

La politique de sauvegarde et ses outils

Yassine Ouageni

Un nouveau contexte culturel

La consécration du patrimoine bâti historique parmi les préoccupations de l'Algérie d'aujourd'hui n'est pas le fruit du hasard. Pour autant, on ne peut dire qu'il s'agit de l'initiative illuminée et sensible des gouvernants, mais d'un fait naturel, certes attendu, qu'il est plus juste d'attribuer à l'effet inéluctable du temps sur le déroulement des étapes historiques depuis l'indépendance à nos jours.

Il a fallu le temps d'une génération. Le temps que le « mur de Berlin », construit à la hâte au nom de l'absurde en défiant la raison, s'effondre dans un geste spontané dont personne n'avait prédit le jour. Il a fallu une génération pour que tout naturellement le « mur de Berlin » mental, ce « mur de la honte » que l'Algérie a érigé dès l'indépendance dans le rapport avec son propre héritage historique, s'effondre en donnant simultanément et dans le désordre la légitimité de conscience à tous les acteurs impliqués dans la question du patrimoine. Le patrimoine devient donc aujourd'hui un allié sûr d'un développement authentique. S'agit-il d'un renouveau ? Au vu de la profondeur des mutations qui investissent simultanément tous les secteurs et, notamment, la société civile, il s'agit de toute évidence de la mise en œuvre d'un chantier total qui atteste de la manifestation d'une nouvelle conscience culturelle collective. Cette dernière se traduit actuellement par un nouveau rapport établi avec l'héritage historique dans son sens le plus large, en impliquant sans discernement l'ensemble de ses catégories matérielles et immatérielles.

Une nouvelle politique et des outils appropriés

C'est dans ce nouveau contexte culturel¹ que l'Etat a réagi en apportant les réajustements nécessaires aux textes fondateurs de la culture algérienne et, en particulier, la révision de la loi sur le patrimoine culturel².

La nouvelle loi, promulguée en 1998, actualise substantiellement les contenus de la loi précédente par une nouvelle vision culturelle, un élargissement de la signification du patrimoine et un ensemble d'outils pour sa prise en charge efficace. Désormais les catégories de patrimoine sont clairement définies et à chacune d'elles est prescrit le moyen approprié de protection, de sauvegarde et de mise en valeur.

Aux grandes étendues territoriales, c'est-à-dire les parcs culturels, tels que le Tassili, l'Ahaggar, l'Atlas Saharien, le Touat-Gourara ou Tindouf, qui sont considérés sous le double aspect indissociable de patrimoine culturel et naturel, est prévu le *Plan général d'aménagement du parc*. Bien que le texte d'application définissant les contenus du Plan d'aménagement soit en cours d'élaboration, il est permis d'avancer, sur la base de la définition énoncée dans la nouvelle loi du patrimoine, que ce plan sera conçu pour édicter l'ensemble des règles d'intervention et de gestion devant assurer la préservation du rapport nature-culture en s'inscrivant selon ses dimensions dans la logique du schéma régional d'aménagement du territoire (SRAT), ou dans la Plan d'Aménagement de la wilaya (PAW) ; ou encore dans le Plan Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme (PDAU)³. Hormis son ancrage dans le système d'instruments en vigueur concernant aussi bien l'échelle urbaine (Plan Directeur d'aménagement et d'urbanisme, Plan d'occupation des sols) que l'échelle territoriale (Aménagement du territoire), le plan d'aménagement des parcs culturels présentera, dès la révision de l'article qui le consacre dans la nouvelle loi, une particularité du fait de sa ductilité scalaire et, donc, des problématiques (spatiales, économiques, culturelles, etc.) qui sont liées à la variation importante des

¹ L'on attribue à la date du 5 octobre 1988 le lancement du processus de mutation : la démocratisation du pays avec son lot de dérives qui ont conduit à la décennie de violence

² Il s'agit de l'Ordonnance n.67-281 du 20 décembre 1967 relative aux fouilles et à la protection des sites et monuments historiques et naturels de 1967, résultant de la reconduction de la loi en vigueur avant l'indépendance ; ainsi que du décret n.81-135 du 27.06.1981 portant modification de cette ordonnance.

³ L'article 40 de la loi 98-04 du 15 juin 1998 mentionne le Plan général d'aménagement comme substitut au POS. Il s'agit probablement d'une erreur qui, en toute logique, recevra l'amendement approprié.

dimensions des territoires à protéger. Pour l'heure les parcs culturels classés sur la liste du patrimoine national sont situés dans le Sud saharien ou steppique et ont des dimensions qui englobent parfois plusieurs wilayas. Il n'est pas à exclure que d'ici peu certains territoires de dimensions modestes, classés pendant la période coloniale sous la dénomination «Site naturel», telles les gorges de Roufi, changeront d'appellation (et donc de statut) pour bénéficier des formes et des contenus de protection et de mise en valeur du Plan d'aménagement dans une version assimilable à celle du Plan Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme (PDAU).

Aux zones archéologiques, situées en milieu urbanisé ou en campagne, est prévu le *Plan de protection et de mise en valeur des sites archéologiques et de leur zone de protection (PPMVSA)*⁴. Actuellement est en cours de lancement l'élaboration des différents plans de protection des sites archéologiques classés sur la liste du patrimoine mondial : Tipaza, Djemila, Kalaa des Beni Hammad et Timgad.

A titre indicatif, le site archéologique de Tipaza, confiné grossièrement à l'intérieur d'une couronne urbaine, a déjà fait l'objet d'études visant sa préservation des risques de l'urbanisation. L'UNESCO a élaboré par le passé un «Plan de sauvegarde»⁵ qui n'a jamais produit les effets attendus pour la simple raison que celui-ci n'avait aucun encrage juridique. N'étant pas opposable au tiers, dans l'esprit et la forme du Plan d'occupation des sols, le Plan de sauvegarde de Tipaza a vite été rattrapé par la réalité du terrain au point où il a été décidé de le réinscrire pour des raisons d'opérationnalité sous la forme d'un POS en acceptant d'affronter les contradictions conséquentes. La promulgation du décret instituant l'instrument de protection des sites archéologiques, en tant que substitut du Plan d'occupation des sols, a permis d'offrir les garanties pour aboutir à une meilleure intégration par la réconciliation des exigences de la conservation avec celles du développement urbain.

Un instrument pour le centre historique

Considérés autrefois, au titre de la loi de 1967, comme des monuments, les centres historiques classés subissaient le paradoxe contraignant induit par leur enfermement dans le statut de monument. En effet, la démarche méthodologique propre à la prise en charge d'un monument, c'est-à-dire la restauration, ne pouvait s'appliquer à un centre résidentiel vivant marqué par un habitat parfois en deçà des normes de standing en vigueur (réglementaires ou culturelles) et de surcroît caractérisé par sa nature évolutive. En somme, il apparaît évident que le mode d'intervention sur un centre historique, dominé par des exigences résolubles uniquement par des actions de réhabilitation, ne pouvait s'accommoder de la seule restauration. Les conséquences d'une telle restriction conceptuelle a considérablement réduit le champ d'intervention aussi bien du Ministère chargé de la Culture que des autorités locales: les différentes programmations et les tentatives d'étude et de réalisation menées sur la Casbah d'Alger, ou dans la Vallée du M'zab, n'ont pu éviter de se cantonner inévitablement dans la mise en valeur des édifices monumentaux (palais, mosquées, forteresses, fontaines, etc.).

La nouveauté de la loi de 1998 réside dans la reconnaissance de la spécificité des centres historiques par l'introduction d'un instrument à caractère urbanistique assimilable au Plan d'occupation des sols mais basé sur la «conservation» à travers la priorité donnée au respect de la continuité typologique⁶ du bâti hérité.

Il est utile de rappeler qu'un nombre significatif d'études de «Plans de sauvegarde» a été lancé, certes dans la précipitation, avant même la publication du décret d'application précisant les dispositions générales, les procédures d'élaboration et d'approbation et surtout les contenus⁷. Bien que privée des caractères juridiques et réglementaires en raison de l'absence déterminante de l'opposabilité au tiers propre à un plan d'urbanisme, cette anticipation démontre au moins la volonté des différents secteurs impliqués dans le devenir des centres historiques à vouloir répondre à un besoin désormais

⁴ Décret exécutif n° 03-323 du 5 octobre 2003 portant modalités d'établissement du plan de protection et de mise en valeur des sites archéologiques et de leur zone de protection (PPMVSA).

⁵ Le « Plan de sauvegarde » a été réalisé en 1996 par l'UNESCO.

⁶ Ici, le terme «typologie» renvoie vers une vision totale de l'édifice telle que conceptualisée dans la trilogie vitruvienne qui considère les aspects de *Utilitas*, *firmitas* et *venustas* de façon indissociable et unitaire.

⁷ Il s'agit des «plans de sauvegarde» Ksar de Metlili (1996-1998), Ksour d'El Atteuf et de Ghardaïa (1996-1998), Ksar de Berriane (2000), Ksar de Boussemghoun à El Bayadh (2000-2002), la Casbah d'Alger (2000-2005), etc. inscrits pour la plupart à l'indicatif du Ministère de l'habitat.

pressant et fortement partagé, notamment par la société civile qui ne cesse de s'organiser et de constituer un interlocuteur incontournable depuis que l'Algérie connaît le multipartisme.

C'est sans doute le cas du Plan de sauvegarde de la Casbah d'Alger produit à l'occasion de l'inscription de celle-ci sur la liste du patrimoine mondiale, ainsi que celui lancé par la wilaya d'Alger et élaboré par le CNERU⁸, dont l'approbation de sa dernière phase coïncide avec la création officielle du secteur sauvegardé de la Casbah d'Alger et l'ouverture de la procédure pour le lancement des études et l'élaboration et la mise en œuvre du Plan d'urgence⁹.

Le «plan de sauvegarde» dans son configuration actuelle, produit en dehors du texte d'application, est très proche d'un plan d'occupation des sols, dans sa forme, et assez fidèle à un plan d'aménagement urbanistique ordinaire, dans ses contenus.

Actuellement, enfin, après l'accomplissement des premières procédures imposées par le décret portant l'établissement du Plan de sauvegarde et de mise en valeur, est en cours de lancement l'appel d'offre devant permettre de désigner le bureau d'études qui se chargera de la mise en conformité de l'étude existante en établissant un règlement spécifique au centre historique qui soit fidèle aux objectifs découlant d'une vision claire et partagée sur le devenir de la Casbah dans la future métropole d'Alger capitale. Car il ne faut jamais ignorer que toutes les actions menées à ce jour sur le tissu de la Casbah d'Alger ont été réalisées en dehors de toute projection définissant le devenir de la Casbah et, par conséquent, des significations qu'il est impératif d'attribuer aux contenus de la «sauvegarde» et de la «mise en valeur».

Pour cela, deux conditions ont été réunies afin de s'assurer de l'opérationnalité et de la durabilité du futur plan et surtout de la garantie d'obtention d'une qualité satisfaisante qui soit en adéquation avec les principes de la réhabilitation d'un centre historique. Ainsi, en amont, au niveau de la maîtrise d'œuvre, le bureau d'étude doit obligatoirement répondre au critère de la qualification¹⁰ pour pouvoir intervenir sur le «patrimoine classé» ; en aval, la gestion de la production et la mise en œuvre du plan de sauvegarde et de mise en valeur est confiée à une structure intégrée au dispositif administratif existant qui assure de façon courante la continuité entre le politique (Ministère de la Culture) et le local (wilaya, Assemblée Populaire de la Wilaya, Commune et Assemblée Populaire Communale). Ce retour, après plusieurs décennies de gestion du patrimoine historique de la Casbah au moyen de structures rattachées à des instances chargées du bâtiment, vers l'instance instituant le lien entre le Ministère de la Culture et les autorités locales, augure déjà non seulement la clarté dans les compétences et les responsabilités des autorités politiques et locales, mais aussi, et surtout, l'efficacité des interventions sur le terrain.

Une mise en œuvre en construction

Le découpage administratif national prévoit au niveau de chaque unité territoriale (wilaya) un «mini-gouvernement» placé sous l'autorité du wali et dans lequel sont représentés les différents secteurs (ministères) à travers des directions déconcentrées.

Cette organisation, qui permet d'assurer le lien fonctionnel entre le politique et le local, a montré par la différence des prérogatives et des contenus de «plans de charge» attribués aux diverses directions la réelle vision culturelle et politique du pays. Le dos tourné au cadre bâti ancien et historique¹¹ et le tout azimuth pour les nouvelles constructions, ont été les deux attitudes indissociées qui ont caractérisé les programmes de l'ensemble des wilayas depuis l'indépendance jusqu'à il y a à peine une décennie. De fait, jusqu'en 2003 (date de promulgation du texte législatif régissant les centres historiques), nombreuses étaient les wilayas privées d'une direction de la culture (représentation déconcentrée du Ministère de la Culture au niveau local) ; comme aussi, étaient relativement importantes, parmi les directions de la culture actives, celles qui confiaient

⁸ CNERU : Centre National d'études et de Recherches appliquées en Urbanisme.

⁹ Le plan d'urgence est prescrit pour surmonter le handicap de la lenteur de l'élaboration du Plan de sauvegarde. Il est pour le Plan de sauvegarde ce qu'est le service des urgences pour tous les services d'un grand hôpital.

¹⁰ Le décret exécutif n° 03-322 du 5 octobre 2003 portant maîtrise d'œuvre relative aux biens culturels immobiliers protégés, impose aux bureaux d'études la désignation d'un (ou plusieurs) chef de projet ayant compétence pour intervenir sur le secteur sauvegardé.

¹¹ L'on désigne ici par «ancien» le bâti d'avant la période coloniale; et «historique», aussi bien l'ancien que celui produit à l'époque coloniale (1830-1962).

systématiquement les projets intéressant aussi bien le patrimoine historique que les équipements nouveaux à caractère culturel, aux directions chargées de l'habitat et du logement et des équipements. Cette réalité découle des choix entrepris depuis l'indépendance pour la «construction du nouveau», au détriment de l'entretien et la réhabilitation de l'existant, et qui a fini par produire une expérience exclusive des secteurs engagés en donnant lieu de nos jours à un monopole dans la gestion de tous les projets.

La volonté de prendre en charge la culture, notamment le patrimoine bâti historique, s'est traduite ces trois dernières années par la mise en place au niveau de l'ensemble des wilayas d'une direction de la culture et l'activation des tous ses services. Le service chargé du patrimoine est déjà sur pied dans un grand nombre de wilayas. Cependant, au vu de leur capacité réduite en termes de moyens humains qualifiés, c'est-à-dire habilité sur la base d'une formation appropriée et d'une reconnaissance par le Ministère de la Culture, les directions de la culture se limitent à gérer les monuments classés et les inscriptions sur la liste du patrimoine national.

Quant à la gestion des centres historiques, dont le niveau de complexité n'est pas à prouver, une structure idoine est prévue par la législation. Cette forme d'organisation de l'administration du patrimoine n'est pas nouvelle: l'office de Protection de la Vallée du M'zab (OPVM), qui est une structure placée sous la tutelle du Ministère de la Culture, est une référence valide qui illustre dans la pratique les relations d'échanges positives avec la Direction de la culture de la wilaya de Ghardaïa et la wilaya.

Concernant Alger, la Casbah est sur le point de se doter d'un «office». Ceci permettra certainement de mettre fin aux équivoques générées par la dite «Cellule Casbah» instituée par la wilaya pour parer au vide laissé par l'instance chargée du patrimoine bâti historique face à l'urgence des nombreux problèmes de diverses natures, notamment du cadre de vie. Ainsi, la «Cellule Casbah» pourra avoir les coudées franches pour se consacrer au développement de la Casbah en cédant les missions de sauvegarde et de mise en valeur à une structure appropriée. Car il est évident, surtout au moment où l'Algérie s'ouvre au libéralisme, que le cumul des missions d'investissement et de contrôle au sein d'une même autorité peut aboutir à des surprises déplorables. Ceci revient à ériger simultanément en juge et partie un même acteur comme cela arrive parfois avec les directions de l'habitat chargées légalement du contrôle des constructions et qui se voient confier la gestion de projets d'étude et de réalisation. La redistribution des rôles pour une prise en charge adéquate et efficace du patrimoine bâti historique demeure la question fondamentale au niveau de l'articulation du politique et du local, c'est-à-dire la wilaya.

Conclusion

Il est indéniable de reconnaître que la nouvelle loi sur le patrimoine (1998)¹², qui dénote sans doute l'intégration du patrimoine culturel dans les préoccupations de la vie existentielle, a provoqué une dynamique certaine en faisant prendre conscience de l'étendue des problématiques du patrimoine culturel. Suite à cette situation, certes ambitieuse mais légitime, qui du coup élargit la notion de patrimoine à ses extrêmes (matériel et immatériel), l'organisation des structures administratives, scientifiques et techniques relevant du secteur de la culture se retrouve de fait dans une condition de caducité. Les contenus de la nouvelle loi réclament la réorganisation des structures en vue de contenir au mieux les différents aspects définissant la prise en charge du patrimoine. Ainsi, est traduite la prise en charge du patrimoine culturel puis mise en œuvre en ces termes :

- a) *La connaissance du patrimoine*, qui constitue le premier acte de conservation. Dans un premier niveau, il s'agit de procéder à l'inventaire systématique des biens culturels matériels et immatériels¹³ ; de renforcer le Centre National (CNRPAH) en le dotant d'une annexe, en l'occurrence le Centre du patrimoine immatériel qui est chargé de l'enregistrement, la protection et la diffusion des faits traditionnels; puis de créer, enfin, le Centre de recherche en archéologie¹⁴ ; et de promouvoir la

¹² Cette loi reconnaît explicitement pour la première fois de façon officielle la catégorie du patrimoine immatériel et envisage des mesures pour sa protection et sa mise en valeur.

¹³ Décret exécutif n° 03-311 du 14 septembre 2003 fixant les modalités d'établissement de l'inventaire général des biens culturels protégés.

¹⁴ Décret exécutif n.05-491 du 22 décembre 2005 portant création d'un centre national de recherche en archéologie.

formation, notamment par la création d'une école supérieure¹⁵ chargée de la conservation et la restauration.

- b) *la préservation du patrimoine*, qui se définit par la maîtrise de l'ensemble des interventions visant les actions préventives (conservation) et de restauration. A cet effet, l'école supérieure aura également comme mission, grâce à sa dotation en ateliers et laboratoires appropriés, la restauration des objets nécessitant une haute spécialisation afin de parer au déficit scientifique, technique et technologique caractérisant les communes entreprises de bâtiment ainsi qu'à la carence conjoncturelle de l'attrait économique généré par l'activité de restauration. Par ailleurs, en considération du principe universel selon lequel «le patrimoine est l'affaire de tous» et de la nécessité de mettre à contribution les différents secteurs à la politique de l'Etat relative à la réhabilitation du patrimoine national, une série d'initiatives stratégiques a été engagée pour introduire, dans le cadre de conventions, au sein d'établissements de formation professionnelle et universitaire l'intérêt pour le domaine patrimonial. C'est le cas actuellement du Centre de formation professionnelle d'Alger qui dispense une formation pour la récupération des anciens métiers du bâtiment ; ou encore, le cours de post- spécialisée graduation en «Gestion du processus de restauration», mis en œuvre grâce à la coopération algéro-italienne, qui implique le Département d'architecture de l'Université de Blida. Ces deux exemples, cités uniquement à titre illustratif, ne sont qu'un indicateur de la nouvelle politique d'ouverture et de participation active initiée et soutenue par le Ministère de la Culture¹⁶.

- c) *L'animation du patrimoine*, qui reconsidère le rapport passif entretenu avec le patrimoine depuis l'indépendance en le rendant accessible aux citoyens à travers l'exploitation de toutes les formes possibles, permettant sa pleine jouissance culturelle, sociale et économique. A ce titre, l'Agence Nationale d'Archéologie et de protection des sites et Monuments Historiques fait l'objet d'une restructuration importante.

Parallèlement à l'échafaudage de la stratégie telle que mentionnée ci-dessous, l'Agence Nationale d'Archéologie, cette grande demeure créée en 1987¹⁷ dans laquelle s'exerçaient indifféremment toutes les fonctions de gestion, de recherche, de fouilles, d'exploitation, d'inventaire, de maîtrise d'ouvrage, etc., s'est vue très vite dépassée car saturée par les exigences de la nouvelle loi. Son éclatement en différents espaces spécialisés, suite à la prise de conscience, au cours de la dernière décennie, de la nécessité de prendre en charge efficacement les biens culturels, était inévitable. Dès la fin de l'année 2006 l'Agence se transformera en office de gestion et d'exploitation des biens culturels¹⁸ qui aura également comme missions la réalisation et la gestion de l'inventaire national des biens culturels et l'assurance de la maîtrise d'ouvrage déléguée pour les projets relevant du Ministère de la Culture. La transformation de l'Agence Nationale d'Archéologie relève d'un phénomène que l'on peut assimiler à celui de la genèse de l'habitation humaine: de sa condition d'enveloppe monocellulaire, dans laquelle se retrouvaient toutes les fonctions, même celle d'abriter l'espace pour les animaux, l'habitation a évolué progressivement en donnant lieu à de nouvelles pièces spécialisées (cuisine, séjour, chambres, etc.) et en accueillant sous le même toit des fonctions placées autrefois à l'air libre (sanitaires, etc.). Toutefois, il faut préciser que l'Agence Nationale d'Archéologie poursuit ses étapes d'évolution selon une vitesse bien plus importante que celle enregistrée dans le développement historique de l'habitation humaine. Cette situation de véritable «chantier», notamment des centres historiques, qui demeure conditionnée par celle du devenir en général du patrimoine culturel, impose une analyse des faits en cours et accepte quelques digressions par des projections le plus possible objectives dans le futur immédiat, afin de mieux saisir l'état réel des retombées éventuelles des politiques de sauvegarde sur le terrain.

¹⁵ En cours de création.

¹⁶ «Désormais, la sensibilisation des citoyens pour le patrimoine est une phase dépassée de notre histoire contemporaine. L'heure est à la restitution de la culture à la rue» est un leitmotiv des discours du Ministre de la culture qui dénote, après avoir établi les règles du jeu (textes juridiques et réglementaires), la volonté de faire participer l'ensemble des acteurs directs et indirects en attribuant à chacun le rôle indispensable qui lui échoie.

¹⁷ Décret n.87-10 du 6 janvier 1987 portant création de l'Agence Nationale d'Archéologie et de Protection des Sites et Monuments Historiques.

¹⁸ Décret exécutif n.05-488 du 22 décembre 2005 portant transformation de la nature juridique de l'Agence nationale d'archéologie et de protection des sites et monuments historique et changement de sa dénomination.

Cependant, bien que tout porte à croire que l'implication active de l'ensemble des acteurs (politiques, locaux et sociétés civiles) soit évidente, il n'en demeure pas moins que le «point faible» actuel dans la prise en charge efficace des centres historiques est sans doute l'absence de pratique dans la concertation et la délimitation des responsabilités respectives. Ceci conduit souvent à la prise de décisions précipitées qui parfois, pour éviter la responsabilité devant la pression de la demande sociale, la wilaya ou la commune préfèrent démolir. Croire que la meilleure façon de solutionner un problème est d'éradiquer celui qui le porte, sans regard aux valeurs humaines et culturelles, perdure encore mais semble rencontrer une opposition de plus en plus grandissante grâce à la création du secteur sauvegardé et la dotation des directions de la culture de moyens de contrôle.