

LA RÉHABILITATION URBAINE DANS LE CADRE DE LA COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT

SERGIO BLANCO

Responsable des Programmes de Coopération,
OTC Algérie, AECID



Pendant la première partie de mon exposition, et comme une sorte d'introduction, je vais essayer d'établir les connections qui existent entre la réhabilitation urbaine et la coopération au développement, deux domaines dans lesquels la relation est considérée par beaucoup comme n'allant pas de soi. En effet, ce lien peu clair est dû, en partie au fait que nous sommes en présence de disciplines jouissant d'un haut niveau de spécialisation, d'une grande vitesse de rénovation de ses postulats et dans lesquelles participent une grande variété d'acteurs. Ceci provoque un très vaste répertoire des conceptions en fonction du degré de connaissance sur les sujets et la position adoptée pour les aborder. Pour donner un exemple, il est clair que la réhabilitation urbaine ne peut pas être comprise de la même manière par un promoteur immobilier, un président de mairie, un directeur du service d'urbanisme, un habitant, un académicien ou l'opinion publique en général.

En plus de ces questions, il faudra probablement ajouter une connaissance limitée, ou plutôt la supposition de conceptions erronées, de ce que signifie la coopération au développement. En effet, si parmi toutes les personnes présentes dans cette salle, nous avons une idée de ce que signifie la réhabilitation urbaine, bien qu'il soit certain que nous aurions du mal à nous mettre d'accord sur sa concrétisation physique et sur les méthodes pour la mettre en place, cela nous sera sûrement plus difficile de défendre avec conviction notre vision du concept de coopération au développement.

En fin de compte, ce colloque concerne la réhabilitation urbaine et ne porte pas sur l'aide au développement. Pour donner une définition, qui ne prétend pas être exacte sinon simplement servir de référence pour les cas qui nous occupent, j'avancerais la suivante: la coopération au développement comprend l'ensemble des actions entreprises entre les collectivités de différents niveaux de revenu avec pour objectif de promouvoir le progrès économique et social des plus pauvres et, surtout, de contribuer à l'éradication de la pauvreté dans le monde.

Qu'ont donc en commun la lutte contre la pauvreté et la réhabilitation urbaine ? En fait, beaucoup de choses.

D'une part, de nos jours la majorité de la population mondiale vit dans les villes, étant donné une croissance globale annuelle de la population urbaine représentant 2% par rapport à 1.1% de croissance de la population totale. En ce qui concerne les pays du Maghreb, le pourcentage de la population urbaine est actuellement de plus de 60%, étant pour l'Algérie de 65%. Cette croissance urbaine est beaucoup plus forte dans les régions dites « les moins développées », dans lesquelles elle atteint 2.5%, que dans les régions « les plus développées », où elle est de seulement 0.5%. De plus, dans la plupart de ces régions, l'expansion urbaine ne se produit pas dans les conditions d'une planification et d'une urbanisation adéquate, mais donne lieu à de nouvelles poches de logement insalubre et exerce une pression sur le tissu et les services urbains préexistants. Les centres historiques des villes qui, pour leur part, avaient déjà

souffert d'un processus de dégradation et d'abandon dû à leur manque de commodités « modernes » ont particulièrement subi cette pression, en recevant les migrations des pauvres des zones rurales ce qui n'a fait que aggraver l'état des choses. Les pauvres urbains se concentrent donc dans les périphéries, dans des bidonvilles, mais aussi dans les quartiers anciens. En conséquence, la coopération au développement doit se centrer sur ces zones si elle veut améliorer leurs conditions de vie.

D'autre part, il a déjà été suffisamment établi, surtout après les conférences au niveau international sur l'habitat dont la dernière a eu lieu à Istanbul en 1996, que les conditions d'insalubrité et de précarité des quartiers habités par les pauvres ne sont pas seulement une conséquence de leur situation, elles sont aussi un des obstacles à soulever si nous voulons les aider à sortir du cercle vicieux de la pauvreté.

En conséquence, la lutte contre la pauvreté urbaine implique d'aborder autant l'amélioration des aménagements précaires périphériques des grandes villes que la réhabilitation des quartiers traditionnels soumis à la détérioration engendrée par le passage du temps, le manque d'entretien et la surcharge d'utilisation. La coopération au développement s'intéresse donc à la réhabilitation urbaine comme un moyen d'aider la population pauvre qui habite ces vieux quartiers, si vous me permettez cet adjectif, et ainsi toutes ces actions doivent mettre les habitants au centre des préoccupations.

Une fois avéré l'intérêt de la coopération au développement pour la réhabilitation urbaine, il faut peut-être ajouter deux choses avant d'entamer la discussion sur le type d'intervention à mener. D'abord, il faut rappeler qu'un véritable développement ne peut pas se produire au détriment de l'héritage historique et des traces de l'identité d'une société. Les postulats de la coopération au développement sont très clairs sur ces propos et la protection de la diversité culturelle est toujours une priorité transversale. La culture, en général, et subséquemment le patrimoine culturel, est considéré comme un facteur de développement par sa contribution à la cohésion sociale, comme instrument de dialogue entre les peuples et comme ressource potentiellement productrice de revenus. Ensuite, et d'un point de vue beaucoup plus prosaïque, il faut reconnaître que l'ampleur de la tâche de réhabilitation des quartiers détériorés dans les villes des pays en voie de développement va bien au-delà des moyens disponibles dans ces pays même avec la mise à disposition de l'aide internationale. En tenant compte des ressources économiques disponibles, les solutions du type substitution dans la réhabilitation urbaine sont, en plus d'être très traumatiques sur les tissus sociaux et économiques, irréalistes. Si nous voulons arriver à des résultats qui atteignent une couche assez étendue de la population dans une période de temps raisonnable il faut plutôt penser à des approches progressives d'amélioration et d'aménagement. De plus, il ne faut pas négliger le potentiel d'une structure physique et humaine qui, malgré sa précarité, supporte le modus vivendi d'importantes communautés. Le coût de recomposition d'une telle structure est incalculable. Pour ces deux raisons, dans le processus de



Marrakech, Maroc

Apamea, Syrie

réhabilitation urbaine dans le cadre de la coopération au développement, la préservation du patrimoine bâti est, en conséquence, incontournable.

Pour résumer un peu cette partie introductive, je voudrais dire que pour les pays en voie de développement, il est indispensable d'aborder la gestion du patrimoine urbain sous l'angle de la réduction de la pauvreté, de sorte qu'elle aille bien au-delà de la simple protection, qu'elle poursuive un but de mise en valeur et qu'elle soit utilisée comme ressource pour le développement.

LA REVITALISATION, RÉPONSE INTÉGRALE À LA DÉTÉRIORATION DES ZONES CENTRALES DE LA VILLE

Ainsi la coopération au développement envisage la revitalisation comme une réponse intégrale à la détérioration des zones centrales de la ville. Les plans de revitalisation des centres historiques ou des quartiers traditionnels, répondent à une conception intégrale de la réhabilitation, poursuivant aussi bien des fins urbanistiques et architecturales que sociales et économiques. Ils ont pour origine la volonté de répondre aux problèmes caractéristiques de notre époque qui affectent ou ont affecté les zones urbaines centrales avec une intensité variable et à des périodes historiques différentes et qui sont :

- Le mauvais état et la sur-utilisation des espaces publics, générant des conséquences négatives sur l'environnement, une mobilité déficiente et une insécurité urbaine dans le centre de la ville.
- La destruction du patrimoine architectural et des conditions d'habitabilité et détérioration du paysage urbain. L'abandon des zones centrales par les couches socio-économiques intermédiaires et une tendance à leur marginalisation, provoquant le désintérêt social de la ville historique.
- La faiblesse juridique et institutionnelle pour la gestion du patrimoine urbain, avec l'absence de politiques

de protection et de promotion de la réhabilitation, ce qui facilite le processus de récupération spéculative immobilière et commerciale de certaines zones centrales.

En conséquence, les plans de revitalisation doivent agir à différents niveaux contre ces phénomènes concomitants, qui se nourrissent les uns avec les autres. Ils doivent aller du renforcement des capacités de planification et de gestion publique, à la sensibilisation des citoyens ou la conception de politiques de soutien à la réhabilitation, afin d'assurer la pérennité de leurs effets. A terme, la durabilité dépendra de la capacité de ces plans d'encourager et de déclencher la remise en état des logements privés par les propriétaires, ce qui est essentiel à long terme, pour la préservation du patrimoine urbain. Ces plans se basent sur des critères d'équité permettant une redistribution de la richesse produite collectivement dans le processus de revitalisation urbaine au profit des résidents les moins favorisés économiquement.

LA REVITALISATION URBAINE IMPACTE SUR LES DIFFÉRENTES DIMENSIONS DU DÉVELOPPEMENT

Depuis le PROGRAMME PATRIMOINE POUR LE DÉVELOPPEMENT de la Coopération Espagnole, un soutien particulier est apporté à la relance des zones urbaines historiques pour ses multiples effets potentiels sur les différentes dimensions du développement des communautés:

- Dimension sociale: Amélioration des conditions de vie, à la fois matérielle (habitat) et immatérielle (la cohésion sociale) de la population.
- Dimension économique: Animation de l'activité économique, la réévaluation des actifs et la création d'emplois, en particulier dans le secteur immobilier, commercial, culturel et touristique.

- Dimension culturelle: Préservation et mise en valeur du patrimoine urbain hérité, témoin le plus visible de notre histoire en tant que société.
- Dimension institutionnelle: Une gestion locale durable en milieu urbain, en plus de contribuer à l'acceptation sociale des institutions locales, est un potentiel générateur de revenus publics (des impôts fonciers et immobiliers, des taxes sur les activités commerciales, etc.).

A leur tour, ces effets directs produisent d'autres effets intangibles tels que:

- Amélioration de la qualité du paysage et de la scène urbaine.
- Identification de la population avec sa ville (sentiment d'appartenance et estime de soi en tant que citoyen) ; promotion de la participation des citoyens, renforcement de la bonne gouvernance.
- Sécurité publique, usage social de l'espace public, garantissant le droit à la ville.

Tout ceci se résume par l'augmentation de l'attrait résidentiel, commercial et culturel de la ville traditionnelle, par la fixation de la population actuelle, ainsi que l'attraction de nouveaux habitants et d'investissements qui permettent la richesse et la diversité de la vie urbaine.

ÉLÉMENTS CARACTÉRISTIQUES D'UN PLAN DE REVITALISATION URBAINE

De manière schématique, les principaux éléments d'un plan ou d'un programme de relance urbaine sont:

- Planification urbaine.
- Recherche et documentation sur le patrimoine urbain
- Amélioration de l'habitabilité.
- Régénération de la vie urbaine (qualité des services, sécurité, offre culturelle, etc.)
- Mise en valeur du patrimoine matériel et immatériel.
- Dynamisation économique, formation dans les secteurs émergents (réhabilitation, industrie et tourisme culturel), promotion de l'emploi.
- Sensibilisation, promotion de l'image, et mesures visant à attirer et à recevoir des visiteurs.
- Mesures visant à promouvoir l'équité sociale et la redistribution de la richesse.
- Renforcement institutionnel pour la gestion du patrimoine urbain.
- La participation citoyenne.

AXES URBANISTIQUES PRIORITAIRES ET ACTIONS POUR ASSURER LA DURABILITÉ ET L'ÉQUITÉ

De ces éléments nous pouvons en déduire les axes de l'intervention en matière urbaine qui sont particulièrement pertinents dans la lutte contre la pauvreté dans le cadre de la réhabilitation urbaine:

- Amélioration de la fonction résidentielle dans les zones centrales de la ville, en particulier la population la plus démunie, est au cœur du maintien de l'équilibre des usages, des cultures et des groupes qui caractérise la vie dans la ville.
- La composante résidentielle est stratégique, d'abord parce que, comme il a été souligné, l'abandon des habitants traditionnels est le principal facteur de dégradation du tissu urbain. De plus, l'existence parallèle du phénomène de tertiarisation formelle et informelle, alimente à son tour le cycle d'appauvrissement et de détérioration de la vie dans le centre.
- La requalification de l'urbanisation et des espaces publics face aux phénomènes fréquents dans les zones centrales telles que l'invasion de la vente ambulante et du chaos du transport, provoquent un impact sérieux sur la qualité de l'environnement et du plein droit à la ville.
- En général, en ce qui concerne les infrastructures de base, les services urbains et d'équipement de caractère social ou culturel, ils sont complémentaires et constituent des éléments essentiels de l'habitat et de la régénération de la vie urbaine.

Et pour assurer la durabilité et l'équité, ces axes doivent être accompagnés par des actions durables dans le domaine:

- Social: Aide aux propriétaires à faible revenu afin d'améliorer leurs habitats, contribuant à leur permanence dans leur quartier traditionnel.
- Institutionnel: Création de plans de conduite et d'unités techniques de gestion pour le centre historique; développement de mécanismes de participation et de sensibilisation citoyenne en ce qui concerne le patrimoine urbain.
- Ministère public: captation des profits générés par la redynamisation urbaine par l'intermédiaire d'un impôt sur les plus-values immobilières et les bénéfices des entreprises; avantages fiscaux pour la réhabilitation de bâtiments; mise à jour des cadastres et de l'implantation, ou actualisation des impôts sur les biens immobiliers comme moyen d'améliorer les finances locales et par conséquent la gestion municipale urbaine.

PRINCIPES ET CRITÈRES POUR LA RELANCE DES PLANS DE REVITALISATION

Face à la mise en œuvre de politiques de revitalisation urbaine, en particulier dans les pays en développement dans lesquels aussi bien la culture de la réhabilitation que les institutions locales sont faibles, il est utile d'examiner certains principes méthodologiques et les critères permettant d'assurer leur viabilité et leur efficacité:



LE PATRIMOINE URBAIN, MOTEUR DU DÉVELOPPEMENT

L'expérience internationale montre que la gestion durable du patrimoine urbain peut être la base d'une stratégie de développement efficace pour les villes possédant une valeur historique et culturelle importante. Avec une bonne conception et une gestion adéquate, le processus de revitalisation urbaine peut générer des bénéfices significatifs en matière culturelle, sociale et institutionnelle, en même temps que des résultats concernant la réévaluation immobilière, les activités économiques et l'emploi.

LA COLLABORATION INTERINSTITUTIONNELLE ET LA GESTION LOCALE

Une des conditions pour la réussite des plans de R.U se trouve dans la collaboration entre les institutions. Plus précisément, l'équilibre entre les différents niveaux de gouvernement est essentiel: national, régional et local, apportant chacun leur vision, leur responsabilité et leurs compétences complémentaires. Cela s'applique aussi bien sur le plan strictement urbanistique que dans d'autres domaines touchant à la revitalisation urbaine, où les compétences et les ressources sont en grande partie entre les mains des institutions de rang supra municipal, telles que:

- Promotion des activités économiques et de l'emploi.
- Politiques fiscales en ce qui concerne les biens immobiliers.
- Aides publiques pour la réhabilitation privée.
- Mise en valeur et promotion touristique du patrimoine culturel.

RÔLE CLEF DES INSTITUTIONS LOCALES DANS LA GESTION URBAINE ET DANS LA STRATÉGIE DE DÉVELOPPEMENT LOCAL

Le leadership local se manifeste d'abord par les maires et les gouvernements régionaux, mais aussi par le réseau des associations et des différents niveaux de la société civile locale, ainsi que des

mécanismes de participation. En ce sens, le processus de décentralisation, assure un équilibre entre les attributions et les fonctions des diverses instances ou gouvernements locaux, dans une perspective de renforcement municipal et régional, pour le développement durable, équitable et localement approprié de stratégies de développement, et en particulier celles qui ont comme ressources principales le patrimoine culturel et communautaire. D'autre part, quand s'obtient le soutien de la coopération internationale, il est particulièrement difficile dès le début de relever le défi des plans quant à leur transférabilité, leur durabilité et leur appropriation locale.

CONCEPTION INTÉGRALE DU DÉVELOPPEMENT LOCAL ET DE LA PLANIFICATION URBAINE

Importance d'une bonne gestion de l'interaction entre la mise en valeur des zones historiques et leur contexte, en prenant en compte deux perspectives:

- En relation avec les stratégies intégrales de développement local, où la revitalisation des centres conduit au développement de synergies avec les différents secteurs qui composent la base économique locale.
- Dépendance mutuelle entre la planification et la gestion urbaine du Centre Historique avec l'ensemble de la ville, deux réalités intimement liées et interdépendantes, en tant que partie du tout.

DIFFICULTÉ ET NÉCESSITÉ D'UNE CULTURE DE LA RÉHABILITATION

Le développement d'une culture et d'une dynamique réelle de réhabilitation de l'architecture traditionnelle n'est pas un effort facile et il doit faire face généralement à plusieurs obstacles. D'une part, les systèmes de gestion, les matériaux et les techniques traditionnelles de construction ajoutent une difficulté technique par rapport à une construction contemporaine

Le Caire, Egypte

Marrakech, Maroc



Beyrouth, Liban

Kairouan, Tunisie

conventionnelle, difficulté pour laquelle il ne s'embles pas avoir beaucoup de spécialistes, ni beaucoup de programmes de formation. D'autre part, en l'absence de programmes spécifiques de sensibilisation et d'éducation, il existe en général dans la société une désaffection par rapport aux bâtiments anciens, à l'exception des monuments singuliers. Alors que la ville traditionnelle comprend non seulement ces monuments singuliers, elle se compose également d'un ensemble architectural civil comme un tissu urbain original et une conception urbaine originale. Cependant elle est perçue négativement par une grande partie de la population comme obsolète et dysfonctionnelle par rapport à la culture urbaine moderne. Ces deux facteurs contribuent à la réticence des propriétaires d'immeubles anciens quant à la possibilité de préservation et de réhabilitation de ces habitats. En effet cette option est perçue par ces derniers comme plus coûteuse et d'une valeur marchande inférieure que la reconstruction totale d'un immeuble aux standards contemporains. À ces problèmes techniques et économiques s'ajoute la plupart du temps d'autres, provenant de la complexité de la situation actuelle de l'occupation de l'ancien tissu urbain: propriété enchevêtrée de biens entre les héritiers, nombreux locataires et sous-locataires avec des droits acquis, etc. Ce sont autant de facteurs qui contribuent à l'oisiveté des occupants et des propriétaires en ce qui concerne l'entretien des bâtiments, et le manque d'investissement. En général ces mêmes facteurs sont à l'origine de l'absence de politiques publiques de soutien à la rénovation urbaine. Dans le domaine du logement il est plus facile pour les autorités d'encourager la construction de logements neufs ou d'améliorer progressivement les occupations informelles. Alors que dans ces cas le travail s'effectue au niveau macro avec des mesures et des formules générales avec de possibles résultats rapides et efficaces (du moins du point de vue quantitatif), la réhabilitation du logement s'exerce à niveau micro, d'une intervention cas par cas, d'une gestion des cas difficiles et d'une moindre visibilité.



L'EXPÉRIENCE INTERNATIONALE

Malgré ces obstacles, des pays comme l'Espagne au cours des 40 ou 50 dernières années ont connu de profondes mutations tant sur le plan de la valorisation sociale du patrimoine bâti, que celui du développement de la réhabilitation comme un segment important du secteur immobilier, phénomène précédé et accompagné par les administrations publiques par des plans visant à protéger la ville historique, ainsi que des mesures de soutien aux activités privées de réhabilitation. Ce changement culturel a généré des effets économiques qui sont pris en compte dans la réévaluation de l'immobilier des centres historiques, convertis en zones commerciales ou résidentielles de prestige, où les prix sont parmi les plus élevés du marché. Également, sur le plan technique ce changement s'est appuyé sur le fort développement de connaissances et de critères spécialisés pour la réhabilitation architecturale et l'intervention dans la ville historique. Ce développement se manifeste sur plusieurs plans: universitaire, professionnel ou entrepreneurial. Tout ceci démontre que la réhabilitation urbaine n'est pas seulement un pari délibéré, mais une nécessité viable et réaliste, et une fois dépassé les résistances initiales et après avoir créé une certaine culture dans la société, il peut se déclencher un processus durable et rentable.