

RAPPORT DE MISSION

CASBAH D'ALGER

SITES INSCRITS SUR LA LISTE DU PATRIMOINE MONDIAL DE
L'UNESCO



Michel Brodovitch, Architecte, inspecteur général de l'Équipement.



OBJET ET NATURE DE LA MISSION

Saisissant l'opportunité d'une invitation de l'Office de Protection et de promotion de la Vallée du M'Zab relatif à la participation au colloque organisé pour fêter l'anniversaire des 25 ans du classement du site sur la liste de Patrimoine Mondial, Monsieur Mourad BETROUNI, directeur du patrimoine d'Algérie, a souhaité que je puisse faire une halte à Alger pour effectuer une expertise sur la Casbah dont le plan de protection est à l'étude.

Cette mission, prise en charge par les autorités algériennes en ayant fait la demande, est assumée, en ce qui concerne ma participation, par le Ministère de l'Écologie du Développement et de l'Aménagement durables, dans le cadre de la convention France UNESCO.

TERMES DE REFERENCE



Secteur de la culture

Monsieur Michel BRODOVITCH
Inspecteur général de l'Équipement
Ministère de l'Écologie, du Développement et de
l'Aménagement durable, Conseil général des ponts et
chaussées, 5^e section Aménagement des territoires
Tour Pascal B
92055 La Défense cedex

Paris le 9 novembre 2007

Réf. : WHC/74/301.1/07/251

Objet : **Mission en Algérie, à Alger du 5 au 10 décembre, puis à Ghardaïa, du 10 au 13 décembre 2007**

Monsieur l'Inspecteur général et cher Monsieur,

Je vous remercie d'avoir bien voulu effectuer la mission citée en objet, comme suite à la demande du Directeur du patrimoine d'Algérie, Monsieur Mourad Betrouni.

Votre mission consistera à étudier en étroite coopération avec les responsables de la Direction du patrimoine, le plan permanent de sauvegarde et de mise en valeur du secteur sauvegardé de la Casbah d'Alger, site inscrit sur la Liste du patrimoine mondial, et de faire des recommandations en vue de sa mise en forme finale et de sa mise en œuvre. Vous trouverez ci-jointe la décision prise par le Comité du patrimoine mondial à sa 31^{ème} session à cet effet.

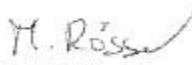
Les documents concernant la première étape du projet, vous ont été remis par ma collègue Mounira Baccar qui accompagnera cette mission. Le projet a été élaboré par un bureau d'études algérien, le Centre national d'études et de recherches appliquées en urbanisme, le CNERU. Il comprend les éléments suivants :

- Le projet de diagnostic et les mesures d'urgence ;
- Le projet manuel d'étalement provisoire ;
- Le projet de cahier des charges.

Les dates convenues avec vous-même et les autorités algériennes sont :

1. du 5 au 10 décembre 2007, Alger, la Casbah d'Alger.
2. du 10 au 13 décembre 2007, Ghardaïa, pour participer au Colloque international organisé par l'Office de Protection et de Promotion de la Vallée du M'Zab et contribuer, eu égard à votre expérience de cette région, aux débats.
3. Vous rédigerez un rapport en français que nous transmettrons aux autorités algériennes. Je vous saurais gré de nous le faire parvenir en version papier et en version électronique Il comportera tous les éléments nécessaires à sa bonne compréhension, reportage photographique inclus.

Dans l'attente de cette collaboration, je vous prie d'agréer, cher Monsieur, l'assurance de toute ma considération.


PP Francesco Bandarin
Directeur
Centre du patrimoine mondial

Cc : Délégation permanente de la France auprès de l'UNESCO
Délégation d'Algérie auprès de l'UNESCO
Ministère de la Culture, Direction du patrimoine, Algérie

PERSONNES RENCONTREES

La mission s'est déroulée du 5 au 10 décembre 2007 à Alger, puis, du 10 au 13 décembre à Ghardaïa pour participer au colloque. Elle était conduite par Madame Mounira BACCAR, spécialiste du programme section Etats arabes, au centre du patrimoine mondial.

Les personnes rencontrées sont les suivantes :

Pour la casbah d'ALGER :

- Madame Zehira YAHI, directrice de cabinet de Madame la ministre de la culture,
- Mr Mourad BETROUNI, directeur du patrimoine culturel,
- Madame Rachida ZADEM, directrice de la protection légale des biens culturels et de la valorisation du patrimoine culturel,
- Madame Nabila CHERCHALI, Architecte, sous directrice de la conservation et de la restauration des biens culturels immobiliers,
- Monsieur Abdelouahab ZEKAGH, Architecte, chef de projet du CNERU pour l'étude du PPSMVSS de la Casbah (rencontré à Ghardaïa),
- Madame MEROUANI, CNERU,
- Madame Ould HATTANI, chef de département au CNERU,
- Monsieur Y. OUAGUENI, expert de la Citadelle,
- Monsieur Mohamed DAHMANI, directeur de l'OGEBEC,
- Monsieur Farid FETTOUCHE, chef de service à la direction de la culture de la wilaya d'Alger,
- Monsieur Azzedine FERGUI, attaché de conservation et de valorisation à la direction de la culture de la wilaya d'Alger,
- Madame Karima SADKI, direction de la culture de la wilaya d'Alger,
- Monsieur Kamel RIGHI, architecte à la direction de la culture de la wilaya d'Alger,
- Monsieur MEZIANE, wali délégué de Bab el Oued, chargé de la Casbah d'Alger.

EMPLOI DU TEMPS

Du 5 au 10 décembre, nous avons séjourné à Alger et pu visiter la Citadelle puis une partie de la Casbah.

Les rendez-vous organisés au ministère de la culture, au CNERU et à la wilaya ont permis de recueillir un certain nombre d'informations.

En revanche nous n'avons pu rencontrer sur place le responsable de l'étude du secteur sauvegardé, Monsieur ZEKAGH, rencontré plus tard à Ghardaïa, ni Madame SATOR, directrice de la culture de la wilaya d'Alger.

En matière d'études, hormis les éléments transmis par l'UNESCO, relatifs à la première phase de diagnostic, mesures d'urgence, étalement et cahier des charges, les éléments d'études épars qui nous ont été fournis sont insuffisants pour pouvoir donner lieu à expertise sur un travail en cours.

Du 10 au 13 décembre à Ghardaïa, où des échanges ont été poursuivis sur le thème de la Casbah d'Alger avec Madame la directrice de cabinet de la ministre de la culture, Madame Zadem, Monsieur Bétrouni et Monsieur ZEKAGH qui participait également au colloque.

LA CASBAH D'ALGER

LE DIAGNOSTIC

Tel qu'exposé par les diverses personnes rencontrées au cours de ce court séjour à Alger, le diagnostic sur les causes du processus de dégradation de la Casbah d'Alger semble partagé par les divers partenaires en charge de ces quartiers:

- problèmes de vieillissement accéléré des structures
 - depuis la mise en place (déjà ancienne) d'une alimentation en eau dans les maisons, en remplacement des anciennes fontaines publiques,
 - système d'alimentation ayant eu pour corollaire l'abandon des puits et citernes, au mieux comblés, ou, au pires transformés en puits perdus,
 - abandon ou défaut d'entretien du réseau de collecte des eaux et des déchets,
 - ce circuit des eaux évolue dans le sens de la forte déclivité, que les espaces soient publics ou privés, entraînant à terme, des effondrements se propageant aux maisons voisines, par effet de château de cartes, dans un contexte où les structures bâties sont solidaires les unes des autres.
- un tissu économique et social complexe
 - paupérisation progressive de la Casbah, devenue avec le temps une zone de transit pour des populations en demande d'un logement, avec son corollaire de sur occupation des logements, apparition de squatters, déstabilisation du tissu social et incapacité des propriétaires ou locataires à assurer la réhabilitation ou l'entretien des bâtiments (si ce n'est parfois participer à la démolition en vue d'un relogement)
 - affaiblissement de l'artisanat
 - problème du commerce informel.

LES REMEDES A APPORTER

Face à ce diagnostic partagé, la cause la plus communément avancée pour expliquer l'échec des politiques de réhabilitation engagées ces dernières années est celle d'un défaut de coordination et de positionnement des diverses instances en charge ou impliquées dans la gestion de ce quartier.

Certes un besoin de compétences renforcée est souvent mis en avant, tant en matière de techniques de confortation ou réhabilitation du bâti, de formation des artisans, de gestion des autorisations ou de montage opérationnel, mais **le défaut de coordination des acteurs est plus généralement avancé.**

S'agissant de la manière d'assurer la tutelle de cette coordination, les services du ministère de la Culture s'interrogent sur la meilleure manière de la mettre en place, dans un contexte où les intérêts de la préservation du patrimoine risquent d'être mis au second rang des priorités, face à l'importance des problèmes sociaux à traiter et à la situation de péril des immeubles.

C'est ainsi qu'est évoquée, pour faire face à cette situation d'urgence extrême, la création d'un commissariat à la Casbah qui, sous l'autorité du ministère de la Culture aurait toute autorité pour mener à bien la mise en œuvre du plan de protection.

Plus que tous les autres, cet aspect lié à la gouvernance du projet semble être à l'origine des difficultés rencontrées pour engager de manière efficace l'œuvre de restauration et de mise en valeur de la Casbah, ceci malgré les nombreux efforts accomplis depuis de nombreuses années.

LE CADRE INSTITUTIONNEL ET REGLEMENTAIRE

Au plan institutionnel, les autorités disposent, depuis la promulgation de la loi du 15 juin 1998 relative à la protection du patrimoine culturel, puis du décret exécutif du 5 octobre 2003 portant modalités d'établissement du plan permanent de sauvegarde et de mise en valeur des secteurs sauvegardés, d'une « boîte à outils » réglementaire très complète donnant la possibilité, dans le domaine de la restauration urbaine, d'intervenir sur l'ensemble des questions à traiter :

- établissement d'un PPSMVSS, document d'urbanisme à part entière, permettant de fixer les règles et les servitudes d'utilisation des sols ainsi que des prescriptions sur les immeubles et le cadre urbain,
- mise en place du sursis à statuer permettant de gérer le secteur dès prescription du plan,
- procédure d'arrêté de péril inscrite dans la loi sur l'aménagement et l'urbanisme,
- possibilité de protéger le parcellaire afin de faire face à la division des immeubles,
- modalités de contrôle et de sanctions,
- possibilité de faire jouer l'expropriation pour cause d'utilité publique ou le droit de préemption,
- mise en place d'un fond d'intervention inscrit dans le "fond du patrimoine culturel".

Hormis les arrêtés relatifs au fond du patrimoine, devant être pris sous peu, il nous a été assuré que l'ensemble de ces textes était maintenant applicable.

LE PLAN PERMANENT DE SAUVEGARDE ET DE MISE EN VALEUR DU SECTEUR SAUVEGARDE

LES ETUDES

De nombreuses études ayant été réalisées sur la Casbah depuis les années 80, il a été convenu, au moment de la prescription du PPSMVSS de procéder à une étude de « mise en conformité » du projet de plan, celui-ci étant jugé suffisamment avancé pour pouvoir être complété, sans nécessiter de reprendre l'ensemble du processus.

Nous n'avons pas pu prendre connaissance de ce travail préalable, dont les archives sont réparties, semble-t-il, sur plusieurs sites, sans qu'une solution de regroupement en un même lieu n'ait encore été réalisée.

Engagées, à l'origine, sous la responsabilité de « l'atelier de la Casbah », les études de mise en conformité du plan ont été attribuées, depuis sa prescription, au CNERU sous la direction d'un architecte qualifié, Monsieur Zekagh.

Compte tenu de l'urgence face au nombre d'écroulements d'immeubles, celui-ci a focalisé une première partie du travail sur un diagnostic et des mesures d'urgence, accompagné d'un manuel d'étalement et d'un projet de cahier des charges.

Ce diagnostic, non exhaustif, a porté sur près de 800 immeubles dont 343 ont été jugés touchés par l'urgence.

Suite à ce diagnostic, un programme d'action a été mis en place, dont la réalisation est confiée à 14 bureaux d'études, encadrés par des architectes restaurateurs.

Ce programme s'est fixé pour objectif :

- d'étayer l'intérieur de certains immeubles, ce qui suppose le relogement des habitants,
- de conforter l'extérieur des immeubles dans les zones ayant déjà subi des écroulements, afin d'empêcher la propagation des périls par effet « château de carte »
- de procéder, au préalable, au dégagement des gravats et à leur tri préalable afin de conserver les éléments ayant une valeur patrimoniale,
- procéder à la couverture des maisons abandonnées.

Au moment de notre passage à Alger, ce programme était en cours de démarrage.

Une autre actualité est à prendre en compte, concomitamment à la poursuite des études du plan de sauvegarde, celle des travaux prochains du métro d'Alger et de son tracé, à hauteur de la place des martyrs.

Ce projet a fait l'objet d'une expertise diligentée par le centre du patrimoine mondial (confiée à François Souk) afin de préciser les contraintes à prendre impérativement en compte sous peine d'altérer la valeur patrimoniale du bien, dans l'un des sites fondateur de la ville d'Alger.

Parallèlement, les études du plan de sauvegarde se poursuivent, sans qu'il soit vraisemblablement possible de les finaliser au début de l'année 2008, tel que prévu initialement.

Je n'ai pas pu consulter l'intégralité de ce travail se présentant cependant sous la forme d'une étude urbaine classique comprenant des cartes thématiques décrivant les strates historiques de la formation du quartier, les typologies architecturales rencontrées, l'état de conservation du bâti et les pathologies rencontrées, l'occupation du bâti, les fonctions urbaines, les réseaux, la voirie ...la superposition de ces diverses données permettant de faire un constat suivi de propositions devant conduire, après concertation, à l'approbation d'un plan opposable au tiers, après enquête publique.

A ce stade du travail, les problèmes pouvant se poser sont relatifs, de l'avis des diverses personnes rencontrées au cours de la mission :

- à une focalisation sur les travaux d'urgence qui pourrait, si ces travaux n'étaient pas accompagnés par des réhabilitations d'immeubles, donner une image négative de la Casbah, dans un contexte où les seuls travaux d'urgence sont pris en charge par l'Etat, sans souplesse pour aider le logement privé,
- à une difficulté d'utilisation des études précédentes devant conduire, à terme, à reprendre l'ensemble du travail, les enquêtes antérieures s'avérant difficilement exploitables. Dans ces conditions, la notion de « mise en conformité du plan » devrait être revue, dans un contexte où le travail d'élaboration du PPSMVSS aurait été sous évalué.

LA GOUVERNANCE DU PROJET

LA DIRECTION DE LA CULTURE

Après avis de la commission nationale des biens culturels, le PPSMVSS a été créé et délimité par décret pris sur rapport conjoint des ministres chargés de la culture, de l'intérieur, des collectivités locales et de l'environnement, de l'urbanisme et de l'architecture.

La direction de la culture de la wilaya est chargée de la mise en œuvre et de la gestion du plan, en concertation avec le président de l'assemblée populaire communale.

Dans le cas présent, cette direction dont nous avons visité les locaux et rencontré une partie du personnel ne semblait pas disposer, au moment de notre passage, des moyens appropriés pour accomplir sa mission (exiguïté des locaux, manque de matériel bureautique...).

Cette situation semble due au transfert des compétences de l'ancienne « cellule de la casbah » vers la direction de la culture, transfert opéré sans que les moyens logistiques en termes de locaux et de moyens n'aient encore été suivis d'effet.

Cette situation met la direction de la culture en difficulté pour faire face à ses missions, notamment en termes de suivi et de mise en œuvre des études dont elle est maître d'ouvrage délégué, mais crée également une situation de faiblesse vis-à-vis des autres services en charge de la gestion urbaine tels que la DUC, en charge de l'urbanisme et du logement, ou des services gestionnaires des réseaux ou services urbains.

Dans un contexte, qui se retrouve quasi systématiquement dans les projets de conservation urbaine, où les partenaires ont bien du mal à accepter la prise en compte des contraintes liées à la préservation du patrimoine, la mise en place d'un service faisant autorité et compétent est indispensable pour réussir à convaincre du bien fondé de l'objectif de conservation.

Dans l'immédiat, les conditions ne paraissent pas réunies pour que la direction de la culture puisse jouer ce rôle, malgré la volonté des quelques personnes que nous avons rencontré.

LA DIRECTION DU PROJET

Si la conduite des études est sous l'autorité de la direction de la culture, dans les conditions décrites précédemment, les actions opérationnelles sont dirigées par le wali délégué, Monsieur Meziane.

Celui-ci nous a présenté schématiquement le travail de la façon suivante :

- procéder à la réalisation des études du plan sous la direction de la culture et organiser la consultation au sein d'un comité restreint,
- mettre l'accent en priorité sur la première phase de travaux d'urgence dont le programme sera présenté aux habitants et au réseau associatif,
- c'est après cette concertation que le programme de sauvetage des 343 immeubles menaçant ruine sera engagé,
- pour les risques immédiats des entreprises sont déjà mobilisées pour réaliser les travaux de confortement sous la surveillance des services de la direction de la culture et du CNERU,
- outre l'enveloppe financière déjà dégagée pour éliminer les risques (300M de Dinars), le dossier sera soumis au Wali d'Alger et au ministère de la culture pour évaluer l'étendue du problème et mobiliser, en temps que de besoin, les moyens exceptionnels à mettre en œuvre.

Hormis la phase actuelle des travaux d'urgence, la puissance publique n'est pas restée sans tenter d'enrayer le processus de dégradation de la casbah dans les dernières années.

Cependant, bien que des centaines de familles aient été relogées dans des logements sociaux, cette intervention ne s'est pas accompagnée d'un processus de réhabilitation des logements ainsi libérés.

La réhabilitation et mise aux normes des logements n'aurait concerné, selon les informations nous ayant été communiquées, qu'un nombre très restreint d'immeubles (de l'ordre de 80).

Diverses raisons sont avancées pour expliquer ce phénomène :

- interdiction de toute intervention en démolition ou reconstruction dans la période actuelle,
- difficulté, voire impossibilité d'intervenir sur les parties privatives,
- absence d'informations sur le statut foncier des immeubles non communiquées par les services de la conservation foncière,

LE PROCESSUS DE SUIVI ET DE CONCERTATION

En matière de suivi des études le comité technique a été désigné dans un premier temps, il semble ne plus se réunir.

En revanche, à l'initiative de la wilaya, des réunions de commissions thématiques (urgence, social...) sont organisées régulièrement.

Un comité mixte, sous le patronage du ministre de la culture, a également pour mission d'examiner le projet.

J'avoue n'avoir pu me repérer parmi ces diverses instances qui, en tout état de cause, ne semblent pas correspondre aux modalités d'instruction prévues par les textes au chapitre II du décret du 5 octobre 2003, dans ses articles 5, 6, 7 et 8.

Par expérience, dans les divers projets de restauration urbaines que j'ai eu à connaître, la multiplicité des acteurs intervenants dans les centres historiques, porteurs chacun de cultures professionnelles diverses, agissant souvent en autonomie dans leur champ d'intervention, impose de les réunir au sein d'une structure décisionnelle de suivi forte.

Ne serait-il pas souhaitable, dans un premier temps, de s'appliquer à respecter scrupuleusement le processus d'instruction et d'élaboration du PPSMVSS prévu par les textes.

Cette méthode aurait pour avantage, outre de se conformer aux textes en vigueur, de suivre un processus où les niveaux de responsabilité et d'autorité sont clairement définis, entre celles du wali, du directeur de la culture de la wilaya placé sous son autorité, des présidents d'assemblées populaires communales, des services et personnes morales consultées.

LES INQUIETUDES EXPRIMEES

Face à l'état de dégradation du bâti et du tissu économique et social, compte tenu de la lassitude de l'opinion sur la validité des mesures entreprises jusqu'à présent pour stopper ce processus de dégradation, certaines craintes s'expriment sur la capacité à renverser la tendance dans les conditions actuelles :

- difficulté à concilier la démarche de lutte contre l'habitat insalubre et celle de la préservation d'un patrimoine vernaculaire majeur,
- manque d'entreprises qualifiées et d'expertise en matière de réhabilitation restauration dans le respect des techniques anciennes,
- insuffisance de la gestion des autorisations et surveillance des travaux, sans véritable coordination avec la direction de la culture,
- difficulté à mêler les opérations publiques et privées dans un tissu urbain où espaces publics et privés sont intimement liés et solidaires, tant au niveau du bâti que des réseaux,
- Blocage des initiatives individuelles dans la période actuelle, que ce soit en démolition ou construction,
- mesures d'urgences qui risquent, si elles n'étaient suivies immédiatement de réhabilitation, de laisser croire que ces quartiers ne sont pas réhabilitables,
- ...

Toutes ces inquiétudes sont, à un certain point, sont justifiées.

Elles correspondent cependant à des problématiques qui doivent ou ont du être résolues dans toutes les opérations de restauration urbaine.

Une tendance rencontrée dans toutes ces opérations consiste pour certains acteurs à considérer que le tissu urbain ancien et ses édifices sont, d'une certaine manière, responsables de tous les maux de ces quartiers. Dans ces conditions, l'attitude, paradoxale mais bien réelle, consiste à supprimer le problème à traiter par démolition des structures à protéger.

Dans les cas où ces opérations de démolition reconstruction ont été réalisées à grande échelle, outre la disparition d'un patrimoine majeur, elles ont rarement produit de réussites en terme d'organisation urbaine.

S'il n'y a pas de modèle unique auquel il suffirait de se conformer pour engager ces opérations, tout l'enjeu consiste à renverser la tendance en mettant en place un processus à même de rallier l'ensemble des acteurs à une démarche commune en rupture avec les pratiques initiales.

Cela suppose un long travail de pédagogie, encadré au sein d'une structure décisionnelle forte ayant autorité sur l'ensemble des intervenants.

C'est la raison pour laquelle je suggère de respecter la procédure interministérielle prévue par les textes.

Compte tenu des enjeux en cause, tant en raison de l'état de dégradation de la casbah que de projets potentiellement destructeurs, tel celui du métro si les contraintes du site n'étaient pas scrupuleusement prises en compte, une alerte au plus haut niveau des autorités est indispensable.

Elle permettrait, si les autorités le souhaitent, de mettre l'accent sur la priorité donnée à la préservation et la mise en valeur de la Casbah.

Dans cette hypothèse, pourquoi ne pas procéder, tel que souhaité par les responsables du ministère de la culture, à la désignation d'un « commissaire », chargé par le gouvernement de conduire le projet.

Cette proposition ne me semble pas incompatible avec les modalités prévues pour l'instruction du PPSMVSS si ce commissariat disposait de compétences interministérielles.

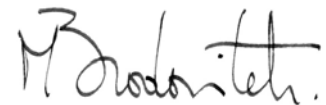
Une direction de la culture renforcée serait, en tout état de cause, indispensable afin de jouer le rôle de conseil de ce commissariat, en accord avec le wali.

Si des opérations de restauration peuvent être réalisées sous la seule responsabilité du ministère en charge du patrimoine, y compris sur des monuments complexes tels que la Citadelle d'Alger, il n'en est pas de même pour les centres historiques devant réunir des acteurs multiples.

Le rôle des acteurs du patrimoine, s'il doit rester prépondérant en matière d'expertise et d'animation, doit cependant être partagé avec l'ensemble des opérateurs.

C'est la raison pour laquelle cet accent sur le système de gouvernance à mettre en place sera la seule suggestion que je me permets de faire suite à la demande de mes collègues algériens.

Cette proposition n'exclut pas de mettre en place, à tout stade du processus, des partenariats sur des thématiques particulières (centre de documentation, chantiers écoles..), dont l'efficacité serait d'autant plus grande que ces actions viendraient s'inscrire dans un projet global.



Michel BRODOVITCH