



Urbanisme et urbanistes au Liban. Milieux et cultures professionnels in SOUAMI Taoufik (dir.), Cultures et milieux urbanistiques dans le Sud de la Méditerranée, rapport de recherche, programme de recherche urbaine sur le développement (PRUD), Ministère des affaires étrangères, ISTED
Éric Verdeil

► **To cite this version:**

Éric Verdeil. Urbanisme et urbanistes au Liban. Milieux et cultures professionnels in SOUAMI Taoufik (dir.), Cultures et milieux urbanistiques dans le Sud de la Méditerranée, rapport de recherche, programme de recherche urbaine sur le développement (PRUD), Ministère des affaires étrangères, ISTED. 2004. <halshs-00003830>

HAL Id: halshs-00003830

<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00003830>

Submitted on 28 Apr 2005

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

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

3e Partie

**Urbanisme et urbanistes au Liban.
Milieux et cultures professionnels**

Eric Verdeil

Sommaire de la 3e partie

I- INTRODUCTION.....	71
II- INSTITUTIONS, REFERENCES ET MODES DE FONCTIONNEMENT DE L'URBANISME AU LIBAN (1960-1990)	72
II.1- Projets d'aménagement et constructions institutionnelles de l'époque chehabiste.....	72
II.1.1- Écochard et IRFED.....	72
II.1.2- Définition du champ de l'urbanisme au Liban.....	73
II.1.2.a- Les plans.....	73
II.1.2.b- Les outils.....	74
II.2- Les réalisations jusqu'à la guerre.....	75
II.2.1- Quelle régulation par l'urbanisme dans un contexte de forte croissance urbaine ?.....	75
II.2.2- L'urbanisme opérationnel.....	78
II.3- La guerre et le développement d'une commande en urbanisme.....	79
II.3.1- La guerre et ses effets urbains :.....	79
II.3.2- Les mutations institutionnelles de l'urbanisme.....	80
II.3.2.a- La création du CDR.....	80
II.3.2.b- La remise à jour des législations.....	80
II.3.2.c- Projets d'urbanisme.....	80
II.3.3- Autres projets d'urbanisme.....	81
II.4- Les professionnels de « l'urbanisme » de l'avant-guerre à la guerre.....	82
II.4.1- Deux générations de techniciens généralistes au service du développement national.....	82
II.4.1.a- Les formations.....	82
II.4.1.b- Les fondateurs.....	82
II.4.1.c- Les ingénieurs du développement national.....	84
1. L'administration.....	84
2. Le rôle moteur des techniciens libéraux.....	84
3. Les revues.....	85
II.4.2- Les bouleversements du milieu professionnel dans la guerre.....	86
II.4.2.a- Les marchés extérieurs et l'adaptation des professionnels libanais.....	86
II.4.2.b- Migrations et montée en puissance des grands bureaux d'études.....	88
III- LA RECONSTRUCTION ET LES TRANSFORMATIONS DE LA PRATIQUE PROFESSIONNELLE EN URBANISME (1991-2002).....	90
III.1- Les chantiers de la reconstruction.....	91
III.1.1- Les investissements publics de la reconstruction.....	91
III.1.1.a- Infrastructures.....	91
III.1.1.b- Habitat et déplacés.....	91
III.1.2- Les grands projets : la part du privé.....	92
III.1.3- Le nouvel « agenda » de l'urbanisme.....	93
III.1.3.a- Schémas directeurs ordinaires et gestion de l'extension urbaine par la DGU.....	93
III.1.3.b- La réforme en débat de l'urbanisme.....	93
III.1.3.c- Le SDATEL (Schéma d'aménagement du territoire libanais).....	94
III.1.3.d- Les centres-villes historiques (Cultural Heritage Project).....	94
III.2- L'urbanisme comme marché et débouché professionnel.....	94
III.2.1- Émergence de nouvelles compétences.....	95
III.2.1.a- Les formations libanaises en urbanisme.....	95
1. L'urbanisme hors des formations d'urbanisme.....	95
3. Les nouvelles formations en urbanisme.....	96
4. Les formations en urbanisme à l'étranger.....	99
III.2.2- Le marché du travail en urbanisme.....	99
III.2.2.a- L'urbanisme dans les administrations publiques.....	99
1. Les administrations publiques centrales.....	99
2. Les agences de la reconstruction.....	103
3. Les municipalités.....	104
III.2.2.b- Les grandes opérations d'aménagement privées.....	105
1. SOLIDERE.....	105
2. Les autres grandes opérations privées d'urbanisme.....	105
III.2.2.c- Conclusion : les caractéristiques de la maîtrise d'ouvrage en urbanisme.....	105
III.2.3- Les urbanistes du secteur privé.....	106
III.2.3.a- Les grandes firmes de consultation.....	106
III.2.3.b- Les firmes locales d'urbanisme.....	107
1. Un milieu flexible où la reconnaissance passe par l'expérience.....	107
2. L'accès à la commande pour les jeunes professionnels « émergents ».....	109
3. Conclusion : un milieu précaire et peu professionnalisé.....	109
IV- Conclusion générale	110

I- Introduction

La réflexion sur les cultures et les milieux professionnels dans le domaine de l'urbanisme comme la référence aux « urbanistes », avec le flou volontaire qui l'entoure (urbanistes de facto, urbanistes de jure, par diplôme, par pratique ou par pétition), implique de croiser deux catégories d'information. La première concerne le champ des réalisations de l'urbanisme, allant des institutions qui encadrent la pratique de l'aménagement urbain et des projets qu'elles forment, jusqu'aux grandes lignes de l'urbanisation, dans lesquelles on précisera la part des réalisations « planifiées » dans le cadre des institutions sus-dites. La seconde catégorie mobilisée ici concerne les acteurs professionnels impliqués dans ce processus de conception et de réalisation, appréhendés en tant que milieu, défini par certains cursus universitaires, un ensemble de pratiques professionnelles sur un marché structuré par les commandes d'organismes publics. Si le premier domaine correspond à une manière classique d'appréhender l'urbanisme, le second implique de collecter des informations que l'on a moins souvent coutume de faire intervenir dans la compréhension des processus urbanistiques.

Etudier l'urbanisme du point de vue des milieux et des cultures professionnels conduit à cerner l'articulation entre l'émergence de l'aménagement comme champ d'activités relativement autonome d'un point de vue réglementaire et juridique et les compétences professionnelles mobilisées dans ce champ.

Le cas des milieux professionnels libanais de l'urbanisme est marqué par trois spécificités : le premier est la modestie voulue de l'intervention de l'Etat dans le système économique, par comparaison à la plupart des pays étudiés dans le projet. Cette modestie concerne l'intervention étatique à la fois dans le système de formation des cadres techniques et dans la définition et la mise en œuvre de politiques volontaristes de développement, en particulier jusqu'aux années soixante-dix. Cette auto-limitation n'a cependant pas empêché la définition d'un espace institutionnel consacré à l'urbanisme et à l'aménagement territorial, en particulier sous l'influence des modèles professionnels français. Le legs mandataire, la formation en France ou dans le système universitaire local d'émanation française des premières générations de professionnels libanais, ainsi que les allers et retours de techniciens et conseillers français ont été les principaux vecteurs de cette influence.

Cette mise en place institutionnelle est restée d'ampleur modeste. En outre, et c'est la seconde spécificité du cas libanais, elle a été fortement déstabilisée par la guerre, même si les réformes et actions de reconstruction lancées à la faveur des pauses dans le conflit constituent des facteurs d'affinement et d'évolution du système institutionnel.

Peu structuré par la demande de l'Etat, déstabilisé par la guerre, les milieux professionnels libanais de l'urbanisme, et plus généralement de la construction de la ville et de l'ingénierie, tirent enfin un dernier caractère spécifique de son organisation de son insertion dans un marché régional et international élargi (Golfe, Afrique). Dans le même temps, une partie des professionnels sont marqués par l'exil vers des destinations occidentales. Les reconfigurations du milieu à l'heure actuelle doivent s'analyser ainsi à la lumière de ces héritages, qui se combinent aux demandes nouvelles des institutions réformées et adaptées en vue de la reconstruction du pays.

II- Institutions, références et modes de fonctionnement de l'urbanisme au Liban (1960-1990)

L'émergence juridique et réglementaire de l'urbanisme au Liban date de la présidence du président Fouad Chehab (1958-1964). Assisté par des experts français en planification, aménagement du territoire et urbanisme, ce dernier entreprit des réformes institutionnelles qui délimitèrent le champ de l'aménagement urbain dont les références venaient d'être fixées par les propositions des dits experts. La période de la guerre constitua un moment d'évolution, en raison des projets de reconstruction. Toutefois, malgré quelques évolutions, une grande continuité dans les modèles professionnels de l'urbanisme traverse cette période²⁵⁴.

II.1- Projets d'aménagement et constructions institutionnelles de l'époque chehabiste

II.1.1- Écochard et IRFED

Le président Chehab fit appel à l'Institut de recherche et de formation en vue de l'aménagement (IRFED), dirigé par l'abbé dominicain Louis-Joseph Lebreton pour une étude sur le développement du pays. L'étude s'appuya sur une vaste revue des données disponibles et sur une enquête sur les conditions de vie qui mit en évidence de profondes inégalités régionales. Les propositions s'intégraient dans un plan quinquennal dont la dimension spatiale était l'une des originalités principales. Le thème de l'aménagement du territoire, qui était alors quasiment inconnu au Liban, était ainsi mis en avant et marqua durablement les milieux spécialisés comme une partie de l'opinion. L'attention portée aux régions périphériques du pays était nouvelle.

Au même moment, le gouvernement confia à l'architecte-urbaniste Michel Ecochard la mission d'établir un plan directeur d'urbanisme pour Beyrouth et ses banlieues. Ce praticien français était bien connu au Liban où il avait travaillé longuement dans les années quarante et cinquante. Toutefois, son insistance à promouvoir une action à l'échelle du Grand Beyrouth introduisait un nouvel horizon dans la réflexion.

L'IRFED tout comme Écochard bénéficiaient d'un contexte politique favorable puisque la politique de Fouad Chehab visait à une intervention plus décisive de l'État dans l'économie, via la planification. L'introduction d'une réflexion sur l'aménagement urbain et territorial conçu comme une discipline propre recevait une impulsion décisive. En outre, les propositions de ces experts laissaient apparaître que cette discipline avait une légitimité à intervenir à toutes les échelles territoriales, ouvrant ainsi un vaste champ d'action à ce qui jusque là avait été confiné à quelques villes ou quartiers de ville, notamment la capitale.

Les innovations juridiques et réglementaires qui furent introduites dans ce contexte fondèrent donc un champ nouveau de pratiques, en particulier autour de l'aménagement urbain. Les institutions qui furent alors créées ou complètement réorganisées de manière à traiter effectivement d'aménagement urbain étaient les suivantes :

Le ministère du Plan avait été créé en 1954, sans administration autonome. Il fut réorganisé par la loi du 12 février 1962. Ses compétences s'étendaient de la planification économique et des statistiques à la planification régionale. Il avait notamment pour mission la coordination

²⁵⁴ Il est nécessaire de préciser que plusieurs jalons de l'urbanisme avaient été posés depuis l'époque du Mandat français, tant d'un point de vue réglementaire que par l'établissement de plans directeurs. Sans négliger ces réalisations et leurs héritages, nous ne les analysons pas en tant que telles ici. Voir notamment Marlène Ghorayeb, et Eric Verdeil, *Une ville et ses urbanistes : Beyrouth en reconstruction*, thèse de géographie mention urbanisme, Université de Paris I, 2002, 646 p., en particulier chapitre 4. Tout le développement des pages suivantes s'appuie sur notre thèse, chapitres 5, 6, 7 et 8.

des principaux projets d'investissement. La composante régionale de son administration, dont la mise en œuvre ne fut que partielle, constituait l'une de ses dimensions les plus originales. L'urbanisme obtint une reconnaissance officielle dans une direction de l'urbanisme (devenue DGU en 1964) qui prenait la place de l'ancien service des municipalités et de l'urbanisme, attaché au ministère de l'Intérieur (au nom de sa tutelle sur les municipalités). Désormais rattaché au ministère des Travaux publics (quoique ses promoteurs eussent en vain souhaité qu'il le fut au Plan), la DGU témoignait d'une centralisation affirmée de l'action dans ce domaine. Ses principales fonctions, selon le code de l'urbanisme du 14 septembre 1962, étaient l'étude des plans directeurs et de détails des localités et l'étude des projets d'aménagement des municipalités dépourvues de services techniques (ie essentiellement Beyrouth et Tripoli). La direction se voyait adjoindre un organe consultatif, le Conseil supérieur de l'urbanisme, qui regroupait des responsables de diverses administrations et des experts indépendants, et qui était officiellement chargé de définir avec la DGU les grandes lignes de la politique d'urbanisme, ainsi que de juger les propositions de plan qui lui était soumises, de même que les projets de construction d'une certaine taille. Dans les faits, cette fonction prédomina rapidement.

Le conseil exécutif des grands projets (CEGP) et le CEGPVB, propre à la ville de Beyrouth, créés respectivement en 1961 et 1963, étaient les bras armés de cette politique. Ces établissements publics, au statut plus souple que l'administration afin d'attirer des personnels plus qualifiés et afin de gérer plus aisément les relations avec les entreprises, effectuaient les études de détail des grands projets d'équipement du pays. A Beyrouth, le CEGPVB eut à étudier des projets d'urbanisme, dont le réaménagement de plusieurs secteurs, au total 10 ha, au centre-ville de Beyrouth.

II.1.2- Définition du champ de l'urbanisme au Liban

Le nouveau code de l'urbanisme promulgué en septembre 1962 définissait précisément les orientations de l'action urbanistique, orientations que le décret de polarisation publié en 1964 par l'IRFED compléta en énumérant les lieux où entreprendre des projets d'urbanisme. La loi identifiait également les moyens à utiliser pour la réalisation de ces projets d'urbanisme.

II.1.2.a- Les plans

La loi de l'urbanisme définissait deux catégories de plan qui restent toujours d'actualité²⁵⁵ :

- Le plan directeur d'urbanisme, qui trace le cadre général d'action ;
- Le plan détaillé d'urbanisme qui, dressé impérativement à l'échelle des plans cadastraux, détermine les limites précises des zones d'urbanisation.

Dans les faits, l'articulation entre les deux documents n'a jamais été clairement précisée. La distinction paraît s'inspirer de la différence entre plan directeur et plan d'urbanisme de détail dans la loi française de 1958. Toutefois, le plan directeur peut faire office de plan détaillé pour peu qu'il soit établi à une échelle suffisamment précise. Inversement, il n'est pas nécessaire de disposer d'un plan directeur pour que le plan détaillé soit valable. En outre, aucune limite temporelle n'est fixée quant à la validité des schémas directeurs ou détaillés. Leur remise sous étude ne peut intervenir moins de dix ans après leur approbation (mais des modifications dont l'ampleur n'est pas précisée peuvent le modifier partiellement).

Une troisième catégorie de plan est mentionnée dans le décret-loi n°69-1983 qui modifie la loi de l'urbanisme : le plan d'aménagement du territoire, qui est supposé servir de cadre aux deux

²⁵⁵ Voir Hyam Mallat, *Droit de l'urbanisme, de la construction, de l'environnement et de l'eau au Liban*, Beyrouth, Delta, Bruxelles, Bruylant, Paris, LGDJ, 1997, 335 p.

autres catégories de plans. Toutefois, ni sa finalité ni l'organisme qui en est en charge ne sont précisés dans cette loi²⁵⁶.

La loi définit très précisément les localités qui doivent bénéficier d'un plan d'urbanisme : il s'agit des chefs-lieux de mohafazats et de cazas, ainsi que les lieux classés villages d'estivage, de loisirs et les sites archéologiques, outre tout lieu qui serait désigné par décret pris sur proposition du ministère des Travaux publics. Le décret n°16352 de 1964, à l'instigation des équipes de l'IRFED, qui définit le schéma de polarisation du territoire, reprend cette obligation pour un certain nombre de villages et villes.

Dans les zones non concernées par l'obligation d'établissement d'un plan d'urbanisme, de même que dans celles qui en sont provisoirement non dotées, la réglementation de la construction dépend non de prescriptions d'un plan d'urbanisme mais des normes définies dans la loi de la construction adoptée en 1971, qui fixe pour toute parcelle sur le territoire un coefficient d'emprise au sol de 40% de la parcelle et un coefficient total d'exploitation de 80%, chiffre qui passe à 90% dans les zones d'estivage. Cette règle signale que la mise en place de normes de gestion de l'espace construit relevant d'une domaine juridique spécifique, l'urbanisme, va de pair avec la persistance de normes de régulations relevant de l'encadrement de la construction dans la plus grande partie du pays, notamment dans de nombreux secteurs urbanisés.

Il est néanmoins intéressant d'observer entre les deux domaines, l'urbanisme tel qu'il fait l'objet d'un plan juridiquement défini, et la construction banale, une série d'échanges ou de circulations des types de règles proposées. Ainsi, la loi de la construction de 1940, systématisant plusieurs textes législatifs antérieurs, imposait la pratique du permis de construire et l'encadrait, en ville, par une série de règles de gabarit, elles-mêmes dépendant des lois de prospect. La mise en place de plans d'urbanisme dans les villes du pays s'accompagna de règles nouvelles de construction, qui tendaient à encadrer l'octroi des permis de construire non plus seulement par les dites règles de gabarit, mais par l'imposition de coefficients d'emprise et d'exploitation, que tout plan détaillé d'urbanisme se devait de définir à partir de la loi de 1962. En 1971, en retour, la modification de la loi de la construction reprenait l'outil des coefficients.

II.1.2.b- Les outils

La loi définissait aussi les outils auxquels les urbanistes pouvaient recourir pour leurs projets. Trois outils préexistants étaient l'expropriation, le lotissement et le remembrement. L'expropriation avait depuis 1954 reçue un champ d'application assez large légitimant son utilisation pour l'embellissement urbain. Le lotissement demeure en droit libanais une simple opération foncière de division de terrain et non une opération d'urbanisme, au sens où sa réalisation impliquerait des travaux d'aménagement de voirie, d'infrastructures et de réseaux divers. Le remembrement urbain, défini par une loi de décembre 1954, permet à la puissance publique ou à un collectif de propriétaires de prendre l'initiative d'une redistribution de terrains pour parvenir à un « urbanisme acceptable ». Dans le cas de l'expropriation et dans celui du remembrement, la puissance publique peut acquérir gratuitement jusqu'au quart de la surface concernée pour la réalisation des infrastructures et des espaces publics. L'administration peut revendre aux enchères les parties restantes. Dans le cas des lotissements privés, une part variable de la surface du projet doit être consacrée à l'espace public, en fonction de la taille du lotissement.

²⁵⁶ Selon la doctrine de l'IRFED, l'organisme responsable de l'élaboration du plan d'aménagement du territoire devait être le Ministère du Plan, auquel succéda en 1977 le CDR (cf. section suivante) : la réalisation du plan d'aménagement du territoire est mentionnée comme l'une de ses tâches dans son décret de fondation (DL n°5 de 1977).

La loi a prévu la création d'entités spécialisées pour la réalisation des projets d'urbanisme. C'est le cas en particulier des sociétés foncières mixtes, introduites par un juriste français, le conseiller d'État Louis Fougères, en collaboration avec Michel Ecochard et plusieurs experts libanais (J. Najjar, H. Eddé). L'originalité de ces sociétés est d'englober les propriétaires d'une région devant être soumise à une opération d'urbanisme dont le plan est approuvé dans une société dont le capital serait constitué des apports en terrain desdits propriétaires, des apports en nature (prestations, travaux) de l'administration (étatique, municipale ou autre) et d'un éventuel capital en numéraire qui serait versé par l'administration. Les participants au capital reçoivent des actions au prorata de leurs apports. Dans les faits, la société a le droit d'exproprier gratuitement jusqu'à 25% de la superficie du projet pour les espaces publics et les infrastructures. La partie non utilisée est incorporée dans le domaine privé de l'administration, qui peut le vendre. A la fin de l'aménagement, les terrains sont vendus et les bénéfices redistribués proportionnellement aux actionnaires.

En 1991, la loi 117/91 a créé la possibilité d'une société foncière « privée » pour le cas des régions soumises à reconstruction. Dans cette alternative, des actionnaires privés, apporteurs de capitaux, se partagent le capital de la société foncière avec les ayants droit en terrain (respectivement 1/3 et 2/3 du capital). Cette solution diffère de la précédente par la non participation de l'État (qui crée néanmoins la société foncière privée) et par le fait qu'il n'y a pas d'expropriation gratuite du quart.

Un autre type de structure a la capacité d'intervenir dans le champ de l'urbanisme : les établissements publics, qui ont le droit d'exproprier gratuitement un quart des terrains et de pratiquer l'expropriation et le remembrement comme une société foncière. Le statut des établissements publics d'aménagement a été défini pour la première fois en 1977 à l'occasion du projet de reconstruction du centre-ville, puis repris dans le loi de l'urbanisme de 1983. Il convient de noter que dès 1956, puis 1961-63, plusieurs offices autonomes s'étaient vus attribuer un rôle de maîtrise d'ouvrage dans le domaine de l'urbanisme ou de l'aménagement : l'office de la reconstruction, créé après un tremblement de terre à Jezzine (sud-Liban) en 1956, puis les CEGP et CEGPVB. Toutefois, l'établissement public en diffère par une attribution territoriale limitée.

Dans l'ensemble, le dispositif opérationnel mis en place par les lois d'urbanisme de 1962 et leurs amendements se singularise par une double orientation : d'un côté, il balise la possibilité d'une intervention publique centralisée classique (expropriation), et même dotée de moyens juridiques très puissants (mécanisme du quart gratuit). Dans le même temps, plusieurs dispositifs originaux se voient reconnaître une place importante dans la liste des outils. A travers le remembrement ou la société foncière mixte, la loi libanaise tente à la fois d'associer directement les propriétaires de terrains à l'opération (à ses bénéfices et à ses risques) et de minimiser pour elle la charge de l'expropriation.

II.2- Les réalisations jusqu'à la guerre

La progressive mise en œuvre des réformes urbanistiques de l'époque Chehab s'inscrivait dans un contexte de forte croissance urbaine qu'il est nécessaire de préciser avant de cerner l'impact des réformes et de présenter quelques-uns des principaux projets de la période d'avant-guerre.

II.2.1- Quelle régulation par l'urbanisme dans un contexte de forte croissance urbaine ?

Entre 1964 et 1970, la population urbaine passa de 57 à 62%, soit de 1 200 000 habitants à 1 620 000. Parmi celles-ci, c'est surtout la capitale Beyrouth qui s'était accrue, principalement

sous l'effet de l'exode rural. Son agglomération élargie comptait alors 1,2 millions d'habitants.

Dès l'adoption de la loi sur l'urbanisme de 1962, l'administration mit en chantier de nombreux plans d'urbanisme pour les principales agglomérations du pays. En 1968, 45 plans avaient été mis en chantier, couvrant 60 localités. En 1971, 86 plans avaient été mis en chantier couvrant 102 localités. Jusqu'en 1975, une soixantaine d'entre eux (directeur ou détaillé) avaient été approuvés²⁵⁷. Les principales villes étaient couvertes : Beyrouth et ses banlieues, Sour, Sayda, Zahlé, Tripoli, Jounieh, Jbayl, Nabatiyeh, ainsi que la bande littorale dans son ensemble.

Toutefois, certaines zones pour lesquelles la loi de l'urbanisme prescrivait impérativement l'adoption d'un schéma d'urbanisme n'en bénéficièrent pas. Ainsi, parmi les chef-lieux de caza, on peut mentionner les villes de Minié, Jezzine, Hermel, Zghorta ou Hasbaya. Certaines localités d'estivage ne possèdent pas non plus de plan d'urbanisme, comme Ehden. Avec un temps de retard sur le mouvement de l'urbanisation, les principales zones urbaines furent dotées de plans d'urbanisme qui constituèrent un cadre pour l'urbanisation de la période de la guerre, qui connut une extension nouvelle. Avant de se pencher sur cette mutation, il est nécessaire de détailler le contenu des plans adoptés avant cette période.

Dans quelle mesure l'imposition de ces plans d'urbanisme transformait-elle et contraignait-elle en effet les formes de l'urbanisation ? Le principal instrument de réglementation était le coefficient d'exploitation du sol. Dans l'ensemble, les coefficients d'occupation adoptés dans les plans traduisaient un réel souci, par les consultants qui les avaient élaborés comme par l'administration qui les reprenait, de délimiter des zones d'urbanisation et d'extension relativement denses et de les distinguer de zones à vocation naturelle ou agricole²⁵⁸. Toutefois, l'adoption de ces coefficients s'effectuait généralement au prix de conflits très longs entre l'administration et les représentants des localités, favorables aux droits des propriétaires fonciers. Dans de nombreux cas, ces conflits se traduisaient par un renvoi du dossier en conseil des ministres et il n'est pas rare que le plan soit resté non approuvé, ce qui explique la différence entre le nombre de plans approuvés et le nombre de plans établis durant la période. Dans certains cas, comme à Beyrouth ou à Tripoli, la conclusion de ces discussions étaient l'adoption de plans avec des coefficients beaucoup plus élevés que prévus²⁵⁹. Le rôle pris par Ecochard à l'élaboration de plusieurs de ces plans et à leur défense conduit à l'emploi dans certaines franges de la population du terme « Ecochard » pour évoquer un plan d'urbanisme et les contraintes associées.

Dans ces plans d'urbanisme, le zonage des fonctions apparaît très rarement utilisé. Les plans distinguent certes des zones d'habitations, de commerce et d'habitations et parfois des zones industrielles ou artisanales, mais ces appellations se traduisent rarement par des règlements stricts, au profit d'un seul type d'occupation. Cela concerne deux domaines en particulier : l'agriculture et l'industrie. Sur le premier point, les urbanistes et l'administration avaient en général soulevé la nécessité d'une protection des terres agricoles, en particulier sur le littoral. Toutefois, la loi de l'urbanisme ne leur octroyait pas la possibilité juridique de bloquer la constructibilité de certaines zones par des servitudes *non aedificandi*, sauf à verser des indemnités très lourdes aux propriétaires en question. La protection des zones agricoles

²⁵⁷ Cf. Walid Bakhos, *Loi de l'urbanisme, loi de la construction, Schémas directeurs d'urbanisme*, p.24, carte p.25 et tableaux p.26-28.

²⁵⁸ Cf. les cartes relatives aux plans d'urbanisme établies par Walid Bakhos dans le cadre de l'Atlas des localités du Liban, projet encours, IFPO-CNRS-L.

²⁵⁹ Sur Beyrouth, notre thèse, chapitre 7. Sur Tripoli, voir Anne-Severine Lay, *Evaluation des plans d'urbanisme de Tripoli*, rapport de stage, bureau Diran Harmandayan, Sinn el Fil, 2000.

passait en général par l'imposition de coefficients plus restrictifs que dans les autres secteurs, et de ce fait relativement dissuasifs. Mais il n'empêchait pas l'urbanisation ou le lotissement de ces zones et leur démembrement²⁶⁰.

En ce qui concerne les zones industrielles au Liban, la fin des années soixante et le début des années soixante-dix correspondirent à une prise de conscience des questions environnementales et à une volonté d'introduire dans les plans de dispositions de zonage strictes. Les premières tentatives en ce sens remontaient au plan d'Ecochard pour Beyrouth et ses banlieues en 1963-64, où une zone industrielle était réservée à la sortie est de Beyrouth, dans le prolongement du port. Jusqu'alors, l'installation des établissements industriels s'effectuait sans référence à un plan quelconque et ne requérait que l'approbation du *mohafez* (préfet) de la zone en question. Un grand nombre de zones industrielles fut étudié et adopté durant ces années. La majorité d'entre-elles correspondait à une régularisation de la situation antérieure, car la pratique de l'autorisation avait en fait conduit à l'apparition de regroupements à vocation industrielle. L'administration entendit aussi délimiter de nouvelles zones industrielles destinées à accueillir les nouvelles implantations. Mais la détermination de ces zones industrielles eut un effet contraire à celui souhaité : entraînant des hausses des prix spéculatives dans les périmètres déterminés (où aucune obligation d'équipement n'avait pourtant été édictée), la politique des zones industrielles conduisant les candidats à une implantation à rechercher d'autres terrains, non classés en zone industrielle pour lesquels ils sollicitaient et obtenaient les autorisations et dérogations nécessaires de la part de l'administration²⁶¹.

La volonté de mise en œuvre d'une politique ambitieuse en matière d'aménagement de l'espace et de maîtrise de l'urbanisation, par l'application des outils et des critères classiques de l'urbanisme (zonage, contrôle de l'affectation du sol) se trouvait donc, vers 1975, quelque peu battue en brèche par la résistance, le contournement ou la contestation ouverte dont elle faisait l'objet dans divers secteurs de la société. Coexistant avec l'adoption et la mise en œuvre de ces réglementations nouvelles, le développement d'autres pratiques qui aboutissaient à les miner ou à les vider partiellement de leur sens doit être évoqué à travers quelques exemples.

L'une des principales fonctions des plans d'urbanisme adoptés durant cette période consiste dans la prescription de normes de la construction distinctes du droit commun et, en général, plus restrictives. Parallèlement à l'étude des plans ou de projets d'infrastructure locale, la principale fonction de la direction générale de l'urbanisme est de suppléer aux municipalités dans l'étude des permis de construire, donc dans l'application des normes de la construction. Or, à plusieurs reprises (1964, 1970, 1983 et 1994-95), l'adoption de nouvelles dispositions de la loi de la construction a conduit à une régularisation des constructions en infraction, au vu d'un nouveau dossier de permis incluant les plans et contre le paiement d'une amende. L'existence de ces procédures renouvelées de dérogation à la voie normale d'approbation des constructions signale la récurrence des pratiques extra-légales de constructions et leur tolérance de fait.

Le développement de l'urbanisation illégale, en particulier par l'occupation de terrains sans titre de propriété légal et/ou sans respecter les normes du lotissement de terrain ou de construction, montre également l'importance des mécanismes d'autorisation temporaire ou

²⁶⁰ Cf. Eric Verdeil, *La prise en compte de l'agriculture urbaine dans les plans d'urbanisme au Liban (1960-2000)*, à paraître (Beyrouth, DELTA-IFPO).

²⁶¹ Sur les mécanismes de formation des zones industrielles, voir Habib Debs, « L'agriculture des zones industrielles : une conservation par inadvertance » in Joe Nasr et Martine Padilla, *L'agriculture face à l'urbanisation*, Delta-IFPO, Beyrouth (à paraître) et Eric Verdeil, thèse, chapitre 7.

dérogatoire dans ce type d'urbanisation. Dans le cas de la zone de Hay-al-Sellom qui compte aujourd'hui plus de 100 000 habitants dans la banlieue sud de Beyrouth, l'ensemble du quartier semble avoir été construit grâce à des procédures de lotissement illégales mais néanmoins exceptionnellement ou provisoirement approuvées par l'administration de l'urbanisme ou de la municipalité. Ainsi se dessinent, en parallèle à l'imposition de nouvelles normes de gestion de l'urbanisation via les plans d'urbanisme, un mode de régulation alternatif par le biais de procédures exceptionnelles ou dérogatoires²⁶².

On peut rapprocher de ces pratiques le rôle du Conseil supérieur de l'urbanisme à l'égard des projets de grands ensembles. Cette procédure désigne, à partir de 1971, dans la loi libanaise de la construction des projets d'aménagement ou de construction sur des parcelles supérieures à 15000² en général et 3000 m² à Beyrouth et les chefs-lieux de mohafazats²⁶³. Ces grands projets sont soumis au Conseil supérieur de l'urbanisme, qui peut accorder des dérogations aux dispositions habituelles de la loi, par exemple au sujet des plafonds de hauteur et des lignes de gabarit. En contrepartie, les promoteurs doivent respecter certains critères esthétiques, aménager des espaces verts, etc. Dans les faits, cette disposition aboutit à faire du conseil supérieur de l'urbanisme un lieu de négociation entre l'administration et les promoteurs. Cette instance, du fait de sa composition et de ses attributions, est parfois soumise à de fortes pressions qui aboutissent à des décisions qui entérinent des dérogations contraires à la règle générale²⁶⁴.

II.2.2- L'urbanisme opérationnel

Malgré la mise en place de règlements d'urbanisme, de larges secteurs restèrent donc, de droit ou de fait, en dehors de leur domaine d'application. Les nouvelles règles d'urbanisme offraient aussi à la puissance publique des outils d'intervention sur l'espace urbain qu'elle tenta d'utiliser pour des projets d'aménagement perçus particulièrement importants pour le pays.

Les remembrements urbains, définis par la loi de 1954, en constituaient la première catégorie. Ils concernaient principalement les secteurs de la banlieue sud-ouest de Beyrouth, l'extension moderne de la ville de Jounieh, ainsi que les secteurs périphériques de Tripoli et Sayda. Toutefois, hormis le remembrement modèle de Jounieh, cher au président Fouad Chehab originaire de cette cité, la totalité des autres projets connut de grandes difficultés d'application qui en retardèrent voire en empêchèrent l'achèvement. A l'inexpérience de l'administration de l'urbanisme et de l'administration foncière s'ajoutèrent les litiges concernant le statut et la propriété des terres modifiés par les réformes cadastrales françaises des années trente, et les

²⁶² Sur l'urbanisation illégale au Liban, voir : Valérie Clerc, *Les principes d'action de l'urbanisme. Le projet Elyssar face aux quartiers irréguliers de Beyrouth*, thèse de doctorat en urbanisme et aménagement, université de Paris 8, Institut français d'urbanisme, 2002, 801 p. ; UN-HABITAT, *Reporting on Slums in Beirut for the Global Report on Human Settlements 2003*, Beirut Final Draft, Prepared by Mona Fawaz and Isabelle Peillen, July 2002, 54 p ; Mona Fawaz, thèse en cours. Le cas des développements illégaux sur le littoral pourrait aussi être analysé : voir Elias el-Khoury, *L'évolution des complexes touristiques balnéaires et de montagne au Mont-Liban*, thèse de géographie, Université Libanaise et Université F. Rabelais de Tours, 1999, 381 p. et E. Verdeil : « Empiètements et remblais littoraux à Beyrouth entre guerre et reconstruction », in *Le littoral, mélanges en l'honneur de F. Verger*, Velut, Goeldner, Yelles (dirs.), Paris, Editions Rue d'Ulm, 2002, p.295-312.

²⁶³ Elie el Achkar, *Réglementations et formes urbaines. Le cas de Beyrouth*, CERMOC, Beyrouth, 1998, p.92.

²⁶⁴ « Le pouvoir discrétionnaire très important laissé au conseil supérieur de l'urbanisme le place de fait dans un contexte de fortes pressions de la part des acteurs impliqués dans les projets d'urbanisme ou de construction », Eric Huybrechts, Introduction, *Loi de l'urbanisme, Loi de la construction, Schémas directeurs d'urbanisme*, Documents du CERMOC n°12, p.2.

occupations illégales. A Tripoli, la guerre et les atermoiements dans l'approbation du schéma directeur retardèrent également la réalisation des projets de remembrement²⁶⁵.

Dès le début des années soixante, l'administration et les urbanistes proposèrent le mécanisme des sociétés foncières comme alternative aux remembrements. Trois projets virent le jour : ceux de Ghalghoul et Sayfi, en centre-ville de Beyrouth (1965) et celui de la banlieue sud-ouest de Beyrouth (1966). Ce dernier resta dans les limbes. Les deux premiers, sous la tutelle du CEGPVB, franchirent l'étape de l'approbation d'un plan directeur mais les sociétés foncières ne furent pas créées en raison de contestation portant sur la constitutionnalité du processus et de résistances de certains propriétaires. La guerre des six jours et la transformation de la conjoncture politique et économique libanaise détournèrent le gouvernement du projet jusqu'au déclenchement de la guerre, malgré la volonté de l'administration de l'urbanisme d'y donner suite.

Depuis la fin des années quarante, plusieurs rapports avaient appelé à entreprendre la construction de logements « populaires » au Liban. Le président Chehab, en confiant à l'urbaniste Doxiadis une grande enquête sur ce sujet, avait relancé cette préoccupation, que l'IRFED et Écochard soutenaient également. En 1962, une loi sur le logement populaire fut votée. Elle créa le Conseil de l'Habitat qui devait favoriser l'accès au logement des catégories « nécessiteuses » et « aux revenus modérés » en établissant un schéma directeur du logement, et en créant des sociétés d'économie mixtes à cette fin. En 1965, puis en 1973, ces dispositifs furent amendés mais au final, le nombre effectifs de réalisations demeura très modéré (environ 700 logements en 1975). L'État n'accorda jamais ni les moyens financiers ni la priorité politique nécessaires à la réalisation de telles ambitions.

Le bilan des réalisations dans le domaine de l'urbanisme opérationnel demeura donc, au final, bien en deçà des espoirs des promoteurs de l'urbanisme des années chehabistes, malgré l'adoption de règlements et de dispositifs favorables. La guerre, si elle se traduit par un affaiblissement des administrations, n'en produisit pas moins paradoxalement une nouvelle impulsion en faveur de l'urbanisme, qui s'incarna à l'occasion des deux reconstructions manquées de 1977 et 1983, puis de la reconstruction de 1991.

II.3- La guerre et le développement d'une commande en urbanisme

II.3.1- La guerre et ses effets urbains :

La guerre a entraîné deux transformations principales des espaces urbains au Liban, qui ont pesé en retour sur une « demande » d'urbanisme :

- les destructions et l'insécurité des lignes de démarcation, surtout concentrées à Beyrouth et ses banlieues, à Tripoli et à un degré moindre dans le Sud Liban, ont gelé pendant de nombreuses années certains espaces, dont le centre-ville de Beyrouth et la ligne de démarcation. Ces destructions constituaient des motifs directs justifiant des interventions urbanistiques, notamment des politiques de réhabilitation et de reconstruction des espaces détruits.
- Les mouvements de population croisés à l'échelle de l'agglomération et dans le pays (un tiers de la population a changé définitivement de résidence) ont provoqué le développement de nouveaux espaces urbains, en particulier situés en banlieue des agglomérations existantes, loin des lignes de front et dans des espaces relativement homogènes sur le plan confessionnel. Ces extensions urbaines se sont parfois effectuées sous forme d'occupation illégale ou irrégulière de terrains (banlieue sud de Beyrouth en particulier). En tout état de cause, elles ont provoqué une demande

²⁶⁵ Dewailly Bruno, in Favier A.(2001).

d'équipement et de desserte à laquelle l'État ou les collectivités locales ont été confronté sans toujours être en mesure de la satisfaire. Plus largement, ces transformations – destructions et extensions urbaines – constituent une cause essentielle de modifications institutionnelles et de projets de reconstruction qui ont ponctué les deux périodes de rémission dans la guerre civile.

II.3.2- Les mutations institutionnelles de l'urbanisme.

A la faveur des deux épisodes de reconstruction, l'organisation institutionnelle de l'urbanisme au Liban connut des changements significatifs qui traduisaient l'implication nouvelle d'une partie du personnel politique dans la reconstruction, mais aussi l'ampleur des dégâts intervenus. Ils tiraient en même temps la leçon des échecs ou des impasses de l'urbanisme avant la guerre.

II.3.2.a- La création du CDR

La principale modification institutionnelle est, en 1977, l'apparition du CDR, qui prit la place du ministère du plan. Établissement public placé sous la tutelle du Premier ministre, le CDR avait d'abord vocation à établir la planification financière en vue de la reconstruction et du développement des différents secteurs économiques, de même qu'à collecter les financements internationaux. Le gouvernement, face aux promesses de ses partenaires arabes, devait en effet mettre en place un interlocuteur unique. Toutefois, les statuts du CDR prévoyaient également son intervention dans le champ de l'aménagement par plusieurs dispositions. Tout d'abord, il devait établir un schéma d'aménagement du territoire, ce dont le ministère du plan n'avait jamais réussi à s'acquitter. Ensuite, son statut indiquait qu'il lui était possible de se substituer à des ministères ou des agences de l'État non seulement pour le financement, mais aussi pour l'étude et l'exécution de projets de développement, y compris dans le domaine de l'aménagement urbain. Dès 1983, il prit ainsi en charge le projet de remblai du littoral nord. Au même moment, il supervisait, officiellement au même niveau que la direction générale de l'urbanisme, le schéma d'aménagement et d'urbanisme de la région métropolitaine de Beyrouth.

II.3.2.b- La remise à jour des législations

La guerre fut également l'occasion de retoucher plusieurs pans de l'édifice législatif. La loi de la construction et celle de l'urbanisme furent notamment reprises en 1983. Celle de l'urbanisme incorporait plusieurs dispositions nouvelles introduites à l'occasion de décrets ou de lois particuliers, comme la disposition sur les établissements publics introduite lors du projet de reconstruction de 1977. Elle apportait des modifications attendues depuis longtemps pour rendre plus efficaces certaines procédures comme le remembrement urbain, dont les modalités d'études furent rendues plus souples et rapides par la possibilité de nommer un juge par projet (alors qu'un seul juge était auparavant réputé superviser tous les projets) et en imposant que l'étude d'un projet ne dure pas plus d'une durée de deux années renouvelable une seule fois.

II.3.2.c- Projets d'urbanisme

Durant la guerre, les projets de reconstruction du centre-ville mobilisèrent à deux reprises en 1977 et en 1983 l'attention des administrations de l'urbanisme et des gouvernants qui y virent le symbole de la remise en fonctionnement du pays tout entier ainsi que de sa pacification. En 1977, le gouvernement fit appel à l'Atelier parisien d'urbanisme pour définir les orientations de cette reconstruction. Le projet choisit mettait l'accent sur la continuité avec les projets d'avant-guerre et le respect d'un patrimoine méditerranéen supposé symboliser le succès retrouvé de la formule libanaise. Dans le même temps, il apportait plusieurs modifications du centre, allant dans le sens de sa modernisation et de sa densification. Sur le plan juridique, il reprenait l'idée de sociétés foncières pour Ghalghoul et Sayfi. Pour d'autres périmètres, il

proposait des expropriations et des remembrements, ainsi que la création d'un établissement public chargé de mettre en œuvre certains des aménagements (dalles du port, réhabilitation des souks). La reconstruction de 1983 avait initialement pour ambition de reprendre, en ajustant à la marge, pour tenir compte des changements sur le terrain, le projet de 1977. Très rapidement, les protagonistes du projet, notamment le bureau d'études et de construction immobilière OGER, propriété de Rafiq Hariri, provoqua des « accélérations programmatiques » en organisant un concours et en modifiant substantiellement le plan directeur, pour intégrer l'apparition d'une décharge d'ordures à transformer en remblais balnéaires, ainsi qu'en procédant à des démolitions non prévues, pour raisons de sécurité.

Dans le même temps, dans les années 1983-84, plusieurs projets touchant la banlieue sud et le littoral nord virent le jour. Il s'agissait d'une part de restructurer une banlieue sous intégrée et sous équipée, ainsi que d'éradiquer les occupations illégales de terrain et les logements irréguliers. D'autre part, sur le littoral nord, un secteur mal urbanisé et pollué, il s'agissait de restructurer la banlieue-est et de développer un nouveau marché immobilier ainsi que les fonctions tertiaires et touristiques.

Enfin, une autre étude fut lancée : le schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la région métropolitaine de Beyrouth, sous la tutelle de la DGU et du CDR, dirigée par l'IAURIF. Elle ambitionnait de proposer les grands partis d'aménagement pour la période d'après-guerre, à travers des options de maîtrise de l'urbanisation. Elle est restée largement un exercice stérile, même si, lors de la reconstruction de 1991, elle a servi officieusement de référence à certaines études et a été utilisée dans les débats.

II.3.3- Autres projets d'urbanisme

On ne doit pas déduire de la guerre un arrêt total des activités planificatrices. Ainsi, sept plans d'urbanisme ont été approuvés durant la période, s'ajoutant aux projets de reconstruction à proprement parler. Ces plans se caractérisent par la volonté d'un encadrement plus précis du développement urbain et couvrent en général non pas seulement les zones urbaines strictes mais des zones régionales, ce qui manifeste une transformation de la doctrine de l'administration à cette époque. Plusieurs préoccupations nouvelles sont ainsi introduites, telles que le souci de protéger plus fermement des zones agricoles, comme à Damour et à Tyr. Toutefois, plusieurs des projets de la DGU ne furent pas approuvés, en raison de l'hostilité des édiles ou des notables locaux.

Par ailleurs, un projet de contrôle des extensions urbaines a été lancé à Sayda, par la mise en œuvre d'un vaste remembrement. Cette réalisation foncière porte toutefois la marque du contexte de guerre, puisqu'elle a été formellement entreprise non sous l'égide de la DGU, mais sous celle de la municipalité, et qu'en réalité, c'est l'entreprise OGER Liban de Rafic Hariri, alors simple notable de Sayda, qui en supervisait les études et les travaux. Ce dernier avait d'ailleurs entrepris entre 1978 et 1982, un autre important projet d'aménagement à Kfar Falous, dans l'est de Sayda, en vue d'établir une ville nouvelle universitaire devant abriter une cité universitaire pour plusieurs milliers d'étudiants.

Ces deux projets signalent les modifications qui apparaissent durant la guerre du Liban dans la commande d'urbanisme. Pour certains hommes politiques, tels Rafic Hariri ou Amine Gemayel, l'urbanisme représente une voie d'action légitime sur la scène politique où ils tentent de se faire une place. Ainsi, la demande d'urbanisme qui apparaît à cette époque ne doit pas seulement être reliée à l'existence des destructions. C'est plus largement la construction des territoires politiques et sociaux qui est en jeu, sur un mode alternatif à celui des stratégies miliciennes.

II.4- Les professionnels de « l'urbanisme » de l'avant-guerre à la guerre

II.4.1- Deux générations de techniciens généralistes au service du développement national

II.4.1.a- Les formations

Deux institutions universitaires libanaises, fondées à la fin du dix-neuvième siècle, ont progressivement entrepris entre 1920 et 1950, la formation d'ingénieurs : l'Ecole française d'ingénieurs de Beyrouth, dépendant de l'université Saint-Joseph fondée par les jésuites et l'American University of Beirut. Parallèlement, certaines familles ont envoyé leurs rejetons se former à l'étranger, essentiellement en France, au Royaume-Uni et aux Etats-Unis. En 1951, sur les 235 inscrits à l'Ordre des Ingénieurs, qui confère à partir de cette date le droit d'exercer, 180 avaient été formés au Liban. Jusqu'au début des années cinquante, les cursus et les formations restent très généralistes et orientées vers les travaux publics et le génie civil. Parmi les diplômés à l'étranger, certains ont suivi des formations d'architectes. Ce n'est qu'à partir de la décennie cinquante que la distinction entre ingénieur civil et architecte s'affirme, non sans hésitation et retour en arrière comme le montre en 1953 l'abandon du cursus d'ingénieur-architecte de l'ESIB institué en 1946, avant sa réouverture en 1968. Plusieurs autres institutions ouvrent leurs portes durant la période, comme l'Académie libanaise des Beaux-Arts (1943, architecture), l'université arabe de Beyrouth (1960, architecture), l'Institut national des Beaux-Arts de l'université libanaise (1965, architecture). Cet élargissement et cette spécialisation de l'offre de formation va de pair avec un accroissement du nombre de diplômés architectes ou ingénieurs : le nombre d'inscrits à l'Ordre passe de 235 en 1952 à environ 3000 en 1970.

Durant la guerre, les effectifs étudiants n'ont cessé d'augmenter pour atteindre près de 15000 en 1992. Une certaine diversification des spécialisations s'est fait jour, la proportion d'ingénieurs civils diminuant de 56% à 48% entre 1972 et 1992, tandis que l'architecture passait de 16 à 21%. A la montée des spécialisations en architecture s'ajoute le développement des spécialités en mécanique et électricité. Par ailleurs, la part des nouveaux diplômés du Liban dans les inscrits à l'Ordre des ingénieurs augmente significativement, passant de 45% du total en 1970 à 68% en 1989. La part des ingénieurs et architectes issus des deux grandes facultés de l'ESIB et de l'AUB diminue, notamment au profit de l'Université libanaise et de l'université arabe de Beyrouth, ce qui indique l'entrée dans la profession de couches sociales plus modestes.

Dans l'ensemble de ces institutions libanaises, la formation aux questions d'aménagement urbain et d'urbanisme reste durant toute la période très limitée, à travers essentiellement des enseignements optionnels et / ou tardifs en fin de cursus. Durant toute cette période, et malgré les transformations institutionnelles des années soixante qui définissent un champ de l'urbanisme, on ne constate donc pas d'adaptation correspondante des formations et donc des profils professionnels. Davantage que sur les formations, c'est sur les lieux et les modalités de la pratique de l'aménagement urbain et de la fabrication qu'il convient de se pencher, en distinguant deux générations.

II.4.1.b- Les fondateurs

Une première génération est celle de techniciens ayant commencé leur carrière durant le Mandat français. Ingénieurs polyvalents, formés en France, comme Joseph Naggear (1908-) ou Henri Naccache (1916-196 ?), polytechniciens et Ponts et Chaussées, Farid Trad (1901-1969), centralien ou au Liban, comme Gabriel Char (1917- ; EFIB), ils ont largement participé aux premiers jalons de définition du cadre administratif et juridique de l'urbanisme libanais tout comme aux premières initiatives d'aménagement urbain.

Fondateur du Bureau technique municipal du ministère de l'Intérieur (1938 ?), interlocuteur du régisseur du Cadastre Camille Durrafourd, des frères Danger chargé du plan d'aménagement de Beyrouth puis de celui de Tripoli, Joseph Naggear a plusieurs fois tenté dans les années suivantes de faire adopter des lois inspirées des expériences françaises en métropole ou au Maroc pour régir le champ de l'aménagement urbain. A partir des années cinquante, il contribue à la création du ministère du Plan dont il occupe la présidence du Conseil du Plan, qui a pour ambition de définir un plan quinquennal pour l'économie libanaise en même temps que d'identifier les grands aménagements régionaux à promouvoir. Dans les années soixante, il siège à diverses commissions supervisant l'aménagement urbain. Il est ministre à quatre reprises, ayant notamment en charge le Plan, mais toujours pour de courtes durées. Dans l'intervalle, il fonde et dirige le Conseil national de la recherche scientifique, où il tente de développer une recherche appliquée au service de l'industrie libanaise. Durant toute sa carrière, il est aussi professeur à l'Ecole supérieure d'ingénieurs de Beyrouth.

Henri Naccache est d'abord ingénieur en chef à la municipalité de Beyrouth, où il lui revient de collaborer avec Michel Écochard dans les années quarante. Dans les années suivantes, il occupe diverses responsabilités dans la haute administration avant de présider la Commission des Grands travaux puis le Conseil exécutif des grands projets, en 1963.

Gabriel Char, après quelques années en bureau d'études, entre en 1946 dans l'administration, comme adjoint du Suisse Ernst Egli au service des municipalités et de l'urbanisme du ministère de l'Intérieur. En 1951 au départ de ce dernier, il devient le chef de ce service qui connaît alors un développement notable, en se dotant d'une organisation régionale destinée à contrôler les lotissements et les permis de construire dans tout le pays. Il contribue à la définition de projets d'extension dans les banlieues de Beyrouth (sud-ouest et est) et il lui revient alors de superviser les premières tentatives de mise en œuvre de remembrement urbain, défini par la loi de 1954. En 1958, à l'arrivée de Fouad Chehab, il quitte définitivement l'administration de l'urbanisme et retourne exercer dans le secteur privé.

Farid Trad fait toute sa carrière hors de l'administration. Ingénieur, industriel, inventeur, il est également de fait un architecte réputé (Palais du Justice, 1959). En tant que promoteur foncier, il participe à l'aménagement et au lotissement de la banlieue sud ouest, destinée à devenir un quartier modèle. Il est l'un des principaux inspirateurs de son plan d'urbanisme, en négociation avec le service des municipalités et de l'urbanisme du ministère de l'Intérieur. En 1958, à l'arrivée de Chehab, il devient un éphémère ministre des Travaux publics (septembre 1958) puis participe aux commissions et aux conseils (CGEP et CGEPVB) créé à cette période. Dans ces organismes, il est l'un des superviseurs les plus influents de la mise en œuvre des projets de développement chéhabistes, à la fois du point de vue de l'équipement routier et des réseaux d'eau et d'électricité mais aussi de l'établissement de la première génération des plans d'urbanisme. Il décède dans un accident de voiture en 1969.

Cette première génération « d'urbanistes » locaux présente un caractère généraliste et polyvalent où l'aménagement urbain constitue certes un domaine de choix, mais qui ne se distingue pas des autres dimensions de l'aménagement et du développement national. Au Liban, à la différence de la Syrie, la pratique de la planification urbaine n'a pas été, au-delà des expériences décevantes pour Beyrouth, une préoccupation centrale des mandataires français. En cela, le pays se distingue d'ailleurs aussi des expériences turques ou égyptiennes, où l'État a eu précocement une attitude volontariste. A l'indépendance, dans un contexte marqué par la profonde réticence de la classe politique libanaise à s'impliquer et à impliquer l'État dans une pratique volontariste de développement, les professionnels libanais, peu nombreux, doivent se battre sur tous les fronts pour imposer leur vision d'une nécessaire

planification. En outre, par rapport au modèle égyptien ou même turc, la question de l'accroissement urbain ne se pose pas dans les mêmes termes et n'implique pas des réponses similaires. C'est donc seulement à l'arrivée de Fouad Chehab au pouvoir que la donne se modifie et qu'une profonde restructuration institutionnelle est introduite. La deuxième génération des professionnels libanais de l'aménagement urbain en bénéficie.

II.4.1.c- Les ingénieurs du développement national

1. L'administration

La première conséquence des réformes chéhabistes est de renforcer les administrations publiques, en particulier celles chargées de la mise en œuvre du développement et de l'aménagement urbain. Ainsi, le cadre de la direction générale de l'urbanisme est fixé en 1964 à 46 ingénieurs alors que seulement une vingtaine y était alors employée. Les nouvelles administrations et organismes publics tels que les deux conseils exécutifs représentent également de nouveaux débouchés dans cette perspective.

L'administration au sens large devient donc durant cette période un débouché majeur pour les jeunes diplômés. En 1970, environ 35% des ingénieurs inscrits à l'Ordre sont membres de la fonction publique. Après cette date, le nombre d'embauche diminue très fortement.

Les profils des ingénieurs recrutés dans l'administration présentent deux particularités. Sur le plan de leur formation, il s'agit essentiellement d'ingénieurs civils, largement recrutés au sein de l'ESIB. L'administration demeure à l'époque très majoritairement francophone. On compte alors peu d'architectes, y compris au sein de la direction générale de l'urbanisme. Lors d'une tentative de réforme de l'administration à la veille de la guerre (1974), la mission Gillie souligne la nécessité de renforcer la spécialisation professionnelle dans le domaine de l'urbanisme. La voie proposée passe d'abord par une réorganisation institutionnelle distinguant clairement des fonctions de contrôle de l'administration, une cellule chargée de la planification, en particulier pour le Grand Beyrouth. En second lieu, ce projet identifie les recrutements nécessaires qui font percevoir à l'inverse les qualifications manquantes : urbanistes diplômés, ingénieurs en planification des transports, sociologues et démographes.

Sur le plan social, ce sont principalement des ingénieurs issus de milieux modestes et des classes moyennes, ainsi que des originaires des régions périphériques, qui en bénéficient. La politique d'équilibre confessionnel affirmée par le président Chehab y contribue fortement. Un des meilleurs exemples en est Mohammad Fawaz, de confession chiite, originaire du sud du pays, diplômé en 1956 de l'ESIB, qui complète sa formation en France aux Ponts et Chaussées (1959) avant d'intégrer le Conseil exécutif des grands projets, puis d'être chef de service à la DGU, de retourner au CEGP puis d'être nommé en 1973 directeur général de l'urbanisme, charge qu'il occupe jusqu'en 1993.

Si cette période est celle d'une montée en puissance de l'administration, à la fois en nombre et du point de vue des types d'intervention dans l'aménagement, la nécessité du recours au secteur privé, libéral ou structuré en bureaux d'études de taille et de spécialisation diverses, demeure une constante durant toute cette période.

2. Le rôle moteur des techniciens libéraux

En raison du mode de développement du pays, caractérisé par la modestie des interventions de l'État dans l'économie et donc les faibles débouchés pour les ingénieurs dans les secteurs de l'industrie et de l'agriculture, les ingénieurs dépendent principalement, au Liban, de la conjoncture du marché de la construction. Celle-ci est soumise durant les années soixante jusqu'aux années soixante-dix à de fortes fluctuations liées aux crises politiques régionales (défaite arabe de 1967, guerre de 1973) et à leurs retombées locales, telles que le krach de la banque Intra en 1967. Ces aléas frappent une profession fragilisée par son essor numérique et

les difficultés de plus en plus marquées d'accéder au mode d'exercice en libéral ou en patron de petits bureaux d'études qui représente alors la norme dominante.

Dans ce contexte, le marché des études d'urbanisme déléguées par une administration de l'urbanisme débordée par ses tâches de contrôle et dépourvue des compétences nécessaires représentent à la fois une opportunité économique et de distinction pour les professionnels qui accèdent à la commande. Il s'agit essentiellement de la réalisation de plans directeurs locaux, au nombre d'une centaine entre 1964 et 1972. Selon mon estimation²⁶⁶, environ une trentaine de bureaux participent à ces commandes.

Il s'agit essentiellement de structures moyennes, dirigées majoritairement par des architectes, souvent formés à l'étranger et appartenant à l'élite sociale de la profession. Ces bureaux regroupent des compétences diverses, allant de l'ingénierie des travaux publics à l'architecture civile ou privée. L'urbanisme constitue pour eux un débouché supplémentaire, en même temps qu'il représente pour les professionnels concernés un argument de distinction sociale.

Henri Eddé (1923-) est l'une des figures emblématiques, la plus brillante sans doute, de cette génération. Issu d'une famille ayant donné au pays un de ses présidents de la République, ingénieur de l'ESIB en 1946, il parfait sa formation en France au sein de Cabinet Labourdette qui a accès à plusieurs chantiers de la reconstruction. A son retour, il oriente sa pratique vers l'architecture et devient l'un des brillants représentants du modernisme libanais, éventuellement en association avec un praticien, comme Michel Écochard (école à Tripoli). Coopté dès 1959 au conseil du Plan, puis en 1962, au conseil supérieur de l'urbanisme, membre de diverses commissions qui supervise les grands travaux chehabistes et particulier le projet de plan directeur pour Beyrouth et ses banlieues, Eddé participe à la commission chargée d'étudier la nouvelle loi de l'urbanisme. Il est élu en 1961 président de l'Ordre des ingénieurs, notamment en faisant campagne contre la tendance de l'État libanais à confier des études à des consultants étrangers. Dans les années suivantes, il contribue à plusieurs plans d'urbanisme (Tripoli, littoral de Jbeil). En même temps, il participe aux travaux de l'Union internationale des architectes dont il occupe la fonction de secrétaire général. En 1970, il devient ministre des Travaux publics, entreprend une refonte du code de la construction, démissionne, redevient ministre, chargé de l'éducation, en 1972. Pendant la guerre, son agence est incendié et il entre alors dans le bureau d'études Dar al Handasah, pour le compte duquel il participe à de nombreux projets à l'étranger (Maroc, Tunisie, ...) comme au Liban (reconstructions de 1977 et de 1983). En 1990-91, il est chargé, toujours au sein de cette société, du plan de reconstruction du centre-ville de Beyrouth, avant de démissionner en 1992, pour divergences de vue avec le commanditaire (Rafic Hariri).

Plusieurs autres architectes présentent un profil et une carrière comparables à ceux d'Henri Eddé : Amine Bizri, Assem Salam, Pierre el-Khoury. De nombreux autres, plus modestes et surtout aux fonctions publiques moins en vue, n'en ont pas moins œuvré dans leur ombre, dans le domaine de l'urbanisme en complément de leurs activités variées en architecture ou en ingénierie.

3. Les revues

Deux revues professionnelles ont constitué les lieux de débat et de discussions pour cette génération : *Horizons techniques du Moyen-Orient*, fondée par l'association des anciens de l'université Saint-Joseph (5 numéros entre 1962 et 1965), représente comme un lieu de promotion des projets et des valeurs du chehabisme technicien. Moins politique, plus diverse et sans doute moins ambitieuse, *Al Mouhandess* (23 numéros de 1964 à 1974) est l'organe de l'Ordre des ingénieurs et architectes. Cette revue illustre très clairement la diversité des

²⁶⁶ Cf. thèse E. Verdeil, p.304-307.

registres d'activités des ingénieurs libanais, notamment dans sa dimension internationale et en insistant, surtout les premières années, sur la contribution des ingénieurs libanais au développement national. Les projets d'urbanisme et les plans directeurs font l'objet de présentations détaillées. La guerre a interrompu sa diffusion avant que la revue ne soit relancée, selon une nouvelle formule éditoriale, en 1991.

II.4.2- Les bouleversements du milieu professionnel dans la guerre

II.4.2.a- Les marchés extérieurs et l'adaptation des professionnels libanais

Dès l'origine, la formation d'ingénieurs au Liban a eu pour cadre la région moyen-orientale. L'Université américaine de Beyrouth, et à un degré moindre, et seulement jusqu'au milieu des années soixante, l'ESIB, ont formé des techniciens pour les pays voisins, Syrie, Palestine, Jordanie, voire au-delà. De plus, alors que l'USJ a été très fortement et précocement impliquée dans la formation des cadres de l'administration mandataire puis du Liban indépendant, l'AUB a toujours affirmé sa vocation plus régionale. Cette spécificité a placé ses diplômés en position de force pour répondre aux besoins de main d'œuvre qualifiée et de conception des pays du Golfe, désireux d'investir la manne pétrolière dans le développement de leurs pays. Les pérégrinations des ingénieurs libanais au Moyen-Orient se sont ainsi développées dès la fin des années quarante. Toutefois, les ingénieurs issus de l'AUB, transposant les méthodes et la culture de travail des bureaux d'études américains, ont contribué à la définition d'un nouveau type d'entreprises au Moyen-Orient, reposant sur l'association de compétences polyvalentes dans une seule structure économique. Parallèlement, des entreprises de travaux publics de taille importante, elles aussi inspirées des modèles américains, ont essaimé au Moyen-Orient, telles CAT, appartenant à l'ingénieur libanais d'origine palestinienne Emile Boustany.

Le modèle des bureaux d'études et de consultation est fourni par la firme Dar al Handasah, formé en 1956 par cinq ingénieurs issus de l'AUB, et qui réalisa un important contrat pour une centrale électrique au Koweït. La firme a progressivement développé son réseau et ses implantations dans plusieurs pays, avant de se diviser, d'abord avec la compagnie Associated Consulting Engineers (1959), puis encore entre Dar al Handasah Shaer and Partners et Dar al Handasah Taleb (1970). Durant la décennie 1960-70, les firmes d'origine libanaise telle que Khatib et Alami ou Jouzy and Partners ont étendu leur réseau, fondé sur le même modèle.

Principaux bureaux d'études pluridisciplinaires internationaux fondés au Liban (début des années 1980)

Nom	Date de fondation	Fondateurs et principaux associés	Nombre de branches	Personnel spécialisé
Dar al Handasah Sha'er	(1956-1959) 1970	Kamal Sha'er	31 dans 17 pays	1800 dont 800 experts (vers 1980)
Dar al Hansadah Taleb	(1956-1959) 1970	Nazih Taleb	3	50 ingénieurs permanents
ACE	(1956) 1959	Khalil Ma'alouf, Victor Andraos, Samir Tabet	5	500 employés dont 200 ingénieurs
Khatib wa Alami (CEC)	(1959) 1963	Munir Khatib, Zuheir Alami	10	532 employés dont 199 ingénieurs (1981)
Jouzy and Partners	1965	Raja et Needy Jouzy	3	207 dont 33 ingénieurs et 50 techniciens (fin 1982)
SPECTRUM	1974	?		
TEAM	1975	Youssef Salam, Tamam Nakkash	?	?

Source : Fiches du Monde Arabe, n°Lbn-24011/1 à 2405/1 ; Dar al Handasah ; TEAM International

La capacité d'adaptation de ces firmes transparait dans leur habilité à exploiter les nouvelles opportunités et les nouveaux marchés. Ainsi, à la faveur des années soixante-dix, elles prennent pied non seulement au Maghreb (Algérie, puis Maroc) mais également, dans le cas de Dar al-Handasah, elles développent des stratégies africaines, en particulier en direction du Nigéria et du Ghana à partir du début des années soixante-dix où l'exploitation pétrolière dote les gouvernements de moyens d'investissement massifs.

Sur ces marchés, les firmes libanaises se montrent capables de battre en brèche leurs concurrents internationaux, essentiellement britanniques et américains, voire français dans le cas maghrébin. Leur développement semble peu devoir à d'éventuelles affinités arabes. En effet, la plupart des monarchies du Golfe se situaient loin de cet idéal. En revanche, l'origine palestinienne de certains des fondateurs de ces entreprises a pu permettre de jouer sur les diasporas existantes dans la région. C'est surtout l'application stricte du modèle polyvalent et une stratégie commerciale fondée sur la capacité à s'implanter durablement pour tenir les marchés gagnés et à les développer qui doivent être pris en compte.

L'urbanisme joue un rôle central dans cette stratégie globale de captation des marchés, dans un monde arabe appelé à développer considérablement ses infrastructures, ses équipements et dont les villes connaissent une forte croissance. La réalisation de plans d'urbanisme a correspondu, à partir du début des années soixante-dix, à une prestation très fréquente. Il s'agit essentiellement de schémas directeurs et de plans de quartiers d'extension. (cf. tableau n°2). A l'occasion de ces commandes, les bureaux d'études identifient voire préconisent des projets d'équipement et d'infrastructure pour la commande desquels ils se retrouvent alors en bonne place.

Répartition par type des projets d'urbanisme de Dar al-Handasah Sha'er (1971-1999)

	[1971 - 1974]	[1975 - 1979]	[1980 - 1984]	[1985 - 1989]	[1990 - 1994]	[1995 - 1999]	Total	
Traitement des espaces publics et des rues			1		1		2	1%
Plans de campus universitaires	2	2	5		1	2	12	8%
Planification de zones touristiques et de loisirs		3	3	5	3	2	16	10%
Amélioration et réhabilitation de quartiers anciens	1	5	2	3	3	3	17	11%
Centres de ville	1	3	2	4	2	6	18	11%
Plans directeurs de villes, de régions ou d'agglomération	8	6	13	10	3	5	45	28%
Lotissement (<i>Parcellation</i>)	3	10	7	9	9	11	49	31%
Total	15	29	33	31	22	29	159	100 %

Source : Dar al Handasah Sha'er.

La création, en 1971, d'un département urbanisme au sein de la firme Dar al Handasah consitue un jalon en ce sens. L'étude des qualifications des salariés de cette société durant les années suivantes montre l'existence d'une volonté de recrutement de spécialistes en urbanisme²⁶⁷. En 1973-74, l'AUB créé de son côté un Master of Planning qui prouve que l'urbanisme est devenu à cette époque une spécialité dont le besoin se fait sentir, non seulement au Liban mais pour tout le monde moyen-oriental. Les principales sociétés identifiées ci-dessus pratiquent l'urbanisme au début des années quatre-vingt, dans l'ensemble des pays de la région.

Le modèle des bureaux d'études privés représente une originalité qui concerne non seulement le Liban mais également, dans l'ensemble de la région, les pays clients de ces sociétés,

²⁶⁷ cf. Rania Ghosn, à paraître et Eric Verdeil, thèse

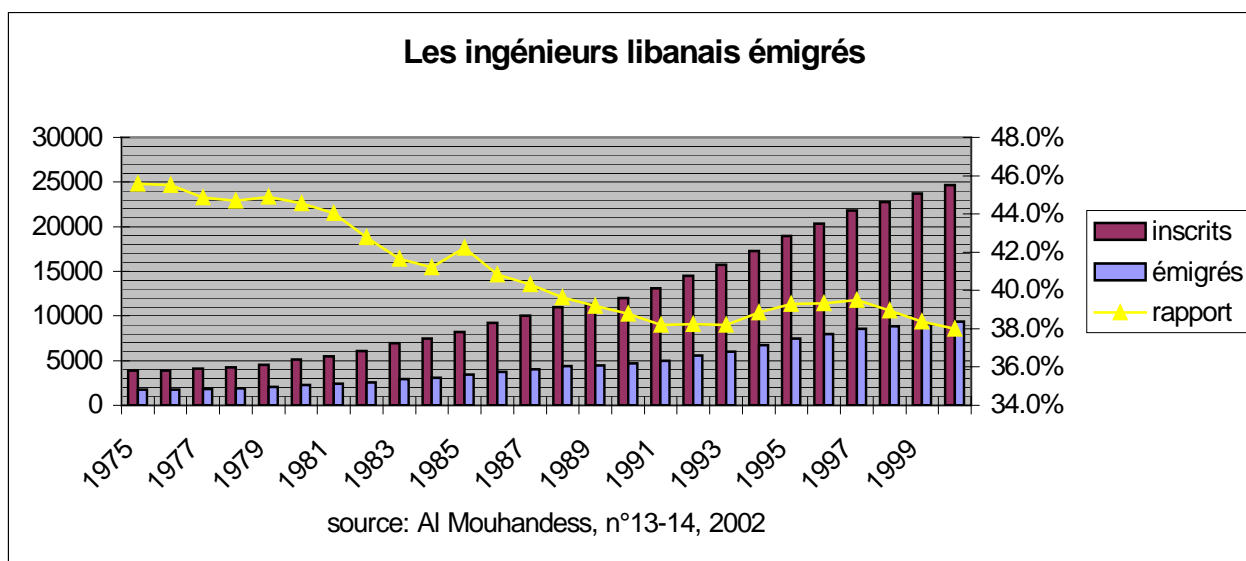
quoiqu'une manière inversée. L'émergence et l'institutionnalisation de l'urbanisme ne passent pas par la demande et l'intervention de l'État, qui créerait les formations destinées à lui fournir les cadres dont il a besoin. En l'absence de milieux professionnels structurés disposant de ce type de compétences, dans l'administration ou même sur la scène locale, ces commanditaires se tournent vers des entreprises extérieures qui, elles-mêmes initialement dépourvues de ces compétences, recrutent, sur un marché international, des ressortissants des pays arabes et des européens ou des américains pour répondre à ces commandes.

Ces structures de consultation polyvalente représentent un mode d'organisation qui constitue un mode d'organisation professionnel original dans le champ des modes de pratiques de l'urbanisme. Jean-Pierre Gaudin, dans le cas de la France, pouvait en effet distinguer deux types de rapport à la commande, liés à des positions sociales vis-à-vis de la commande : la figure de l'expert indépendant et celle du « fonctionnaire ». Le pouvoir de la première réside dans sa capacité « scientifique » ou du moins technique à élaborer des propositions de manière indépendante, particulièrement en concordance avec l'éthique « urbanistique » ; la force de la seconde lui vient de sa connaissance intime des rapports de force, mais sa faiblesse ou sa limite tient dans sa nécessaire subordination à son employeur et donc à ses intérêts²⁶⁸. Avec le cas Dar al Handasah, on se trouve devant une variante altérée de la première figure : le bureau d'études n'est certes pas partie prenante aux enjeux de l'aménagement, mais son modèle économique l'intéresse au devenir du projet, au sens où les études de détail et d'exécution représentent pour le bureau d'études polyvalent l'opportunité d'une nouvelle commande dont l'obtention peut le conduire à anticiper sur les désirs manifestés par le client, quitte à se trouver en contradiction avec son « éthique » d'urbaniste. A vrai dire, dans le cas de la France, Jean-Pierre Gaudin soulignait que les urbanistes de la Reconstruction, également patrons d'agence d'architecture, se trouvaient pris au cœur de la même tension, au fond constitutive de la profession d'urbaniste. Au Liban, la déstabilisation du milieu professionnel dans la guerre favorise la montée en puissance de ces nouvelles structures économiques, notamment dans l'urbanisme.

II.4.2.b- Migrations et montée en puissance des grands bureaux d'études

La guerre civile libanaise a directement affecté les conditions d'exercice des ingénieurs et architectes, ainsi que le marché des études d'urbanisme. Globalement, l'activité de la construction n'a pas connu de recul. Toutefois, ses variations interannuelles ont été particulièrement fortes. Par ailleurs, les combats, en particulier ceux touchant le centre-ville de Beyrouth, détruisirent l'outil de travail de nombreux bureaux en raison des pillages et incendies qui s'y déroulèrent. Le cloisonnement du pays, les difficultés de circulation et l'insécurité affectèrent également les conditions de travail. Plus largement, la réduction de l'activité de l'Etat a aussi touché les commandes passées aux architectes, ingénieurs et urbanistes. Durant toute la guerre, et hormis le cas particulier des projets de reconstruction, seuls sept schémas d'urbanisme furent approuvés. Même en prenant en compte les études non approuvées, l'activité demeure moins importante qu'auparavant. Ces difficultés interviennent sur un marché du travail extrêmement tendu par l'arrivée toujours aussi massive de jeunes ingénieurs sur le marché du travail.

²⁶⁸ cf. Jean-Pierre Gaudin, « Les cultures professionnelles de l'urbanisme ou les tourments du démiurge », in « Villes réfléchies. Histoire et actualité des cultures professionnelles dans l'urbanisme », *Dossiers des séminaires TTS*, n°11-12, mars 1990, pp.7-20. A vrai dire, Gaudin identifie la tension selon lui non dite du consultant, pris entre sa position d'indépendance et le souci d'accéder à une commande en aval du plan d'urbanisme.



La déstabilisation du milieu des ingénieurs libanais se manifeste notamment par les migrations massives qui le frappent, à l'instar de toute la population libanaise. Diverses statistiques incomplètes ont été avancées pour décrire le phénomène²⁶⁹. Des statistiques récentes fournies par l'Ordre des Ingénieurs (sous réserve de vérification) indiquent l'ampleur du phénomène, qui reste toutefois difficile à analyser.

Dans ce document, il apparaît que le nombre d'inscrits à l'Ordre en émigration ne cesse d'augmenter en valeur absolue sur la période. Cette tendance prolonge à vrai dire celle qui existait et confirme que le Liban n'absorbe pas tous les diplômés, même nationaux, qu'il produit. Il est donc délicat d'affirmer que la guerre provoque des migrations inhabituelles, quoique les effectifs concernés soient particulièrement massifs. Toutefois en pourcentage, la part des migrants a tendance à baisser par rapport au total des inscrits à l'Ordre. Il serait sans doute abusif d'interpréter cela comme une inversion de la tendance à la migration. Il est sans doute plus loisible de l'interpréter comme une difficulté à immigrer davantage, comme si les capacités d'absorption extérieures étaient saturées, dans un contexte caractérisé par l'arrivée toujours très vive de nouveaux diplômés sur la marché. Il conviendrait de disposer de statistiques de chômage et de revenus des ingénieurs au Liban, qui montrerait probablement une forte précarisation économique de la profession, en particulier de ses jeunes.

L'une des conséquences de ce bouleversement des pratiques professionnelles des ingénieurs est la montée en puissance des bureaux d'études polyvalents, qui ont pu largement se redéployer voire se développer à l'extérieur alors que leurs confrères subissaient les effets de la crise et de la guerre. Ces bureaux d'études ont même joué le rôle de dépositaire de la mémoire professionnelle, en particulier dans le domaine de l'urbanisme, en accueillant de nombreux ingénieurs durant la période de guerre. Les compétences et l'expérience gagnées sur les marchés extérieurs du Liban ont constitué un atout majeur dans les différents chantiers de la reconstruction, dès 1977 et plus encore en 1982 (rôle de Dar al Handasah et de OGER). Ces structures ont accaparé une très large de la commande dans ces occasions, et de nouveau, nous allons le voir, lors de la période suivante.

Le développement des bureaux d'études libanais en direction des marchés extérieurs, et les migrations d'ingénieurs qu'il suscite, trouve son pendant dans les parcours migratoires et d'exil liés à des stratégies individuelles, non inscrites dans ces logiques de firme. Ces

²⁶⁹ Je les reprends dans ma thèse, p.430-431.

parcours migratoires peuvent commencer par une recherche de formation de base ou spécialisée à l'étranger²⁷⁰ ou constituer un détour ou un moment de carrières. La France, le Royaume-Uni, les Etats-Unis et le Canada représentent certaines des principales destinations. Les expériences de formation et d'activités professionnelles dans ces pays ont pu conduire les professionnels libanais à prendre connaissance de nouvelles références et pratiques d'aménagement. On pense ici aux thématiques du patrimoine (Jade Tabet, Ziad Akl, Habib Debs), à celle du projet urbain (Oussama Kabbani, Boston ; Habib Debs, Fadi Chiniara, Marne la Vallée), aux nouvelles approches des quartiers non-réglementaires (Wafa Charafeddine, Fouad Awada, IFU, IAURIF), etc.

Pour cette génération de professionnels « de la guerre », même si les stratégies d'évitement de celle-ci se révèlent, à l'expérience, multiples, les deux tentatives manquées de reconstruction de Beyrouth et de son centre-ville, en 1977 et en 1982-83, représentent des références centrales. Le projet de reconstruction de 1977 est largement dominé par la génération « des ingénieurs du développement » du temps du chéhabisme : Amin Bizri, ministre des Travaux publics, Mohammad Fawaz, directeur général de l'urbanisme, Mitri Nammar, ancien directeur général de l'urbanisme, mohafez de Beyrouth, Joseph Abd al Ahad (qui devient DGU en 1998), ingénieur responsable du bureau de supervision, Assem Salam, membre influent du comité de supervision de ce projet, Pierre el-Khoury, consultant pour le projet, Henri Eddé, coordinateur pour Dar al-Handasah entre les études d'urbanisme et celle de transport, etc. Ils collaborent avec l'Atelier parisien d'urbanisme, qui introduit une thématique alors peu présente au Liban : celle du patrimoine. Le projet de reconstruction devient un axe essentiel de la politique gouvernementale durant cette période, et les questions d'urbanisme, si elles ne suscitent pas un débat sur les grandes options, bénéficient d'une large couverture de presse, y compris en raison du mécontentement de certains groupes de pression (commerçants irrités de la lenteur du projet et voulant récupérer leur outil de travail). Le projet de 1977 reste dans les mémoires des acteurs professionnels comme une référence à la fois par l'intégration de thèmes nouveaux, comme le patrimoine, et par l'association au projet de tous les professionnels qui comptent alors : le projet de 1977 est un « modèle » d'association des experts au projet de reconstruction, que le déroulement de la reconstruction de 1991 fait par la suite cruellement regretter. La reconstruction de 1982-83 apporte plusieurs inflexions. Les acteurs techniques changent : apparaissent au premier plan les équipes d'OGER Liban, en relation avec le CDR qui prend plus de place, alors que la DGU est reléguée au second plan. Dar al-Handasah est également encore présent. Pierre el Khoury est ministre des travaux publics. En revanche, les autres ingénieurs-architectes-urbanistes indépendants, s'ils ne sont pas absents, occupent des places moins centrales qu'auparavant dans le système décisionnel et l'expertise technique. Le schéma directeur de la région métropolitaine de Beyrouth (1983-86) constitue une dernière référence pour une partie des urbanistes, cependant plus controversée que les projets de reconstruction du centre-ville. Taoufik Souami a montré en outre que la mémoire du projet est vacillante, bien qu'elle ait légitimé la participation de l'IAURIF à plusieurs plans et projets pour la reconstruction²⁷¹.

III- La reconstruction et les transformations de la pratique professionnelle en urbanisme (1991-2002)

²⁷⁰ cf. ici les enquêtes de Joe Nasr : entretiens en annexe.

²⁷¹ Taoufik Souami, *Récits de mémoire et rapports d'appartenance chez les urbanistes, L'IAURIF au Liban et en Egypte*, CERMOC/ORBR, Ministère de la recherche, ACIV, 2001, 110 p., p.46-73.

La période de reconstruction de ces dernières années s'est traduit par un double mouvement de réforme des outils de l'urbanisme et d'extension du champ d'utilisation de ces outils, dont il convient de prendre la mesure et de souligner les limites. Dans la mesure où on constate cette extension du recours à l'urbanisme, en tant que pratique normée juridiquement, la question se pose aussi de savoir quelles sont les compétences mobilisées pour cela et les modalités de cette mobilisation, autrement dit quels professionnels, de quelles formations et de dans quels statuts juridiques, économiques et professionnels, travaillent dans ce champ ?

III.1- Les chantiers de la reconstruction

III.1.1- Les investissements publics de la reconstruction

Les données de cadrage présentées ci-dessous font apparaître les principales orientations des investissements de la reconstruction, qui sont le domaine des infrastructures, suivi par le CDR, et celui de l'habitat et des déplacés, suivis par le ministère et la caisse ad-hoc.

Ensemble des réalisations du CDR (1992-2001) :

Secteurs	%
Electricité	22,3
Routes, autoroutes et transports publics	14,1
Télécommunications et postes	12,5
Adduction d'eaux et assainissement	11,5
Ports et aéroports	10,7
Déchets solides	10,5
Education, aménagements sportifs et culture	8,2
Santé publique	3,5
Autres secteurs	6,7

Source : Rapport d'activité du CDR, mai 2002

III.1.1.a- Infrastructures

Le tableau ci-dessus indique que la « reconstruction » a principalement consisté en la remise à niveau des infrastructures dans le pays, sur le plan de l'énergie, des routes et du téléphone. Dans le domaine des transports, une part non-négligeable des investissements s'est concentré dans la région du Grand Beyrouth et relève donc directement de l'aménagement urbain. Une tentative de planification des investissements dans ce domaine a eu lieu en 1994-95, lors de l'établissement d'un plan de transport du Grand Beyrouth, impliquant la création d'une autorité chargée de l'aménagement. Toutefois, celle-ci n'a pas été créée et les priorités en matière de transport public ont été peu suivies²⁷². Ce programme est aujourd'hui poursuivi par le *Beirut Urban Transportation Plan*, qui ambitionne d'aménager une vingtaine de grands carrefours dans l'agglomération et de remettre à niveau les rues et trottoirs de la capitale.

III.1.1.b- Habitat et déplacés

Le secteur de l'habitat et des déplacés représente un autre thème majeur d'intervention, pour lequel les données sont difficiles à rassembler.

²⁷² Eric Huybrechts, « Le plan de transport de la région métropolitaine de Beyrouth », *Lettre d'information de l'ORBR n°12*, 1999 ; Eric Verdeil, thèse, *op.cit.*, chapitre 3.

Type d'interventions de la Caisse des déplacés en 1997

type d'intervention	nombre de villages	nb de logement ou de famille	montant alloué (millions LL)	% du total
Déblaiement	93	16393	11620	1%
reconstruction de logements	70	5202	84976	10%
réhabilitation de logements	202	27549	193480	22%
évacuation de logements		51606	420469	48%
réhabilitation des infrastructures	134	sans objet	170980	19%

soit 587,683333 millions de US dollar

Source : repris de G. Virely, *Les déplacés de la guerre du Liban : le cas des squatters de Beyrouth*, DESS Aménagement de l'espace, option habitat, Univ. De Toulouse Le Mirail, 2001

Le montant total des sommes dépensées par la Caisse des réfugiés représentait en 1987 environ 12% du total des sommes dépensés pour les autres secteurs de la reconstruction. Dans ce total, près de la moitié a été payée pour des indemnités d'évacuation, le reste allant aux dépenses de reconstruction et réhabilitation des logements et des infrastructures.

Des études ont été menées pour reconstruire certaines zones particulièrement touchées, et symboliquement importantes. C'est le cas de l'ancienne ligne des combats, pour laquelle la région Île de France, en liaison avec le CDR, a chargé l'IAURIF d'une étude. Si la plupart des recommandations d'urgence (évacuation et destruction d'immeubles dangereux) ont été appliquées, les projets de reconstruction eux-mêmes n'ont pas été suivis (à l'exception du réaménagement en jardin public du Bois des Pins) et la zone a fait l'objet d'un traitement similaire aux autres secteurs placés sous la tutelle de la Caisse des déplacés. Parmi eux, 17 villages ou petites villes ont fait l'objet d'aménagements urbanistiques et d'infrastructure conçus à l'échelle des localités, en particulier la petite-ville de Aley.

Dans certains cas, les déplacés ont contribué au développement de quartiers considérés aujourd'hui comme illégaux. Pour traiter ce point, le gouvernement a lancé en 1995 le projet Elyssar dans la banlieue sud de Beyrouth (cf. infra), qui a pour ambitionner de restructurer et de requalifier la banlieue sud-ouest. Le projet est confié à un établissement public d'aménagement. Sa mise en œuvre est retardée par le manque de fonds publics et des polémiques politiques²⁷³.

III.1.2- Les grands projets : la part du privé

L'un des principaux soucis du gouvernement libanais a été d'attirer des capitaux privés libanais et étrangers pour financer la reconstruction, en particulier dans le domaine de l'urbanisme, conçu comme un levier du développement économique libanais. A cette fin, une série de lois facilitant ou rendant attractif l'investissement a été adoptée. L'un des modèles en est la loi 117/91 permettant la création d'une société foncière privée pour la reconstruction des espaces endommagés par la guerre. Elle rend possible l'acquisition d'un tiers du capital de cette société par des investisseurs privés non ayants droit. Les ayants droit sont associés pour les deux tiers, leur apport étant constitué de leurs avoirs fonciers et immobiliers. La formule s'inspire de la loi sur les sociétés foncières mixtes du code de l'urbanisme libanais, mais substitue les investissements privés aux investissements publics, réservés pour la reconstruction des infrastructures et des régions moins susceptibles de capter des capitaux

²⁷³ Valérie Clerc, *Les principes d'action de l'urbanisme. Le cas de l'opération Elyssar en banlieue sud de Beyrouth*, thèse NR université de Paris VIII, Institut français d'urbanisme, 2002, 704 p.

privés. La loi fait du CDR l'organisme officiellement habilité à étudier et suivre la mise en œuvre de ces projets, au détriment de la direction générale de l'urbanisme.

La création de Solidere, en 1994, est la première application de ce mécanisme. Cette société devient propriétaire des 120 ha du centre-ville auxquels sont adjoints 60 ha de remblais en mer. La société est chargée de l'aménagement des terrains et des infrastructures, de la réhabilitation d'une partie des anciens immeubles (20% environ), de leur exploitation, ainsi que de l'exploitation des autres biens fonds.

Plusieurs projets appliquant le même modèle juridique sont approuvés en 1995 et 1996 : la société Linord, pour aménager un remblai sur le littoral nord de Beyrouth ; la société SIDON, pour aménager un port sur remblai à Sayda. L'un et l'autre sont cependant progressivement abandonnés, à la fois pour des raisons juridiques (Linord) et surtout en raison du retournement de la conjoncture qui compromet la rentabilité attendue.

III.1.3- Le nouvel « agenda » de l'urbanisme

Plus de dix ans après le début de la reconstruction, les réalisations sont importantes même si, sur plusieurs dossiers, l'avancement est plus lent que prévu ou les projets simplement arrêtés. Plusieurs de ces chantiers ont constitué des références et des points de débats, notamment celui du centre-ville, en raison de son caractère symbolique. Il a été reproché au gouvernement d'adopter et de mettre en œuvre un projet injuste à l'égard des propriétaires, dans lequel la puissance publique a abandonné ses prérogatives au profit du secteur privé, pour un plan d'aménagement qui sacrifie le patrimoine par des destructions d'une ampleur inutile. En outre, les objectifs économiques assignés au projet ont paru surévalués à de nombreux observateurs.

L'attention se détourne cependant aujourd'hui de ces discussions et de nouveaux thèmes apparaissent sur le devant de la scène. La direction de l'urbanisme a repris, intensifié et quelque peu modernisé son activité traditionnelle de planification, par l'élaboration des plans d'urbanisme locaux. Parallèlement, un débat critique sur la pratique de l'urbanisme au Liban se développe, appelant à une réforme. Enfin, de nouveaux projets mis en place par le CDR constituent des jalons d'une modification des pratiques urbanistiques.

III.1.3.a- Schémas directeurs ordinaires et gestion de l'extension urbaine par la DGU

La DGU a progressivement repris son activité et a révisé 12 plans d'urbanisme, et en a établi 14 nouveaux, à quoi s'ajoutent onze zones industrielles qui témoignent du souci de mener une politique thématique. La DGU s'est dotée d'un programme ambitieux d'extension des plans directeurs dans le pays. Ainsi, une centaine d'études d'urbanisme ont été confiées, depuis 1995 environ, à des consultants extérieurs. En même temps, elle tente d'appliquer des critères sévères et de limiter fortement les densités autorisées afin de contrebalancer les effets négatifs de l'article 17 de la loi de la construction qui autorise, en tout point du territoire, la construction de trois étages.

Toutefois, la DGU est fortement entravée dans sa fonction par de nombreuses résistances émanant notamment des municipalités, surtout depuis les nouvelles élections de 1998. Le conseil des ministres est souvent conduit à refuser d'entériner des projets approuvés par la DGU. Dans ce cas, cette dernière applique de fait des réglementations non approuvées.

III.1.3.b- La réforme en débat de l'urbanisme

L'Ordre des ingénieurs apparaît comme l'un des lieux essentiels des débats et des discussions. L'élection en 1996 de Assem Salam, un architecte de la génération d'avant-guerre, conscience du milieu et opposant notoire du Premier ministre et du projet de Solidere, a contribué à la définition de ce rôle de tribune pour l'Ordre, même si cette institution est loin de constituer un acteur homogène. Elle a d'ailleurs été dirigée depuis lors par un partisan du Premier ministre (Samir Doumit 1999-2002), puis de nouveau par un ingénieur plus distant de ce dernier

(Sobhi Bsar, 2002-). Plusieurs conférences organisées à l'Ordre ont témoigné d'une volonté de réforme de la pratique de l'aménagement et de l'urbanisme au Liban. C'est notamment le cas du colloque du 30 juin 2000, qui a proposé plusieurs modifications de la loi et des pratiques de l'urbanisme et qui a été suivi par la création de plusieurs commissions de modifications législatives. Ce débat résultait d'une initiative commune de professionnels libanais et d'acteurs extérieurs mais très familiers du terrain, comme des représentants de l'IAURIF et de l'Observatoire de recherche sur Beyrouth et sa reconstruction (CERMOC).

III.1.3.c- Le SDATEL (Schéma d'aménagement du territoire libanais)

Le lancement d'une étude d'aménagement du territoire en 2002 correspond à une étape supplémentaire dans ce processus de réforme. Ce projet est resté en discussion durant la plus grande partie des années quatre-vingt-dix. Le CDR l'a finalement imposé, alors même que son financement se fait sur budget libanais et non par un bailleur international, dans un contexte de restriction budgétaire. Cela correspond à une double mobilisation, celle de cadres du CDR, et celle d'une partie du milieu des ingénieurs « urbanistes » au Liban. L'objectif du projet est d'établir un schéma d'organisation et de mise en cohérence des investissements. Il lui revient également de faire des propositions pour réformer la loi de l'urbanisme.

III.1.3.d- Les centres-villes historiques (Cultural Heritage Project)

Un second projet important est le *Cultural Heritage Project* qui vise à intervenir dans les centres-villes de cinq villes moyennes du Liban : Tripoli, Sayda, Baalbek, Byblos et Tyr. Pour la première fois au Liban, des projets d'urbanisme opérationnel vont concerner les villes périphériques, par opposition à Beyrouth. Ils témoignent aussi d'un changement de préoccupation, puisqu'ils substituent à la problématique de la reconstruction celle du patrimoine et du développement. Pour un financement prévu de plus de 60 millions de dollars US, largement assuré par la Banque Mondiale, associée avec plusieurs gouvernements étrangers (France, Italie), il est prévu des réhabilitations de monuments, une amélioration de certaines infrastructures, des actions touristiques, de la formation de main d'œuvre et d'experts municipaux, etc. Sur le plan institutionnel, une des dimensions essentielles du projet est l'association des municipalités, jusqu'alors partenaires délaissées des actions d'urbanisme. Il s'agit ici notamment de renforcer leurs compétences techniques (cf. plus bas).

III.2- L'urbanisme comme marché et débouché professionnel

Les transformations des politiques publiques dans le contexte de la reconstruction puis de la progressive banalisation de la situation libanaise peuvent être caractérisées par l'élargissement de la scène institutionnelle vers les municipalités et par l'immixtion croissante de bailleurs internationaux comme la Banque Mondiale. Cela modifie profondément à la fois les attentes et les représentations de l'urbanisme. Comment, dans ce contexte, changent les conditions d'exercice et de pratiques, ainsi que les modes de formation à l'urbanisme ?

L'émergence de nouvelles formations est liée à des initiatives individuelles de professionnels et à leur réseau de connaissance, ainsi qu'à une « conscience de la nécessité » de développer ces filières dans le pays (« le pays en a besoin »). Elle ne procède cependant pas de directives étatiques, même dans le cas de l'Université libanaise. Sur le plan du marché du travail, on constate un foisonnement de compétences professionnelles nouvelles. Mais plusieurs initiatives émanant des jeunes professionnels ou des administrations tendent à promouvoir une définition plus précise des qualifications requises des urbanistes. Il reste que l'espace professionnel demeure très limité, en particulier dans le domaine de la « maîtrise d'ouvrage ». L'urbanisme s'exerce au Liban essentiellement dans des cabinets et bureaux spécialisés privés.

III.2.1- Émergence de nouvelles compétences

III.2.1.a- Les formations libanaises en urbanisme

1. L'urbanisme hors des formations d'urbanisme

Jusqu'à aujourd'hui, les spécialisations des ingénieurs libanais, telles que reconnues par l'Ordre, demeurent dominées par le génie civil (39% du total), les architectes en représentant 21%. Parmi les autres spécialisations, les ingénieurs électriciens et mécaniciens sont les plus importantes (respectivement au 2nd et au 4^{ème} rang). Toutefois, si l'on considère les flux entrants, on constate durant la dernière décennie un net recul de la proportion des ingénieurs civils, qui ne représentent plus que 28% des nouveaux inscrits (soit environ 3000 pour les dix dernières années). La proportion d'architectes fléchit aussi (19%, environ 2000), par contre les deux autres spécialités, ensemble, représentent 44% des nouveaux inscrits.

Dans les **cursus de Génie civil**, la place des enseignements d'urbanisme est variable selon les spécialisations offertes. A l'ESIB, l'une des principales formations libanaises, elle est surtout bien représentée dans l'option Travaux et transport : en première année, les cours de topographie, loi de la construction, de l'architecture et de l'urbanisme représentent 150 h annuelle sur 880. En seconde année, on note la présence d'un cours de 32 h sur 880 de Transport urbain. En troisième année, sur 786 h, 70 touchent aux questions d'urbanisme : droit du sol et aménagement du territoire ainsi que planification et gestion des grands projets, consacré aux acteurs et à leurs pratiques, dans une optique appliquée. L'AUB, la LAU et d'autres universités proposent des cursus menant au *Bachelor of Engineering in Transportation* ou en *Civic Engineering*, où la place des enseignements liés à la ville reste marginale et abordée dans une perspective technique et appliquée.

L'École supérieure de géomètres et topographes (ESGT) est un nouveau maillon original dans l'ensemble des cursus d'ingénieurs, comprenant une spécialisation affirmée en urbanisme. Créée en 1997 au sein de l'Institut des sciences appliquées et économiques de l'université libanaise, et jumelée avec l'École supérieure de géomètres et topographes du Mans, en France, cette formation en trois ans délivre un diplôme d'ingénieur topographe. Ses diplômés, à l'inverse des autres ingénieurs, s'inscrivent à l'Ordre des géomètres et topographes²⁷⁴. Cette création s'inscrit dans le contexte de la rénovation du cadastre libanais et de sa numérisation. Elle s'appuie sur la volonté du CNAM de développer une politique internationale, avec le soutien de l'Ambassade de France, et sur le souci de responsables libanais, encouragés par la présidence de l'Université Libanaise, de mettre en place une telle formation spécialisée.

De par le domaine de spécialité et les cours dispensés, ces diplômés sont susceptibles de travailler directement dans le champ de l'urbanisme et de l'aménagement urbain et territorial. Ils disposent en effet d'une excellente formation dans le domaine des SIG, technique qui devient essentielle pour les professionnels de l'urbanisme, qui s'ajoute à une série d'enseignements fondamentaux touchant au droit des sols, à la planification, etc. En 2003, seules deux promotions, soit moins d'une dizaine d'ingénieurs, en sont issues. Ils sont susceptibles de travailler dans la fonction publique spécialisée ou pour des bureaux d'études engagés dans le domaine de l'aménagement.

Dans les **enseignements d'architecture**, l'urbanisme est considéré comme l'un des enseignements obligatoires de la formation. Ainsi à l'ALBA et à l'université libanaise, des cours théoriques d'urbanisme ont lieu en 3^{ème} et 4^{ème} année, un atelier en 5^{ème} année. Ces enseignements ne représentent néanmoins qu'une part mineure du cursus. A l'AUB, 15

²⁷⁴ Sur ce point, voir le papier d'Elisabeth Longuenesse dans le rapport final.

crédits sur 183 sont consacrés à des questions d'urbanisme. A la Lebanese American University, un studio de 5^{ème} année est consacré à l'urbanisme.

Ces formations d'ingénieurs et d'architectes, dont les diplômés sont appelés à devenir, pour partie, employés des administrations, et pour une autre partie, majoritaire, salariés ou entrepreneurs privés, produisent des constructeurs aptes à concevoir des bâtiments et des infrastructures. Les formations sont axées sur la maîtrise des compétences techniques et sectorielles du métier de base, ingénieur ou architecte, voire spécialiste de SIG.

3. Les nouvelles formations en urbanisme

Les nouvelles formations en urbanisme

Formation ²⁷⁵	Année de création	Nombre de promotions	Nombre de diplômés	Homme / femme	Spécialisation requise
DESS de l'Institut d'urbanisme de l'ALBA	1994	6	25 et 5 en cours	15 H – 10 F	Architecte, ingénieurs, maîtrise en sc. Sociales ou économiques
DESS d'urbanisme de l'Institut des Beaux-Arts de l'Université Libanaise	1998	3	28 et 14 en cours	23 H – 21 F	Architecte et ingénieurs. Réflexion en cours en vue d'un élargissement disciplinaire
Master of Urban Planning and Design de l'Université Américaine de Beyrouth	1998	3	3 et 16 en cours	11 H – 8 F	Planning : Arch et sc. Sociales Design : Architecte
Master of Science in Urban and Regional Planning – Beirut Arab University	1998 ?	?	?	?	Architectes (et ingénieurs ?)
Master of Architecture in Landscape Urbanisme – Notre-Dame University	2002	0	0		Architectes

Depuis 1994, cinq formations ont ouvert en visant explicitement le domaine de l'urbanisme. Au total, en prenant en compte les étudiants en cours de cursus, une petite centaine de diplômés est donc arrivée sur le marché du travail. Toutes ces créations sont intervenues dans le contexte de la reconstruction et leurs responsables mettent en avant les besoins du pays. Il est notable toutefois qu'il s'agit d'initiatives individuelles ou des établissements concernés, dans une logique de concurrence sur un marché de la formation des ingénieurs et architectes saturés, plus que d'une politique et d'une demande de l'État. En outre, ces créations et les types de cursus mis en place s'inscrivent dans les parcours individuels des responsables et sont tributaires des réseaux internationaux d'habilitation ou d'échange, ce qui aboutit à une grande diversité.

Deux grands types se dégagent. Le premier est celui des formations francophones, l'ALBA et l'université libanaise. La création de l'Institut d'urbanisme de l'ALBA, université privée est liée à la volonté d'un architecte urbaniste, Ziad Akl, diplômé du Master Aménagement et Urbanisme de l'ENPC qui est allé chercher la collaboration de l'institut français d'urbanisme et de ses anciens professeurs, avec le soutien de l'Ambassade de France. La formation a ensuite adhéré, en 1996, à l'APERAU, l'association francophone pour l'enseignement et la recherche en aménagement et urbanisme. Son cursus a été modelé sur celui de l'Institut français d'urbanisme, et vise une formation générale à la planification. Il est ouvert, en conformité avec cette orientation, à des profils généralistes ainsi qu'à des architectes et ingénieurs. Dans les faits toutefois, un cinquième seulement de ses étudiants ne sont pas

²⁷⁵ On ne mentionne pas ici le diplôme *Aménagement et environnement* dispensé par le département de géographie de l'université Saint-Joseph, dont les dominantes sont la géographie physique et les SIG.

architectes. Plus généralement, le modèle d'enseignement proposé, dans une université considérant traditionnellement l'architecture comme expression artistique et valorisant avant tout le projet au détriment des enseignements théoriques et généraux, n'a pas été sans susciter certaines réticences et incompréhensions internes. L'Institut d'urbanisme a peu recruté ses enseignants au sein de la faculté d'architecture. Les étudiants architectes originaires de l'ALBA ne représentent pas la majorité, signe d'une ouverture qui a pour revers une coupure entre l'Institut et son vivier naturel d'étudiants. La formation marque actuellement le pas : son prix d'entrée, 4500 \$ initialement, a été réduit pour lutter contre la concurrence, mais l'IUA a du mal à recruter de nouveaux étudiants et sa coopération internationale n'est plus très active. Le DESS de l'Université libanaise présente plusieurs similarités. Il est lié également à une possibilité de coopération internationale, au départ avec l'école d'architecture de Montpellier et l'INSA de Lyon. Il a bénéficié également d'un soutien appuyé de l'Ambassade de France. Les acteurs de la coopération ont progressivement changé et le seul partenaire est aujourd'hui le « pôle universitaire d'urbanisme » de la région lyonnaise (Institut d'urbanisme de Lyon et INSA de Lyon), qui contribue très fortement à l'enseignement et à la définition des cursus. A l'origine, la volonté de concurrencer l'Académie Libanaise des Beaux Arts était forte. Le module choisi valorisait initialement une approche plus proche du *urban design*. La formation est d'ailleurs située au sein de l'Institut des Beaux Arts de l'université Libanaise et n'était ouverte qu'aux diplômés d'architecture et de génie. La coopération avec Lyon conduit à modifier cette orientation, avec le projet en cours de négociation d'un Master Science de la Ville, pluridisciplinaire et orienté vers les sciences sociales et la planification davantage que vers le *design*. Cette formation, gratuite, attire un grand nombre d'étudiants issus des classes moyennes.

Le second modèle est d'inspiration anglo-saxonne. L'Université américaine de Beyrouth a été la première, en 1997, à proposer cette formation, structurée en deux volets, au sein de la faculté d'Architecture et d'Ingénierie : le *Master of Urban Planning* et celui d'*Urban Design*. Cette seconde branche, qui propose un enseignement exclusivement destiné aux architectes, correspond à une tradition anglo-saxonne peu présente en France, où la séparation est forte entre l'architecture et l'urbanisme, généralement enseigné dans des départements de géographie ou sciences sociales. Une première tentative de Masters en urbanisme en 1974-76, avait été interrompu en raison de la guerre. Elle s'inscrivait dans une relation privilégiée avec l'université de Sheffield au Royaume-Uni. C'est sur une toute autre base que la nouvelle formation s'est lancée, animée par des enseignants formés aux Etats-Unis. L'idée était de marquer la place de l'AUB dans le paysage des formations post-graduée dans un domaine qui commençait à se développer. Le démarrage de la formation a été lent, faute d'un staff permanent et en raison d'hésitations sur l'orientation du cursus entre le Design et le Planning. En 2003, un changement de l'encadrement et une adaptation au système de l'accréditation pour les formations en planning et Design des universités américaines semble avoir relancé la formation, qui compte 3 diplômés et 16 étudiants en cours, dont plusieurs non-libanais.

Une autre formation basée sur le modèle anglo-saxon est proposée par le *Master of Science in Urban Planning and Design* à la *Beirut Arab University*. Elle a ouvert en 1998 (à vérifier ?). Cette université traditionnellement fréquentée par les classes moyennes musulmanes dispose d'un corps enseignant largement composé de diplômés de l'université-mère d'Alexandrie et du Royaume-Uni. Elle accueille aussi des enseignants américains dans le cadre de missions ponctuelles. La formation n'est ouverte qu'aux diplômés en architecture et paraît, au vu du cursus proposé, orientée vers le *Urban Design* davantage que le *Planning*.

Il semble que le cursus récemment créé en 2002 à Notre-Dame University, université chrétienne basée dans le Kesrouan, s'apparente à cette dernière formation. Intitulé *Master of*

Architecture in Landscape Urbanism, il vise les domaines du *Landscape Architecture*, *Urban Design* et *Environmental Planning*. Les enseignants de la faculté d'Architecture, Art and Design où est dispensée cette formation sont issus d'horizons extrêmement diversifiés qui empêchent de repérer une matrice commune.

Cette profusion de formations, en quelques années, pour un total d'environ une centaine de diplômés, s'explique par deux caractères majeurs, au-delà du fait même de la reconstruction du pays et des besoins qu'elle créerait (on verra en étudiant le marché de l'emploi des urbanistes que ces besoins ne sont pas exprimés par une création notable de nouveaux postes destinés à ces diplômés). Le premier élément est l'actuelle inflation d'établissements et de diplômes universitaires dans le pays, où plus de quarante institutions ont obtenu le statut d'universités. On peut interpréter les créations de nouveaux diplômes comme des tentatives de capter des segments d'un marché de la formation post-graduée très chargé, dans une logique de concurrence entre universités. En second lieu, ces créations universitaires paraissent également devoir être comprises à la lumière des stratégies de coopération internationale mise en œuvre par les universités locales et par des universités étrangères, éventuellement soutenues par leurs ambassades, notamment l'ambassade de France. La reconnaissance de ces formations leur vient en grande partie des soutiens étrangers sur le plan de l'enseignement, des garanties que leur procurent le respect de certaines normes édictées par des associations internationales de formations d'urbanisme ou véhiculées implicitement par les acteurs étrangers de la coopération : l'APERAU pour le modèle francophone ; et le système d'accréditation à l'AUB.

En ce qui concerne le public étudiant, la diversité de l'offre en urbanisme autorise diverses stratégies. Ces formations post-graduées sont essentiellement fréquentées par des architectes, ce qui suppose, étant donné les investissements qu'il est nécessaire de consentir soit en argent, soit simplement en temps pour des jeunes déjà salariés, la perception d'une plus-value sur le marché du travail. Deux hypothèses complémentaires peuvent être ici proposées : la formation en urbanisme est perçue comme un moyen de diversifier les débouchés professionnels ; elle correspond à une distinction et une amélioration de la formation d'architecte seule, susceptible d'être mieux valorisée sur le marché de l'emploi en architecture. D'où l'attrait des formations en *Design*, inversement corroboré par les attentes parfois déçues des étudiants face à une offre de formation perçue comme trop orientée vers les sciences sociales (cf. mon expérience d'enseignant).

La diversité de ces formations renvoie également à la stratification sociale de la société libanaise : le prix d'entrée dans les formations révèle alors leur hiérarchie. On trouve au sommet l'AUB (12000\$), puis la BAU et l'ALBA, puis NDU et enfin l'Université libanaise. Ces formations sont donc dans cette perspective des maillons de la chaîne de la reproduction sociale. Plus généralement, le fait que toutes les formations soient enseignées en langue étrangère n'est pas seulement l'expression de leur insertion dans des circuits de validation internationaux mais également le signe d'un filtrage social. Il n'est pas innocent que, hormis à la BAU, la grande majorité des étudiants est manifestement de confession chrétienne. Il est possible de voir une autre expression de cette hiérarchie sociale des formations dans le taux de féminisation (même si les effectifs paraissent réduits) : le *sex ratio* est presque équilibré à l'université libanaise, il est plus déséquilibré en faveur des hommes à l'ALBA et à l'AUB. Le DESS de l'Université libanaise paraît cependant être le lieu de croisement de plusieurs types de trajectoires sociales : certains profils sont ceux d'étudiants de milieux relativement modestes, éventuellement fonctionnaires en formation continue, et en ascension sociale. Certains de ces étudiants auraient pu, quelques années auparavant, s'inscrire au DESS de

l'ALBA mais les difficultés économiques du moment, conjuguée à la crise manifeste de cette institution, les en auront découragé.

4. Les formations en urbanisme à l'étranger

Les effectifs d'urbanistes désormais formés au Liban s'ajoutent à ceux des générations précédentes ou actuelles qui ont obtenu un tel diplôme à l'étranger. L'émigration pour études est une tendance structurelle des jeunes libanais, en particulier pour toutes les branches de l'ingénierie. Dès les années quarante, des professionnels formés ou complétant leur formation à l'étranger, ont été diplômés d'urbanisme, tels Georges Riachi, qui à la suite de son Bachelor of Science à l'AUB, a obtenu un Masters of Urban Planning à l'université d'Illinois en 1946, avant de devenir ingénieur en chef des services techniques de la ville de Beyrouth. Quelques individus l'ont suivi sur cette voie, en particulier en suivant des cursus en France, à l'Institut d'urbanisme de l'académie de Paris, tels Pierre el-Khoury et Mustafa Fawaz. Quelques autres ont été en Angleterre, comme Simon Moussali. C'est à partir des années soixante-dix que le mouvement a enflé, à la faveur de la guerre qui a accentué l'exode des jeunes libanais. La France et les Etats-Unis apparaissent comme des directions privilégiées. Parmi ces jeunes urbanistes, une partie est revenue exercer au Liban, en particulier à la fin de la guerre, en ayant acquis une expérience professionnelle à l'étranger. Plusieurs d'entre eux sont d'ailleurs à l'origine des formations en urbanisme des universités libanaises, comme Leon Telvisian (formé au Canada) et Mosbah Rajab (formé en France) pour l'Université libanaise ou Ziad Akl pour l'ALBA.

III.2.2- Le marché du travail en urbanisme

Si les transformations des filières de formation contribuent à l'apparition de diplômés en urbanisme ou ayant reçu, à travers leurs cursus d'ingénieur ou d'architecte, une telle spécialisation, il reste à se demander dans quelle mesure ces qualifications nouvelles répondent à une demande du marché du travail. Le second versant de l'enquête est donc l'étude des lieux d'exercice professionnels afin de répondre à plusieurs interrogations : assiste-t-on à une nouvelle offre professionnelle dans le contexte de la reconstruction, à la fois en termes numériques et de changement de profils d'emploi ? Peut-on identifier une professionnalisation de l'urbanisme au Liban ?

Un premier élément de réponse, en introduction, consiste à souligner l'absence de définition de la profession d'urbaniste au Liban, en particulier par l'Ordre des Ingénieurs, qui est pourtant doté de plusieurs sous-sections spécialisées qui réglementent la pratique et le mode d'exercice de certaines spécialités d'ingénieurs (architectes consultants, ingénieurs consultants, etc.). Traditionnellement, les urbanistes sont rattachés à la section des architectes consultants. Les urbanistes qui ne sont ni ingénieurs ni architectes ne peuvent en tout état de cause adhérer à l'ordre. La question d'une reconnaissance plus nette de l'urbanisme n'est pas à l'ordre du jour, probablement parce que les effectifs en question ne l'imposent pas, parce que la double qualification est la règle et la polyvalence l'ordinaire des urbanistes, et enfin, parce que le volume de la commande n'est pas tel qu'il suscite la volonté de se réclamer de cette discipline.

III.2.2.a- L'urbanisme dans les administrations publiques

Dans la mesure où le contexte de reconstruction donne à l'État et aux administrations un vaste champ d'activités, il faut d'abord se pencher sur la pratique de l'urbanisme en leur sein.

1. Les administrations publiques centrales

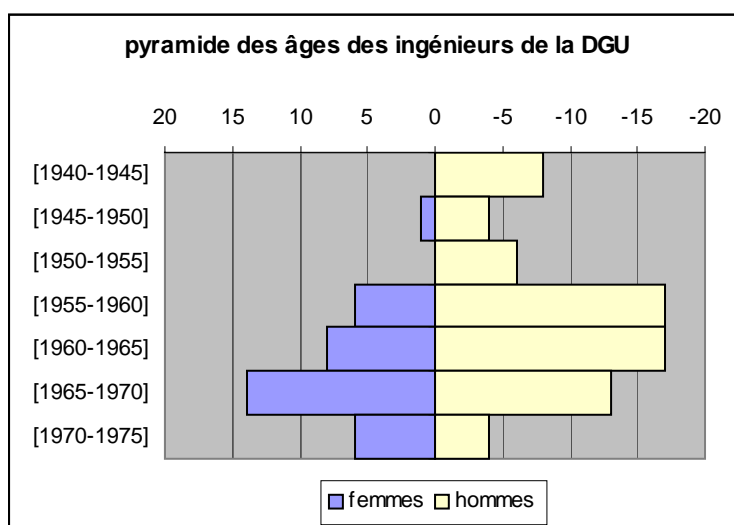
La **direction générale de l'urbanisme** est en charge de l'élaboration des réglementations urbaines, des projets de remembrement public, des projets d'alignement. Elle apporte également son assistance aux municipalités et fédérations de municipalités dépourvues de

services pour le contrôle de permis de lotir et de construire. Enfin, elle assiste aussi les municipalités pour les projets d'aménagement municipaux (routes, expropriations, travaux de génie civil et sanitaire). Dans les faits, étant donné le peu de moyens des municipalités, ces fonctions sont extrêmement prenantes.

La DGU est organisée en une administration centrale et des bureaux régionaux, sur lesquels repose en particulier l'assistance aux municipalités au moins pour les projets courants. Selon le décret n°10490 du 12 juin 1997, le cadre comporte 113 ingénieurs et architectes, dont 47 à Beyrouth et 66 dans les antennes régionales. Le décret est peu précis sur les qualifications réclamées, qui ne sont précisées que pour 26% des postes de niveau ingénieur. Parmi ces qualifications, on mentionne 2 urbanistes et plusieurs profils spécialisés d'ingénieurs (sanitaire, mécanicien, électricien, ainsi que 9 architectes).

Dans les faits, la DGU compte 104 ingénieurs cadrés et quelques contractuels. L'examen de leurs qualifications fait apparaître une forte majorité (59) d'architectes. Le reste est essentiellement (42) ingénieur civil, les qualifications « pointues » mentionnées dans le décret n'étant pas, selon les sources examinées, représentées. Il est en particulier remarquable que les plus anciennes générations connaissent une forte proportion d'architectes, dans la mesure où cette spécialisation était minoritaire au sein des ingénieurs (16% en 1972 pour 56% d'ingénieurs civils ; 21% en 1992). Ce taux élevé d'architectes pourrait dénoter une volonté ancienne de la DGU de privilégier les architectes comme une spécialisation plus adaptée aux tâches effectuées (en particulier, vérification des permis de construire).

- *Transformations récentes : rajeunissement, féminisation, universités populaires*



L'analyse de la structure par âge montre un renouvellement massif des effectifs dans les années récentes. Les ingénieurs nés après 1960, qui ont aujourd'hui moins de 43 ans, sont au nombre de 62 sur 104. Ils ont été recrutés durant les années de reconstruction pour renforcer une administration durement touchée par le conflit, par les départs en retraite, les départs vers le privé, l'émigration etc. (cf. tableau n°5). On peut constater que les représentants des générations 1940-1955 sont extrêmement peu nombreux : recrutés après la grande vague de recrutement de la fonction publique libanaise (années 1950-1965), ils ont aussi peut-être subi une hémorragie liée aux transformations sociales du pays.

Âge des ingénieurs fonctionnaires en 1982

Date de recrutement	Date de naissance probable	Total	%
Avant 1960	Avant 1935	30	11%
1960-65	1935-1940	94	34%
1965-70	1940-1945	126	46%
1970 et après	Après 1945	25	9%

Source : d'après Issal Saleh, *Migrations et changements sociaux dans l'Orient arabe*, CERMOC, 1985, pp.258-259

L'évolution des origines universitaires en témoigne : aujourd'hui, un tiers des ingénieurs de la DGU sont diplômés de l'Université libanaise, et un autre tiers de l'Université arabe de Beyrouth. Si l'on considère les effectifs de la dernière décennie, on observe que la très forte majorité (18 sur 38) viennent de l'UL, 10 autres venant de l'Université arabe de Beyrouth. L'ESIB n'est pratiquement plus représentée.

Pourtant, jusqu'à la guerre, l'ESIB constituait un vivier privilégié des ingénieurs de l'administration. Ainsi, en 1982, selon la même source que précédemment, la part des diplômés de l'ESIB dans les ingénieurs de l'administration était de 33% et celles des autres écoles francophones de 20%. Or, le nombre actuel des diplômés de l'ESIB et de l'AUB dans les anciennes générations ne semblent pas correspondre à un tel chiffre. Cela laisse penser à des départs importants de ces générations de diplômés.

Ce glissement des origines universitaires, des universités de l'élite au profit des universités « populaires », laissent penser que l'administration recrute désormais dans les représentants des classes moyennes en ascension sociale. Inversement, on peut le voir comme une déqualification de l'administration (moins de locuteurs de langues étrangères...), liée au fait que l'administration est aujourd'hui moins attractive en raison des conditions de travail et des traitements servis²⁷⁶.

Une autre évolution très marquante concerne la féminisation rapide et massive de la DGU : un tiers de ingénieurs de la DGU sont aujourd'hui des femmes. Et plus de la moitié des recrutements des dix dernières années ont concerné des femmes (20 femmes pour 17 hommes). Ces femmes sont d'ailleurs très majoritairement des architectes, alors que la répartition ingénieurs civils/architectes est plus équilibrée pour les hommes.

L'absence d'urbanistes diplômés dans cette administration peut surprendre, mais plusieurs éléments l'expliquent : tout d'abord, l'apparition des urbanistes diplômés au Liban est récente et ne pourrait concerner que les jeunes ingénieurs ou architectes. D'ailleurs, plusieurs d'entre eux (au moins trois selon mes informations) sont actuellement en train de suivre une telle formation. En second lieu, les compétences attendues des urbanistes ont été acquises sur le tas, ce qui est le cas en particulier les plus anciens chargés des tâches d'encadrement. En troisième lieu, l'examen des tâches menées au sein de la DGU fait apparaître que la conception des plans d'urbanisme proprement dite est largement externalisée et sous-traitée par des bureaux d'études privés. Ces études sont ensuite réceptionnées, discutées, amendées par les ingénieurs de la section des études d'urbanisme, où se trouvent justement les futurs diplômés. Il n'en reste pas moins que les ingénieurs de la DGU et en particulier son directeur reconnaissent que les tâches routinières de contrôle prennent une très large place par rapport aux tâches de prospective et de projet, rendant indispensables le recours aux bureaux privés. Du reste, cela était déjà le cas dans les années soixante. Un projet actuellement discuté au sein

²⁷⁶ A titre d'information : le traitement de base mensuel avant indemnité du directeur général de l'urbanisme se monte à 2,5 millions de livres libanaises. Un ingénieur débutant gagne 600\$ par mois.

d'une commission chargée de réfléchir aux modifications souhaitables de la loi de l'urbanisme consisterait à déléguer une partie de la réception et de l'expertise des projets de plans d'urbanisme à des consultants privés²⁷⁷.

La seconde administration centrale dans l'urbanisme au Liban est le **Conseil du développement et de la reconstruction (CDR)**. Il occupe, depuis les années de la reconstruction, la place de chef d'orchestre dans la définition et la mise en œuvre des politiques de développement du pays. Depuis 2001, il a englobé les deux conseils exécutifs créés durant les années soixante. Le CDR est structuré en quatre divisions : celle de la planification et de la programmation, celle des projets, celle du personnel et de l'administration, celle des finances.

Le CDR compte 220 employés dont 110 diplômés supérieurs. Parmi eux, 51 ingénieurs et architectes, 4 docteurs et 21 post-gradués. Comme dans la DGU, le personnel du CDR est polyvalent et généraliste. Ses principales fonctions résident dans la planification notamment économique et financière, l'étude des projets de développement et leur suivi. L'orientation générale est sectorielle, par grands secteurs : infrastructures, routes, énergie, construction des programmes sociaux et éducatifs. Cela rend compte de l'organisation générale de la reconstruction du pays. Le CDR compte deux diplômés en urbanisme, qui sont entre autres choses chargés de la coordination de programmes d'urbanisme ou d'aménagement du territoire. Il est d'ailleurs question de créer une sous-direction à l'aménagement du territoire.

Ce faible effectif ne permet pas au CDR d'être, à lui seul, le concepteur des politiques urbaines et suppose le recours à divers types de délégations des tâches. Cela concerne d'ailleurs également les autres secteurs d'activités et correspond à des exigences de bonne gestion budgétaire interdisant des recrutements supplémentaires dans la fonction publique. Trois projets d'aménagement urbain sont actuellement suivis au sein du CDR.

Le **projet de transport urbain du Grand Beyrouth**, subventionné par la Banque Mondiale, vise l'amélioration de la circulation par la construction de 19 autoponts et tunnels à des carrefours importants, la mise en place de 220 feux tricolores, la réalisation de 5000 places de parking payantes. Il est prévu de créer une autorité de la circulation pour réglementer le trafic. Pour ce projet, les études de définition ont été sous-traitées à plusieurs bureaux d'études privés (dont TEAM International). Puis des consultants ont été recrutés au sein du CDR. Il s'agit de trois ingénieurs experts en matière de transport et d'un économiste, dont la fonction est d'assurer la mise en œuvre et le suivi des réalisations. Mon interlocutrice au CDR regrettait que ces consultants n'aient aucune qualification dans le domaine de l'urbanisme alors même qu'elle définissait ce projet comme relevant de l'urbanisme²⁷⁸.

Le **SDATEL** a été lancé début 2002 et confié à une équipe de consultants composés de l'IAURIF et de Dar al Handasah. L'équipe a été recrutée à la suite d'un appel d'offre international. Les répondants devaient justifier d'une grande expérience dans le domaine et être obligatoirement associés à des partenaires locaux. De fait, l'IAURIF travaille dans les locaux de DAH et en liaison avec de nombreux consultants locaux.

Le projet **Cultural Heritage and Urban Development** s'attache à favoriser le développement local et la qualité de vie dans les centres historiques de cinq villes secondaires. Il vise aussi à améliorer la conservation et la gestion du patrimoine culturel au Liban. Il bénéficie d'un large financement de la Banque Mondiale (30 M \$), compléter par des ressources locales et des financements bilatéraux. Les études ont été confiées, sur appel d'offre, à des bureaux d'études locaux choisis au sein d'une liste de bureaux d'études préqualifiés pour leur expérience en urbanisme.

²⁷⁷ Projet de loi, cf annexes.

²⁷⁸ Entretien avec W. Charafeddine, novembre 2002.

Le projet est suivi au sein du CDR par un docteur-urbaniste, qui sera assisté pour la seconde phase de mise en œuvre par un ingénieur civil spécialisé en travaux municipaux, un architecte urbaniste ayant une expérience en conservation et un sociologue. En outre, dans les cinq villes concernées par le projet (cinq ingénieur/architecte municipaux, trois socio-économistes, des animateurs sociaux).

A travers l'exemple des projets d'aménagement urbain du CDR, une tendance se dessine qui consiste à pallier les effectifs limités et généralistes de l'administration centrale chargés de leur encadrement par des spécialistes recrutés pour des périodes limitées, et en articulation avec des consultants extérieurs, ce qui est moins original et se retrouve pour la DGU. Cette situation est directement liée au mode de financement des projets, limités dans le temps, et aux exigences des bailleurs qui, dans le cas de la Banque Mondiale, semblent exiger des compétences particulières, qui font l'objet d'une négociation avec le CDR. Elle permet aux spécialistes en question de toucher des salaires plus intéressants que dans la fonction publique. Elle attire également au Liban des nationaux qui avaient émigrés faute d'emploi au niveau de leurs exigences professionnelles et financières.

2. Les agences de la reconstruction

Les administrations et agences spécialisées chargées de projets de reconstruction urbaine présentent-elles les mêmes caractéristiques du point des professionnels de l'urbanisme ?

La **Caisse des déplacés** a été créée en 1992, en tant qu'établissement public, pour mettre en œuvre les orientations définies par le Ministère du même nom. Cela consiste dans l'identification des ayants-droits, le règlement des subventions aux ayants-droits, l'assistance et le contrôle technique pour les travaux, la maîtrise d'ouvrage pour la réhabilitation de quartiers détruits ou endommagés. Parmi ses réalisations récentes, plusieurs projets modifient les approches traditionnelles de l'intervention urbaine, dans des directions d'ailleurs opposées. Ainsi, à Tripoli, la Caisse des déplacés a lancé depuis 1996 un vaste projet de reconstruction de 900 logements en accession à la propriété destinés aux ayants droit définis pas le ministère. Le site choisi était une zone de combat située entre la vieille-ville et le plateau de Qobbé. Il s'agit sans conteste de la plus importante opération de rénovation urbaine dans le pays, hormis Solidere. Par ailleurs, dans plusieurs quartiers de Beyrouth, la Caisse est le maître d'ouvrage de projets de réhabilitation de quartiers touchés par les combats (Ras el Nabaa, Qantari, Monot, la Quarantaine), selon des modalités très différentes. La caisse subventionne des travaux de réhabilitation des façades et parfois du gros œuvre. Dans de nombreux villages de la montagne, la caisse verse également des subventions conditionnées par la réalisation de travaux de reconstruction ou de réhabilitation, alors que durant les premières années, les versements n'étaient pas conditionnés à des travaux. A Aley, petite ville centre de services dans la moyenne montagne de la région de Beyrouth, la Caisse a subventionné la réhabilitation du souk²⁷⁹.

Il n'a pas été possible d'accéder à des informations précises sur l'organisation et les effectifs de cette administration. Toutefois, il apparaît qu'elle délègue une très large part de ses activités d'études et d'établissements des plans d'exécution à un seul bureau d'études privé, Spectrum.

Le **Conseil du sud** est également un établissement public chargé de mettre en œuvre des projets de reconstruction et de développement dans la zone sud du pays. Il fonctionne sur un mode apparemment similaire.

²⁷⁹ Sur ces opérations, voir Hala Breich, *Les projets de construction et de réhabilitation de la caisse des déplacés*, note de recherche sous la direction de Mme Isabelle Peillen, Université Saint Joseph, 2001, 19 p.

L'établissement public Elyssar a été créé en 1995 pour le projet de réaménagement de la banlieue sud de Beyrouth. Il est structuré en trois directions : directions des opérations, avec trois départements : design, construction et maintenance ; direction juridique ; direction du financement et de la programmation ; direction administrative et financière ; direction relations publiques ; direction informatique. Ses effectifs se montaient à 25 personnes en 1995. Les profils sont ceux d'ingénieurs civils et de transport²⁸⁰.

L'établissement a recours à de nombreux consultants privés pour l'assistance à la maîtrise d'ouvrage et pour la maîtrise d'œuvre. Le plus important d'entre eux est Dar al-Handassah.

3. *Les municipalités*

Les bouleversements sociaux et institutionnels qui ont frappé le Liban sont à l'origine du dénuement financier et humain des municipalités libanaises, déjà peu structurées avant guerre et pour lesquelles il n'y a pas eu d'élections municipales entre 1963 et 1998. En outre, actuellement, la pénurie de moyens financiers et l'interdiction d'embaucher des cadres dans la plupart d'entre elles expliquent également, sans avoir besoin de retourner jusqu'à la guerre, leur désorganisation. Les professionnels de l'aménagement urbain sont donc très peu nombreux dans les municipalités libanaises. Celles-ci peuvent se regrouper dans des fédérations auxquelles peuvent être confiées des tâches techniques, telles que l'examen des permis de construire. Néanmoins, seules les plus importantes disposent d'une relative autonomie grâce à leur ressources. La plupart d'entre elles sont dans l'obligation de recourir aux services de la direction générale de l'urbanisme pour leur projet.

Le cas de **Beyrouth** illustre les limites de l'action des services techniques municipaux. Celui-ci comprend un département ingénierie qui comporte plusieurs sections : bâtiments (contrôle des permis de construire, notamment en charge de la supervision du projet SOLIDERE), bureau d'urbanisme et des alignements, service des travaux, direction des espaces verts, circulation, expropriation. La section d'urbanisme et d'alignement est normalement chargée des tracés des plans de rues, des places, de l'étude et de l'approbation des lotissements, de la délivrance des certificats d'alignement et de servitude. Dans les faits, ces services se limitent aux tâches de contrôle et n'étudient pas de projets d'aménagement. C'est en fait le CDR qui intervient, par exemple à travers le projet mentionné ci-dessus Projet de transport urbain du Grand Beyrouth. Les qualifications des professionnels des services techniques municipaux s'apparentent à celles disponibles à la DGU : architectes et ingénieurs civils essentiellement. La municipalité a un projet de mise en place d'une agence municipale d'urbanisme destinée à lui donner une marge d'initiative pour l'étude de petits projets d'aménagement urbain (verdissement, parcs et jardins, places etc.), en partenariat avec l'agence des maires des grandes villes de France²⁸¹.

Face à cette carence des services techniques municipaux, qui concerne plus encore les autres villes du pays, l'un des objectifs du programme sus-mentionné *Cultural Urban Heritage* consiste à les renforcer en recrutant, pour la période du projet, des experts municipaux aux qualifications diversifiées (cinq ingénieurs/architectes municipaux, dont l'un spécialiste du patrimoine et de la conservation des monuments, trois socio-économistes et des animateurs sociaux). Le caractère temporaire de ces recrutements et la définition de leurs tâches en lien exclusif avec les projets sus-nommés ne permettent pas de penser qu'ils représenteront un renforcement durable des services municipaux. Ils apparaissent comme une modalité supplémentaire de l'externalisation de telles fonctions.

²⁸⁰ Cf. Valérie Clerc, thèse, annexe.

²⁸¹ De même à Tripoli, les services techniques sont très limités dans leur action par le manque de moyens financiers et humains. La municipalité a tenté de mettre en place un observatoire de l'environnement, grâce à des financements internationaux.

III.2.2.b- Les grandes opérations d'aménagement privées

L'une des originalités de la reconstruction libanaise a été d'être en partie confiée à des aménageurs privés. Le cas de SOLIDERE se distingue des autres par la très forte professionnalisation de son personnel technique, mais fait néanmoins appel, comme les autres projets, à de nombreux consultants extérieurs.

1. SOLIDERE

L'urbanisme est, selon les termes du responsable de la division Urban Management, le cœur du métier de SOLIDERE, en particulier au sens où l'urbanisme est ce qui crée la valeur ajoutée dans le projet, en particulier par comparaison avec le reste de la capitale. Les autres principaux métiers sont la gestion des actifs, notamment immobiliers et fonciers. La division Urban Management comprend 23 personnes, sur un total de 145 personnes. La principale division est celle de la gestion des propriétés (33) qui gère notamment les travaux maritimes, le remblai, etc. L'effectif a subi de très fortes fluctuations, au gré de l'avancement des travaux (la fin des grands travaux d'infrastructure a permis de réduire le nombre d'ingénieurs chargés du suivi de leur exécution : digue, routes, etc.) mais aussi de l'évolution défavorable des résultats et de l'action. Il comptait à son sommet environ 300 personnes.

La division Urban Management, dirigée par un urbaniste, est chargée de mettre en œuvre de la stratégie d'aménagement de la société foncière, c'est-à-dire à préparer les plans d'aménagement des sous-secteurs identifiés dans le schéma directeur du centre-ville, et éventuellement à les faire évoluer. La division gère également la négociation sur les permis de construire et les projets de développement, avec le client : elle lui notifie les droits d'exploitation sur sa parcelle, négocie le dessin et le plan du projet, peut imposer certains architectes renommés, etc. Son personnel se compose d'urbanistes, d'architectes (*urban designer*), de juristes et de spécialistes de systèmes d'information géographiques.

Elle a fréquemment recours à des consultants extérieurs, en architecture ou en urbanisme, éventuellement sélectionnés par des concours. Elle n'hésite pas à faire appel à des cabinets internationaux. Cela vaut notamment pour les plans de secteurs détaillés, qui ne sont pas étudiés en interne.

Rappelons que, avant la création de Solidere, l'établissement des plans d'aménagement et de reconstruction du centre-ville a été confiée à la firme Dar al Handasah. Par la suite, Solidere a recruté d'autres consultants, pour modifier assez fondamentalement la première version.

2. Les autres grandes opérations privées d'urbanisme

LINORD, les remblais Joseph Houry et le lotissement de Mechref représentent trois autres projets d'aménagement privés aux formules juridiques et économiques variés (projet de création d'une société foncière privée, contrat d'endiguage avec un promoteur pour le compte de l'Etat, projet complètement privé de *gated community*). Ils sont en commun de couvrir de très larges surfaces et d'avoir largement délégué les fonctions de conception urbanistique à des consultants extérieurs, qui sont respectivement : ACE, Dar al-Handasah et Khatib wa Alami, autrement dit les principales firmes libanaises de consultation. En interne, la fonction de gestion de projet est – était dans le cas de Linord qui a été abandonné – assuré par une toute petite cellule surtout préoccupée de la gestion financière.

III.2.2.c- Conclusion : les caractéristiques de la maîtrise d'ouvrage en urbanisme

L'examen des profils professionnels et des modes d'organisation au sein des administrations centrales, locales ou spécialisées chargées des projets d'urbain durant la période de la reconstruction jusqu'à aujourd'hui, autrement dit des aménageurs de l'espace urbain, auxquels ont été rajoutés les aménageurs privés, fait ressortir plusieurs caractéristiques.

L'aménagement urbain au Liban fait intervenir principalement des profils professionnels techniques, notamment des ingénieurs civils et des architectes. Ces profils correspondent aux

fonctions traditionnelles de l'administration que sont le contrôle des opérations de découpage foncier et des permis de construire et le suivi des projets d'expropriation et de construction de routes.

Les administrations concernées ont peu recours aux nouveaux profils professionnels émergents (urbanistes, mais aussi SIG, ingénieurs de transport, etc.)

Les critères d'origine universitaire et sociale indiquent une relative déqualification des administrations chargées d'assurer la maîtrise d'ouvrage et leur difficulté à attirer l'élite des ingénieurs.

Ces différents paramètres impliquent la nécessité d'une assistance extérieure pour les fonctions relatives à la conception des aménagements urbains. Cela se traduit par le recours massif soit à des consultants extérieurs, soit à des recrutements à durée limitée pour des projets clairement identifiés.

Dans le secteur privé, en dépit d'une professionnalisation nettement supérieure dans la fonction de maîtrise d'ouvrage, dont témoigne l'exemple de SOLIDERE, on constate ce même recours aux bureaux d'études privés et à des formes variées d'externalisation.

Ces éléments indiquent clairement la quasi-inexistence d'une maîtrise d'ouvrage publique de l'aménagement urbain. La situation est différente pour les projets d'aménagement privés, mais ils ne couvrent qu'une surface très limitée dans les villes libanaises. Il reste alors à se demander comment cette situation retentit sur le secteur privé engagé dans ces activités de consultation.

III.2.3- Les urbanistes du secteur privé

III.2.3.a- Les grandes firmes de consultation

Les principales firmes de consultation libanaises se caractérisent par leur poids économique remarquable. Ainsi, Dar al-Handasah est régulièrement classée par *l'Engineering News Record* dans les dix premières firmes de consultation mondiale. Elle est la première au Moyen-Orient. ACE et Khatib wa Alami apparaissent aussi régulièrement dans les 75 premières firmes mondiales.

Leur seconde caractéristique est d'allier une grande polyvalence dans les prestations offertes à une professionnalisation extrêmement poussée dans chaque secteur²⁸². Dar al Handasah compte en 2000 1137 cadres et ingénieurs spécialisés. Khatib wa Alami compte en 2002 plus de 840 cadres et professionnels, hors administratifs.

Cette professionnalisation est particulièrement notable dans le domaine de l'aménagement urbain : on compte chez Dar al Handasah 18 planners et designers, auquel il convient d'ajouter 6 architectes paysagistes, 13 experts en planification des transports, 8 sociologues et démographes, ainsi que les spécialistes des systèmes d'information géographique, sans parler ici des architectes, ingénieurs de trafic et autres spécialistes des travaux publics. Chez KWA travaillent 8 planners, 44 ingénieurs de transport, 77 spécialistes de GIS. Un stock de compétences extrêmement varié est ainsi disponible. Ces firmes n'hésitent pas par ailleurs à sous-traiter à des consultants ponctuels certaines ou missions.

L'examen par nationalité et par origine universitaire d'une partie des professionnels du département d'urbanisme de Dar al Handasah (1971-2000) pour lesquels un dépouillement des CV a été possible montre une prépondérance de Libanais, suivi par des originaires des pays arabes, notamment égyptiens. Les lieux de spécialisation de ces « urbanistes » sont l'Europe et les Etats-Unis. Toutefois, des données actuelles partielles montrent que des diplômés des nouvelles formations libanaises en urbanisme s'intègrent dans leurs rangs. Inversement, ces entreprises investissent dans la spécialisation de certains de leurs

²⁸² cf. liste des qualifications professionnelles chez DaH ou KWA, in base de données.

professionnels : trois étudiants de l'AUB voient ainsi aujourd'hui leur formation financées par leur firme.

Un dernier point à souligner est la forte capacité d'adaptation de ces firmes, à la fois sur le plan géographique et sur celui des types de prestation à l'intérieur de l'aménagement urbain. Si Dar al Handasah est de loin le principal consultant du gouvernement libanais pour l'urbanisme durant les années de la reconstruction, le Liban ne représente que 11% de ses contrats en urbanisme pour la période 1970-2000. Durant la décennie 1990, le Liban en représente 27% mais l'Égypte 29%. Dans le détail, les contrats de Dar se sont principalement situés entre 1990 et 1995, et l'Égypte a ensuite pris le relais. Sans pouvoir autant entrer dans le détail, la répartition géographique des urbanistes de Khatib wa Alami montre une polarisation de cette spécialité dans les Emirats et en Arabie au détriment du Liban (où KWA n'a jamais été, il est vrai, très implantée dans le domaine de l'urbanisme). Sur le plan des commandes, ces grandes firmes se sont reconverties : alors qu'elles ressortissaient majoritairement à la planification urbaine classique, à l'échelle des agglomérations, les commandes s'orientent aujourd'hui vers des activités d'urbanisme opérationnel et de grands aménagements pour le secteur privé (lotissement, gated communities), notamment en Égypte et dans le Golfe.

III.2.3.b- Les firmes locales d'urbanisme

1. Un milieu flexible où la reconnaissance passe par l'expérience

Les firmes locales pratiquant l'urbanisme sont des rouages essentiels de ce milieu mais leur étude se révèle délicate : il n'existe pas de profession définie, les appellations architectes-urbanistes ou similaires, si elles sont pléthores, n'indiquent pas nécessairement une pratique dans l'urbanisme, ni nécessairement au Liban... J'ai tenté d'appréhender ce milieu à partir de la pratique économique constatée, donc l'exercice de la consultation en urbanisme pour les clients que sont la DGU et le CDR. Les sources disponibles sont les listes des études effectuées par des ingénieurs pour la DGU pour l'année 1998, dont la majorité sont des études d'urbanisme (et un faible nombre des études de réglementations de la construction et de topographie). A cela s'ajoutent les listes de bureaux d'études enregistrés pour leur activité en urbanisme pour 2002²⁸³, ainsi que la liste des bureaux préqualifiés par le CDR pour répondre à l'appel d'offre sur le projet *Cultural Heritage Project*, qui renseigne surtout sur la notoriété des bureaux et des praticiens exerçant l'urbanisme. On y retrouve en particulier plusieurs architectes ayant pratiqué l'urbanisme dès les années soixante.

Ces sources rendent difficiles une appréhension précise du milieu car ce dernier se caractérise par sa très grande flexibilité. Certes, on peut identifier une dizaine de firmes dotées d'un nom caractéristique, par exemple *Mudun* (villes) de Nabil Kanafani (schéma directeur de Tyr). Pour la majorité des études qui se montent, si l'on prend les deux années de référence, au nombre de 120, les sources mentionnent plutôt les noms d'un ou deux ingénieurs, patrons d'une petite structure de consultation, d'autant plus délicate à identifier que les associations de ces professionnels sont fluctuantes dans le temps et d'une étude à l'autre.

Pour les deux années 1998 et 2002, le nombre de « groupements » (avec toutes les réserves qui s'imposent) se monte à environ soixante. Si l'on considère, ce qui est plus sûr, le nombre d'ingénieurs, on atteint un total d'environ soixante-quinze noms, pour lesquels, grâce à l'annuaire de l'Ordre des ingénieurs, on dispose de la section et de la décennie d'inscription, donc une indication générationnelle.

²⁸³ Mais leur objet n'est pas toujours très clair et certains documents se contredisent.

Qualification et année d'inscription des consultants à la DGU

Nombre d'ingénieurs	Année d'inscription à l'Ordre des ingénieurs			Section de rattachement ou titre mentionné		
	Avant 1970	1970-1990	Après 1990	architecte	ing. civil	géomètre
1998	15	16	5	27	12	4
2002	17	21	5	32	9	0

Source : DGU / Annuaire de l'Ordre des ingénieurs

NB : les totaux ne coïncident pas car il n'a pas été possible de retrouver les données pour tous les ingénieurs concernés. Certains ingénieurs sont mentionnés pour les deux années.

En termes de spécialisation, une très forte majorité des praticiens de l'urbanisme de planification possède une formation d'architecte. Mais les ingénieurs civils sont également bien représentés (entre un quart et un tiers), sans que cette proportion ne soit liée à la génération de ces ingénieurs. En 1998, quatre des consultants de la DGU étaient des géomètres, dont trois effectivement chargés d'études de plans d'urbanisme.

Du point de vue générationnel, les urbanistes apparaissent gens d'expérience : en 1998, 15 sur 36 et en 2002, 17 sur 43 pour lesquels l'information est disponible se sont inscrits à l'Ordre avant 1970 : ils sont âgés de plus de cinquante ans. La part des inscrits après 1990 est très réduite. Ainsi, la reconnaissance en tant que consultant en urbanisme par la DGU est avant tout basée sur l'expérience acquise par la pratique, urbanistique ou autre. On compte même un nombre non négligeable de caciques de la profession qui continuent d'exercer : ils bénéficient d'une large reconnaissance, comme le montre la liste des préqualifiés du CDR (tableau n°8).

Liste des bureaux sélectionnés par le CDR pour le Projet Cultural Heritage

Nom	période d'inscription à l'Ordre	Nom	période d'inscription à l'Ordre
Jacques Liger Belair – Georges Khayat	Belge arrivé au Liban en 1963 / avant 1995	Amin Bizri	Avant 1960
Pierre Neema	Avant 1960	Pierre el Khoury	Avant 1960
Maher Rifai	1980-85	Sadek Tabbara	Avant 1960
Nabil Tabbara – Raymond Daouk	1960-65 / idem	Jade Tabet – Habib Debs	Avant 1970 / 1980-85
Neemat Sfeir	1980-85	Raja Assaf	Avant 1970
Walid Takkieddine	Avant 1960	Sami Rebeiz	Avant 1980

Source: CDR / annuaire de l'ordre des ingénieurs

L'accès à la commande s'effectue à la DGU par contrat de gré à gré et non par concours, au contraire de la procédure mise en place par le CDR pour le *Cultural Heritage Project*. Accéder à une première étude est un bon moyen d'en obtenir d'autres, ainsi 18 des 46 ingénieurs consultants de la DGU en 2002 réalisent plusieurs études. Mais les sources montrent un élargissement et un renouvellement sensible entre les deux années témoins, ce qui peut s'expliquer à la fois par le nombre relativement élevé de commandes depuis 1998 et par le souci d'une distribution large de ces commandes dans le milieu.

Tous les bureaux étudiés ont une activité polyvalente et l'urbanisme n'est que l'une d'entre elle, pas nécessairement et même rarement la plus importante. De l'avis de plusieurs patrons de bureaux d'études, le mode de paiement²⁸⁴ et la durée même de ces contrats, deux ou trois ans pendant lesquels l'activité varie beaucoup, avec des « charrettes » pour les rendus, puis des moments creux durant les consultations et l'étude en interne à la DGU, impose cette diversification. La taille de ces bureaux oscille entre une dizaine et une trentaine de salariés, mais très souvent sur la base d'engagements à durée limitée et avec de très fortes variations dans le temps, en fonction des contrats.

2. L'accès à la commande pour les jeunes professionnels « émergents »

Les chiffres présentés indiquent la très faible participation, au moins en tant que « patrons », des jeunes diplômés en urbanisme, il est vrai encore peu nombreux, aux études d'aménagement confiées par la DGU. Un certain nombre des professionnels plus âgés sont cependant « urbanistes » non seulement par expérience mais aussi par diplôme acquis à l'étranger, dont le recensement est difficile.

Toutefois, selon une enquête auprès des diplômés en urbanisme de l'ALBA, il apparaît que 14 sur 25 ont participé, de diverses manières, à ces études. Le salariat, dans de grandes structures ou même des moyennes, reste très marginal. On retrouve sans doute ici une tradition des jeunes ingénieurs libanais, plutôt issus de l'élite sociale, pour qui le modèle valorisant est celui de l'exercice en libéral, en petit « patron » ou en « associé »²⁸⁵. Dans les faits, c'est donc souvent en tant que sous-traitants indépendants ou sous l'aile d'un « protecteur » que ces jeunes professionnels participent aux études d'urbanisme. Ils en payent le prix par une moindre rémunération, puisque ce patron prélève une part du prix de la prestation, qui rémunère sa notoriété. Parallèlement, ces récents diplômés doivent exercer d'autres activités, notamment l'architecture et aussi pour une partie d'entre eux, l'enseignement.

Cette situation suscite de leur part une mobilisation pour promouvoir la spécificité de leur compétence auprès des commanditaires. Les anciens de l'ALBA ont ainsi tenté de se structurer en association et discutent avec la DGU pour accéder plus facilement à la commande. Cela commence à être le cas.

Le marché de « l'urbanisme » comporte encore une autre branche, dont le volume est délicat à analyser. C'est celui des études de consultation pour des organismes internationaux, qui confient volontiers, pour leur part, des études à des jeunes professionnels, parfois par le biais des structures universitaires où ils enseignent.

3. Conclusion : un milieu précaire et peu professionnalisé

Le milieu des firmes locales d'urbanisme demeure d'un volume étroit, lors qu'on le compare au nombre d'ingénieurs ou même simplement d'architectes dans le pays. Cette activité ne constitue jamais un exercice à temps plein. Le mode d'accès à la commande est opaque et valorise les relations et l'expérience du milieu. Ce dernier apparaît relativement peu professionnalisé, au sens de la pénétration des nouveaux profils professionnels. Cela est vrai non seulement des « urbanistes », où l'expérience acquise sur le tas demeure essentielle, mais aussi des compétences en systèmes d'information géographique par exemple.

²⁸⁴ Ces dernières années, l'État libanais paie avec retard et parfois en bons du Trésor, qui ne sont échangeables auprès des banques qu'avec une décote atteignant 20%.

²⁸⁵ Cf. Nabil Beyhum, Jade Tabet, « Le rôle social des ingénieurs au Liban », in E. Longuenesse (dir.), *Bâtisseurs et bureaucrates. Ingénieurs et société au Maghreb et au Proche-Orient*, Lyon, Maison de l'Orient, 1989, pp. 290-305.

En fait, l'utilisation de ces compétences « pointues » existe, mais s'effectue sur le mode de la sous-traitance ou de l'association ponctuelle, de même d'ailleurs que l'on associe un « socio-économiste » responsable des enquêtes lors d'une étude. Ainsi, le milieu se caractérise surtout par son atomisation et son individualisme opportuniste, au sens où l'occasion fait le larron, sans qu'il n'existe d'engagement contraignant entre les partenaires d'un jour, sans donc logique de firme ou de cabinet. Ces caractéristiques ne diffèrent d'ailleurs pas de celles du marché de l'ingénierie et de l'architecture au sens le plus large.

IV- Conclusion générale

Le milieu des professionnels de l'urbanisme apparaît très largement dominé par des profils de praticiens généralistes, architectes et ingénieurs civils. Cette caractéristique est commune aux différents sous-segments du secteur de l'ingénierie au Liban, dominé par les professionnels de la construction et des travaux publics. Ce marché est très peu structuré, par rapport à d'autres pays, par l'intervention et la commande de l'Etat, aussi bien en amont, par la définition des formations, qu'en aval, par l'expression d'une politique d'aménagement et de commande. Le principal rôle de l'Etat dans ce domaine a été la mise en place d'administrations chargées de définir les réglementations urbaines et de vérifier leur application. Les opérations d'aménagement urbain ont en revanche toujours été le fait de généralistes agissant dans différents secteurs d'activités sans se réclamer ni se référer à des modes d'intervention spécifique sur l'urbain.

Dans ce contexte, deux facteurs ont joué un rôle dans la structuration d'un milieu de l'urbanisme. Le premier est l'expérience de la migration, durant laquelle d'une part des firmes et des professionnels libanais ont obtenu des commandes d'urbanisme dans des pays étrangers, qui les ont conduit à recruter de plus en plus des urbanistes spécialisés et d'autre part, des jeunes ont suivi des diplômes spécialisés. Le second est la guerre civile et surtout les expériences de la reconstruction qui ont conduit à la création d'institutions chargées d'un rôle d'aménageur. La double expérience de la reconstruction et de la migration est également l'une des principales motivations qui a mené à la création de formations professionnelles en urbanisme au Liban durant les années quatre-vingt-dix. Ces créations prennent ainsi sens dans la circulation mondiale des références en urbanisme, qui contribue à attribuer à cette discipline une identification institutionnelle. Enfin, ces créations doivent se lire également à la lumière de la crise profonde des professions techniques au Liban, comme une tentative de diversification. Cela vaut à la fois du point de vue des organismes privés de formation, sur un marché universitaire saturé ; et de celui des étudiants et diplômés eux-mêmes, désireux de disposer de qualifications permettant de les distinguer sur le marché du travail.

Dans le contexte actuel de post-reconstruction, les évolutions liées à ces transformations demeurent légères, sinon marginales. Au sein des administrations, la fonction de maîtrise d'ouvrage reste peu professionnalisée. L'urbanisme, d'un point de vue non seulement réglementaire, mais encore opérationnel, reste un secteur d'activité très limité pour l'Etat et les collectivités locales, à la fois par tradition « libérale » et par faiblesse des moyens financiers disponibles. Les municipalités en particulier souffrent de cette situation pour occuper un champ majeur d'exercice de leurs prérogatives.

Parmi les bureaux d'études privés, qui se trouvent être les acteurs majeurs, par le biais de la consultation, du milieu d'urbanisme, il faut distinguer les grandes firmes libanaises de consultation, dont les marchés, une fois passés les contrats de la reconstruction, se situent notamment à l'extérieur du pays ; et les firmes locales, pour qui l'exercice de l'urbanisme est une branche d'activités parmi d'autres, qui forment un milieu très flexible.