

Renfort institutionnel et légal

Atelier "Réhabilitation des villes et quartiers historiques"

Rabat, Maroc, 8 & 9 décembre 2009-10-27

DOCUMENT DE RÉFÉRENCE

René GUERIN, architecte-urbaniste

Préambule

Issu des préoccupations des conservateurs du patrimoine face aux menaces de l'urbanisme moderne, le concept de réhabilitation urbaine se profile à partir de 1963, à travers l'adoption par l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe d'une recommandation, d'une résolution et d'une directive relatives à la défense et la mise en valeur des sites et ensembles historiques ou artistiques¹. La Charte européenne du patrimoine architectural² est adoptée en 1975 par le Comité des Ministres ; cette charte s'appuie sur le principe de « conservation intégrée » dans le cadre de vie des citoyens et dans les plans d'aménagement.

L'ICOMOS adopte en 1975 les résolutions sur la conservation des plus petites villes historiques³. En 1976, l'UNESCO adopte la Recommandation concernant la sauvegarde des ensembles historiques ou traditionnels et leur rôle dans la vie contemporaine⁴. L'ICOMOS adopte en 1987 la Charte de Washington pour la sauvegarde des villes historiques⁵, qui préconise des mesures nécessaires « ...à leur développement cohérent et à leur adaptation harmonieuse à la vie contemporaine. »

Ainsi, depuis la notion de conservation intégrée, le concept de réhabilitation urbaine s'est élargi, en assimilant progressivement les questions de développement local, d'approche territoriale globale, de développement durable ou de diversité culturelle.

En vue de faciliter la présentation et la comparaison des différents systèmes et moyens mis à disposition, nous appréhenderons la réhabilitation urbaine suivant la **chronologie de son processus**. Les contributions de cet Atelier seront organisées selon quatre parties, qui correspondent aux principales étapes de la réhabilitation urbaine : **diagnostic, programme, opération et évaluation**.

¹ Recommandation 365 (1963), Résolution 249 (1963) et Directive 216 (1963) de l'Assemblée consultative.

² Charte adoptée par le Comité des Ministres le 26 septembre 1975.

³ Resolutions of the International Symposium on the Conservation of Smaller Historic Towns (4^e Assemblée Générale d'Icomos, Rothenburg ob der Tauber, 29-30 mai 1975).

⁴ Recommandation Unesco de Nairobi, 26 novembre 1976.

⁵ Charte adoptée par l'Icomos à Washington, octobre 1987.

Organisation politique et administrative

En préalable, il s'agira de faire l'état de l'organisation des pouvoirs exécutifs et des compétences (compétences exclusives, conjointes, partagées...) selon la nature du système de chaque pays (système centralisé, déconcentré, décentralisé...), de mentionner les pouvoirs normatif ou législatif éventuels des collectivités territoriales (régionales ou provinciales). Depuis l'Etat jusqu'aux municipalités, nous déterminerons les tutelles et responsabilités respectives des différentes institutions, pour chaque domaine concernant la réhabilitation urbaine.

- **Planification territoriale** à l'échelle de la région et de l'agglomération : autorité(s) en charge de l'élaboration et de l'approbation des documents de planification ; rôle et pouvoir des municipalités situées dans le territoire.
- **Urbanisme** à l'échelle de la ville ou du secteur historique : autorité(s) en charge de l'élaboration du règlement, de l'approbation du document d'urbanisme ou de sauvegarde du secteur historique, et de son application (autorisations de travaux).
- **Equipements et infrastructures** : autorité(s) en charge de la réalisation et de la gestion des équipements publics de proximité (équipements scolaires, sociaux, sportifs, culturels...) et des réseaux urbains (voirie, eau, assainissement, transports en commun, gestion des déchets...).
- **Habitat** : autorité(s) en charge de la programmation et de l'attribution de logements sociaux ; organismes de construction et de gestion de logements sociaux ; existence d'un parc de logements publics.
- **Action sociale** : autorité(s) en charge de la politique sociale, de l'accompagnement des personnes, de la prévention de la délinquance.
- **Culture et patrimoine** : autorité(s) en charge de la vie culturelle (programmation, soutien aux initiatives, accompagnement du mécénat...) ; autorité(s) en charge de l'inventaire des édifices historiques, de leur protection, des autorisations de travaux, du financement et du contrôle des travaux.
- **Environnement** : autorité(s) en charge des politiques en faveur de la qualité environnementale des constructions, des économies d'énergie, du contrôle de la qualité de l'eau et de l'air, et de la pollution.

1 – Le diagnostic : énoncé des enjeux

L'autorité publique initiant la démarche de réhabilitation urbaine établit un diagnostic à partir d'informations ciblées sur le centre ancien. Sera posée en amont la question de la **définition du secteur à réhabiliter** :

- Existence ou non d'une définition juridique du centre ancien dans les différents pays ;
- Définition d'un périmètre d'étude : compatibilité des critères typologiques (morphologie urbaine, bâti) avec le zonage des bases de données statistiques.

La question de l'**accès aux bases de données** nécessaires au diagnostic sera posée, notamment celle du rapport entre le fournisseur (la source) et l'utilisateur (l'autorité en charge du diagnostic) :

- Données disponibles localement (règles d'urbanisme, état des équipements et des infrastructures, démographie, emploi, inventaire des édifices historiques...);
- Données présentant un risque de confidentialité (identité des propriétaires d'immeubles, revenus de la population, taux de criminalité à l'échelle du secteur...);
- ...

Le diagnostic doit aussi être établi à partir d'informations particulières qui nécessitent le recours à des **ressources humaines spécifiques** internes ou externes que nous déterminerons : enquête socio-immobilière, analyse économique, analyse du bâti...

Enfin, il sera utile de déterminer s'il existe des relations constructives entre les municipalités et les **associations de quartier**, et si ces dernières contribuent de façon significative à l'information conduisant au diagnostic.

2 – Le programme : élaboration des stratégies

En premier lieu, nous déterminerons quelle est l'**entité responsable** de la mise en œuvre du programme et de l'opération de réhabilitation urbaine :

- Etat (Ministère chargé de l'Urbanisme, Ministère chargé du Logement, Ministère chargé de la Culture, organisme interministériel à vocation spécifique...);
- Collectivité territoriale de niveau intermédiaire (collectivité régionale, provinciale, intercommunale...);
- Municipalité (organisation transversale inter-services, service chargé du centre-ville, service créé pour l'opération...);
- Entité publique (Etat / collectivité territoriale, Etat / municipalité, inter-collectivités territoriales...);
- Entité mixte résultant d'un partenariat public-privé (associant des investisseurs privés);
- ...

L'article 17a de la Recommandation de l'UNESCO du 26 novembre 1976 stipule : « **Une autorité responsable** devrait assurer la coordination permanente de tous les intervenants : services publics nationaux, régionaux et locaux ou groupes de particuliers ; ». Les modalités de **gouvernance** du programme et de l'opération seront à définir :

- Autorité publique responsable disposant de l'ensemble des prérogatives se rapportant à l'opération : le Ministre ou le représentant de l'Etat, le Président de l'exécutif territorial ou le Maire détient le pouvoir de décision ;
- Entité de gouvernance conjointe constituée pour l'opération (ex : Comité de pilotage associant représentants de l'Etat et élus locaux) ;
- Entité de gouvernance partagée constituée pour l'opération (ex : Comité de pilotage regroupant représentants de l'Etat, élus locaux, représentants professionnels, associations de quartier) ;
- ...

L'article 17c de la Recommandation de l'UNESCO du 26 novembre 1976 indique : « Les autorités devraient prendre l'initiative d'organiser **la consultation et la participation de la population concernée** ; ». L'article 3 de la Charte de Washington de l'Icomos stipule : « **La**

participation et l'implication des habitants de toute la ville sont indispensables au succès de la sauvegarde. ... ». Pour l'élaboration du programme, les modalités de **participation de la population** seront à définir :

- Participation de la population du quartier ou de l'ensemble de la ville ;
- Participation directe ou par représentation des associations ;
- Organe de consultation pour l'élaboration du programme (ex : Groupe de travail) ;
- Organe de consultation et de concertation pour l'élaboration du programme, la définition et le suivi des projets (ex : Comité de suivi) ;
- ...

Le programme doit s'appuyer sur un **plan d'urbanisme** dont les règles doivent contribuer à la **sauvegarde du patrimoine**. Il s'agira de déterminer la pertinence des documents d'urbanisme applicables :

- Plan de sauvegarde spécifique au secteur historique élaboré par une équipe pluridisciplinaire ;
- Plan d'urbanisme portant sur l'ensemble de la ville et comportant des dispositions de sauvegarde du patrimoine spécifiques au secteur historique ;
- Plan d'urbanisme portant sur l'ensemble de la ville sans disposition spécifique au secteur historique : dans ce cas, l'élaboration d'un plan de sauvegarde du patrimoine est un préalable indispensable à la programmation ;
- ...

L'article 9 de la Charte de Washington de l'ICOMOS stipule : « **L'amélioration de l'habitat** doit constituer un des objectifs fondamentaux de la sauvegarde. ». Il conviendra de déterminer les orientations prises en matière de logement :

- Maintien des populations et lutte contre la spéculation immobilière ;
- Lutte contre la densité démographique excessive des secteurs anciens par une politique de relogement en périphérie ;
- Lutte contre la paupérisation des secteurs anciens par une politique de mixité sociale (accueil de populations de classe moyenne ou aisée) ;
- Lutte contre l'insalubrité et la vacance des logements par l'amélioration de l'habitat ;
- Partenariat avec des organismes de logement social ou des sociétés immobilières pour assurer le financement de la réhabilitation des logements ;
- ...

La réhabilitation urbaine est aussi et surtout un **acte social** : au-delà de la dignité et du confort des logements, son objectif est aussi de garantir l'accès aux services et la mobilité, pour lesquels il sera fait état des diverses mesures :

- Service d'aide à domicile des personnes âgées ou handicapées ;
- Programmation d'équipements de proximité ;
- Extension ou création de réseaux de transports en commun ;
- ...

La Recommandation de l'UNESCO du 26 novembre 1976 encourage **la recherche, l'enseignement et l'information** (articles 47 à 53) ; la Charte de Washington de l'ICOMOS recommande « ...une **information générale** commençant dès l'âge scolaire... » (article 15), ainsi que « ... une **formation spécialisée** à l'intention de toutes les professions concernées. » (article 16). Nous définirons les moyens mis en place localement, la connaissance par le plus grand nombre étant un gage de réussite des opérations :

- Formation spécialisée sur le patrimoine des maîtres d'œuvre (architectes, ingénieurs), des entreprises du bâtiment et du génie civil, du personnel administratif et de l'ensemble des professionnels concernés ;
- Education scolaire et sensibilisation du public à l'urbanisme et au patrimoine ;
- ...

L'article 33 de la Recommandation de l'UNESCO du 26 novembre 1976 stipule : « La protection et la restauration devraient être accompagnées d'une **action de réanimation**. ...»
Le programme de réhabilitation doit chercher un équilibre entre logements et activités :

- Programmation de structures culturelles ;
- Partenariat avec des investisseurs privés en vue du développement d'activités économiques (commerces, artisanat) ;
- ...

3 – L'opération : mise en œuvre des dispositifs d'action

La **maîtrise d'ouvrage** de l'opération de réhabilitation urbaine nécessite la mise en place par l'autorité responsable et sous sa tutelle d'une structure technique que nous définirons :

- Administration (Etat, collectivités territoriales, communes) à définir ;
- Agence publique de réhabilitation urbaine ;
- Société d'économie mixte ou privée de réhabilitation urbaine (mandataire ou concessionnaire) ;
- ...

La structure de maîtrise d'ouvrage s'appuie sur une équipe de **maîtrise d'œuvre urbaine** constituée autour de compétences variées et complémentaires, dans les domaines de la gestion publique, du développement local et de l'accompagnement social et culturel, et dont il s'agira de définir les différents statuts :

- Personnel de l'administration publique ;
- Associations de service public ;
- Prestataires privés (experts, bureaux d'études...) ;
- ...

La maîtrise d'œuvre urbaine assure une **mission de suivi et d'animation** dans le cadre d'une structure d'information et de médiation (Atelier de la réhabilitation, Bureau de l'habitat, Maison du patrimoine...) dont le champ d'intervention sera à définir :

- Etablissement des bilans (intermédiaires et final) de l'opération et compte-rendu auprès de l'autorité responsable (représentant(s) de l'Etat ou élus locaux) ;
- Echange permanent d'informations avec l'autorité responsable (recadrage éventuel des orientations politiques) ;
- Médiation entre l'autorité responsable et les différents intervenants de l'opération (recadrage éventuel du programme de l'opération) ;
- Information technique sur les règles du plan d'urbanisme ou de sauvegarde du patrimoine ;
- Conseil architectural et technique (mise aux normes de confort) excluant la maîtrise d'œuvre ;
- Faisabilité technique et maîtrise d'œuvre architecturale des projets ;
- Avis technique dans le cadre des demandes d'autorisation de travaux ;
- Contrôle de la conformité des travaux autorisés ;
- Information sur les aides financières et fiscales ;

- Assistance au montage financier des opérations publiques et privées ;
- Montage de dossier de demande de subvention pour les travaux de réhabilitation ;
- Instruction des dossiers de demande de subvention ;
- Accompagnement social des personnes ;
- Gestion du relogement (provisoire ou définitif) ;
- Information sur la programmation et la réalisation des équipements, des services et des aménagements publics ;
- Actions d'animation et de promotion en faveur du maintien du commerce et de l'artisanat dans le secteur historique ;
- Accompagnement des initiatives culturelles ;
- ...

L'opération nécessite un **engagement financier** de la puissance publique, des propriétaires et des investisseurs privés. La réhabilitation du bâti à usage privé (logements, locaux d'activités) doit être aidée par des subventions ou des avantages fiscaux, afin de lever les handicaps qui pénalisent les secteurs historiques (contraintes spatiales et d'accessibilité) et le bâti ancien à caractère patrimonial (coût élevé des travaux), alors que l'immobilier est soumis à l'économie de marché. L'article 35 de la Recommandation de l'UNESCO du 26 novembre 1976 stipule : « L'action de sauvegarde devrait associer la **contribution de l'autorité publique** à celle des propriétaires particuliers ou collectifs et des habitants et usagers isolés ou groupés, dont les initiatives devraient être encouragées. ... ». Nous allons déterminer la nature des aides financières et fiscales et leurs critères d'attribution :

- Sources de financement : Etat, collectivités territoriales, communes, agences publiques (à définir) ;
- Prêts avantageux (taux réduits, longue durée d'emprunt...) ;
- Dispositifs fiscaux (déduction des revenus des personnes physiques, réduction ou exonération d'impôts ou de taxes pour les personnes ou les sociétés...) ;
- Critères de subvention (taux et plafonds de subvention, travaux éligibles...) ;
- Contreparties (respect des règles d'urbanisme, obligation de création de logements sociaux ou d'emplois, ouverture au public des lieux d'intérêt patrimonial...) ;
- ...

La réhabilitation du bâti à usage public, la création d'équipements publics ou l'aménagement d'espaces publics peuvent être financés selon des modalités que nous définirons :

- Autofinancement exclusif du maître d'ouvrage public ;
- Financements publics croisés (Etat, collectivités territoriales, communes, agences publiques, établissement financier public...) ;
- Partenariat public-privé (concession, convention de mise à disposition, mécénat...) ;
- ...

La **maîtrise foncière** est parfois indispensable pour atteindre les objectifs de sauvegarde et de réhabilitation. Nous déterminerons les modalités d'acquisition par le maître d'ouvrage de l'opération :

- Acquisition à l'amiable en priorité ;
- Droit de préemption et droit de délaissement ;
- Expropriation (définition de l'utilité publique, indemnisation compensatrice, expropriation d'office en cas d'insalubrité, de péril ou de menace sur le patrimoine...) ;
- Etablissement public foncier (portage financier) ;
- ...

En accompagnement, des actions de **communication** et **d'animation culturelle** dont nous définirons les moyens doivent être conduites, afin que le plus grand nombre s'approprié la démarche de réhabilitation :

- Bureaux d'information, réunions publiques, sites Web, bulletins d'information, presse écrite et audiovisuelle ;
- Manifestations culturelles autour de l'identité locale ou des apports culturels des populations migrantes (spectacles, conférences, visites...);
- ...

4 – L'évaluation : perspectives de modélisation

Nous déterminerons les moyens d'**évaluation à court, moyen et long terme** qui peuvent être mis en œuvre, afin d'apprécier le potentiel de modélisation des politiques de réhabilitation antérieures :

- Analyse des résultats : bilans intermédiaires, bilans finals des opérations (comparaison des résultats attendus et des résultats atteints) ;
- Indicateurs d'impact des opérations à long terme ;
- Durabilité de la démarche : équité sociale, efficacité économique, respect de l'environnement ;
- ...

Conclusion

Alors que le concept de réhabilitation urbaine est né voici près d'un demi-siècle, il serait nécessaire que les différents acteurs concernés puissent collaborer au plan international autour d'un vaste chantier d'évaluation des politiques mises en œuvre.

Les bilans publiés au terme des opérations n'apportent pas un éclairage suffisant sur les effets indirects des actions conduites, que seul le recul du temps permet d'apprécier objectivement ; la démarche d'analyse des dynamiques urbaines et sociales ciblée sur des quartiers réhabilités antérieurement demeure encore peu répandue.

L'évaluation ici recommandée devra tenir compte de l'évolution des doctrines de ces dernières décennies, où les perspectives de croissance urbaine ont été relayées par les perspectives de développement durable : il s'agira d'estimer la capacité des politiques passées à relever les défis du futur. Souhaitons ici que l'expérience de la réhabilitation urbaine puisse ainsi être mise au service des générations futures.