



Organisation
des Nations Unies
pour l'éducation,
la science et la culture



GRUPE DE LA BANQUE MONDIALE

DOCUMENT D'ORIENTATION

LA **C** **U** LTURE DANS LA **R** **E** CONSTRUCTION ET LE RELÈVEMENT DES VILLES



Publié en 2018 par
l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture,
7, place de Fontenoy, 75352 Paris 07 SP,
France
et
la Banque Mondiale,
1818 H Street, NW Washington, DC 20433,
États-Unis d'Amérique

© UNESCO et la Banque Internationale pour la reconstruction et le développement / La Banque Mondiale 2018

ISBN 978-92-3-200161-0



Cette publication est disponible en libre accès sous la licence Attribution-ShareAlike 3.0 IGO (CC-BY-SA 3.0 IGO) (<http://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/igo/>). Les utilisateurs du contenu de la présente publication acceptent les termes d'utilisation de l'Archive ouverte de libre accès UNESCO (www.unesco.org/open-access/terms-use-ccbysa-fr).

Titre original: Culture in City Reconstruction and Recovery
Publié en 2018 par l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture et la Banque Mondiale.

Les désignations employées dans cette publication et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part de l'UNESCO ou de la Banque mondiale aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones, ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites.

Les idées et les opinions exprimées dans cet ouvrage sont celles des auteurs; elles ne reflètent pas nécessairement les points de vue de l'UNESCO, de la Banque mondiale, de leurs Conseils d'administration ou des gouvernements qu'ils représentent, et n'engagent en aucune façon ces organisations.

(*) Les images marquées d'un astérisque ne relèvent pas de la licence CC-BY-SA et ne peuvent pas être utilisées ou reproduites sans le consentement préalable des détenteurs du droit d'auteur.

Photo de couverture : © caro images / Stefan Trappe*.
Utilisée avec l'autorisation de caro images / Stefan Trappe.
Une autorisation devra être demandée pour toute réutilisation.

Traduction: Traducteo

Conception graphique: Jean-Luc Thierry

Imprimé par l'UNESCO à Paris (France).



La publication a été financée par la Facilité mondiale pour la prévention des risques de catastrophes et le relèvement (GFDRR), le Tokyo Development Learning Center et le Fonds d'urgence de l'UNESCO pour le patrimoine.



Organisation
des Nations Unies
pour l'éducation,
la science et la culture



GRUPE DE LA BANQUE MONDIALE

DOCUMENT D'ORIENTATION

LA **C** **U** LTURE
DANS LA **R** **E** CONSTRUCTION
ET LE RELÈVEMENT DES VILLES

Avant-propos



Ernesto Ottone R.
Sous-Directeur général
pour la culture, UNESCO
© UNESCO



Ede Ijjasz-Vasquez
Directeur principal
du pôle Développement
social, urbain, rural,
et Résilience, Groupe
de la Banque mondiale
© Le Groupe de la Banque
mondiale

Le rythme et l'ampleur de l'urbanisation actuelle sont inédits dans l'histoire de l'humanité. Aujourd'hui, les citadins représentent près de 55 % de la population mondiale, chiffre que les prévisions portent à plus de 66 % à l'horizon 2050.

Parallèlement, on constate une augmentation de la fréquence et de l'intensité des catastrophes naturelles qui touchent de manière disproportionnée les zones urbaines. Plus de 200 millions de personnes sont chaque année victimes de tempête, d'inondations et de tremblements de terre, et la situation empire sous l'effet du changement climatique.

Dans le même temps, les conflits armés sont de plus en plus destructeurs dans les zones urbaines. Dans de nombreuses villes, la mémoire collective des habitants et les symboles de leurs identités culturelles – éléments du patrimoine culturel matériel et immatériel – ont été volontairement endommagés ou détruits lors de conflits, car c'est un moyen de briser les liens qui unissent les individus à leur communauté. Cette pratique a de terribles répercussions sur le secteur culturel.

Pour limiter les effets de ces crises – qu'elles résultent d'une catastrophe naturelle, d'un conflit armé ou d'une situation de grande détresse urbaine – il faut des réponses qui tiennent compte des besoins de tous les groupes sociaux pour favoriser l'inclusion sociale et le développement économique, tout en reconnaissant les besoins spécifiques, les priorités et l'identité de chaque communauté concernée.

C'est pour cela que la culture, à travers le patrimoine culturel matériel et immatériel et la créativité, est à la fois un atout et un outil pour la reconstruction et le relèvement des villes. Pour restaurer efficacement le tissu physique et social des villes, il est indispensable de placer la culture au cœur des stratégies et des procédés de reconstruction et de relèvement.

Ce document d'orientation propose un cadre pour la **Culture** dans la **reconstruction** et le relèvement des villes (**CURE**) ainsi que des conseils opérationnels à l'intention des responsables politiques et des praticiens chargés de la planification, du financement et de la mise en œuvre des opérations de reconstruction et de relèvement des villes après une crise.

L'UNESCO et la Banque mondiale s'engagent à placer la culture au cœur des processus de reconstruction et de relèvement des villes confrontées à des crises. Cette volonté se traduit par l'intégration et la valorisation du patrimoine culturel matériel et immatériel, ainsi que par la promotion de la créativité et de la diversité des expressions culturelles en tant qu'éléments centraux des stratégies et des opérations de reconstruction et le relèvement des villes.

La culture étant une base qui associe des politiques centrées sur l'humain à des politiques basées sur l'environnement, elle doit être le fil rouge de toutes les phases des projets, de l'évaluation des dommages et des besoins à la mise en œuvre en passant par l'élaboration des politiques et le financement. Ce document reflète également un objectif plus large de l'UNESCO et de la Banque mondiale: l'intégration de la culture dans le développement urbain, en particulier pendant la reconstruction et le relèvement de villes touchées par des crises qui mettent en péril leur identité, afin de créer des villes ouvertes à tous, plus sûres, plus résilientes et plus durables.

Ernesto Ottone R.

Ede Ijjasz-Vasquez

Remerciements

Ce document d'orientation est le fruit d'une réflexion commune de l'Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) et la Banque mondiale, menée par : Sameh Naguib Wahba, Francesco Bandarin, Ahmed Eiweida, Lazare Eloundou Assomo, Dorine Dubois, Cristina Iamandi, Christianna Johnnides Brotsis, Rana Amirtahmasebi, Yuna Chun, Barbara Minguez Garcia, Sara García de Ugarte et Inel Massali.

Plusieurs documents de référence et études de cas ont nourri cette réflexion. Ils ont été préparés par : Changmo Ahn (étude de cas sur Séoul), Howayda Al-Harithy (étude de cas sur Beyrouth), Rana Amirtahmasebi (article sur les phases de la reconstruction après une crise), Lazare Eloundou Assomo (étude de cas sur Tombouctou), Tom Avermaete (article sur les stratégies de reconstruction urbaine en Europe après la Seconde Guerre mondiale), Ursula Bianca Baigorria Köppel (étude de cas sur Medellín), Wesley Cheek (article sur les principaux cadres politiques internationaux en matière de reconstruction urbaine et de relèvement des villes), Amra Hadžimuhamedović (étude de cas sur Sarajevo), Yuko Okazawa (étude de cas sur Tokyo), Mizuko Ugo (étude de cas sur Tokyo), Santiago Uribe Rocha (étude de cas sur Medellín), Robert Wrobel (article sur le redressement socio-économique et l'inclusion), Soo Yeon Lim (étude de cas sur Séoul) et Jez Foster (étude de cas sur Katmandou).

Ce document a bénéficié des conseils des relecteurs suivants : Raja Arshad, Laura Bailey, Christina Cameron, Ellen Hamilton, Eric Huybrechts et Mike Turner.

Nous remercions les collaborateurs des deux organisations et les experts extérieurs qui ont apporté une contribution essentielle à la rédaction de ce document. Pour l'UNESCO : Ernesto Ottone R., Mechtild Rössler, Lynne Patchett, Giovanni Boccardi, Nada Al-Hassan, Tim Curtis, Yonca Erkan, Youmna Tabet, Sophie Abraham, Alyssa Barry, Léonie Evers et Caroline Munier. Pour la Banque mondiale : Margaret Arnold, Senait Nigiru Assefa, Maitreyi Bordia Das, Markus Kostner, Jolanta Kryspin-Watson, Guido Licciardi, James Newman, Zheng Jia et Zuzana Stanton-Geddes.

Nous adressons tout particulièrement nos remerciements à Jennifer Semakula-Musisi, Directrice exécutive de la ville de Kampala (Ouganda), José Manuel Corral, Maire de la ville de Santa Fe (Argentine) et Catherine Cullen, Conseillère spéciale pour la culture et les villes durables des Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU), qui ont participé à la conférence consultative organisée lors de la 9^e session du Forum urbain mondial à Kuala Lumpur en février 2018.

Acronymes et abréviations

BCD	Centre-ville de Beyrouth (<i>Beirut Central District</i>)
BM	Banque mondiale
CAH	Cadre d'action de Hyogo
CICR	Comité international de la Croix-Rouge
CURE	Cadre « La culture dans la reconstruction et le relèvement des villes »
DaLA	Évaluation des dommages et des pertes (<i>Damage and Loss Assessment</i>)
DoA	Département d'archéologie (<i>Department of Archaeology</i>)
DRF	Cadre de relèvement post-catastrophe (<i>Disaster Recovery Framework</i>)
FMI	Fonds monétaire international
GRC	Gestion des risques de catastrophe
IAP2	Association internationale pour la participation publique
ICCROM	Centre international d'études pour la conservation et la restauration des biens culturels
ICOMOS	Conseil international des monuments et des sites
KMC	Métropole de Katmandou (<i>Kathmandu Metropolitan City</i>)
LVC	Récupération des plus-values foncières (<i>Land Value Capture</i>)
MINUSMA	Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali
NPV	Nouveau Programme pour les villes
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Économiques
ODD	Objectifs de développement durable
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations Unies
ONU-Habitat	Programme des Nations Unies pour les établissements humains
PCNA	Évaluations des besoins post-conflit (<i>Post-Conflict Needs Assessment</i>)
PDD	Programme de développement durable
PDNA	Évaluations des besoins post-catastrophe (<i>Post-Disaster Needs Assessment</i>)
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PPP	Partenariats public-privé
RPBA	Évaluations pour le relèvement et la consolidation de la paix (<i>Recovery and Peacebuilding Assessment</i>)
RRC	Réduction des risques de catastrophe
SIG	Système d'information géographique
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
UNISDR	Stratégie internationale des Nations Unies pour la prévention des catastrophes (<i>United Nations International Strategy for Disaster Reduction</i>)

Liste des encadrés

1. Définir la culture, la reconstruction et le relèvement
2. Définition du paysage urbain historique
3. La culture et le Programme de développement durable à l'horizon 2030
4. L'humain, l'environnement et les politiques (les « 3 P ») :
une approche du développement urbain fondée sur la culture
5. Créer une « culture citoyenne » pour lutter contre la détresse urbaine à Medellín, Colombie
6. Le patrimoine culturel immatériel : les connaissances et pratiques locales comme piliers du relèvement
7. Consolider la paix et favoriser la réconciliation grâce à des interventions culturelles à Banda Aceh, Indonésie
8. Tirer parti du tourisme culturel pour stimuler le développement local à Séoul, République de Corée
9. Promouvoir la réconciliation grâce à la préservation du patrimoine culturel à Nicosie, Chypre
10. Reconstruire l'identité multiculturelle d'une ville à travers la reconstruction symbolique du pont de Mostar, Bosnie-Herzégovine
11. Impliquer les communautés dans la restauration du patrimoine culturel matériel et immatériel pour favoriser la cohésion sociale et la réconciliation à Tombouctou, Mali
12. Partenariats public-privé : la nécessité d'une approche équilibrée à Beyrouth, Liban
13. Évaluation de la vulnérabilité des sites prioritaires du patrimoine culturel face à de multiples dangers aux Philippines
14. La créativité et les technologies numériques comme moteurs d'un réel engagement communautaire pour le relèvement après une catastrophe : l'exemple de Christchurch, Nouvelle-Zélande
15. Bâtir une ville plus sûre grâce à la planification participative à Medellín, Colombie
16. Promouvoir une approche multidisciplinaire de la planification du relèvement à Sarajevo, Bosnie-Herzégovine
17. Améliorer la gestion des risques de catastrophe sur les sites du patrimoine culturel de Bagan, Myanmar
18. Adopter un modèle de gestion hybride pour la reconstruction après une catastrophe :
l'exemple de Kobe, Japon
19. La sauvegarde du patrimoine comme vecteur de résilience communautaire à Katmandou, Népal
20. Conservation et réhabilitation du patrimoine culturel après un séisme dans la vieille ville de Lijiang, République populaire de Chine

Sommaire

Avant-propos	3
Remerciements	4
Acronymes et abréviations	5
Résumé analytique	8
Introduction	10
Chapitre 1. Relier la culture aux cadres de reconstruction et de relèvement	14
Chapitre 2. Un Cadre pour la culture dans la reconstruction et le relèvement des villes (CURE)	22
Chapitre 3. Mise en œuvre du Cadre CURE	34
Conclusion	52
Bibliographie	55

Résumé analytique

Alors que les villes s'étendent et se développent à un rythme effréné à travers le monde, elles font de plus en plus souvent les frais des crises, des catastrophes et des conflits – toujours plus nombreux, plus graves et plus complexes – qui touchent notre planète. La convergence de ces deux tendances – l'urbanisation croissante et la multiplication des crises – réclame l'adoption d'une approche de la reconstruction et du relèvement des villes plus efficace, qui s'articule autour de la culture. Élaboré par la Banque mondiale et l'UNESCO, ce document d'orientation présente une telle approche : le Cadre pour la culture dans la reconstruction et le relèvement des villes (ci-après dénommé Cadre CURE).

Le Cadre CURE est une approche fondée sur l'intégration de la culture dans les processus de reconstruction et de relèvement des villes dans des situations de détresse urbaine, après un conflit ou après une catastrophe. Il tient compte des besoins, des valeurs et des priorités des individus. Il fournit une feuille de route pour le développement économique et la gestion des transformations sociales, spatiales et économiques complexes après une crise. Le cadre CURE s'attache également à combler les lacunes des mécanismes actuels de reconstruction et de relèvement pour les rendre plus efficaces et plus durables. Le Cadre CURE s'appuie sur les cadres et outils existants pour la reconstruction et le relèvement en milieu urbain. Il associe des approches centrées sur l'humain à des approches s'articulant autour de l'environnement physique pour former des politiques intégrées qui ont toutes la culture pour fil rouge.

Ce document se veut un guide pour encourager les acteurs du développement – en particulier les équipes de la Banque mondiale et de l'UNESCO agissant sur le terrain, ainsi que les autorités nationales et locales, les urbanistes et les organisations internationales – à intégrer la culture dans toutes les phases de la reconstruction et du relèvement des villes, aussi bien comme un atout que comme un outil.

Il comporte trois parties : une analyse de l'évolution des cadres de reconstruction et de relèvement au cours des dernières décennies, une présentation détaillée du Cadre dédié au rôle de la culture pour la reconstruction et le relèvement des villes et à ses principes, et des directives opérationnelles pour leur mise en œuvre.

L'évolution des cadres de reconstruction et de relèvement : le rôle de la culture

La période de reconstruction qui a suivi la Seconde Guerre mondiale a permis de tirer des enseignements fondamentaux sur la reconstruction et le relèvement des villes après un conflit, sur le plan non seulement matériel mais aussi social. Cela étant, les premiers cadres d'action internationaux complets datent seulement des années 1970, et c'est surtout la multiplication des catastrophes naturelles qui a motivé leur élaboration. *La Stratégie et le Plan d'action de Yokohama pour un monde plus sûr*, adoptés en 1994, mettaient l'accent sur la prévention et la préparation aux catastrophes, l'atténuation de leurs effets et les secours.

Par la suite, plusieurs outils ont été mis au point pour combler les lacunes des cadres précédents, améliorer la gestion des risques de catastrophe et renforcer la résilience des nations et des communautés. Parmi ceux-ci, citons le *Cadre d'action de Hyogo 2005-2015* et son successeur, le *Cadre d'action de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe 2015-2030*, qui guide aujourd'hui les interventions de la communauté internationale en matière de RRC – Réduction des risques de catastrophe.

En 2008, la Banque mondiale, la Commission européenne et l'Organisation des Nations Unies (ONU) ont signé une Déclaration commune sur les évaluations des besoins après une crise et la planification du relèvement. Ces trois entités se sont ainsi engagées à collaborer sur une approche commune de la gestion des suites d'une catastrophe ou d'un conflit. Cette déclaration a donné naissance à deux outils principaux : les évaluations des besoins après une catastrophe (*Post-Disaster Needs Assessments*, PDNA) et les évaluations pour le relèvement et la consolidation de la paix (*Recovery and Peacebuilding Assessments*, RPBA).

S'appuyant sur le Programme de développement durable à l'horizon 2030, le Nouveau Programme pour les villes des Nations Unies ainsi que sur d'autres instruments internationaux tels que la Recommandation de l'UNESCO concernant le paysage urbain historique (2011), plusieurs directives et recommandations spécifiques ont été mises au point ces dix dernières années afin d'intégrer la culture dans les démarches de reconstruction et de relèvement, dont un volume consacré à la prise en compte de la culture dans les PDNA.

Toutefois on constate encore une déconnexion entre les stratégies fondées sur l'environnement physique et celles centrées sur l'humain dans les efforts de reconstruction et de relèvement. La culture occupe encore une place insuffisante dans ces processus ; le présent document d'orientation entend justement combler ces lacunes.

La culture dans la reconstruction et le relèvement des villes : le Cadre CURE

Ce document d'orientation propose un cadre visant à inclure la culture dans les efforts de reconstruction et de relèvement des villes après des crises, en utilisant des politiques fondées aussi bien sur l'humain que sur l'environnement physique. Le Cadre CURE prend en compte la culture dans tous les secteurs et domaines d'intervention, et tout au long des différentes phases du processus de reconstruction et de relèvement : évaluation des besoins, définition du champ d'application, planification, financement et mise en œuvre. Alors que les stratégies actuelles fondées sur l'environnement physique donnent la priorité à la reconstruction des biens matériels, l'intégration de la culture renforce le sentiment d'appartenance à une communauté ainsi que l'habitabilité de l'environnement bâti. La culture peut également favoriser la réconciliation, notamment grâce à la (re)construction des monuments culturels et des lieux ayant une forte valeur symbolique pour les communautés. Dans le même temps,

les stratégies centrées sur l'humain sont essentielles pour renforcer le sentiment d'appropriation des communautés et accélérer le redressement socio-économique des villes. Cela suppose de donner la priorité à la sauvegarde et à la promotion des normes, des traditions, des connaissances locales, de l'artisanat et des industries culturelles dans les processus de reconstruction et de relèvement.

Le Cadre CURE repose sur sept principes directeurs, fruits d'une analyse rigoureuse d'études de cas portant sur différentes régions du monde et différentes périodes.

- **Principe 1.** Reconnaître que la ville est une « construction culturelle » dans laquelle les structures bâties et les espaces ouverts sont étroitement liés au tissu social.
- **Principe 2.** Amorcer le processus de réconciliation en (re) construisant les monuments culturels et les lieux porteurs d'identité pour les communautés locales.
- **Principe 3.** Favoriser les expressions culturelles afin d'offrir aux communautés touchées les moyens de surmonter leurs traumatismes et de se réconcilier.
- **Principe 4.** Donner la priorité à la culture dès le début de la planification, en commençant par l'évaluation des besoins et la mise en œuvre d'interventions d'urgence qui reflètent véritablement les priorités des communautés.
- **Principe 5.** Impliquer les communautés et les gouvernements locaux dans chaque étape du processus de relèvement.
- **Principe 6.** Utiliser des modèles financiers qui concilient les besoins immédiats/à court terme et le développement à moyen/long terme des plans de reconstruction.
- **Principe 7.** Garantir une gestion efficace du processus de reconstruction en tenant compte à la fois des besoins des habitants et de la nécessité de redonner à une ville son caractère historique.

Mise en œuvre du Cadre CURE

Adaptée du Cadre de relèvement post-catastrophe (*Disaster Recovery Framework*, DRF), la mise en œuvre du Cadre CURE comporte quatre phases :

- **1. Évaluation des dommages, des besoins et du champ d'application.** Cette phase consiste à évaluer les dommages et les impacts des catastrophes sur le patrimoine culturel matériel et immatériel, les industries culturelles et créatives, le parc immobilier et foncier et le secteur du tourisme. Elle permet d'évaluer également les pertes pour la population, du fait de l'interruption des services et de l'impossibilité d'utiliser les actifs économiques. Le champ d'application du Cadre est ensuite défini à partir des résultats de cette première évaluation, au cours d'un processus qui suppose de collecter des données, de cartographier les actifs, de repérer les parties prenantes et d'élaborer une vision de la reconstruction et du relèvement de la ville concernée.
- **2. Politiques et stratégies.** Cette phase est celle de la conception de politiques, stratégies et processus de planification qui traduisent cette vision et les conclusions

des évaluations susmentionnées en plans et en règles d'aménagement, au terme d'une démarche participative dans laquelle les parties prenantes et les communautés sont pleinement impliquées.

- **3. Financement.** Cette phase inclut l'identification des modalités de financement de la reconstruction et du relèvement, notamment en ce qui concerne le recours à des fonds publics et privés ainsi qu'à d'autres sources de financement, la gestion des ressources foncières et l'élaboration d'outils de financement et de mesures incitatives.
- **4. Mise en œuvre.** Cette phase, essentielle à la réussite et à la pérennité des efforts de reconstruction et de relèvement, est celle de la mise en place d'institutions et de structures de gouvernance efficaces. C'est aussi la phase qui met en œuvre des politiques de gestion des risques et des stratégies de communication et d'engagement.

De manière générale, le Cadre CURE doit être vu comme un processus souple et itératif (plutôt que séquentiel et linéaire) qui ne peut être mené à bien sans une connaissance précise du contexte d'intervention, et doit être adapté aux spécificités socio-économiques de chaque ville. Le Cadre CURE doit s'appliquer à toute une ville et non seulement aux territoires historiques, lesquels nécessitent des outils et des techniques d'intervention spécifiques. Sa mise en œuvre doit tenir compte de l'urgence de certaines situations, tout en laissant aux parties prenantes le temps nécessaire pour consulter les individus concernés afin que leurs priorités soient identifiées et respectées. Ces considérations sont d'autant plus importantes qu'après une crise, le relèvement et la reconstruction peuvent prendre plusieurs dizaines d'années.

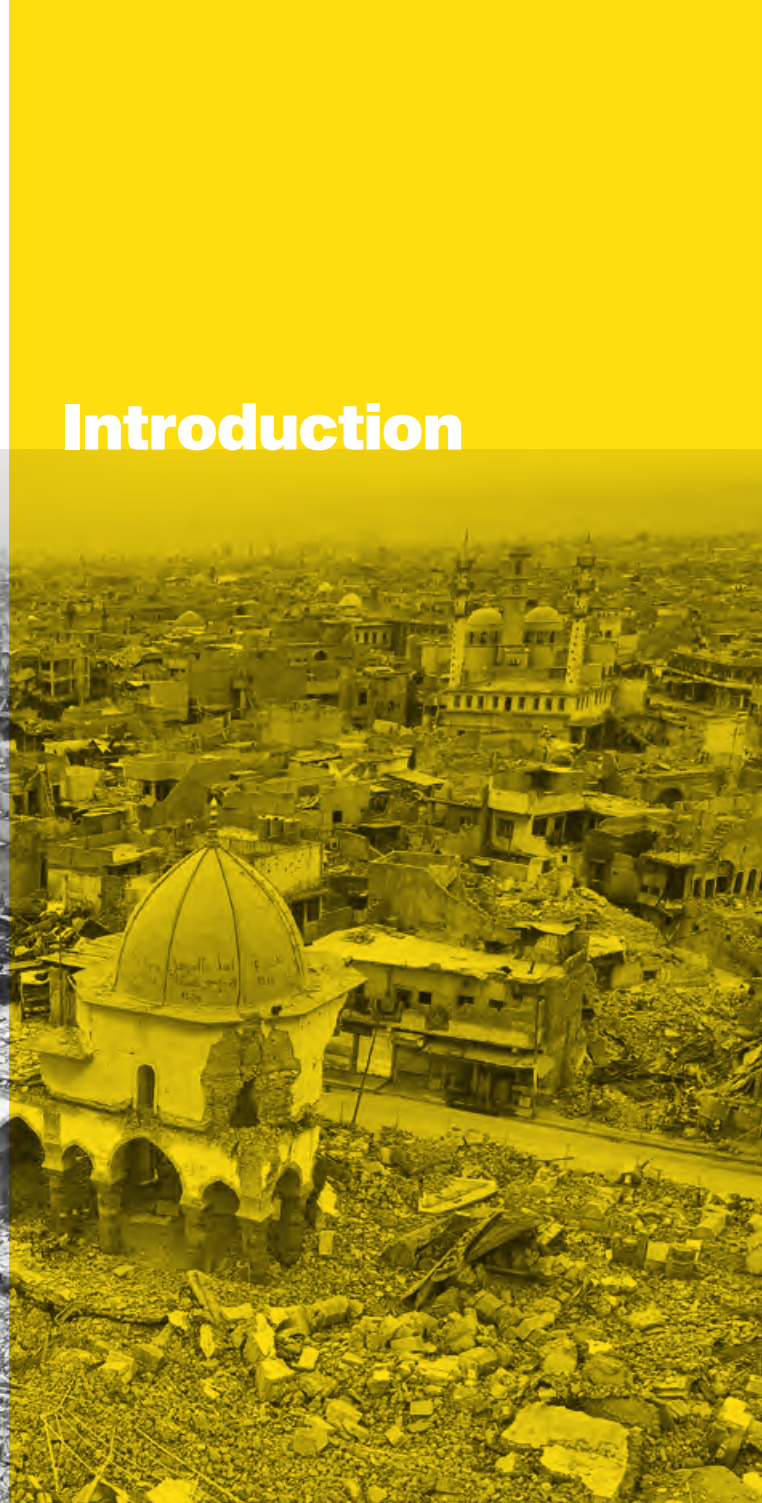
Ce qu'il faut retenir

Le Cadre CURE et ses sept principes directeurs reflètent l'engagement commun de la Banque mondiale et de l'UNESCO : placer la culture en première ligne des processus de reconstruction et de relèvement des villes dans des situations de détresse urbaine, après un conflit ou après une catastrophe. Cette démarche commune peut être résumée ainsi :

- La culture joue un rôle essentiel dans les processus de reconstruction et de relèvement après une crise.
- La culture doit être reconnue comme le fondement qui permet d'intégrer à la fois des politiques centrées sur l'humain et des politiques s'articulant autour de l'environnement physique.
- Pour être efficaces, les programmes de reconstruction et de relèvement doivent intégrer la culture dans leurs différentes phases : évaluation des dommages et des besoins, définition du champ d'application, élaboration des politiques et stratégies, financement et mise en œuvre.

En intégrant la culture aux politiques de développement urbain durable tenant compte de l'impact des crises urbaines, le Cadre CURE vise à rendre les villes ouvertes à tous, plus sûres, plus résilientes et plus durables.

Introduction



Le contexte actuel : urbanisation rapide, multiplication des catastrophes et évolution des conflits

Le rythme et l'ampleur de l'urbanisation actuelle sont inédits dans l'histoire de l'humanité. Aujourd'hui près de 55 % de la population mondiale vit dans des villes et selon les prévisions, ce chiffre devrait passer à 70 % à l'horizon 2050¹. Cette urbanisation effrénée s'accompagne d'une augmentation de la fréquence et de l'intensité des catastrophes naturelles qui touchent de manière disproportionnée les zones urbaines. Plus de 200 millions de personnes sont chaque année victimes de tempêtes, d'inondations et de tremblements de terre - phénomènes qui se sont multipliés sous l'effet du changement climatique. D'ici 2030, on s'attend à ce que chaque année ces catastrophes coûtent aux villes du monde plus de 314 milliards d'USD de dommages et pertes. C'est presque deux fois plus que la moyenne constatée ces 15 dernières années².

Dans le même temps, les conflits armés sont de plus en plus complexes : ils impliquent les acteurs endogènes et entraînent souvent la destruction de vastes zones urbaines³. Les conflits armés ont toujours eu un effet dévastateur sur la culture, notamment car les belligérants cherchent à détruire la mémoire collective des populations et à ternir les symboles de leurs identités culturelles. Ces dernières décennies, le patrimoine culturel est particulièrement visé car c'est un moyen de briser les liens qui unissent les individus à leurs communautés, leurs villes et leurs nations. Des destructions ciblées ont également pour but de détruire la diversité culturelle et le pluralisme pour priver les victimes de leurs droits culturels et de leurs libertés fondamentales. Conséquences de ces événements, il y a aujourd'hui dans le monde 68,5 millions de personnes déplacées dont 19,9 millions de réfugiés, parmi lesquels 60 % vivent dans des villes⁴. Face à la multiplication des catastrophes et des conflits, on s'attend à une forte augmentation du nombre de personnes déplacées.

Les catastrophes et les conflits soumettent des villes subissant déjà une urbanisation rapide et incontrôlée à une pression supplémentaire. La difficulté des États fragilisés à créer des politiques urbaines et des systèmes de gouvernance appropriés, entraîne la prolifération des bidonvilles et l'expansion chaotique des villes, sans prise en compte des questions de développement durable et des risques potentiels. Des stratégies de développement urbain inefficaces, auxquelles se sont ajoutées des crises économiques, ont accéléré la dégradation urbaine, la densification excessive, l'augmentation du nombre de logements

1. Nations Unies, 2018.

2. Banque mondiale, 2016a.

3. Dans un récent rapport intitulé Chemins pour la paix, la Banque mondiale et l'ONU identifient plusieurs tendances inquiétantes. En 2016 par exemple, le nombre de pays touchés par un conflit violent a atteint un niveau inédit depuis 30 ans. Cette violence récente se concentre surtout dans les zones urbaines et les espaces publics, et le nombre de civils tués lors de conflits de ce type a doublé entre 2010 et 2016.

4. UNHCR, 2018.

insalubres et de bâtiments délabrés, la pauvreté urbaine et des bouleversements sociaux majeurs. De plus, l'urbanisation rapide et la décentralisation des fonctions menées parallèlement, rendent encore plus urgent le renforcement du rôle et des capacités des gouvernements locaux.

Les crises engendrées par une détresse urbaine aiguë doivent donner lieu à des réactions qui tiennent compte des besoins de tous les groupes sociaux et favorisent les opportunités d'inclusion sociale et de progrès économique qui reconnaissent les besoins, priorités et identités des différentes communautés, en particulier des jeunes. C'est pour cela que la culture, représentée notamment par le patrimoine culturel et la créativité, est à la fois un atout et un outil pour la reconstruction et le relèvement des villes. Si la culture est absente des stratégies de reconstruction et de relèvement, leur mise en œuvre risque de perturber davantage les tissus urbains et sociaux. L'émergence de la société civile, stimulée par les médias sociaux et la connectivité, renforce l'impact de la dimension culturelle sur les processus de reconstruction et de relèvement.

Le rôle de la Banque mondiale et de l'UNESCO dans la reconstruction et le relèvement des villes

Créée pour favoriser la reconstruction et le développement après la Seconde Guerre mondiale, la Banque mondiale a une grande expérience des interventions dans ce domaine. Depuis la fin des années 1990, la Banque mondiale investit toujours plus dans le patrimoine culturel et met à la disposition des parties prenantes une assistance technique visant à le protéger. À ce jour, elle a financé plus de 300 opérations de prêts et hors prêts qui participent à la régénération des territoires urbains historiques et la préservation du patrimoine culturel. Seule agence des Nations Unies à disposer d'un mandat explicite dans le domaine culturel, l'UNESCO met en avant le rôle de la culture pour le développement durable, et ses programmes soulignent l'importance du développement urbain. C'est ce qui a encouragé l'adoption de la *Recommandation de 2011 concernant le paysage urbain historique*, ainsi que l'intégration de la culture dans le *Programme de développement durable à l'horizon 2030* et le *Nouveau Programme pour les villes*.

Définir la culture, la reconstruction et le relèvement

1

Dans le présent document sont employées les définitions suivantes, car il est préférable d'utiliser un vocabulaire commun aux différents contextes et acteurs.

La **culture** est considérée comme « l'ensemble des traits distinctifs spirituels et matériels, intellectuels et affectifs qui caractérisent une société ou un groupe social. Elle englobe, outre les arts et les lettres, les modes de vie, les façons de vivre ensemble, les systèmes de valeurs, les traditions et les croyances⁵ ». Cette définition globale de la culture renvoie au patrimoine culturel sous toutes ses formes mais aussi à la créativité et à la diversité des expressions culturelles.

Il faut souligner que le patrimoine culturel rassemble des éléments aussi bien matériels qu'immatériels. Le terme « patrimoine culturel matériel » est appliqué non seulement aux bâtiments et structures ayant une signification culturelle, mais aussi aux aires naturelles protégées. On entend par patrimoine culturel immatériel l'ensemble des pratiques, représentations, expressions, savoir-faire et connaissances traditionnels reconnus par les communautés comme faisant partie intégrante de leur patrimoine culturel transmis d'une génération à l'autre. Le terme s'applique aussi aux systèmes de gestion de ces éléments. Souvent négligé, le patrimoine culturel immatériel est pourtant particulièrement utile dans le contexte du relèvement et de la reconstruction. En effet, il facilite la réparation du tissu social, entretient la diversité culturelle, favorise le dialogue interculturel et permet un suivi efficace des évolutions culturelles dans les situations de post-conflit.

Cette définition de la culture englobe également les industries culturelles et créatives ; c'est-à-dire l'ensemble des infrastructures, ressources et procédés nécessaires à la production, la distribution et la vente de biens créatifs et culturels – musique, produits artisanaux et audiovisuels, théâtre, cinéma, livres – dans le cadre des économies formelles et informelles.

Les définitions de la reconstruction et du relèvement utilisées ici sont celles formulées dans la Stratégie internationale des Nations Unies pour la prévention des catastrophes (UNISDR). La **reconstruction** est définie comme le rétablissement et la rénovation durable à moyen et long termes des infrastructures essentielles, des services, des logements, des installations et des moyens de subsistance indispensables au bon fonctionnement d'une communauté ou d'une société touchée par une catastrophe, en veillant à améliorer leur résilience. Le **relèvement** implique le rétablissement ou l'amélioration des moyens de subsistance et des services de santé ainsi que des systèmes, activités et biens économiques, physiques, sociaux, culturels et environnementaux d'une communauté ou d'une société touchée par une catastrophe. Ces deux définitions englobent également le respect des principes du développement durable et l'idée selon laquelle il faut « reconstruire en mieux⁶ » afin de prévenir ou de réduire les futurs risques de catastrophe.

5. UNESCO, 1982.

6. « Reconstruire en mieux », en anglais "Build Back Better", c'est « organiser des phases de relèvement, de remise en état et de reconstruction après une catastrophe pour accroître la résilience des pays et des communautés, en intégrant des mesures de réduction des risques de catastrophe aux processus de rétablissement des infrastructures physiques et du système social et de revitalisation des moyens de subsistance, de l'économie et de l'environnement. » (Assemblée générale des Nations Unies, 2016).

Définition du paysage urbain historique

(Extrait de la Recommandation de l'UNESCO concernant le paysage urbain historique, 2011)

Une nouvelle compréhension du paysage urbain historique est au cœur de cette approche. Tel que défini par la Recommandation, «*le paysage urbain historique s'entend du territoire urbain conçu comme la résultante d'une stratification historique de valeurs et d'attributs culturels et naturels, dépassant les notions de «centre historique» ou d'«ensemble historique» pour inclure le contexte urbain plus large ainsi que son environnement géographique. Ce contexte plus large comprend notamment la topographie, la géomorphologie, l'hydrologie et les caractéristiques naturelles du site; son environnement bâti, tant historique que contemporain; ses infrastructures de surface et souterraines; ses espaces verts et ses jardins; ses plans d'occupation des sols et son organisation de l'espace; les perceptions et les relations visuelles; et tous les autres éléments constitutifs de la structure urbaine. Il englobe également les pratiques et valeurs sociales et culturelles, les processus économiques et les dimensions immatérielles du patrimoine en tant que vecteur de diversité et d'identité.*» (UNESCO, 2011)

Toutes deux convaincues que la culture est essentielle à la mise en place d'un développement urbain durable et à la réussite des efforts de reconstruction et de relèvement après une crise, la Banque mondiale et l'UNESCO ont décidé de rédiger conjointement le présent document d'orientation pour proposer un cadre amélioré pour la reconstruction et le relèvement des villes, fondé sur la culture et associant des approches centrées sur l'humain à des approches basées sur l'environnement physique.

Portée et structure

Ce document d'orientation a pour sujet la reconstruction et le relèvement des villes marquées par la détresse urbaine ou touchées par des catastrophes et des conflits. Cela étant, il dépasse l'idée d'une séquence bien définie de processus menés pendant et après les crises et adopte une approche souple de ces temporalités. Dans le contexte actuel, ces phases peuvent durer plusieurs décennies, être concomitantes ou se recouper; il n'est donc plus possible de les considérer indépendamment. Les crises sont rarement linéaires. Les crises économiques peuvent durer plusieurs décennies. Les catastrophes sont de plus en plus fréquentes et graves, et les populations peuvent vivre dans des situations de conflit plus ou moins intense pendant plusieurs années. Par conséquent, malgré d'éventuels accords politiques, il est difficile de dater précisément la fin d'un conflit et donc le début de la période post-conflit. C'est pourquoi, même si ce document traite surtout de situations post-crise, il inclut également les processus de reconstruction et de relèvement qui débutent alors que les crises ne sont pas terminées.

Si une attention particulière est accordée à la reconstruction et au relèvement des territoires urbains historiques, ce document d'orientation s'intéresse aux villes entières en tant qu'élément du paysage urbain historique, c'est-à-dire en tant que construction culturelle tenant compte de la stratification des valeurs et des attributs: l'ancien et le nouveau, le matériel et l'immatériel, le culturel et le naturel.

À la fois politique et directive opérationnelle, ce document d'orientation vise à aider les décideurs politiques et les praticiens – notamment les membres du personnel de la Banque mondiale et de l'UNESCO travaillant dans ce domaine – à mettre en place des processus efficaces de reconstruction et de relèvement des villes fondés sur la culture.

Ce document est structuré comme suit :

Le **chapitre 1** fait le point sur l'évolution des cadres internationaux de reconstruction et de relèvement post-crise depuis la création des Nations Unies en 1945, en présentant les différents mécanismes et acteurs des processus qui en découlent. Il mentionne les récents efforts entrepris pour établir un lien entre la culture et les initiatives de reconstruction et de relèvement, notamment les cadres et outils développés dans le secteur culturel à ce titre. Il met en avant la nécessité de combler les lacunes des cadres actuels.

Le **chapitre 2** présente le Cadre CURE, qui souligne l'importance de l'intégration de la culture dans les stratégies et politiques basées sur l'humain et l'environnement physique pour parvenir à un changement durable. Reprenant le cadre « Humain – Environnement – Politiques » structurant le Rapport mondial de l'UNESCO, *Culture: Futur urbain*, le Cadre CURE se veut une réponse aux principales difficultés rencontrées pendant la reconstruction et le relèvement des villes après une crise.

Le **chapitre 3** traduit le Cadre CURE en une série de recommandations pour la reconstruction et le relèvement des villes. Il propose pour cela une approche liée au cycle des projets – évaluation des besoins, définition du champ d'application, planification, financement et mise en œuvre – et s'appuie sur des instruments existants, parmi lesquels les évaluations en vue du relèvement et de la consolidation de la paix (RPBA), les évaluations des besoins post-catastrophe (PDNA) et la Recommandation de l'UNESCO concernant le paysage urbain historique (HUL).

1



Relier la culture aux cadres de reconstruction et de relèvement

À l'échelle mondiale, la réponse aux catastrophes et aux conflits a considérablement évolué depuis les premiers efforts de coopération internationale datant de la fin du XIX^e siècle. Les premières stratégies en la matière portaient principalement sur les secours et l'atténuation des effets de ces événements. C'est seulement à partir des années 1990 qu'elles ont commencé à prendre en compte la reconstruction et le relèvement post-catastrophe et post-conflit. La coopération internationale s'est ensuite renforcée autour d'une approche commune et d'un consensus sur l'importance d'une meilleure reconstruction après les catastrophes et sur la priorité à donner à la consolidation de la paix, à la culture et à la réconciliation après un conflit, l'accent étant mis en particulier sur la participation des communautés concernées. Cependant les liens entre ces différentes approches de la reconstruction et du relèvement, notamment celles centrées sur l'humain et l'environnement physique, méritent d'être renforcés.

Les premiers cadres internationaux de gestion des situations de post-catastrophe et de post-conflit

Les premiers cadres de reconstruction et de relèvement après une catastrophe ou un conflit relevaient surtout d'approches locales définies au cas par cas par chaque pays confronté à un événement particulier⁷. La Seconde Guerre mondiale a déclenché la mise en place de mécanismes d'intervention post-conflit visant à stabiliser les marchés financiers mondiaux et à lancer la reconstruction des pays touchés. Par conséquent, la création de l'Organisation des Nations Unies (ONU) et d'institutions découlant des accords de Bretton Woods – telles que la Banque mondiale et le Fonds monétaire international (FMI) – s'est révélée vitale pour faire face à l'état du monde après-guerre et marque la naissance des politiques contemporaines de reconstruction. Ces institutions, collaborant avec d'autres organisations multilatérales et bilatérales, ont formé un mécanisme de coopération internationale pour le développement en vue de la reconstruction et du relèvement post-crise. Cette coopération reste un élément du système international actuel, même s'il est en constante évolution.

Le système de reconstruction et de relèvement mis en place après la Seconde Guerre mondiale avait pour principal objectif la stabilisation économique. Il s'est ensuite progressivement transformé en un système surtout utilisé pour

7. Il n'existait aucun système global de coopération internationale avant que le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) lance un appel aux dons nationaux et internationaux pour faciliter le travail des secours et la reconstruction après l'inondation qui a détruit la municipalité rurale de Johnstown (Pennsylvanie) en 1889. L'action du CICR a posé les bases d'un changement de paradigme et d'une transition vers la coopération internationale.

faire face aux catastrophes naturelles, ciblant la réduction des risques et le relèvement. Plus récemment cependant, la communauté internationale s'est à nouveau retrouvée confrontée aux impacts des conflits sur les communautés locales et à leurs répercussions sur les pays voisins. Après un conflit, les problématiques de la reconstruction et du relèvement ne sont pas les mêmes qu'après une catastrophe. Les tensions sociales, les gouvernements nationaux et locaux affaiblis ou remis en cause et l'instabilité interne peuvent aggraver les conflits, ce qui complique grandement la reconstruction et le relèvement.

Le nombre de catastrophes naturelles se produisant chaque année dans le monde a plus que quadruplé depuis les années 1970. Face à la multiplication des désastres, la communauté internationale a d'abord mis l'accent sur les secours et l'atténuation des effets des catastrophes. L'ONU a créé en 1971 le Bureau du Coordinateur des Nations Unies pour les secours en cas de catastrophe, ayant pour mission de prédire les catastrophes, de limiter leurs impacts dévastateurs et de faciliter les efforts de relèvement. Pour stimuler la coopération internationale et le partage de connaissances techniques, l'ONU a désigné les années 1990 Décennie internationale de la prévention des catastrophes naturelles.

En 1994, la première Conférence mondiale sur la réduction des risques de catastrophe s'est tenue à Yokohama, au Japon. Elle a donné lieu à l'adoption d'une Stratégie et d'un Plan d'action, la *Stratégie de Yokohama pour un monde plus sûr*, qui mettait l'accent sur la prévention et la préparation aux catastrophes, l'atténuation de leurs effets et les secours. Elle insistait sur l'importance de l'engagement communautaire et de l'autonomisation des femmes et d'autres groupes sociaux défavorisés, acteurs essentiels du relèvement, et rassemblait la communauté internationale autour des notions plus larges de vulnérabilité et de participation inclusive. Si la *Stratégie de Yokohama* a consolidé l'idée selon laquelle il est de la responsabilité de la communauté internationale de soutenir les pays touchés par une catastrophe, elle n'abordait pas les questions liées à la reconstruction et au relèvement.

Pour combler cette lacune, la communauté internationale s'est à nouveau réunie pour mettre au point le *Cadre d'action de Hyogo 2005-2015 : Pour des nations et des collectivités résilientes face aux catastrophes* (CAH). Le CAH faisait de la diversité culturelle un élément essentiel d'une planification et d'une reconstruction efficaces. Il soulignait également l'importance de la prise en compte des questions de genre pour la reconstruction et le relèvement et précisait que les inégalités aggravent les effets des catastrophes sur les populations vulnérables (dommages plus importants et bilan humain plus lourd).

À l'heure actuelle, les interventions de la communauté internationale dans ce domaine sont régies par le *Cadre d'action de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe 2015-2030*, qui s'inscrit dans la continuité de la Stratégie de Yokohama et du CAH. Le Cadre de Sendai appelle à « la réduction substantielle des pertes et des risques liés aux catastrophes en termes de vies humaines, d'atteinte

aux moyens de subsistance et à la santé des personnes, et d'atteinte aux biens économiques, physiques, sociaux, culturels et environnementaux des personnes, des entreprises, des collectivités et des pays ». Il identifie explicitement les inégalités et la pauvreté comme des facteurs directs de vulnérabilité et établit clairement la culture comme un élément de la gestion des risques de catastrophe.

Cadres et outils internationaux actuels pour la reconstruction et le relèvement

Aujourd'hui, la communauté internationale s'appuie sur une série de cadres et d'outils qui portent principalement sur l'amélioration de la résilience, l'atténuation des effets des catastrophes et le renforcement de la coopération internationale pour qu'elle réponde efficacement aux situations de conflit et agisse en faveur du relèvement et de la paix durable.

Un protocole d'action commun pour les évaluations post-crise et la planification du relèvement : une zone touchée par une catastrophe devient un environnement complexe et difficile qui doit pouvoir bénéficier d'un soutien efficace et bien coordonné de la part d'une grande variété d'acteurs nationaux et internationaux. Par le passé cependant, les évaluations post-catastrophe et la planification du relèvement étaient caractérisées par une multitude de démarches menées en parallèle par des agences et des donateurs divers. Pour mieux tirer profit des synergies et apporter un soutien coordonné aux acteurs nationaux, la Commission européenne, l'ONU et la Banque mondiale ont signé en 2008 une *Déclaration commune sur les évaluations des besoins post-crise et la planification du relèvement*. L'objectif de cette déclaration était de mettre au point une approche commune des évaluations post-crise et de la planification du relèvement. Cet engagement est le fruit de quatre ans d'un travail collaboratif visant à affiner et mettre à jour les cadres d'intervention en situation de post-conflit et de post-catastrophe. La Déclaration commune s'appuyait sur plusieurs expériences distinctes de la communauté internationale, et en particulier sur deux instruments : la mise au point et l'utilisation des PDNA et des cadres de relèvement issus des évaluations des dommages et pertes (DaLA) d'une part ; et les évaluations des besoins post-conflit (PCNA) et les matrices des résultats transitoires, utilisées dans les situations de post-conflit, d'autre part. Le but était de rassembler les parties prenantes nationales et internationales pour harmoniser les efforts de relèvement de manière coordonnée et efficace. Les DaLA/PDNA comme les PCNA sont des méthodologies visant à obtenir des informations consolidées sur un certain nombre de questions majeures : les impacts physiques d'une catastrophe ou d'un conflit, le poids économique des dommages et des pertes, l'aggravation de la pauvreté et de la vulnérabilité des populations touchées, les besoins prioritaires de reconstruction après une catastrophe ou de consolidation de la paix et de l'État après un conflit et les besoins et priorités connexes en matière de relèvement.

En 2015, face à une demande croissante appelant à la mise au point d'un cadre résilient pour le relèvement post-catastrophe, les trois institutions se sont inspirées des PDNA pour publier un Guide de préparation de cadres de relèvement post-catastrophe qui aide les décideurs politiques et les autres parties prenantes à élaborer de tels cadres à moyen et long terme. Cette méthodologie a notamment été appliquée au patrimoine culturel après le séisme qui a touché le Népal en 2015. Le Cadre de relèvement post-catastrophe adopté alors faisait de la restauration et de l'adaptation des structures et bâtiments historiques une priorité.

Renforcer les efforts internationaux en matière de relèvement et de consolidation de la paix : dans le cadre de la *Déclaration commune de 2008 sur les évaluations des besoins post-crise et la planification du relèvement*, les trois institutions ont décidé de fournir ensemble un soutien en vue d'un engagement plus efficace et coordonné dans les pays qui se relèvent d'un conflit ou d'une crise politique. Cet accord tripartite est mis en œuvre par le biais du mécanisme des évaluations communes pour le relèvement et la consolidation de la paix (RPBA), auparavant dénommées évaluations des besoins post-conflit (PCNA). Les RPBA favorisent l'appropriation nationale du processus de relèvement et de consolidation de la paix et permettent d'identifier les besoins immédiats et à moyen terme en la matière pour mieux y répondre, tout en posant les bases de l'élaboration d'une stratégie de relèvement et de consolidation de la paix plus durable dans un pays en situation de conflit ou en voie de sortie d'une crise. Les RPBA aident les gouvernements nationaux à « identifier, hiérarchiser et programmer les activités de relèvement et de consolidation de la paix, à mettre en place un processus inclusif qui stimule le dialogue politique et la participation des différents acteurs, et à coordonner l'aide internationale par le biais d'une démarche et d'un système de suivi communs. »

Au cours des dix années qui ont suivi la *Déclaration commune de 2008*, d'importants investissements ont été réalisés afin d'analyser les facteurs et les dynamiques de conflit et de violence et mieux y réagir. L'accent n'est désormais plus mis sur les cadres, s'articulant autour d'un événement, qui supposent que, dans la plupart des cas, c'est un accord de paix qui signe la fin d'un conflit. La réalité est toute autre : une grande variété de situations qui fluctuent entre fragilité, conflit et violence, engendre des cercles vertueux ou vicieux. Cette nouvelle perspective mondiale s'est traduite dans le *Rapport de la Banque mondiale sur le développement dans le monde de 2011 : Conflits, sécurité et développement*, ainsi que dans le rapport *Chemins pour la paix*, publié en 2018 par la Banque mondiale et l'ONU.

Le patrimoine culturel est intégré à certains des mécanismes internationaux susmentionnés, mais la culture sous toutes ses formes, en tant qu'élément sous-jacent et transversal, n'est pas encore prise en considération dans tous les cadres de reconstruction et de relèvement et dans l'approche « Reconstruire en mieux ».

La culture et le Programme de développement durable à l'horizon 2030

3

L'adoption des 17 Objectifs de développement durable (ODD) en 2015 a marqué la première intégration de la culture dans un programme de développement international. Le Programme de développement durable à l'horizon 2030 reconnaît le rôle fondamental de la culture dans la réalisation d'un grand nombre des ODD, parmi lesquels ceux concernant l'éducation de qualité (ODD 4), la croissance économique et les modes de consommation et de production durables (ODD 8 et 12), la préservation de l'environnement (ODD 14 et 15), l'avènement de sociétés pacifiques et ouvertes à tous (ODD 16), l'égalité des genres (ODD 5), la sécurité alimentaire (ODD 2) et la santé (ODD 3).

La culture est explicitement mentionnée dans l'Objectif 11 – Faire en sorte que les villes et les établissements humains soient ouverts à tous, sûrs, résilients et durables – qui identifie le patrimoine culturel et naturel comme un levier essentiel pour la promotion du développement durable (Cible 11.4). Par-delà le patrimoine culturel, les industries culturelles et créatives font partie de celles qui connaissent la plus forte croissance dans le monde actuel. Le patrimoine culturel immatériel est une source de résilience et de connaissances utiles pour relever les grands défis que sont la pauvreté et le relèvement après une catastrophe. Le dialogue interculturel et le respect de la diversité culturelle sont des outils puissants pour la réconciliation et l'avènement de sociétés pacifiques.

Par tous ses aspects, du patrimoine culturel au tourisme durable, en passant par les industries culturelles et créatives et les institutions culturelles, la culture favorise et stimule les dimensions sociales, environnementales et économiques du développement durable. C'est un facteur essentiel de cohésion sociale et de lutte contre la pauvreté. Parce qu'elle soutient le progrès dans des domaines transversaux tels que l'éducation, le développement durable et l'égalité des genres, la culture permet également d'atteindre pleinement les objectifs de développement. Il est aujourd'hui admis que la culture ne peut plus être considérée comme un dividende du développement. Au contraire, c'est un prérequis indispensable à sa mise en œuvre.

Intégrer la culture aux cadres de reconstruction et de relèvement des villes

De nombreuses études et initiatives ont souligné le rôle de la culture en tant que ressource pour le développement durable.⁸ Pourtant, c'est seulement en 2015 que la culture a été intégrée pour la première fois dans un cadre international d'action collective. À cet égard, l'adoption par l'Assemblée générale des Nations Unies du *Programme de développement durable à l'horizon 2030* représente un grand pas en avant, car la culture est désormais placée au cœur des politiques de développement internationales⁹.

Cette reconnaissance de la culture comme élément essentiel du développement urbain par le Programme 2030 a été étayée par le *Nouveau Programme pour les villes* adopté lors de la Troisième Conférence des Nations Unies sur le logement et le développement urbain durable (Habitat III), tenue à Quito (Équateur) en 2016. Ce Programme propose un nouveau modèle de développement urbain durable qui promeut l'équité, le bien-être et la prospérité partagée. Il place la culture et la diversité culturelle au cœur du développement durable des villes en encourageant l'engagement civique et la participation active aux processus de développement.

Le rôle transformateur de la culture au service d'un développement urbain durable est également reconnu dans le Rapport mondial de l'UNESCO intitulé *Culture: Futur urbain*.¹⁰ À partir d'études de cas représentant toutes les régions du monde, ce rapport complet propose une approche reposant sur trois piliers (les « 3 P ») – l'humain, l'environnement et les politiques – qui identifie le patrimoine culturel et la créativité comme des éléments essentiels au développement urbain durable.

Cette approche des « 3 P » est très utile pour la reconstruction et le relèvement des villes car elle permet de combler les lacunes des cadres actuels qui se concentrent sur la qualité de l'environnement bâti et la résilience aux futures catastrophes, parmi lesquels « Reconstruire en mieux ». Dans les villes touchées par des conflits, la culture favorise la consolidation de la paix, la tolérance et l'inclusion sociale. Toute la richesse des expressions culturelles témoigne du pouvoir de la culture pour la réconciliation. Elle permet de recréer des liens entre les différentes communautés impliquées dans des conflits, les aide à mieux se comprendre et encourage les jeunes à s'informer sur l'histoire et le patrimoine culturel immatériel de leur ville. Les biens du patrimoine culturel, tout comme les industries créatives et culturelles, peuvent faire (re)naître un sentiment d'identité et de fierté au sein des communautés touchées par

8. Disponibles sur: <http://openarchive.icomos.org/1763/>

9. Préambule du Programme 2030: « Nous avons conscience de la diversité naturelle et culturelle du monde et savons que toutes les cultures et toutes les civilisations peuvent contribuer au développement durable, dont elles sont les indispensables partenaires. » Disponible à l'adresse: <http://undocs.org/fr/A/RES/70/1>

10. Culture: Futur urbain. Rapport mondial sur la culture pour le développement urbain durable. UNESCO, Paris, 2016.

11. En anglais "3P approach": People, Places and Policies.

l'insécurité économique, la pauvreté, les inégalités et les discriminations. Ils favorisent également la compréhension mutuelle et le dialogue entre les différents groupes sociaux qui constituent une communauté.

Cadres et outils fondés sur la culture pour la reconstruction et le relèvement

L'intégration de la culture dans toutes les phases des processus de reconstruction et de relèvement permet de combler les lacunes existantes: dans les situations de post-catastrophe, la culture peut accroître l'efficacité et la durabilité des programmes de relèvement et renforcer les capacités de préparation et de réaction. Dans les situations de post-conflit, la culture peut contribuer au relèvement à long terme en favorisant la cohésion sociale et la résilience, tout en créant des passerelles propices à la réconciliation.

La culture, facteur essentiel de la réduction des risques de catastrophe et de la préparation: l'adoption du *Cadre de Sendai* a été une étape majeure de la reconnaissance de la culture en tant que facteur essentiel de la réduction des risques de catastrophe. Ce cadre a également mis en lumière la nécessité de protéger le patrimoine culturel matériel et immatériel, perçu comme un atout pour favoriser la résilience. Il préconise notamment: (i) l'intégration de la culture dans toutes les politiques et pratiques; (ii) la compréhension de l'impact du patrimoine culturel lors d'événements à risque; (iii) la protection des institutions culturelles et des sites d'intérêt historique, culturel ou religieux; (iv) l'utilisation des connaissances et pratiques traditionnelles, autochtones et locales susceptibles de compléter les connaissances scientifiques en matière d'évaluation des risques de catastrophe.

Recommandation concernant le paysage urbain historique: ayant pour objectif de préserver la qualité de l'environnement humain, la *Recommandation concernant le paysage urbain historique* adoptée par l'UNESCO en 2011 promeut une approche intégrée de la gestion des ressources patrimoniales se trouvant dans des environnements urbains dynamiques et changeants. Conçue à l'origine pour orienter le rôle de la culture dans le développement urbain en temps de paix, cette recommandation fournit toutefois des outils qui peuvent être utilisés pour évaluer, planifier, financer et mettre en œuvre la reconstruction et le relèvement des villes¹². L'approche choisie pour identifier, préserver et gérer les territoires historiques dans leur contexte urbain élargi, repose sur une relation équilibrée et durable entre l'environnement bâti et le cadre naturel, entre les valeurs du patrimoine culturel matériel et celles du patrimoine culturel immatériel, et entre les besoins des générations présentes et futures et l'héritage du passé. Elle met

12. Voir le paragraphe 20 de la Recommandation de 2011 concernant le paysage urbain historique: « Les mutations des territoires urbains historiques peuvent également être la conséquence de catastrophes soudaines ou de conflits armés. Ces événements sont parfois de courte durée, mais ils peuvent avoir des effets durables. L'approche centrée sur le paysage urbain historique peut aider à gérer et à atténuer ces impacts. »

L'humain, l'environnement et les politiques (les « 3 P »): une approche du développement urbain fondée sur la culture

4

Le Rapport mondial de l'UNESCO intitulé *Culture : Futur urbain* (2016) propose une approche culturelle du développement urbain reposant sur les trois affirmations suivantes :

1. Les villes centrées sur l'humain sont des espaces centrés sur la culture.
2. L'aménagement urbain basé sur l'environnement physique doit tenir compte de l'histoire et de la culture locales.
3. Les politiques intégrées font de la culture un outil en faveur du développement durable et de la résilience.

Les individus, leurs besoins, leurs valeurs et leurs pratiques sociales sont au cœur des approches centrées sur l'humain. Ce modèle de développement vise à améliorer l'autonomie des communautés locales et favorise la justice sociale et la prise de décisions participatives, tout en veillant à ce que les minorités ne soient pas laissées de côté et à ce que l'égalité des genres soit respectée. Le développement durable est donc à la fois un élément constitutif et un objectif explicite du développement centré sur l'humain.

Généralement, les approches et politiques centrées sur l'humain sont privilégiées pour le relèvement après une crise, alors que les processus de reconstruction s'appuient surtout sur des approches basées sur l'environnement physique. Cela étant, ces deux modèles peuvent tout à fait être utilisés parallèlement lorsque des activités de reconstruction et de relèvement sont menées simultanément. Les efforts de reconstruction et de relèvement sont centrés sur l'humain s'ils impliquent les membres des communautés locales dans les quatre phases du processus de relèvement (voir le chapitre 3). Dans la phase « Politique et stratégie », cette approche peut faire appel aux citoyens pour identifier les bâtiments à reconstruire en priorité et les éléments du patrimoine culturel immatériel à revitaliser, en fournissant un forum propice au rassemblement des membres des communautés autour d'objectifs communs. Pendant la phase « Financement », les politiques centrées sur l'humain peuvent compter sur les actifs communautaires – campagnes de levée de fonds, dons en nature – pour investir dans la reconstruction et le relèvement. Pendant la phase « Mise en œuvre », de telles politiques peuvent mobiliser l'énergie déployée par les citoyens pour des travaux de reconstruction de base et des opérations de sensibilisation, en faisant appel à la mémoire culturelle, aux valeurs et aux attributs des communautés.

Le développement urbain basé sur l'environnement physique renvoie à la nécessité de s'appuyer sur les contextes locaux et de tirer parti des caractéristiques locales. Cette approche du développement remplace progressivement les stratégies centralisées qui se révèlent souvent inefficaces lorsqu'il s'agit de répondre aux problématiques du développement local. Les partisans de ces politiques considèrent que la responsabilisation des parties prenantes locales est un moyen d'optimiser le développement urbain en mettant en place des processus de prise

de décisions qui reflètent les réalités contextuelles et les conditions locales bien mieux que les initiatives descendantes. De ce point de vue, l'identification et l'évaluation précises des conditions locales et des caractéristiques pertinentes sont essentielles.

Les politiques fondées sur l'environnement physique donnent des conseils utiles non seulement pour la reconstruction et la régénération des territoires urbains historiques, mais aussi pour la planification et la conception de ceux qui doivent être entièrement rebâties. Il y a de nombreux enseignements à tirer du patrimoine urbain, notamment en ce qui concerne la prise en compte de la résilience dès les phases de planification et de conception, la création d'espaces publics inclusifs qui renforcent les liens entre les individus, la relation étroite qui existe entre l'environnement bâti et le cadre naturel, la construction à échelle humaine, la mixité des usages, l'utilisation de matières premières locales, l'adaptation aux conditions climatiques et l'efficacité énergétique. En reconnaissant et en mettant en valeur la diversité culturelle des habitants d'une ville, on peut renforcer chez ces résidents le sentiment d'identité et d'appartenance à une communauté. Le patrimoine culturel a le pouvoir d'unifier des communautés autour de lieux historiques que les individus, y compris les personnes socialement exclues, associent à un sentiment d'appartenance communautaire et d'identité partagée. Dans les villes touchées par des crises, en particulier par les catastrophes, une approche basée sur l'environnement physique suppose d'accorder une plus grande importance au contexte local, notamment à l'architecture autochtone et à sa relation avec la nature.

Les politiques intégrées permettent de résoudre les problèmes de gouvernance et de placer le patrimoine culturel et la créativité au cœur du développement urbain durable. La participation des gouvernements locaux est indispensable pour la conception, la mise en œuvre et le suivi des politiques. Elle permet aussi de s'assurer que les valeurs du patrimoine culturel sont préservées et de promouvoir les industries culturelles et créatives. Le rôle des communautés dans ce modèle de gouvernance basé sur la culture suppose un engagement, une collaboration et une coordination entre les parties prenantes à tous les niveaux. Enfin, les politiques intégrées basées sur la culture nécessitent la mise en place de modèles financiers innovants et durables qui garantissent un soutien suffisant pour contribuer pleinement au développement socio-économique et à l'habitabilité urbaine. L'approche du paysage urbain historique mise en avant par la Recommandation de l'UNESCO en la matière adoptée en 2011, reflète la prise en compte de l'humain, de l'environnement et des politiques, en reconnaissant le rôle fondamental du patrimoine culturel et du paysage pour le développement local durable, tout en soulignant l'opportunité d'adapter le patrimoine aux besoins actuels des sociétés.

également en place des mécanismes participatifs pour la gestion du patrimoine urbain, lesquels donnent une voix aux communautés et aux parties prenantes locales en les impliquant dans les processus de prise de décisions. Selon cette approche, la culture locale et le patrimoine, ainsi que les valeurs qu'ils véhiculent, sont au cœur de la prise de décisions. Ces différents aspects nécessitent l'utilisation d'une série d'instruments spécifiques adaptés aux contextes locaux : des outils de participation civique, des outils de connaissance et de planification, des systèmes de réglementation et des outils financiers, dont l'élaboration doit se faire avec la mobilisation des parties prenantes concernées.

Directives relatives aux évaluations des besoins post-catastrophe dans le secteur de la culture : pour compléter les PDNA, des directives spécifiques concernant les évaluations sectorielles ont été mises au point en 2013 pour couvrir les impacts - spécifiques à chaque secteur - que peut avoir une catastrophe sur le plan social, économique et gouvernemental. Le volume PDNA-Culture rassemble les directives conçues spécialement pour l'évaluation du secteur culturel dans les processus de reconstruction et de relèvement. Une compréhension globale et complète du contexte culturel contribue à l'efficacité et à la pérennité des programmes de relèvement. L'expérience a d'ailleurs montré que la résilience des systèmes sociaux face aux crises est profondément influencée par des facteurs culturels. Enfin, le volume PDNA-Culture favorise des procédures de mise en œuvre qui impliquent des hommes et femmes de tous âges, y compris des représentants des minorités, dans la prise de décisions, tout en promouvant des pratiques respectueuses des droits de l'Homme et une plus grande équité sociale. Les PDNA portant sur la culture posent les bases d'une remise en état et une consolidation de ce secteur, ainsi que d'une reconstruction durable qui passe par la prise en charge des faiblesses ou des lacunes identifiées par l'évaluation¹³. Depuis 2015, plusieurs PDNA du secteur culturel ont été menées, notamment en Équateur (octobre 2016), à Haïti (décembre 2016) et à Antigua-et-Barbuda (octobre 2017).

Généraliser la prise en compte de la culture dans le relèvement et la consolidation de la paix : on distingue deux grands moyens par lesquels les RPBA peuvent intégrer la culture : la participation de représentants du secteur culturel d'une part, et l'inclusion d'éléments d'identité culturelle en tant que facteurs de réconciliation d'autre part. Cela permet de renforcer les liens entre les principaux acteurs des RPBA, qui peuvent ainsi peser sur la prise de décisions et participer à l'élaboration commune de futurs plans de réponses aux crises. L'intégration du secteur culturel dans les mécanismes d'intervention facilite l'évaluation des impacts d'une crise et la hiérarchisation des priorités, étant entendu que cela détermine la planification à long terme dans les villes touchées par des conflits armés.

13. Ces dernières années, l'UNESCO a piloté plusieurs PDNA du secteur culturel. Cela a permis de démontrer que cet outil n'est pas suffisamment connu et que les pays concernés manquent des capacités nécessaires à son utilisation. Le déploiement d'un programme de formation préparé par l'UNESCO et visant à renforcer les capacités dans ce domaine, est donc fortement recommandé.

Parmi les initiatives récentes en faveur d'une prise en compte de la culture dans les réponses aux crises, citons la *Stratégie de renforcement de l'action de l'UNESCO pour la protection de la culture et la promotion du pluralisme culturel en cas de conflit armé*¹⁴ (2015) et son *Addendum* relatif aux situations d'urgence associées à des catastrophes dues à des aléas d'origine naturelle ou humaine (2017)¹⁵. Cette Stratégie préconise une approche globale et systématique du relèvement des biens culturels et met en avant le rôle de la diversité culturelle et du pluralisme dans les situations de post-conflit ou de post-catastrophe. Elle souligne également la nécessité de renforcer la coopération avec les autres secteurs et notamment avec les acteurs de l'aide humanitaire, de la sécurité et de la consolidation de la paix, en particulier dans le cadre d'évaluations communes (PDNA et RPBA). Elle met aussi en lumière l'importance de la sensibilisation du grand public et tout particulièrement des jeunes.

En 2017, le Conseil international des monuments et des sites (ICOMOS) a publié des *Orientations pour le rétablissement et la reconstruction post-traumatiques des biens culturels du patrimoine mondial*¹⁶. Ces orientations portent sur les biens du patrimoine mondial mais présentent également les facteurs sociaux, environnementaux et économiques plus généraux à prendre en compte dans les processus de relèvement. En 2013, le Conseil international d'études pour la conservation et la restauration des biens culturels (ICCROM) a lancé une initiative multipartite à long terme sur la prévention des conflits et des catastrophes et l'atténuation de leurs effets. Elle vise à renforcer les capacités des nations et à favoriser des interventions locales efficaces pour la protection du patrimoine dans les situations d'urgence les plus complexes. Cette initiative a été suivie en 2017 d'une série de recommandations concernant les approches durables à mettre en œuvre pour la reconstruction des villes historiques détruites ou endommagées, qui sont une source de conseils pour les professionnels, les réseaux, les décideurs et les institutions responsables de la protection du patrimoine culturel en péril.

Tirant profit des initiatives susmentionnées, la *Recommandation de Varsovie sur le relèvement et la reconstruction du patrimoine culturel*¹⁷ (2018) énonce un certain nombre de principes mettant en avant : a) la nécessité de comprendre les valeurs d'un site du patrimoine et les attributs qui véhiculent ces valeurs avant de prendre une décision sur une proposition de relèvement et de reconstruction, d'intégrer les valeurs identifiées par les communautés locales et d'inclure les nouvelles valeurs résultant des événements traumatisants de sa destruction ; b) la nécessité d'adopter une approche centrée sur la population et de faire participer pleinement les communautés locales et l'ensemble des acteurs concernés au processus de reconstruction et de relèvement ; c) l'importance d'une documentation et d'un

14. Disponible à l'adresse : <http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002351/235186f.pdf>

15. Disponible à l'adresse : <http://unesdoc.unesco.org/images/0025/002598/259805f.pdf>

16. Document disponible à l'adresse : <http://openarchive.icomos.org/1763/>

17. Disponible à l'adresse : <https://whc.unesco.org/document/168800>

inventaire adéquats ; d) la nécessité de mettre en place un système de gouvernance solide fondée sur un processus participatif et reposant notamment sur des mécanismes de coordination entre les acteurs nationaux et internationaux ; e) l'adoption de l'approche du paysage urbain historique pour définir une stratégie de planification globale de la reconstruction et du relèvement, qui considère le patrimoine culturel dans le cadre plus large du développement urbain ; et f) le rôle de l'éducation et de la sensibilisation pour promouvoir la reconnaissance, l'appréciation et le respect de la diversité culturelle.

Écueils rencontrés dans la mise en œuvre des cadres existants de reconstruction et de relèvement

En dépit des réussites évoquées ci-dessus et des résultats globalement positifs des cadres actuels, on constate en pratique un certain nombre de limites conceptuelles et de lacunes, résumées ci-dessous, qui justifient la mise en place d'un cadre plus efficace et mieux adapté pour répondre aux nouveaux défis actuels.

Déconnexion entre la reconstruction et le relèvement ainsi qu'entre les stratégies basées sur l'environnement physique et celles centrées sur l'humain : dans les situations de post-conflit et de post-catastrophe, on constate parfois le manque de liens entre les activités de reconstruction et le relèvement. Cela conduit à mettre en place des stratégies distinctes centrées sur l'humain ou sur l'environnement physique. De fait, les mérites de ces différentes stratégies font souvent l'objet de débats. Les partisans des stratégies centrées sur l'humain estiment que cette approche favorise les choix individuels et offre aux bénéficiaires la possibilité de trouver les lieux et les services qui répondent le mieux à leurs besoins, ce qui donne de meilleurs résultats en matière de développement. À l'inverse, les critiques mettent en avant les répercussions négatives sur les structures communautaires et l'érosion du capital social, deux facteurs susceptibles de nuire à l'obtention des résultats attendus. Pour les partisans des stratégies basées sur l'environnement physique, il est important d'investir dans les lieux pour préserver les structures communautaires, le capital social et les moyens de subsistance des individus. Les critiques voient à cette approche plusieurs inconvénients : elle perpétue l'existence de lieux où se concentre la pauvreté, et ne donne pas aux individus la possibilité de prendre un nouveau départ dans des lieux/communautés qui correspondent mieux à leurs attentes. En pratique, les activités de reconstruction et de relèvement doivent intégrer ces deux approches, en ayant préalablement repéré les problématiques sous-jacentes, les facteurs contextuels et les conditions qui permettront à chacune de porter leurs fruits. De même, on observe parfois des tensions entre les activités pilotées par des acteurs extérieurs et celles menées par les communautés touchées, qui s'appuient sur la culture et les connaissances locales.

Puisque la reconstruction suppose la remise en état des biens physiques (infrastructures, logements et patrimoine culturel matériel) et la restauration des services dans les communautés touchées par des crises, ce processus est nécessairement à moyen ou long terme. Cela permet de s'assurer que la planification répond aux besoins et aux attentes des communautés et de dûment veiller à la qualité de la conception et la construction. Les pressions politiques et sociales incitant à accélérer ce processus pour un retour le plus rapide possible à la normale, auxquelles s'ajoutent des contraintes liées à l'obtention des ressources, risquent d'empêcher une participation pertinente des communautés et une planification adéquate. Dans une telle situation, les acteurs peuvent être influencés dans leurs décisions par la nécessité de contrôler les coûts et risquent de négliger ce qui doit être fait pour « reconstruire en mieux » et pour créer des infrastructures et des biens urbains résilients. L'urgence et l'exigence de rentabilité peuvent également nuire à une reconstruction de qualité. Il est important d'identifier rapidement les valeurs et les attributs du patrimoine qui doivent être préservés de la démolition. Un processus de reconstruction, comme d'ailleurs toute autre stratégie basée sur l'environnement physique, qui ne placerait pas l'humain au centre deviendrait une occasion manquée pour que ses résultats (infrastructures, biens, services, etc.) soient acceptés par les communautés, qu'ils reflètent les priorités sociétales et qu'ils soient utilisés, exploités et gérés de manière durable. La reconstruction et le relèvement constituent aussi des opportunités de réconcilier différentes communautés par le biais d'initiatives créatives. Les grands espaces libérés par les démolitions, par exemple, peuvent donner l'occasion de réinvestir dans les territoires urbains à travers des projets culturels divers : expositions, festivals, etc.

Dans la mesure où le relèvement suppose la restauration des moyens de subsistance et des structures socio-économiques d'une société touchée par une catastrophe ou un conflit, il ne peut se faire sans une compréhension approfondie de la culture, des valeurs, des normes, des traditions et des priorités de cette société – éléments essentiels au développement des identités sociétales et du sentiment d'appartenance à une communauté. Les appels à traiter d'urgence les besoins de relèvement à grande échelle et à répondre rapidement aux problématiques rencontrées sur le terrain – pauvreté, vulnérabilité, déplacement massif des populations, destruction des biens et des moyens de subsistance – peuvent parfois orienter les choix des acteurs et les amener à sous-estimer l'importance de la culture.

Pour combler les lacunes des cadres existants, il est nécessaire d'adopter un cadre amélioré faisant de la culture un facteur et un moteur de la reconstruction et du relèvement des villes après une crise, qui orientera efficacement les actions relatives au renforcement de l'État et des institutions et celles relatives à la réconciliation sociétale.

2



Un Cadre pour la culture dans la reconstruction et le relèvement des villes (CURE)

Mettre la culture au service d'un changement profond des villes suppose d'investir dans l'humain, l'environnement physique et les politiques afin de créer un futur urbain durable¹⁸. S'inspirant de cette approche, le présent document d'orientation propose un cadre d'action dans des situations de détresse, après un conflit ou après une catastrophe: le Cadre pour la culture dans la reconstruction et le relèvement des villes (CURE), qui améliore les cadres existants en matière de reconstruction des villes (tels que «Reconstruire en mieux») et de redressement socio-économique des moyens de subsistance, en intégrant la culture sous toutes ses formes dans les processus de reconstruction et de relèvement. Dans ce Cadre, la culture est ce qui fait le lien entre les politiques centrées sur l'humain et celles basées sur l'environnement physique.

La culture dans la reconstruction et le relèvement des villes: vers un cadre amélioré

Le Cadre CURE (Figure 1) présenté ici fait de la culture un élément central de la reconstruction et du relèvement des villes, essentiel à la mise en place d'un futur urbain durable. Il adapte l'approche Humain-Environnement-Politiques aux défis spécifiques de la reconstruction et du relèvement des villes touchées par des catastrophes, des conflits armés ou une détresse urbaine intense, en s'appuyant sur les présupposés suivants:

– **Une approche centrée sur l'humain doit être au cœur des stratégies basées sur l'environnement physique:** pour tirer le meilleur parti des stratégies de reconstruction, qu'elles concernent les infrastructures, le logement, les services et/ou les biens du patrimoine culturel, il faut veiller à ce que les personnes concernées et les gouvernements locaux soient placés au cœur du processus. Les lieux touchés par des traumatismes, des déplacements massifs et des bouleversements socio-économiques peuvent acquérir pour les habitants de nouvelles valeurs et de nouvelles significations. Les processus de reconstruction et de relèvement doivent rendre compte de cette évolution. L'engagement et la participation des communautés doivent être pris en compte tout au long du processus de reconstruction: conception (sélection des sites, décisions de rendre leurs formes et leurs fonctions antérieures aux biens détruits), hiérarchisation des priorités (compte tenu des contraintes budgétaires), mise en œuvre (main-d'œuvre et supervision des travaux de reconstruction) et suivi après exécution (utilisation, exploitation et entretien des biens). C'est seulement cette participation concrète qui permettra à la communauté de

Figure 1. **Cadre CURE**
« La culture dans la reconstruction et le relèvement des villes »



s'approprier réellement les biens reconstruits, et leur utilisation, leur exploitation et leur entretien n'en seront qu'optimisés. Il est également essentiel de placer les industries créatives et culturelles et le patrimoine culturel immatériel (notamment les méthodes et les matériaux traditionnels) au cœur des processus pour remettre en état ou reconstruire les infrastructures, les installations et les logements qui renforcent l'identité culturelle des individus. Cela doit se réaliser tout en prenant en compte la nécessité d'améliorer la conception, l'utilisation, la capacité ou les fonctions de ces biens et de « reconstruire en mieux » pour répondre aux nouvelles priorités de la communauté et aux exigences en matière de résilience.

– **Une approche basée sur l'environnement doit être au cœur des stratégies centrées sur l'humain :** dans les stratégies de relèvement post-crise, qu'elles soient dédiées à la restauration des moyens de subsistance ou au redressement des structures socio-économiques d'une société, il est essentiel que le sentiment d'appartenance à un lieu soit bien pris en compte. C'est ce qui permet de veiller au respect des identités, des valeurs, des normes, des traditions et des priorités des communautés concernées. Cela suppose de donner la priorité à la restauration et au renforcement des structures sociétales, des traditions (par exemple par l'appropriation du patrimoine bâti et des ressources naturelles et la mobilisation/action collective pour le bien de tous), de l'artisanat et des industries culturelles et créatives, sans oublier d'assurer la viabilité du patrimoine culturel immatériel. Le patrimoine culturel immatériel et le sentiment d'appartenance sont deux facteurs essentiels pour redonner aux individus leur identité, ce qui est particulièrement important lorsque des violences ou des conflits ont divisé une société.

– **La culture, lien fondamental entre les stratégies basées sur l'environnement physique et celles centrées sur l'humain :** l'adoption d'une approche intégrée dans laquelle la culture est à la base des processus de reconstruction et de relèvement est essentielle pour relier les stratégies basées sur l'environnement physique et celles centrées sur l'humain. Cela garantit que les besoins, les priorités, les attentes et les traditions des communautés occupent une place centrale dans les activités de reconstruction et de relèvement, et par conséquent cela améliore les résultats. En effet les communautés s'approprient plus facilement les infrastructures, les biens et les éléments du patrimoine culturel matériel et immatériel restaurés qui correspondent davantage à leurs valeurs et à leurs traditions. Le rôle central de la culture dans les processus de reconstruction et de relèvement est également particulièrement important car il influence non seulement la gouvernance et les politiques mais aussi les cadres institutionnels et réglementaires de ces processus.

Créer une « culture citoyenne » pour lutter contre la détresse urbaine à Medellín, Colombie

5



Medellín , Colombie.

© Antoine Barthelemy/Shutterstock.com*

Membre du réseau des 100 villes résilientes, Medellín, en Colombie, doit faire face à des chocs et des situations de détresse causés par la violence et les activités criminelles. Elle est aussi régulièrement confrontée à des catastrophes naturelles telles que des glissements de terrain et des inondations. Le concept de *cultura ciudadana* (culture citoyenne) y a été développé dans les années 1990 afin de lutter contre l'extrême violence qui régnait dans la ville. Les quatre principaux objectifs de cette initiative sont: (i) d'améliorer le respect des normes d'interaction civique; (ii) d'augmenter le nombre de citoyens engagés en faveur du respect de ces normes; (iii) de multiplier les cas de résolution pacifique des litiges s'articulant autour d'une vision commune de la ville; et (iv) de donner davantage aux citoyens la possibilité de communiquer à travers l'art, la culture, les loisirs et le sport. Le concept de culture citoyenne repose sur l'harmonisation des trois systèmes réglementaires qui gouvernent les comportements humains: la loi, la morale et la culture. Cette harmonisation est passée par une collaboration avec les institutions gouvernementales et les communautés, afin de lutter contre les justifications morales et culturelles des comportements illégaux et d'augmenter le soutien à l'État de droit par le biais de la culture et de la morale. La culture et les normes sociales ont donc été repensées. Cela a permis de responsabiliser les citoyens et de renforcer les droits et devoirs civiques qui orientent les activités nationales et locales.

Le patrimoine culturel immatériel : les connaissances et pratiques locales comme piliers du relèvement

Le patrimoine culturel immatériel joue un rôle essentiel dans les processus de reconstruction et de relèvement des villes, notamment parce que les connaissances et les pratiques locales qu'il véhicule en font une source de résilience indispensable et une sorte de relais entre les moyens de subsistance des communautés et leur environnement. Dans le domaine du relèvement et de la reconstruction post-catastrophe, les connaissances locales représentent un outil essentiel pour améliorer la résilience et lutter contre la vulnérabilité¹⁹. Aujourd'hui, les spécialistes en la matière reconnaissent le rôle des mécanismes de transmission de l'histoire, de la mémoire et des connaissances. Ils sont essentiels pour le transfert intergénérationnel des stratégies d'atténuation des effets des catastrophes. L'intérêt des activités sociales en tant que mécanismes favorisant le relèvement est également admis²⁰.

En ce qui concerne la gestion des risques de catastrophe, la prise en compte du concept de patrimoine culturel immatériel se limite souvent aux connaissances locales et traditionnelles. La transmission intergénérationnelle est fréquemment négligée, de même que la signification socioculturelle et le contexte des connaissances et pratiques locales. Pourtant, ces deux aspects – la transmission d'une part et les contextes et la signification socioculturelle d'autre part – sont essentiels pour pérenniser les efforts de prévention et de relèvement.

Les PDNA ont récemment mis en lumière le rôle et le potentiel du patrimoine culturel immatériel et des industries créatives pour le relèvement et la reconstruction après une catastrophe. Les PDNA sont non seulement des sources de revenus pour les populations locales, mais ils permettent aussi de mobiliser des artisans maîtrisant les matériaux et les connaissances nécessaires pour réhabiliter et souvent revitaliser les connaissances et les pratiques locales²¹. Outre les PDNA, il existe quelques directives sur l'intégration du patrimoine immatériel dans les processus de reconstruction et de relèvement. Il convient de mettre en place un cadre complet englobant l'humain, l'environnement et les politiques, et intégrant le patrimoine culturel immatériel, dans ces processus. Ce cadre doit fournir des orientations permettant d'évaluer l'impact du patrimoine culturel immatériel sur les effets des catastrophes et de promouvoir son rôle en tant qu'outil essentiel de l'atténuation de ces effets.

S'agissant des phénomènes saisonniers comme les crues ou les cyclones, des mesures préparatoires profondément ancrées dans les pratiques culturelles améliorent la résilience des communautés. L'architecture autochtone, notamment celle associée aux structures communautaires les plus importantes sur le plan social, est par essence

résiliente. Les connaissances locales jouent un rôle essentiel dans les mécanismes de préparation des stratégies visant à assurer la sécurité alimentaire des populations. Elles permettent en effet de compenser l'instabilité de la production alimentaire et de surmonter les difficultés causées par les cyclones et les sécheresses.

Pendant une catastrophe et dans les jours qui suivent, les réseaux intercommunaux apportent un soutien immédiat aux populations touchées. Les ressources intercommunales peuvent être mobilisées pour répondre aux besoins les plus urgents en matière d'hébergement et d'accès aux soins et la nourriture²². Le relèvement d'une communauté dépend de sa capacité à se préparer et à réagir à une catastrophe, mais aussi de l'assistance que peuvent offrir l'État ou la société au sens large. Plusieurs enseignements ont pu être tirés de la période de sécheresse et de famine qui a touché la Papouasie-Nouvelle-Guinée en 1997-1998 ainsi que du tsunami de 2004 dans l'océan Indien. Il est avéré que la prise en compte des risques de catastrophe dans la gestion des logements et des approvisionnements alimentaires réduit les effets immédiats d'un cyclone et permet un relèvement plus rapide et plus économe en ressources. Là où les techniques de récolte et de préparation d'aliments de substitution, permettant de lutter contre la famine, sont transmises de génération en génération, les communautés supportent bien mieux les répercussions d'une catastrophe²³.

Les connaissances locales que représentent les croyances et les valeurs culturelles jouent un rôle fondamental dans le processus de relèvement²⁴. Les systèmes de croyances favorisent la résilience, tout en stimulant la cohésion communautaire et une approche proactive des activités de relèvement. Après le tsunami qui a touché Samoa en 2009, plusieurs aspects du mode de vie samoan (*fa'a Sāmoa*) se sont révélés essentiels pour le relèvement des communautés. La tradition d'hospitalité, associée au concept de l'*āiga* (cellule familiale élargie), a favorisé la constitution d'un réseau social et familial solide pour le partage et l'optimisation des ressources²⁵.

Le patrimoine culturel immatériel, qui inclut notamment des connaissances techniques locales permettant d'atténuer les effets des catastrophes, doit être intégré aux systèmes élargis mis en place pour le relèvement et la reconstruction des villes. Le potentiel de ce patrimoine est encore largement inexploité dans les opérations de relèvement et de reconstruction, alors qu'il permet par exemple de comprendre la valeur d'un site traditionnel en tant que mesure d'atténuation ou de promouvoir le rôle positif de la musique et des spectacles pour le relèvement des communautés.

19. UNISDR, 2008 ; Mercer et al., 2009 ; Wonesai et al., 2015.

20. Dekens, 2008 ; Wonesai et al., 2015.

21. Throsby, 2015.

22. Terrell et al., 2011.

23. Clinton, 2006 ; Allen et Bourke, 2009.

24. McGeehan, 2012 : 18-19 ; McGeehan, 2014.

25. McGeehan 2012, p. 78.

Appliquer le Cadre CURE pour créer des villes ouvertes à tous, résilientes et durables

La réussite des opérations de reconstruction et de relèvement repose en grande partie sur l'engagement des communautés locales et des gouvernements locaux en faveur de l'appropriation communautaire et de la durabilité. Pour améliorer l'efficacité de ces opérations, les activités culturelles peuvent être utilisées comme des références identitaires et des facteurs de dignité susceptibles de sensibiliser les citoyens aux processus de reconstruction et de relèvement. Les gouvernements, le secteur privé et la communauté internationale doivent faire de la reconstruction des communautés et de la réhabilitation des gouvernements locaux une priorité et un élément indispensable de leurs efforts visant à améliorer durablement la résilience socio-économique des villes.

L'intégration de la culture dans les processus de reconstruction et de relèvement contribue à la résilience des villes. La transmission intergénérationnelle des systèmes de connaissances traditionnelles et de leurs significations socioculturelles pour la communauté (patrimoine immatériel) ainsi que des biens culturels bâtis (patrimoine matériel) donne des moyens de se prémunir contre les risques environnementaux potentiels et favorise la préparation et la résilience face aux catastrophes. Les stratégies liées à la culture visant à améliorer la résilience des villes sont diverses : renforcement de la structure du patrimoine bâti pour le protéger des futurs impacts du changement climatique ; et mise en place de programmes relatifs au patrimoine et aux arts pour que les citoyens participent aux efforts de relèvement post-catastrophe. La résilience communautaire permet non seulement aux individus de surmonter les impacts physiques des conflits, mais aussi de se remettre de leurs traumatismes, de se réconcilier

Consolider la paix et favoriser la réconciliation grâce à des interventions culturelles à Banda Aceh, Indonésie

7

Dans un contexte marqué par la fragilité des communautés et les divisions sociales et politiques profondes causées par 30 ans de conflit opposant les séparatistes et les unionistes, le tsunami qui a frappé la ville de Banda Aceh s'est révélé une occasion de résoudre ce conflit armé. Le gouvernement indonésien a mis en œuvre une stratégie de reconstruction de plus de 6 milliards \$ US, à laquelle s'est ajouté un programme de relèvement post-conflit évalué à 890 millions de \$ US. Le processus de reconstruction a été l'un des principaux facteurs d'union des populations. Il a permis de mettre un terme aux combats entre le gouvernement indonésien et le mouvement indépendantiste Gerakan Aceh Merdeka, ce qui a donné lieu en 2005 à la signature d'un protocole d'accord entérinant la fin des hostilités. La transparence et l'engagement communautaire dans les processus de reconstruction et le relèvement étaient indispensables pour contrer les sources de désinformation susceptibles de raviver les tensions.

« Unis dans la diversité » : ce principe sous-tend l'identité nationale indonésienne et fournit un point d'entrée pour diffuser des informations sur la reconstruction et le processus de paix ainsi que pour consulter les populations concernées. La Banque mondiale et d'autres agences de développement ont soutenu le gouvernement indonésien dans ses efforts de communication et d'information, en favorisant la mise en œuvre d'interventions culturelles par plusieurs partenaires du système des Nations Unies ou de la société civile. Par exemple, les responsables des opérations de reconstruction ont collaboré avec des troupes de théâtre locales pour qu'elles écrivent et jouent de nouvelles pièces favorisant le dialogue autour de la reconstruction et de la consolidation de la paix à Banda Aceh. Les participants ont été formés aux techniques du



Vue de la mosquée Baiturrahman après le séisme et le tsunami qui ont frappé la ville de Banda Aceh, Indonésie, en décembre 2004. © Frans Delian/Shutterstock.com*

« théâtre forum » et ont bénéficié du soutien financier d'une petite caisse de subventions. Les troupes se sont produites dans des camps de réfugiés ainsi que dans le Parc culturel de Banda Aceh. La plupart des pièces ont été jouées en aceh, la langue locale. La technique du « théâtre forum » a favorisé les interactions entre les acteurs et le public, qui était ravi de pouvoir s'exprimer sur les thèmes abordés dans chaque pièce. Des stratégies communautaires créatives s'appuyant sur les médias et les arts peuvent mettre à profit la richesse et la diversité des expressions culturelles locales pour (a) orienter la reconstruction post-catastrophe et le processus de paix, (b) consulter les citoyens et (c) impliquer les groupes vulnérables ou à risque pour améliorer leur résilience.

et d'éviter les futurs conflits. La culture est une source de dignité qui permet la création ou la renaissance d'une identité culturelle commune et pluraliste. La culture joue un rôle crucial dans ce processus car elle intervient dans la restauration et la reconstruction des bâtiments symboliques et religieux et dans la remise en état de quartiers urbains spécifiques qui reflètent l'identité des communautés locales. La culture intervient aussi dans les activités artistiques – expositions, films, etc. – qui mobilisent les communautés.

Les destructions entraînent souvent le déplacement d'une grande partie des populations locales et bouleversent le tissu socio-économique d'une ville. Par conséquent, certains biens culturels peuvent acquérir de nouvelles valeurs et de nouvelles significations alors que d'autres sont définitivement détruits. Les migrants arrivant dans une ville après une crise peuvent y implanter de nouvelles traditions culturelles et remplacer celles des résidents évacués. Dans ce processus, la culture peut être un moteur et un facteur d'inclusion sociale et d'adaptation à un nouvel environnement local. Une approche culturelle de la résilience respecte et soutient les droits culturels de tous les résidents, tout en contribuant au redressement politique, social et économique des villes touchées. Sa bonne mise en œuvre ne peut se faire sans des analyses

préalables complètes portant sur les dimensions culturelles des vulnérabilités et des tensions. C'est ce qui permet d'adopter une approche tenant compte des causes des conflits, dans laquelle la culture est utilisée de manière appropriée pour favoriser la réconciliation et l'appréciation de la diversité culturelle.

L'intégration de la culture dans la reconstruction et le relèvement contribue à la compétitivité des villes concernées. En effet, la culture représente une occasion unique de revitaliser les économies locales après une crise, en s'appuyant sur le patrimoine culturel et les industries créatives pour en faire de nouveaux secteurs compétitifs et des facteurs de croissance économique.

La première priorité du redressement économique est l'amélioration des conditions de vie, qui permet aux populations locales de profiter d'une urbanisation respectueuse du patrimoine. Pour que le redressement économique soit efficace, les responsables de sa planification doivent (a) maîtriser les tenants et aboutissants des traditions et des dynamiques locales, (b) comprendre le potentiel de la revitalisation des industries culturelles et créatives locales et (c) développer une stratégie claire et transparente pour mobiliser les agents locaux en vue du relèvement de ces industries.

Tirer parti du tourisme culturel pour stimuler le développement local à Séoul, République de Corée

8

Après la guerre de Corée, l'accent a été mis pendant de longues années sur le développement économique du pays, et une reconstruction basée sur la culture a parfaitement su tirer parti du tourisme et du relèvement culturel local. Dans les années 1990, soit une quarantaine d'années après le début du processus de relèvement, le 600^e anniversaire de la désignation de Séoul comme capitale a donné un nouvel élan aux efforts de restauration du patrimoine culturel et historique de la ville. Le Projet de célébration du sixième centenaire de Séoul incluait la restauration de palais anciens et la mise en place de parcours historiques et culturels autour des remparts de la vieille ville. Ces efforts ont créé un lien entre le « vieux Séoul » et le « Séoul contemporain », notamment grâce à des projets communautaires de restauration et de mise en valeur du patrimoine culturel. Les parcours historiques et culturels autour des remparts de la ville construits 600 ans plus tôt sont devenus des atouts exceptionnels pour le tourisme culturel. Ils suivent le sentier qui serpente dans les montagnes environnantes et permettent de relier harmonieusement la vieille ville à la métropole moderne qu'est Séoul aujourd'hui. Pour les touristes comme pour les habitants, cette juxtaposition illustre parfaitement l'histoire dynamique de la ville et ses caractéristiques géographiques uniques. De plus, les revenus de ces activités touristiques sont investis dans les communautés



Séoul, République de Corée.
© Daengpanya Atakorn / Shutterstock.com*

locales. Les visiteurs peuvent profiter de l'hospitalité traditionnelle et assister à des cérémonies tout en contribuant à l'économie locale. Ce sont des projets culturels de ce type qui permettent à Séoul de maintenir l'équilibre entre tradition et modernité.

Principes directeurs du Cadre CURE

Les études de cas préparées pour ce document d'orientation mettent au jour les sept principes directeurs indispensables à la bonne mise en œuvre du Cadre CURE après une crise. Ils font tous de la culture le pilier des processus de reconstruction et de relèvement, tout au long des différentes phases : évaluation des dommages et des besoins, définition du champ d'application, politiques et stratégies, financement et mise en œuvre.

Principe 1: Reconnaître que la ville est une « construction culturelle » dans laquelle les structures bâties et les espaces ouverts sont étroitement liés au tissu social. Pour que la reconstruction et le relèvement après une catastrophe ou un conflit soient efficaces, les gouvernements, le secteur privé et la communauté internationale doivent reconnaître que la ville est une « construction culturelle » constituée de structures bâties, d'espaces ouverts et de tissus sociaux entremêlés, conformément à la définition énoncée dans la *Recommandation de 2011 concernant le paysage urbain historique*. Pour surmonter le traumatisme de la destruction et réconcilier les communautés, les autorités responsables de la reconstruction doivent faire appel à la mémoire collective de la ville, inscrire la reconstruction dans la vie quotidienne des résidents, tenir compte des représentations culturelles et régénérer le paysage urbain en conséquence. Fondamentalement, ce principe place la culture en première ligne. Elle n'est plus mise de côté jusqu'à ce qu'une ville puisse à nouveau « se permettre » des investissements dans ce domaine.

Principe 2: Amorcer le processus de réconciliation en (re) construisant les monuments culturels et les lieux porteurs d'identité pour les communautés locales. Les grands sites culturels (structures ou bâtiments publics ou religieux, territoires urbains historiques, etc.) incarnent l'identité des communautés locales. Ils peuvent donc être traités en priorité lors des opérations de reconstruction, car ce sont des éléments centraux du processus de relèvement social. Ils représentent également une base commune à partir de laquelle peuvent se développer des modèles de cofinancement public-privé. L'expérience montre que lorsque des biens culturels, en particulier les monuments, sont volontairement visés par les acteurs d'un conflit ou détruits par une catastrophe, les communautés perdent de leur résilience et les villes deviennent plus vulnérables, ce qui augmente le risque d'un retour à l'instabilité.

Principe 3: Favoriser les expressions culturelles afin d'offrir aux communautés touchées les moyens de surmonter leurs traumatismes et de se réconcilier. S'ils intègrent à tous les niveaux le patrimoine immatériel et les industries culturelles et créatives, les processus de reconstruction et de relèvement peuvent être plus durables, plus inclusifs et pleinement assimilés par les communautés. Le patrimoine culturel immatériel joue un rôle essentiel dans la gestion et la préservation de la diversité culturelle. Par ailleurs, il favorise le dialogue interculturel et permet le suivi efficace des évolutions culturelles dans les situations de post-crise. Dans le même temps, les artistes et les institutions culturelles sont des acteurs indispensables pour garantir

Promouvoir la réconciliation grâce à la préservation du patrimoine culturel à Nicosie, Chypre

9



Rue Ledra, vieille ville de Nicosie, Chypre.
© FrimuFilms/Shutterstock.com*

Dans la ville de Nicosie, à Chypre, une stratégie évolutive reposant sur la préservation du patrimoine culturel immobilier a été mise en œuvre pour promouvoir la réconciliation et mettre un terme aux divisions. Après le conflit de 1974, l'un des premiers contacts positifs entre les deux communautés avait pour objet la préservation du patrimoine culturel commun dans la vieille ville fortifiée de Nicosie. Grâce à l'expérience acquise au fil des décennies, la mise en œuvre de projets dont l'objectif initial était la sauvegarde du patrimoine s'est transformée en une stratégie qui préserve activement la mémoire collective de la ville et favorise le relèvement social en reconstituant le tissu urbain. La rénovation des biens patrimoniaux à proximité de la zone-tampon des Nations Unies a permis de faire revenir des familles et des entreprises dans des quartiers dévastés et abandonnés après le conflit. Les bâtiments historiques de la rue Ledra ont été réhabilités. Cette artère qui relie les deux côtés de la ville est donc redevenue une zone commerciale florissante, même si elle est encore coupée par des checkpoints. Ces efforts ont eu deux principaux résultats : la reconstitution d'un tissu social dans ce qui était une zone de guerre et la préservation des liens, aussi ténus soient-ils, entre les communautés.

la liberté d'expression et stimuler un dialogue inclusif. Dans les sociétés touchées par des conflits, les activités culturelles et l'expression artistique peuvent contribuer à guérir les blessures du passé et à restaurer un sentiment de normalité.

Principe 4: Donner la priorité à la culture dès le début de la planification, en commençant par l'évaluation des besoins et la mise en œuvre d'interventions d'urgence qui reflètent véritablement les priorités des communautés.

Un groupe de travail dédié au patrimoine culturel doit être formé le plus rapidement possible pour prévenir la destruction du patrimoine matériel. Tout processus de reconstruction doit tenir compte de cette étape essentielle. L'évaluation des besoins consiste à répertorier les dommages physiques mais aussi les pertes économiques pour les ménages, les entreprises et les marchés touchés par la détresse urbaine, une catastrophe et/ou un conflit. Cette phase étudie également les effets de telles crises sur les organisations et les structures communautaires, le capital social et le patrimoine culturel immatériel. Pour que la culture fasse partie intégrante de la conception et

de la planification des villes, les évaluations des besoins doivent donner la priorité à l'appréciation du patrimoine et à la promotion de la créativité. Il est aussi important d'analyser les valeurs et les significations sociales et économiques du patrimoine pour les citoyens. Le public peut être impliqué dans le choix des futurs aménagements urbains, par exemple grâce à des concours, des débats et des expositions. Ces nouveaux plans peuvent devenir des outils de réconciliation et de réintégration des différents groupes qui composent la population. Les résidents et citoyens peuvent être consultés et collaborer avec leurs voisins et les professionnels du développement urbain pour définir les priorités en matière de reconstruction. Autre point tout aussi important pour la réussite des opérations de reconstruction et de relèvement: les interventions d'urgence – remise en service des systèmes de fourniture d'eau et d'électricité, reconstruction des voies d'accès, etc. – doivent correspondre aux priorités des communautés. Les évaluations d'impact (sur la société, l'environnement et le patrimoine) qui sont souvent menées en parallèle des évaluations des besoins, sont une autre occasion d'inclure la culture dans le processus de relèvement.

Reconstruire l'identité multiculturelle d'une ville à travers la reconstruction symbolique du pont de Mostar, Bosnie-Herzégovine

10



Vue du pont Stari Most et de la vieille ville de Mostar, Mostar, Bosnie-Herzégovine. © Asiastock/Shutterstock.com*

Pour les habitants de Mostar, le pont était une icône culturelle, véritable symbole de l'identité de la ville. Lorsqu'il a été détruit en 1993, pendant la guerre de Bosnie-Herzégovine, les citoyens ont demandé à ce qu'il soit reconstruit avant leurs logements, ce qui donne une indication de sa valeur pour la communauté. Les habitants ont exigé «la reconstruction complète du pont à l'endroit où il se trouvait, dans son exact état antérieur et avec les matériaux d'origine. Pour

eux, cette reconstruction symbolisait le rétablissement de valeurs qui avaient été profanées pendant la guerre²⁶».

La communauté a fait passer un message clair: «Une personne tuée, c'est l'une d'entre nous; le Pont c'est notre communauté tout entière²⁷». Cet exemple met en lumière le rôle fondamental de la culture et de l'identité dans le processus de relèvement pour les habitants de Mostar.

26. Hadzimuhamedovic, 2018.

27. Drakulic, 1993.

Impliquer les communautés dans la restauration du patrimoine culturel matériel et immatériel pour favoriser la cohésion sociale et la réconciliation à Tombouctou, Mali

11



Relèvement de Tombouctou, Mali. © MINUSMA-Tiecoura N'DAOU / Flickr.com*

À Tombouctou, les communautés locales ont participé activement à toutes les étapes de la reconstruction et du relèvement, de la planification à la mise en œuvre. Après le conflit de 2012, les partenaires de développement ont lancé des actions concertées pour sauvegarder le patrimoine culturel malien. Étaient impliqués dans ces processus non seulement des experts locaux et internationaux mais aussi des responsables de sites culturels et les communautés locales de Tombouctou. Les travaux entrepris dans chacun des treize mausolées détruits, ainsi que la restauration du minaret endommagé et le renforcement du mur d'enceinte de la mosquée Djingareyber, ont été confiés à des maçons locaux plutôt qu'à des entrepreneurs du bâtiment. Les habitants de Tombouctou ont activement participé à ces travaux, sous la supervision de la corporation des maçons. Les travaux de plâtrerie, interrompus en 2012 à cause du conflit, ont stimulé l'unité et la cohésion sociale. Ils sont devenus un symbole fort de la paix retrouvée. Ensuite, une cérémonie a rendu à ces lieux leur caractère sacré, et les familles ont donc pu reprendre possession des mausolées.

Faisant appel à la miséricorde divine pour maintenir la paix, la cohésion et la tranquillité, cette cérémonie était la dernière étape de la renaissance culturelle de Tombouctou après la destruction des mausolées.

Les communautés ont aussi transféré la plupart des manuscrits anciens qui s'y trouvaient à Bamako, et cet effort collectif a grandement contribué à leur sauvegarde. Par ailleurs, des formations et plusieurs activités de sensibilisation ont été organisées à l'attention des communautés locales pour renforcer leur sentiment d'appropriation, leur résilience et la pérennité des processus mis en œuvre.

La durabilité est le fondement de l'approche globale adoptée pour ce projet de reconstruction concernant le patrimoine culturel matériel et immatériel. La mise en avant des connaissances et savoir-faire traditionnels lors des travaux de rénovation et lors des opérations de revitalisation des pratiques culturelles, associée à une approche participative réunissant des experts et les communautés locales, a permis aux populations touchées de retrouver leur identité culturelle, leur fierté et leur dignité.



Place Nejme, centre-ville de Beyrouth, Liban. © Conseil du développement et de la reconstruction (Beyrouth, Liban)

Pendant la période de reconstruction de Beyrouth qui a suivi la guerre civile (1975-1990), deux approches distinctes ont été mises en œuvre. La première, aux résultats mitigés, est celle appliquée au centre-ville de Beyrouth (*Beirut Central District*, BCD). Ce projet lancé dès la fin de la guerre est une mise en garde contre les effets négatifs d'une approche rigide et centralisée. Initialement, une évaluation insuffisante a permis à un groupe de parties prenantes, en l'occurrence le secteur privé, de mettre la main sur l'intégralité du processus de reconstruction et de relèvement du BCD. Plaçant le développement économique au cœur de sa stratégie, la société immobilière privée Solidère s'est vue confier la reconstruction de ce territoire. La première priorité de Solidère a été d'attirer des investisseurs étrangers pour financer la construction de bureaux et d'appartements luxueux dans un cadre architectural exceptionnel. Elle a également transformé les anciens souks en zones commerciales dénuées de toute vie communautaire. Ce modèle plaçait l'aménagement urbain au-dessus de la participation communautaire, le profit au-dessus de l'inclusion sociale et de la diversité.

Par conséquent, le BCD est devenu une enclave, très bien conçue mais réservée à une élite, dont l'achèvement a été retardé par les tensions régionales qui ont ralenti la reprise économique. Avant la guerre civile, le BCD était un grand pôle de transport. Sa capacité à réunir des personnes de milieux socio-économiques différents a été très fortement réduite. Le BCD est devenu une enclave séparée des quartiers environnants par des infrastructures, telles que

le réseau routier principal, qui sont autant de barrières restreignant son accès. Le contraste était saisissant entre la typologie architecturale choisie (vastes pâtés de maisons et immeubles hauts) et les bâtiments bas et denses qui caractérisaient le centre-ville avant-guerre. Les communautés qui occupaient cette zone avant-guerre en ont été exclues; elles ont été incitées à échanger leurs titres de propriété contre des parts de la société immobilière. Motivée par la recherche de profit, cette reconstruction s'est faite sans participation du public et sans implication adéquate du gouvernement dans la prise de décisions et dans le suivi.

Récemment encore, le BCD comptait d'une part des espaces réservés à certains groupes socio-économiques et des zones sécurisées dont les barrières étaient des freins au développement, et d'autre part des appartements vides et des entreprises qui périclitaient. Il y a peu, reconnaissant qu'une approche plus équilibrée était indispensable, le gouvernement libanais a proposé une vision plus globale pour résoudre ces difficultés, et a lancé plusieurs actions concrètes pour renforcer les liens entre le BCD et les communautés locales. Des événements culturels, des concerts et des expositions très appréciés des communautés locales contribuent à la redécouverte de ce territoire. Ces efforts portent leurs fruits car ils reposent sur un partenariat plus équilibré entre le secteur public et le secteur privé.

Principe 5 : Impliquer les communautés et les gouvernements locaux dans chaque étape du processus de relèvement.

Les approches participatives sont essentielles pour que les systèmes de gouvernance puissent efficacement planifier, mettre en œuvre et financer les stratégies de reconstruction et de relèvement, en veillant à l'implication totale de leurs bénéficiaires et à la prise de responsabilité de toutes les parties prenantes. La prise en compte des cultures des communautés et individus concernés est essentielle à la bonne marche d'une approche participative. Les communautés peuvent également participer, moyennant rémunération, à certaines activités (de déblaiement, par exemple) dans le cadre de programmes de travail qui permettent aux citoyens de subsister et stimulent la reprise économique. La collecte et la préservation d'éléments du patrimoine historique – matériaux de construction, objets divers – peuvent raviver l'esprit communautaire et devenir une première étape importante pour la coopération et la réconciliation des citoyens. À cet égard, le partage des connaissances et le renforcement des capacités jouent aussi un rôle majeur. Une telle approche participative doit être soutenue par les gouvernements locaux responsables de la mise à disposition des services de base. Cela permet d'institutionnaliser la relation entre les populations et les gouvernements locaux.

Principe 6 : Utiliser des modèles financiers qui concilient les besoins immédiats/à court terme et le développement à moyen/long terme des plans de reconstruction.

Les modèles financiers doivent intégrer les contributions économiques et matérielles des différents acteurs urbains : citoyens, société civile, marché et/ou État. La réussite des processus de reconstruction et de relèvement dépend de la capacité de ce modèle à couvrir aussi bien les court/moyen termes que le long terme. Pour être efficaces, les modèles financiers doivent concilier les besoins à court terme – hébergement d'urgence, commerces, infrastructures et services communaux temporaires – et la volonté de s'engager dans le processus plus long et souvent plus ardu de la redéfinition de l'identité culturelle d'une ville.

Principe 7 : Garantir une gestion efficace du processus de reconstruction en tenant compte à la fois des besoins des habitants et de la nécessité de redonner à une ville son caractère historique.

Il est particulièrement important de trouver le bon équilibre entre les besoins de reconstruction immédiate des logements détruits et les démarches liées à la reconstruction dans le contexte du patrimoine culturel. Des mesures doivent être prises pour éviter un processus chaotique qui pourrait avoir des répercussions négatives sur le tissu urbain et son patrimoine culturel et/ou sur l'intégrité structurelle des bâtiments historiques. En plus d'être difficile à faire respecter, un moratoire sur la reconstruction risque de créer des tensions au sein des communautés et de ne pas être suffisamment soutenu par les autorités locales. D'un autre côté le laissez-faire, qu'il soit dû à un manque de capacités ou à une volonté politique, peut causer des dégâts irréversibles qui détériorent le tissu urbain et risquent de remettre en cause les valeurs des biens et le potentiel touristique des villes. Le déploiement rapide de directives concernant la protection du patrimoine

culturel et la remise en état des biens culturels garantit la bonne coordination du processus de reconstruction. Dans le même temps, la planification doit impliquer les acteurs du processus de co-construction dès le début, pour que le présent et l'avenir puissent être gérés le plus efficacement possible.

3



Mise en œuvre du Cadre CURE

Ce chapitre traduit le Cadre CURE en une série de directives opérationnelles pour la reconstruction et le relèvement des villes, reposant sur une approche cyclique des projets. Destiné aux décideurs et aux praticiens, il fournit des outils opérationnels pour intégrer la culture dans toutes les phases des processus de reconstruction et de relèvement. Le présent document propose une première feuille de route pour la mise en œuvre du Cadre CURE. Pour garantir l'application de ce cadre par l'ensemble des parties prenantes, il sera utile d'élaborer de manière participative des directives plus détaillées.

Ces directives opérationnelles s'appuient sur plusieurs mécanismes et outils existants, dont la Recommandation concernant le paysage urbain historique de l'UNESCO (2011), les directives consacrées à la prise en compte de la culture dans les PDNA (volume PDNA-Culture²⁸), les RPBA, les DRF et la Stratégie pour le renforcement de l'action de l'UNESCO en matière de protection du patrimoine culturel et de promotion du pluralisme culturel en cas de conflit armé. Dans ce chapitre, ces différents instruments ont été adaptés pour correspondre aux processus de reconstruction et de relèvement à l'échelle d'une ville.

LES QUATRE PHASES DU CADRE CURE

La mise en œuvre du Cadre CURE s'articule autour de quatre phases présentées ci-dessous et comptant chacune plusieurs composants (cf. Figure 2²⁹).

- 1. Évaluation des dommages, des besoins et du champ d'application.** Cette phase consiste à évaluer les dommages et les impacts des catastrophes sur le patrimoine culturel matériel et immatériel, les industries culturelles et créatives, le parc immobilier et foncier et le secteur du tourisme. Les pertes pour la population, du fait de l'interruption des services et de l'impossibilité d'utiliser les actifs économiques, sont également prises en compte. Le champ d'application du Cadre est ensuite défini à partir des résultats de cette première évaluation, au cours d'un processus qui suppose de collecter des données, de cartographier les actifs, de repérer les parties prenantes et d'élaborer une vision de la reconstruction et du relèvement de la ville concernée.
- 2. Politiques et stratégies.** Cette phase définit les politiques, stratégies et processus de planification qui traduisent cette vision et les conclusions des évaluations

28. Directives PDNA Volume B

29. Le DRF comporte six phases : a) évaluation des besoins, b) définition des politiques et stratégies, c) cadre institutionnel, d) financement, e) modalités d'exécution et f) renforcement des systèmes de relèvement. Dans ses grandes lignes, les quatre phases du Cadre CURE couvrent ces six phases.

Figure 2. **Les quatre phases du Cadre CURE**

PHASE 1	Évaluation des dommages et des besoins	Composant 1.1: Patrimoine culturel matériel
		Composant 1.2: Patrimoine culturel immatériel
		Composant 1.3: Industries créatives et culturelles
		Composant 1.4: Tourisme culturel
		Composant 1.5: Parc immobilier et foncier historique
	Définition du champ d'application	Composant 1.6: Collecte et analyse de données
		Composant 1.7: Cartographie des actifs
		Composant 1.8: Repérage des parties prenantes
		Composant 1.9: Élaboration d'une vision
PHASE 2	Définition des politiques et stratégies	Composant 2.1: Élaboration du processus de planification
		Composant 2.2: Mécanismes réglementaires
		Composant 2.3: Engagement civique
PHASE 3	Financement	Composant 3.1: Identification des sources de financement
		Composant 3.2: Gestion des ressources foncières
		Composant 3.3: Récupération des plus-values foncières
		Composant 3.4: Réajustement foncier
		Composant 3.5: Outils de financement gérés par les villes
PHASE 4	Mise en œuvre	Composant 4.1: Dispositions institutionnelles
		Composant 4.2: Gestion des risques
		Composant 4.3: Stratégie de communication et d'engagement

susmentionnées en plans et en règles d'aménagement, au terme d'une démarche participative dans laquelle les parties prenantes et les communautés sont pleinement impliquées.

3. Financement. Cette phase inclut l'identification des modalités de financement de la reconstruction et du relèvement, notamment en ce qui concerne le recours à des fonds publics et privés ainsi qu'à d'autres sources de financement, la gestion des ressources foncières (indispensables pour les villes) et l'élaboration d'outils de financement et de mesures incitatives.

4. Mise en œuvre. Cette phase, essentielle à la réussite et à la pérennité des efforts de reconstruction et de relèvement après une crise, est celle de la mise en place d'institutions et de structures de gouvernance efficaces. C'est aussi la phase qui met en œuvre des politiques de gestion des risques et des stratégies de communication et d'engagement.

Ces phases donnent aux décideurs et aux praticiens une approche systématique et intégrée pour la conception et la mise en œuvre d'une stratégie participative de reconstruction et de relèvement qui s'articule autour de la culture. Bien évidemment, le relèvement et la reconstruction sont des processus à long terme qui peuvent durer plusieurs dizaines d'années. Immédiatement après une crise, les premières actions concernent surtout la distribution de nourriture, les services élémentaires et l'hébergement. Une fois l'urgence passée, les efforts de reconstruction et de relèvement peuvent commencer.

Il faut préciser que ces quatre phases ne sont pas conçues pour être mises en œuvre de manière linéaire ou séquentielle. Au contraire, elles se recoupent et s'inscrivent dans un processus itératif dépendant de l'état de chaque ville, de l'étendue des dégâts, des capacités techniques, de l'économie politique et des dispositions institutionnelles. Évolutives par nature, les crises ont tendance à se prolonger et il est rare de pouvoir identifier clairement leur début et leur fin. Le Cadre doit donc pouvoir s'appliquer à toutes les circonstances particulières rencontrées. Il est aussi conçu pour couvrir une ville tout entière et pas seulement les territoires historiques, lesquels nécessitent des outils et des techniques d'intervention spécifiques. L'influence de différents facteurs, tels que la rapidité et le coût de la reconstruction et du relèvement, varie également d'une ville à l'autre. La mise en œuvre des interventions d'urgence est essentielle pour mobiliser les parties prenantes autour de ce processus. Dans le même temps, il est indispensable de laisser à ces dernières le temps nécessaire pour consulter les individus concernés afin que leurs priorités soient identifiées et respectées.

PHASE 1. ÉVALUATION DES DOMMAGES, DES BESOINS ET DU CHAMP D'APPLICATION

Cette phase démarre par un exercice d'évaluation des dommages et des besoins post-crise, qui suppose d'une part de dresser l'inventaire des dommages physiques et des pertes économiques, et d'autre part de répertorier les besoins. Elle se poursuit avec la définition plus précise du champ d'application, étape qui reprend les conclusions de l'évaluation des besoins et inclut la collecte de données, la cartographie des actifs, le repérage des parties prenantes et le développement d'une vision pour la reconstruction et le relèvement.

Évaluation des dommages et des besoins

La première étape de cette phase consiste à évaluer les dommages et leurs impacts sur les biens du patrimoine culturel matériel et immatériel, les industries culturelles et créatives et le tourisme culturel, mais aussi les pertes pour la population, du fait de l'interruption des services et de l'impossibilité d'utiliser les actifs économiques. L'utilisation des PDNA est la méthodologie privilégiée pour évaluer les dommages, les pertes et l'impact sur les économies touchées, mais aussi pour identifier les besoins de relèvement et de reconstruction à court, moyen et long terme³⁰. Cette phase relie la période d'évaluation au début du projet de relèvement.

L'évaluation des dommages porte sur les dégâts physiques et sur l'ampleur des opérations nécessaires pour réhabiliter, restaurer ou reconstruire des biens historiques. L'évaluation des pertes s'intéresse quant à elle davantage aux répercussions économiques (revenus, productivité, etc.) d'une crise³¹. Étant donné que les territoires historiques font partie d'une agglomération urbaine plus vaste, les évaluations doivent rendre compte de l'impact de la crise sur la ville tout entière. Par exemple, si le territoire historique touché se trouve dans un quartier d'affaires ou une importante zone touristique, les pertes doivent être évaluées pour la ville dans son ensemble, et non pas seulement pour le territoire, car les dommages ont des répercussions économiques sur une plus grande partie de la population. Dans la méthodologie des RPBA utilisée en cas de conflit, cette première phase peut être complétée par une analyse des causes premières, des facteurs, des parties prenantes et des dynamiques du conflit, ainsi que par un inventaire des capacités locales en matière de consolidation de la paix. En effet, ces informations éclairent l'évaluation des besoins de la communauté et permettent de définir ce qui doit être reconstruit en priorité et de quelle manière.

Tout au long du processus, les territoires historiques et non historiques doivent être bien délimités pour qu'à chacun

30. Voir <https://www.gfdr.org/sites/default/files/publication/drif-guide-francais.pdf>

31. Voir <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/19047>

Évaluation de la vulnérabilité des sites prioritaires du patrimoine culturel face à de multiples dangers aux Philippines

13



Tacloban, Philippines, après le typhon Haiyan de novembre 2013. © Ympphotos/Shutterstock.com*

En 2013, les Philippines ont subi deux catastrophes naturelles majeures : un séisme de magnitude 7,2 et le typhon de catégorie 5 Haiyan. Plusieurs monuments culturels ont été gravement endommagés. Avec l'aide de la Banque mondiale, le ministère du Tourisme, l'Intramuros Administration et les agences culturelles philippines (parmi lesquelles la Commission nationale pour la culture et les arts et le Musée national) ont lancé une grande évaluation de la vulnérabilité du patrimoine culturel existant et endommagé face à de multiples dangers.

Cet exercice a donné lieu à des enquêtes sur le terrain et à des collectes de données. Des formations et des ateliers ont été proposés aux parties prenantes pour favoriser le développement et la diffusion de la méthodologie utilisée. Cette méthodologie doit être intégrée aux normes philippines en matière de conservation³². Sans une telle initiative, ces normes n'auraient pas pris en compte les risques de catastrophe. La protection des biens historiques et culturels contre les effets des catastrophes constitue une nouvelle approche pour les Philippines. Les efforts ne portent plus seulement sur les établissements publics essentiels tels que les écoles et les hôpitaux. Cette contribution représente un progrès significatif car la réduction des risques de catastrophe sera désormais intégrée aux démarches de conservation des biens du patrimoine culturel financées par des ressources publiques et privées, au-delà des évaluations de vulnérabilité mises au point pour les trois sites pilotes.

32. S'inscrivant dans le Cadre des indicateurs de résultats du Deuxième prêt à l'appui des politiques de développement pour la réduction des risques de catastrophes assorti d'une option de tirage différé pour les risques liés aux catastrophes.

corresponde une approche adaptée de la reconstruction et du relèvement. Dans de nombreux pays, les territoires urbains historiques sont inscrits à l'inventaire national ou local des lieux historiques ou même sur la Liste du patrimoine mondial de l'UNESCO. À ces sites classés est souvent associée une mine d'informations sur les significations historiques et culturelles mais aussi sur les mécanismes de gestion. Un plan de gestion inclut généralement une évaluation des valeurs des différents sites et des attributs qu'ils véhiculent, ainsi qu'un inventaire complet de tous les biens du patrimoine culturel matériel – mobilier et immobilier – détaillant leur emplacement et leur état. Lorsque des plans de gestion existent, les évaluations des besoins et les phases suivantes doivent tenir compte des éléments pertinents qui s'y trouvent.

Cette phase inclut des évaluations du patrimoine culturel matériel. Ces dernières portent notamment sur les monuments, les édifices religieux, le tissu urbain historique, les infrastructures urbaines, les sites archéologiques, le patrimoine culturel mobilier (œuvres d'art, manuscrits, archives etc.) et les infrastructures culturelles (musées, bibliothèques, théâtres, etc.). L'encadré 13 résume la réalisation d'évaluations de ce type aux Philippines.

Par ailleurs, les évaluations doivent porter sur les pratiques du patrimoine culturel immatériel et identifier notamment les besoins des communautés dans ce domaine. Il convient aussi d'examiner l'état des industries culturelles et créatives, c'est-à-dire les infrastructures, les ressources et les processus nécessaires à la production, la distribution et la vente de biens culturels créatifs (musique, produits artisanaux et audiovisuels, films, livres, etc.). Enfin, les éléments touristiques doivent aussi faire l'objet d'évaluations.

On distingue cinq composants de la phase d'évaluation des dommages et des besoins, détaillés ci-dessous.

► **Composant 1.1. Patrimoine culturel matériel (patrimoine bâti, sites culturels, biens mobiliers, collections et archives patrimoniales)** : ce composant concerne l'évaluation sur site des dommages constatés sur les structures et leur contenu. Les experts qui réalisent ce type d'évaluation s'appuient sur des documents historiques, des photographies et des informations concernant la valeur économique des structures ayant perdu leur fonction. Pour que les pertes puissent être correctement estimées, cette évaluation doit couvrir l'ensemble des biens immobiliers du patrimoine culturel matériel. Les dégâts peuvent être plus ou moins importants : ils peuvent être limités aux façades et aux éléments de décoration et d'ornementation, ou bien mettre en péril la structure du site au point de lui faire perdre sa fonction.

Lorsque la réparation et la reconstruction de biens culturels endommagés sont possibles et souhaitables, les frais associés – englobant la main-d'œuvre, les matériaux et la gestion – doivent être calculés sur la base des tarifs actuels pratiqués par le secteur public et le secteur privé. En ce qui concerne les structures historiques, ces frais doivent prendre en compte les particularités de ces travaux complexes, qui n'ont rien de comparable avec le remplacement d'un bâtiment moderne.

Une fois l'ampleur des dommages connue, il faut évaluer le coût des réparations ou du remplacement des structures et des objets concernés, étant entendu qu'il s'agit seulement d'une estimation. Il est particulièrement difficile de donner un prix actuel à des ressources culturelles irremplaçables, car les biens culturels véhiculent d'importantes valeurs non marchandes (spirituelles, symboliques, etc.) impossibles à traduire en termes financiers. Par ailleurs, même s'il est parfois techniquement envisageable, le remplacement de certains biens culturels ne peut se faire qu'au détriment de leur authenticité.

Les pertes économiques causées par l'interruption de l'accès aux biens culturels et aux institutions doivent également être calculées. Par exemple, certaines structures à la valeur architecturale moins importante peuvent être des bâtiments résidentiels ou commerciaux. Les monuments et les bâtiments les plus « précieux » sur le plan architectural abritent souvent des musées ou des centres culturels qui accueillent de nombreux visiteurs nationaux et internationaux. Les pertes économiques doivent donc être estimées en fonction des revenus qui ne seront pas générés tant que ces sites ne pourront pas rouvrir leurs portes.

Puisque l'ampleur des pertes dépend du temps nécessaire à une remise en service complète et des capacités du secteur à mettre en œuvre les mesures utiles, l'évaluation de leur valeur économique doit être basée sur un scénario post-catastrophe réaliste incluant un délai et la possibilité d'adopter certaines solutions temporaires³³.

- ▶ **Composant 1.2. Patrimoine culturel immatériel:** le patrimoine culturel n'est pas seulement formé de monuments, de sites et de collections d'objets. Il englobe aussi les traditions et les expressions vivantes transmises de génération en génération³⁴. Le patrimoine culturel immatériel est essentiel à la préservation des identités culturelles des communautés et à la diversité culturelle à travers le monde. Après une crise, les ressources culturelles immatérielles peuvent jouer un rôle crucial pour la cohésion sociale et la résilience communautaire; deux éléments indispensables à la réussite du processus de reconstruction. Les consultations qui s'appuient sur les connaissances historiques locales apportées par les communautés elles-mêmes plutôt que sur une expertise extérieure, seront plus utiles pour identifier les principales pratiques culturelles susceptibles de contribuer à la réconciliation. Une attention toute particulière doit être accordée à la revitalisation des pratiques culturelles qui auraient été interdites ou interrompues pendant un conflit. S'il est très important de bien évaluer les impacts des catastrophes ou des conflits armés sur le patrimoine culturel immatériel, il est difficile de les répertorier précisément car ils se manifestent au fil du temps et perturbent le mode de vie des populations touchées. Il est moins aisé de repérer la destruction de ce patrimoine, mais les signes à prendre en compte peuvent être par exemple l'arrêt d'un festival ou d'un spectacle d'arts de

la scène ou encore l'interruption de certaines pratiques culturelles ou religieuses.

Les membres des communautés locales doivent être en première ligne pour identifier les éléments du patrimoine culturel immatériel touchés et évaluer l'impact des catastrophes. Pour la réussite du processus, il est essentiel que les groupes concernés déterminent eux-mêmes la valeur de leur patrimoine culturel immatériel, qui ne doit pas faire l'objet de jugements extérieurs³⁵.

- ▶ **Composant 1.3. Industries créatives et culturelles:** cette catégorie inclut notamment les établissements fournissant ou produisant des biens et services culturels. Les effets des crises sur ce secteur se traduisent par la suspension des ventes ou de l'exportation de biens culturels ou encore par l'interruption des services associés au tourisme culturel.

Lors de l'évaluation de l'impact des catastrophes ou des conflits armés, il convient d'identifier les connaissances, les compétences et les savoir-faire qui ont été perdus. Il est également important de déterminer si des écoles ou des lieux dédiés à la formation artisanale informelle ont été touchés et si des artisans (en particulier ceux reconnus comme des maîtres dans leur domaine) font partie des personnes déplacées. Il ne faut pas négliger les aspects institutionnels tels que l'existence d'autorités de régulation ou de délivrance de licences. L'évaluation doit aussi rendre compte des pertes économiques indirectes pour les agences chargées du marketing et de la promotion des industries créatives et culturelles locales.

Les impacts des catastrophes et des conflits armés sur les industries créatives doivent inclure tout ce qui concerne les structures, les équipements et les matières premières, et il faut utiliser la méthode des coûts de remplacement pour calculer les montants nécessaires à la reconstruction de ces structures ou de ces industries. Du fait de la taille et de la typologie des établissements situés dans les territoires historiques touchés, il est parfois difficile de comprendre l'impact des crises sur l'industrie manufacturière.

Dans ce cas, l'évaluation doit prendre en compte l'état antérieur des installations et des marchés où s'écoulaient les produits relevant du patrimoine culturel. Des données de référence doivent être collectées quant au nombre, au type et à la taille des établissements de fabrication et de vente. Il est aussi nécessaire d'obtenir des informations sur leurs équipements, leur production annuelle, leur valeur en dollars et les destinataires des produits manufacturés. Des données concernant la consommation locale ou nationale et la valeur des exportations de biens culturels sont également indispensables. Ce processus de collecte de données permet de dresser un état des lieux pré/post-crise incluant les typologies, les tailles et le poids de la production et de la vente.

- ▶ **Composant 1.4. Secteur du tourisme culturel:** le secteur culturel englobe l'ensemble des activités productives répondant principalement aux besoins de visiteurs³⁶.

33. Pour plus d'informations sur l'estimation de la valeur économique des dommages, voir les Directives PDNA Volume B (Culture), p. 16-17.

34. Voir <https://ich.unesco.org/fr/artisanat-traditionnel-00057>

35. Voir <https://ich.unesco.org/fr/ethique-et-pci-00866>

36. Voir http://www.oecd.org/fr/cfe/tourisme/TSA_FR.pdf

Pour les résidents de nombreuses villes historiques, le tourisme est une importante source d'activité économique. Leurs revenus proviennent des dépenses que font les touristes pour se loger, se déplacer, se nourrir et accéder aux services et biens culturels. Il est important que l'évaluation couvre à la fois l'offre et la demande, car le calendrier de reconstruction des installations touristiques (offre) doit correspondre au nombre de visiteurs attendus (demande) pendant la phase de relèvement.³⁷ Pour relancer la demande après la crise, il faut prévoir le lancement de campagnes d'information et de marketing visant à rassurer les visiteurs nationaux et internationaux.

- **Composant 1.5. Parc immobilier et foncier historique :** le logement est l'un des aspects les plus importants de la reconstruction des villes après une crise. L'évaluation des dommages doit tenir compte du statut des bâtiments résidentiels historiques et des terrains sur lesquels ils se trouvent. En effet, les droits de propriété ne sont pas toujours clairs car les logements sont parfois construits sur des terrains appartenant à la commune, à des institutions religieuses ou à des acteurs publics ou privés. Il arrive également que les règles d'occupation ne soient pas précisément définies ou ne reposent pas sur des documents officiels. Il est crucial d'inclure les locataires et les résidents occupant des lieux de manière informelle à l'évaluation, qu'ils aient ou non des droits sur les terrains concernés. Toute évaluation des dommages dans le secteur du logement suppose de consulter les directives et les règlements antérieurs à la crise en ce qui concerne les territoires historiques, l'occupation des sols, les contraintes architecturales, les réglementations locales et nationales en matière de logement et les méthodes de financement.

Définition du champ d'application

Cette étape débute lorsque les activités de secours d'urgence ont déjà bien avancé ou sont terminées. En effet, il faut que la situation soit relativement stable pour que le processus de reconstruction puisse commencer. S'appuyant sur les estimations des dommages et des pertes, sur la liste préliminaire des besoins de reconstruction et de relèvement et sur des informations concernant l'état antérieur et actuel des territoires historiques, le processus de définition du champ d'application consiste à réunir l'ensemble des parties prenantes pour répertorier leurs besoins et établir une vision commune de la reconstruction et du relèvement. Cela suppose d'analyser les données afin de dresser un état des lieux général et de définir des objectifs pertinents adaptés aux caractéristiques et aux conditions locales. En situation de post-crise, l'identification des parties prenantes peut être difficile. Le bilan humain des conflits ou des catastrophes (nombre de personnes décédées ou déplacées) doit être pris en compte pour la bonne marche de cette phase. L'implication des parties prenantes locales est d'autant plus importante pour la reconstruction des lieux ayant une grande valeur historique et culturelle, car les

³⁷. Ibid.

La créativité et les technologies numériques comme moteurs d'un réel engagement communautaire pour le relèvement après une catastrophe : l'exemple de Christchurch, Nouvelle-Zélande

14



Peinture d'une ballerine à l'arrière de l'Isaac Theatre Royal, détruit par le séisme de 2011 à Christchurch, Nouvelle-Zélande. © Jocelyn Kinghorn / Flickr.com

En septembre 2010 et en février 2011, la ville de Christchurch a été touchée par deux séismes dévastateurs. Pour stimuler la participation de la communauté, environ dix semaines après la deuxième catastrophe, le conseil municipal a mis en ligne une plateforme sur laquelle les résidents étaient invités à faire part de leurs idées concernant le réaménagement de la ville. Plus de 58 000 personnes se sont rendues sur le site dans les six semaines qui ont suivi son lancement. Une exposition communautaire, qui a accueilli plus de 10 000 visiteurs, a été organisée pour présenter les résultats de cette consultation au public.

diverses interprétations de leur signification historique et mémorielle peuvent donner lieu à des tensions. La définition du champ d'application comporte quatre composants :

- **Composant 1.6. Collecte et analyse de données :** même si le territoire historique couvre seulement une partie d'une ville, c'est souvent le point d'ancrage autour duquel la structure civique de la ville actuelle s'articule. Les territoires historiques doivent être associés aux schémas de développement généraux et aux dynamiques de croissance de la ville dans son ensemble. La collecte de données doit se faire aussi bien à l'échelle de ce territoire restreint qu'au niveau de la ville tout entière. Des données de référence sur chaque secteur sont utiles pour comprendre les liens qui unissent la ville concernée avec sa région et son pays. Les données de référence collectées avant une crise sont très utiles, mais elles sont souvent très difficiles à obtenir. Lorsqu'elles sont disponibles, elles doivent constituer une base à partir de laquelle sont établis les principes permettant de « reconstruire en mieux ». La démarche de collecte doit

englober des informations sur les biens du patrimoine culturel et naturel, sur les dynamiques de croissance et sur les obstacles à la croissance, ainsi que des données socio-économiques et des évaluations des marchés.

- **Composant 1.7. Cartographie des actifs :** cet exercice consiste à répertorier les ressources humaines, sociales, culturelles, économiques et physiques des zones touchées par les crises. Lesdites ressources peuvent inclure les infrastructures et les services mis à la disposition des communautés, les centres communautaires, les institutions, les savoir-faire locaux et les réseaux sociaux. Plusieurs méthodes peuvent être utilisées pour collecter des informations sur les ressources des communautés, mais il est important de consulter les membres concernés pour bien comprendre la valeur des différents actifs et garantir une approche globale. Ce processus peut être utile pour identifier des pratiques culturelles spécifiques susceptibles de contribuer aux efforts de consolidation de la paix.

Les gouvernements peuvent se lancer dans une cartographie des actifs culturels en identifiant les ressources culturelles d'une communauté et en collectant des données sur chaque actif. Pour cela, un système d'information géographique (SIG) basé sur les données collectées lors d'enquêtes sur le terrain peut être utile. Les cartes numériques obtenues grâce au SIG peuvent être complétées par d'autres données sur les dangers, la démographie, l'activité économique et les transports afin d'enrichir l'état des lieux et d'éclairer le processus de planification. Si les technologies nécessaires ne sont pas disponibles, les données rassemblées lors d'enquêtes sur le terrain peuvent être exploitées manuellement ou à l'aide d'un logiciel libre pour établir des cartes.

- **Composant 1.8. Repérage des parties prenantes :** l'identification et l'implication de la communauté dans le processus de reconstruction garantit sa pérennité et sa continuité. L'équipe doit tenir compte des principales problématiques et dynamiques qui caractérisaient la société touchée avant la crise et sous-tendront sa reconstruction après. Les organisations locales doivent être répertoriées et consultées. Par ailleurs, les groupes défavorisés qui ne s'impliquent généralement pas dans le processus de planification doivent être identifiés et encouragés à y participer.

Pour concevoir le processus d'engagement, l'équipe doit commencer par identifier les acteurs pertinents. Ce processus doit inclure des parties prenantes directement concernées par la reconstruction et les décisions à prendre, c'est-à-dire des responsables communautaires, des représentants des groupes ethniques et religieux, des acteurs du secteur privé, des propriétaires, des locataires, des membres de la communauté informelle, des jeunes et des femmes. En outre, un deuxième groupe de parties prenantes participant à l'élaboration et à l'exécution de la reconstruction doit être impliqué. Il doit rassembler des représentants des établissements d'enseignement, des fonctionnaires du gouvernement local, des professionnels de la planification et de l'élaboration de politiques et des experts techniques. L'équipe doit identifier et inclure

Bâtir une ville plus sûre grâce à la planification participative à Medellín, Colombie

15



Comuna 13, Medellín, Colombie.
© Casal Partiu / Flickr.com

La ville de Medellín, en Colombie a su se détacher de son passé violent pour devenir une municipalité exemplaire, et la planification participative a tenu un rôle clé dans le processus de réconciliation. À l'échelle des quartiers, des forums communautaires ont été mis en place pour que les besoins en matière de reconstruction puissent être correctement identifiés. Chaque communauté a ainsi pu signaler ses problèmes et proposer des solutions adaptées au contexte local. Plus de 1 000 personnes et quelque 430 organismes sociaux ont participé à ces forums, véritables espaces de débats autour des enjeux locaux et municipaux.

toutes les parties prenantes, mais aussi cartographier les dynamiques et les relations entre chacune d'elles.

- **Composant 1.9. Élaboration d'une vision :** c'est l'étape principale de la phase de définition du champ d'application. Cette vision, indispensable pour orienter et articuler le processus de reconstruction, doit être inspirante et fournir des références claires permettant de mesurer les progrès accomplis. À l'issue de ce processus, cette vision partagée par l'ensemble des parties prenantes doit pouvoir guider l'avenir de la ville. Elle donne aux maires et aux administrations locales un capital politique pour communiquer avec les citoyens et tenir compte de leurs points de vue. L'élaboration de la vision est aussi une garantie de continuité entre les différentes administrations politiques. Deux facteurs sont essentiels à la réussite de ce processus. D'abord il doit être inclusif, ouvert à toutes les parties prenantes et en particulier aux minorités, aux femmes et aux jeunes. Ensuite, il doit s'appuyer sur toutes les données empiriques disponibles, collectées avant et après la crise.

PHASE 2. DÉFINITION DES POLITIQUES ET STRATÉGIES

Cette phase consiste à définir les actions traduisant les besoins, les conclusions des évaluations et la vision en un plan applicable. Dans les jours qui suivent une catastrophe, les gouvernements locaux et provinciaux sont rarement en mesure de fonctionner efficacement. La planification de la reconstruction est un moyen de repositionner les gouvernements locaux dans le cadre institutionnel et de leur redonner une légitimité vis-à-vis de la population. Cette phase comporte trois composants : dans un premier temps, l'équipe doit élaborer un processus de planification clair en s'appuyant sur les contributions de toutes les parties prenantes. Ensuite, des mécanismes de régulation doivent être définis pour veiller à ce que les principes permettant de « reconstruire en mieux » soient appliqués. Et enfin, un processus d'engagement civique doit être établi pour que le relèvement et la reconstruction se fassent avec le soutien de tous les acteurs et soient donc véritablement durables.

► **Composant 2.1. Élaboration du processus de planification :** le processus de planification de la reconstruction post-crise doit être inclusif, transparent et objectif. Un processus transparent permet aux parties prenantes publiques, privées et communautaires de collaborer en vue de l'élaboration et de la mise en œuvre des activités de reconstruction. Ces interactions posent les bases d'une reconnaissance commune de la diversité culturelle et du rôle de la culture en tant que source de dignité. Elles encouragent également la participation culturelle et l'accès du public au patrimoine, conditions préalables au relèvement d'une société stable et résiliente. Dans certains cas, plusieurs plans sectoriels sont mis en œuvre concomitamment. Ce n'est pas une situation idéale, mais cette difficulté peut être résolue en mettant en place une entité ou une plateforme de coordination centralisée, ainsi que des institutions chargées de superviser la mise en œuvre de ces différents plans, de les harmoniser et de contrôler leur conformité. Par exemple, le Plan urbain de Sarajevo pour la période 1986-2015 a été conçu pour améliorer les conditions de vie dans la ville en s'adaptant aux évolutions spatiales, sociales, économiques et géopolitiques. Autre instrument de planification, la Stratégie de développement du canton de Sarajevo a été mise au point par 18 institutions pour traiter 48 priorités, dont le renforcement du tissu économique et l'amélioration du cadre de vie.

► **Composant 2.2. Mécanismes réglementaires :** la reconstruction post-crise est une bonne occasion de réviser les réglementations existantes et de mettre en place des codes du bâtiment qui permettront de créer à l'avenir des villes plus durables et plus résilientes. Ces réglementations ne doivent pas seulement concerner l'évolution physique des territoires historiques. Il est important qu'elles comportent des dispositions relatives aux problématiques sociales et environnementales. Après une catastrophe, l'absence de réglementations claires peut être une source d'inquiétude et de méfiance pour les communautés qui ne savent pas comment les différents

Promouvoir une approche multidisciplinaire de la planification du relèvement à Sarajevo, Bosnie-Herzégovine

16



Bâtiment détruit à Sarajevo pendant la guerre civile de 1992-1995, Bosnie-Herzégovine.

© akturer / Shutterstock.com*

Dans les six mois qui ont suivi la fin de la guerre de Bosnie-Herzégovine, la ville de Sarajevo s'est lancée dans la mise au point d'une stratégie de relèvement et de développement. Comme souvent, cet exercice a été l'occasion d'inviter la communauté internationale à participer à la définition d'une stratégie de développement. Le processus d'élaboration de cette vision incluait une analyse des lois commerciales applicables, le renforcement des capacités de gestion de la municipalité et une réflexion sur l'évolution du système économique. Il a aussi permis d'analyser les relations entre les secteurs économiques, de garantir le financement essentiel au fonctionnement municipal, d'établir un marché foncier, de délimiter les zones commerciales et de définir les systèmes de gestion des biens appartenant à la ville, des investissements étrangers et des intérêts des entreprises publiques.

projets sont approuvés et peuvent remettre en cause le bien-fondé des résultats attendus³⁸. Pour être plus efficaces, les réglementations en matière de reconstruction peuvent être adaptées aux objectifs propres à chaque zone touchée et intégrer des mécanismes d'approbation.

Le mécanisme réglementaire le plus courant en milieu urbain est un processus de planification de l'utilisation des sols et de l'aménagement du territoire. Il inclut généralement un cadre de hiérarchisation des priorités permettant aux décideurs, aux citoyens et aux autres parties prenantes d'identifier les besoins les plus urgents, d'évaluer les risques et les compromis et d'organiser les projets en fonction de ces priorités. Une telle planification peut favoriser une politique d'occupation des sols qui tient compte des préoccupations environnementales. Elle peut également permettre de concilier les intérêts

38. Amirtahmasebi et al., 2016.

sectoriels et les différents usages potentiels. C'est aussi un moyen de sécuriser l'occupation des sols et de clarifier les pratiques coutumières en matière d'occupation des terrains communaux³⁹. La planification de l'utilisation des sols doit être un procédé souple, transparent et ouvert à toutes les suggestions. Bien exécutée, cette planification peut également orienter le financement de la reconstruction et du relèvement. En fonction de leurs capacités et de leur structure organisationnelle, les villes peuvent choisir entre plusieurs types de plans après une crise :

- **Les plans stratégiques.** Les plans stratégiques peuvent être mis au point pour préciser les réponses à des problématiques spécifiques telles que les scénarios de catastrophes ou les interventions de secours. Larges et complets, ils abordent les relations entre les dimensions économiques, physiques, sociales, culturelles et institutionnelles de tout programme de reconstruction. Contrairement aux plans traditionnels, les plans stratégiques sont conceptuels et ne portent pas en détail sur tous les éléments favorisant la croissance à long terme d'une ville. Les plans stratégiques doivent identifier les ressources culturelles et inclure la question de leur gestion.
- **Les plans directeurs.** Un plan directeur est un instrument réglementaire tourné vers l'avenir et couvrant plusieurs années, qui oriente de manière systématique l'évolution et le développement. Il peut porter sur un territoire tout entier (ville ou région), ou bien sur une zone plus restreinte en cours de réaménagement. Qu'ils concernent la revitalisation d'un quartier ou d'un territoire tout entier, les plans d'utilisation des sols ont en commun une structure et certains éléments. Ils évaluent tous les conditions actuelles par le biais d'analyses économiques et sociales, de cartes et de statistiques. Ils anticipent les futures difficultés auxquelles sera confrontée la région, proposent des objectifs et des solutions politiques à moyen et long termes et préparent leur mise en œuvre sur une période de trois à dix ans. Il faut souligner que pour être solide, un plan directeur doit inclure à la fois les tissus physiques et sociaux du territoire concerné en tenant compte aussi bien des besoins (par exemple en matière d'amélioration des systèmes de transport) que du caractère de ce territoire. Un plan directeur s'attache notamment à créer des espaces publics nécessaires au rassemblement communautaire, mais aussi à répondre aux besoins des différents secteurs de l'économie locale. Une planification solide et proactive s'appuie sur l'idée que les besoins humains peuvent stimuler la reconstruction physique.
- **Les plans spécialisés.** Les plans d'utilisation des sols sont souvent liés à d'autres efforts de planification. Des plans régionaux ou nationaux couvrant plusieurs territoires sont souvent créés pour améliorer la coordination gouvernementale et la coopération entre différentes villes et/ou leurs zones périurbaines. Des plans spécialisés doivent être mis au point pour orienter les

politiques régissant un domaine particulier (génération d'un territoire urbain historique, etc.).

- **Plans de zonage et codes municipaux.** Si les plans d'occupation des sols sont des instruments larges et tournés vers l'avenir, les plans de zonage et les codes municipaux sont à l'inverse des systèmes réglementaires immédiats et précis qui s'appliquent à tous les terrains de la zone concernée. Dépendant du plan d'utilisation des sols, le code de zonage renvoie aux objectifs généraux de la reconstruction. Si le plan définit un territoire comme étant à haut risque par exemple, le code de zonage détaille les modalités d'utilisation de chaque bien et établit des normes architecturales précises. Le code de zonage contient généralement des informations sur la structure des bâtiments, les marges d'isolement, le nombre d'étages, les mesures de sécurité et les critères esthétiques, entre autres. Alors que les plans directeurs adoptent une vue d'ensemble du territoire, les codes de zonage et les autres codes municipaux définissent des normes pour chaque bien immobilier et chaque usage.

Pour les territoires urbains historiques, les systèmes réglementaires incluent des ordonnances, lois ou décrets spéciaux relatifs à la gestion du patrimoine urbain matériel et immatériel, qui tiennent compte des valeurs sociales et environnementales de ce patrimoine. Le cas échéant, les systèmes traditionnels et coutumiers doivent être reconnus et renforcés. Après une crise, les systèmes réglementaires fournissent les moyens juridiques de protéger les territoires urbains historiques face à des litiges éventuels liés à des questions complexes d'héritage et de droits de propriété (dotations religieuses, absence des propriétaires, etc.). Ils régissent également la pression exercée par le secteur privé et les intérêts de ses acteurs.

Le Plan d'aménagement spatial de Sarajevo 2003-2023 est un bon exemple de plan directeur incluant la reconstruction des territoires historiques. Considérant les coutumes et l'identité culturelle comme des atouts essentiels pour le développement urbain, il souligne l'importance du cœur historique de la ville et la nécessité de préserver en urgence ses caractéristiques spatiales (image, structure et forme). Le plan distingue trois zones : (a) le territoire urbain historique élargi, qui correspond à la zone inscrite sur la Liste indicative du patrimoine mondial, (b) le cœur urbain historique et (c) la vieille ville, protégée par la réglementation la plus stricte. Le Plan d'aménagement spatial de Sarajevo dresse également la liste de 891 biens du patrimoine culturel se trouvant sur le territoire des municipalités de Stari Grad et Centar⁴⁰. Un autre exemple de plan adopté après une catastrophe à Bagan, au Myanmar, est présenté dans l'encadré 17.

- **Composant 2.3. Engagement civique :** absolument essentielle, la participation des communautés à toutes les activités de reconstruction et de relèvement est à la fois un moyen et une fin. Au cours de la planification,

39. Metternicht, 2017.

40. Gouvernement du canton de Sarajevo, 2006.

Améliorer la gestion des risques de catastrophe sur les sites du patrimoine culturel de Bagan, Myanmar

17



Vue de la vieille pagode à Bagan, Myanmar, toujours en reconstruction après le séisme de 2016.
© Boyloso / Shutterstock.com*

Après le séisme qui a frappé le Myanmar en 2016, l'UNESCO et la Banque mondiale se sont associées à d'autres partenaires pour soutenir les efforts de relèvement pilotés par le Département d'archéologie et des musées nationaux, entité du ministère des Affaires religieuses et de la Culture. Le Plan de gestion des risques de catastrophe de Bagan, premier instrument de ce type adopté par le Myanmar, a été développé avec le soutien de la Banque mondiale et du gouvernement du Japon. Permettant de mieux comprendre les risques auxquels est exposée la ville de Bagan, il propose des cadres de gestion pertinents et met en pratique les mesures actuelles en matière de gestion des risques de catastrophe (GRC). L'élaboration de ce plan a rassemblé un grand nombre de parties prenantes : ministères de gouvernements, agences sous-nationales, experts internationaux et nationaux, communautés locales et représentants du secteur privé chargés d'assurer à l'avenir la gestion et la protection de Bagan.

l'équipe doit évaluer les dynamiques, les capacités et le capital social des communautés touchées par une crise afin d'identifier la manière dont elles peuvent être impliquées dans les processus de reconstruction et de relèvement. Cette démarche d'évaluation doit donc faire appel à une grande variété de parties prenantes. Il s'agit de leur donner les moyens d'identifier les valeurs fondamentales de leur territoire urbain, de développer des visions qui rendent compte de leur diversité, de fixer des objectifs et de choisir les actions qu'elles mettront en œuvre pour protéger leur patrimoine et promouvoir le développement durable. Ces outils, qui font partie intégrante de la dynamique de gouvernance urbaine, stimulent le dialogue interculturel : en effet, ils favorisent le partage de connaissances sur l'histoire, les traditions, les valeurs, les besoins et les aspirations des différentes communautés et ils facilitent la médiation et la négociation entre des groupes aux intérêts parfois divergents.

Si en cas de danger grave et immédiat la simple diffusion d'informations aux communautés peut suffire, dans la plupart des situations il convient de leur donner les moyens d'agir. D'ailleurs, depuis quelques années la participation communautaire fait progressivement place à un véritable engagement⁴¹.

Il est nécessaire d'encourager des interactions authentiques, au cours desquelles les citoyens sont incités à s'exprimer et voient leurs points de vue pris en compte, à condition toutefois que leur sécurité immédiate soit garantie. Une telle démarche participative peut être difficile à mettre en place lorsque les autorités nationales, souvent représentées par un gouvernement de transition non élu, revendiquent le droit de définir les priorités en matière de relèvement. Les consultations communautaires doivent être aussi solides que possible pour que de nouveaux schémas de confiance puissent émerger.

PHASE 3. FINANCEMENT

Après une crise, l'obtention et la gestion de fonds peuvent être de véritables défis. Pendant la reconstruction et le relèvement, les fonds disponibles fluctuent et il est donc difficile de gérer efficacement la trésorerie. Pour financer la reconstruction, les villes doivent s'appuyer sur des fonds publics et privés. Le processus commence habituellement grâce à un important investissement immédiat du secteur public pour la réhabilitation des infrastructures et des logements. Puis il faut faire appel à des investissements gouvernementaux et à des actifs publics pour attirer des investisseurs du secteur privé. Les investissements dans la résilience urbaine sont plus ou moins rentables. Certains sont des investissements directs dans des biens publics par les gouvernements ou des donateurs ; ils ne génèrent pas directement de retours viables sur le marché. Toutefois ils peuvent avoir un effet positif indirect sur la croissance économique de la ville et renforcer la confiance du secteur

41. L'expérience montre que lorsque les membres des communautés sont traités comme les destinataires passifs d'une campagne d'information, ils le ressentent comme une atteinte supplémentaire à leur pouvoir d'autodétermination et d'action, déjà remis en cause par le conflit lui-même.

privé vis-à-vis du processus de reconstruction. D'autres investissements ne sont pas assez transparents ou sûrs pour attirer les capitaux du secteur privé. Dans ce cas, le gouvernement ou les donateurs internationaux peuvent mettre en place des mécanismes de transfert de risque ou de rehaussement/garantie des crédits pour créer un climat plus propice aux investissements. Autre possibilité, le gouvernement peut s'appuyer sur des financements assortis de conditions libérales en renversant l'équilibre risque-retour sur investissement et en réduisant les risques grâce à un capital souple et à des conditions favorables.

Enfin, dans les dernières phases de la reconstruction, les investissements peuvent donner lieu à des retours viables et sont donc susceptibles d'attirer le secteur privé. Il faut pour cela un climat suffisamment stable et solide, qui ne revient généralement que plusieurs années après la crise⁴². On distingue trois composants au financement des projets de reconstruction et de relèvement, détaillés ci-dessous.

► **Composant 3.1. Identification des sources de financement :** une fois que les sources de financement ont été identifiées et que des fonds fiables ont été mis à la disposition de la ville pour commencer sa reconstruction, un plan d'investissement en capital peut être mis au point. Après des catastrophes naturelles ou des conflits majeurs, c'est généralement une agence nationale qui supervise le décaissement des fonds nécessaires à la reconstruction locale. C'est ce qui se fait habituellement dans la plupart des pays en développement où les gouvernements nationaux ou régionaux ont plus de pouvoir que les autorités locales. Cela étant, les gouvernements locaux doivent disposer de systèmes de gestion des finances publiques fiables s'ils veulent utiliser ces fonds efficacement et dans les délais prévus.

Le calendrier de financement de la reconstruction post-crise peut reprendre le format d'un plan d'investissement en capital. Cependant, le processus de reconstruction ne suit généralement pas les cycles et les procédures budgétaires classiques. Du fait de l'urgence, le processus de reconstruction post-crise doit être plus rapide et plus souple. Cette souplesse est très utile car dans les situations post-crise, les conditions changent si rapidement qu'il est impossible d'attendre que le gouvernement central prenne les décisions budgétaires qui s'imposent, sous peine de causer des retards inacceptables⁴³.

► **Composant 3.2. Gestion des ressources foncières :** dans de nombreuses villes des pays en développement, les terrains sont possédés par diverses entités et les droits de propriété ne sont pas toujours aussi clairement définis que dans des pays plus avancés. L'installation d'établissements informels, l'absentéisme des propriétaires, la présence de locataires et les dotations religieuses sont autant de facteurs qui rendent cette question de la propriété foncière très complexe. La situation se complique encore davantage après une crise, car la plupart des résidents déménagent ou sont forcés à quitter leurs logements. Il est également fréquent que les actes de propriété et

les registres fonciers disparaissent. Par conséquent la gestion des ressources foncières des territoires urbains après une crise est un pilier de toute stratégie de reconstruction. Dans ce domaine, la culture a un rôle important à jouer car il faut pouvoir compter sur les institutions locales (notaires, etc.), sur les mécanismes traditionnels de résolution des litiges et sur la participation efficace des communautés.

Dans les villes comptant de nombreux établissements informels, les crises peuvent devenir une occasion de normaliser le régime de propriété foncière. Cette normalisation, reposant sur la délivrance de titres de propriété, a d'importantes répercussions sociales, économiques et politiques. Elle permet notamment d'améliorer les revenus, la productivité, l'accès aux crédits, les investissements dans la construction résidentielle et l'éducation. Après une catastrophe, alors qu'une grande partie de la population est déplacée, le chaos peut régner dans les communautés et les droits des locataires et des résidents d'établissements informels peuvent être remis en cause. La normalisation du régime de propriété foncière est un élément important dans toute politique de reconstruction et de relèvement à long terme qui se veut durable, car elle garantit sécurité et stabilité aux résidents.

Selon leurs capacités de gouvernance et les moyens techniques dont elles disposent, les villes se dotent parfois de registres de propriété numériques. Il arrive toutefois qu'ils soient détruits pendant des catastrophes ou des conflits. Dans les cas les plus graves, les villes qui conservent des registres sur papier peuvent en perdre toute trace si leurs archives sont détruites par un incendie ou un incident causant d'importants dégâts matériels. Même lorsqu'ils existent, ces registres sur papier sont généralement écrits à la main et souvent contestables. L'absence de preuve formelle de propriété complique la mise en œuvre de la stratégie de reconstruction car il est plus difficile de savoir à qui accorder des subventions ou des prêts pour reconstruire des structures endommagées. Il est important de mettre au point des systèmes d'administration foncière capables de soutenir les marchés fonciers et les systèmes de contrôle de l'utilisation des sols. En particulier après une catastrophe de grande ampleur, des systèmes efficaces de gestion de la propriété foncière peuvent avoir des avantages socio-économiques importants, parmi lesquels l'amélioration de l'inclusion sociale et de l'accès au crédit, la simplification de la résolution des litiges fonciers et la réduction de la pauvreté⁴⁴.

L'Indonésie a donné récemment un bon exemple de gestion efficace des ressources foncières. Plus de 3 000 familles vivaient aux abords du volcan Merapi, dans une zone à risque. Le programme REKOMPAK a permis de reloger 2 516 d'entre elles en très peu de temps, sur la base du volontariat. Les gouvernements locaux ont participé aux démarches liées à l'achat et à l'échange de terrains. Plus de 1 600 familles touchées ont reçu des actes de propriété pour des terres cultivables⁴⁵. Le

42. Banque mondiale, 2016a.

43. Fengler et al., 2008.

44. Amirtahmasebi et al., 2016.

45. Kurniawan et al., 2017.

programme REKOMPAK a été conçu de manière à donner aux communautés les moyens de diriger elles-mêmes les efforts de reconstruction et de relogement et de collaborer efficacement avec les gouvernements locaux.

► **Composant 3.3. Récupération des plus-values foncières :**

La récupération des plus-values foncières (ou LVC, pour land value capture) est un terme générique utilisé pour décrire plusieurs mécanismes de financement utilisés par les villes pour exploiter la valeur du foncier et financer les infrastructures urbaines. L'objectif est de capter, le cas échéant, une partie des plus-values foncières résultant des investissements publics dans les infrastructures ou les modifications réglementaires (changement d'affectation des terrains, densification, etc.). Il est entendu que ces plus-values foncières découlant de l'action publique doivent être partagées entre les propriétaires des terrains et la population générale. C'est pourquoi elles peuvent être utilisées pour financer les infrastructures des villes. La LVC ne fonctionne que si le marché foncier est en cours de normalisation, si elle est soutenue par un cadre de réglementation et de gouvernance approprié et si les registres de propriété sont disponibles. Les produits de la LVC peuvent être particulièrement utiles pour financer les investissements culturels, notamment ceux concernant le patrimoine culturel, les infrastructures et les industries culturelles et créatives.

On distingue en général deux catégories de LVC : les instruments de récupération des plus-values à base fiscale ou forfaitaire d'une part ; et d'autre part les instruments de récupération des plus-values fondés sur le développement. Les premiers modèles de LVC appartenaient à la première catégorie. Ils prenaient la forme de frais ou d'évaluations destinés à couvrir tout ou partie des coûts d'amélioration des infrastructures. Citons par exemple parmi ces instruments les prélèvements sur les plus-values, les districts d'évaluation spéciale et les taxes sur l'impact. Surtout utilisés en Asie, les instruments de LVC fondés sur le développement reposent davantage sur l'esprit d'entreprise. Contrairement à leurs homologues nord-américaines, les compagnies ferroviaires privées de Hong Kong et du Japon ont pu financer et gérer des aménagements de grande ampleur autour des principales plateformes de transit. Elles se sont pour cela appuyées sur des mécanismes de LVC tels que le réajustement foncier et la vente de droits d'aménagement⁴⁶.

Le processus de reconstruction post-crise est l'occasion pour les villes d'utiliser certains de ces outils, le cas échéant. Cependant, comme cela a été dit plus haut, ces outils ne sont pas appropriés pour la période qui suit immédiatement la crise, pendant laquelle la principale préoccupation des villes et des communautés est de fournir les services les plus élémentaires et un hébergement d'urgence aux personnes déplacées. Ils ne conviennent pas non plus dans les territoires historiques caractérisés par un tissu urbain qui ne permet pas la densification ou le changement d'affectation des terrains. Ces instruments doivent également respecter les cadres

réglementaires nationaux et locaux en vigueur et/ou le droit coutumier. Une fois la période de relèvement initial terminée, la ville entre dans la phase de reconstruction à long terme et les praticiens peuvent commencer à faire appel à des investissements du secteur privé pour la financer, en s'appuyant sur des redevances d'impact, des contributions des promoteurs, des quartiers d'affaires, des prélèvements sur les plus-values et des évaluations spéciales le cas échéant. Il est de règle de faire preuve de prudence et de respecter le contexte local pour utiliser ces outils, afin de préserver des valeurs patrimoniales importantes.

► **Composant 3.4. Réajustement foncier :** Le réajustement foncier est le principe qui permet aux propriétaires terriens de mettre en commun leurs terres afin de lancer un projet de réaménagement, avec le soutien du gouvernement local. Celui-ci utilise habituellement une partie de ces terres mutualisées pour développer des infrastructures qui augmentent par conséquent la valeur des terrains restant, lesquels sont ensuite restitués aux propriétaires d'origine. À l'issue de ce processus, chaque propriétaire obtient donc une plus petite parcelle, mais sa valeur est désormais plus élevée car elle accueille des infrastructures et permet un réaménagement plus dense. Par conséquent, le gouvernement local n'a pas besoin de consacrer des moyens importants à l'achat de terrains pour la construction d'infrastructures. Le réajustement foncier doit reposer sur un processus transparent qui garantit une protection adéquate aux propriétaires d'origine et aux occupants, car les conflits et les catastrophes entraînent souvent le déplacement des premiers résidents.

Ce mécanisme présente un avantage majeur : il peut être mis en œuvre quel que soit le régime de propriété foncière en vigueur dans les villes concernées (formel ou informel). S'il est appliqué dans une ville dont les résidents n'ont pas de droit officiel sur les terrains qu'ils occupent, le gouvernement local peut passer un accord avec eux pour mutualiser les terrains, construire des infrastructures et transférer ensuite les droits de propriété à la communauté. Au Japon et en Europe, où des cadres juridiques et institutionnels plus sophistiqués ont été mis en place, le réajustement foncier peut être utilisé pour les projets plus poussés, consistant par exemple à étendre les infrastructures à de nouvelles zones de la ville en échange de réglementations permettant une densité plus forte dans d'autres, ce qui représente une hausse des plus-values foncières pour les propriétaires.

Puisque les projets de réajustement foncier supposent généralement la mise en commun de plusieurs lots de terres, ils peuvent endommager les schémas fonciers traditionnels qui caractérisent certains territoires historiques. Dans de telles zones, ce mécanisme doit donc être réservé à des cas exceptionnels : lorsque les parcelles sont de forme inhabituelle ou résultent de divisions récentes, par exemple. La priorité doit rester la conservation du patrimoine architectural et urbain et du tissu urbain traditionnel. Par exemple, à Séoul, les projets de réajustements fonciers ont entraîné la disparition des allées traditionnelles, structures patrimoniales importantes qui

46. Suzuki et al., 2015

témoignaient de la croissance de Séoul et de son identité. La vieille ville de Séoul s'est développée selon un plan précis, mais elle avait pour particularité de respecter le cadre naturel dans lequel elle s'inscrivait. Au lieu de respecter un plan en damier, les routes et les bâtiments traditionnels n'étaient pas orientés au sud-ouest mais suivaient le sens des cours d'eau⁴⁷. En outre, les allées se trouvant derrière les routes principales avaient des tracés irréguliers car elles ont été formées progressivement par les résidents eux-mêmes⁴⁸. Cette structure particulière a néanmoins été perdue lorsque les terres et les routes ont été réorganisées en ligne droite. Même si le réajustement foncier a permis d'améliorer le réseau routier public, cela s'est fait au détriment d'une partie du patrimoine urbain de Séoul.

► **Composant 3.5. Outils de financement gérés par les villes :**

si la plupart des ressources financières et des décisions politiques concernant la reconstruction à grande échelle proviennent du gouvernement central, les gouvernements locaux peuvent également user de leur pouvoir réglementaire pour faciliter et encourager le développement pendant la reconstruction. Les autorités municipales peuvent mettre en place des mesures incitatives ou des règlements pour créer des marchés immobiliers attractifs et stimuler le réaménagement après une crise, notamment lorsque le marché privé n'est pas encore suffisamment solide pour investir à nouveau. Les responsables municipaux peuvent également accompagner le marché jusqu'au moment où les dynamiques marchandes retrouvent leur force. Les instruments politiques à mettre en place dans ce domaine ne supposent pas d'échange de fonds entre le gouvernement et le secteur privé. Par conséquent, ils ne nécessitent pas de dépenses de trésorerie immédiates. Ils permettent simplement de stimuler le marché et d'inciter les propriétaires terriens privés à investir dans la reconstruction post-crise. D'un autre côté, les mesures fiscales facilitent l'échange de fonds entre le gouvernement et la communauté pour promouvoir la reconstruction.

Le transfert des droits d'aménagement est l'un des outils innovants dont dispose le gouvernement local. Les droits d'aménagement peuvent faire l'objet d'une transaction entre un propriétaire, dont les possibilités sont limitées par la valeur historique de la structure concernée, et un promoteur qui aura plutôt tendance à aménager une parcelle de terrain dans un autre quartier de la ville où les densités autorisées par le code de zonage sont plus élevées. Dans ce cas de figure, la surface utile autorisée mais non bâtie couverte par des bâtiments historiques peut être transférée dans d'autres quartiers à la densité plus élevée. De cette manière, les coûts liés à la conservation sont supportés par plus de parties prenantes et non pas seulement par le propriétaire de la structure historique.

Les incitations directes ou indirectes sont d'autres outils permettant d'encourager le développement post-crise. Les incitations directes les plus courantes sont les subventions. Elles sont allouées aux propriétaires d'une

structure historique à des fins spécifiques, par exemple pour financer des travaux d'entretien ou de réhabilitation. Elles peuvent aussi être accordées à des ONG agissant pour la préservation et la conservation des monuments historiques. Elles peuvent prendre la forme de dotations globales versées aux propriétaires, ou bien de dotations affectées versées aux organismes de mise en œuvre. Dans le cas des dotations globales, le propriétaire d'une structure historique peut faire une demande de subvention visant à préserver ou à réhabiliter son bien, quand elle ne lui est pas versée par défaut. Ces subventions montrent que le gouvernement considère les propriétaires de structures historiques comme des dépositaires de l'intérêt général. Le processus d'attribution de ces subventions doit être transparent et responsable. Le gouvernement local peut, dans une démarche similaire, accorder des prêts à taux réduit pour la conservation des bâtiments historiques appartenant à des particuliers.

Les incitations indirectes fonctionnent de la même manière que les incitations directes, mais elles ne reposent pas sur un transfert de fonds entre l'État et le propriétaire du bien concerné. Elles prennent surtout la forme d'incitations fiscales (réduction de la taxe foncière ou de l'impôt sur le revenu du propriétaire, par exemple). Les avantages fiscaux sont de bons outils pour favoriser le développement post-crise lorsque le marché foncier n'est pas suffisamment solide. Des incitations fiscales soigneusement choisies et bien conçues peuvent se révéler très utiles pour absorber des capitaux du secteur privé et les réinjecter dans la reconstruction. Elles peuvent être accordées à des promoteurs du secteur privé ou à des particuliers propriétaires de bâtiments dans les quartiers historiques, afin de stimuler le marché immobilier. Cela étant, cet outil fonctionne uniquement dans les villes disposant de plans clairs, d'un cadre réglementaire solide et de systèmes fiscaux efficaces.

D'autres types d'incitation indirecte existent, parmi lesquels les prêts et les garanties. Le calcul de ces incitations doit être basé sur des équations tenant compte des montants nécessaires à la réalisation de projets de reconstruction, de la part prise en charge par les gouvernements locaux et nationaux et de la part couverte par les propriétaires. De telles incitations peuvent transférer le risque d'un niveau de gouvernement à un autre.

PHASE 4. MISE EN ŒUVRE

Une fois achevées toutes les étapes précédentes – inventaire des dommages et pertes, engagement de la communauté, élaboration d'une vision, identification des besoins et préparation des plans de financement – un cadre de mise en œuvre peut être développé. La phase de mise en œuvre rassemble tous les éléments des phases antérieures du cycle de reconstruction. Pour cela il faut mettre en place un cadre institutionnel qui garantit la pérennité du processus et divise la mise en œuvre en une séquence logique d'activités. L'élaboration d'un procédé de mise en œuvre clair est essentielle pour la réussite des opérations de reconstruction et de relèvement post-crise. La phase de mise en œuvre compte trois composants décrits ci-dessous.

47. Seoul Development Institute, 2005.

48. Ibid.

► **Composant 4.1. Dispositions institutionnelles:** Une structure de gestion de la reconstruction et du relèvement doit être établie en adoptant une vision à long terme. Elle doit piloter toutes les activités, de la prise en charge des urgences au retour à la gouvernance normale et à une situation stable en passant par la phase de relèvement⁴⁹. Certaines villes gèrent en interne le processus de reconstruction en réorganisant les bureaux et les organismes existants pour les intégrer au cadre actuel de gouvernance urbaine. Dans d'autres cas, une agence gouvernementale centrale disposant de compétences d'urgence prend en charge les premières étapes du processus avant de passer la main progressivement aux municipalités locales. Parfois, les villes s'appuient sur des agences de développement ou d'aménagement qui possèdent déjà les compétences nécessaires à une reconstruction efficace et qui maîtrisent les mécanismes d'autorisation et de développement⁵⁰.

Une étude récente a examiné plusieurs processus de reconstruction et de relèvement à travers le monde⁵¹. Le rapport qui en découle présente ces pratiques mondiales en fonction de leurs dispositions institutionnelles et de leurs structures de gestion. Confrontés à des catastrophes de grande ampleur qui dépassent les frontières régionales et nationales, les gouvernements centraux ne se chargent pas seulement de mobiliser une grande variété de ressources financières provenant des réserves nationales et de donateurs internationaux. Ils sont également activement impliqués dans la gestion du processus de relèvement et créent pour cela des organisations au niveau national. Après le séisme qui a frappé la région de Wenchuan (Chine) en 2008, une Division générale pour les secours en cas de séisme a été établie au sein du gouvernement chinois. Son mandat lui a été confié par les plus hautes sphères du pouvoir. Ce mécanisme a permis une reconstruction physique rapide. Cela étant, la reprise économique s'est avérée inégale et inéquitable car le gouvernement local n'était pas représenté lors de la prise de décisions et les communautés n'ont pas été suffisamment impliquées dans les activités de relèvement.

À l'inverse, un modèle décentralisé de gestion du relèvement mobilise plusieurs organisations à différents niveaux du gouvernement. Les systèmes décentralisés de gestion de la construction font de l'élaboration de politiques locales une priorité. Ils bénéficient pour cela du soutien du gouvernement national, notamment en matière de coordination des démarches. L'Inde, l'Indonésie et les États-Unis d'Amérique ont privilégié cette approche lorsqu'ils ont été touchés par des catastrophes. Habituellement, le gouvernement national (ou le gouvernement de l'État concerné dans le cas de l'Inde) assure une fonction de coordination et de soutien qui s'étend aux différents niveaux du gouvernement et aux autres institutions participant à la gestion du relèvement⁵². Il existe aussi des modèles hybrides qui associent des systèmes centralisés et décentralisés. Ils impliquent

49. Johnson, 2014.

50. Ibid.

51. Johnson et Olshansky, 2016.

52. Ibid.

Adopter un modèle de gestion hybride pour la reconstruction après une catastrophe : l'exemple de Kobe, Japon

18



Monument commémoratif du tremblement de terre de Hanshin, Kobe, Japon. © Tishomir/Shutterstock.com*

L'expérience de la reconstruction de la ville de Kobe, au Japon et du corridor urbain reliant le sud de la préfecture de Hyogo et la baie d'Osaka après le séisme de 1995, est un bon exemple de gestion hybride. Pour gérer le relèvement, le gouvernement national a créé une Division de la restauration sous tutelle du cabinet du Premier ministre, qui rassemblait plusieurs ministres du gouvernement. Chaque ministère a joué un rôle dans le financement et l'exécution des politiques et la Division a assuré une fonction de contrôle. La mise en œuvre de ces politiques a toutefois été décentralisée, ce sont les gouvernements locaux qui s'en sont chargés. Par ailleurs un conseil consultatif national a été mis en place, rassemblant des urbanistes, des universitaires, des représentants du monde de l'entreprise, le maire de Kobe et le gouverneur de la préfecture de Hyogo. Au niveau local, la ville de Kobe a créé une Division consacrée au relèvement, placée sous l'égide du maire, ainsi qu'un comité de planification du relèvement comptant 27 membres, dont des fonctionnaires et des spécialistes de disciplines diverses. Cette structure a évolué au fil de la planification puisque la ville a ensuite créé un conseil de planification de la restauration composé de 100 parties prenantes et universitaires. Ce groupe a traduit la vision et les directives en un projet de plan de relèvement⁵³.

53. Ibid.

différents niveaux du gouvernement mais restent sous l'égide du gouvernement central.

Plus tard, à mesure que la situation des villes se stabilise, le secteur privé peut prendre une place plus importante dans les activités de reconstruction. Il peut interagir avec le secteur public dans le cadre de partenariats public-privé (PPP) qui peuvent aller de simples contrats de gestion où le secteur privé tient le rôle de prestataire de services à des modèles « conception – construction – exploitation – transfert », sans oublier les co-entreprises.

Dans certaines circonstances une société d'aménagement urbain peut être constituée pour prendre en charge les efforts de reconstruction, à condition qu'elle agisse sous le contrôle des gouvernements locaux. Ces sociétés doivent disposer de solides compétences techniques, notamment dans les domaines de la culture, du patrimoine et de la communication. Semi-autonomes, elles travaillent en dehors des cadres juridiques restrictifs régissant la fonction publique (notamment en ce qui concerne le recrutement et l'approvisionnement). Par conséquent leur action n'est pas entravée par la bureaucratie qui ralentit parfois les efforts de reconstruction pilotés par le secteur public. Les sociétés d'aménagement sont habilitées à travailler dans un territoire géographique spécifique porteur de valeurs historiques et/ou culturelles importantes. Elles traitent les problèmes et les obstacles qui perturbent la reconstruction et le relèvement dans les territoires historiques, tout en créant un mécanisme permettant aux différentes parties prenantes de partager les coûts mais aussi les retombées positives de ces efforts.

Les territoires urbains historiques ciblés doivent être délimités assez largement pour englober les principaux monuments, les structures et les bâtiments significatifs, les jardins et les espaces ouverts, les schémas d'utilisation des sols et d'organisation spatiale, les perceptions et les rapports visuels entre ces éléments ainsi que tous les autres aspects pertinents de la structure urbaine. Lors de la délimitation du champ d'application du projet, il faut également tenir compte des pratiques et des valeurs sociales et culturelles, du fonctionnement de l'économie et des dimensions immatérielles du patrimoine concernant la diversité et l'identité, afin de garantir l'efficacité de la stratégie de reconstruction et de l'aménagement urbain choisi.

L'étape suivante consiste à créer la société d'aménagement et à définir son mandat. Une fois constituée, une société peut représenter toute une variété de parties prenantes : habitants des territoires concernés, investisseurs extérieurs, gouvernements locaux, etc. Cette représentation peut prendre des formes diverses : parts vendues à des actionnaires, formation d'un conseil d'administration ou d'autres structures organisationnelles qui permettent la participation et la coopération des différents partenaires. L'expérience de la reconstruction du centre-ville de Beyrouth montre bien que l'exclusion de la population locale de la zone concernée peut avoir des effets contre-productifs. Il est donc essentiel de déterminer dès le départ la manière dont la population et le gouvernement local garderont le contrôle sur le projet. Les sociétés d'aménagement sont habilitées à préserver le patrimoine urbain de la zone concernée, tout en veillant au respect des codes de la construction - en réhabilitant les infrastructures et en restaurant les services. Dans certains cas, elles ont aussi un pouvoir d'expropriation et de gestion des processus de relocalisation et de compensation.

- **Composant 4.2. Gestion des risques :** tout projet de construction de grande ampleur comporte des risques. Les risques de construction sont tous les problèmes

potentiels liés à la conception et à la mise en œuvre du processus de reconstruction : dépassement des budgets et des délais, etc. Les risques financiers sont aussi multiples. Ils sont liés à la variabilité des taux d'intérêt et des taux de change ainsi qu'à d'autres facteurs qui influent sur les charges financières. Les retards éventuels, notamment pendant la phase de conception du projet de reconstruction, constituent un autre risque, car ils peuvent entraîner le retrait de certains acteurs. Sources de déception pour les résidents et les communautés, ces retards mettent également en péril la pérennité d'un projet de reconstruction. La perte d'authenticité ou de sens est un autre risque inhérent au processus. Dans le domaine de la conservation urbaine, le recours à des techniques et à des matériaux de construction traditionnels peut contrarier les objectifs politiques qui privilégient la rapidité de la reconstruction. C'est pourquoi la reconstruction ne devrait pas suivre le même rythme dans les quartiers modernes et dans les quartiers historiques. Il est important de faire participer à la mise en œuvre des artisans maîtrisant les techniques traditionnelles.

Pendant la reconstruction post-crise, les enjeux sont encore plus grands car une partie du capital humain et social a été détruite et les habitants sont encore marqués par les traumatismes subis. Plusieurs risques peuvent mettre à mal les travaux de construction pendant la mise en œuvre du projet, notamment le mécontentement de certains groupes communautaires et organisations de la société civile. Après une crise, l'instabilité politique et les bouleversements réglementaires peuvent être à l'origine de risques politiques supplémentaires. Il est donc important que dans le cadre de partenariats public-privé-société civile les risques soient bien répartis et pèsent sur les entités qui sont les mieux à même de les gérer⁵⁴. Toutefois, ce partage des risques peut-être très compliqué dans des contextes marqués par des tendances économiques fondamentales fluctuantes, des tensions sociales et une stabilité encore précaire.

- **Composant 4.3. Stratégie de communication et d'engagement :** les programmes de reconstruction et de relèvement doivent être définis par l'ensemble des parties prenantes - y compris les gouvernements nationaux et locaux, les institutions internationales, les agences de développement, la société civile, les organisations pour la jeunesse et les communautés concernées - afin d'insuffler un sentiment d'appropriation et d'appartenance tout au long des processus de planification et d'élaboration des politiques. Une stratégie de communication et d'engagement efficace passe par :

- La cartographie des initiatives existantes sur le terrain et des bonnes pratiques, afin d'identifier des partenaires institutionnels et financiers potentiels.
- La reconnaissance de l'importance des espaces publics et civiques pour la réussite du processus collectif d'apaisement après un conflit.

54. Lindfield, 1998.

La sauvegarde du patrimoine comme vecteur de résilience communautaire à Katmandou, Népal

19



Place Bhaktapur, Katmandou, Népal.
© filmlandscape / Shutterstock.com*

Après le tremblement de terre de 1934 qui a tué plus de 12 000 personnes, les séismes qui ont frappé le Népal le 25 avril et le 12 mai 2015 ont été les plus puissants jamais connus dans le pays. En 2015, 200 personnes ont perdu la vie dans l'effondrement de la Tour Dharhara, monument du XIXe siècle qui avait déjà été partiellement détruit par le tremblement de terre de 1934. De même, la place Durbar de Katmandou a dû être reconstruite plusieurs fois après les secousses sismiques.

Les répercussions de cette destruction du patrimoine sur la communauté locale sont apparues clairement au cours des évaluations structurelles menées immédiatement après les séismes de 2015. La rénovation des biens iconiques du patrimoine est devenue un facteur d'unité qui a ravivé l'espoir et encouragé l'action individuelle et communautaire, en particulier chez les jeunes. La communauté internationale s'est mobilisée pour fournir une aide d'urgence, secondée par des petites fondations et des ONG. Cependant l'armée

et la police, pour qui la priorité était de sortir les survivants des décombres, se sont très peu intéressées aux structures patrimoniales ; et l'absence de protocoles clairs en matière de protection du patrimoine a aggravé cette situation.

Trois ans plus tard et grâce à l'action d'un gouvernement consolidé, les PDNA et leurs solutions ont pu être améliorées et mises à jour. L'Autorité pour la reconstruction du Népal est désormais bien établie et elle exécute un vaste programme qui inclut la reconstruction des sites du patrimoine. En janvier 2018, 79 chantiers étaient achevés et 314 se poursuivent. Il reste cependant des défis à relever. Le Département d'archéologie a tenté d'imposer des directives strictes concernant la reconstruction du patrimoine, mais certaines villes ne les ont pas respectées. La ville de Katmandou est vivement critiquée par la communauté car elle n'a pas suivi ces directives : elle a par exemple utilisé du béton pour reconstruire l'étang Rani Pokhari, monument historique.

Le relèvement culturel a été un facteur d'unité pour la communauté, mais sa mise en œuvre a été pour le moins désordonnée. La communauté internationale peut tirer de ces expériences plusieurs enseignements fondamentaux qui vont au-delà de l'adoption de techniques de conservation innovantes. Il est crucial d'établir des services dédiés au patrimoine culturel au sein des agences de protection civile et de constituer un réseau de partage de connaissances favorisant la formation et la collaboration. À ce titre, les travaux du Forum européen de protection civile et le Défi du partenariat des villes, lancé dans le cadre du Pacte mondial des Nations Unies, pourraient faire apparaître comme une véritable priorité la résilience fondée sur le patrimoine et pilotée par les communautés.

- L'action en faveur d'une collaboration accrue entre les institutions, les organisations de la société civile, les responsables des politiques publiques relatives à la culture et aux arts et les porteurs d'initiatives pour la jeunesse.
- La prise en compte de l'évolution de la population des territoires historiques et de l'émergence de nouvelles communautés locales sous l'effet des conflits.
- L'arbitrage entre des opinions contradictoires quant à la valeur du patrimoine pour les différentes communautés dans un contexte marqué par des tensions politiques et identitaires, car la reconstruction peut également déclencher des conflits lorsqu'une communauté/autorité revendique des droits sur son patrimoine et rejette celui des autres communautés.

La participation du public ne doit pas être réduite à une simple démarche d'information des communautés. Il faut privilégier des modèles reposant sur la consultation, l'implication, la collaboration et la mise à disposition de

moyens d'action⁵⁵. Fondamentalement, une stratégie d'engagement des parties prenantes doit faire en sorte que le public soit bien informé sur les processus et les décisions prises. Les personnes intéressées peuvent être invitées à des réunions publiques ou recevoir des informations de manière virtuelle. Après un conflit ayant entraîné la relocalisation des groupes de population dans des zones différentes, les médias de masse, les SMS et Internet sont de bons moyens de garantir l'accès à l'information.

La révolution numérique stimule fortement l'engagement et l'autonomisation des communautés. Les sites internet et les réseaux sociaux peuvent faire partie intégrante de la stratégie de communication mise en œuvre autour des projets de reconstruction. Si l'accès à Internet est difficile, d'autres outils plus simples peuvent être utilisés pour informer les communautés. Les kiosques et les recueils de données sont très utiles pour toucher un large public. Lorsque le nombre de parties prenantes rend ces mécanismes plus difficiles à gérer, des communiqués de presse et des documents imprimés peuvent être distribués sur site.

55. Association internationale pour la participation publique (IAP2)

Conservation et réhabilitation du patrimoine culturel après un séisme dans la vieille ville de Lijiang, République populaire de Chine

20

Lijiang, ville établie il y a plus de 800 ans au sud-ouest de la République populaire de Chine, est célèbre pour ses rues, ses ponts et ses bâtiments historiques bien préservés ainsi que pour son patrimoine culturel immatériel, et notamment celui de ses minorités. En février 1996, un séisme de magnitude 7,0 a fait 309 morts et a endommagé de nombreuses infrastructures dont 410 000 habitations. Pourtant, grâce à des efforts importants de relèvement et de conservation du patrimoine culturel, la vieille ville de Lijiang a été inscrite sur la Liste du patrimoine mondial de l'UNESCO tout juste un an plus tard, en 1997.

En réponse à ce séisme, la Banque mondiale a mobilisé 30 millions de \$US de crédit pour la reconstruction des infrastructures et des logements, ainsi que 7 millions de \$US pour la réhabilitation des biens du patrimoine culturel conformément aux critères de sélection du patrimoine mondial. Ces investissements ont permis de réaliser d'importants travaux, notamment : (i) le relèvement et l'amélioration des infrastructures endommagées, en respectant l'harmonie du paysage urbain ; (ii) la réparation et la reconstruction des habitations endommagées pour qu'elles soient plus résistantes aux futurs séismes, sans que cela ne diminue leur valeur culturelle ; et (iii) la restauration, la réutilisation opportune et la gestion durable de la résidence de la famille Mu, l'un des emblèmes de la ville, pour accueillir les touristes et préserver le patrimoine immatériel. Ces investissements ont aussi permis d'offrir une assistance technique : (i) évaluation des dommages ; (ii) mise au point des directives techniques pour la conception et la construction des habitations à Lijiang ; et (iii) conseils pour favoriser le développement du tourisme durable.

Aujourd'hui le relèvement de la vieille ville de Lijiang, et en particulier les directives de conception découlant du programme de la Banque mondiale, sont reconnus à l'échelle internationale comme des pratiques exemplaires en matière d'intégration de la conservation du patrimoine culturel dans la reconstruction post-catastrophe. Les



Vieille ville de Lijiang, Yunnan, République populaire de Chine.
© Chensiyuan

processus de reconstruction et de relèvement mettaient à l'honneur l'engagement communautaire ; des comités de résidents ont évalué les programmes de réhabilitation des logements et des groupes communautaires ont participé aux travaux de réparation.

L'inscription de Lijiang sur la Liste du patrimoine mondial a fait de la ville une véritable attraction touristique (près de 40 millions de visiteurs s'y sont rendus en 2017) et a fortement dynamisé l'économie locale. Les Plans de conservation et de développement économique, tout comme les Réglementations pour la conservation et la gestion de la vieille ville de Lijiang, faisaient état des dangers d'une croissance trop rapide du tourisme. On constate en effet depuis quelques années qu'une trop forte fréquentation nuit à la qualité de vie des résidents et à l'expérience des touristes. Avec l'aide de la Division provinciale du patrimoine culturel et de l'Administration nationale du tourisme, le gouvernement de Lijiang a entrepris de réviser le plan de conservation et de gestion de la ville, ainsi que le plan de développement économique et les réglementations relatives aux activités des entreprises. Ces mesures visent à équilibrer la conservation du patrimoine culturel et les différents besoins des parties prenantes, mais aussi à développer un secteur touristique qui fait passer la qualité avant la quantité.

Par-delà la diffusion d'informations élémentaires, cette démarche est essentielle pour favoriser la collaboration entre les communautés et les équipes chargées de la reconstruction. Lorsque de grands groupes de parties prenantes diverses sont présents et prêts à s'engager, les équipes de reconstruction collaborent avec la communauté pour proposer des solutions et des scénarios alternatifs et les évaluer. Dans le meilleur des cas, la communauté dispose de moyens suffisants pour faire jouer son pouvoir de prise de décisions. Pour qu'une communauté atteigne ce niveau d'autonomie dans la prise de décisions, il faut qu'un réseau de leaders communautaires et d'organisations soit déjà en place pour faire la liaison avec l'entité publique. Dans un tel cas, les différents groupes culturels doivent avoir la possibilité de participer en étant sur un pied d'égalité.

Pour consulter les communautés et collaborer avec elles, l'équipe chargée du relèvement doit utiliser des outils qui permettent aux habitants concernés de s'exprimer. Ainsi, la communauté peut participer à la prise de décisions, partager des informations et faire entendre son opinion. Parmi ces outils, citons les ateliers de discussion, les entretiens, les forums communautaires, etc. Pour obtenir la contribution des communautés, les nouvelles technologies peuvent être d'une grande aide. Il existe toute une variété d'outils qui permettent des interactions en ligne entre les membres des communautés et l'équipe responsable du projet. Par exemple, de nombreuses parties prenantes peuvent participer en temps réel à des réunions publiques virtuelles grâce à des systèmes de consultation électronique.

Conclusion



Ces dernières années, de nombreuses villes à travers le monde ont dû faire face à des chocs et des tensions intenses, qui les ont amenées à vivre des traumatismes et des problèmes humanitaires majeurs. À mesure qu'elles surmontent ces crises, les villes doivent réconcilier les communautés, promouvoir le développement économique et gérer des transformations sociales, spatiales et économiques complexes. Les territoires historiques, autour desquels s'articulent les identités locales et qui représentent des atouts importants pour la vie économique, sont généralement touchés. L'expérience montre qu'il est particulièrement difficile d'œuvrer pour la réconciliation et la cohésion sociale dans les zones en conflit et de renforcer la résilience des communautés après un choc.

Source essentielle de résilience, la culture peut stimuler d'autres secteurs de développement lorsqu'elle est intégrée à la planification, au financement et à la mise en œuvre de la reconstruction et du relèvement après une catastrophe ou un conflit. Les industries culturelles et créatives contribuent à la croissance économique, favorisent l'inclusion sociale et renforcent l'image d'une ville. Le patrimoine culturel, quant à lui, est une ressource indispensable pour le relèvement d'une ville, la cohésion sociale et la réconciliation. Le patrimoine culturel d'une ville est ce qui fait sa particularité. Facteur d'attractivité et de compétitivité, il participe à son redressement économique. La culture joue donc un rôle essentiel dans les processus de reconstruction et de relèvement après une crise.

S'inspirant du *Programme de développement durable à l'horizon 2030* et du *Nouveau Programme pour les villes* qui reconnaissent le rôle transformateur de la culture pour le développement urbain durable, ce document d'orientation affirme que la culture sous toutes ses formes est un outil efficace pour soutenir les programmes et les politiques de reconstruction et de relèvement.

S'appuyant sur l'expérience de la Banque mondiale et de l'UNESCO en matière de reconstruction et de relèvement, ce document propose avec le Cadre CURE un modèle qui fait de la culture un pilier de la reconstruction et du relèvement après une crise, en conciliant les approches centrées sur l'humain et les approches basées sur l'environnement physique dans un cadre complet.

Le Cadre CURE adopte une approche fondée sur la culture pour veiller à ce que les besoins, les valeurs et les priorités des communautés soient au cœur des processus de relèvement et de reconstruction. Il permet aussi de sauvegarder le patrimoine culturel immatériel, de favoriser l'inclusion sociale, de promouvoir la créativité et l'innovation et de stimuler le dialogue et les initiatives de consolidation de la paix.

Trois grands messages peuvent se dégager du Cadre CURE proposé dans ce document d'orientation:

1. La culture joue un rôle essentiel dans les processus de reconstruction et de relèvement après une crise: les

instruments précédents encadrant la reconstruction et le relèvement post-crise ne tenaient pas pleinement compte du rôle central de la culture dans ces processus. Ce document d'orientation et le Cadre CURE visent justement à combler cette lacune. Essentielle au redressement socio-économique, la culture est aussi indispensable à une reconstruction physique durable, et c'est pourquoi elle doit être intégrée à ce processus dès le début. Après une crise, la culture d'une communauté – c'est-à-dire son patrimoine culturel matériel et immatériel et sa créativité – lui permet de reconstituer son identité, de renforcer le tissu social urbain et de promouvoir l'inclusion. Les processus de reconstruction et de relèvement doivent donc s'appuyer sur les connaissances et les savoir-faire traditionnels des communautés locales et favoriser la transmission de leurs valeurs socioculturelles. Enfin, la culture peut être, pour les villes, une ressource économique non négligeable, notamment grâce au tourisme durable et à l'économie créative.

2. La culture doit être reconnue comme le fondement qui permet d'intégrer à la fois des politiques centrées sur l'humain et des politiques s'articulant autour de l'environnement physique: l'adoption d'une approche intégrée

basée sur la culture garantit que les besoins, les valeurs et les priorités des communautés sont au cœur des processus de reconstruction et de relèvement. Cette approche intégrée favorise la réconciliation, la stabilité et le retour à une situation normale. Placer les individus au centre des stratégies basées sur l'environnement physique est un moyen de renforcer l'appropriation de ces processus par les communautés, de faire en sorte que les priorités sociétales soient bien prises en compte et de promouvoir le développement durable en reliant les infrastructures, les logements et les installations à la culture et aux identités des habitants amenés à s'en servir. Une telle démarche doit être soutenue par un gouvernement local solide. Concilier les approches centrées sur l'humain et les approches basées sur l'environnement physique aide à comprendre la culture d'une société, sa structure organisationnelle, ses normes, ses traditions, ses valeurs et ses priorités; autant d'éléments indispensables pour préserver les identités culturelles et renforcer le sentiment d'appartenance à un lieu.

3. Pour être efficaces, les programmes de reconstruction et de relèvement des villes doivent intégrer la culture dans toutes leurs phases: évaluation des dommages et des

besoins, définition du champ d'application, planification, financement et mise en œuvre. Les instruments de reconstruction et de relèvement existants peuvent être améliorés en y ajoutant la dimension culturelle, qui reconnaît les systèmes de valeurs des individus concernés et permet d'adapter les processus à leurs besoins et à leurs pratiques sociales. Les politiques

intégrées s'appuyant sur ces stratégies vont promouvoir des démarches participatives fondées sur la culture et renforcer le rôle des communautés dans la gouvernance locale.

La Banque mondiale et UNESCO souhaite que le Cadre CURE sous-tende largement la coopération politique et opérationnelle entre ces deux institutions et soit utilisé comme une source de directives opérationnelles et de principes généraux importants. Ce Cadre servira de base à des directives techniques détaillées qui sont vouées à être élaborées avec l'ensemble des parties prenantes, dont des agences de développement actives dans le domaine de la reconstruction et du relèvement, des organisations culturelles internationales, des gouvernements nationaux et locaux, des ONG et des communautés locales.

Pour conclure, ce document d'orientation soutient que l'intégration de la culture dans les politiques de développement urbain durable – s'appuyant sur le Cadre CURE pour gérer l'impact des crises urbaines – permettra de faire émerger des villes ouvertes à tous, plus sûres, résilientes et durables.

Bibliographie

Agence italienne de coopération pour le développement. *Cultural Heritage and Urban Development in Lebanon (CHUD)*, 2016.

<http://www.aicsbeirut.org/portal/en-US/cultural-heritage/25/c/cultural-heritage-and-urban-development-in-lebanon-chud-/216/#sthash.zRS6fkqj.dpbs>

Allen, Bryant J. et Bourke, R. Michael. "The 1997-98 Drought in Papua New Guinea: Failure of Policy or Triumph of the Citizenry?", R.J. May (ed.) *Policy Making and Implementation: Studies from Papua New Guinea*. Canberra: ANU E Press, 2009, pp. 325-343.

Amirtahmasebi, R., Orloff, M., Wahba, S. et Altman, A. "Regenerating Urban Land: A Practitioner's Guide to Leveraging Private Investment". *Urban Development Series*. Washington, DC : Banque mondiale, 2016.

Arnold, Margaret, et Sergio de Cosmo. *Building Social Resilience: Protecting and Empowering Those Most at Risk*. GFDRR, Banque mondiale, 2015.
<https://www.gfdr.org/sites/default/files/publication/Building-Social-Resilience-Protecting-and-Empowering-Those-Most-at-Risk.pdf>

Aspinall, Edward. *Aceh/Indonesia: Conflict Analysis and Options for Systemic Conflict Transformation*. Berghof Foundation for Peace Support, 2005.

Assemblée générale des Nations Unies. *Rapport du groupe de travail intergouvernemental d'experts à composition non limitée chargé des indicateurs et de la terminologie relatifs à la réduction des risques de catastrophe*. Soixante et onzième session, Point 19(c) de l'ordre du jour. A/71/644, 2016.

Baker, J. (Ed.). "Climate Change, Disaster Risk, and the Urban Poor: Cities Building Resilience for a Changing World". *Urban Development Series*. Washington, DC : Banque mondiale, 2012.

Baker, J. et Gadgil, G. (eds). "East Asia and Pacific Cities Expanding Opportunities for the Urban Poor". *Urban Development Series*. Washington, DC : Banque mondiale, 2017.

Bandarin, Francesco et Ron van Oers. *The Historic Urban Landscape: Managing Heritage in an Urban Century*. Wiley-Blackwell, 2012.

Banque mondiale. *Project Appraisal Document on a Proposed Trust Fund Grant to the United Nations Transitional Administration in East Timor for a Community Empowerment and Local Governance Project*. Washington, DC : Banque mondiale, 2000.

Banque mondiale. *Multi-stakeholder review of post-conflict programming in Aceh: identifying the foundations for sustainable peace and development in Aceh* (Vol. 2) : Rapport complet (en anglais). Washington, DC : Banque mondiale, 2009. <http://documents.worldbank.org/curated/en/716601468259763959/Full-report>

Banque mondiale. *Rapport sur le développement dans le monde 2011: Conflits, sécurité et développement*, 2011.
<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/4389/589880FRENCH0P071930B09782744075315.pdf?sequence=15&isAllowed=y>

Banque mondiale. *Investing in Urban Resilience. Protecting and Promoting Development in a Changing World*. Washington, DC : Banque mondiale, 2016a.

Banque mondiale. *World Bank Group Engagement in Situations of Fragility, Conflict, and Violence*. Washington, DC : Banque mondiale, 2016b. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/24915>.

Banque mondiale. *Liban : un projet en faveur du patrimoine culturel relance l'activité économique et la dynamique des communautés*, 2016c. <http://www.banquemondiale.org/fr/news/feature/2016/12/22/cultural-heritage-project-strengthens-economic-community-activity-in-lebanon>

Bigio, A., M.C Ochoa et R. Amirtahmasebi. "Climate-resilient, Climate-friendly World Heritage Cities". *Urban Development Series Knowledge Papers*. Washington, DC : Banque mondiale, 2014.

Canterbury District Health Board. *Evaluative Case Study: Gap Filler a creative urban regeneration initiative*, 2017. <https://www.cph.co.nz/wp-content/uploads/GapFillerEvaluationReport.pdf>

Cliffe, Sarah, Guggenheim, Scott et Kostner, Markus. *Community-Driven Reconstruction as an Instrument in War-to-Peace Transitions*. Washington, DC : Banque mondiale, 2003.

Clinton, William J. *Lessons Learned from the Tsunami Recovery: Key Propositions for Building Back Better*. New York : Nations Unies, 2006

Conférence des ministres de la Culture, 20-22 janvier 2018, Davos, Suisse. *Déclaration de Davos 2018*. https://davosdeclaration2018.ch/media/Brochure_Declaration-de-Davos-2018_WEB_2.pdf

Dalal-Clayton, Barry Sadler. *Sustainability Appraisal: A Sourcebook and Reference Guide to International Experience*. New York : Routledge, 2014.

- Dekens, Julie. "Local Knowledge and Flood Preparedness: Examples from Nepal and Pakistan." In Rajib Shaw, Noralene Uy et Jennifer Baumwoll (eds) *Indigenous Knowledge for Disaster Risk Reduction: Good Practices and Lessons Learned from Experiences in the Asia-Pacific Region*. Bangkok: Stratégie internationale des Nations Unies pour la prévention des catastrophes, 2008, p. 35-40.
- Dickson, E., Baker, J., Hoornweg, D. et Tiwari, A. "Urban Risk Assessments: Understanding Disaster and Climate Risk in Cities". *Urban Development Series*. Washington, DC: Banque mondiale, 2012.
- Drakulic, Slavenka. "FALLING DOWN: A Mostar Bridge elegy." *The New Republic*, 13 décembre 1993.
- Ebbe, Katrinka. *Infrastructure and heritage conservation: Opportunities for urban revitalization and economic development*. Directions in urban development. Washington, DC: Banque mondiale, 2009.
- Feilden, Bernard et Jokilehto, Jukka. *Guide de gestion des sites du patrimoine culturel mondial*. ICCROM, 1996.
- Fengler, Wolfgang, Ihsan, Ahya et Kaiser, Kai. "Managing Post-Disaster Reconstruction Finance: International Experience in Public Financial Management." *Policy Research Working Paper*; No. 4475. Washington, DC: Banque mondiale, 2008.
<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/6417>
- Garrasi, D. et Allen, R. *Review of Experiences with Post-Conflict Needs Assessments, 2008-2015*. Washington, DC: Banque mondiale, 2016.
- Gouvernement du canton de Sarajevo. *Prostorni plan Kantona Sarajevo od 2003-2023 godine*, Sarajevo: Vlada Kantona Sarajevo, 2006.
- Hadzimuhamedovic, Amra. "Reconstruction of the Old Bridge in Mostar." In *Reconstruction and Recovery, World Heritage* 86, March, 2018, p. 25.
- Hallegatte, S., Vogt-Schilb, A., Bangalore, M. et Rozenberg, J. "Unbreakable: Building the Resilience of the Poor in the Face of Natural Disasters". *Climate Change and Development Series*. Washington, DC: Banque mondiale, 2017.
- Harragin, Simon. "Relief and an Understanding of Local Knowledge: The Case of Southern Sudan." *Culture and Public Action*, Vijayendra Rao et Michael Walton (eds). Stanford, Californie: Stanford University Press, 2004, p. 307-327.
- ICOMOS. *Charte internationale de Washington pour la sauvegarde des villes historiques*, 1987.
https://www.icomos.org/charters/towns_f.pdf
- ICOMOS. *Document Nara sur l'authenticité*, 1994.
<https://www.icomos.org/charters/nara-f.pdf>
- ICOMOS. *Déclaration de San Antonio*, 1996.
<https://www.icomos.org/en/charters-and-texts/179-articles-en-francais/ressources/charters-and-standards/188-the-declaration-of-san-antonio>
- ICOMOS. *Principes de la Valette pour la sauvegarde et la gestion des villes et ensembles urbains historiques*, 2011.
https://www.icomos.org/Paris2011/GA2011_CIVVIH_text_EN_FR_final_20120110.pdf
- ICOMOS. *Charte d'ICOMOS Australie pour la conservation des lieux et des biens patrimoniaux de valeur culturelle (Charte de Burra)*, 2013.
https://www.icomos.org/charters/burra1999_fre.pdf
- ICOMOS. *Orientations de l'ICOMOS pour le rétablissement et la reconstruction post-traumatiques des biens culturels du patrimoine mondial*. Paris: Conseil international des monuments et des sites, 2017.
<http://openarchive.icomos.org/1763/24/ICOMOS%20Guidance%20on%20Post%20Trauma%20Recovery%20-%20french%20version.pdf>
- ICOMOS. *Déclaration de Delhi sur le patrimoine et la démocratie*, 2018.
https://www.icomos.org/images/DOCUMENTS/Charters/GA2017_Delhi-Declaration_20180117_EN.pdf
- IDA, Département de la mobilisation des ressources (DFiRM). *Special Theme: Fragility, Conflict and Violence*, document non publié, 2016.
<http://documents.worldbank.org/curated/en/652991468196733026/pdf/106182-BR-IDA18-Fragility-Conflict-and-Violence-PUBLIC-IDA-R2016-0140.pdf>
- Jha, A., Barenstein, J. D., Phelps, P., Pittit, D. et Sena, S. *Safer Homes, Stronger Communities: A Handbook for Reconstructing after Natural Disasters*. Washington DC: Banque mondiale, 2010.
- Johnson, Laurie. *The Planning for Post-Disaster Recovery: Next Generation Briefing Papers*. Chicago: American Planning Association, 2014.
<https://planning-org-uploaded-media.s3.amazonaws.com/document/post-disaster-paper-7-recovery-management.pdf>

- Johnson, L. et Olshansky, R. "After Great Disasters: How Six Countries Managed Community Recovery". *Policy Focus Report Series*. Cambridge, Massachusetts: Lincoln Institute of Land Policy, 2016.
- Jovel, Roberto J. et Mudahar, Mohinder. *Damage, Loss, and Needs Assessment Guidance Notes: Volume 1. Design and Execution of a Damage, Loss, and Needs Assessment*. Washington, DC: Banque mondiale, 2010. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/19047>
- Klamer, Arjo. "Cultural Goods Are Good for More than Their Economic Value". *Culture and Public Action*. Vijayendra Rao et Michael Walton (eds). Stanford, Californie: Stanford University Press, 2004, p.138-162.
- Kostner, Markus et Rina Meutia. *Considerations for Responding to Natural Disasters in Situations of Conflict and Fragility*, manuscrit non publié, 2011. <http://siteresources.worldbank.org/INTEAPREGTOPSOCDEV/Resources/Respondingtonaturaldisastersfragilityandconflict.pdf>
- Kreimer, A., Arnold, M. et Carlin, A. "Building Safer Cities: The Future of Disaster Risk". *Disaster Risk Management Series*. Washington, DC: Banque mondiale, 2003.
- Kurniawan, Trias Aditya; Gunawan, Iwan, Amin, Suryani; Zawani, Hoferdy; Mangunsong, Ruby Tumiar Juliana. *Collaborative mapping of detailed geospatial data for disaster and climate resilience in Indonesia*. Washington, DC: Banque mondiale, 2017. <http://documents.worldbank.org/curated/en/793811497964065228/Collaborative-mapping-of-detailed-geospatial-data-for-disaster-and-climate-resilience-in-Indonesia>
- Labadi Sophia et Logan, Wiliam (eds). *Urban Heritage, Development and Sustainability: International Frameworks, National and Local Governance*. New York: Routledge, 2015.
- Labadi Sophia. UNESCO, *Cultural Heritage, and Outstanding Universal Value: Value-based Analyses of the World Heritage and Intangible Cultural Heritage Conventions*. Lanham: AltaMira Press, 2013.
- Licciardi, G. et Amirtahmasebi, R. "The Economics of Uniqueness: Investing in Historic City Cores and Cultural Heritage Assets for Sustainable Development". *Urban Development Series*. Washington, DC: Banque mondiale, 2012.
- Lindfield, M. *Institutions, Incentives and Risks: Preparing Markets for Private Financing of Urban Infrastructure*. Monograph 7. Brisbane: Australian Housing and Urban Research Institute, 1998.
- McGeehan, K.M. *Cultural and Religious Belief Systems, Tsunami Recovery and Disaster Risk Reduction in American Samoa in the Aftermath of the September 29, 2009 Tsunami*. Mémoire de maîtrise, Honolulu: Université d'Hawaï à Manoa, 2012.
- McGeehan, K.M. *Religious Narratives and their Implications for Coping, Recovery, and Disaster Risk Reduction*. Thèse de doctorat, Honolulu: Université d'Hawaï à Manoa, 2014
- Mercer, Jessica; Kelman, Ilan; Taranis, Lorin et Suchet-Pearson, Sandie. "Framework for Integrating Indigenous and Scientific Knowledge for Disaster Risk Reduction." *Disasters* 34(1): 2009, p. 214-239.
- Metternicht, Graciela. "Land Use Planning. Global Land Outlook Working Paper". UNCCD, 2017. <https://static1.squarespace.com/static/5694c48bd82d5e9597570999/t/593a42d7197aea88458703df/1496990441721/Land+Use+Planning+G+Metternicht.pdf>
- Nations Unies. *Déclaration de Rio*, 1992. http://www.unesco.org/education/pdf/RIO_F.PDF
- Nations Unies. *Déclaration d'Istanbul sur les établissements humains*, 1996. <http://www.un.org/french/ga/istanbul5/declaration.htm>
- Nations Unies. *Transformer notre monde: le Programme de développement durable à l'horizon 2030*, 2015. <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld>
- Nations Unies. *The 2018 Revision of World Urbanization Prospects*, Division Population du Département des affaires économiques et sociales (UN DESA), 2018.
- Nations Unies et Banque mondiale. *Chemins pour la paix: Approches inclusives pour la prévention des conflits violents*. Washington, DC: Banque mondiale, 2018.
- Nations Unies, Organisation mondiale du tourisme, Commission des communautés européennes et Organisation de coopération et de développement économiques. *Compte satellite du tourisme: recommandations concernant le cadre conceptuel*. Luxembourg, Madrid, New York, Paris: Nations Unies, 2010. http://www.oecd.org/fr/cfe/tourisme/TSA_FR.pdf

- North, Douglas. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- ONU-Habitat. *Nouveau programme pour les villes*, Quito: Conférence ONU-Habitat III, 2016.
<http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-French.pdf>
- ONU-Habitat. *Déclaration de Kuala Lumpur sur les villes à l'horizon 2030*. Kuala Lumpur: WUF9, 7-13 février 2018.
- Pearson, Michael et Sullivan, Sharon. *Looking After Heritage Places: The Basics of Heritage Planning for Managers, Landowners and Administrators*. Melbourne: University Press, 1995.
- Quick, I. et Demetriou, S. *Learning from experiences with implementation and financing of recovery and peacebuilding assessments 1999–2017*. Washington, DC: Banque mondiale, 2017.
- Rao, Vijayendra et Walton, Michael. "Culture and Public Action: Relationality, Equality of Agency, and Development" et "Conclusion: Implications of a Cultural Lens for Public Policy and Development Thought". In *Culture and Public Action*. Stanford, Californie: Stanford University Press, 2004, p. 3-36 et p. 359-372.
- Ringbeck, Birgitta. *Management plans for World Heritage Sites: a practical guide*. Commission allemande pour l'UNESCO, 2008.
- Saleh, Maimun. "Giving Up Arms for Cameras." *Tempo (Aceh Today)*, 25 décembre 2006, p. 7-8.
- Search for Common Ground. *Final Evaluation Report: Aceh Youth Radio Project*. Washington, DC: Search for Common Ground, 2009.
- Sen, Amartya. "How Does Culture Matter?" Dans *Culture and Public Action*, édité par Vijayendra Rao et Michael Walton. Stanford, Californie: Stanford University Press, 2004, p. 37-58.
- Seoul Development Institute. "Seoul's Historic and Cultural Heritages and Urban Identity." *Historic Conservation Policies in Seoul, Beijing and Tokyo*. Séoul: Seoul Development Institute, 2005, p. 60-81.
- Sim, Amy. *A Report on Aceh Reconstruction Newspaper: Ceureumen*. Jakarta: Banque mondiale Indonésie, 2006.
- Sithole, Wonesai; Naser, Mostafa M. et Guadagno, Lorenzo. *Indigenous Knowledge for Disaster Risk Reduction. Documenting Community Practices in Papua New Guinea*. International Organisation for Migration, 2015.
- Stanley-Price, N. (ed.). "Cultural Heritage in Postwar Recovery". *ICCROM Conservation Studies*. Rome: Centre international d'études pour la conservation et la restauration des biens culturels, 2007.
- Suzuki, Hiroaki; Murakami, Jin; Hong, Yu-Hung et Tamayose, Beth. "Financing Transit-Oriented Development with Land Values: Adapting Land Value Capture in Developing Countries." Résumé. Washington, DC: Banque mondiale, 2015.
- Tandon, A. "Post-disaster damage assessment of cultural heritage: Are we prepared?" Dans *ICOM-CC 18th Triennial Conference Preprints, Copenhagen, 4–8 September 2017*, ed. J. Bridgland, art. 0206. Paris: Conseil international des musées, 2017.
- Terrell, J.E., Pope, K.O. et Goff, J.R. "Chapter 3: Context and Relevance." J.E. Terrell et E.M. Schechter (eds.) *Exploring Prehistory on the Sepik Coast of Papua New Guinea*. *Fieldiana Anthropology* 42: 2011, p. 21–28.
- Throsby, David. "Development Strategies for Pacific Island Economies: Is There a Role for the Cultural Industries?" *Asia and the Pacific Policy Studies* 2(2): 2015, p. 370-382.
- Troisième Conférence Mondiale sur la Reconstruction (WRC3). *Note conceptuelle sur le rôle du relèvement dans le renforcement de la résilience*, Bruxelles, 6-8 juin 2017.
<https://www.gfdrr.org/sites/default/files/WRC3%20Concept%20Note%202.pdf>
- UNESCO, Centre du patrimoine mondial. « Gérer les villes historiques ». *World Heritage Papers* 27. Paris, 2010.
- UNESCO. *Convention pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé, adoptée à La Haye (Pays-Bas) et son Premier Protocole*, 1954.
http://portal.unesco.org/fr/ev.php-URL_ID=13637&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html
- UNESCO. *Convention concernant les mesures à prendre pour interdire et empêcher l'importation, l'exportation et le transfert de propriété illicites des biens culturels*, 1970.
http://portal.unesco.org/fr/ev.php-URL_ID=13039&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html
- UNESCO. *Convention concernant la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel*, 1972.
<https://whc.unesco.org/fr/conventiontexte/>

UNESCO. *Recommandation concernant la sauvegarde des ensembles historiques ou traditionnels et leur rôle dans la vie contemporaine*, 1976.

http://portal.unesco.org/fr/ev.php-URL_ID=13133&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html

UNESCO, *Déclaration de Mexico sur les politiques culturelles, Mondiacult*. UNESCO, 1982.

UNESCO. *Deuxième Protocole de la Convention de La Haye*, 1999. <http://www.unesco.org/new/fr/culture/themes/armed-conflict-and-heritage/convention-and-protocols/1999-second-protocol/text/>

UNESCO. *Convention pour la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel*, 2003.

<https://ich.unesco.org/fr/convention>

UNESCO et Agence japonaise pour les affaires culturelles. *Déclaration de Yamato sur les approches intégrées de la sauvegarde du patrimoine culturel matériel et immatériel*, 2004. <http://whc.unesco.org/archive/2004/whc04-7extcom-inf09f.pdf>

UNESCO. *Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles*, 2005.

http://portal.unesco.org/fr/ev.php-URL_ID=31038&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html

UNESCO. *Mémoire sur "Le patrimoine mondial et l'architecture contemporaine – Gestion du paysage urbain historique"*. Vienne, 2005.

<http://whc.unesco.org/fr/documents/5966>

UNESCO. *Le Pouvoir de la culture pour le développement*, 2010. <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001893/189382f.pdf>

UNESCO. *Recommandation concernant le paysage urbain historique*, 2011. http://portal.unesco.org/fr/ev.php-URL_ID=48857&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html

UNESCO. *Note d'information « Patrimoine culturel et développement durable : les raisons d'agir »*, 2013a. <http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CLT/images/PatrimoineCulturelFR.pdf>

UNESCO. *Note d'information « La contribution de la créativité au développement humain »*, 2013. <http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CLT/images/CreativiteFR.pdf>

UNESCO. *Note d'information « Zones urbaines : un défi contemporain »*, 2013. <http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CLT/images/VillesDurablesFR.pdf>

UNESCO. *Déclaration de Hangzhou, Mettre la culture au cœur des politiques de développement durable*, 2013. <http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002212/221238m.pdf>

UNESCO. *Gérer le patrimoine mondial culturel*, 2014. <https://whc.unesco.org/document/125839>

UNESCO. *Note conceptuelle : programme national pour la culture et l'économie créative (Afghanistan)*. Paris : UNESCO, 2015a.

UNESCO. *Stratégie pour le renforcement de l'action de l'UNESCO en matière de protection du patrimoine culturel et de promotion du pluralisme culturel en cas de conflit armé*, 2015b. https://fr.unesco.org/system/files/unesco_clt_strategy_fr.pdf

UNESCO. *Éthique et patrimoine culturel immatériel*, 2015c. <https://ich.unesco.org/fr/ethique-et-pci-00866>

UNESCO. *Culture : Futur urbain ; rapport mondial sur la culture pour le développement urbain durable*. Paris : UNESCO, 2016a.

UNESCO Comité du patrimoine mondial. *Déclaration d'Istanbul sur la protection du patrimoine mondial*, 2016b. <https://whc.unesco.org/document/147733>

UNESCO. *Orientations devant guider la mise en œuvre de la Convention du patrimoine mondial*, 2017a. <https://whc.unesco.org/fr/orientations/>

UNESCO. *Addendum à la Stratégie de l'UNESCO pour renforcer la protection de la culture et du patrimoine des catastrophes naturelles*, 2017b. <http://unesdoc.unesco.org/images/0025/002598/259805f.pdf>

UNESCO. *L'action de l'UNESCO pour la protection de la culture en temps de crises*. Paris : UNESCO, 2017. <http://unesdoc.unesco.org/images/0024/002449/244984f.pdf>

UNESCO. *Safeguarding and Mobilising Intangible Cultural Heritage in the Context of Natural and Human-induced Hazards*, 2017d. <https://ich.unesco.org/doc/src/38266-EN.pdf>

UNESCO. *Savoir-faire liés à l'artisanat traditionnel*. <https://ich.unesco.org/fr/artisanat-traditionnel-00057>

UNESCO, WHITRAP, et Municipalité de Ballarat. *The HUL Guidebook Managing heritage in dynamic and constantly changing urban environments. A practical guide to UNESCO's Recommendation on the Historic Urban Landscape*, 2016.

<http://historicurbanlandscape.com/themes/196/userfiles/download/2016/6/7/wirey5prpznidqx.pdf>

UNHCR. *Tendances mondiales en 2017: les déplacements forcés*, Genève: UNHCR, 2018.

Union européenne, PNUD et Banque mondiale. *Directives PDNA Volume A*.

Union européenne, GFDRR, PNUD et Banque mondiale. *Directives PDNA Volume B, Culture*, 2014.

<http://www.undp.org/content/dam/undp/library/Climate%20and%20Disaster%20Resilience/PDNA/Volume%20B/French/CULTURE.pdf>

Union européenne, GFDRR, PNUD et Banque mondiale. *Guide de préparation de cadres de relèvement post-catastrophe, Version de la Conférence de Sendai*, 2015.

<https://www.gfdr.org/sites/default/files/publication/df-guide-francais.pdf>

UNISDR. *Terminologie relative à la réduction des risques de catastrophe*. Genève: Stratégie internationale de prévention des catastrophes, 2009. https://www.unisdr.org/files/7817_UNISDRTerminologyFrench.pdf

UNISDR. *Public communication for disaster risk reduction*, 2017a. [https://www.preventionweb.net/files/52828_apubliccommunication\[1\].pdf](https://www.preventionweb.net/files/52828_apubliccommunication[1].pdf)

UNISDR. *Rendre les villes plus résilientes, Manuel à l'usage des dirigeants des gouvernements locaux, Une contribution à la Campagne mondiale 2010-2015 «Pour des villes résilientes – Ma ville se prépare!»*, Genève: 2017b. https://www.unisdr.org/files/26462_1102162isdrrmayorshandbookintfrelowr.pdf

Wassell, Todd. *Timor-Leste: Links between Peacebuilding, Conflict Prevention and Durable Solutions to Displacement*. Washington, DC: Brookings Institution, 2014.

Wong, Susan. *What have been the impacts of World Bank Community-Driven Development Programs?* Washington, DC: Banque mondiale, 2012.



GRUPE DE LA BANQUE MONDIALE

LA **C** **U**LTURE DANS LA **R** **E**CONSTRUCTION ET LE RELÈVEMENT DES VILLES

Aujourd'hui plus que jamais, notre avenir est façonné par des défis qui ne peuvent être résolus que par des efforts transnationaux et multidisciplinaires. Des problèmes fondamentaux tels que la pauvreté, les inégalités et la dégradation de l'environnement sont particulièrement aggravés par l'augmentation rapide de la population urbaine dans le monde, qui devrait encore s'accroître de 2,5 milliards d'habitants d'ici 2050.

Pont fondamental entre les villes et leurs habitants, la culture est essentielle pour surmonter ces défis, en particulier à une époque où les conflits, les aléas naturels et les crises urbaines sont de plus en plus fréquents et complexes.

S'appuyant sur l'expérience combinée de la Banque mondiale et de l'UNESCO, le document d'orientation «La culture dans la reconstruction et le relèvement des villes» fournit une feuille de route pour une réponse plus efficace aux situations de crise urbaine, post-conflit ou post-catastrophe, qui prend en compte les besoins, les valeurs et les priorités des individus. Le résultat est le cadre CURE, une approche innovante, qui intègre des approches centrées sur les personnes et basées sur le lieu dans des politiques intégrées partageant un fil culturel commun.

Cette approche vise à guider les praticiens du développement, les autorités nationales et locales, les planificateurs et les organisations internationales à intégrer la culture, à la fois comme un atout et comme un outil, dans toutes les phases de la reconstruction et du relèvement de la ville.



9 789232 001610