet écart qui, au début de ce parcours de recherche, n'était que le vague sentiment d'une difficulté de communication, la sensation que quelque chose a été « *lost in translation* », malgré un langage professionnel commun. Voir comment cela entre en jeu dans les dynamiques de la mise en œuvre technique, entendue de manière pragmatique comme une dialectique entre évaluation et persuasion, ont permis de mieux comprendre l'ensemble des autres facteurs, non strictement culturels, qui contribuent à augmenter ce sentiment de décalage et ainsi, à mieux saisir la nature

de la frustration d'une pratique urbanistique faite dans le contexte fort contraignant du projet de développement.

Dans l'ensemble, l'aspect le plus caractéristique qui émerge de cette analyse est celui d'une pratique urbanistique qui, transplantée ailleurs, voire déracinée, perd ses repères culturels et opérationnels habituels. De fait, cette exploration de la pratique quotidienne et de la pensée réfléchie des experts œuvrant en contexte d'assistance technique nous permet, non seulement de revenir sur les problèmes théoriques soulevés dans notre analyse de la littérature, mais aussi, plus généralement, sur les enjeux et la nature même de la discipline urbanistique. Observer l'urbaniste lorsqu'il se trouve face à l'autre, en tant que miroir de soi, a d'abord permis de mieux faire ressortir par contraste, à travers un jeu de différences révélatrices, les aprioris, les idées reçues et les cadres normatifs historiquement façonnés souvent évoqués dans la littérature, mais rarement approfondis de manière systématique (**section 10.1**). Cette plongée dans la pratique, au quotidien, nous a aussi fait reconsidérer la nature de l'urbanisme comme un savoir-faire discursif complexe, alimenté par des narrations historiques partagées localement et globalement au sein de la profession, dans une coprésence de temporalités et d'échelles (**section 10.2**). L'analyse de la posture professionnelle et de la mise en action de ces cadres culturels dans le contexte de l'assistance internationale a restitué l'image complémentaire de deux métiers tiraillés entre l'adaptation et le changement : l'urbaniste et l'opérateur de développement. Animés par une « *will to improve* » (Li, 2007) et sollicités par un mandat de lutter contre les maux de la ville et du sous-développement, tel Saint-Georges contre le dragon, nos professionnels de l'aménagement sont investis d'un double rôle d'urbaniste et de coopérant qui semble exacerber cette attitude missionnaire qui existe inévitablement dans une profession d'intervention qui puise ses racines dans un mouvement de réforme (**section 10.3**). Finalement, même si cette recherche démontre que, tel que le suggère Friedmann (2010), les connaissances circulent, mais ne s'enracinent pas forcément, cette exploration de la pratique urbanistique en contexte international souligne aussi l'importance des échanges internationaux et permet de formuler des aspirations, plutôt que des recommandations, qui permettraient de favoriser une évolution désirable de notre manière d'échanger les expériences et les idées à l'international, au bénéfice d'une profession plus ouverte et attentive aux diversités (**section 10.4**).

## 10.1 L'urbaniste au miroir de l'autre : un jeu de différences révélatrices

Le parcours de découverte de soi-même entrepris par Vitangelo Moscarda, le protagoniste du roman « *Un, personne et cent mille* » de Luigi Pirandello, commence le jour où sa femme Anna Rosa lui fait remarquer que son nez est légèrement tordu. En observant dans le miroir ce détail apparemment secondaire et qu'il n'avait jamais remarqué auparavant, Vitangelo commence un long et drôle parcours de prise de conscience progressive de sa propre complexité intérieure, découvrant être « un, personne et cent mille » à la fois. Ainsi, les professionnels travaillant dans un contexte international se trouvent en quelque sorte eux aussi devant un miroir, où ils découvrent que leur nez n'est pas aussi droit qu'ils le pensaient. Au-delà de la métaphore littéraire, le récit des experts interviewés nous montre comment cette expérience à l'international est en elle-même l'élément déclencheur d'une réflexion sur son propre métier et sur les fondements de son propre savoir. Le constat d'une opposition entre un « ici » et un « là-bas », entre un « chez nous » et un « chez eux », est le résultat d'une observation continue et d'une réflexivité professionnelle « à la Schön », qui est effectivement une caractéristique présente chez la plupart des experts interviewés. Analyser les urbanistes à l'œuvre dans un contexte d'échange international m'a donc permis de révéler les aprioris et les visions normatives et culturelles que ces professionnels transportent dans leur bagage de manière plus efficace qu'en l'observant dans un contexte intra-national, car la confrontation avec l'autre est souvent un très efficace miroir de soi. Ceci fait écho aux propos de Patsy Healey sur les imaginaires qui guident l'action des urbanistes et sur comment le fait de travailler à l'international peut faire ressortir les racines nationales de ces cadres culturels et normatifs :

While promoting greenbelts around cities to protect a 'green and pleasant land', British planners not only imagined a cool and rainy country with a love of rurality, but tacitly assumed a system of individualized property rights, commercial investment and retail markets in land and property. US planners promoted a notion of 'individuals with interests', moving from one place to another to capture the best benefits and seeking a single family dwelling unit on a large land plot, accessed by wide roads for a car-based lifestyle.

There is still much work to be done to unpack in detail the way implicit assumptions and frames of reference such as these have got locked into all kinds of standards and

instruments, which have then been circulated to other parts of the world. Although since Donald Schon's *The Reflective Practitioner* (1983), we have been encouraged to interrogate our own frames of reference, these 'built-in assumptions' are very difficult to bring to the surface. Part of the value of working transnationally is that, as researchers and practitioners, our assumptions about 'how things go on' are continually challenged and unsettled by unexpected ways of thinking and acting (Healey, 2011, p. 192).

À travers ce travail de recherche, j'ai donc tenté de contribuer, en quelque sorte, à ce nécessaire effort pour dévoiler les généalogies cachées des idées reçues qui structurent notre profession, en interrogeant « *our own frames of reference, these 'built-in assumptions'* », en analysant un contexte de pratique où les urbanistes se sont mesurés à la tâche de travailler ailleurs et autrement. Cela a effectivement permis de faire ressortir un grand nombre d'aprioris et de cadres normatifs enracinés dans les histoires nationales de la planification, dans les grandes batailles sur les institutions de l'urbain (Sorensen, 2015, 2018) autour desquelles les milieux urbanistiques nationaux se sont structurés et qui ont contribué à créer une « histoire partagée de la profession » (Souami, 2005) au sein dudit milieu. Si la popularité d'un dispositif comme les *green belts* est fondée dans l'imaginaire d'un pays verdoyant, amant de la ruralité et englobant une certaine idée de société, nos urbanistes italiens aux prises avec la protection du paysage et du patrimoine urbain imaginent un pays de bourgs perchés au milieu d'un paysage rural ciselé et soutenu par de fortes traditions municipales, quoique bouleversé par une modernisation trop abrupte et mal digérée. Tandis que leurs collègues Palestiniens voient dans les centres historiques les traces matérielles du pays des aïeux, brutalement dépossédés de leurs terres ancestrales par un siècle de guerres, d'exil et de colonisation, une manière de réaffirmer son propre droit sur une terre contestée. Bien sûr, il s'agit ici d'une simplification narrative extrême de l'influence complexe du passé sur la pensée professionnelle et institutionnelle, mais ces « cultures historiquement façonnées » assument effectivement et souvent la forme de tableaux imaginaires partagés. Cela suggère comment la dimension narrative a effectivement un rôle important dans la définition du champ d'action et dans la validation des connaissances des métiers de la ville. Les résultats de cette recherche soulignent encore davantage la nécessité d'aller au-delà de la notion générique des modèles urbanistiques, lorsqu'il est question de la matière première de notre pratique.

## **10.2 Au-delà des modèles urbanistiques : un savoir-faire discursif enraciné dans des histoires collectives et personnelles**

L'un des problèmes conceptuels les plus marquant dans la littérature sur la circulation internationale en urbanisme abordée au chapitre 2, était la définition fuyante du « quoi » circulant, de ce que les différents agents et filières de la circulation internationale permettaient de faire voyager d'un lieu à un autre. Les notions de politiques, d'idées, de modèles et de concepts urbanistiques souffraient toutes d'une certaine rigidité et d'une allure monolithique, véhiculant en partie le sens d'un produit préexistant et bien défini, disponible sur une étagère et prêt à l'exportation. La conception des professionnels comme porteurs d'un bagage hétérogène, d'un amalgame complexe de connaissances théoriques, d'outils techniques, de référentiels, mais aussi d'idéologies et de croyances, semblaient mieux répondre à une analyse de la pratique fine au niveau des interactions interpersonnelles (Banerjee, 2009; Healey, 2010). L'analyse de ces bagages professionnels, tels qu'ils ressortent dans nos récits en fonction des enjeux de la pratique en contexte international, donc interculturel, a permis de constater la validité de cette hypothèse : ils peuvent être interprétés comme étant constitués de cultures urbanistiques nationales, modelées au fil du temps par les événements qui ont marqué l'évolution des pratiques urbanistiques dans le pays d'origine et qui sont maintenant incorporés, « *embedded* » pour utiliser l'expression de Othengrafen (2012; 2013), dans le corpus de savoir professionnel enseigné dans les écoles, discuté dans les lieux d'agrégation professionnelle et dans les revues spécialisées. Ainsi, la « pensée des experts » (Baré, 2006) se comprend beaucoup mieux à la lumière des circonstances spécifiques qui ont marqué l'évolution de leur profession dans un contexte national donné, en reconstruisant les grandes batailles qui ont façonné l'évolution des institutions de l'urbain (Sorensen, 2015, 2018) et, par conséquent, la vision du monde du milieu impliqué.

Si, comme l'affirme le fameux adage, nous sommes des nains sur les épaules de géants, il faut reconnaître qu'ils nous ancrent au sol. En regardant les assemblages professionnels qui émergent de notre lecture culturaliste des histoires de pratique, ces géants apparaissent plutôt comme de grands arbres, ancrés en profondeur à un substrat qui a nourri et développé la pensée des milieux



professionnels nationaux et qui influence de manière significative la manière de voir des experts palestiniens et italiens interrogés. En se basant sur les cas étudiés, l'urbanisme apparaît donc comme un savoir moins mobile, moins internationalisé de ce qu'un certain discours sur la standardisation de la ville (Ratouis et Vallet, 2019) et la convergence globale des pratiques le suggère. Pour reprendre Sanyal (2005), l'aplatissement culturel global sur un supposé modèle urbanistique occidental dominant semble exagéré. D'un côté, parce que la nature très nationale des pratiques suggère que l'opposition binaire classique entre Occident/non-Occident devrait plutôt être réinterprétée à la lumière d'une myriade de nuances intermédiaires. Il faudrait même reconnaître que le mot « Occident » est souvent utilisé comme approximation un peu forcée du monde Anglo-saxon. De l'autre côté, la pensée urbanistique des praticiens italiens et palestiniens interviewés, qui participent à un monde professionnel de plus en plus connecté et qui correspondent au profil d'expert à la fois global et local évoqué par Nasr et Volait (2003a), semble pourtant encore très enracinée dans l'histoire de leurs contextes nationaux respectifs.

Toutefois, pour reprendre la métaphore de l'arbre, cette pratique de la ville a aussi des branches projetées vers ciel. Les entrevues avec nos experts nous montrent que, tout en haut des branches, les milieux professionnels, tant dans un pays « développé », que dans un pays « en développement », sont exposés aux vents et aux courants d'idées qui circulent dans les flux internationaux, qui plient les branches de l'arbre selon les grands discours qui caractérisent les époques et qui s'expriment dans un esprit du temps qui traverse et transcende les frontières nationales, comme le rappelle aussi Freestone (2000) dans sa courte histoire globale de l'urbanisme. Les interviewés italiens et palestiniens parlent très souvent, par exemple, de *cultural landscape* et *cultural heritage*, notions qui ont été popularisées dans le discours urbanistique par des acteurs institutionnels internationaux comme le ICOMOS, d'abord, et l'UNESCO, ensuite. Mais le fait que les urbanistes empruntent souvent une même terminologie et un même discours ne doit pas nous tromper sur le fait qu'il ne s'agit probablement que d'une couche de verni supérieure et que, en profondeur, l'histoire a laissé des marques profondes, les marques des grandes batailles autour des institutions qui règlent les transformations de la ville auxquelles s'intéresse André Sorensen (2015, 2018). Ces conflits ont localement structuré les milieux urbanistiques, leur pensée, leur savoir, leur vision du monde, leur « culture urbanistique »

(Othengrafen, 2012). Ces batailles se sont ainsi cristallisées dans une certaine narration des « moments pivots » (Sorensen, 2015, 2018) de l'histoire urbanistique nationale (par exemple, la *Nakba* de 1948 et la dépossession massive des Palestiniens qui en découle, le grand scandale urbanistique autour de la « loi Sullo » de 1963 et l'époque réformatrice inachevée qui s'ensuit pour les Italiens), dans des histoires des origines qui font partie du patrimoine commun des milieux nationaux, de leur manière d'entendre l'histoire, les défis, les succès et les échecs de la profession et de sa mission dans le pays d'origine. En ce sens, on peut bien affirmer que ces batailles, ces moments pivots, ne laissent pas simplement des traces visibles dans la forme de la ville et du territoire, ainsi que dans la structure des institutions, car ils engendrent des formes de *path dependency*, comme le suggère Sorensen (2015, 2018), mais laissent aussi des marques invisibles dans la pensée et dans la culture professionnelle, en renforçant des formes de « dépendance » et de pérennisation culturelles causées par ces événements du passé, souvent perçus comme de véritables traumatismes collectifs. Tels apparaissent, d'un côté, une véritable obsession des répondants italiens pour la « spéculation et une véritable phobie du côté palestinien, pour le risque de dépossession.

Voilà un autre aspect intéressant du point de vue théorique, à savoir la nature très narrative et discursive de ces « histoires partagées de la profession », pour utiliser l'expression de Souami (2005). L'analyse de la parole des experts nous confirme l'importance de la dimension narrative dans la profession urbanistique, comme l'ont d'ailleurs remarqué plusieurs théoriciens de la planification (Sandercock, 2003; Secchi, 1984; Throgmorton, 1996), notamment lorsque l'on se penche sur sa dimension normative et sur la justification « morale » des choix techniques. De plus, la référence, constante dans le récit des experts interviewés, aux expériences d'un passé collectif et personnel, à la fois comme source d'exemples vertueux à suivre ou de leçons négatives à éviter, confirme que la métaphore de Laura Lieto (2015), décrivant le « quoi circulant » comme un « mythe discursif », est pertinente et porteuse. Le mythe, en tant qu'histoire des origines, est une forme discursive d'organisation du savoir hérité qui permet de lier, dans une narration cohérente et organique, l'histoire d'un peuple, d'un groupe et d'un milieu, qui finissent par s'y reconnaître. Les morceaux de connaissances, les expériences hétérogènes et éparses acquièrent dans cette narration une cohérence organique. En les organisant dans cette narration qui donne

aux faits du passé un sens accompli et une valeur paradigmatique, le milieu se donne des repères pour guider son action. En analysant la parole de nos experts, nous sommes donc face à une profession urbanistique qui, non seulement dans la théorie, mais aussi dans la pratique quotidienne, ne peut se passer de ses dimensions imaginatives et normatives, de formuler des « théories de la bonne ville » (Freestone, 2000) (et de la bonne société) qui se développent en réponse aux leçons tirées des histoires nationales et conservées à travers une narration partagée de la profession qui se reproduit par les mécanismes de formation et de socialisation professionnelles. Réduites à l'essentiel, ces histoires partagées des origines ont les caractéristiques des narrations édifiantes, comme des contes moraux : il y a des « méchants » (les Israéliens occupant, qui s'approprient systématiquement des terres ancestrales, les spéculateurs, qui maximisent l'extraction de la rente foncière, Robert Moses et les programmes de *urban renewal* au tout automobile) et des « héros » (les architectes résistants, les urbanistes réformistes qui essaient d'appriivoiser la spéculation, Jane Jacobs et les mouvements *grassroots*, qui bloquent la construction des autoroutes urbaines). Ces histoires sont aussi faites de grands référentiels paradigmatiques, de cas exemplaires de villes parfaites dans un monde imparfait, histoires de succès qui existent dans la réalité (par exemple le plan pour le centre historique de Bologne de 1973 ou les villes flamboyantes du Golfe), ou qui ont été simplement théorisées comme point d'arrivée d'un processus (la ville durable, la ville des 15 minutes, la ville inclusive). Ainsi, ces narrations urbanistiques contiennent toutes des formulations de «quasi-utopies pragmatiques » (Hardy, 2000), de narrations de la ville telle qu'elle devrait être, qui guident le jugement des experts dans leur action, en représentant un objectif ultime à partir duquel l'on peut mesurer l'efficacité de sa propre action et la vertu de ses choix techniques. Finalement, ces histoires sont multiples et sont partagées au sein de groupes professionnels plus ou moins larges et coexistent dans les bagages individuels des professionnels en fonction des histoires personnelles et des parcours de carrière de chacun. Ainsi, il y a une multitude de narrations qui constituent l'ossature d'une histoire commune locale de la profession, cependant connectées à de grandes histoires nationales, régionales et globales. En ce sens et de manière semblable à ce qu'affirme Robinson (2011), il y a une coexistence constante de temporalités et d'échelles, ainsi que de références d'origines disparates, à l'intérieur même de la boîte à outils des urbanistes, toute nationalité

confondue, qui puisent dans une multitude de narrations, certaines ultra-locales, d'autres, ultra-globales, pour donner cohérence et structure à leur corpus de connaissances et à leur action. La sociologie pragmatique (Barthe et coauteurs, 2014) nous rappelle, finalement, que ce bagage professionnel, l'ensemble des cadres épistémologiques et normatifs structurés à l'intérieur de ces histoires, sont à entendre, cependant, seulement comme une série de « prédispositions à agir », des balises qui guident et encadrent l'action face à des contraintes externes et non comme des déterminants absolus et rigides. Ces balises, notamment celles de nature normative, représentent pourtant les éléments constitutifs de l'un des deux pôles entre lesquels se joue la performance professionnelle : le pôle du changement pour le mieux, voire même du « progrès ».

### **10.3 Saint George et ses dragons : deux métiers tirillés entre le pôle du changement et celui de l'adaptation**

En travaillant sur la parole réfléchie des praticiens interviewés, nous nous retrouvons face à des professionnels qui recouvrent le double rôle d'experts de la gestion et de la conception de la ville et d'opérateurs dans une démarche de développement. Affublé de cette double veste, notre professionnel agit dans le cadre de deux métiers qui sont semblablement tirillés entre deux pôles opposés : le pôle normatif du changement (pour le mieux) et le pôle pragmatique de l'adaptation (au contexte et à la situation). Nos experts naviguent ainsi dans un espace étroit d'agentivité, forcés par des contraintes situationnelles qui les poussent vers un pôle ou vers l'autre et des balises culturelles qui délimitent un espace d'acceptabilité normative des solutions possibles, en dehors duquel les compromis ne sont plus moralement et professionnellement acceptables à la lumière des convictions personnelles. La marque missionnaire du « *que fais-je ici ?* », le sentiment du « *back home* » (Eyben, 2011), la perception de son propre rôle comme celui d'un agent du changement, poussent les urbanistes coopérants vers le pôle du changement. Le pragmatisme, la conscience de l'altérité et l'habitude aux différences et, plus généralement, la réflexivité tactique en action de tout bon praticien « à la Schön », les poussent vers un effort d'adaptation au contexte. Les professionnels naviguent dans cet espace, lestés de plusieurs handicaps structurels : un manque insurmontable de connaissances contextuelles et une position professionnelle

précaire, celle d'un Arlequin servant deux maîtres. Le laborieux rapport contractuel triangulaire entre professionnel, bailleur de fond et bénéficiaires locaux, typique de la maîtrise d'ouvrage en assistance technique (Lecomte, 1986), semble en effet contribuer de manière fondamentale à l'affaiblissement du rapport de confiance entre acteurs locaux et consultants étrangers, alors que ce rapport est censé être la pierre angulaire d'une relation client-consultant fructueuse. Dans ces conditions de méfiance réciproque, il n'est pas étonnant de constater que l'urbaniste coopérant, théoriquement « fiduciaire » (Li, 2007) de l'action de développement pour le compte des institutions locales, peine à accomplir pleinement sa mission de soutien, d'orientation et de conseil technique envers les bénéficiaires locaux. Alors que ce même rôle d'opérateur du changement en contexte de développement exacerbe, chez les professionnels interviewés, la posture et le langage engagé du « planificateur militant » (Throgmorton, 1996) et du *progressive planner* (Forester, 1982), ce même contexte d'aide au développement se révèle le moins adapté pour réaliser une telle action missionnaire, pédagogique et militante. Cette contradiction est probablement à l'origine du sentiment de frustration et de désenchantement qui émerge constamment des propos des experts interviewés.

Au-delà des conditionnements portés par le contexte particulier de l'instrument-projet, bien connus de la littérature critique sur l'aide au développement (Lecomte, 1986), l'un des aspects les plus intéressants qui ressort de cette analyse de la pratique urbanistique en contexte d'assistance technique est la forte proximité conceptuelle des cadres d'action de deux métiers apparemment très différents : l'urbaniste et le coopérant international. Il s'agit, dans les deux cas, d'un cadre d'action marqué par une « *will to improve* » (Li, 2007), par une volonté de changer pour le mieux une réalité jugée insatisfaisante. Dans cet effort d'amélioration, nos experts se voient souvent dans un rôle de guide et d'avant-garde, de « fiduciaire » de l'action pour la collectivité. Ce passage de Bernardo Secchi sur l'action de l'urbaniste, déjà cité auparavant, pourrait facilement s'adapter au coopérant international :

L'action de l'urbaniste a été longtemps représentée comme celle qui met fin à un inexorable processus de détérioration des conditions de la ville ou du territoire pris en charge et comme le début d'un processus vertueux d'amélioration. L'urbaniste a souvent aimé se représenter lui-même dans une dimension mythique, comme une sorte de Saint George qui tue le dragon, chaque fois personnifié par ce qui s'oppose au

salut de la ville : le pouvoir des traditions, d'un groupe, de la spéculation, de la rente, de la mauvaise administration (Secchi, 2011, p. 9, ma traduction).

Si l'urbanisme a, pour Secchi, une dimension mythique de lutte contre les maux ancestraux de la ville, cela est aussi vrai pour l'aide au développement, qui lutte contre les maux du sous-développement qui sont souvent les mêmes ou très proches des ceux illustrés par Secchi : le pouvoir des traditions, de la mauvaise administration, etc. Gilbert Rist (1996) parle d'ailleurs du développement comme d'une « croyance » occidentale, enracinée dans une certaine idée de progrès linéaire très proche des racines mêmes de l'urbanisme occidental comme métier issu de la modernité positiviste et qui participe, du moins pour une grande partie du dernier siècle, d'une vision modernisatrice de l'avancée historique (Benevolo, 1964; Healey, 2011). Dans ce sens, il est utile de rappeler la définition donnée par David Ellerman (2006) de l'assistance technique elle-même, en tant que pratique fondée sur la mobilisation, l'échange, la transmission de connaissances (*knowledge-based assistance*). Dans son rapport avec la réalité, l'assistance technique relève, d'un côté, d'une attitude « volitionnelle » (*volitional side*), soit la volonté de faire correspondre le monde à ses propres prescriptions normatives en le modifiant, de l'autre, elle relève d'un aspect « cognitif » (*cognitive side*), soit de la capacité d'adapter sa propre représentation descriptive du monde à la réalité rencontrée. Même si Ellerman soutient que cette dernière posture devrait prévaloir si l'on veut améliorer l'efficacité de l'assistance, il me semble difficile d'envisager une profession vouée à l'intervention qui renonce à vouloir « changer le monde », du moins de manière marginale, en se contentant d'en faire un état des lieux. Il faudrait, en même temps, se demander si une profession comme l'urbanisme, qui puise une partie importante de ses racines historiques et de sa raison d'être dans un agenda pragmatique de changement social, une profession qui se reconnaît dans le devise « à l'avance, avec méthode » (Gaudin, 1987), peut se passer de son côté « moral » et éviter de formuler des visions normatives qui sont finalement le justificatif de fond de tout métier engagé dans le changement. Les récits de nos professionnels semblent y répondre par la négative. Malgré le fait de se comporter en « praticien réflexif » (Schön, 1994), car ils démontrent tous un très haut niveau de réflexivité à posteriori sur les limites et les erreurs faites dans l'action, cette capacité d'auto-analyse n'érode pas les convictions profondes de chacun des interviewés. Le souci de s'adapter au contexte trouve alors ses limites dans la revendication d'un devoir de « faire la bonne chose », d'œuvrer pour le

changement. Si les professionnels interviewés n'ont pas la contenance dogmatique d'un Savonarole, leur pragmatisme trouve une limite naturelle dans le sens d'une mission pour le changement et d'une série de convictions personnelles et dans une éthique professionnelle pour laquelle le rôle de pur conseiller technique, de validateur de décisions prises par autrui, ne suffit pas. Dans ce contexte particulier et dans ce double rôle d'urbaniste et d'opérateur du développement, la plupart des professionnels interviewés se sentent aussi, d'une manière ou d'une autre, chargés d'une mission de changement et d'un rôle de *advocate*, de militant pour une meilleure ville.

Cette tension entre une volonté de changer et une nécessité de s'adapter, exacerbée ici par le double rôle d'urbaniste et de coopérant, nous met face à un dilemme difficile à résoudre : changer le monde ou s'y adapter ? Tel est le choix qui se pose aux urbanistes aux prises avec une action d'assistance technique, mais aussi, plus généralement, à toute profession qui œuvre pour le changement. Comment établit-on un compromis positif entre respect de la réalité locale et nécessité d'y apporter un changement pour le mieux ? Avec quelle légitimité (et par quelle autorité) le consultant étranger peut-il participer activement au débat local sur des choix d'aménagement, non pour faire valoir ses raisons, mais pour contribuer, avec son expérience et celle de son pays d'origine, à trouver des solutions plus efficaces ? Est-il possible d'apporter un soutien purement technique en ignorant les visions idéales qui sont à la racine des outils techniques élaborés par la profession ? Où se situe la limite vertueuse entre un soutien actif à l'action locale et l'imposition de visions normatives allogènes ? Tous ces questionnements et tensions se trouvent mêlés dans les réflexions des experts interviewés, sans pourtant donner lieu à des réponses univoques. Même si cette thèse peut contribuer à expliquer la nature des facteurs qui influencent une telle pratique et dévoiler ses contradictions, elle ne peut ni ne veut prescrire de solutions. Pour cette raison et par souci d'honnêteté intellectuelle, je suis obligé de laisser le lecteur face à cette contradiction qui est, selon moi, très difficile à résoudre par un simple appel à l'esprit critique des individus et à la réflexivité professionnelle, car elle fait partie de la nature même de notre profession.

## 10.4 L'importance des connaissances qui circulent, peu importe si elles s'enracinent ou pas

Ce qui ressort de ce parcours de recherche est très semblable à ce que John Friedmann (2010) a remarqué dans son retour sur ses expériences professionnelles à l'étranger : les idées, autant que les experts, circulent copieusement, mais elles ne s'enracinent pas toujours, du moins pas de la manière attendue :

Is there a grand conclusion, then, that can be drawn from both my own experiences and the several essays in this volume that address the question of travelling planning ideas? Perhaps not. As a profession, we are increasingly in touch with colleagues globally, and ideas do flow across borders. They flow, but do not necessarily take root. Most of us continue to work locally, within cultural frameworks that are given, and through institutional channels that remains largely invariant over long periods of time. (Friedmann, 2010, p. 324-325)

En tant que praticiens et chercheurs, nous vivons tous immergés dans des discours globaux et sommes fréquemment en contact avec des influences externes des plus disparates, tant dans la vie personnelle que professionnelle et cela, bien plus qu'il y a un siècle. Toutefois, non seulement la pratique, mais aussi la pensée urbanistique, restent encore très liées à leur contexte local. L'urbanisme est loin d'être une discipline déracinée (ou facilement déracinable) de son contexte, même dans une époque de circulation internationale accrue des personnes, des capitaux, des biens et des connaissances. En effet, même lorsqu'il se déplace pour travailler à des milliers de kilomètres de chez lui, le professionnel porte avec lui, comme une partie inconsciente de son bagage professionnel, les histoires qu'il a entendues dans ses oreilles, l'air qu'il a respiré par son nez, la terre qu'il a piétinée sous ses souliers dans son pays d'origine et, dans une moindre mesure, dans son parcours professionnel à l'étranger. Selon ce qu'on a pu observer dans notre recherche, ses racines restent bien ancrées au terroir d'origine. Ces récits d'une pratique « faite ailleurs » ont permis de faire ressortir un paradoxe de la profession, à la fois fascinant et problématique, comme toutes les contradictions du quotidien. Ce bagage d'expériences vécues et de cadres interprétatifs hérités est à la fois un lest et une richesse, car c'est ce qui permet au professionnel de comprendre la réalité dans sa complexité, lui permettant de donner un nom et une couleur aux choses qui l'entourent, mais c'est aussi ce qui biaise de manière inévitable son regard sur le monde.



Pourtant, même si l'urbaniste continue de pratiquer son métier dans un cadre éminemment local, ces expériences d'échange international ne sont pas sans laisser de traces, tant dans la pratique locale que dans les parcours de carrière personnels. La plupart des professionnels interviewés dans cette recherche vivent à cheval entre une pratique ultralocale et une connexion physique et virtuelle avec l'extérieur, grâce à une grande quantité d'occasions d'échange, y compris les projets d'assistance technique. La coprésence du global et du local dans les métiers de l'urbain, que les géographes portent depuis plusieurs années à notre attention dans leur travaux (Robinson, 2011; Verdeil, 2005), est aussi réelle et observable dans le petit microcosme d'un projet d'assistance technique. Ces expériences d'échange international d'expertise, même si elles ne délivrent pas les résultats immédiats espérés par la communauté de l'aide, toujours soucieuse d'une efficacité mesurable sur le court terme, peuvent cependant contribuer à fertiliser un terrain sur lequel, plusieurs années plus tard, quelque chose de positif peut prendre racine. Il est illusoire de penser qu'un projet d'assistance technique puisse à lui seul modifier de manière substantielle les pratiques locales pour le mieux. Probablement que cela n'est pas souhaitable non plus, car, comme nous l'avons vu dans cette recherche, mais aussi dans de nombreux autres travaux illustrés au chapitre 2, il est fort probable qu'on ne se s'entende pas sur ce que ce « pour le mieux » signifie, au-delà de la coquille vide des mots passepartouts utilisés dans les discours des agences internationales. Ces expériences laissent cependant souvent des traces, deviennent un patrimoine, positif ou négatif, de la pratique locale. Elles seront citées comme exemples catastrophiques à éviter, comme occasions manquées, comme succès partiels, comme références à imiter. Elles deviendront partie de la narration locale et des histoires individuelles, elles se sédimentent dans l'histoire locale de la profession, deviendront partie de ce patrimoine partagé par le milieu, d'une manière ou d'une autre. D'un point de vue individuel, le travail au contact d'autres cultures professionnelles a été, soit un moment pivot dans le parcours d'un certain nombre de professionnels interviewés, soit une pierre ultérieure dans la construction d'une vision professionnelle mûre et consciente des complexités. Les bilans que les professionnels font de leur expérience, malgré le lot de désillusion, d'amertume et de frustration, reconnaissent ces moments d'échange interculturel comme étant un facteur majeur d'apprentissage, de maturation professionnelle, notamment pour les praticiens moins expérimentés. Cette

confrontation avec l'autre est un point pivot dans de nombreuses carrières, un choc positif inégalé dans la compréhension de la complexité du champ professionnel, le moment où une Anna Rosa leur a montré que leur nez était tordu. Cela l'a été pour la plupart des experts interviewés, notamment les jeunes experts italiens et palestiniens qui en étaient à leurs premières armes. Ce fut le cas pour moi aussi.

À partir de ce constat, il est difficile de formuler des recommandations pour améliorer la pratique de l'urbanisme en contexte d'assistance internationale. Sur l'aide au développement et sur l'assistance technique, tout a probablement déjà été dit, toutes les critiques ont déjà été formulées, tous les problèmes à la base de cette activité ont été dévoilés et la lenteur du changement dans la pratique sur le terrain dérive d'une inévitable inertie de cette grande machine de l'aide, de ce « *Dev Biz* » (Dichter, 2003) qui tend à reproduire de manière incessante les mêmes dynamiques, malgré le haut degré de réflexivité interne dont témoigne la richesse des études et des publications critiques. C'est d'ailleurs l'idée même d'une assistance du Nord au Sud, parcellisée dans une myriade de projets isolés dans leur petite coquille organisationnelle, qui est désuète et qui devrait, selon moi, être abandonnée. Il est peut-être temps d'expérimenter des formes plus ouvertes, horizontales et paritaires de coopération et d'échange internationaux de connaissances, en urbanisme comme dans tout autre domaine, et laisser finalement tomber toute velléité d'efficacité mesurable et rapide de l'action d'aide. Une « meilleure gouvernance » des transformations territoriales n'est pas le résultat de l'injection d'une formule magique qui semble avoir donné des résultats positifs ailleurs. La coopération décentralisée ville-à-ville, semble, en ce sens, un meilleur contexte organisationnel pour expérimenter ces formes nouvelles et paritaires d'échange. Par ailleurs, il est possible d'imaginer que cette même recherche, si elle avait été faite dans ce contexte particulier, aurait pu donner un aperçu plus positif des dynamiques relationnelles entre acteurs. Toutefois, un échange de connaissances en urbanisme, ou même un travail commun sur le terrain, devrait s'accompagner d'une approche plus honnête quant à la complexité de notre profession, aux limites et aux aspects de ses outils opérationnels et éviter une « commercialisation » excessive de certains produits urbanistiques comme « meilleures pratiques », comme histoires de succès irréfutables prêtes à être reproduites, clé-en-main, n'importe où ailleurs. Comme le suggère d'ailleurs Patsy Healey (2011), il faudrait

accompagner la proposition de tout supposé modèle par une « histoire des origines » permettant de mieux comprendre dans quel contexte historico-institutionnel, interprété dans le sens proposé par Sorensen (2015), ce prétendu « objet urbanistique » est né et s'est développé, montrer qu'il a des racines bien spécifiques et que la nature contingente de sa naissance est importante pour le comprendre pleinement, surtout si l'on prétend le présenter comme une solution universelle aux problèmes de la ville. Aller aux racines avec une démarche généalogique nous aiderait à mieux comprendre et donc à mieux faire comprendre à ceux qui souhaitent s'en servir, l'extrême complexité à la base de certains concepts très populaires dans les discours dominants en urbanisme.

Dans un monde obsédé par l'efficacité, la mesurabilité, l'efficience, la performance et la rapidité, espérer que des institutions hautement bureaucratisées et gérées avec une mentalité industrialo-managériale s'adonnent à une approche plus ouverte, où les échanges professionnels ne sont pas subordonnés à une évaluation immédiate d'un retour sur investissement, relève probablement d'un vœu pieu. Cependant, un acte désintéressé d'échange, de mise en commun des expériences au-delà des frontières nationales, peut aider, avec le temps, un milieu professionnel local à mieux s'outiller pour répondre aux défis auxquels il sera appelé à faire face, en toute autonomie. En même temps, je pense qu'il serait également fructueux d'ouvrir les échanges internationaux à des lieux plus périphériques, pour faire circuler un plus grand nombre d'expériences paradigmatiques développées en dehors des lieux que Bunnell et Maringanti (2010) appellent les « *usual suspects* », les quelques grandes métropoles globales et pays dits « centraux », tant au Sud qu'au Nord, qui sont habituellement montrés dans le discours international comme des modèles aspirationnels à imiter. Par ailleurs, dans ces quelques années passées de ce côté-ci de l'Atlantique, j'ai moi-même pu expérimenter comment la rhétorique sur notre monde global hyperconnecté, où l'accès à l'information est théoriquement facile et illimité, reflète en réalité une perception déformée où ces « *usual suspects* », les Paris, Singapour, Barcelone et Vancouver sont largement surexposés dans le discours. Venant moi-même d'un pays qui est « périphérique » dans le discours urbanistique global, j'ai pu apprécier comment les barrières de langue et la perception d'une hiérarchie implicite entre pays exportateurs et récepteurs demeurent puissantes, principalement dans le milieu professionnel et, même si de manière moins accentuée,

dans le milieu universitaire. Il y a, finalement, encore une très grande méconnaissance, ou du moins une connaissance superficielle, de ce qui se passe ailleurs dans le monde en matière de gestion et de conception des transformations urbaines, surtout dans les pays périphériques et linguistiquement isolés. La multiplication des réseaux et des occasions d'échanges paritaires, ainsi que la promotion de filières ouvertes, est possiblement la source d'un grand enrichissement réciproque pour notre discipline et nos pratiques respectives. Sur ce plaidoyer quasi-utopique, mais aussi pragmatique, pour un échange international libre et désintéressé, je prends congé de mon lecteur.

## Références bibliographiques

3ALT. (2013). Jericho master Plan Development Alternatives

AACIJPP. (1946). A Survey of Palestine: prepared in December 1945 and January 1946 for the information of the Anglo-American Committee of Inquiry: Anglo-American Committee of Inquiry on Jewish Problems of Palestine.

Abdel-Karim, R. et Helou, S. H. (2013). The Future of Engineering Education in Palestine. *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, 102, 482-489.

Abujidi, N. (2014). *Urbicide in Palestine: Spaces of oppression and resilience*. Routledge.

Albrecht, B. (2015a). Esportare il centro storico. Dans B. Albrecht & A. Magrin (dir.), *Esportare il centro storico. Catalogo della mostra (Brescia, 11 settembre-11 dicembre 2015)* (p. 20-25): Guaraldi.

Albrecht, B. (2015b). La storia alimenta la storia. Dans B. Albrecht & A. Magrin (dir.), *Esportare il centro storico. Catalogo della mostra (Brescia, 11 settembre-11 dicembre 2015)* (p. 134-142): Guaraldi.

Alkhalili, N., Dajani, M. et De Leo, D. (2014). Shifting realities: dislocating Palestinian Jerusalemites from the capital to the edge. *International Journal of Housing Policy*, 14(3), 257-267.

An-Najah. (2013). Study Plan for the Bachelor Degree in Urban Planning Engineering: An-Najah Nation University, Faculty of Engineering & Information Technology Urban, Planning Engineering Department.

Arquitectos, D. (2020). 2013 - New Masterplan Jericho Gate. Repéré le 3/12/2019à

<http://donairearquitectos.com/projects/jericho-gate/>

- Balducci, A. et Gaeta, L. (2015a). L'urbanistica italiana nel mondo. Contributi e debiti culturali. (Donzelli Editore).
- Balducci, A. et Gaeta, L. (2015b). Urbanisti in mongolfiera. Dans A. Balducci & L. Gaeta (dir.), *L'urbanistica italiana nel mondo. Contributi e debiti culturali* (p. IX-XVIII). Roma: Donzelli Editore.
- Bandarin, F. (2015). Appunti per un'analisi del contributo italiano alla conservazione del patrimonio urbano. Dans B. Albrecht & A. Magrin (dir.), *Esportare il centro storico. Catalogo della mostra (Brescia, 11 settembre-11 dicembre 2015)* (p. 32-41): Guaraldi.
- Banerjee, T. (2009). U.S. Planning Expeditions to Postcolonial India: From Ideology to Innovation in Technical Assistance. *Journal of the American Planning Association*, 75(2), 193-208.
- Barata, D. D. (2010). Extended Case Method. Dans A. J. Mills, G. Durepos & E. Wiebe (dir.), *Encyclopedia of case study research* (p. 374-376): Sage Publications.
- Baré, J. F. (2006). *Paroles d'experts: Etudes sur la pensée institutionnelle du développement*. KARTHALA Editions.
- Barthe, Y., de Blic, D., Heurtin, J.-P., Lagneau, É., Lemieux, C., Linhardt, D., . . . Trom, D. (2014). Sociologie pragmatique: mode d'emploi. *Politix*(3), 175-204.
- Batey, P. (2018). The History of Planning Methodology. Dans C. Hein (dir.), *The Routledge Handbook of Planning History* (p. 1-10): Routledge.
- Baye, É., Cusset, J. M. et Nguyễn, T. P. (2006). Les consultants internationaux et leurs rapports à l'ingénierie locale dans les infrastructures urbaines. Dans F. Castiglioni (dir.), *La ville vietnamienne en transition*: KARTHALA Editions.
- Benevolo, L. (1964). Le origini dell'urbanistica moderna.
- Benevolo, L. (1983). *Histoire de la ville*. Editions Parenthèses.

- Berdini, P. (2010). *Breve storia dell'abuso edilizio in Italia*. Roma: Donzelli editore.
- Bianchetti, C. (2017). Le partiche plurali dell'abusivismo e le loro discordanti ricezioni. Dans F. Curci, E. Formato & F. Zanfi (dir.), *Territori dell'abusivismo. Un progetto per uscire dall'Italia dei condoni*: Donzelli.
- Bierschenk, T., Chauveau, J.-P. et Olivier de Sardan, J.-P. (2000). *Courtiers en développement: les villages africains en quête de projets*.
- Bigon, L. et Katz, Y. (2016). *Garden cities and colonial planning: Transnationality and urban ideas in Africa and Palestine*. Oxford University Press.
- Blecic, I. (2017). *Lo scandalo urbanistico 50 anni dopo: Sguardi e orizzonti sulla proposta di riforma di Fiorentino Sullo*. FrancoAngeli.
- BM. (2015). Les données ouvertes de la Banque mondiale. Repéré le 24/07/2015 à <http://donnees.banquemondiale.org/>
- Bourdieu, P. (2005). Habitus. Dans J. Hillier & E. Rooksby (dir.), *Habitus: A sense of place* (p. 43-49): Ashgate.
- Braudel, F. (1969). *Ecrits sur l'histoire*. Flammarion.
- Bravo, L. (2009). Area conservation as socialist standard-bearer: a plan for the historical centre of Bologna in 1969 (*Mirror of Modernity: The Post-war Revolution in Urban Conservation*).
- Bromley, R. (2003a). Peru 1957–1977: How time and place influenced John Turner's ideas on housing policy. *Habitat International*, 27(2), 271-292.
- Bromley, R. (2003b). Towards Global Human Settlements: Constantinos Doxiadis as Entrepreneur, Coalition-builder and Visionary. Dans J. Nasr & M. Volait (dir.), *Urbanism: Imported or Exported*. Chichester: Wiley-Academy.

- Bulle, S. (2004). *Apercevoir la ville: pour une histoire urbaine palestinienne, entre monde et patrie, sentiment et influences (1920-2002)*. (Paris, EHESS).
- Bunnell, T. (2015). Antecedent Cities and Inter-referencing Effects: Learning from and Extending Beyond Critiques of Neoliberalisation. *Urban Studies*, 52(11), 1983-2000.
- Bunnell, T. et Maringanti, A. (2010). Practising urban and regional research beyond metrocentricity. *International Journal of Urban and Regional Research*, 34(2), 415-420.
- Cafferini, L., Commelin, B. et Naudet, J.-D. (2007). Etat des lieux de l'assistance technique résidente financée par l'AFD: Agence Française de Développement. Département de la recherche.
- Calabi, D. (2008). *Storia dell'urbanistica europea*. Pearson Paravia Bruno Mondadori.
- Calabi, D. (2017). Italy. Dans M. Wynn (dir.), *Routledge Revivals: Planning and Urban Growth in Southern Europe (1984)*: Routledge.
- Campos Venuti, G. (1967). *Amministrare l'urbanistica*. G. Einaudi.
- Campos Venuti, G. (1993a). Bologna: l'urbanistica riformista. Dans G. Campos Venuti & F. Oliva (dir.), *Cinquant'anni di urbanistica in Italia, 1942-1992* (p. 297-312). Bari: Editori Laterza.
- Campos Venuti, G. (1993b). Cinquant'anni: tre generazioni urbanistiche. Dans G. Campos Venuti & F. Oliva (dir.), *Cinquant'anni di urbanistica in Italia, 1942-1992* (p. 5-39). Bari: Editori Laterza.
- Campos Venuti, G. (1993c). Il regime immobiliare in Italia. Dans G. Campos Venuti & F. Oliva (dir.), *Cinquant'anni di urbanistica in Italia, 1942-1992* (p. 119-130). Bari: Editori Laterza.
- Campos Venuti, G. et Oliva, F. (1993). *Cinquant'anni di urbanistica in Italia, 1942-1992*. Bari: Editori Laterza.



- Cataldi, G., Maffei, G. L. et Vaccaro, P. (2002). Saverio Muratori and the Italian school of planning typology. *Urban morphology*, 6(1), 3-14.
- Ceccarelli, P. (1993). Verso una facoltà di Pianificazione. Dans G. Campos Venuti & F. Oliva (dir.), *Cinquant'anni di urbanistica in Italia, 1942-1992* (p. 407-424). Bari: Editori Laterza.
- Ceccarelli, P. (2015). Giochi di sponda (1959-2014). Dans A. Balducci & L. Gaeta (dir.), *L'urbanistica italiana nel mondo. Contributi e debiti culturali* (p. 97-104). Roma: Donzelli Editore.
- Ceccarelli, P. et Occhialini, E. (2014). *Jericho Master Plan. A model for sustainable development*.
- Cervellati, P. L. et Scannavini, R. (1973). *Bologna: politica e metodologia del restauro nei centri storici*. Bologna: Il Mulino.
- Chitti, M. et De Leo, D. (2019). Expertise locale et étrangère en Palestine : faiblesse, fragmentation et séduction dans les pratiques urbanistiques. *Revue Internationale d'Urbanisme*, 6.
- Chitti, M. et Moser, S. (2019). Emerging trends in urbanizing Palestine: neglected city-builders beyond the occupation. *Urban Geography*, 40(7), 1010-1017.
- Ciccone, F. (1993a). La proposta originale dei piani paesistici. Dans G. Campos Venuti & F. Oliva (dir.), *Cinquant'anni di urbanistica in Italia, 1942-1992* (p. 151-165). Bari: Editori Laterza.
- Ciccone, F. (1993b). Roma: capitale senza piano. Dans G. Campos Venuti & F. Oliva (dir.), *Cinquant'anni di urbanistica in Italia, 1942-1992* (p. 241-258). Bari: Editori Laterza.
- Côté-Roy, L. et Moser, S. (2018). 'Does Africa not deserve shiny new cities?' The power of seductive rhetoric around new cities in Africa. *Urban Studies*, 0042098018793032.
- Cowherd, R. (2005). Does Planning Culture Matters? Dutch and American Models in Indonesian Urban Transformation. Dans B. Sanyal (dir.), *Comparative Planning Cultures* (p. 165-192). New York: Routledge.

- Cremaschi, M. (1990). L'abusivismo meridionale: realtà e rappresentazione. *Meridiana*, 127-153.
- Curci, F., Formato, E. et Zanfi, F. (2017a). *Territori dell'abusivismo. Un progetto per uscire dall'Italia dei condoni*. Donzelli.
- Curci, F., Formato, E. et Zanfi, F. (2017b). Un cantiere per i territori dell'abusivismo. Dans F. Curci, E. Formato & F. Zanfi (dir.), *Territori dell'abusivismo. Un progetto per uscire dall'Italia dei condoni*: Donzelli.
- Cusset, J. M. (2005). Expertise étrangère et expertise locale: le cas des villes au Viêt-nam. *Géocarrefour*, 80(3), 227-235.
- DA. (2013). Jericho Master Plan. Development Alternatives.
- Davie, M. (2003). Beirut and the Étoile Area: an Exclusively French Project? Dans J. Nasr & M. Volait (dir.), *Urbanism: imported or exported?* (p. 206-229): Academy Press.
- Davis, R. (2002). Ottoman Jerusalem: the Growth of the City outside the Walls. Dans S. Tamari (dir.), *Jerusalem: 1948: The Arab Neighborhoods and Their Fate in the War* (p. 10-29). Jerusalem: The Institute of Jerusalem Studies & Badil Resource Center.
- De Leo, D. (2013). *Planner in Palestina*. Milan: FrancoAngeli.
- De Leo, D. (2017a). *L'urbanistica dei prof (ass) essori. Esperienze e competenze nell'amministrazione pubblica e per la didattica*. Milano: FrancoAngeli.
- De Leo, D. (2017b). La rilevanza del contrasto all'abusivismo tra fenomeni criminali, inerzie e astuzie. Dans F. Curci, E. Formato & F. Zanfi (dir.), *Territori dell'abusivismo. Un progetto per uscire dall'Italia dei condoni*: Donzelli.
- De Leo, D. et Forester, J. (2018). *Reimagining planning. How italian urban planners are changing planning practices*. INU Edizioni.

- De Lucia, V. (1993). Dalla legge del 1942 alle leggi di emergenza. Dans G. Campos Venuti & F. Oliva (dir.), *Cinquant'anni di urbanistica in Italia, 1942-1992* (p. 89-102). Bari: Editori Laterza.
- De Voir, J. et Tartir, A. (2009). *Tracking external donor funding to Palestinian non governmental organizations in the West Bank and Gaza strip 1999 -2008*.
- Demarta, L. (2012). Les frontières de l'humanitaire. *Hermès*(63), 190-195.
- Di Biagi, P. et Gabellini, P. (1992). *Urbanisti italiani. Piccinato, Marconi, Samonà, Quaroni, De Carlo, Astengo, Campos Venuti*. Bari: Laterza.
- Dichter, T. W. (2003). *Despite good intentions: Why development assistance to the Third World has failed*. Amherst: Univ of Massachusetts Press.
- Dolowitz, D. et Marsh, D. (1996). Who learns what from whom: a review of the policy transfer literature. *Political studies*, 44(2), 343-357.
- Dolowitz, D. et Marsh, D. (2000). Learning from abroad: The role of policy transfer in contemporary policy-making. *Governance*, 13(1), 5-23.
- Dyckman, J., Kreditor, A. et Banerjee, T. (1984). Planning in an unprepared environment: the example of Bahrain. *Town Planning Review*, 55(2), 214-227.
- El-Eini, R. (2004). *Mandated landscape: British imperial rule in Palestine 1929-1948*. Routledge.
- Ellerman, D. (2006). *Helping people help themselves: From the World Bank to an alternative philosophy of development assistance*. University of Michigan Press.
- Erba, V. et Pogliani, L. (1993). L'insegnamento dell'urbanistica in Italia. Dans G. Campos Venuti & F. Oliva (dir.), *Cinquant'anni di urbanistica in Italia, 1942-1992* (p. 395-406). Bari: Editori Laterza.
- Evans, M. (2009). Policy transfer in critical perspective. *Policy studies*, 30(3), 243-268.

- Eyben, R. (2011). The Sociality of International Aid and Policy Convergence. Dans D. Mosse. Dans D. Mosse (dir.), *Adventures in Aidland. The Anthropology of Professionals in International Development* (p. 139-160). New York: Berghahn.
- Farsoun, S. K. (2018). *Palestine and the Palestinians: A social and political history*. Routledge.
- Felice, E. (2013). *Perché il Sud è rimasto indietro*. Bologna: il Mulino.
- Felice, E. (2015). *Ascesa e declino: storia economica d'Italia*. Bologna: Il Mulino.
- Fenster, T. (2018). The micro-geography of a home as a contact zone: Urban planning in fragmented settler colonialism. *Planning Theory & Practice*, 19(4), 496-513.
- Fischbach, M. R. (2003). *Records of dispossession: Palestinian refugee property and the Arab-Israeli conflict*. Columbia University Press.
- Fischer, F. et Forester, J. (1993). Editors' Introduction. Dans F. Fischer & J. Forester (dir.), *The argumentative turn in policy analysis and planning* (p. 1-17): Duke University Press.
- Fischler, R. (2012). Fifty theses on urban planning and urban planners. *Journal of Planning Education and Research*, 32(1), 107-114.
- Flyvbjerg, B. (2004). Phronetic planning research: Theoretical and methodological reflections. *Planning Theory & Practice*, 5(3), 283-306.
- Forester, J. (1982). Planning in the face of power. *Journal of the American Planning Association*, 48(1), 67-80.
- Forester, J. (1988). *Planning in the Face of Power*. Univ of California Press.
- Forester, J. (2012). Learning to improve practice: Lessons from practice stories and practitioners' own discourse analyses (or why only the loons show up). *Planning Theory & Practice*, 13(1), 11-26.

- Forester, J., Fischler, R. et Shmueli, D. (2012). *Israeli planners and designers: Profiles of community builders*. SUNY Press.
- Freestone, R. (2000). Learning from Planning's Histories. Dans R. Freestone (dir.), *Urban Planning in a Changing Worlds* (p. 1-19). London: E & FN Spon.
- Freestone, R. (2018). Biographical Method. Dans C. Hein (dir.), *The Routledge Handbook of Planning History* (p. 60-75): Routledge.
- Friedmann, J. (1967). A conceptual model for the analysis of planning behavior. *Administrative Science Quarterly*, 225-252.
- Friedmann, J. (1987). *Planning in the public domain: From knowledge to action*. Princeton University Press.
- Friedmann, J. (2005a). Globalization and the emerging culture of planning. *Progress in Planning*, 64(3), 183-234.
- Friedmann, J. (2005b). Planning cultures in transition (*Comparative planning cultures* (p. 53-68): Routledge.
- Friedmann, J. (2010). Do Planning Ideas Travel? Dans P. Healey & R. Upton (dir.), *Crossing Borders. International exchange and planning practices* (p. 313-327). New York: Routledge.
- Fruchtman, J. (1986). *Statutory planning as a form of social control: the evolution of town planning law in mandatory Palestine and Israel 1917-1980's*. (University of London).
- Fuller, M. (2007). *Moderns abroad: architecture, cities and Italian imperialism*. New York: Routledge.
- Gabellini, P. (2001). *Tecniche urbanistiche*. Carrocci Editore.

- Gabellini, P. (2007). Reperti e profili dell'urbanistica italiana. Dans P. Gabellini (dir.), *Piani urbanistici in Italia, Catalogo e documenti dell'Archivio RAPu* (p. 473-488): Maggioli.
- Gabellini, P. (2018). *Le mutazioni dell'urbanistica: principi, tecniche, competenze*. Carocci.
- Gabrielli, B. (2015). Un breve excursus sui temi e problemi dei centri storici. Dans B. Albrecht & A. Magrin (dir.), *Esportare il centro storico. Catalogo della mostra (Brescia, 11 settembre-11 dicembre 2015)* (p. 56-63): Guaraldi.
- Galuzzi, P. et Vitillo, P. (1993). La pubblicistica. I libri e le riviste nella costruzione della disciplina urbanistica. Dans G. Campos Venuti & F. Oliva (dir.), *Cinquant'anni di urbanistica in Italia, 1942-1992* (p. 363-394). Bari: Editori Laterza.
- Gaudin, J.-P. (1987). A l'avance, avec méthode" Savoirs, savoir-faire et mouvement de professionnalisation dans l'urbanisme au début du siècle. *Sociologie du Travail*, 29(2), 177-197.
- Gaudin, J.-P. (1989). La genèse de l'urbanisme de plan et la question de la modernisation politique. *Revue française de science politique*, 39(3), 296-313.
- Gavish, D. (2005). *The survey of Palestine under the British Mandate, 1920-1948*. Routledge.
- Gavish, D. et Kark, R. (1993). The Cadastral Mapping of Palestine, 1858-1928. *The Geographical Journal*, 159, 70.
- Giovannoni, G. (1931). *Vecchie città ed edilizia nuova*.
- Goldblum, C. et Osmont, A. (2008). Gouvernance urbaine et coopération internationales. Dans S. Bellina, H. Magro & V. de VILLEMEUR (dir.), *La gouvernance démocratique: un nouveau paradigme pour le développement* (p. 297-311). Paris: KARTHALA Editions.
- Gordon, D. (2018). Politics, Power, and Urban Form. Dans C. Hein (dir.), *The Routledge Handbook of Planning History* (p. 301-312): Routledge.

- Gordon, N. (2008). *Israel's occupation*. Univ of California Press.
- Gori, M. (2013). The stones of contention: the role of archaeological heritage in Israeli–Palestinian conflict. *Archaeologies*, 9(1), 213-229.
- Grandinetti, T. (2015). The Palestinian middle class in Rawabi: Depoliticizing the occupation. *Alternatives*, 40(1), 63-78.
- Guillot, X. (2005). Flux économiques, transferts d'expertises et production immobilière haut de gamme en Asie orientale. *Géocarrefour*, 80(3), 171-181.
- Hall, P. (1988). *Cities of tomorrow: An intellectual history of urban planning and design since 1880*. John Wiley & Sons.
- Hall, P. (1998). *Cities in civilization*.
- Hall, P. (2000). The centenary of Modern Planning. Dans R. Freestone (dir.), *Urban Planning in a Changing World*. London: E & FN Spon.
- Hardy, D. (2000). Quasi Utopias: perfect cities in an imperfect world. Dans R. Freestone (dir.), *Urban planning in a changing world* (p. 61-77). London: E & FN Spon.
- Harper, D. (2002). Talking about pictures: A case for photo elicitation. *Visual studies*, 17(1), 13-26.
- Harris, A. et Moore, S. (2013). Planning histories and practices of circulating urban knowledge. *International Journal of Urban and Regional Research*, 37(5), 1499-1509.
- Hattori, T. (2003). The moral politics of foreign aid. *Review of International Studies*, 29(2), 229-247.
- Healey, P. (1992). A planner's day: Knowledge and action in communicative practice. *Journal of the American planning association*, 58(1), 9-20.

- Healey, P. (2010). The transnational flow of knowledge and expertise in the planning field. Dans P. Healey & R. Upton (dir.), *Crossing Borders. International exchange and planning practices* (p. 1-25). New York: Routledge.
- Healey, P. (2011). The universal and the contingent: Some reflections on the transnational flow of planning ideas and practices. *Planning Theory*, 11(2), 188-207.
- Healey, P. (2013). Circuits of knowledge and techniques: the transnational flow of planning ideas and practices. *International journal of urban and regional research*, 37(5), 1510-1526.
- Healey, P. et Upton, R. (2010). *Crossing borders: international exchange and planning practices*. Routledge.
- Hein, C. (2003). The Transformation of Planning Ideas in Japan and its Colonies. Dans J. Nasr & M. Volait (dir.), *Urbanism: imported or exported?* (p. 51-82): Academy Press.
- Hein, C. (2018). The What, Why, and How of Planning History. Dans C. Hein (dir.), *The Routledge Handbook of Planning History* (p. 1-10): Routledge.
- Hildreth, P. M. et Kimble, C. (2002). The duality of knowledge.
- Hoch, C. (1994). *What planners do: Power, politics, and persuasion*. Chicago: American Planning Association.
- Home, R. (1990). Town planning and garden cities in the British colonial empire 1910–1940. *Planning Perspectives*, 5(1), 23-37.
- Home, R. (1996). *Of Planting and Planning*. Routledge.
- Home, R. (2018). Global Systems Foundations of the Discipline. Colonial, Postcolonial, and Other Power Structures. Dans C. Hein (dir.), *The Routledge Handbook of Planning History* (p. 91-106): Routledge.



- Hosagrahar, J. (2005). *Indigenous modernities: negotiating architecture and urbanism*. New York: Routledge.
- Hyman, B. (1994). *British planners in Palestine, 1918-1936*. London School of Economics and Political Science.
- Indovina, F., Fregolent, L. et Savino, M. (2005). *L'esplosione della città: Barcellona, Bologna, Donostia-Bayonne, Genova, Lisbona, Madrid, Marsiglia, Milano, Montpellier, Napoli, Porto, Valencia, Veneto centrale*. Compositori.
- Insolera, I. et Berdini, P. (2011). *Roma moderna: da Napoleone I al XXI secolo*. Torino: Einaudi.
- Isayed, M. (2019). *The Jericho Gate project: Planning challenges and political struggles around a megaproject in the oldest city in the world*. Document inédit.
- Israel, A. (1996). *Le développement institutionnel: les organisations à l'épreuve de la spécificité et de la concurrence*. Editions L'Harmattan.
- Jabareen, Y. R. (2010). The politics of state planning in achieving geopolitical ends: The case of the recent master plan for Jerusalem. *International Development Planning Review*, 32(1), 27-43.
- Khirfan, L., Momani, B. et Jaffer, Z. (2013). Whose authority? Exporting Canadian urban planning expertise to Jordan and Abu Dhabi. *Geoforum*, 50, 1-9.
- King, A. D. (1976). *Colonial urban development: Culture, social power and environment*. Cambridge Univ Press.
- King, A. D. (2003). Writing Transnational Planning Histories. Dans J. Nasr & M. Volait (dir.), *Urbanism: Imported or Exported?* (p. 1-14). Chichester: Wiley-Academy.
- King, A. D. (2004). *Spaces of Global Cultures. Architecture Urbanism Identity*. New York: Routledge.

- Knieling, J. et Othengrafen, F. (2009). *Planning cultures in Europe: Decoding cultural phenomena in urban and regional planning*. Ashgate Publishing, Ltd.
- Kubr, M. (2002). *Management consulting: A guide to the profession*. International Labour Organization.
- Kwak, H. N. (2018). Interdisciplinarity in Planning History. Dans C. Hein (dir.), *The Routledge Handbook of Planning History* (p. 25-34): Routledge.
- Laïdi, Z. (1999). *La tyrannie de l'urgence*. Les Editions Fides.
- Lang, J. (2000). Learning from twentieth century urban design paradigms: lessons for the early twenty-first century. Dans R. Freestone (dir.), *Urban planning in a changing world* (p. 78-97). London: E & FN Spon.
- Lanzani, A. S., Goldstein, M. B. et Zanfi, F. (2015). Della grande trasformazione del paesaggio. Dans M. Salvati & L. Sciolla (dir.), *L'Italia e le sue regioni* (p. 291-312): Istituto della Enciclopedia Italiana.
- Lecomte, B. J. (1986). *L'aide par projet : Limites et alternatives*. Paris: OCDE.
- Levingston, I. (2020). QuickTake. Israeli Settlements. Repéré le 01-06-2020 à <https://www.bloomberg.com/quicktake/israeli-settlements>
- Lewis, D. (2011). Tidy concepts, messy lives. Dans D. Mosse (dir.), *Defining tensions in the domestic and overseas careers of UK non-governmental professionals*. Teoksessa Mosse, David (toim.), *Adventures in aidland. The anthropology of professionals in international development* (p. 177-197).
- Li, T. M. (2007). *The will to improve: Governmentality, development, and the practice of politics*. Durham: Duke University Press.
- Li, T. M. (2011). Rendering society technical. *Adventures in Aidland: The anthropology of professionals in international development*, 6, 57.

- Lieto, L. (2015). Cross-border mythologies: the problem with traveling planning ideas. *Planning Theory*, 14(2), 115-129.
- Magrin, A. (2015). La conservazione della città è un problema urbanistico. Dans B. Albrecht & A. Magrin (dir.), *Esportare il centro storico. Catalogo della mostra (Brescia, 11 settembre-11 dicembre 2015)* (p. 26-31): Guaraldi.
- Majone, G. (1989). *Evidence, argument, and persuasion in the policy process*. Yale University Press.
- Majone, G. et Wildavsky, A. B. (1978). *Implementation as evolution*.
- Malanima, P. (1998). *La fine del primato: crisi e riconversione nell'Italia del Seicento*. Pearson Italia Spa.
- Marcelloni, M. (1993). Urbanistica e suoli in Europa. Dans G. Campos Venuti & F. Oliva (dir.), *Cinquant'anni di urbanistica in Italia, 1942-1992* (p. 103-118). Bari: Editori Laterza.
- Marchand, P. (1998). *L'analyse du discours assisté par ordinateur: concepts, méthodes, outils*. A. Colin.
- Mazzoleni, C. (2005). Trasformazioni dell'istituto del piano regolatore ed evoluzione della disciplina urbanistica. (prima parte). *Urbanistica*, 128, 80-104.
- Mazzoleni, C. (2006). Trasformazioni dell'istituto del piano regolatore ed evoluzione della disciplina urbanistica. (seconda parte). *Urbanistica*, 129, 95-116.
- McCann, E. (2011). Urban policy mobilities and global circuits of knowledge: Toward a research agenda. *Annals of the Association of American Geographers*, 101(1), 107-130.
- McCann, E. et Ward, K. (2011). *Mobile urbanism: cities and policymaking in the global age*. U of Minnesota Press.

- McCann, E. et Ward, K. (2012a). Assembling urbanism: following policies and 'studying through' the sites and situations of policy making. *Environment and Planning A*, 44(1), 42-51.
- McCann, E. et Ward, K. (2012b). Policy assemblages, mobilities and mutations: Toward a multidisciplinary conversation. *Political studies review*, 10(3), 325-332.
- Memmi, A. (1979). *La dépendance*. Paris: Gallimard.
- Minelli, A. R. (2004a). *La politica per la casa*. Bologna: Il Mulino.
- MINELLI, A. R. (2004b). *La politica per la casa*. Bologna: Il Mulino.
- Monclús, J. et Medina, C. D. (2018). Urbanisme, Urbanismo, Urbanistica: Latin European Urbanism. Dans C. Hein (dir.), *The Routledge Handbook of Planning History* (p. 147-160): Routledge.
- Moser, S. (2018). Forest city, Malaysia, and Chinese expansionism. *Urban Geography*, 39(6), 935-943.
- Moser, S. (2019). "Two days to shape the future": A Saudi Arabian node in the transnational circulation of new cities ideas. Dans H. Molotch & D. Ponzini (dir.), *The New Arab Urban: Gulf Cities of Wealth, Ambition, and Distress* (p. 213-232). New York: NYU Press.
- Mosse, D. (2004). Is good policy unimplementable? Reflections on the ethnography of aid policy and practice. *Development and change*, 35(4), 639-671.
- Mosse, D. (2011). *Adventures in Aidland. The Anthropology of Professionals in International Development*. . New York: Berghahn.
- Mosse, D. et Lewis, D. (2005). The aid effect. *Giving and governing in international development*. London: Pluto.

- Mosse, D. et Lewis, D. (2006). Theoretical Approaches to Brokerage and Translation in Development. Dans D. Mosse & D. Lewis (dir.), *Brokers and Translators. The Ethnography of Aid and Agencies* (p. 1-26). Bloomfield: Kumarian
- Nasr, J. (2005). Saba Shiber, 'Mr. Arab Planner'. Parcours professionnel d'un urbaniste au Moyen-Orient. *Géocarrefour*, 80(3), 197-206.
- Nasr, J. et Volait, M. (2003a). Introduction: transporting planning. Dans J. Nasr & M. Volait (dir.), *Urbanism: Imported or Exported?* (p. xi-xxxviii). Chichester: Wiley-Academy.
- Nasr, J. et Volait, M. (2003b). *Urbanism: imported or exported?* Academy Press.
- Navarrete Escobedo, D. (2019). Nouvelles du sud. Analyse des processus de standardisation dans les villes latino-américaines - le cas de Mexico. *Les Annales de la recherche urbaine*, 113, 78-87.
- Novarina, G. et Sadoux, S. (2019). La garden city. Un réservoir de références à réinventer. *Les annales de la recherche urbaine*, 113, 193-207.
- Novick, A. (2003). Foreign Hires: French Experts and the Urbanism of Buenos Aires, 1907-32. Dans J. Nasr & M. Volait (dir.), *Urbanism: Imported or Exported?* (p. 265-289). Chichester: Wiley-Academy.
- OBR. (2015). Overall Baseline Report for Regeneration of Historical Centres in Local Government Units Project
- Oliva, F. (1993). Le città e i piani. Dans G. Campos Venuti & F. Oliva (dir.), *Cinquant'anni di urbanistica in Italia, 1942-1992* (p. 40-85). Bari: Editori Laterza.
- Othengrafen, F. (2012). *Uncovering the unconscious dimensions of planning: using culture as a tool to analyse spatial planning practices*. Ashgate Publishing, Ltd.

- Othengrafen, F. et Reimer, M. (2013). The embeddedness of planning in cultural contexts: theoretical foundations for the analysis of dynamic planning cultures. *Environment and Planning A*, 45(6), 1269-1284.
- Padico. (2019). Jericho Gate. Repéré le mai 2019 à <http://jerichogate.com/>
- Pappe, I. (2004). *A history of modern Palestine: One land, two peoples*. Cambridge University Press.
- Peck, J. (2011). Geographies of policy: From transfer-diffusion to mobility-mutation. *Progress in human geography*, 35(6), 773-797.
- Pinson, D. (2004). L'Urbanisme: une discipline indisciplinée? *Futures*, 36(4), 503-513.
- PNUD/UNDP (2011). *National Implementation by the Government of UNDP Supported Projects: Guidelines and Procedures*.
- PNUD/UNDP (2020). *Visual Guide to the UNDP Standard Development Project*.
- Polanyi, M. (2009). *The tacit dimension*. University of Chicago press.
- Pullan, W. et Gwiazda, M. (2008). Jerusalem's 'City of David': the politicisation of urban heritage. *Divided cities/contested states working paper*, 6.
- Rabinow, P. (1995). *French modern: Norms and forms of the social environment*. University of Chicago Press.
- Rabinow, P. (1996). *Essays on the Anthropology of Reason*. Princeton: Princeton University Press.
- Rapley, T. (2008). *Doing conversation, discourse and document analysis*. Sage.
- Ratouis, O. et Vallet, B. (2019). La ville standardisée. *Les annales de la recherche urbaine*, 113, 5-10.

- RHC (2017). *Regeneration of Historic Centers in Local Governement Unites (RCH)*.
- RHCHandbook. (2018). Handbook for the Preservation and Development of Cultural and Natural Heritage Sites. The historic center, from the territory to the building.
- Riddell, R. C. (2014). *Does foreign aid really work*. Communication présentée Background Paper to Keynote Address to the Australasian Aid and International Development Workshop, Canberra February 2014.
- Rist, G. (1996). *Le développement. Histoire d'une croyance occidentale*. Paris: Sciences Po (Presses de).
- Robinson, J. (2011). The Spaces of Circulating Knowledge. City Strategies and Global Urban Governmentality. Dans E. McCann & K. Ward (dir.), *Mobile Urbanism*: University of Minnesota Press.
- Robinson, J. (2013). *Ordinary cities: between modernity and development*. Routledge.
- Roe, E. (1994). *Narrative policy analysis: Theory and practice*. Duke University Press.
- Rokem, J. et Allegra, M. (2016). Planning in Turbulent Times: Exploring Planners' Agency in Jerusalem. *International Journal of Urban and Regional Research*, 40(3), 640-657.
- Rose, R. (1991). What is lesson-drawing? *Journal of public policy*, 11(1), 3-30.
- Rotbard, S. et Gat, O. (2015). *White city, black city: Architecture and war in Tel Aviv and Jaffa*. Mit Press Cambridge.
- Roy, A. (2010). Poverty truths: the politics of knowledge in the new global order of development. Dans P. Healey & R. Upton (dir.), *Crossing borders: International exchange and planning practice* (p. 27-45). London: Routledge.
- Salzano, E. (1993). L'Istituto nazionale di urbanistica. Dans G. Campos Venuti & F. Oliva (dir.), *Cinquant'anni di urbanistica in Italia, 1942-1992* (p. 424-439). Bari: Editori Laterza.

- Salzano, E. (1998). *Fondamenti di urbanistica: la storia e la norma*. Laterza Rome/Bari.
- Sandercock, L. (2003). Out of the Closet: The Importance of Stories and Storytelling in Planning Practice. *Planning Theory & Practice*, 4(1), 11-28.
- Sandercock, L. et Bridgman, R. (1999). Towards cosmopolis: Planning for multicultural cities. *Canadian Journal of Urban Research*, 8(1), 108.
- Sanyal, B. (2005). Hybrid Planning Cultures: The Search for the Global Cultural Common. Dans B. SANYAL (dir.), *Comparative Planning Cultures* (p. 3-25). New York: Routledge.
- Sassen, S. (1991). *Global city*. Princeton University Press Princeton, NJ.
- Saunier, P.-Y. (2002). Taking Up the Bet on Connections: a Municipal Contribution. *Contemporary European History*, 11(4), 507-527.
- Saunier, P.-Y. (2005). Épilogue: à l'assaut de l'espace transnational de l'urbain, ou la piste des mobilités. *Géocarrefour*, 80(3), 249-253.
- Schön, D. A. (1994). *Le praticien réflexif: à la recherche du savoir caché dans l'agir professionnel*. Les éditions logiques.
- Scott, J. C. (1998). *Seeing like a state: How certain schemes to improve the human condition have failed*. Yale University Press.
- SDF. (2013). Jericho Master Plan. Spatial Development Framework.
- Secchi, B. (1984). *Il racconto urbanistico: la politica della casa e del territorio in Italia*. G. Einaudi.
- Secchi, B. (2011). *Prima lezione di urbanistica*. Gius. Laterza & Figli Spa.
- Segal, R., Tartakover, D. et Weizman, E. (2003). *A civilian occupation: The politics of Israeli architecture*. New York: Verso.



- Smith, M. E. et Hein, C. (2018). The Ancient Past in the Urban Present. The Use of Early Models in Urban Design. Dans C. Hein (dir.), *The Routledge Handbook of Planning History* (p. 109-120): Routledge.
- Sorensen, A. (2010). Urban sustainability and compact cities ideas in Japan: the diffusion, transformation and deployment of planning concepts. *Crossing borders: International exchange and planning practices*, 117-140.
- Sorensen, A. (2015). Taking path dependence seriously: an historical institutionalist research agenda in planning history. *Planning Perspectives*, 30(1), 17-38.
- Sorensen, A. (2018). Planning History and Theory. Institutions, Comparison, and Temporal Processes. . Dans C. Hein (dir.), *The Routledge Handbook of Planning History* (p. 25-34): Routledge.
- Souami, T. (2005). Liens interpersonnels et circulation des idées en urbanisme. L'exemple des interventions de l'IAURIF au Caire et à Beyrouth. *Géocarrefour*, 80(3), 237-247.
- Souami, T. et Verdeil, E. (2006). *Concevoir et gérer les villes. Milieux d'urbanistes du sud de la Méditerranée*. Paris: Economica.
- Stone, D. (2001). Learning lessons, policy transfer and the international diffusion of policy ideas. Working Paper. *CSGN Working papers. University of Warwick*, 69(01).
- Stone, D. (2004). Transfer agents and global networks in the 'transnationalization' of policy. *Journal of European public policy*, 11(3), 545-566.
- Tait, M. et Jensen, O. B. (2007). Travelling ideas, power and place: the cases of urban villages and business improvement districts. *International Planning Studies*, 12(2), 107-128.
- Taylor, N. (1998). *Urban planning theory since 1945*. Sage.
- Thawaba, S. (2018). Building and planning regulations under Israeli colonial power: a critical study from Palestine.

- Throgmorton, J. A. (1996). *Planning as persuasive storytelling: The rhetorical construction of Chicago's electric future*. University of Chicago Press.
- Trotta-Brambilla, G. et Novarina, G. (2019). La typo-morphologie en Italie et en France. Élaboration, appropriation et diffusion d'un modèle urbanistique. *Riurba*, 6.
- Umemoto, K. (2001). Walking in Another's Shoes. Epistemological Challenges in Participatory Planning. *Journal of Planning Education and Research*(21), 17-31.
- UNESCO. (2019). Qu'est-ce que l'assistance technique ? Repéré le 10-15 2019 à <http://www.unesco.org/new/fr/culture/themes/cultural-diversity/cultural-expressions/programmes/technical-assistance/what-is-technical-assistance>
- UNRWA. (2018). site officiel de UNRWA. Repéré le 11-12-2018 à <https://www.unrwa.org/>
- Verdeil, E. (2003). Politics, Ideology and Professionals Interests: Foreign versus Local Planners in Lebanon under President Chehab. Dans J. Nasr & M. Volait (dir.), *Urbanism: Imported or Exported?* (Vol. 290-315). Chichester: Wiley-Academy.
- Verdeil, E. (2005). Expertises nomades au Sud. Eclairages sur la circulation des modèles urbains. *Géocarrefour*, 80(3), 165-169.
- Verdeil, E. et Nasr, J. (2018). Planning Histories in the Arab World. Dans C. Hein (dir.), *The Routledge Handbook of Planning History* (p. 273-287). London: Taylor and Francis.
- Vettoretto, L. (2009). Planning cultures in Italy—Reformism, laissez-faire and contemporary trends. Dans F. Othengrafen & J. Knieling (dir.), *Planning cultures in Europe: Decoding cultural phenomena in urban and regional planning* (p. 189-201). London: Routledge.
- Vidarthi, S. (2010a). Inappropriately appropriated or innovatively indigenized?: Neighborhood unit concept in post-independence India. *Journal of Planning History*, 9(4), 260-276.

- Vidyarthi, S. (2010b). Reimagining the American neighborhood unit for India. Dans P. Healey & R. Upton (dir.), *Crossing borders. International exchange and planning practices*. (p. 73-94). New York: Routledge.
- Vidyarthi, S. (2015). *One idea, many plans. An American city design concept in independent India*. New York: Routledge.
- Volait, M. (2003). Making Cairo Modern (1870-1950): Multiple Models for a "European-Style" Urbanism. Dans J. Nasr & M. Volait (dir.), *Urbanism: Imported or Exported?* Chichester: Wiley-Academy.
- Wang, B. (2010). Cities in Transition. Episodes of Spatial Planning in Modern China. Dans P. Healey & R. Upton (dir.), *Crossing borders: international exchange and planning practices* (p. 95-115): Routledge.
- Ward, S. V. (2000). Re-examining the international diffusion of planning. Dans R. Freestone (dir.), *Urban planning in a changing world* (p. 40-60). London: E & FN Spon.
- Ward, S. V. (2002). *Planning the twentieth-century city*. Wiley Chichester.
- Ward, S. V. (2010). Transnational Planners in a Postcolonial World. Dans P. Healey & R. Upton (dir.), *Crossing Borders. International Exchange and Planning Practices* (p. 47-72). New York: Routledge.
- Ward, S. V. (2018a). The Pioneers, Institutions, and Vehicles of Planning History. Dans C. Hein (dir.), *The Routledge Handbook of Planning History* (p. 13-24): Routledge.
- Ward, S. V. (2018b). Planning diffusion: Agents, mechanisms, networks, and theories. Dans C. Hein (dir.), *The Routledge Handbook of Planning History* (p. 76-90): Routledge.
- Weizman, E. (2012). *Hollow land: Israel's architecture of occupation*. London: Verso Books.
- Wendt, P. F. (1962). Post World-War-II Housing Policies in Italy. *Land Economics*, 38(2), 113-133.

- Wildeman, J. et Tartir, A. (2014). Unwilling to change, determined to fail: Donor aid in occupied Palestine in the aftermath of the Arab uprisings. *Mediterranean Politics*, 19(3), 431-449.
- Williams, D. (2014). The history of international development aid. Dans M. Moschella & C. Weaver (dir.), *Handbook of Global Economic Governance*. London: Routledge.
- Wright, G. (1991). *The Politics of Design in French Colonial Urbanism*. University of Chicago Press.
- Yiftachel, O. (2005). Neither two states nor one: The disengagement and “creeping apartheid” in Israel/Palestine. *The Arab World Geographer/Le Géographe du monde arabe*, 8(3), 125-129.
- Yiftachel, O. (2009). Critical theory and ‘gray space’: Mobilization of the colonized. *City*, 13(2-3), 246-263.
- Zeid, M. et Thawaba, S. (2018). Planning under a colonial regime in Palestine: Counter planning/decolonizing the West Bank. *Land Use Policy*, 71, 11-23.
- Zeisel, J. (2006). Inquiry by design. *Environment/behavior/neuroscience in architecture, interiors, landscape, and planning*.

# Annexes

**Annexe 1** – Guide d’entretien pour le projet *Jericho Master Plan*, présenté en juin 2017 pour l’obtention du certificat d’éthique. Les lignes ne représentent pas des questions fixes, mais plutôt un certain nombre de thèmes à aborder potentiellement en fonction de l’évolution des échanges

1. L’autoportrait professionnel.
  - La formation (où et dans quel domaine).
  - La carrière (les expériences professionnelles précédentes, en particulier dans l’assistance technique ou à l’étranger).
  - La vision personnelle du rôle de l’urbaniste et des principaux enjeux professionnels.
  
2. « Le projet, selon moi », soit une histoire personnelle du projet.
  - Processus de recrutement (TOR) et rôle.
  - Les attentes personnelles et la vision des objectifs généraux du projet.
  - Le déroulement du projet et les difficultés dans la mise en œuvre (collecte d’information, rapports avec les homologues et les institutions partenaires, etc.).
  - Pour les étrangers : les impressions sur le lieu, la ville, le contexte, etc.
  - ?? La question de l’occupation ??
  - *Dans le cas d’une interview à un responsable de projet ou à un acteur plus institutionnel, cette deuxième partie sera plus développée et permettra aussi de repérer des informations factuelles sur les enjeux rencontrés lors de la phase de conception et montage du projet en amont de la signature du MoU.*
  
3. Le retour sur la mise en œuvre, autour des documents. Cette partie constitue le véritable retour sur la mise en œuvre est les enjeux proprement techniques au sein de l’équipe de projet. Voici les thèmes à traiter tels qu’ils ressortent des documents de projet :
  - **Environnement.** Développement immobilier dispersé vs protection de terres agricoles (dans les secteurs non développés en marge à l’habitat). Les cours d’eau (Wadis). La gestion de l’eau dans un climat aride.
  - **Patrimoine et paysage.** Protection de la valeur paysagère de l’oasis : paysage culturel (secteur ouest, piedmont, Ein-es-Sultan Street). Patrimoine archéologique. Patrimoine mineur (*mud houses, réseau de canaux ouverts*).
  - **Tourisme.** Quel type de développement touristique? Megahotels vs tourisme diffusé/mineur.
  - **Mégaprojet.** Le projet « *Jericho Gate* ».
  - **Les camps de réfugiés.**
  - **Le rapport avec le PPM.** (Physical Planning Manual). Les trois alternatives de développement. Le phasage du plan.
  
4. Le bilan personnel.
  - Un bilan personnel de l’expérience dans le projet, en termes d’apprentissages positifs et négatifs et de maturation professionnelle, etc.

## Annexe 2 – liste dénominalisée des entrevues

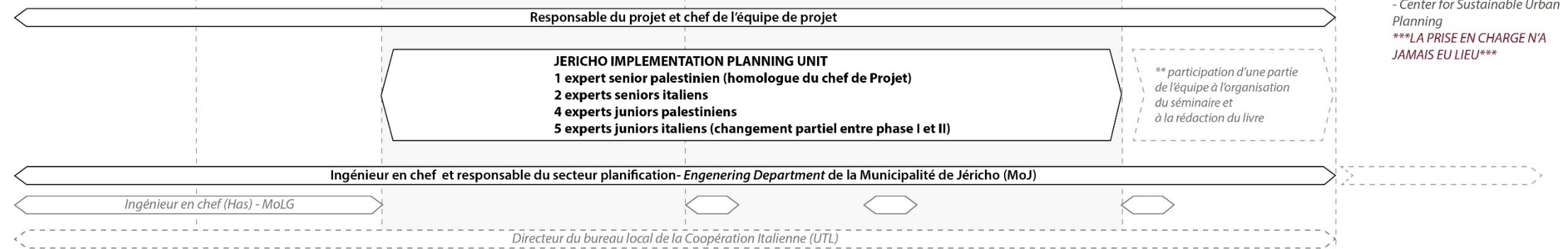
CODE	PROJET	NATIONALITÉ	DATE ENTREVUE	LANGUE
JMP_01	JMP	italienne	2017-06-09	italien
JMP_02	JMP	italienne	2017-06-14	italien
JMP_03	JMP	italienne	2017-06-16	italien
JMP_04	JMP	palestinienne	2017-06-29	italien
GG_01	GG	palestinienne	2017-07-04	Anglais
JMP_07	JMP	palestinienne	2017-07-04	Anglais
JMP_05	JMP	italienne	2017-07-10	italien
JMP_06	JMP	italienne	2018-01-15	italien
RHC_01	RHC	italienne	2018-01-16	italien
RHC_02	RHC	française/italienne	2018-01-16	français
RHC_03	RHC	italienne	2018-01-26	italien
RHC_04	RHC	palestinienne	2018-02-07	anglais
RHC_05	RHC	palestinienne	2018-02-10	anglais
RHC_06	RHC	palestinienne	2018-02-12	anglais
RHC_07	RHC	palestinienne	2018-02-14	anglais
RHC_08	RHC	italienne	2018-02-15	italien
RHC_09	RHC	espagnole/italienne	2018-02-19	italien
RHC_10	RHC	belge	2018-02-21	français
RHC_11	RHC	palestinienne	2018-02-26	anglais
RHC_12	RHC	palestinienne	2018-02-27	anglais
RHC_13	RHC	palestinienne	2018-02-27	anglais

Annexe 3 - JERICHO MASTER PLAN (JMP) - tableau de synthèse

**HISTORIQUE**



**ACTEURS - rôle et moments de participation au processus**



**DOCUMENTS CLÉS**

**abréviations et sigles**  
 JMP - Jericho Master Plan  
 CoopIT - Coopération Italienne  
 MoLG - Ministry of Local Government of the Palestinian National Authority (ministère responsable des autorités locales et de la planification urbaine)  
 MoJ - Municipalité de Jéricho  
 PPM - Physical Planning Manual (manuel de planification urbaine à l'usage des professionnels visant une standardisation des procédures et des outils)

**ECP - Emergency Conservation Plan**  
 plan de sauvegarde temporaire (d'une durée de 6 mois) bloquant toute nouvelle construction dans des zones «sensibles» en attente de l'approbation du JMP

**SDF - Spatial Development Framework**  
 Caractérisation du territoire par thématiques, analyse des enjeux, des contraintes et des opportunités (SWOT)

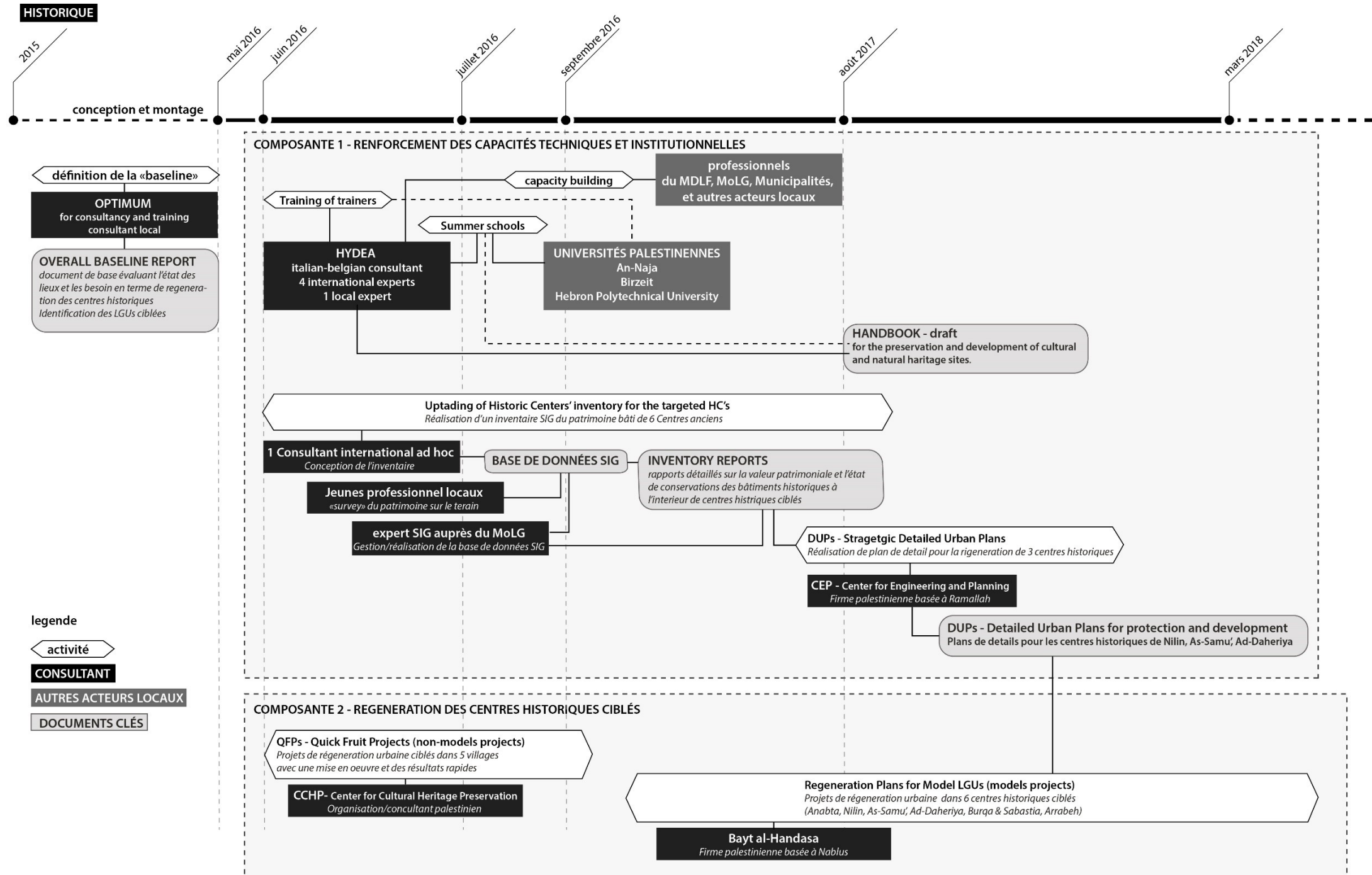
**3ALT- three Development Alternatives - V1**  
 Identification de trois scénarios de développement urbain comme prescrit par le PPM

**3ALT- three Development Alternatives - V2**  
 Deuxième version des trois alternatives et choix de la version préférée après un atelier avec les parties pren.

**Jericho Master Plan - Version finale**  
 Version finale du Masterplan composé par:  
 - Règlement d'urbanisme  
 - Plan de zonage général  
 - Plan de détail «Oasis»  
 - Plan de détail «City Centre»  
 - Plan de détail «Wadi Qelt»  
 - Plan de détail «Ein-es-Sultan Street»  
 - Plan de détail «Jericho Gate Project»

**JERICHO MASTER PLAN. A Model for Sustainable Development**  
 Publication «promotionnelle» du projet

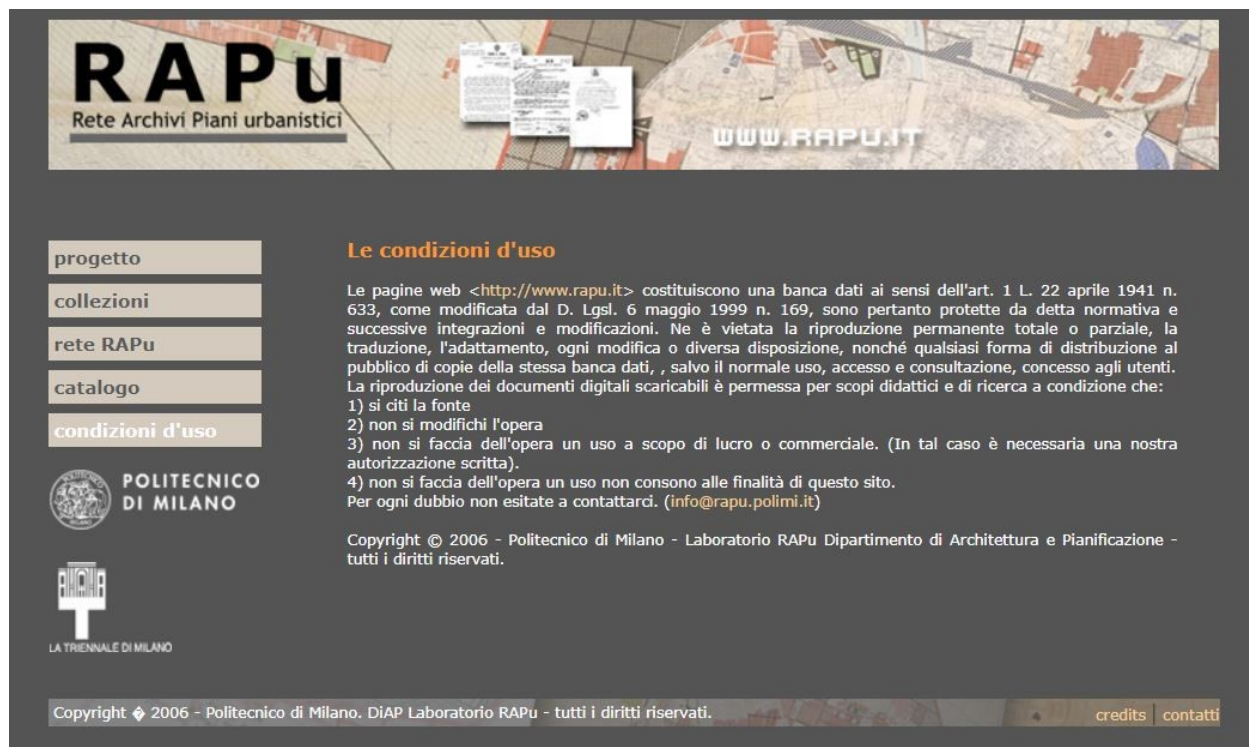
prise en charge par la MoJ avec la création du URBAN PLANNING OFFICE composé de:  
 - Jericho Master Plan Implementation Office  
 - Center for Sustainable Urban Planning  
 \*\*\*LA PRISE EN CHARGE N'A JAMAIS EU LIEU\*\*\*





## Annexe 5 – autorisation pour les images couvertes par le droit d’auteur

Figure 14 – Archivio RAPu



**RAPu**  
Rete Archivi Piani urbanistici

www.RAPU.IT

progetto

collezioni

rete RAPu

catalogo

condizioni d'uso


**Le condizioni d'uso**


Le pagine web <<http://www.rapu.it>> costituiscono una banca dati ai sensi dell'art. 1 L. 22 aprile 1941 n. 633, come modificata dal D. Lgs. 6 maggio 1999 n. 169, sono pertanto protette da detta normativa e successive integrazioni e modificazioni. Ne è vietata la riproduzione permanente totale o parziale, la traduzione, l'adattamento, ogni modifica o diversa disposizione, nonché qualsiasi forma di distribuzione al pubblico di copie della stessa banca dati, , salvo il normale uso, accesso e consultazione, concesso agli utenti. La riproduzione dei documenti digitali scaricabili è permessa per scopi didattici e di ricerca a condizione che:

- 1) si citi la fonte
- 2) non si modifichi l'opera
- 3) non si faccia dell'opera un uso a scopo di lucro o commerciale. (In tal caso è necessaria una nostra autorizzazione scritta).
- 4) non si faccia dell'opera un uso non consono alle finalità di questo sito.

Per ogni dubbio non esitate a contattarci. ([info@rapu.polimi.it](mailto:info@rapu.polimi.it))

Copyright © 2006 - Politecnico di Milano - Laboratorio RAPu Dipartimento di Architettura e Pianificazione - tutti i diritti riservati.

 **POLITECNICO DI MILANO**

 **LA TRIENNALE DI MILANO**

Copyright © 2006 - Politecnico di Milano. DiAP Laboratorio RAPu - tutti i diritti riservati. [credits](#) [contatti](#)

## Figures 15, 16 et 17 – Archivio Cederna



Roma

DR. MARCO CHITTI

MARCO.CHITTI@UMONTREAL.CA

**Oggetto: Parco Archeologico dell'Appia Antica. Archivio Cederna. Richiesta acquisizione copie digitali. Nulla osta.**

Con riferimento alla richiesta acquisita con prot. MIBAC\_PA-APPIA n°00137 del 02/03/2020, si autorizza la S.V. all'estrazione di copia digitale delle seguenti fotografie in formato digitale JPEG:

1. Scempio edilizio a Torre Gaveta n°F.5/F.5\_020 – coll. F.5°Italia del Sud” – b/n
2. Spiaggia affollata con costruzioni selvagge a Castiglione della Pescaia n°F.4/F.4\_012 – coll. F4 Varie Italia - b/n
3. Illustrazione n°10 Via Appia antica – Valle della Caffarella n° F.3/F.3\_N010– coll. F.3 Mirabilia Urbis. Illustrazioni – b/n
4. Illustrazione n°6: quartiere Tuscolano n° F.3/F.3\_002 – coll. F.3 Mirabilia Urbis. Illustrazioni – b/n
5. Illustrazione n°11 «Poggio Ameno» (Viale Cristoforo Colombo) n° F.3/F.3\_003 – coll. F.3 Mirabilia Urbis. Illustrazioni – b/n
6. Illustrazione n°12: zona della Circonvallazione Ostiense (via I. Traversi) n° F.3/F.3\_N064 - coll. F.3 Mirabilia Urbis. Illustrazioni – b/n
7. Nuove costruzioni di un quartiere periferico non identificato (via di Donna Olimpia?) n° F.3/F.3\_025 – coll. Mirabilia Urbis. Illustrazioni – b/n
8. Fuentes (SA) – Albergo Mazzitelli 21 mag. 1977 n° /00622/00622\_000\_000\_036 – coll. 622 Fotografie – b/n
9. Fuentes (SA) – Albergo Mazzitelli (maggio 1977) n° /00622/00622\_000\_000\_037 – coll. 1445 Fuentes – b/n

L'utilizzo delle immagini in oggetto è autorizzato esclusivamente per la realizzazione del documentario “La valle della Caffarella” e alle seguenti condizioni:

- che vengano adoperate esclusivamente per lo scopo dichiarato;
- che non siano cedute e/o trasferite a terzi in alcuna forma;
- che nei titoli e tra i crediti delle immagini riprodotte venga riportata la formula: "per gentile concessione dell'Archivio Cederna a Capo di Bove - Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo – Soprintendenza ABAP-RM – Parco Archeologico dell'Appia Antica, riproduzione vietata" e ne venga esplicitata la collocazione;
- che venga consegnata allo scrivente Istituto almeno una copia o estratto dell'opera realizzata e venga comunicato l'indirizzo del sito web dove eventualmente l'opera verrà inserita.

IL FUNZIONARIO RESPONSABILE

dr.ssa Carmelina Ariosto



Ministero  
per i beni e le  
attività culturali  
e per il turismo

PARCO ARCHEOLOGICO DELL'APPIA ANTICA  
Piazza delle Finanze, 1 - 00185 Roma - tel. +39 06.477881  
PEC: mbac-pa-appia@mailcert.beniculturali.it  
PEO: pa-appia@beniculturali.it  
www.parcocarcheologicappiaantica.it

Il Direttore  
Arch. Simone QUILICI  
Firmato digitalmente da

Simone QUILICI

CN = QUILICI Simone  
O = Ordine degli Architetti  
P.P.C. di Roma e provincia  
C = IT

