



Outil 2

Les décisions préalables

Le cadre de gouvernance et de participation citoyenne

Xavier BENOIST
Économiste et urbaniste
Directeur général Fédération PACT ARIM, France

Le rôle moteur de la puissance publique

Les opérations de réhabilitation associent très étroitement l'initiative privée (propriétaires occupants, propriétaires bailleurs, opérateurs immobiliers) et la puissance publique. Il convient de recenser ici les différents niveaux d'engagement politique et la nature des interventions à mener par les autorités publiques, durant les trois grandes étapes du processus de réhabilitation, à savoir : le diagnostic, la stratégie et les interventions concrètes.

Un engagement politique clair et ferme, tant en amont qu'en aval du projet

Le premier facteur du succès de tout programme de réhabilitation est un engagement politique clair, ferme et indéfectible, quelles que soient les contraintes et difficultés occurrentes.

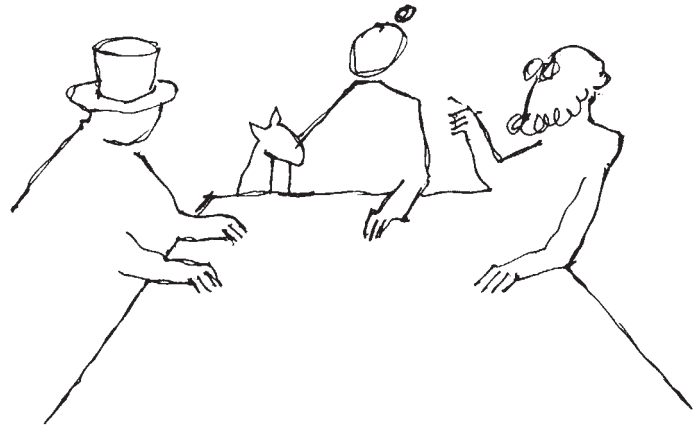
L'engagement politique a un effet direct sur la recevabilité du projet auprès de la population autant que sur la motivation des équipes opérationnelles. Il doit être constamment renouvelé par les autorités responsables, tant en amont qu'en aval des projets.

La responsabilité politique en amont s'exprime dans la participation au montage des projets, afin d'en assurer la faisabilité. Les projets apparaissent alors comme autant de contributions à l'expression d'un idéal politique. Ils sont négociés de manière à répondre aux enjeux essentiels pour l'avenir du territoire urbain et de la population.

La responsabilité politique en aval s'exprime dans la capacité à exploiter les bonnes pratiques nées des projets pilotes, dans d'autres quartiers ou d'autres projets à plus grande échelle. Les enseignements tirés de ces expériences doivent permettre d'améliorer les politiques, réglementations et institutions existantes pour mieux répondre à l'avenir aux exigences de réhabilitation.

La participation de la population

Un projet de réhabilitation requiert, certes, une forte compétence technique et un engagement politique, mais ce n'est pas la seule dimension. Il doit se construire et se mettre en œuvre avec les habitants qui sont en premier chef concernés par le projet. Cela implique une démarche de projet s'organisant autour d'échanges et de débats réguliers avec la population, la société civile.



L'implication des résidents, des usagers ainsi que de l'ensemble des agents économiques et sociaux pour prendre les décisions à la majorité constituera la clé qui garantira à long terme les opérations à effectuer.

Cette attitude peut conduire, suivant les villes et pays, à des organisations plus ou moins différentes en fonction des habitudes locales en matière de participation de la population. Elle peut aller de la mise en place d'ateliers publics à l'organisation de réunions de concertation régulières. Quelle que soit la formule retenue, la participation de l'ensemble des composantes de la population doit être organisée à chaque étape du processus de réhabilitation (le diagnostic, la stratégie et les opérations concrètes).

La participation de l'ensemble de la population

L'histoire urbaine récente est marquée par le développement des initiatives d'habitants pour défendre leurs espaces de vie. Les associations de quartier deviennent ainsi souvent les interlocuteurs privilégiés (voir uniques) des pouvoirs publics en matière de réhabilitation.

Il faut toutefois veiller à ne pas limiter les mécanismes de participations aux habitants, mais à élargir aux usagers, commerçants, ONG et autres acteurs économiques capables d'intervenir dans l'investissement et la mise en valeur des quartiers anciens. Il faut également veiller à intégrer l'ensemble des habitants, avec toutes ses composantes ethniques, sociales, culturelles et religieuses, suivant le principe de non-discrimination.

La participation de la population au niveau de la stratégie

La formation des choix stratégiques constitue incontestablement un des moments forts du débat public. Elle se situe à la convergence de plusieurs logiques et échelles territoriales.

C'est à ce stade que se mesure l'impact sur le quartier des choix relevant d'une stratégie définie à l'échelle de la ville (politique d'équipements publics, politique du logement, politique de mobilité, etc.). C'est aussi à ce stade que s'exprime le panel des actions envisageables à l'échelle du quartier, en réponse aux problèmes identifiés et aux attentes exprimées par la population. Pour la population, c'est l'occasion de se situer en regard des transformations envisagées par le projet au niveau du quartier et d'exprimer des propositions pour l'enrichir, l'amender, voir le réorienter. Cela permet de mesurer le niveau d'acceptation du projet par la population et sa capacité à le partager, à y participer. C'est au cours de cette étape et simultanément aux échanges, que s'expriment des grands arbitrages relevant des élus locaux, au regard des différentes propositions, faisant, clairement ressortir ce qui est envisageable ou négociable et ce que ne l'est pas.

L'ensemble de ces débats doit enfin permettre d'arrêter la configuration du projet, son inscription à l'agenda municipal assortie de la mise en place des moyens techniques et financiers nécessaires à sa réalisation.

L'établissement de mécanismes démocratiques de participation

La réhabilitation urbaine concerne tous les aspects de la vie quotidienne de la population : logement, mobilité, espaces publics, équipements, activités économiques... etc. Elle ne peut pas aller à l'encontre des objectifs du milieu même. C'est pourquoi, des mécanismes démocratiques doivent être établis dès le départ, afin que le projet devienne un projet collectif qui connaisse le succès. Ces mécanismes de participation doivent permettre l'échange d'informations, le débat public, la consultation ou la concertation de la population. La mise en œuvre de tels mécanismes, associant la société civile aux différents stades du projet, nécessite le respect de « règles du jeu » pour que les résultats soient fructueux. Il convient tout d'abord de formaliser le cadre des débats où chaque partenaire tient son rôle : les techniciens investiguent et proposent ; la population informe, amende et valide ; les élus décident et s'engagent.

Il faut ensuite installer l'équipe opérationnelle sur le site, afin d'enraciner le projet et d'affirmer sa capacité d'écoute auprès de la population. Cette équipe doit faire preuve d'une certaine disponibilité pour prendre en compte les suggestions et apporter des réponses aux multiples interrogations des habitants. Cette démarche doit s'accompagner d'un certain nombre d'actions



Réunion de techniciens à Kairouan (Tunisie)



Résidents à Al-Mazra'a Al-Qibliya, Ramallah (Palestine). Rula halawani, archives Riwaq



Yorük (Turquie)

concrètes, comme la tenue régulière de réunions publiques ou la communication des informations au public au fur et à mesure de l'avancement du projet, sous forme de document aisément accessibles (exposition permanente, dépliants, brochure de sensibilisation, journal périodique d'information, émission radiotélévisée, affichage, ...).

Le partenariat de projet

L'articulation des politiques publiques et privés se construit autour d'un partenariat de projet constitué au minimum de :

- ▶ La collectivité locale
- ▶ La structure intercommunale en charge de l'urbanisme et des déplacements
- ▶ Les autres collectivités territoriales mobilisées
- ▶ L'Etat
- ▶ Les institutions de financement
- ▶ Les représentants des habitants

Un comité de pilotage présidé par la communes réunit les différents acteurs publics impliqués et décide des objectifs, de la stratégie urbaine et des programmes d'actions et des moyens que chaque partenaire peut apporter au projet. Ces engagements sont actés dans le cadre de convention de partenariat.

La conduite de projet est assurée par un chef de projet qui coordonne les actions et l'ensemble des opérations, rend compte de l'exécution du programme et prépare les décisions à prendre en cours de réalisation du projet. La conduite de projet doit être organisée pour permettre un pilotage partenarial et avoir une conduite unique. L'exécutif du projet (le chef de projet) assisté des instances techniques des partenaires rend compte au comité de pilotage. La multiplicité des actions et en particulier les multiples maîtrises d'ouvrage directes de la part des collectivités rendent nécessaires une forte liaison entre la direction de projet et les services de la ville.

Lorsque certaines missions sont déléguées à des opérateurs les conventions doivent être explicites sur les missions respectives du maître d'ouvrage et du maître d'ouvrage délégué et sur le rôle du directeur du projet face à aux opérateurs et à la collectivité. La mission de conduite de projet peut être aussi déléguée à un opérateur qui assurera l'ensemble de la conduite d'opération sous l'égide du Comité de pilotage.

Par ailleurs les attributions de marché et les attributions d'aides aux propriétaires et aux investisseurs devront être déléguées à des commissions ad hoc afin de séparer les missions des pouvoirs adjudicateurs des missions opérationnelles déléguées ou non. La garantie de transparence des décisions et d'égalité des chances des demandeurs devra être assurée dans le processus d'ensemble de l'opération.



Visite à Sant Pere Rodes, Catalogne (Espagne)



Techniciens au Caire (Egypte)



Concertation sur la réhabilitation du centre historique d'Embrun (France)

Initiative publique et engagement citoyen : l'exemple du processus de transformation du centre historique de Barcelone

2

Barcelone / Ciutat Vella, jusqu'en 1980

Ciutat Vella est un centre urbain dont l'origine remonte à plus de 2000 ans. Aujourd'hui encore il est possible d'y admirer les vestiges de la muraille romaine construite au début du IV^e siècle. Le centre historique de la ville s'est étendu grâce aux différentes murailles érigées aux XI^e et XIV^e siècles. L'enceinte protégée par les remparts médiévaux est devenue le lieu de vie de la capitale catalane pendant plus de 500 ans. Au milieu du XIX^e siècle (1854), la décision est prise de faire tomber les défenses de la ville, dont la présence constituait un réel obstacle au développement urbain. Une nouvelle période de prospérité débute alors, mais le vieux Barcelone se trouve confronté à une dynamique nouvelle, marquée par le déclin et la perte d'importance, situation qui est à l'origine de sa dégradation physique, économique et sociale.

Dans les années 1970, la société barcelonaise porte encore les stigmates du franquisme et de la rigidité du régime qui, associés aux autres méthodes de contrôle social, laissent peu de place au développement d'une vie politique normalisée. C'est à cette période que naissent de nombreux mouvements citoyens qui, au travers de la membrane protectrice d'une participation civique et citoyenne (politiquement) aseptisée, jouent un véritable rôle de représentation des idées politiques opposées à la poursuite du régime dictatorial.

À la mort du dictateur, en 1975, le pays met progressivement en place un long processus de normalité politique. C'est donc par cette volonté de normalisation que de nombreux anciens militants des droits civiques se convertissent en des militants politiques et en des chefs de file des activités menées dans le domaine de la représentation politique.

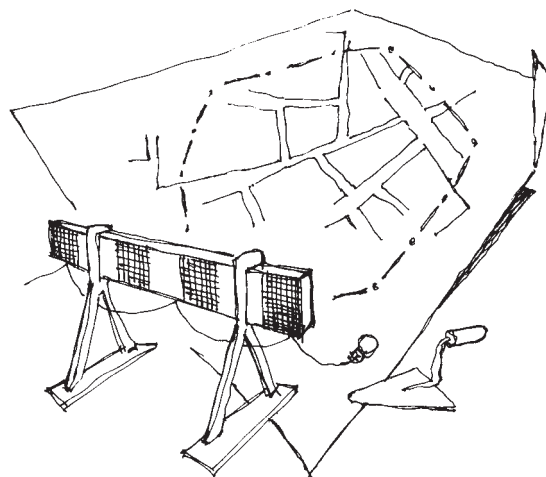
Pourtant, les associations de quartier continuent de bénéficier d'un grand engouement et cette période coïncide avec celle de l'instauration de la démocratie au plan municipal, marquée elle-même par la mise en œuvre de nombreux plans de rénovation et de revitalisation des quartiers qui, pendant tant d'années, avaient été au centre des revendications des associations de quartiers.

Le district qui englobe la ville délimitée par les murailles médiévales, connu sous le nom de Ciutat Vella, engage un processus de rénovation en 1980, et plusieurs grands spécialistes de l'urbanisme (architectes, ingénieurs, avocats, économistes) sont alors chargés d'élaborer divers plans spéciaux de réforme intérieure (PERI), un pour chaque quartier du centre historique.

Cette première étape débouche sur un formidable processus de rénovation du centre historique alors délabré. Elle constitue un

Martí ABELLA

Directeur du Département de Communication
Foment de Ciutat Vella (Barcelone), Espagne



Pour le centre historique de Barcelone, la déclaration de zone de réhabilitation intégrée, sous couvert d'une législation nationale qui destinait des ressources économiques à des zones dégradées, a impliqué une étape décisive pour la concentration des efforts techniques et financiers destinés à sa réhabilitation.

pari politique osé en ce qu'elle marque le début d'un profond engagement social de l'administration municipale envers ses administrés, engagement qui ne cessera que le jour où une réponse sera apportée aux problèmes multiples et variés qui ont surgi au fil du temps et qui ont affecté le cœur même de la ville de Barcelone.

Ce processus ouvre la voie de la participation directe des associations de quartier à la transformation de leur propre noyau urbain. En ce sens, les plans sont tous issus des prémisses défendues par les résidents de Ciutat Vella :

Ainsi apparaît la nécessité d'un programme choc apportant aux quartiers ces éléments synonymes de qualité de vie, c'est-à-dire :

1. Un espace public suffisant pour développer tout type d'activité citoyenne, tout en libérant quelques zones urbaines marquées par l'occupation démesurée du sol disponible ;
2. Des équipements sociaux, culturels, sanitaires, éducatifs et sportifs en nombre suffisant pour répondre aux besoins des résidents ;
3. La rénovation ou la création de nouveaux réseaux de services et d'infrastructures.

De plus, les mouvements sociaux ainsi que les associations de quartier ont insisté pour que le plan de transformation et d'amélioration du paysage urbain s'inspire des anciens projets

d'ouverture des grandes voies urbaines dont l'absence de toute mise en œuvre est sans doute à l'origine de l'ampleur de la dégradation sociale et urbaine.

C'est autour de ces prémisses qu'a été pensée la rénovation du centre historique de Barcelone, l'actuel district de Ciutat Vella, témoin du processus de décentralisation du pouvoir municipal, initiative résolument positive en vue de garantir la bonne marche d'un projet *a priori* très controversé du point de vue social. Les priorités sociales défendues par le plan répondaient principalement aux attentes et aux souhaits des habitants du quartier et non pas à une volonté libre et distante d'un pouvoir entre les mains des représentants d'un renouveau politique.

1980. Les plans spéciaux de réforme intérieure

En 1980, la mairie confie l'élaboration des plans de réforme urbaine à diverses équipes de professionnels de renom, leur premier travail consistant à poser les jalons d'une participation citoyenne. Les habitants des quartiers sont informés de la mise en œuvre du processus de participation citoyenne, et les associations de quartier sont invitées à déposer leurs propositions qui feront ensuite l'objet d'une sélection. Les projets techniques initiaux ont souvent été modifiés sur la base des avis et des propositions des habitants, tant au cours des réunions précédant la première approbation administrative, que pendant les deux périodes légales au cours desquelles le projet était présenté au public, et éventuellement modifié si une demande en ce sens le justifiait. Finalement, les plans de réforme urbaine sont approuvés par le conseil municipal, réuni en séance plénière et il appartient à la plus haute autorité de la communauté autonome chargée de l'urbanisme d'approuver, ou non, le projet au regard des lois et des procédures en vigueur en Catalogne.

Les plans de réforme urbaine contiennent les études sociologique, urbaine et architecturale de la situation originelle du projet, lesquelles constituent la base des projets d'intervention.

C'est au cours de la période 1980-1985 que les principaux PERI de Ciutat Vella ont été réalisés et approuvés. Ces PERI ont concerné les quartiers du Raval, le secteur est et la Barceloneta. Le plan ne concernant qu'une partie du quartier (barrio) Gòtic fut incorporé plus tard.

1984-1986. Zone de réhabilitation intégrée (ZRI)

Alors que les plans de réforme urbaine passaient avec succès le stade de l'approbation administrative, la mairie concluait un important accord avec Ciutat Vella en ce qu'elle s'engageait à investir et à mettre en œuvre un projet empreint d'une profonde dimension citoyenne, impliquant un investissement allant au-delà

de ce que pouvait réellement supporter les finances municipales du moment, situation qui a empêché la mairie de programmer le début des opérations de réforme urbaine. Pour y remédier, il lui a fallu partir à la recherche de ressources financières suffisantes pour faire face à un projet aussi coûteux qu'ambitieux. Cette recherche de financement impérieuse mettait pour la première fois à l'épreuve la portée de l'engagement politique municipal vis-à-vis du projet.

Le décret royal 2329/83, correspondant à la nouvelle réglementation nationale destinée à encourager la réhabilitation des bâtiments et des logements privés, allait apporter une réponse à ces problèmes. En effet, le décret prévoyait la création d'espaces territoriaux, les zones de réhabilitation intégrée, c'est-à-dire la création de zones urbaines où il appartenait aux administrations de déployer les efforts techniques et économiques nécessaires afin de revitaliser les centres historiques ou les quartiers délabrés.

Le conseil municipal a alors considéré que la qualification du district de Ciutat Vella en tant que zone de réhabilitation intégrée (ZRI) impliquait la possibilité de percevoir des aides nationales permettant, au moins, de financer les opérations de réforme urbaine prévues dans les PERI récemment approuvés.

Barcelone a misé sur la possibilité d'obtenir cette source de financement et s'est engagée sur cette voie, sachant que cette décision a marqué une avancée décisive dans la consolidation et dans la conduite de la participation permanente des représentants des habitants des quartiers engagés dans le processus de réforme. En effet, les zones qui étaient classées en ZRI devaient disposer d'une commission de gestion, en d'autres termes, d'un organe chargé d'analyser, de débattre, de coordonner et d'assurer un partage des responsabilités avec les administrations compétentes et avec les représentants sociaux dans la prise de décisions stratégiques pour le développement des plans de rénovation délimitant des ZRI.

La qualification de Ciutat Vella en tant que ZRI s'est avérée un bel exemple de l'engagement municipal dans un projet comptant sur la participation citoyenne ; elle a permis, en outre, d'impliquer le détenteur de l'autorité autonome dans le projet. La commission de gestion de la ZRI a été constituée fin 1986 et depuis lors, elle a soutenu les aspects les plus fondamentaux du processus de rénovation du centre historique barcelonais. Les représentants des plus hautes sphères du gouvernement autonome (*Generalitat* de Catalogne), de la mairie de Barcelone, des associations de quartier et du registre du foncier urbain se sont réunis tous les trois mois, ont adopté un grand nombre de décisions qui, même si elles ne pouvaient pas engager les uns vis-à-vis des autres, impliquaient pourtant un partage des responsabilités dans le développement d'un projet potentiellement explosif au plan social et très difficile à mettre en œuvre, sans une coordination permanente entre les administrations concernées. Il est important de souligner le degré de responsabilité et d'engagement assumé par les administrations qui acceptaient de participer à une table ronde avec les

représentants des habitants, lesquels régulièrement et invariablement exposaient leurs exigences et points de vue aux pouvoirs publics chargés du projet.

1988, Promotion Ciutat Vella.

2000, Foment de Ciutat Vella

En 1988, la mairie de Barcelone a concrétisé sa prise de responsabilité dans le processus avec la création d'une société holding chargée de la mise en œuvre des actions prévues dans les plans d'urbanisme relevant de la compétence municipale du projet. La sélection et l'évaluation des opérations qui allaient devenir le noyau de base de la transformation de Ciutat Vella se sont déroulées au sein de la commission de gestion de la ZRI, alors devenue l'instrument de participation et de partage des responsabilités où seraient fixées les normes de gestion qui allaient affecter directement la vie quotidienne de nombreuses familles et de nombreux résidents du district. Si les parties concernées n'avaient pas défini les conditions générales de mise en œuvre du projet et si elles ne s'étaient pas engagées en ce sens, il aurait été impossible de le mener à terme, notamment en raison du grand impact social que sous-entendait la gestion d'un projet qui, au final, a nécessité l'expropriation, l'abandon et la destruction de quelque 500 bâtiments, la suppression de plus de 4500 logements et le relogement d'environ 3200 familles. Il est à souligner que les familles occupant les logements détruits ont été relogées dans des logements sociaux, type habitations à loyer modéré, construits dans le quartier qui était le leur.

L'instrument de gestion a pris la forme d'une société anonyme d'économie mixte dont le capital est majoritairement détenu par des organismes publics. Cette figure juridique offre la souplesse et la capacité d'action propres à l'entreprise privée, tout en évitant la

rigidité et la lenteur habituelles qui caractérisent l'administration publique. En ce sens, la volonté de promouvoir la plus large participation citoyenne dans un projet complexe et coûteux a été déterminante au moment d'opter pour ce modèle de gestion.

Les prévisions du plan d'amélioration étaient tellement larges que même dans l'hypothétique cas où il aurait été possible de les mettre en œuvre en profondeur, elles auraient pu donner lieu à une multiplication des processus de dégradation et d'abandon des activités comme des résidents, en cas d'erreur sur le choix des opérations ou de la forme de gestion. Pour toutes ces raisons, il est apparu nécessaire de tisser au préalable un large réseau de partenariats politiques, sociaux et économiques en vue de canaliser le partage des responsabilités et la participation des secteurs sociaux concernés.

Avec la participation de la société municipale d'économie mixte, quelques-uns des principaux acteurs économiques de Ciutat Vella ont participé à la prise de décisions du projet de rénovation et d'amélioration urbaine. Parmi les acteurs du monde des affaires à avoir encouragé la stratégie municipale visant à troquer dégradation contre revitalisation, citons les entreprises et les prestataires de services urbains, les organismes financiers, sans oublier l'organisme dénommé *Promoció Ciutat Nova / Iniciatives per a la recuperació de Ciutat Vella*, constitué par des entreprises du district. Cette participation du monde des affaires a été perçue par la municipalité comme un important soutien, tant au niveau du mode de gestion de l'intervention que du rôle urbain que doit jouer Ciutat Vella.

Ces deux axes prioritaires (ZRI, Promotion de Ciutat vella et Pari en faveur de Ciutat Vella) révèlent l'enjeu des formules employées en vue de conduire la participation des partenaires sociaux et du monde des affaires dans la prise de décisions du processus.

Décentralisation. Commissions participatives

La décentralisation municipale approuvée en 1984 a entraîné d'importants changements dans les relations entre l'administration municipale et les habitants. La création de nouveaux districts a donné lieu à une réorganisation administrative et cette dernière a permis de doter les nouveaux organismes de larges pouvoirs de décision pour des questions en rapport avec le territoire, tout en confiant aux autorités centrales le contrôle des questions dépassant le domaine d'intervention naturellement réservé à un seul district ou relevant de la politique générale de la ville.

La décentralisation a permis la création de dix districts qui, depuis 1984, prennent en charge les questions liées à la vie quotidienne de chaque territoire ainsi défini. C'est par leur biais qu'a été canalisée la participation citoyenne directe dans la vie politique de la communauté. Le district accueille et met en place les commissions participatives, dont, entre autres, celles en matière



Vue du marché de Santa Caterina, nouveau foyer de remise en valeur du quartier historique. Foment de Ciutat Vella



Nouvelle place générée par la démolition de constructions obsolètes. Adrià Goula



La construction de nouveaux logements a servi à compléter l'offre typologique existant dans le tissu historique. Adrià Goula



Les aides publiques ont servi à générer une importante dynamique de réhabilitation privée. Adrià Goula

d'urbanisme, de commerce et d'environnement, de sécurité citoyenne et de services à la personne.

2 Au travers de la commission de l'urbanisme, l'administration municipale a présenté aux habitants les projets de réforme et de rénovation de Ciutat Vella et c'est ainsi qu'aussi bien les représentants des diverses collectivités que les habitants ou les personnes qui, à titre personnel, souhaitent participer aux processus de transformation, ont eu un rôle à jouer dans la définition de ces projets dont l'approbation était jusqu'alors réservée à la voie officielle. La commission est chargée d'analyser et d'évaluer les projets urbains à fort impact mais également ceux portant sur les infrastructures et les équipements municipaux ou sur le réaménagement des places et des rues.

Lorsque l'accueil citoyen est défavorable, l'administration est tenue de modifier l'avant-projet bien que cette exigence ne réponde à aucune obligation légale.

L'ultime et non moins singulier processus de mise en conformité d'un projet municipal avec les opinions des habitants impliqués est récent et concerne l'urbanisation définitive d'un grand espace public (Jardins de Metges – Jaume Giral, 200 x 40 mètres linéaires), l'une des dernières grandes opérations du PERI du secteur est. L'ampleur de cette intervention urbaine a exigé la mise en œuvre d'un processus participatif ouvert à tous les habitants pendant une période de deux mois, lequel processus a été dirigé par un architecte spécialement engagé à cet effet.

Soutien de la société civile

Depuis le début du processus de rénovation, l'administration municipale a considéré qu'il était essentiel de compter sur des interlocuteurs sociaux dans toutes les phases du processus. Pour cela, elle a fourni les efforts et les moyens nécessaires en vue de maintenir et d'étendre le réseau des organisations civiques permettant d'orienter la vision des habitants au regard des politiques urbaines à mettre en œuvre.

Des locaux publics ont été mis à la disposition des associations de quartier afin qu'elles y organisent leurs activités, des campagnes de sensibilisation à l'environnement ont été menées en collaboration avec des organismes spécialisés, des espaces permanents ont été proposés aux associations culturelles et sociales (regroupements de chorales, activités pour les jeunes en difficulté, etc.) et un effort a été fait dans la création d'associations et d'initiatives à des fins de dynamisation et de coordination de l'ensemble des acteurs sociaux dans un quartier déterminé (*Tot Raval*).

Le processus de transformation et d'amélioration de Ciutat Vella a bénéficié très largement du soutien de la société civile qui, par le biais d'un partage des responsabilités et d'une participation des habitants, a pu être présente à chaque phase du processus.

Les acteurs impliqués et les difficultés de consensus quant à la nature de l'intervention : le cas du Caire islamique

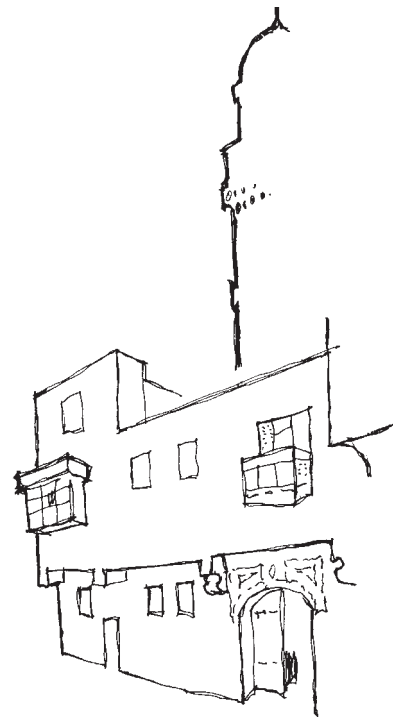
Cristina SCARPOCCHI
Université du Val d'Aoste, Italie

2

L'étude présentée ici concerne la partie de la ville du Caire qui est identifiée comme *Le Caire islamique*, que l'UNESCO (Organisation des Nations Unies pour l'Éducation, la Science et la Culture) a ajouté à la liste du patrimoine mondial en 1979 et qui, en conséquence, est appelée *Le Caire historique* par le PNUD (Programme des Nations Unies pour le Développement). C'est la zone qui présente la plus grande concentration au monde de monuments islamiques datant du Moyen Âge. Or, cette zone a été exposée à un grand nombre de menaces causées pour l'essentiel par la pression de la population, ainsi que par les transformations urbaines, mais aussi par des causes naturelles et environnementales. Enfin, c'est un espace dans lequel se recouvrent des pratiques différentes mais pas toujours évidentes ni identifiables, ainsi que de nombreux discours, étant donné le grand nombre d'acteurs qui portent en lui leur action symbolique et/ou concrète. Cette multiplicité de significations est le résultat de complexes interactions entre les acteurs quant à la définition du patrimoine du Caire historique et de la manière de le préserver, qui voit la convergence de pratiques culturelles, religieuses et de loisirs, de projets de restauration, de conservation et de réhabilitation urbaine, de stratégies immobilières, ainsi que de plans pour l'amélioration du développement du tourisme. Ce processus a impliqué de nombreux acteurs différents à différents niveaux et différentes échelles : l'UNESCO et le PNUD, des Ministères égyptiens, le gouvernement local, des institutions religieuses, des fondations pour la promotion de la culture islamique, des O.N.G., des instituts culturels étrangers et, finalement, des savants ainsi que des experts.

1. Le processus de patrimonialisation

La prise de conscience officielle de la réalité du Caire historique en tant que site du patrimoine mondial est le résultat d'un processus qui a commencé formellement en 1881 avec l'institution du *Comité pour la Conservation des Monuments de l'Art arabe*, mais que l'on peut retrouver à des époques plus anciennes. L'intervention de ce comité a mis l'accent sur les monuments à titre individuel, en renforçant leur séparation de leur environnement proche contemporain et en détruisant les bâtiments qui pourraient interférer avec la vue de ces monuments. L'action du comité n'a mené à aucune politique de réhabilitation structurée, et l'intérêt du Caire historique a continué à être considéré par la suite au travers d'une série de publications sur l'architecture islamique par



Il faut créer un organisme qui ait l'autorité sur le processus de réhabilitation et qui soit capable de concilier les intérêts des résidents et ceux des institutions publiques. Dans le cas du Caire islamique, la valeur d'usage revendiquée par les résidents se heurte à la revendication des valeurs symboliques et économiques des pouvoirs publics.

d'éminents érudits, culminant par la fondation en 1973 de l'*Egyptian Society of Friends of Antiquities* (Société égyptienne des amis des antiquités), sous la présidence de l'épouse du président égyptien, M^{me} Jihan Sadat. Cette société a reçu un large soutien politique, basé sur la nouvelle perspective culturelle (elle aussi produit de la pression internationale) qui a embrassé la préservation et la restauration des quartiers historiques de la ville.

Bien que l'assassinat du président Sadat ait mis un point final à l'activité de cette *Society*, le thème du déclin des quartiers islamiques a été porté à l'attention de la communauté internationale par l'appel de M^{me} Jihan Sadat à l'UNESCO en vue d'ajouter Le Caire islamique à la liste du patrimoine mondial en 1979. Or, cet appel a amené l'organisme des Nations Unies à dresser un plan pour la zone dans lequel, indépendamment du but d'accélération de la restauration et de la réhabilitation physiques et fonctionnelles de l'environnement historique construit, une

bonne partie de la force du projet et de ses recommandations concernait la nécessité de constituer des organes spécialisés adéquats, et de renforcer une organisation capable de soutenir et de mettre en œuvre un projet de réhabilitation aussi complexe que celui qu'exigent les vieux quartiers.

Cependant, seuls les instituts culturels ainsi que les offices de coopération étrangers ont entrepris à titre individuel une action concernant une certaine forme d'intervention sur des monuments exceptionnels isolés. Par ailleurs, il a fallu attendre la fin des années 1980 et le début des années 1990 pour que l'intérêt soit à nouveau tourné vers des projets à grande échelle, c'est-à-dire des projets concernant des quartiers entiers ou des rues particulièrement importantes, plutôt que des monuments isolés. Le début des années 1990 a vu le démarrage de ce qui était, et demeure encore de nos jours, le plus important projet isolé conçu, vu son ampleur, sa complexité, son exhaustivité, sa précision, c'est-à-dire le projet mené à terme par les experts du PNUD. Le principe qui l'a guidé était le développement d'un projet global pour Le Caire historique tout en définissant, en parallèle, un protocole qui pourrait servir de cadre global unique pour toutes les interventions futures. Quelques mois plus tard, l'équipe du PNUD a commencé le travail de *background* en analysant chaque aspect important de la réhabilitation de la zone, depuis les aspects physiques et environnementaux jusqu'aux aspects socioéconomiques et architecturaux. En dépit de ses propositions innovatrices et du consensus parmi les experts, tout spécialement dans la communauté internationale, la vision du PNUD quant au projet n'a jamais produit le moindre plan de travail global et coordonné capable de donner une direction et d'unifier l'ensemble des interventions occasionnelles. Ceci a mené à une période d'immobilité qui a été rompue en 1998 quand a été lancé, à l'initiative directe du ministre de la Culture, l'*Historic Cairo Restoration Project* (Projet de restauration du Caire historique) par la plus haute autorité du gouvernement, le président Husni Mubarak lui-même, comme l'un des plans égyptiens les plus coûteux (avec un budget total de 1 milliard de livres égyptiennes). Afin de dépasser l'un des principaux problèmes qui avait retardé la réhabilitation du Caire historique, c'est-à-dire le manque de coordination et de vision partagée de ce patrimoine spécifique parmi les différents agents, le décret présidentiel n° 1352 a été signé dans l'intention de créer un cadre institutionnel interministériel impliquant sept ministères ainsi que le gouvernorat du Caire, et le projet a été mis sous les auspices de l'épouse du président, M^{me} Suzanne Mubarak. Pour préparer et mettre en œuvre le projet de restauration, le *Centre for the Administration of Historic Cairo* (Centre pour l'administration du Caire historique) a été constitué au sein du Ministère de la Culture, marquant ce revirement radical dans la politique égyptienne du patrimoine, en ceci qu'il fournissait une base pour la mise en place d'un groupe important d'experts uniquement égyptiens qui allaient être impliqués dans les centaines de restaurations devant être menées dans la zone.

2. Les acteurs impliqués

Lorsque l'on identifie les différents acteurs impliqués dans le processus de *patrimonialisation*, le premier aspect important à noter est la prédominance des acteurs institutionnels, parmi lesquels le Ministère de la Culture, conjointement au *Supreme Council for Antiquities* (Conseil Suprême des Antiquités - CSA), constitue le plus important. Le rôle dominant du Ministère de la Culture a été accentué de manière significative depuis que M. Faruk Hosni en est devenu ministre. En effet, selon lui, la réhabilitation du Caire historique devrait être un point central de la politique culturelle égyptienne, ainsi qu'une partie d'un objectif culturel plus vaste qui voit l'Égypte devenir partie prenante du programme méditerranéen *Museums without Frontiers* (Musées sans frontières). Le deuxième acteur dont le rôle est fondamental si l'on veut comprendre les dynamiques des processus de préservation du patrimoine dans les vieux quartiers du Caire est le Ministère de l'*Awqaf*, responsable des affaires et des propriétés religieuses. Le Ministère est le propriétaire d'environ 97 % des terrains (vides et construits) du Caire islamique. Le gouvernorat du Caire, gouvernement local chargé des bâtiments et de l'infrastructure dans la zone du Caire, est le troisième acteur. Au cours des années 1990, deux autres organes ont été créés dans le but d'assurer la coordination entre les différentes parties prenantes et acteurs impliqués, dans une certaine mesure héritiers de la tentative de la *Society* de forger une autorité unique. L'*Executive Agency for the Renovation and Development of Fatimid Cairo* (Agence Exécutive pour la Rénovation et le Développement du Caire Fatimide) a été créée en 1990, avec la tâche de surveiller de vastes projets financés principalement par des prêts et des donations de la part de la France et de l'Arabie Saoudite. Le *Permanent Committee for the Preservation of Cairo Monuments* (Comité Permanent pour la Préservation des Monuments du Caire) a été créé, quant à lui, en 1994, et sa responsabilité était limitée à la surveillance des interventions occasionnelles, surveillance rendue nécessaire pour l'essentiel à cause des déprédations commises par les habitants. En théorie, ces deux nouveaux organes auraient dû agir comme des passerelles entre les différents acteurs, unanimement considérés comme prémisses essentielles à la réhabilitation effective du tissu urbain de la zone dans son ensemble. Les deux services étaient composés de membres appartenant à presque tous les corps institutionnels –le gouvernorat du Caire, le Conseil Suprême des Antiquités, et les Ministères de l'*Awqaf*, du Tourisme, du Logement et des Nouvelles Implantations– de même que d'experts individuels en architecture, en restauration et en conservation. Toutefois, les compétences de ces services se chevauchaient plus souvent qu'elles ne se substituaient aux politiques et aux stratégies des acteurs existants. En ce qui concerne les acteurs externes, depuis les années 1970, l'intérêt porté à l'architecture islamique en général, et à celle du Caire en particulier, a impliqué des organismes culturels provenant

aussi bien d'Europe que des États-Unis. Historiquement, la première intervention étrangère en Égypte a été entreprise par la Pologne, suivie de missions nationales d'autres pays, principalement européens. Depuis les années 1990, les États-Unis se sont aussi investis. Dans le cadre de notre recherche, ces interventions peuvent être considérées aussi bien comme fondamentales que comme marginales. En effet, mettre l'accent sur les efforts de réhabilitation d'un nombre défini et limité de monuments représentatifs correspond à une stratégie qui n'envisage pas, ou ne le fait que dans une mesure très limitée, les dimensions symbolique, sociale et économique des processus de *patrimonialisation* et de réhabilitation urbaine. Par ailleurs, le rôle joué par les instituts culturels à titre individuel dans le processus systématique et global de conservation des vieux quartiers est en même temps une contrainte et une ressource, dans lesquelles ces instituts apportent souvent de l'expertise, des compétences ainsi que des ressources techniques qui répondent aux standards des chantiers de restauration et de réhabilitation reconnus de manière internationale, mais qui n'impliquent pas de manière extensive, dans de nombreux cas, l'expertise locale.

Il faut aussi remarquer que l'UNESCO et le PNUD ont joué un rôle fondamental dans le processus de *patrimonialisation*. Ces organismes ont apporté une contribution significative à l'institutionnalisation du « thème » : avant les études menées à terme par l'UNESCO et le PNUD, la connaissance du sort réservé à la « ville historique » et l'intérêt qui lui était porté étaient limités à une élite de spécialistes, égyptiens et étrangers, de l'architecture islamique. Dans le cas du Caire, l'implication des organismes internationaux a constitué de facto une source de légitimité soutenant l'ensemble du processus de patrimonialisation et assurant que le sort du Caire islamique soit porté à l'attention des leaders politiques égyptiens.

3. Les conflits dans la réhabilitation du Caire historique

Afin de synthétiser brièvement la conflictualité qu'a entraîné le passage des affirmations de bonne volonté purement déclaratives et rhétoriques à une politique effective de réhabilitation, on peut distinguer trois types de controverses, concernant la compétence, la participation populaire et les standards techniques de restauration.

Le principal conflit institutionnel a provoqué un affrontement entre le Ministère de la Culture et le Ministère de l'*Awqaf*. Alors que dans la majorité des affrontements institutionnels, la cause pourrait être imputée aux efforts du Ministère de la Culture pour obtenir une mainmise exclusive sur la gestion du patrimoine architectural du Caire islamique ainsi que des projets de sauvegarde et de réhabilitation qui lui étaient associés, les frictions avec le Ministère de l'*Awqaf* sembleraient plutôt avoir pour origine une différence radicale dans la perspective et la logique qui

a souvent placé le Ministère des Affaires religieuses au cœur même des désaccords quant à la réhabilitation du Caire historique. Dans ces cas-là, en effet, le conflit est culturel plutôt que question d'échelle, en ce sens que les valeurs historiques et symboliques qui constituaient la définition du patrimoine mondial sont défiées, d'un côté, par la compréhension du Ministère de la Culture de leur valeur économique et touristique et, d'un autre côté, par la compréhension du Ministère de l'*Awqaf* du concept d'*utilisation du patrimoine* qui façonne ses politiques patrimoniales. Les bâtiments historiques qu'il possédait ont été gérés comme tout autre bien immobilier, aussi parce que c'est sur leurs revenus que le budget du Ministère est basé. Cette politique de parcellarisation des terrains et de location des propriétés était tacitement acceptée, une autre raison étant que les fonds publics alloués pour la sauvegarde du patrimoine islamique étaient tout simplement insuffisants pour garantir leur entretien. La législation n'apporte aucune indication stricte mais elle permet une certaine marge de manœuvre, accordant au Ministère des Affaires religieuses de louer des parties de propriétés et donnant au CSA un rôle de supervision pour éviter les dommages, avec droit de veto, en fonction des conditions physiques des monuments. Afin d'atténuer les accusations de spéculation immobilière dont il était l'objet, le Ministère de l'*Awqaf* a fréquemment exprimé sa disposition à vendre ses propriétés en-dessous du prix du marché si les acheteurs devaient être des O.N.G. locales et que les propriétés seraient utilisées au bénéfice de la communauté ; toutefois, aucune suite n'a été donnée à ces propositions.

Une autre importante source de conflit concerne les résidents. Les désaccords de la participation locale sont centrés sur des visions opposées quant au sens même du Caire historique, c'est-à-dire la valeur d'usage des habitants, pour qui le patrimoine islamique est situé là où ils vivent et où ils développent leurs réseaux de travail, de relations, de famille, etc., *versus* la valeur économique et symbolique des institutions, pour qui le patrimoine islamique est quelque chose qui doit être préservé en lui-même et, dans la mesure du possible, exploité comme une ressource pour le tourisme et le développement immobilier. À cet égard, on doit noter que la majorité des propriétaires ne vit pas dans les immeubles en question, loués avec des contrats à loyer très modéré qui ne couvrent même pas les besoins en termes d'entretien. La zone a aussi été l'objet de nombreux cas d'occupation, dont on estime qu'ils impliquent jusqu'à 30 000 personnes, dont environ 10 % de résidents, qui ont pris possession des immeubles vacants, ou des propriétés en ruine, ou encore qui ont construit sur des terrains abandonnés. Le peu d'entretien de la part des propriétaires et des occupants a donné aux autorités, en diverses circonstances, l'opportunité pour justifier le déclin des zones en faisant retomber le blâme sur la négligence et l'ignorance des habitants, étant donné que l'expansion urbaine n'apportait plus d'excuse plausible. Plus dramatiquement, les relations entre les projets de réhabilitation et

les activités commerciales et de fabrication traditionnellement installées dans la zone constituent un risque de conflit encore plus grand, en ceci que le processus mène habituellement à la délocalisation forcée des activités non touristiques, telles que les ateliers de fabrication d'aluminium, ou d'autres métaux, de menuiserie-charpenterie, de bijouterie ainsi que d'un certain nombre d'autres ateliers, à l'extérieur du Caire islamique. Parallèlement, les interventions contre les activités polluantes menées par le gouvernorat du Caire ont aussi été fragmentaires et oscillantes comme un balancier.

En ce qui concerne la participation de la communauté, les acteurs institutionnels se trouvent confrontés à deux solutions également incompatibles. D'un côté, il y a l'option d'une relocalisation totale, non seulement des négoce et des autres activités, mais aussi de la population résidente, option qui a fréquemment été proposée et poursuivie par le gouvernorat du Caire ainsi que par le Ministère de la Culture. D'autre part, il y a l'option d'impliquer la population locale dans des projets de développement pour la zone, solution que l'UNESCO et le PNUD ont chaleureusement proposée dans un certain nombre de documents, et qui est poursuivie avec succès, par exemple, dans le projet *Aga Khan Trust for Culture* (AKTC) à Darb al-Ahmar. Cette option rechercherait un compromis entre la logique soutenant la sauvegarde de l'environnement et du patrimoine, et celle qui est en rapport avec l'*usage* du patrimoine de la part de la communauté locale.

Un autre conflit institutionnel provient de la définition de la sauvegarde du Caire historique, étant donné qu'il tombe sous une juridiction purement nationale, qui entraîne le Ministère de la Culture dans un autre conflit avec, cette fois-ci, les acteurs supra-locaux et externes, dont la participation au processus de *patrimonialisation* a été constante depuis les années 1970. De ce point de vue, les relations entre le Ministère, l'UNESCO et le PNUD semblent être particulièrement difficiles, bien qu'elles prennent la

forme du désintérêt de la part du Ministère plutôt que celle d'un conflit ouvert. En ce qui concerne l'UNESCO, le Ministère a été accusé de mener des travaux de restauration qui ne sont pas conformes aux standards internationaux, alors qu'en ce qui concerne le PNUD, le Ministère a revendiqué son intention de poursuivre sa propre ligne en autonomie totale par rapport à une influence étrangère présumée, ce qui a entraîné l'abandon des principes de financement des projets du PNUD.

Enfin, les conflits techniques proviennent, principalement, de profondes divergences quant à l'interprétation du patrimoine, et par extension, de ce que constituent la restauration, la conservation et la réhabilitation. De tels conflits se déploient aussi bien parmi les acteurs institutionnels que non institutionnels, ces derniers étant représentés par les nombreuses agences étrangères qui ont restauré, depuis les années 1980, et de manière plus significative à la suite du tremblement de terre de 1992, de nombreux bâtiments historiques dans Le Caire historique. La gestion purement technique des problèmes a aussi été marquée par l'ambiguïté et la contradiction. Parallèlement, des conflits techniques ont souvent été utilisés pour cacher un conflit institutionnel, comme celui qui peut exister entre le Ministère de la Culture et le CSA, ou entre les acteurs nationaux et supranationaux. À titre d'exemple, les agences et les donateurs internationaux ont toujours préféré se reposer sur des experts étrangers que sur des experts locaux, et ce choix a souvent été interprété « politiquement » par les autorités égyptiennes.

La multiplicité des conflits est couverte par la pluralité des interventions exceptionnelles et occasionnelles sur des immeubles et des monuments individuels qui ne sont pas, cependant, soutenues par une stratégie plus ambitieuse. L'impasse est exacerbée par des différences substantielles quant à l'interprétation des concepts de patrimoine et de restauration qui



Vue du Caire Islamique (Egypte)

ont mené à une simple « rénovation » ayant peu de choses à voir avec l'architecture originelle des bâtiments.

4. Conclusions : patrimoine, logique et interconnexions

Dans une situation tellement complexe, il est clair que la création d'une autorité de surveillance ou de toute autre agence ne garantirait ni la résolution, ni la prévention des désaccords. La position des acteurs supranationaux envers la communauté locale est aussi ambiguë. D'une part, une grande importance est accordée à la participation de la communauté locale ; alors que, d'autre part, la proposition, mise en avant de nombreuses fois par l'UNESCO et le PNUD, consistant à transférer la propriété des monuments du Ministère de l'*Awqaf* au Ministère de la Culture, risquerait, dans la définition de la politique de *patrimonialisation*, de marginaliser l'importance de l'usage c'est-à-dire, comme nous l'avons vu, une condition sine qua non de la participation populaire. Il ne s'agit pas ici de défendre, a posteriori, le Ministère de l'*Awqaf*, étant donné que sa responsabilité dans le déclin du Caire historique est universellement reconnue ; c'est plutôt une question d'introduction dans le processus de prise de décisions de la compréhension et de l'acceptation de la notion d'usage que les résidents attribuent au patrimoine qui concerne directement, selon eux, leur propre existence.

De ce point de vue, la capacité des communautés locales à former un front représentatif et à forger un *leadership* effectif, d'un côté, et la position prise par les élites égyptiennes et les acteurs multi-échelle tels que l'AKTC, d'un autre côté, sera décisive. En particulier, ces acteurs multi-échelle peuvent jouer un rôle fondamental en tant qu'intermédiaires entre les différentes interprétations de ce que peut être le patrimoine.

En outre, l'accélération des travaux de restauration imposée par le

Ministère de la Culture a provoqué un grand nombre de critiques, aussi bien de la part de la communauté internationale d'experts, que de la communauté égyptienne. Au cours de l'été 2001, un désaccord quant à la qualité des travaux de restauration concernant trente et un monuments émanant du Ministère de la Culture a été officiellement formalisé par un comité constitué de près de trente experts de pays occidentaux et de pays arabes, appelé le *Permanent Committee for the Preservation of Cairo Islamic Monuments* (Comité Permanent pour la Préservation des Monuments Islamiques du Caire - CPPMIC), qui présentait une demande à M^{me} Suzanne Mubarak soulignant le fait que le projet de réhabilitation du Ministère de la Culture pour Le Caire historique correspondait à un plan général mal articulé, et qu'il avait été mené en violation des recommandations de la Charte de Venise de 1964. Plus généralement, le CPPMIC a aussi exprimé l'inquiétude des experts quant à la « falsification des valeurs historiques et artistiques des monuments », l'usage de matériaux interdits, tels que le ciment Portland, et la défaillance à résoudre l'un des plus importants problèmes affectant les bâtiments islamiques historiques, c'est-à-dire l'élévation du niveau de l'eau souterraine du fait de l'inadéquation du système de tout-à-l'égout par rapport à la pression de la population. L'aspect le plus important de la réponse institutionnelle est la déclaration faite par quelques ministres selon laquelle la demande était tout simplement une tentative de « retour à l'ère de la protection coloniale », revendiquant le droit à prendre soin de manière indépendante du patrimoine islamique du Caire. Une conférence a été organisée par le CSA et l'UNESCO en 2002, au cours de laquelle le Ministère de la Culture a reçu une approbation officielle du projet par l'UNESCO ainsi que les nombreux experts participants, mais ceci a marqué un revirement dans le centre d'intérêt des interventions institutionnelles par rapport aux thèmes principaux, c'est-à-dire l'implication et la participation des résidents, en même temps que la vision partagée de ce que le patrimoine du Caire historique représente.



Rue au Caire Islamique (Egypte)



Opération de réhabilitation au Caire (Egypte)

La définition du cadre de gouvernance et des agents impliqués. L'expérience palestinienne

2

Incertitude est le terme qui pourrait décrire le statut de la Palestine en général et de la situation du patrimoine culturel construit en particulier. Le patrimoine culturel construit souffre de différents problèmes à différents niveaux, tels que : le défaut d'un programme national pour la protection du patrimoine, le manque de conscience publique, l'absence de lois appropriées pour la protection, la négligence et le désintérêt pour les édifices et les villes historiques, l'urbanisation qui exerce une pression extraordinaire sur les centres historiques, les fouilles et le pillage illégaux des sites archéologiques (suite à l'absence de systèmes de surveillance et de garde) et le manque de ressources humaines dans le domaine de la conservation et de la gestion du patrimoine culturel.

Il y a un cadre imprécis de gouvernance en Palestine qui fait partie de la situation politique indécise que traverse la Palestine. Le patrimoine construit en Palestine pourrait être divisé en deux catégories distinctes en termes de culture matérielle: les bâtiments antiques et les bâtiments historiques (seuls ou groupés). En terme de gouvernance, il y a deux acteurs principaux : les organismes gouvernementaux (OG) et les organisations non gouvernementales (ONG).

Les sites antiques (archéologiques)¹ sont les plus évidents, et ils tombent sous les différentes juridictions du Ministère palestinien du Tourisme et des Antiquités (MOTA), selon qu'ils sont situés dans la zone A ou dans la zone B². La majorité des sites archéologiques situés dans la zone C sont sous la juridiction de l'État d'Israël.

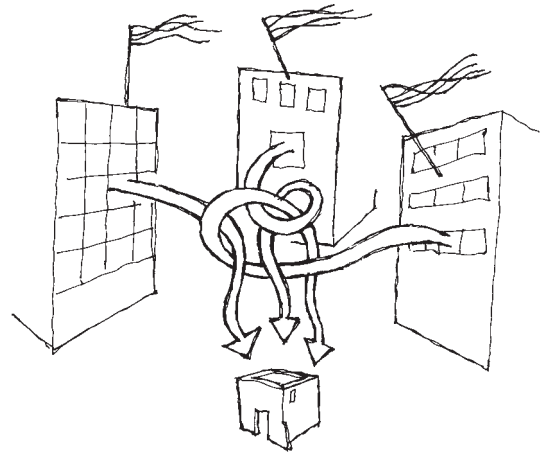
Les édifices (qu'ils soient isolés ou groupés) et les villes historiques ont un statut plus complexe. Étant sous la juridiction de l'Autorité nationale palestinienne, il y a eu d'extraordinaires efforts pour clarifier l'organe responsable de ces sites. Il y a encore au moins trois ministères qui revendiquent la responsabilité sur ces sites. Le MOTA, en parrain de l'historicité, prétend que ces bâtiments historiques sont les sites archéologiques du futur et que, par conséquent, ils devraient tomber sous sa juridiction. Toute modification ou altération ne peut passer que par le MOTA. Légalement parlant, le bâtiment ou le site historique peut être déclaré comme site archéologique ou comme monument classé protégé par la loi si, et seulement si, le bâtiment ou le site en question a été déclaré par le directeur du Département des Antiquités, qu'il a passé les étapes des processus légaux puis qu'il a été publié au journal officiel. Cette procédure n'a jamais été utilisée par l'autorité compétente (le MOTA) depuis sa mise en place (1993).

Le Ministère de la Culture est un autre ministère qui revendique le contrôle sur ces sites historiques. Depuis sa mise en place, le Ministère a remarqué le manque ou l'absence complète d'un cadre approprié pour protéger ou améliorer le patrimoine culturel.

Khalidun BSHARA

Architecte

Chef du département de conservation de RIWAQ, Palestine



À la différence de ce qui se passe pour le patrimoine archéologique, il n'est pas toujours clair que les agents puissent légiférer sur le patrimoine historique. En Palestine, par exemple, trois ministères différents se disputent sa protection.

Et en tant que Ministère de la Culture, il souhaite avoir le patrimoine culturel construit « sous son parapluie » comme le nom du ministère le suggère. Le Ministère a créé un département intitulé « la Doctrine du Patrimoine culturel ». Ce département travaille en profondeur sur la gestion et la revitalisation des bâtiments et des villes historiques au travers de l'activation de ces sites et de la renaissance d'événements historiques, festifs et culturels en rapport avec eux. Après l'année 2000, la Doctrine du Patrimoine culturel a été déplacée et insérée au sein du Bethlehem 2000 Committee, puis au sein du MOTA.

Le Ministère de la Gouvernance locale est le responsable *de facto* des édifices et des villes historiques dans la mesure où ils sont situés à l'intérieur du tissu urbain (rural ou urbain), et par conséquent ils tombent sous la juridiction des municipalités dépendant de ce Ministère, et ils suivent les arrêtés imposés par le Haut Conseil de la Planification. Conformément à la loi, toute zone ou bâtiment peut être désignée comme zone protégée ou zone spéciale si, et seulement si, elle a fait l'objet d'un plan d'urbanisme détaillé qui est passé par les circuits et étapes de ratification (Conseil de village ou municipal ? Haut Conseil de la Planification ? Ministère de la Gouvernance locale ? Conseil des ministres). Le Ministère de la Gouvernance locale a travaillé sur des arrêtés qui protègent les sites historiques au sein des zones délimitées.

Il est bon de mentionner que les *AWQAF* (dotations) musulmanes ou chrétiennes ont fonctionné dans toutes les circonstances pour développer et améliorer l'état de santé du *patrimoine vivant* par un entretien et un suivi quotidien des mosquées, des églises, des fontaines, des lieux saints, etc.

Quant aux ONG, il y a plusieurs agences qui travaillent dans le domaine de la réhabilitation ou de la restauration du patrimoine architectural sans réclamer ni le contrôle ni la responsabilité de leur direction. Immédiatement après les accords d'Oslo (1993), la Palestine a été le témoin d'efforts substantiels pour protéger et conserver le patrimoine culturel, aussi bien matériel qu'immatériel. Ces efforts se sont manifestés tant par la mise en place de nombreuses agences motivées que par l'exécution de projets sur le patrimoine culturel à large échelle.

Actuellement, il existe un certain nombre d'agences du patrimoine culturel en Palestine : RIWAQ, Centre of Architectural Conservation (créé en 1991, c'est la seule agence qui existait avant les accords d'Oslo), l'Old City of Jerusalem Revitalization Program OCJRP (1995), l'Hebron Rehabilitation Committee (1996), le Nablus Old Town Conservation Committee et le Bethlehem 2000 Committee (plus tard connu sous le nom de Bethlehem Centre for Cultural Heritage Preservation). Ces agences du patrimoine s'occupent plus particulièrement des bâtiments séculaires publics de même que des zones résidentielles privées. Comme leur nom l'indique, la plupart de ces agences travaillent dans une ville spécifique.

RIWAQ, Centre of Architectural Conservation

Contrairement aux autres agences, le centre Riwaq travaille à niveau national. La majorité des projets de Riwaq sont situés dans des zones rurales et non dans les plus grandes villes. Les activités des différentes unités de Riwaq montrent son approche et sa philosophie « L'approche de la base au sommet [bottom-up] et du haut vers le bas [up-bottom] ». Riwaq a été impliqué dans la réhabilitation de dizaines de bâtiments historiques. Les objectifs principaux de ces projets sont de mettre en place techniquement et professionnellement de bons exemples et de bons modèles de restauration et d'adaptation. Ils sont conçus comme des opérations modèles destinées à amener les municipalités à les reproduire. Riwaq a aussi organisé un certain nombre d'ateliers pour les étudiants en architecture, les ingénieurs et les ouvriers du bâtiment dans le domaine de la conservation, afin de leur transmettre les techniques et les savoir-faire traditionnels. En 2002, Riwaq a commencé le *Job Creation through Restoration Project* (la création d'emplois à travers le projet de restauration). Ce projet a pour but de contribuer à diminuer la pauvreté en créant des emplois pour les chômeurs. Il est intéressant de mentionner que le travail de Riwaq comprend aussi l'alimentation de l'inventaire Riwaq des édifices historiques qui compte environ cinquante éléments répertoriés, des campagnes de sensibilisation et de participation de la communauté

, la préparation d'un projet pour une loi nationale pour la protection du patrimoine culturel et naturel en Palestine associée à des plans de protection pour les plus grands centres historiques ; et enfin la publication de séries monographiques sur l'histoire de l'architecture de la Palestine.

La Welfare Association / l'Old City of Jerusalem Revitalization Program OCJRP

Les activités de restauration de l'OCJRP ont été limitées à la vieille ville de Jérusalem. Cette agence (lauréate du prix Aga Khan pour le 9e Cycle de Prix 2002-2004) a concentré son travail, depuis 1996, sur la réhabilitation de zones résidentielles et de bâtiments publics dans la vieille ville de Jérusalem. Le rôle de l'OCJRP a été très contesté du fait qu'elle travaille sur un site classé au patrimoine mondial³ dont la juridiction repose sur la municipalité israélienne de Jérusalem ouest ne mentionnant jamais les conditions de pauvreté voire de bidonville de nombreuses zones résidentielles dans la vieille ville. Dans Jérusalem, les activités de conservation palestiniennes ont pour but, entre autres objectifs, de renforcer la présence palestinienne dans la ville en créant une situation de facto (qui s'oppose à la situation israélienne de facto) qui, d'un côté, protège la vieille ville des colons et, de l'autre, constitue une zone arabe de facto dans la perspective de futures négociations de paix.

L'Hebron Rehabilitation Committee HRC

Du fait de la situation politique agitée, le HRC a été mis en place par un décret présidentiel en 1996, comme une réponse claire aux tentatives des colons israéliens de conquête (et de vie au beau milieu) de quartiers arabes⁴. Le travail du HRC a été l'un des plus importants en termes de portée et peut-être le plus impressionnant. Cette agence (aussi lauréate du prix Aga Khan pour le 7e Cycle de Prix, 1996-1998) travaille dans la vieille ville d'Hébron, qui est la

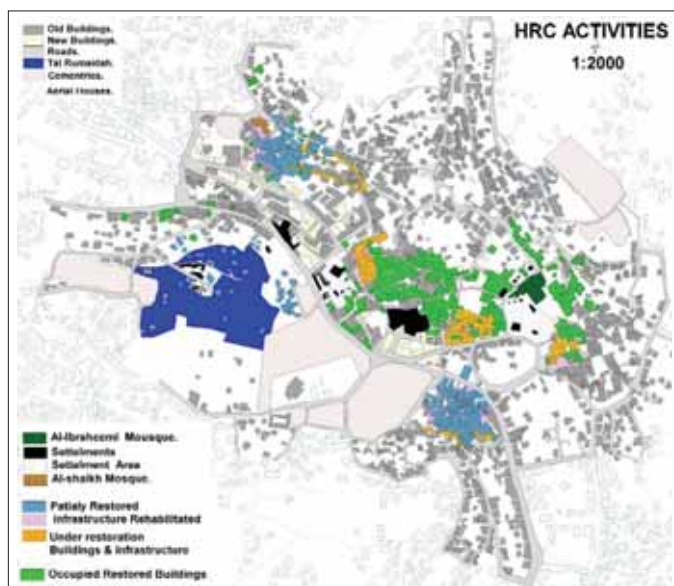


Vue de Jérusalem

zone la plus problématique politiquement, socialement et économiquement en Palestine. En dépit de la situation détériorée, le HRC a réussi à réhabiliter de grandes parties de la vieille ville d'Hébron. Peut-être l'un des aspects les plus impressionnants des réussites du HRC a-t-il été la manière dont il a traité le thème délicat et extrêmement complexe de la propriété fragmentée⁵.



Quartier réhabilité à Hébron (Palestine)



Carte des zones de réhabilitation à Hébron (Palestine) / HRC

Outil 2

Les décisions préalables

La définition du cadre de gouvernance et des agents impliqués. L'expérience palestinienne

Le Bethlehem 2000 Committee / le Bethlehem Centre for Cultural Heritage Preservation

La réhabilitation de la zone principale de Bethléem était un engagement de la communauté mondiale envers le lieu de naissance du Christ, mais c'était aussi un engagement politique dans le cadre du processus de paix. L'une des initiatives importantes du Bethlehem 2000 Committee a été la mise en place du Bethlehem Centre for Cultural Heritage Preservation dont l'activité principale était le suivi et la supervision des projets de conservation entamés par le Bethlehem 2000 Committee. Le Bethlehem Centre est devenu par la suite une agence semi-gouvernementale préparant et promouvant des programmes de conservation du patrimoine culturel, et encourageant la communauté à profiter des avantages sociaux pour l'essentiel dans la zone de Bethléem, Beit Jala et Beit Sahur.

La municipalité de Naplouse / l'Old City Committee

La seule ville de la rive ouest du Jourdain qui a été témoin de travaux de conservation qui n'ont pas été exécutés pour des raisons apparemment politiques ou religieuses a été Naplouse. Le Conseil municipal de Naplouse a tenu à remettre à jour les infrastructures du marché de la vieille ville, al-Qasaba, pour inciter le tourisme local à faire ses courses dans le centre commercial le plus viable de la rive ouest. Malheureusement, les travaux d'infrastructure qui étaient censés améliorer les standards de vie de la vieille ville ont souvent impliqué la destruction de sites archéologiques vieux de plus de deux mille ans afin de réhabiliter plus de six cents logements (appartements) ainsi que des centaines de magasins le long d'*al-Qasaba*.

- ¹ La loi existante sur l'Archéologie est une loi datant du mandat britannique, adoptée et révisée par les Jordaniens (1964), et adoptée par l'Autorité nationale palestinienne après les accords d'Oslo (1993). La loi ne protège que les sites et les bâtiments construits avant 1700 apr. J.-C.
- ² Conformément aux accords d'Oslo (1993) la rive ouest du Jourdain et la bande de Gaza ont été divisées en zones A, B et C. La zone A est sous la juridiction complète de l'Autorité nationale palestinienne ; la zone B est sous le contrôle de sécurité de l'État d'Israël alors que les responsabilités civiles sont sous la juridiction de l'Autorité nationale palestinienne ; la zone C, quant à elle, est sous la juridiction exclusive de l'État d'Israël.
- ³ La ville de Jérusalem a été classée dans le patrimoine mondial dès 1981.
- ⁴ À Hébron, il y a deux cent cinquante à quatre cents colons israéliens qui vivent au milieu de cent cinquante mille Palestiniens.
- ⁵ Grâce à l'utilisation des rôles traditionnels des anciens dans la communauté, le HCR a réussi à convaincre les propriétaires de lui confier les droits de rénover ainsi que le droit de sous-louer les propriétés à des locataires pour un minimum de dix ans, après quoi les propriétaires récupéraient leur propriété rénovée.