

# — LA COOPÉRATION TECHNIQUE NORD-SUD EN URBANISME. PROFESSIONNELS DE L'AMÉNAGEMENT EN ACTION ENTRE DÉPOLITISATION OBLIGÉE, VISIONS NORMATIVES ET IDÉALISME MISSIONNAIRE

Chitti Marco, Doctorant en Aménagement,  
Université de Montréal  
Chaire de recherche du Canada en urbanisation  
durable dans le Sud Global,  
Boursier Vanier

Courriel :  
marco.chitti@umontreal.ca

## RÉSUMÉ

Cet article investigate la pratique professionnelle de l'urbanisme en contexte de coopération technique Nord-Sud, en interrogeant les choix techniques des professionnels impliqués dans la phase opérationnelle de mise en œuvre de deux projets d'assistance technique en urbanisme en Palestine. En s'inspirant des approches de l'ethnographie de l'aide au développement, de la sociologie professionnelle et des recherches sur la pratique professionnelle de l'urbanisme, cette recherche analyse le processus de transfert de capacité technique au prisme de la complexité d'une pratique située et d'un savoir-faire professionnel culturellement ancré, tel que mobilisé dans l'action et tel qu'il ressort de la vive voix des experts. Cette analyse préliminaire d'histoires professionnelles d'urbanistes en contexte d'assistance technique dévoile une pratique aux prises avec les logiques contradictoires de l'aide au développement, handicapée par un manque de connaissances contextuelles difficile à combler, conditionnée par les cadres cognitifs et les perceptions héritées, animée par un esprit pédagogique et missionnaire et scindée entre volonté d'adaptation au contexte local et désir d'œuvrer pour son changement.

## MOTS-CLÉS

Assistance technique, Palestine, aide au développement, pratique de l'urbanisme.

## ABSTRACT

This paper explores the professional practice of urban planning in the context of North-to-South technical assistance, investigating technical choices of professionals involved in the implementation of two technical assistance projects in Palestine. Drawing from aidnography, professional sociology and pragmatic approaches in planning, this research analyzes the technical transfer process as a complex and situated praxis shaped by a culturally embedded practical knowledge. A preliminary analysis of in-depth ethnographic recounts of planning experiences unveils professional practice swayed by the conflicting logic of the aid development industry; handicapped by a lack of contextual knowledge; conditioned by historically shaped cultural normative and cognitive frameworks; animated by a pedagogic and missionary attitude; and divided between the will to adapt to the local context and the resolve to act for its change.

## KEYWORDS

Planning practice, technical assistance, development aid, Palestine, planning cultures.

—

## — INTRODUCTION

Cet article illustre les résultats préliminaires d'une recherche exploratoire sur la pratique professionnelle de l'urbanisme dans le cadre de la coopération technique Nord-Sud en Palestine. Depuis plusieurs années, une littérature grandissante s'interroge sur l'hétérogène phénomène de la circulation internationale d'idées, pratiques et modèles en urbanisme (Chitti, 2016). Dans le contexte contemporain, l'assistance technique, encadrée par les différentes institutions de l'aide au développement, a émergé comme une filière importante, quoique non exclusive, de circulation d'expertises urbanistiques du « Nord Global » aux pays du « Sud Global » (Healey, 2010; Nasr et Volait, 2003; Verdeil, 2005; Yiftachel, 2006). Dans ce débat, l'objet et la nature de la circulation ont été souvent au centre de l'attention, même si le questionnement sur les formes de l'échange transnational s'avère compliqué et parfois infructueux, au vu d'un phénomène complexe et varié dans le temps et l'espace. En même temps, une attention grandissante aux acteurs de la circulation internationale et aux experts en particulier (Healey, 2010; Verdeil, 2005) a fait émerger de plus en plus la volonté d'un regard rapproché aux pratiques réelles sur le terrain, permettant d'encadrer l'urbanisme « voyageur » non tant comme un ensemble de théories et modèles dans un mouvement transnational, mais plutôt comme une pratique professionnelle à l'international, nourrie par et fondée sur des savoir-faire appliqués (Chitti, 2019). En s'inspirant des approches de l'ethnographie de l'aide au développement (*aidnography*) et de la sociologie professionnelle cette recherche vise à analyser les différents aspects de la pratique de l'urbanisme en contexte de coopération au prisme de la complexité d'un savoir-faire professionnel culturellement ancré, tel que mobilisé dans l'action et tel qu'il ressort de la vive voix des experts.

## — MÉTHODOLOGIE

Deux projets d'urbanisme en Palestine, supportés par les agences de coopération belge et italienne, ont été sélectionnés comme cas d'études. Il s'agit respectivement des projets *Regeneration of Historic Centers in Local Government Units* (RHC) et *Jericho Master Plan* (JMP)<sup>1</sup>. En s'inspirant aux approches du courant pragmatiste, basées sur l'analyse de « practice stories » et élaborées entre autres par Charles Hoch (1994) et John Forester (1988, 2012), une vingtaine d'experts

---

**1** Voir encadré en annexe pour une courte description des deux projets et une explication sur les raisons du choix de la Palestine comme terrain d'étude.

locaux et étrangers impliqués dans ces projets ont été questionnés sur les enjeux techniques et professionnels émergés dans la phase de mise en œuvre technique du projet, leurs parcours professionnels, la perception de leur rôle en tant que « urbanistes pour le développement », les apprentissages personnels et professionnels qui ressortent de cette expérience. Ces « paroles d'experts » (Baré, 2006), croisées avec la parole officielle des documents de projets, sont le point de départ pour une analyse des enjeux et des limites de la pratique en contexte de coopération internationale nord-sud. L'objectif est de faire ressortir les différents facteurs qui influencent l'action et la pensée des experts en action, pour essayer de comprendre comment la pratique des urbanistes coopérants, envisagée comme une activité non seulement technique, mais intellectuelle et réflexive « à la Donald Schön » (1994), est influencée d'un côté par des facteurs contextuels, liés à l'encadrement professionnel et au terrain d'action, de l'autre côté, par des facteurs cognitifs et culturels intrinsèques tant à la pratique de l'urbanisme qu'à celle du développement.

## — LE CADRE DE L'ACTION PROFESSIONNELLE : PRATIQUER L'URBANISME À « AIDLAND »

« *Aidland* » est, selon la définition de David Mosse (2011), l'hétérogène milieu d'experts, consultants et fonctionnaires locaux et internationaux qui gravitent, de manière plus ou moins structurée, autour des institutions et des activités de l'aide au développement. La pratique institutionnelle du développement, dont l'assistance technique est partie intégrante, est un phénomène complexe et contrasté, car elle englobe une vaste série d'activités, projets et programmes à différentes échelles, qui vont de la réalisation d'infrastructures, aux programmes de microcrédit jusqu'au développement communautaire (Rist, 1996, p. 31). Néanmoins, comprendre le fonctionnement de cette véritable « industrie » du développement au chiffre d'affaires multimilliardaire (Dichter, 2003) est primordial pour apprécier pleinement à quel point le cadre dans lequel les urbanistes coopérants réalisent leur activité définit les balises de l'action professionnelle, les « règles du jeu » à l'intérieur desquelles les experts locaux et internationaux doivent mobiliser leur savoir-faire technique. En ce sens, tout projet d'urbanisme qui implique les bailleurs de fonds internationaux est, avant tout, un projet de développement, sujet aux logiques et aux contraintes de la pratique institutionnalisée de l'aide. Ces contraintes, diffusément traitées par une vaste littérature sur l'aide internationale (Dichter, 2003; Ellerman, 2006; Lecomte, 1986; Riddell, 2008), sont multiples et multiscalaires. Néanmoins, pour ce qui concerne l'activité professionnelle des consultants techniques dans la quotidienneté du processus de mise en œuvre, trois aspects émergent comme

centraux, à la fois dans les entretiens et dans la littérature : i) l'inusuelle « relation triangulaire » entre le consultant, le bénéficiaire et l'organisme international donateur ; ii) l'utilisation de l'instrument-projet ; iii) les différents statuts des professionnels internationaux et locaux dans les projets.

### LA « RELATION TRIANGULAIRE » DANS LA MAÎTRISE D'OUVRAGE

L'inusuelle « relation triangulaire » entre le consultant, le bénéficiaire (les partenaires locaux du projet, comme un ministère et les collectivités locales) et l'organisme international donateur, où ce dernier est formellement le client et maître d'ouvrage sans être pourtant le porteur principal de besoin et donc l'utilisateur final de l'expertise technique mobilisée. Dans ce « ménage à trois », le rapport binaire traditionnel entre client et consultant en urbanisme évolue sur un registre ambigu. Basé sur une balance délicate entre pur conseil technique et action politique d'*advocacy* et de persuasion (Friedmann, 1987), ce rapport se complique dans la tentative de composer entre les objectifs officiels du projet, qui sont à la base du mandat professionnel contractualisé, et les objectifs alternatifs ou secondaires des différents partenaires locaux et internationaux impliqués, derrière lesquels se superposent des logiques contradictoires de visibilité, des stratégies de positionnement au sein de la communauté de donateurs et de protection de niches d'expertise nationales et, finalement, des tactiques d'accaparement de ressources de l'aide internationale (Dichter, 2003; Eyben, 2011). Cette difficulté à composer avec ces multiples objectifs ressort clairement dans les paroles d'un professionnel palestinien interviewé à propos du projet RHC de la coopération belge (BTC) :

*« [pendant le projet] on se perdait entre les différents objectifs ! [Emphase dans le texte] Chaque partenaire du projet avait son propre objectif. L'objectif de la ville est d'obtenir des plans, des projets bien rédigés pour rénover les bâtiments du centre ancien et d'obtenir des fonds pour les restaurer [...]. L'objectif de l'université est de faire de la pure académie, donc former ses étudiants, [...] ainsi que de se positionner dans le 'marché académique' de la rénovation urbaine. L'objectif de la BTC est d'avoir un projet de succès, de faire une étude sur une vieille ville et de documenter cette activité, d'écrire qu'ils ont travaillé à Deir-Ghassaneh, à As-Samu, à Sabastya et de montrer qu'on a fait tous ces beaux projets pour obtenir d'autres fonds pour un autre projet de revitalisation de vieille ville. L'objectif du Ministry of Local Government [ministère responsable des collectivités locales] est de maintenir le soutien [économique] des différents pays donateurs, de leur donner du soutien logistique pour qu'ils continuent de financer ce genre de projets. Donc, comment maintient-on un équilibre entre tous ces objectifs ? Comment est-ce qu'on trouve un terrain d'action commun ? »*

Difficulté à composer entre les différents objectifs et les intentions réelles des partenaires, mais aussi enjeux de loyauté professionnelle (à quelles attentes répondre en priorité ? celles de la coopération belge, employeur, ou celle de la municipalité locale, bénéficiaire directe ?) constituent les ingrédients qui transforment cette maîtrise d'ouvrage bicéphale en un véritable casse-tête pour ces urbanistes formés au développement.

### L'INSTRUMENT-PROJET

« L'aide par projet », qui est le format typique dans lequel l'assistance technique est livrée, malgré les critiques de longue date sur l'inefficacité et les limites de cette modalité d'intervention (Lecomte, 1986), encadre l'action professionnelle par des logiques de gestion qui renforcent la primatie des aspects managériaux (respects des temps, appréciation quantitative plutôt que qualitative des dépenses, évaluations des résultats sur le court terme). Cette logique finit souvent par contraindre l'action professionnelle et l'interaction entre experts locaux et internationaux à l'intérieur d'une cage bureaucratique faite de termes de références strictes, de calendriers serrés et rigides, d'occasions d'échange éparses et normées, tout en renforçant les comportements opportunistes de la part des professionnels (Chitti et De Leo, 2019). Par exemple, la nécessité d'obtenir rapidement des résultats tangibles pousse le bailleur de fonds à forcer le processus « logique » d'évaluation-prise de décision-action à la base de toute pratique opérationnelle. Un expert de patrimoine européen engagé dans le projet RHC se prononce ainsi :

*« Dès qu'on embarque dans le projet, la BTC nous parle de ces 'quick-fruit projects' [projets à retombée rapide]. On leur dit: 'la régénération du patrimoine urbain n'est pas un 'quick fruit project' ! Il faut d'abord travailler sur une compréhension du lieu et seulement ensuite planifier les interventions nécessaires. Tu ne peux pas faire un projet de réhabilitation d'un bâtiment quelconque juste pour avoir un effet immédiat ! Mais ils nous ont bien expliqué dès le principe que c'est ça qu'ils voulaient. »*

La nécessité de montrer des résultats tangibles, de « couper de rubans », de respecter les temps de décaissement prévus se concilient mal avec les temps longs de l'exercice de planification, mais les professionnels sont obligés de composer avec ces impératifs organisationnels qui relèvent plus de la gestion du projet que d'une démarche technique proprement dite.

## LES DIFFÉRENTS STATUTS DES PROFESSIONNELS INTERNATIONAUX ET LOCAUX DANS LES PROJETS

Malgré des parcours et des formations transnationales qui brouillent de plus en plus la frontière entre experts locaux et internationaux (Nasr et Volait, 2003) le statut des deux figures reste nettement distinct dans le cadre du projet d'assistance technique : les internationaux, provenant des pays développés, assument le rôle des formateurs tandis que les homologues locaux recouvrent celui de professionnels à former, soit à travers des activités d'apprentissage (workshops, voyages d'études, écoles d'été, séminaires, etc.) soit par des outils de diffusion des connaissances (manuels, *handbooks*, brochures, etc.) soit en les intégrant comme stagiaires au sein de l'équipe de mise en œuvre d'un projet (la formule commune est '*learning on the job*'). Cette division est emblématique du paradigme de « solutions au nord et problèmes au sud » qui caractérise l'action de l'aide au développement (Ellerman, 2006). De ce fait, ce décalage de statut, souvent mal toléré par les locaux plus expérimentés, entraîne des retombées sur la perception de l'autorité dont les experts internationaux sont investis (Khirfan, Momani et Jaffer, 2013) et de leur légitimité professionnelle à intervenir dans des enjeux locaux qui touchent tant aux aspects techniques que politiques.

### — PRATIQUER L'ASSISTANCE TECHNIQUE EN URBANISME : S'ADAPTER OU CHANGER ?

Une analyse préliminaire des paroles des experts et des documents officiels révèle une pratique professionnelle scindée entre volonté d'adaptation au contexte local et aprioris culturels, entre contraintes contingentes et une vision idéale et normative de leur mission professionnelle. La reconstruction du processus de mise en œuvre technique, c'est-à-dire l'ensemble d'analyses, d'évaluations et de choix techniques qui permettent aux professionnels de « rendre technique »<sup>2</sup> - et donc traitables par les outils du métier - les enjeux qui leur sont présentés (Li, 2007), dévoile un processus complexe et non linéaire où des considérations professionnelles et politiques, des postures normatives et éthiques s'entrecroisent dans les choix qui amènent à élaboration du livrable technique final. Les réflexions à posteriori qui émergent de la « pensée réfléchie » des experts interviewés (Baré, 2006; Schön, 1994),

---

2 « *Rendering technical* » est le terme utilisé par Tania Murray Li (2007) pour décrire la tâche consistant à traduire les objectifs discursifs très généraux de projets de développement en problèmes de type technique, qui peuvent ainsi être adressés par les outils techniques à disposition des consultants.

montrent non seulement les aléas et les difficultés habituels de la pratique professionnelle en aménagement, mais aussi une série de limites, à la fois cognitives et culturelles, à l'adaptation locale d'approches « importées », cela malgré une attitude très ouverte et une volonté, voire une nécessité, universellement partagée d'adapter au contexte local les approches et les techniques urbanistiques apportées par les consultants occidentaux. L'ensemble de ces limites à l'action professionnelle de l'urbaniste coopérant, qui constituent probablement l'élément le plus intéressant qui ressort des entretiens, se retrouve dans trois différents aspects de l'action professionnelle : i) les outils et les connaissances « non techniques » à mobiliser dans l'action, ii) la culture et les valeurs professionnelles qui inspirent cette action et, finalement iii) l'autoperception même du rôle de l'urbaniste en général et de l'urbaniste coopérant en particulier.

### UNE DIFFICILE APPRÉCIATION DES LIMITES ET DES CONTRAINTES

Une première difficulté concerne les outils et le type de connaissances qui doivent être mobilisées dans le travail de l'urbaniste coopérant pour une correcte appréciation des limites et des contraintes de son action technique. En effet, au-delà d'une application rigoureuse des savoirs purement techniques, tout travail professionnel dans ce domaine de l'urbanisme est, avant tout, un travail d'évaluation de la faisabilité, à la fois économique, politique et sociale (les trois aspects étant indissolublement liés), des possibles solutions techniques à disposition dans la boîte à outils professionnelle. Comme cela est bien expliqué par Giandomenico Majone (1989), l'évaluation de la faisabilité technique n'est, au bout du compte, qu'un exercice d'appréciation des limites et des contraintes contextuelles à une action exclusivement technique. Cette évaluation se fait en mobilisant des « *soft skills* », des connaissances « tacites » (Polanyi, 2009; Schön, 1994), soit une expertise « d'action » et de « situation » qui dérive d'une longue expérience du contexte et qui n'est pas possible codifier dans la *techné* professionnelle qu'on acquiert dans la formation universitaire.

Or, dans les deux projets analysés, cette tâche fondamentale du travail expert de l'urbaniste se révèle complexe, sinon impossible, à la fois pour les urbanistes locaux et internationaux. Pour ces derniers, il s'agit d'appréhender un contexte qu'ils ne saisissent jamais complètement dans toute sa complexité et dont ils ne parviennent à comprendre que de manière superficielle l'histoire, les coutumes, les pratiques informelles et la distribution réelle des pouvoirs au-delà des hiérarchies institutionnelles. Un urbaniste italien qui a travaillé dans le *Jericho Master Plan* (JMP), raconte ainsi les discussions avec la ville à propos de l'intégration dans le plan d'urbanisme de *Jericho Gate*, un grand projet immobilier récréotouristique très controversé, appuyé par des investisseurs arabes et inspirés par un urbanisme en style « Dubaï » :



*« On est allé voir ce projet avec eux [les élus de la ville] et je leur ai dit que, si de quelque manière on m'obligeait à intégrer ce projet dans le plan d'urbanisme, j'aurais démissionné en tant que responsable de projet, car je ne pouvais pas l'accepter. Alors le maire dit : 'si tu démissionnes, je démissionne moi aussi [en signe de solidarité]!' Ça, c'était le climat [envers le projet], tu comprends. Deux mois plus tard, tout a changé ! [...] [tu expliques encore une fois à la ville qu'il y a des risques à accepter ce projet]<sup>3</sup>, tout le monde te donne raison, car ils savent très bien que c'est ainsi. Mais, au bout du compte, personne ne s'y oppose. [...] Il y a sûrement des questions de volatilité politique, de coalitions politiques qui se forment ou se dessoudent... on ne comprend jamais vraiment ce qui se passe, tu comprends ? »*

En même temps, les experts locaux, qui sont censés pourtant être les médiateurs qui permettent à l'équipe d'experts d'accéder à une connaissance plus fine du contexte local, ne parviennent pas à jouer complètement leur rôle de guide et d'éclaireurs de la réalité locale. Cela semble dépendre de deux facteurs : d'un côté, le rôle de « comparses » dans lequel ils sont relégués au sein du projet par la conception même de l'assistance technique, qui les voit jouer le rôle d'acteurs du processus de mise en œuvre technique, mais souvent dans le statut d'experts en formation et jamais dans un rôle de responsabilité (Ellerman, 2006); de l'autre côté, une véritable difficulté à imaginer l'applicabilité dans le contexte local de solutions techniques qui n'ont jamais été testées. Ceci est particulièrement vrai dans le contexte palestinien, où la pratique locale est récente, fragile et peu expérimentée (Chitti et De Leo, 2019). Un expert palestinien ayant travaillé dans le JMP se prononce ainsi à propos des réglementations de protection du patrimoine vernaculaire en terre crue proposées dans le code du bâti associé au nouveau plan et non retenues dans la version finale approuvée :

*« Le problème est que le contexte n'était pas prêt à s'habiller avec ce nouveau vêtement [le nouveau plan], qui était bien sûr joli, mais les gens n'étaient pas encore habitués à s'habiller de cette manière. Mais, finalement, je ne sais pas. [...] Je ne suis pas capable de dire ce qui aurait dû être fait différemment [pour le faire accepter]. [...] Je pense qu'on aurait dû peut-être faire ça plus graduellement... »*

À la lumière de cette difficulté d'évaluation, une question primordiale pour la pratique urbanistique en contexte d'assistance technique se dégage : comment

---

3 Propos entre parenthèses paraphrasé par l'auteur par souci de clarté.

peut-on travailler dans une situation « d'ignorance relative » du contexte ? Comment évoluer et agir dans ce contexte local, si les outils du métier et le recours aux expériences antérieures (expériences qui, pour Schön (1994) sont partie intégrante du « savoir caché » de l'expert) ne permettent de mobiliser qu'une partie des connaissances nécessaires à l'action ? Est-il finalement possible d'acquérir ces connaissances « non techniques » ou, du moins, de trouver des stratagèmes pour suppléer à ce manque ? Les histoires de pratique professionnelle récoltées dans cette recherche semblent y répondre par la négative, car cette connaissance implicite des dynamiques contextuelles est difficile à reproduire « loin de chez soi », malgré l'apport des experts locaux. En ce sens, le reproche commun envers l'assistance technique, c'est-à-dire qu'il s'agit d'une action délibérée de dépolitisation et de neutralisation des enjeux controversés du développement par le biais d'une mise en technique des problèmes (Harriss, 2002; Li, 2007), mériterait peut-être d'être nuancé. Ici, la dépolitisation semble plutôt un résultat « obligé » et involontaire, car les urbanistes internationaux et locaux ne réussissent pas à saisir la dimension politique locale et les desiderata des différents porteurs d'intérêts. Par conséquent, ils ne parviennent pas à comprendre comment les interpréter, comment les mettre dans la balance, comment accompagner les choix politiques par un travail de conseil et persuasion. Finalement, leurs connaissances « tacites » sont insuffisantes pour accomplir ce travail d'évaluation et médiation d'intérêts par la technique qui est au cœur du travail de l'experts conseils en urbanisme.

### **LES LIMITES CULTURELLES ET NORMATIVES DE LA PRATIQUE PROFESSIONNELLE**

Un deuxième aspect qui influence le travail de l'assistance technique relève de la nature même de l'urbanisme comme pratique professionnelle et de la persistante spécificité des histoires nationales. L'urbanisme est une profession dont l'émergence est relativement récente et problématique, pratiquée par des professionnels issus des formations variées et encadrés par des statuts différents (Gaudin, 1987). En même temps, malgré une certaine convergence globale des discours et une longue histoire d'échanges transnationaux, les pratiques urbanistiques nationales conservent leurs spécificités profondément ancrées dans les défis, les enjeux, les débats politiques et les visions idéologiques qui ont façonné l'émergence de l'urbanisme comme pratique dans chaque pays (Gaudin, 1989; Souami et Verdeil, 2006). Cette longue généalogie des professions de l'aménagement se reflète dans la « dimension inconsciente de la pratique urbanistique » (Othengrafen, 2012; Othengrafen et Reimer, 2013), à savoir l'ensemble de perceptions, idéaux, croyances, manières de voir qu'on simplifie ici par le terme de « culture professionnelle de l'urbanisme », en constituant partie intégrante du bagage personnel que

chaque praticien apporte, de manière plus au moins consciente, avec lui (Healey, 2010). Cet ensemble de normes acquises contribue à restreindre le champ des solutions techniques considérées comme appropriées et acceptables chez les experts, alors que des visions divergentes de ce que c'est un environnement urbain désirable émergent entre experts internationaux et locaux, malgré un langage professionnel commun. Ici encore, la posture adoptée à l'égard du projet *Jericho Gate* (mentionné plus haut) est particulièrement révélatrice d'une profonde divergence vis-à-vis de la vision d'un développement urbain souhaitable. Tous les professionnels italiens expriment une opposition totale à ce projet, opposition qu'ils savent idéologique, mais qu'ils revendiquent comme juste :

*« [on s'opposait au projet Jericho Gate] parce que normalement les projets spéculatifs n'apportent jamais du bien, du moins pour ce qu'on retire de l'histoire italienne. [...] Oui, je pense qu'il y avait probablement de notre part un préjugé négatif, mais je me sens de partager cette préconception. C'est un préjugé fondé sur l'histoire italienne et sur ce qui se vérifie toujours en Italie. »*

Une autre professionnelle s'exprime de manière similaire :

*« J'étais contraire à ce projet pour, disons, des raisons idéologiques. Je comprends que nos responsables aient choisi de proposer une alternative, un compromis. [...] Mais je pense qu'on aurait dû être plus rigides sur nos positions et ne pas accepter ces compromis. »*

L'attitude d'un jeune professionnel palestinien, pourtant lui aussi formé en Italie, et moins nette et ressent de l'influence de l'opinion de ses collègues étrangers :

*« En parlant avec mes chefs du projet et mes collègues italiens je me suis laissé convaincre de la négativité de ce projet. [...] [Mais], personnellement, je ne sais pas. Il y a ce projet, Rawabi<sup>4</sup>, un autre exemple de projet en construction en Palestine. C'est des projets risqués, qui peuvent fonctionner ou pas. Donc, on ne sait pas [...], cela dépend de beaucoup des facteurs, on ne peut pas dire sans faute que c'est des projets destinés à l'échec. »*

---

**4** Il s'agit d'un projet de ville nouvelle actuellement en construction près de Ramallah avec des capitaux du Qatar; très controversé, il est marchandé comme le premier exemple de ville planifiée en Palestine. Voir Grandinetti (2015).

On assiste ici aux traces de deux attitudes culturelles divergentes. D'un côté, une vision négative du développement urbain, réitéré avec force par la majorité des experts italiens. Celle-ci est révélatrice de l'influence profonde et non complètement consciente d'une certaine culture nationale de la planification en Italie, qui a ses racines dans les expériences de réforme urbaine du « socialisme municipal » du début du XXe siècle, qui a été modelée dans l'après-guerre dans la lutte à la spéculation immobilière, à la rente foncière et aux transformations destructives de la ville ancienne et du paysage traditionnel et qui ressent d'une préconception négative très enracinée dans la profession à l'égard du développement urbain massif (Vettoreto, 2009). Cet aspect est par ailleurs évident dans l'usage d'un lexique très connoté : « consommation du sol », « spéculation », « palazzinaro<sup>5</sup> », « abusivismo edilizio<sup>6</sup> », constituent les termes revenant le plus fréquemment dans les narrations des experts italiens à propos des enjeux urbanistiques du JMP.

De l'autre côté, les urbanistes palestiniens interviewés ont une position plus nuancée à l'égard du type de développement urbain représenté par ces grands projets immobiliers privés. Tout en étant conscients des retombées négatives possibles sur le paysage, l'environnement et le tissu social local, ils démontrent une attitude plus ouverte envers ce genre de développement urbain, exprimant ce qui semble un légitime désir de modernisation et de développement économique et social, sur l'exemple des pays du Golfe. En même temps, l'urbanisation du territoire agricole n'est pas interprétée de manière exclusivement négative en termes de « consommation du sol », mais est aussi considérée comme un expédient nécessaire aux palestiniens pour mettre un pied dans la porte, pour revendiquer le contrôle de son propre territoire, dans le cadre de cette véritable guerre de position contre l'expansion des colonies à travers la transformation du territoire (Weizman, 2012).

Néanmoins, cette divergence sur l'interprétation des enjeux et de choix techniques qui questionnent la nature profonde de l'exercice de la planification urbaine n'est pas égale parmi tous les interviewés. Les consultants palestiniens plus expérimentés et les jeunes professionnels intégrés aux équipes de

---

**5** Le terme « *palazzinaro* », difficile à traduire en français, identifie négativement le petit promoteur immobilier spécialisé dans la réalisation de projets de petite envergure et faible qualité architecturale et urbaine, protagoniste du développement immobilier massif de l'après-guerre. Le terme dérive du mot « *palazzina* », immeuble d'appartement de 4-5 étages sur petite parcelle, typologie bâtie typique des périphéries dites « intensives », développées dans les années du boom économique (1950-1970).

**6** Le terme « *abusivismo edilizio* » définit le phénomène de constructions partiellement ou complètement illégales ou difformes des indications du plan d'urbanisme. Très répandu notamment dans l'Italie méridionale, la lutte à l'*abusivismo edilizio* est encore aujourd'hui un de mots d'ordre du débat urbanistique (Vettoreto, 2009).

projet semblent partager une vision commune, probablement à cause d'une formation plus internationale et d'une longue période de travail côte à côte avec les professionnels européens. Au contraire, cette « altérité culturelle » est particulièrement significative entre les consultants internationaux et les praticiens locaux encadrés dans le fonctionnariat municipal, formés localement et accablés par la gestion du quotidien.

### **AUTOPERCEPTION : L'ÉTHIQUE PROFESSIONNELLE, L'ENGAGEMENT MISSIONNAIRE OU LE « QUE FAIS-JE ICI ? »**

Finalement, une limite intrinsèque à l'adaptation locale est liée à l'autoperception du rôle professionnel de l'urbaniste. Au-delà de la cautèle, du cynisme et de la frustration qui semblent, à un premier regard, le leitmotiv de ces histoires d'urbanisme coopérant pratiqué, une attitude militante et pédagogique émerge clairement. Combattus dans un sentiment qui oscille entre un « *on ne peut rien faire* » et un « *on doit faire la bonne chose* », les professionnels locaux et internationaux conçoivent leur rôle non strictement comme solutionneurs techniques de problèmes, mais aussi comme « acteurs du changement », qui œuvrent pour construire de meilleures villes. Un jeune professionnel palestinien qui a travaillé dans le projet JMP, se prononce ainsi à propos de la nécessité d'établir des formes de protection réglementaire pour les maisons traditionnelles en terre crue :

*« Il n'est pas tant question d'être conscients [des difficultés d'application de ces règles], il est question de faire la bonne chose. Il faut comprendre le contexte, mais, en fin des comptes, il faut faire la bonne chose, n'est-ce pas ? Parce que la mentalité locale est une mentalité erronée et on ne doit pas l'encourager... ou, bien sûr, trouver un compromis, mais... [...] Moi, personnellement, je fais la bonne chose. D'abord, on établit des règles correctes, puis, même si elles sont mal appliquées, du moins on établit une base valide, juste, correcte, logique. »*

Cet engagement éthique, cette volonté de « faire la bonne chose », ce militantisme qui est un élément fondateur d'une profession dont les origines et l'évolution sont profondément liées aux mouvements progressistes et de réforme sociale des deux derniers siècles (Gaudin, 1989; Vettoretto, 2009), se combine ici avec la « volonté d'améliorer » qui est le mobile constitutif de tous les acteurs de l'aide au développement (Li, 2007). Au-delà des opportunités professionnels, cette nécessité « de faire une différence » est particulièrement présente chez les consultants internationaux qui, dans des formes différentes, se posent tous la question : « que fais-je ici ? Quel est donc mon rôle, mon utilité si je ne contribue pas à un changement pour le mieux de la

pratique locale ? ». Une professionnelle se prononce ainsi :

*« Notre aspiration était de faire comprendre qu'il était mieux de densifier d'abord le tissu urbain existant plutôt que continuer à consommer du sol dans des zones non encore développées. [...] Mon rôle était, probablement, de les aider à comprendre quel est une bonne stratégie, une méthode adéquate pour gérer le territoire où ils vivent. Je ne veux pas dire leur apprendre ça...Bon, finalement oui, en réalité je veux dire leur enseigner aussi, car ils n'ont pas une tradition de plans d'urbanisme, de gestion du territoire et de l'espace.*

« Faire comprendre », « les aider à comprendre », « enseigner », ces expressions reviennent constamment lorsque les urbanistes internationaux ont été interrogés sur leur tâche de professionnel en contexte d'assistance technique. Si cette attitude « pédagogique » peut, à un premier regard, sembler l'énième matérialisation d'un certain paternalisme teinté d'un arrière-goût néocolonial, je pense que l'interprétation est plus complexe et relève des valeurs qui façonnent tant la pratique du développement que celle de l'urbanisme.

## — CONCLUSION

L'analyse ici proposée de différentes postures professionnelles d'urbanistes en contexte d'assistance technique dévoile une pratique aux prises avec les logiques contradictoires de « *Aidland* », handicapée par un manque de connaissances contextuelles difficile à combler, conditionnée par les cadres cognitifs et les perceptions héritées, animée par un esprit pédagogique et missionnaire.

Ces constats soulèvent naturellement une série de questions sur la nécessité, le sens et la nature d'une adaptation locale à tel point recherchée par tous les acteurs de la coopération technique, car on assiste ici à une contradiction apparemment insurmontable entre la « volonté d'améliorer » (Li, 2007) la situation courante et le désir d'une pratique respectueuse du contexte. Ce dilemme se manifeste dans la tension entre deux éléments incontournables de la pratique professionnelle de l'urbanisme : d'un côté l'indispensable réflexivité professionnelle du « bon praticien », soucieux d'une compréhension adéquate du contexte, d'une adaptation des approches professionnelles et d'une médiation équilibrée entre possible et souhaitable ; de l'autre côté, le statut prescriptif et idéaliste d'une profession de l'urbanisme qui, tant dans son incarnation technocratique que dans sa manifestation plus délibérative, a principalement été une pratique progressiste visant un changement de la

société à travers l'action sur l'environnement physique. En contexte d'aide au développement, cette posture de l'urbaniste comme « opérateur du changement » semble prévaloir. Le statut de « fiduciaires » de l'action de développement (Li, 2007) dont les opérateurs de l'aide internationale sont investis, le rôle pédagogique de « diffuseurs » de bonnes pratiques et d'approches innovantes que les experts étrangers sont censés recouvrir et l'esprit missionnaire qui sous-tend fréquemment l'action humanitaire de développement contribuent à renforcer chez les experts cette posture « d'entrepreneur de morale » (Becker, Briand et Chapoulie, 1985).

Par surcroît, le laborieux rapport contractuel triangulaire entre professionnel, bailleur de fond et bénéficiaires locaux, typique de la maîtrise d'ouvrage en assistance technique, semble contribuer de manière fondamentale à l'affaiblissement du rapport de confiance entre acteurs locaux et consultant étranger, alors que ce rapport est censé être la pierre angulaire d'une relation client-consultant fructueuse. Dans ces conditions de méfiance réciproque, il n'est pas étonnant de constater que l'urbaniste coopérant, théoriquement « fiduciaire » de l'action de développement pour le compte des institutions locales, peine à accomplir pleinement sa mission de soutien, d'orientation et de conseil technique vis-à-vis des bénéficiaires locaux. Ceci est probablement à l'origine du sens de frustration et de désenchantement qui ressort constamment des propos des experts interviewés.

Par ailleurs, il est utile de rappeler la définition que David Ellerman (2006) donne de l'assistance technique comme pratique fondée sur la mobilisation, l'échange, la transmission de connaissances (« *Knowledge-based assistance* »). Dans son rapport avec la réalité, l'assistance technique relève, d'un côté, d'une attitude « volitionnelle » (*volitional side*), soit la volonté de faire correspondre le monde à ses propres prescriptions normatives, en le modifiant, de l'autre côté, d'un aspect « cognitif » (*cognitive side*), soit la capacité d'adapter sa propre représentation descriptive du monde à la réalité rencontrée. Même si Ellerman soutient que cette dernière posture devrait prévaloir si l'on veut améliorer l'efficacité de l'assistance, il me semble difficile d'envisager une pratique de l'urbanisme, ou de toute autre profession vouée à l'action, qui renonce à vouloir « changer le monde », du moins en manière marginale, en se contentant d'en faire un état des lieux.

Finalement, changer le monde ou s'y adapter ? Ici est le dilemme qui se pose aux urbanistes aux prises avec une action d'assistance technique. Comment établit-on un compromis positif entre respect de la réalité locale et nécessité d'y apporter un changement pour le mieux ? Avec quelle légitimité (et par quelle autorité) le consultant étranger peut-il participer activement dans le débat local autour des choix d'aménagement, non pour faire valoir ses raisons, mais pour contribuer avec son expérience et celle de son pays d'origine à trouver des solutions plus

efficaces ? Est-il possible d'apporter un soutien purement technique en ignorant les visions idéales qui sont à la racine des outils techniques élaborés par la profession ? Où se situe-t-elle la limite vertueuse entre un soutien actif à l'action locale et l'imposition des visions normatives allogènes ? Tous ces questionnements et tensions se retrouvent mêlés dans les réflexions des experts interviewés, sans pourtant donner lieu à des réponses univoques. Dennis Hardy (2000) soutient que l'urbaniste ne peut pas se limiter à décrire la situation existante, celle de « villes imparfaites dans un monde imparfait », soit la ville telle qu'elle est ; il ne peut pas non plus se perdre derrière des utopies normatives de « villes parfaites dans un monde parfait », comme beaucoup de visions idéales du siècle dernier, de la ville radieuse, à la cité industrielle, à la ville durable et inclusive d'aujourd'hui ; il devrait, finalement, se contenter de reformuler sans cesse des « quasi-utopies » des visions de villes quasi parfaites, ou du moins perfectibles, à caler non sans difficulté dans un monde forcément imparfait.



## ANNEXE : À PROPOS DES ÉTUDES DE CAS

Deux projets récents de coopération technique dans le domaine de l'aménagement urbain financés par deux agences européennes de coopération bilatérale ont été analysés :

i) « *Regeneration of Historic Centers in Local Government Units* » (RHC, 2015-19) est un projet complexe et multiscalaire financé par l'agence de coopération belge (BTC, maintenant ANABEL) ayant pour objectif la promotion du développement local à travers la régénération économique et physique des centres historiques dans les petites municipalités et les villages de la Cisjordanie. Une importante composante du projet est l'intégration de politiques de protection du patrimoine urbain mineur ou vernaculaire dans le cadre des outils et de procédures de planification existantes, selon les meilleures pratiques internationales. Cette composante inclut de nombreuses activités prévoyant le recours à une expertise internationale, par exemple : le renforcement des capacités techniques et la formation de professionnels, fonctionnaires et étudiants par des séminaires, ateliers, écoles d'été et voyages d'études ; la rédaction d'un manuel pour la préservation et la mise en valeur des centres anciens ; l'élaboration de « *Detailed Urban Plans* » pour des projets pilotes de régénération des noyaux villageois de six villages.

ii) Le « *Jericho Master Plan* » (JMP, 2010-14) est un projet de coopération bilatérale financé par la coopération italienne (COOP-IT) en partenariat avec la Municipalité de Jéricho et le *Ministry of Local Government* (MoLG). L'objectif du projet est la rédaction d'un nouveau plan d'urbanisme pour la ville de Jéricho, une petite ville-oasis dans la vallée du Jourdain riche en histoire et en patrimoine. Le JMP été censé appliquer pour la première fois le nouveau cadre de planification urbaine établi par le *Physical Planning Manual* (PPM, 2010 – réalisé à l'aide de consultants allemands). Il s'agit d'un exercice assez « classique » d'urbanisme réglementaire, où une équipe mixte d'une dizaine d'experts italiens et palestiniens été censée introduire des approches innovantes en matière de protection et de mise en valeur du paysage culturel et du patrimoine archéologique et vernaculaire en vue d'une future candidature de la « plus vieille ville au monde » comme site UNESCO.

### POURQUOI LA PALESTINE ?

La Palestine, un pays sous occupation, est parmi le plus fortement dépendant de l'aide internationale (figure 1). De ce fait, la pratique de l'urbanisme y est mêlée de manière indiscernable à la pratique du développement, car la coopération représente, de manière directe ou indirecte, le principal maître d'ouvrage pour les professionnels de l'aménagement et l'instigateur de nombreuses actions dans ce domaine. Depuis la création de l'Autorité Nationale en 1993 et l'établissement d'une souveraineté palestinienne limitée sur une partie des territoires occupés en Cisjordanie et à Gaza (les zones « A » et « B » de l'accord d'Oslo (figure 2), de nombreux efforts ont été consacrés au développement d'outils de gouvernance territoriale. Le soi-disant « plan norvégien » (1994-1998), un exercice de planification à l'échelle régionale mené par une équipe conjointe des professionnels palestiniens et norvégiens, représente le premier exemple d'une longue série de plans et projets qui ont accompagné la progressive émergence d'une pratique urbanistique locale sous la supervision des agences internationales. Pour plus de détail sur la pratique et le milieu de la planification urbaine dans la Palestine contemporaine voir : Chitti et De Leo (2019).

### APD - Aide Publique au Développement en Palestine (1993-2015)

source: Banque Mondiale

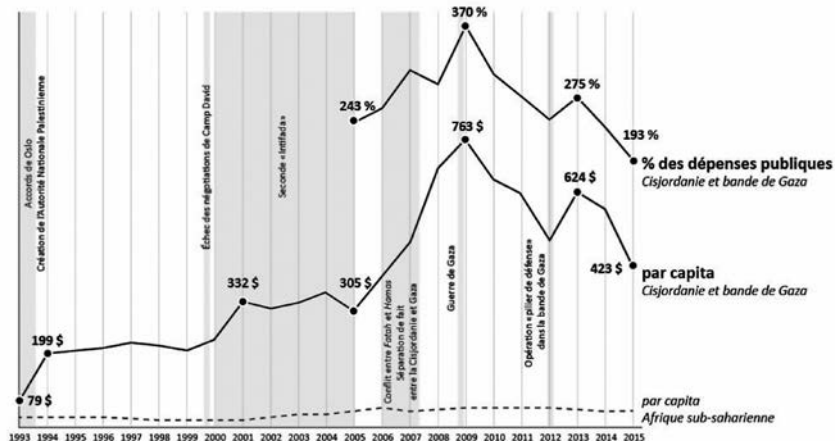


Figure 1 : Aide publique au développement en Palestine (réalisé par l’auteur à partir de données de la Banque mondiale)

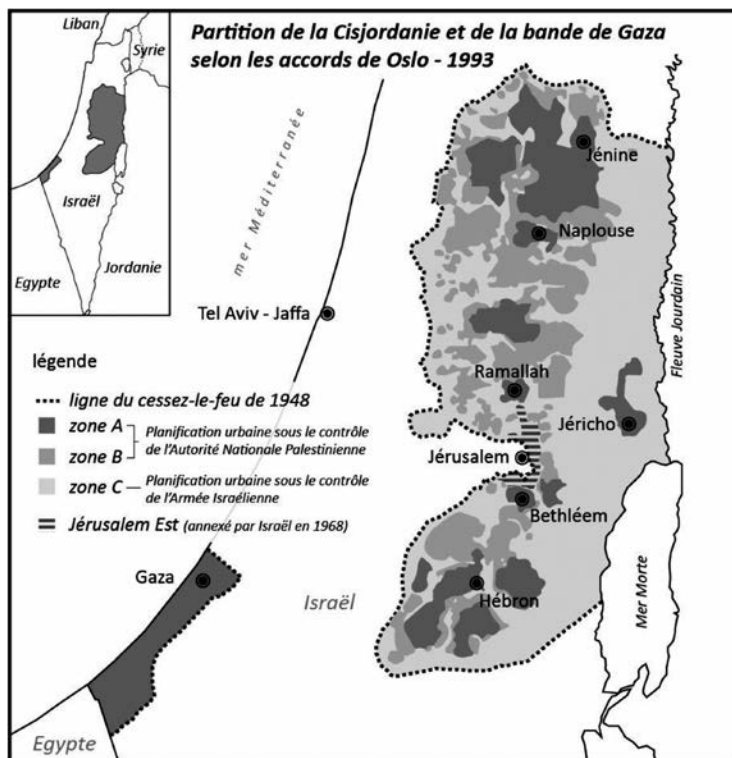


Figure 2 : Partition de la Cisjordanie et de la bande de Gaza : accords de Oslo (réalisé par l’auteur à partir des cartographies de BCAH/OCHA)

## — BIBLIOGRAPHIE

- Baré, J. F. (2006).** Paroles d'experts: études sur la pensée institutionnelle du développement. Paris : Karthala Editions.
- Becker, H. S., Briand, J.-P. et Chapoulie, J.-M. (1985).** Les entrepreneurs de morale. Paris : Editions Métailié.
- Chitti, M. (2016).** La circulation nord-sud de modèles, idées et pratiques urbanistiques. Capsules Thématiques. Villes Régions Monde. Repéré à <http://www.vrm.ca/la-circulation-nord-sud-de-modeles-idees-et-pratiques-urbanistiques/>
- Chitti, M. (2019).** L'assistance technique nord-sud en urbanisme : circulation de modèles ou circulation d'urbanistes? *Les Annales de la recherche urbaine*, 113, 66-77.
- Chitti, M. et De Leo, D. (2019).** Expertise locale et étrangère en Palestine : faiblesse, fragmentation et séduction dans les pratiques urbanistiques. *Revue Internationale d'Urbanisme*, 6 (ressource en ligne)
- Dichter, T. W. (2003).** Despite good intentions: Why development assistance to the Third World has failed. Amherst: Univ of Massachusetts Press.
- Ellerman, D. (2006).** Helping people help themselves: From the World Bank to an alternative philosophy of development assistance. Chicago : University of Michigan Press.
- Eyben, R. (2011).** The Sociality of International Aid and Policy Convergence. Dans D. Mosse. Dans D. Mosse (dir.), *Adventures in Aidland. The Anthropology of Professionals in International Development* (p. 139-160). New York: Berghahn.
- Forester, J. (1988).** Planning in the Face of Power. Berkeley : Univ of California Press.
- Forester, J. (2012).** Learning to improve practice: Lessons from practice stories and practitioners' own discourse analyses (or why only the loons show up). *Planning Theory & Practice*, 13(1), 11-26.
- Friedmann, J. (1987).** Planning in the public domain: From knowledge to action. Princeton, NJ : Princeton University Press.
- Gaudin, J.-P. (1987).** « À l'avance, avec méthode » Savoirs, savoir-faire et mouvement de professionnalisation dans l'urbanisme au début du siècle. *Sociologie du Travail*, 29(2), 177-197.
- Gaudin, J.-P. (1989).** La genèse de l'urbanisme de plan et la question de la modernisation politique. *Revue française de science politique*, 39(3), 296-313.
- Grandinetti, T. (2015).** The Palestinian middle class in Rawabi: Depoliticizing the occupation. *Alternatives*, 40(1), 63-78.
- Hardy, D. (2000).** Quasi Utopias: perfect cities in an imperfect world. Dans R. Freestone (dir.), *Urban planning in a changing world* (p. 61-77). London: E & FN Spon.
- Harriss, J. (2002).** Depoliticizing development: The World Bank and social capital. London : Anthem Press.
- Healey, P. (2010).** The transnational flow of knowledge and expertise in the planning field. Dans P. Healey & R. Upton (dir.), *Crossing Borders. International exchange and planning practices* (p. 1-25). New York: Routledge.

- Hoch, C. (1994).** What planners do: Power, politics, and persuasion. Chicago: American Planning Association.
- Khirfan, L., Momani, B. et Jaffer, Z. (2013).** Whose authority? Exporting Canadian urban planning expertise to Jordan and Abu Dhabi. *Geoforum*, 50, 1-9.
- Lecomte, B. J. (1986).** L'aide par projet : limites et alternatives. Paris: OCDE.
- Li, T. M. (2007).** The will to improve: Governmentality, development, and the practice of politics. Durham: Duke University Press.
- Majone, G. (1989).** Evidence, argument, and persuasion in the policy process. New Haven: Yale University Press.
- Mosse, D. (dir.) (2011).** Adventures in Aidland. The Anthropology of Professionals in International Development. New York: Berghahn.
- Nasr, J. et Volait, M. (2003).** Introduction: transporting planning. Dans J. Nasr & M. Volait (dir.), *Urbanism: Imported or Exported?* (p. xi-xxxviii). Chichester: Wiley-Academy.
- Othengrafen, F. (2012).** Uncovering the unconscious dimensions of planning: using culture as a tool to analyse spatial planning practices. Farnham : Ashgate Publishing, Ltd.
- Othengrafen, F. et Reimer, M. (2013).** The embeddedness of planning in cultural contexts: theoretical foundations for the analysis of dynamic planning cultures. *Environment and Planning A*, 45(6), 1269-1284.
- Polanyi, M. (2009).** The tacit dimension. Chicago : University of Chicago press.
- Riddell, R. C. (2008).** Does foreign aid really work? Oxford : Oxford University Press.
- Rist, G. (1996).** Le développement. Histoire d'une croyance occidentale. Paris: Sciences Po (Presses de la Fondation nationale des sciences politiques).
- Schön, D. A. (1994).** Le praticien réflexif: à la recherche du savoir caché dans l'agir professionnel. Québec : Les éditions logiques.
- Souami, T. et Verdeil, E. (2006).** Concevoir et gérer les villes. Milieux d'urbanistes du sud de la Méditerranée. Paris: Economica.
- Verdeil, E. (2005).** Expertises nomades au Sud. *Eclairages sur la circulation des modèles urbains. Géocarrefour*, 80(3), 165-169.
- Vettoretto, L. (2009).** Planning cultures in Italy—Reformism, laissez-faire and contemporary trends. Dans F. Othengrafen & J. Knieling (dir.), *Planning Cultures in Europe: Decoding Cultural Phenomena in Urban and Regional Planning* (p. 189-201). London: Routledge.
- Weizman, E. (2012).** Hollow land: Israel's architecture of occupation. London: Verso Books.
- Yiftachel, O. (2006).** Essay: re-engaging planning theory? Towards 'South-Eastern' perspectives. *Planning Theory*, 5(3), 211-222.

