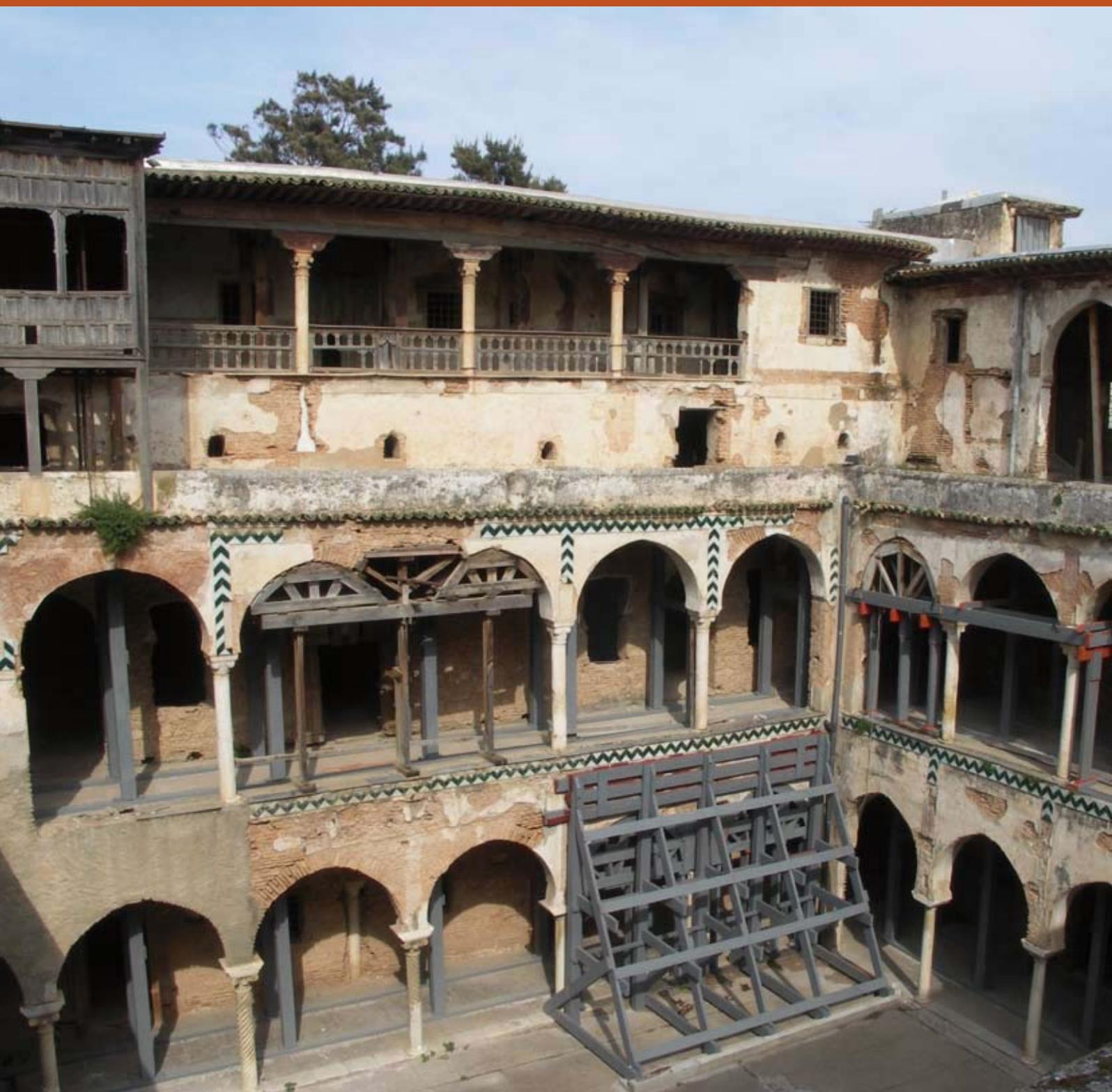


CONTRIBUTION POUR UNE MISE EN ŒUVRE DES PLANS PERMANENTS DE SAUVEGARDE DES ENSEMBLES URBAINS OU RURAUX D'INTÉRÊT HISTORIQUE OU ARCHITECTURAL

Organisation statutaire et modalités de financement
Constat et propositions

ZADEM RACHIDA

Directrice de protection légale des Biens Culturels.
Ministère de la Culture



CONTRIBUTION POUR UNE MISE EN ŒUVRE DES PLANS PERMANENTS DE SAUVEGARDE ET DE MISE EN VALEUR :

Au lendemain de l'indépendance, l'Algérie devait se reconstruire et répondre aux nécessités d'une conjoncture particulière marquée par le souci de protéger et de sauvegarder les biens culturels contre toutes les atteintes, notamment, le pillage et la destruction volontaire.

Il fallait opérer bien évidemment la rupture avec le système colonial et mettre graduellement en place de nouvelles règles de gestion du pays conformes aux options de la révolution Algérienne; la loi du 31 Décembre 1962 est intervenue pour reconduire toutes les lois françaises d'abord jusqu'au 5/07/1973, puis prorogées jusqu'au 5/7/1975 date de l'algérianisation des textes législatifs.

S'agissant de la protection du patrimoine culturel, l'étape transitoire s'est interrompue avec la promulgation de l'ordonnance 67-281 du 20/12/1967 relative aux fouilles, et à la protection des monuments et sites historiques et naturels.

Ce texte fortement inspiré des législations françaises a mis sous protection de l'Etat tous les monuments et sites tout en reconnaissant la propriété et la jouissance sur ces biens à des particuliers.

Cette notion, en fait, ne faisait que confirmer que ces biens culturels faisaient partie du patrimoine de la nation.

Cependant, il est regrettable que ce texte n'ait pas repris la loi française de 1964, Loi qui consacrait une vision nouvelle et innovante en matière de prise en charge des centres anciens, considérés comme de véritables organismes vivants pour lesquels de nouveaux instruments ont été mis en place alliant gestion urbaine et conservation du patrimoine architectural dans une même logique d'intervention.

Nous étions en 1967 en Algérie, et il était difficile d'emprunter ce chemin lorsque les textes essentiels en matière d'aménagement et d'urbanisme n'étaient pas encore promulgués et lorsque le domaine de la planification spatiale était encore régie par une circulaire ministérielle de 1974 reposant sur une base juridique des textes français (Décret de 1958 relatifs à l'établissement, l'instruction et la révision des plans d'urbanisme).

Cette étape a été franchie; l'Algérie connaît depuis plus de deux décennies une nouvelle situation socio-économique et politique propice à l'éveil d'une conscience aiguë du patrimoine culturel qui constitue l'un des référents identitaires les plus marquants d'une société qui demande de plus en plus à être associée aux choix démocratiques du pays.

C'est dans ce contexte qu'a été promulguée la loi 98-04 du 15 Juin 1998 sus-visée relative à la protection du patrimoine culturel.

Ce texte qui s'écarte d'une vision restrictive où la dimension patrimoniale réduite aux seuls « monuments », « sites » et « objets » est élargie à la notion plus vaste « de biens culturels matériels et immatériels » dont les contenus renvoient à l'histoire et à la mémoire.

Notre patrimoine architectural est « un moment d'histoire » et un bien mémoire, nos casbah, médina, ksours, villages traditionnels font partie du patrimoine culturel de la nation et à ce titre, ils sont protégés par la loi 98-04 du 15 Juin 1998 qui les définit et légitime leur sauvegarde en les érigeant en secteurs sauvegardés. Depuis 2005, cinq secteurs sauvegardés ont été créés dont la Casbah d'Alger, classée site du patrimoine mondial.

Ces centres anciens ont une caractéristique, celle d'être essentiellement constitués de biens privés (de particuliers et de wakf), jusqu'à l'heure actuelle, ces biens sont pris en charge par l'Etat exclusivement, et ce pour des raisons socio-économiques liées à des conjonctures politiques particulières du pays.

Cette prise en charge n'a à aucun moment impliqué les propriétaires de ces biens dont les obligations sont pourtant consacrées par des lois (code civil); Cependant, il a été constaté que l'effort public seul n'a pas donné les résultats escomptés. La propriété privée constitue un élément de blocage à l'action de l'Etat qui dépense des fonds importants pour pallier l'urgence sans vraiment s'engager dans des programmes de mise en valeur de ces biens.

Cette situation est due, de notre point de vue, à l'absence de mécanismes d'intéressement financiers en direction des propriétaires les mettant d'une part dans l'obligation de réaliser les travaux et d'autre part de contribuer à un plan d'action mis en place pour la mise en valeur de ces biens (réutilisation – nouvelles fonctions etc ...).

Si l'on considère que l'investissement public doit rester présent, il faut mettre en place un cadre organisationnel cohérent à même de permettre une gestion opérationnelle efficace et rigoureuse.

Il faut également faire application des dispositions législatives et réglementaires prévues par la loi 98-04. En effet, cette politique incitative est déjà consacrée par la loi 98-04 du 15 Juin 1998 portant protection du patrimoine culturel; ses dispositions énoncent pour chaque type d'intervention sur les biens immeubles appartenant à des personnes morales ou physiques de droit privé, le taux de participation de l'Etat à l'effort de la restauration et de mise en valeur des biens culturels compris dans un secteur sauvegardé. Elles édictent également :

1. Le principe du relogement provisoire ou définitif des occupants des immeubles (locataire ou occupant de bonne foi).
2. Les mesures relatives à la révision des loyers des immeubles tenant compte d'une plus-value résultant de leur prise en compte dans le calcul du taux de location des locaux à usage d'habitation, commercial, artisanal et professionnel.
3. Les modalités d'exercice du droit de réintégration du locataire dans les immeubles restaurés à usage commercial, artisanal et professionnel.
4. La création d'un fonds du patrimoine culturel pour le financement, des opérations de sauvegarde et de restauration.

Ainsi, le dispositif législatif et réglementaire est mis en place pour la prise en charge des secteurs sauvegardés.



Ghardaia

Nous arrivons aujourd'hui à une situation qui nous impose de mettre en place une gestion opérationnelle spécifique à ces centres anciens qui posent des problèmes de gestion urbaine et de conservation du patrimoine culturel.

Cette double exigence, nous interpelle pour asseoir une stratégie d'intervention opérationnelle qui ne doit pas faire abstraction des enjeux socio-économiques résultant de la sauvegarde et de la mise en valeur des biens culturels dont la dimension historique doit constituer une priorité dans le processus décisionnel.

Il va de soi que la stratégie à mettre en place ne saurait exclure une concertation permanente entre les différents partenaires concernés :

- Institutionnels d'abord : les Ministères chargés de l'Habitat et de l'Urbanisme, l'Environnement, l'Intérieur et les Collectivités locales, qui sont déjà associés à la création de la Casbah d'Alger en secteur sauvegardé et à l'élaboration du plan permanent de sauvegarde et de mise en valeur des secteurs sauvegardés.
- Les organes élus : APW (prescription) et APC.
- Les différents intervenants sectoriels.
- La société civile (associations de propriétaires et professionnelles).
- Les différents usagers publics ou privés.

L'opérationnalité de la gestion des centres anciens nécessite d'une part :

- La création d'une entité chargée de la mise en œuvre du plan dans toutes ses dimensions : techniques, administratives, financières et socio-économiques et d'autre part,
- Les modalités de soutien financier de l'Etat en direction des propriétaires pour lesquels différentes formules pourraient être envisagées.

L'ALGÉRIE EST ENGAGÉE ACTUELLEMENT DANS LA PHASE OPÉRATIONNELLE DU PLAN DE SAUVEGARDE DE LA CASBAH D'ALGER, QUI CONSTITUE « LE PROJET PILOTE », ET POUR LEQUEL UNE RÉFLEXION A ÉTÉ ENGAGÉE.

Il est nécessaire de créer une entité chargée de la mise en place d'un plan d'action précisant :

- Le mécanisme de relogement provisoire ou définitif des occupants ;
- Le contrôle des constructions et/ou démolitions illicites des biens culturels ;
- Les procédures d'interventions urgentes concernant l'habitat de valeur patrimoniale insalubre ou menaçant de tomber en ruines ;
- Les modalités de prise en charge des immeubles relevant de la propriété publique (Domaine public de l'Etat ou des collectivités locales) tant du point de vue de la maintenance, que du point de la restauration et de la mise en valeur.

En effet, les infrastructures publiques : Ecoles, Centres de soins, garderie, siège d'administration, biens wakf publics (mosquées, mausolées, commerces habitations) et divers services... ; sont éligibles au financement de l'Etat pour leur restauration et mise en valeur et sont soumises au règlement du plan permanent de sauvegarde et de mise en valeur.

Il demeure bien entendu que ce plan d'action est mis en œuvre par une entité créée à cet effet, dont l'organisation administrative comprendra deux niveaux de concertation et de coordination : un niveau institutionnel et un niveau local (opérationnel). Cette entité doit être dotée de prérogatives de puissance publique.

La Casbah d'Alger comprend une population de 42.000 habitants et un parc d'immeubles de 1816 biens (selon les données du plan permanent de sauvegarde et de mise en valeur), il est impératif de mettre en place les conditions nécessaires pour une gestion opérationnelle du plan de sauvegarde et éviter à l'Etat d'engager des dépenses pour des opérations de réhabilitation, de relogement de démolition dictées par l'urgence. Il est

certes urgent, voire même très urgent, d'intervenir sur la Casbah d'Alger : il y a aujourd'hui 135 maisons qui sont dans une situation de péril, et 600 familles à évacuer (projet de mesures d'urgence) et pour éviter de faire de la Casbah un éternel centre de transit, des solutions existent pour accompagner la sauvegarde de la Casbah d'Alger dans l'urgence et le long terme, elles peuvent se réaliser dans un cadre concerté et organisé.

Il est aussi important de décider sur l'opportunité de poursuivre, dans le cadre des dispositions de la loi 98-04 du 15 Juin 1998 relative à la protection du patrimoine culturel (article 47-48), des procédures d'expropriation pour cause d'utilité publique. En effet, la loi 98-04 du 15 Juin 1998 sus-visée reconnaît le caractère d'utilité publique en matière de sauvegarde des centres anciens.

Ce mécanisme opérationnel mis en place, l'on pourra alors, porter la réflexion sur la création ou la désignation d'un organisme aménageur chargé de la gestion de toutes les opérations d'acquisition (au travers de différentes procédures, notamment l'expropriation pour cause d'utilité publique) et de leur aménagement, de leur réhabilitation, de leur restauration et/ou leur mise en valeur. Cet organisme aménageur qui pourrait être créé dans le cadre d'une loi de finances viendrait en complémentarité de l'entité chargée de la mise en œuvre du plan et disposerait de prérogatives de puissance publique.

Face à l'importance des problèmes socio-économiques à traiter dans un contexte particulier, celui d'un centre ancien classé patrimoine mondial pour sa valeur universelle exceptionnelle, la conservation de ce site pour lequel, il n'y a pas de « modèle unique, auquel il suffirait de se conformer », il convient de mettre en place un processus de concertation et de coordination dans l'intérêt bien compris de l'Etat et des particuliers.

DANS CET ORDRE D'IDÉES, LE SOUTIEN À LA SAUVEGARDE DES BIENS CULTURELS SE PRÉSENTE COMME SUIVANT, CONFORMÉMENT AUX DISPOSITIONS DE LA LOI 98-04 SUS-VISÉE.

1. Les biens publics :

- Les biens publics de l'Etat ou des collectivités sont éligibles au financement sur le budget de l'Etat. Ils sont soumis aux règlements et prescriptions du plan permanent de sauvegarde et de mise en valeur, notamment en matière d'utilisation ou de réutilisation de ces biens qui doivent tenir compte de leur intégration économique et sociale dans le tissu.
- Les biens wakfs (art. 4 de la loi 01-07 du 22/05/01 modifiant l'art. 25 bis. 7 de la loi 91-10 du 27/04/91) « peuvent être fructifiés, exploités et développés par contrat de restauration ou de construction en vertu duquel, le preneur paie la valeur approximative de la restauration ou de la construction avec déduction sur le loyer à venir ».

Il conviendra ici de déterminer dans quel but le wakf a été constitué et de fixer dans le plan permanent de sauvegarde et de mise en valeur son utilisation ou sa fonction future et arrêter les conditions de sa prise en charge financière.

2. Les biens privés :

Il faut distinguer deux catégories : les propriétaires occupant leurs biens et les bailleurs. Le pourcentage de l'aide est fixé par la loi 98-04 sus-visée : soit 50% du coût total des travaux de restauration fixé proportionnellement auquel peut s'ajouter entre 15% et 50% du supplément des dépenses entraînées par la restauration des motifs architectoniques du bien culturel.

Une aide de l'Etat ou des collectivités locales dont le taux n'est pas fixé peut être accordée pour les travaux de protection immédiate de consolidation, de confortement et/ou de gros œuvre.

Le PPSMV doit déterminer avec précision : l'ordre de priorité des mesures d'urgences à engager afin de fixer le pourcentage de l'aide à accorder sur la base d'une évaluation des travaux.

Une négociation doit être engagée avec les concernés et les solutions seront apportées au cas par cas, afin d'arriver à des solutions permettant l'amortissement de la subvention accordée :

- en cas de solvabilité du propriétaire : mise en place des dispositions réglementaires du décret exécutif relatif à la révision du prix du bail et celui portant droit de réintégration des locataires dans des locaux restaurés ;
- en cas d'insolvabilité du propriétaire : proposition de solutions permettant à l'Etat ou à la collectivité locale sur une base contractuelle de se substituer au propriétaire et de percevoir les loyers jusqu'à amortissement de la subvention. Cette solution s'inscrit sur le long terme, le PPSMV pourra déterminer si le bien est utilisé en logement ou en locaux commerciaux ou autre. A titre d'exemple, des maisons d'artisanat pourront être créées dans des bâtisses anciennes évacuées et restaurées, les loyers seront ainsi reversés à l'Etat ou à la collectivité locale jusqu'à l'amortissement de la subvention ;
- en cas de refus ou de difficulté extrême, l'Etat peut envisager la déclaration d'utilité publique ou l'exercice de son droit de préemption dans le cas où la volonté de vendre le bien est exprimée par le propriétaire qui doit en demander l'autorisation à l'Etat. Dans ces négociations il doit être tenu compte des frais préalables suivants : les dépenses engagées par l'Etat pour le relogement des locataires, les dépenses engagées pour les mesures de protection urgente et celles engagées pour la démolition éventuelle.

De plus, il ne faudrait pas ignorer les dispositions du code civil relatives au contrat de bail qui fixe les obligations du bailleur (propriétaire) et celles du preneur (locataire) dans les cas de location d'immeubles. Cependant, jusqu'en 1992 le locataire disposait du droit au maintien dans les lieux qui ne permettait pas au propriétaire d'évacuer ses locataires en cas de non paiement de loyers et ne pouvait les augmenter en raison du fait qu'aucun soin n'a été porté au bien pour son entretien.

Cette situation due à un contexte politique et social particulier, où la question du logement était au cœur des débats et ne pouvait être résolue – et est toujours en voie de résolution – a contribué dans une large



mesure à la dégradation du bâti ancien où les centres anciens sont devenus un tremplin pour obtenir un logement gratuitement.

AUJOURD'HUI, IL EST NÉCESSAIRE DE TENIR COMPTE DES DÉPENSES ET DES EFFORTS DE L'ÉTAT POUR LA SAUVEGARDE DES CENTRES ANCIENS AU TRAVERS DES ACTIONS QUI ONT ÉTÉ MENÉES ET QUI DOIVENT ÊTRE ÉVALUÉES ET PRISES EN COMPTE DANS LA NÉGOCIATION AVEC LES DIFFÉRENTS ACTEURS ET PARTENAIRES SOCIAUX.

Il doit être entrepris rapidement des restaurations et des réhabilitations dans les centres anciens afin de permettre le relogement de certaines familles dans les logements mis aux normes et mettre fin progressivement au relogement à l'extérieur.

Le lancement d'une opération tiroirs est essentiel pour constituer à terme au profit des collectivités locales, d'une part un parc de logement réhabilité et mis à disposition selon de nouvelles règles locatives et d'autre part un gisement important d'activités, les centres anciens constituant le centre nerveux du commerce dans la ville.

Les propriétaires peuvent aussi se constituer en coopérative ou en association de propriétaires dans un but d'intérêt général qui est celui de sauvegarder et réhabiliter leurs biens: des dispositions fiscales et d'aides pourraient être étudiées leur permettant de mettre en commun des fonds et soutenir dans ce cadre les propriétaires insuffisamment solvables qui peuvent confier leur bien à ces coopératives ou associations pour la réhabilitation sur une base contractuelle. La création, le fonctionnement et l'organisation de ces catégories peuvent être prévus dans le cadre d'une loi spécifique ou d'une loi de finances.

La loi 90-29 sus visée doit être appliquée dans ses dispositions relatives aux bâtiments menaçant de tomber en ruines et pourrait répondre à la situation des nombreux biens abandonnés par leur propriétaire.

Les biens publics doivent être pris en charge pour une meilleure qualité résidentielle :

- Par la réhabilitation des voiries et des réseaux d'assainissement, le réaménagement des places publiques, la régulation de la circulation, les espaces d'entreposage de produits liés aux activités économiques, les aires de stationnement.
- Par la gestion au quotidien du nettoyage, d'hygiène et par la mise en place d'un système adapté de ramassage des ordures ménagères et d'entretien des mobiliers urbain et de l'illumination.

Bastion 23, Alger

Casbah d'Alger

Les fonds d'affectation spéciaux ouverts à destination de certains secteurs d'activités peuvent participer à la sauvegarde des centres anciens dans les domaines qui les concernent :

- Le fonds pour l'environnement et la pollution
- Le fonds pour la promotion touristique
- Le fonds national du logement
- Le fonds pour la promotion PME/PMI

Cette participation pourrait soutenir les budgets communaux qui ne peuvent répondre à la complexité de certaines actions à entreprendre, à titre d'exemple : la rénovation du réseau d'assainissement qui suppose parfois une intervention à l'intérieur des bâtisses comprenant des réservoirs d'eau et des puits pour lesquels des solutions doivent être apportées .

Le wakf public dont la rente n'est pas définie par son constituant et dont la destination est indéterminée pourrait être affecté aux bonnes œuvres, et ainsi répondre à une réalité, celle des personnes en difficulté sociale, des sans-abri et des personnes âgées. C'est en effet sur des fonds publics alloués par l'Etat pour la restauration que ces biens gérés par le secteur des affaires religieuses, sont restaurés, leur utilisation après restauration pourrait répondre à cette demande prescrite par le plan.

Cette demande qui s'inscrit dans le cadre des lois et règlements, algériens pourrait susciter l'adhésion de tous les acteurs au processus de sauvegarde des centres anciens. Actuellement, la direction de la Culture de la wilaya d'Alger (échelle déconcentrée locale) assure cette mission de mise en œuvre des plans de



Palais du Bey, Oran

Mosquée Bacha, Oran

sauvegarde. Sur cette base, nous pouvons engager une opération pilote qui s'inscrira dans le cadre du dispositif législatif de la loi 98-04. Cette opération pourrait susciter l'adhésion de tous les partenaires autour du projet de sauvegarde de la casbah d'Alger. Le comité mixte Ministère de la culture wilaya, pourrait élargir sa compétence aux autres secteurs institutionnels impliqués dans le processus de sauvegarde: l'environnement, le tourisme, l'aménagement du territoire, la PME-PMI, le commerce, les affaires religieuses, la défense nationale et les finances. Il constituera le comité de concertation et de suivi de cette opération pilote.

Une cellule de conseil, d'assistance et d'écoute pourrait être créée, à très court terme, elle serait composée de représentants du secteur de la culture, de l'habitat et de l'urbanisme, de l'environnement, des affaires religieuses, des finances et de l'intérieur aux côtés des représentants de l'APC et de la wilaya et ceux de la culture.

Elle pourrait engager des négociations avec les propriétaires et les locataires selon les décisions issues de la politique et de la stratégie adoptée et en conformité aux orientations fixées et approuvées par les autorités concernées.

L'opération pilote portera sur les biens culturels inscrits par ordre de priorité d'urgence dans le plan d'urgence soumis par le maître d'œuvre au maître d'ouvrage. Les négociations avec les propriétaires pourraient porter sur:

- Les modalités de financement: l'aide personnalisée en fonction des taux définis dans la loi,
- Les dispositions relatives à la fixation des prix de location sur les baux à usage professionnel, artisanal ou commercial,
- Les dispositions relatives aux modalités d'exercice du droit de réintégration des locataires dans les immeubles restaurés à usage professionnel, artisanal ou commercial,
- La capacité de solvabilité des propriétaires et les différentes solutions proposées pour leur permettre de se maintenir dans leur propriété s'ils le désirent,
- Les cas extrêmes d'expropriation pour cause d'utilité publique,
- L'exercice du droit de préemption de l'Etat,

- Les possibilités offertes pour le maintien dans les lieux des locataires désirant rester dans le centre ancien et leur capacité financière à payer un loyer réévalué.

Les résultats des négociations permettront de mettre en place une stratégie d'intervention concentrée sur des actions concrètes à entreprendre tout en mobilisant l'initiative privée sur des objectifs clairement définis.

A COURT TERME :

Il s'agira de créer l'entité qui sera chargée de la sauvegarde et de la mise en valeur du secteur sauvegardé qui aura pour mission principale de mettre en œuvre le PPSMV et assurera des missions de sensibilisation, d'information, de conseil et d'assistance en direction des différents partenaires. Cette entité serait le soutien essentiel à la direction de la culture de la wilaya et l'outil opérationnel des autorités.

A MOYEN TERME :

Les résultats permettront d'entrevoir de nouvelles possibilités et de décider ou non de la création d'un organisme opérationnel qui aura pour mission la réhabilitation d'immeubles sur des assiettes foncières ayant fait l'objet d'une expropriation pour cause d'utilité publique, ou acquis par l'Etat par l'exercice du droit de préemption ou à l'amiable. Cet organisme jouerait, aux côtés de la commune, un rôle dans le relogement des familles à l'intérieur du centre historique dans des immeubles restaurés. Il interviendrait en priorité sur des biens immeubles fortement dégradés.

Ceci étant, et vu la situation préoccupante de nos centres anciens dont la dégradation est de plus en plus accentuée, il est urgent d'aboutir à un consensus avec les principaux acteurs, privés et publics, autour d'objectifs clairement définis. Tous les instruments (juridiques, administratifs, financiers et techniques) sont disponibles, il convient de les mettre en œuvre dans un cadre cohérent et surtout consensuel avec les différents partenaires.