

Réunion du comité scientifique du programme

« Médinas 2030 »

Synthèse des conclusions de la pré-étude

Par Jean-Antoine Duprat

Directeur adjoint de l'institut d'urbanisme et d'aménagement de Paris IV Sorbonne

1. Mission :

1.1 Commanditaires :

Banque Européenne d'investissement avec le concours du Ministère français des affaires étrangères.

1.2 Composition de l'équipe en charge de l'étude :

Pilote de la mission : Jacques Rousset, président d'honneur de l'Union internationale des associations et organismes techniques, délégué pour la Méditerranée, pilote de la mission ;

Coordonnateur scientifique et méthodologique : Jean-Antoine Duprat, directeur adjoint de l'Institut d'Urbanisme et d'Aménagement de Paris IV-Sorbonne ;

Chargée du travail de recherche et d'expertise pour la rédaction des fiches projet : Charlotte Boutboul, ancienne étudiante de Paris IV Sorbonne, ingénieur et urbaniste, actuellement en mission en Lybie ;

Coordinatrice éditoriale des travaux : Amandine Leopold, déléguée générale de l'Alliance de villes européennes de culture.

1.3 Les quatre objectifs principaux de la mission :

- **Analyse d'une vingtaine de projets dans les six pays concernés**, Egypte, Jordanie, Liban, Maroc, Tunisie, Syrie et sélection d'une quinzaine d'entre eux en raison de leur caractère démonstratif ;
- **Etablissement de fiches décrivant ces projets** et permettant la mise en évidence de bonnes pratiques ;
- **Préconisations concernant la rédaction des termes de références** de l'étude globale du programme Médinas 2030 ;
- **Etablissement de contacts pertinents avec les acteurs des projets sélectionnés** dans chacun des pays ciblés.

2. Démarche méthodologique :

Approche systémique intégrant trois aspects :

- **L'aspect historique et évolutif** : d'où vient ce système urbain, vers quoi évolue-t-il ?
- **L'aspect organisationnel** : de quoi se compose-t-il ?
- **L'aspect fonctionnel** : comment marche-t-il ?

La démarche doit être dynamique : du global au local, induisant le principe de rétroaction, vérification des hypothèses de départ par la mise en pratique et ajustement éventuel du projet par retour d'expérience. L'enrichissement des connaissances doit se faire, par observation et capitalisation des bonnes pratiques.

Niveau d'observation : il a fallu choisir le bon niveau « d'agrandissement » (pixelisation) pour reprendre la formule du Docteur des sciences, Joël de Rosnay, dans son livre « Le Macroscop » ; autrement dit, il s'agissait de définir la bonne hauteur d'observation et la qualité de définition optimale pour avoir une vision, à la fois globale et suffisamment précise, sans se perdre dans le détail. **Les 16 projets retenus :**

- Egypte : - Démarche prospective « Le Caire 2050 » et Programme de la fondation Aga Khan pour la réhabilitation du quartier Darb al-Ahmar
- Jordanie : - Karak et l'héritage des Croisés
- Jerash aux portes d'un site antique majeur
- Liban - La vieille ville de Tripoli réhabilitée
- Réhabilitation du centre ancien de Baalbeck
- Réhabilitation du centre ancien de Tyr (Sour)
- Maroc - Réhabilitation de l'ancienne médina de Casablanca
- Réhabilitation de la médina (1999-2005) et réhabilitation du Triangle historique de Fès
- Interventions dans la médina de Meknès
- Réhabilitation de la médina de Tétouan
- Syrie - Réhabilitation de la vieille ville d'Alep
- Damas : Interventions stratégiques dans la vieille ville
- Hama, Projet de réhabilitation de la vieille ville
- Tunisie - Projet de requalification de la médina de Kairouan
- Réhabilitation de la médina de Sfax
- Réhabilitation de la médina de Sousse
- Réhabilitation du quartier d'Hafsia et réhabilitation des Oukalas » à Tunis

2.1 Approche historique :

Le terme médina, qui signifie dans une traduction littérale : la ville, prend une connotation culturelle particulière, pour désigner le centre ancien d'un ensemble urbain d'une cité du pourtour sud et est de la Méditerranée.

2.1.1. Spirale historique et évolutive :

L'étude historique explique les différences morphologiques - avec souvent des stratifications et imbrications urbaines et architecturales (exemple villes du Liban) - et d'évolution entre les médinas.

Distinctions historiques et culturelles :

L'histoire des médinas est, bien sûr, étroitement liée à l'essor de l'islam, et de la civilisation qu'il engendre avec ses valeurs et ses codes, mais plusieurs catégories peuvent être distinguées :

- celles qui sont créées au à partir du VII^{ème} siècle (médinas du Maroc de Tunisie, et aussi le Caire) ;
- celles qui se sont développées sur ou à proximité d'agglomérations préexistantes le plus souvent de cités antiques (cités phéniciennes du Liban, Jerash en Jordanie)
- celles qui ont conservé d'importants témoignages des croisades (villes côtières libanaises et Karak)

Il convient de distinguer Damas et Le Caire qui sont des villes capitales.

Il faut aussi tenir compte de la différenciation entre les sites inscrits sur la liste de patrimoine mondial et ceux qui ne le sont pas ou qui le sont pour une raison autre que l'existence d'une médina remarquable (exemple : Baalbek, Tyr, retenues pour leur site antique)

Ces influences et mixités culturelles et culturelles, enrichies d'apports stratifiés au fil des siècles, jusqu'à nos jours, ont façonné autant de cités exceptionnelles qui ne sauraient être considérées et encore moins réhabilitées avec une vision réductrice.

A cette complexité, morphologique, patrimoniale, architecturale, il convient d'ajouter des **caractéristiques humaines, économiques, environnementales particulières, fruit de l'histoire.**

Enfin, il faut ajouter l'évolution de la prise de conscience de la nécessité d'une réhabilitation intégrée qui s'est faite au fil des siècles.

Un premier tournant a lieu à partir des années soixante, avec une double prise de conscience de la valeur inestimable du patrimoine historique, portée par les initiatives internationales, et de l'intérêt que ce patrimoine peut avoir pour développer l'activité économique et touristique.

Dans les années quatre-vingt, c'est l'émergence des préoccupations environnementales, puis la mise en place de stratégies de développement « post pétrole », notamment basées sur l'économie du tourisme, qui contribue à consolider l'intérêt pour les processus de réhabilitation intégrée et de valorisation des centres anciens.

L'intégration des centres historiques dans les dynamiques de développement urbain ne peut plus être envisagée de manière sectorisée. La réhabilitation de ces quartiers nécessite des stratégies intégrées de développement économique, social et environnemental définies en amont et portées par une **approche systémique**. C'est-à-dire **une démarche transversale, allant du global au local**, permettant d'ajuster au cas par cas, des interventions planifiées et priorisées sur l'ensemble de la médina pour lui redonner son âme.

Les finalités vont du traitement urgent des immeubles menaçant ruine - avec une assistance humanitaire, technique et financière pour les populations concernées -, au renforcement de l'attractivité touristique, par la mise en valeur des sites dans leur ensemble ; au-delà des monuments emblématiques, la réhabilitation concerne aussi l'habitat ancien, plus commun, des interventions sur l'espace public, avec la remise à niveau des réseaux, des infrastructures et, bien sûr, un programme en faveur de la renaissance des activités et savoirs faire traditionnels, dans le respect d'un environnement requalifié.

La recherche de l'authenticité, n'exclut pas le bon usage du progrès, notamment en ce qui concerne les méthodes et pratiques de traitement de l'espace public, de rénovation des logements, de mise aux normes techniques et environnementales, de formation aux métiers ; les opérations de réhabilitation doivent aussi s'accompagner, d'une bonne gestion des ressources, notamment en eau, de la réduction des sources de pollution, grâce à l'assainissement, à l'amélioration des transports, avec l'introduction de circulations douces, pour réduire les émissions nocives.

2.2 Approche organisationnelle et fonctionnelle

2.2.1 L'analyse des projets faite à partir d'une grille d'analyse portant sur quatre domaines d'observation permet de comprendre comment des réalisations exemplaires ont pu être menées à leur terme dans chaque pays, sous l'impulsion de pouvoirs publics d'Etat et de collectivités motivés, dont personne ne pourrait prétendre mieux connaître leur pays qu'eux même.

Les quatre domaines étudiés sont :

- **Le contexte de réalisation des projets**
- **Le contenu et l'adaptation des projets aux enjeux locaux**
- **La gouvernance des projets**
- **Les montages financiers**

Sans revenir sur le détail de ces résultats (plus de 400 pages au total pour l'étude), au risque de produire des raccourcis générateurs de contre sens, quelques constats peuvent être faits, du global au local, débouchant sur quelques préconisations et pistes de réflexion à partager, pour améliorer la démarche de réhabilitation intégrée.

Le premier constat tient à la prise en compte du contexte international très porteur fortement stimulé par le classement de nombreux sites – pas toujours d'ailleurs au titre de leur médina – comme éléments du patrimoine mondial de l'humanité. Tous les projets étudiés bénéficient, à divers degrés, d'une convergence très porteuse de programmes internationaux, mondiaux (Banque Mondiale, UNESCO...) européens, et bien sûr nationaux, notamment à travers l'Agence Française de Développement.

Le second constat est l'intégration de la richesse patrimoniale dans les stratégies de développement touristiques de chaque état.

Le troisième constat concerne l'émergence d'une gouvernance intégrative et partagée, quant les initiatives internationales rencontrent des volontés étatiques stratégiques déterminées, relayées et concrétisées par les acteurs locaux publics, bien sûr - à travers les instances dirigeantes des villes -, mais aussi privés, qu'il s'agisse de fondations, d'associations, d'entreprises ou de particuliers, avec une tendance, de plus en plus marquée, à l'implication des populations concernées, auprès desquelles les actions de sensibilisation prennent tout leur sens.

Le quatrième constat révèle la nécessité de surmonter les difficultés rencontrées sur le terrain : **difficultés juridiques**, avec des cadres réglementaires ne permettant pas une maîtrise foncière adéquate, comme l'absence ou l'insuffisance de systèmes cadastraux et de conservation des hypothèques ; **problèmes d'intégration des populations locales** dans la dynamique de réhabilitation, comme les propriétaires d'immeubles qui, souvent, ne vivent plus dans la médina et ne se sentent pas concernés ; **absence d'outils financiers adaptés** à la réhabilitation des espaces privés, besoin d'accompagner ces outils financiers d'une assistance technique ciblée, nécessité d'orienter des fonds, non seulement vers le patrimoine historique et les espaces publics, mais aussi vers le patrimoine urbain plus « banal », les petits propriétaires, artisans, commerçants, autres composantes essentielles de la valeur et de l'attractivité urbaine, économique, sociale et culturelle des médinas.

Le cinquième constat, concerne les projets étudiés et leur contexte spécifique. Aussi intéressants soient-ils, aucun d'eux ne constitue un exemple totalement reproductible ; par contre, de l'ensemble de ces projets et de leurs résultats, émergent de nombreuses bonnes pratiques de nature, notamment, à surmonter les difficultés précédemment évoquées, bonnes pratiques qu'il faut savoir capitaliser, enrichir, valoriser pour mieux les partager et en tirer le meilleur profit à venir.

Dans l'application de la méthode systémique il est essentiel de tirer les enseignements de cas concrets.

2.2.2 Exemples de projets pris en considération dans chaque pays :

Quelques projets, réalisés ou en cours, sont retenus dans cette fiche pour l'intérêt des programmes et pratiques mis en œuvre.

En Egypte, au Caire nous tenons à mettre en exergue tout l'intérêt de la démarche prospective « Le Caire 2050 » placée sous l'égide opérationnelle du (General Organization for Physical Planning) ; cette démarche, avec la perspective d'un nouvel ordre urbain, prenant en compte les impératifs de la ville durable vise à valoriser toutes les facettes d'une métropole internationale multipolaire, dont le centre historique, au patrimoine architectural très riche, est une des plus grandes médinas du monde avec celle de Fès ; cette démarche relève d'une approche systémique favorable à la transversalité de la gouvernance. A une échelle différente nous citerons une réalisation illustrative d'une démarche intégrée de valorisation environnementale réussie, avec le programme de la fondation Aga Khan pour la réhabilitation du quartier Darb al-Ahmar, à partir de la création d'un vaste parc urbain de 30 hectares, ouvert en 2005 : le parc Al-Azhar.

Le royaume de Jordanie a initié, lui-aussi, une stratégie de développement touristique appuyée sur ses sites remarquables, autour desquels se sont développées des villes, sans doute les plus récentes de notre panel et les plus éloignées de la vision morphologique

traditionnelle de la Médina. Jerash s'est ainsi construite près des vestiges de l'antique Gêrasa, Karak à côté d'un imposant Château croisé. Les projets ciblant ces villes relèvent des démarches transversales, impliquant les pouvoirs locaux, orientées non seulement vers l'essor touristique, mais aussi vers l'intégration des objectifs du développement durable en articulation avec les programmes internationaux, comme celui dit de « réhabilitation durable du patrimoine culturel et de développement urbain », de la banque mondiale. Il faut aussi noter l'importance de la coopération décentralisée entre Jerash et Turin, sous l'égide du programme européen de « coopération en matière de développement urbain et de dialogue ».

Au Liban, l'Etat et les opérateurs privés, souvent reconnus internationalement pour leurs compétences, sont très impliqués dans les programmes de reconstruction prioritaires ; les collectivités locales sont, également très sensibles à la protection et à la valorisation du patrimoine historique, d'où l'importance de savoir articuler au sein de mêmes projets des finalités de reconstruction, de rénovation et de réhabilitation intégrée. Tant à Baalbek, qu'à Saïda, Tyr, ou à Tripoli, il existe une même détermination des pouvoirs locaux pour développer des modèles de réhabilitation intégrée, favorisant les convergences des initiatives publiques et des financements publics/privés avec un phasage s'inscrivant dans la durée. La combinaison de processus de planification, de partenariats publics/privés, de maîtrise d'ouvrage décentralisée, constitue un facteur clef de réussite. En ce qui concerne Baalbek, il faut aussi souligner son implication internationale à travers la présidence du « réseau des villes historiques et archéologiques » qu'elle assume.

Au Maroc, plusieurs sites remarquables ont déjà bénéficié d'importants programmes de réhabilitation. Les projets que nous avons étudiés attestent la forte détermination du royaume à prolonger ces efforts - notamment à travers de grands desseins de préservation du patrimoine, comme celui concernant les mosquées - et à accompagner, avec l'appui d'opérateurs comme le groupe Al'Omrane, les projets des villes, dans leur multiplicité. Il s'agit, là encore, de concilier le respect des traditions, la prise en considération de l'environnement, les besoins des populations, le développement économique et touristique, dont témoignent les opérations engagées, avec l'appui aussi de programmes internationaux, ce qui est justement le cas à Fès, Meknès, Tétouan pour ne se référer qu'à ces exemples de notre panel. Nous avons aussi été très intéressés par la démarche de valorisation de la petite médina de la capitale économique du royaume, Casablanca ; elle apparaît comme un exemple de projet à la fois intégré et inscrit dans un cadre plus large de politiques urbaines sur le territoire casablançais.

En Syrie, les projets de réhabilitation s'inscrivent dans une stratégie de diversification économique post pétrole, illustrant l'importance des initiatives des pouvoirs centraux, relayées au niveau des collectivités locales, avec également l'appui des organismes internationaux. Damas, ville capitale au rayonnement culturel mondial, peut être citée en exemple pour son « programme de développement urbain » qui intègre des stratégies économiques, sociales, culturelles et environnementales, tandis qu'en complément, le projet de réhabilitation du Vieux Damas développe une approche pluridisciplinaire de l'intervention en centre ancien. Alep atteste de l'efficacité d'une réhabilitation planifiée de ses quartiers anciens, menée, notamment avec la coopération technique allemande (GTZ). A Hama, mondialement connue pour ses norias, le conseil de la ville s'est engagé avec détermination dans une stratégie de réhabilitation intégrée de son centre historique, avec l'appui de l'Institut arabe du développement urbain, pour un essor durable des activités économiques et touristiques de la ville et de la vieille ville.

En Tunisie, où beaucoup de projets de réhabilitation ont déjà été menés à leur terme de manière exemplaire, nous soulignerons la continuité des efforts, sous l'égide de l'état, garant des initiatives de protection du patrimoine, suivis de très près par les municipalités qui sont au cœur des projets, avec un appui technique des Associations de Sauvegarde des Médinas qui permettent d'intégrer une juste vision des problématiques locales. C'est le cas à Tunis pour les projets de Réhabilitation du quartier d'Hafsia et des Oukalas. A Sfax, nous pouvons citer le Programme National de Requalification Urbaine (PNRU) inscrit dans le cadre du 11^{ème} plan de développement économique et social et du plan d'investissement communal et qui intègre un volet dit « quartier ancien ». A Sousse une « stratégie de redynamisation durable de la médina vise à renforcer le rôle de ce centre historique dans l'économie locale, à développer son potentiel culturel et à proposer des solutions intégrées de développement durable. A Kairouan, la réhabilitation de la médina, appuyée par la Banque mondiale, fait figure de cas pilote, de nature à démontrer l'intérêt d'une approche de réhabilitation urbaine servant de référence.

Les études de cas nous ont permis d'évaluer les points clefs et les obstacles, auxquels il faut être particulièrement attentifs, afin d'optimiser les processus de réhabilitation intégrés des centres urbains historiques. Nos préconisations, sont regroupées dans le cadre des quatre domaines étudiés.

3 Préconisations

3.1 Premier domaine : contexte de réalisation

Pour l'optimiser, il convient notamment, quant cela s'avère nécessaire :

- D'améliorer, les articulations réglementaires institutionnelles entre les pouvoirs centraux et les acteurs publics locaux ; en relation avec les programmes internationaux ;
- D'adapter les cadrages juridiques (notamment pour la maîtrise du foncier, l'organisation des marchés publics, les montages financiers) ;
- D'être très attentif aux temporalités, les processus de réhabilitation s'inscrivant dans la durée, avec des retombées et retours sur investissement décalés.
- De prendre en considération l'environnement (ses contraintes ou ses effets de levier), notamment les autres projets de même nature et/ou complémentaires ;

3.2 Second domaine : adaptation du contenu aux enjeux locaux.

Il convient, en particulier, d'être très attentif :

- En amont, à l'intégration des projets dans des stratégies plus globales, notamment de valorisation de l'économie locale ;
- Aux retours des expérimentations et pratiques de terrain, qui permettent de procéder à d'éventuelles adaptations : **principe systémique de rétroaction** ;
- A anticiper, autant que possible, les effets que peuvent avoir les opérations de réhabilitation, comme l'évolution des prix du foncier, ou encore les phénomènes de gentrification ;

- A la phase de diagnostic préalable, qui doit dépasser le cadre du bâti, pour englober les aspects économiques, sociaux, sociologiques et, bien sûr, prendre en compte l'influence de l'environnement avec lequel toute médina est en interactions.
- A la définition de programmes intégrés transversaux, dont la complémentarité est aussi génératrice d'effets de levier,
- Au choix de dispositifs de mise en œuvre, de suivi, de contrôle et d'évaluation adapté à de chaque projet.

3.3 Troisième domaine : gouvernance

En particulier il faut être attentif :

- A la bonne organisation et au bon fonctionnement de la maîtrise d'ouvrage ;
- A l'articulation entre les interventions - à chaque niveau et entre les niveaux - des acteurs publics et privés, ainsi qu'à l'association des populations aux projets ;
- A l'application des dispositifs réglementaires, à l'organisation de dispositifs de contrôle, notamment des marchés par les acteurs publics ;
- Au renforcement des capacités techniques des intervenants et opérateurs, afin de perfectionner et de renforcer leurs aptitudes au pilotage, à la gestion de projets complexes, à la transversalité, notamment pour les relier à d'autres projets ;
- A optimiser la mise en œuvre de système partenariaux de pilotage, de coordination des projets et d'appui opérationnel, tels que transferts de bonnes pratiques, assistance techniques ou méthodologique sur le terrain via, par exemple, la coopération décentralisée.

3.4 Quatrième domaine : optimisation des montages financiers

La solidité d'une chaîne dépendant de la solidité de chacun de ses maillons. La réhabilitation intégrée et durable des médinas est une entreprise de longue haleine, déjà fort bien engagée en nombre de lieux, mais qui peut encore être optimisée par l'effort de chacun et la collaboration de tous, à tous les niveaux.

De ce point de vue, pour optimiser les projets de réhabilitation intégrée, le programme « Médinas 2030 » doit s'inscrire dans une dynamique renforcée d'**échanges**, d'**enrichissements réciproques**, de **valorisation croisée des projets** et de **volonté partenariale à tous les niveaux**.

La Banque Européenne d'Investissement, qui a missionné notre équipe, **positionne sa démarche dans cette quadruple finalité, pour élaborer des dispositifs financiers qui répondront, au mieux, aux attentes des initiateurs et porteurs de projets.**

La encore la démarche préconisée, que nous qualifions de systémique, est à la fois :

- **verticale**, du global au local ;
- **rétro-agissante**, puisque les enseignements tirés de l'expérimentation, sont essentiels à l'évolution et à l'adaptation du système dans son ensemble,

- **horizontale, avec une dynamique transversale**, reliant tous les domaines clefs de la réussite notamment, cadres juridiques, gouvernance, maîtrise d'ouvrage, maîtrise d'œuvre et bien sûr financements adaptés ;

En ce qui concerne le système financier à mettre en place, il convient notamment :

- D'être, dans une approche « Botton up », à l'écoute des besoins et de la demande exprimée par le terrain, dans la diversité propre à chaque projet ;
- De prévoir une boîte à outil permettant la mise à disposition plusieurs types d'instruments, adaptés aux différentes échelles d'interventions et aux contextes qui peuvent varier sensiblement d'un lieu à l'autre.
- D'optimiser les complémentarités dans le montage des projets, les effets de leviers, les effets réseaux ;
- De prévoir un processus de retour d'expérience et d'évaluation, pour ajuster les dispositifs si nécessaire

3.5 Pour optimiser la gouvernance du programme « Médinas 2030 »

Il faut rappeler qu'un système complexe, ce qui est le cas du programme « Médinas 2030 », ne fonctionne de manière optimale, sans à coups, dans la durée, que s'il dispose d'une organisation de pilotage adaptée.

Pour le pilotage de ce programme, le comité scientifique doit être, pour sa part, très attentif au maintien du cap fixé. C'est pourquoi, il nous apparaît opportun de conseiller :

D'une part, la mise en place d'une vigie, observatoire des bonnes pratiques, de leur évaluation et de leur capitalisation, de leur diffusion et réutilisation si nécessaire ;

D'autre part, que ce **Scientific Committee**, du fait notamment de son importance, de sa diversité, de l'échelonnement de ses réunions, de ses contraintes, s'adjoigne utilement **le concours d'une cellule d'expertise et de pilotage, qui jouerait le rôle de vigie précédemment préconisé** ; une cellule capable de faire circuler l'information, d'assurer un suivi des processus opérationnels, d'activer les interventions et rétroactions en cas de difficultés imprévues pour faire adapter la conduite du programme à ces difficultés, c'est-à-dire maintenir le cap. Cette cellule serait aussi une aide à l'évaluation des projets, notamment lors de points d'étape, tout au long du processus de réalisation du programme.