la proposition des pistes d'améliorations et d'optimisation pour une démarche intégrée de projets urbains durables à la ville d'Alep

Dans ce chapitre, nous présentons notre proposition pour le développement des projets urbains durables à la ville d'Alep. Notre premier défi était de dévoiler des nouvelles pratiques opérationnelles pour les projets urbains, inspirées parfois des expériences urbaines observées en première partie de cette recherche, mais adaptées à la situation locale juridique de la ville d'Alep (les problèmes , les avantages, le cadre juridique et réglementaire).

Nous inclinons à penser que l'élaboration des projets urbains durables nécessite une gestion urbaine efficace à l'échelle de la ville, et ne pas seulement une échelle limitée au projet.[229] Notre réflexion s'articule autour de deux échelles principales qui sont : l'échelle de la ville (le périmètre défini dans le SOG) et l'échelle de projets des zones définies dans le SOG.

Nous utilisons fréquemment dans ce chapitre le terme « perspective ». L'objectif de cette perspective et de mettre un lien vers une démarche intégrée de projets urbains durables, en proposant des outils d'orientation et d'aides à la conception qui seront destinés aux acteurs concernés : le conseil municipal de la ville d'Alep, les différents bureaux d'études et de conseils (public, académique et privé).

7.1. Perspective à l'échelle de la ville d'Alep : la nécessité d'un système de planification flexible et répondant aux nouveaux enjeux

Nous avons déjà souligné la nécessité de la révision du cadre réglementaire concernant l'élaboration de schémas directeurs dans les villes syriennes, notamment le décret législatif n°5 de 1982. Cette révision doit renforcer le rôle des instances locales dans la planification urbaine, en adoptant des procédures flexibles pour la ratification de schémas par l'Etat centrale.

En dépit de l'exclusion de 8500 ha de l'organisation spatiale, mais ne pas du périmètre administratif, nous ne pouvons pas ignorer le contexte de l'étalement urbain de la SOG de la

229 Frank Faucheux, chargé du dossier EcoQuartier au ministère de l'Egalité des Territoires et du Logement, a précisé plusieurs fois que l'élaboration d'éco-quartiers nécessite un fort engagement de la commune ou de la collectivité, en plus, l'éco-quartier doit avoir un impact positif sur toute la ville.

ville d'Alep. Les anciennes expériences de la ville nous montrent que le conseil municipal n'est pas capable d'exécuter l'ensemble du SOG. Vu les ressources limitées du conseil municipal et les coûts très élevés de la mise en œuvre d'infrastructures de ce SOG 2012 étalé, nous proposons de ne pas recourir à la mise en œuvre du SOG dans son périmètre global et d'orienter les investissements vers les projets locaux d'urbanisme pour les zones urbaines, en fonction des besoins réels (zones d'extension, zones urbaines informelles,...). Notre proposition ne signifie pas l'abrogation définitive du SOG, ce dernier pourrait être considéré comme un outil structurel spatial d'orientation générale du développement pour le territoire aleppin. Il serait aussi fondé sur la stratégie de développement que la ville d'Alep a lancé en 2008, à condition d'être révisée en prenant en compte les nouveaux enjeux liés à la situation actuelle, et fixée pour une période bien définie (entre 10 et 15 ans).

En l'absence d'une institutionnalisation d'un cadre de la concertation, à l'échelle nationale, à l'élaboration de documents d'urbanisme, le conseil municipal d'Alep, quant à lui, pourrait introduire des mesures de la consultation publique dès les premières phases du projet, et avant toute décision sur les plans d'urbanisme. Il est à noter que le conseil municipal d'Alep a déjà donné un lieu à la valorisation de la coordination horizontale, plusieurs expériences locales peuvent être citées ici, notamment celles qui sont réalisées avec l'appui de GTZ. Elles consistent à valoriser la participation de la société civile dans la démarche de planification (les campagnes de Madinatouna, les campagnes de GTZ dans le cadre du programme du développement urbain de la ville d'Alep et surtout l'agenda 21 local).

De surcroît, deux éléments-clés doivent être pris en compte par le conseil municipal d'Alep pour renforcer le processus de la planification urbaine. Ces éléments, que nous allons expliquer ci-après, sont : l'élaboration d'un mécanisme pertinent de choix du site pour les projets locaux d'urbanisme ; et la mise en consultation de nouveaux mesures pour répondre aux enjeux de la phase post-guerre.

7.1.1. Vers un mécanisme de choix de site pour les projets locaux d'urbanisme

Dans la première partie de cette recherche, nous avons constaté l'importance de la localisation d'un projet d'éco-quartiers. Nous avons réussi à extraire certains critères à partir des démarches méthodologiques analysées pour évaluer le choix du site, dans le contexte aleppin (site en continuité urbaine, site à proximité du réseau de transports et d'infrastructures existants, site assurant une densification urbaine maîtrisée, protection des zones agricoles,…). La vision partagée sur le développement de la ville d'Alep, réalisé par Thomas Stellemakh,

pourrait être une source d'inspiration pour la définition d'un mécanisme de choix du site pour la ville d'Alep. Malgré la différence du contexte entre la ville d'Alep et les villes françaises, nous avons constaté une possible complémentarité entre les principes proposés dans cette vision et les critères définis par les démarches d'éco-quartiers.

Comme nous l'avons expliqué précédemment, la vision partagée du développement urbain prévoit une croissance urbaine maîtrisée, selon deux phases principales, jusqu'en 2025. L'équipe d'étude a élaboré un plan précisant le périmètre territorial pour chacune de ces phases (Figure 72). L'analyse de ce plan nous dévoile certains enjeux liés au choix du site, tels que la croissance urbaine en continuité de la ville existante et au long des principaux axes routiers, ainsi que la protection d'espaces ayant un caractère agricole.

Par conséquent, ce plan pourrait être un outil d'aide au choix de site pour les futurs projets du développement urbain, à condition d'être mis à jour, surtout avec l'accélération de la croissance urbaine informelle durant la première année de la crise syrienne, ainsi que l'exclusion de 8500 ha au nord-ouest de la ville. Pour un projet urbain durable, le site doit s'inscrire dans le périmètre de la ville existante ou dans le périmètre de la première phase de croissance, pour répondre aux enjeux précités ci-avant.

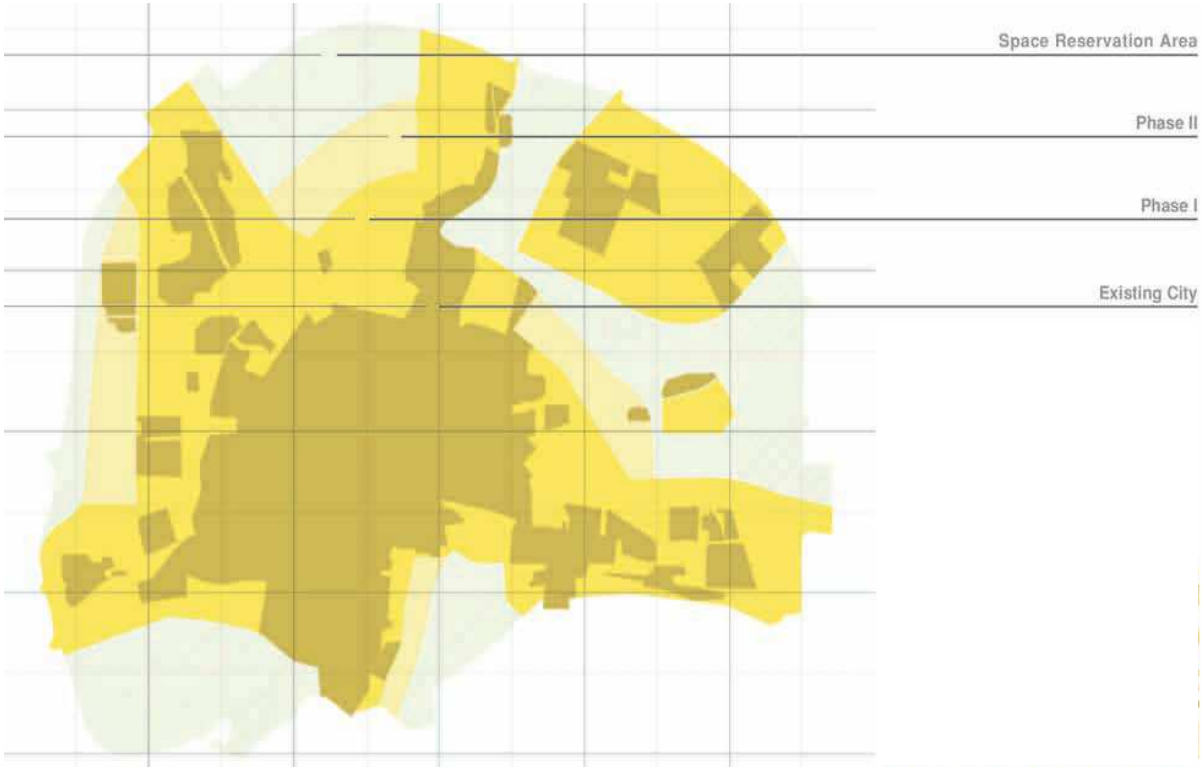

Figure 72 Le périmètre territorial des phases de la croissance urbaine selon la vision partagée du développement urbain. (Stellmakh et Saad, 2010)

La vision partagée du développement durain de la ville d'Alep a défini un réseau de centres secondaires qui constituent des zones géographiques stratégiques, grâce à sa localisation autours des axes routiers, ainsi qu'autour des principales gares routières, de l'aéroport et de la gare ferroviaire (Figure 73). L'équipe de la stratégie de développement recommande une forte densification urbaine pour ces centres, en donnant un caractère urbain distinctif par rapport au reste de la ville (Stellmach & Saad, 2010). A notre avis, l'implémentation de projets urbains dans le périmètre des centres secondaires est pertinente. Il est à noter que le choix des sites pour les projets d'extensions urbaines et/ou de requalification n'a pas suivi cette réflexion.

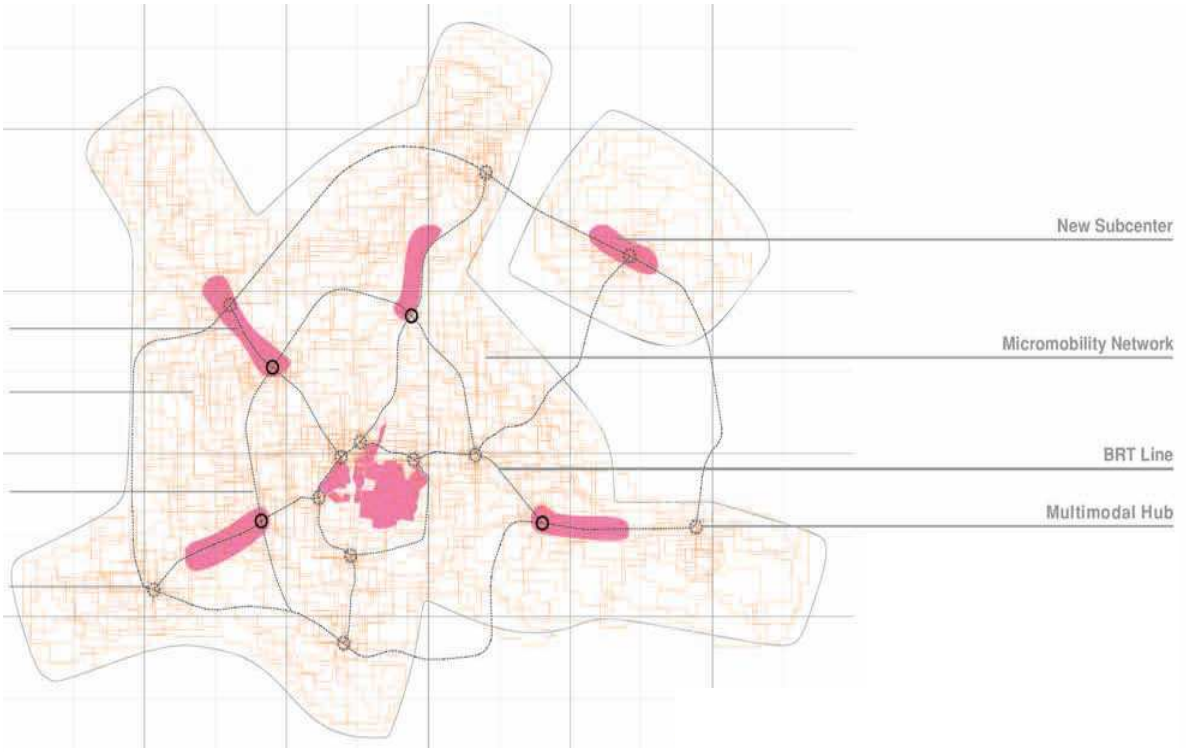

Figure 73 La localisation des Centres secondaires et le système du transport proposé selon la vision partagée du développement urbain. (Stellmakh et Saad, 2010)

Le recours aux projets urbains durables dans les pôles du développement stratégique, comme le cas précédant, nous fait rappeler ~~à~~ la tendance de projets d' « *éco-quartiers de gare* », comme par exemple l'éco-quartier « Gare de Pantin » que nous avons abordé en première partie de cette recherche. Ce type de projets d'éco-quartier est répandu en France. Selon l'évaluation des études ayant répondu à l'appel à projet de nouveaux quartiers urbains, la localisation d'un éco-quartier à proximité d'une gare est considérée, par les experts de NQU, comme une des réponses pertinentes au critère de la qualité du site en termes de desserte en transports collectifs (objectif 2).

7.1.2. Des suggestions pour la période post-guerre

Malgré son entrée tardive en guerre urbaine, la ville d'Alep a été gravement touchée par les évènements actuels. Pour le moment, il n'existe que des articles de presses et des dossiers d'observations de l'ONG afin d'évaluer les dégâts en résultant. Ces rapports de presses et les informations reçues indiquent une concentration de dégâts dans les quartiers informels de la ville, qui sont situés sur une zone formant un croissant à l'Est de la ville. Au courant du mois d'août 2013, certains journaux internationaux ont diffusé des photos satellite, prises récemment et montrant les dégâts des quartiers informels Aleppins (Figure 75)[230]. L'étude de la carte nationale des zones urbaines informelles, publiée par la Commission de Planification Régionale courant juillet 2013, est le seul document officiel qui aborde de façon générale les dégâts survenus à cause de la crise actuelle, en précisant l'importance d'une évaluation approfondie pour les zones impactées (La commission de la planification régionale, 2013).

La Figure 74 montre des images satellitaires prises avant et en cours de la crise pour trois quartiers à l'Est de la ville d'Alep. Il s'agit de Tarik El-Bab, Ard-Hamra et de Jabel Badro. Si nous prenons ce dernier comme exemple, une étude détaillée de développement a été lancé en 2006 par le conseil municipal pour ce site, dans des conditions différentes de celles que le quartier connaît actuellement.

Par conséquent, il nous semble nécessaire de penser au mécanisme du développement urbain pour la période post-guerre. Le conseil municipal, quant à lui, devrait d'ores et déjà lancer un appel au débat pour mettre les premières lignes de la phase de reconstruction. Notre perspective sur cette phase est fondée sur la nécessité d'une nouvelle observation de la situation de quartiers informels, surtout que les rapports d'ONG parle d'un grand nombre des déplacés internes. La nécessité de cette nouvelle observation a été aussi affirmée par les experts de la commission de la planification régionale à Damas, à travers l'étude de la carte nationale des zones urbaines informelles, comme une première étape vers la reconstruction (CPR, 2013).

230 Voir sur Le Monde.fr, le07.08.2013, par Hélène Sallon et Gabriel Coutagne : Alep avant, et après les bombardements. http://www.lemonde.fr/proche-orient/article/2013/08/07/syrie-des-images-satellite-montrent-la-destruction-d-alep_3458474_3218.html.

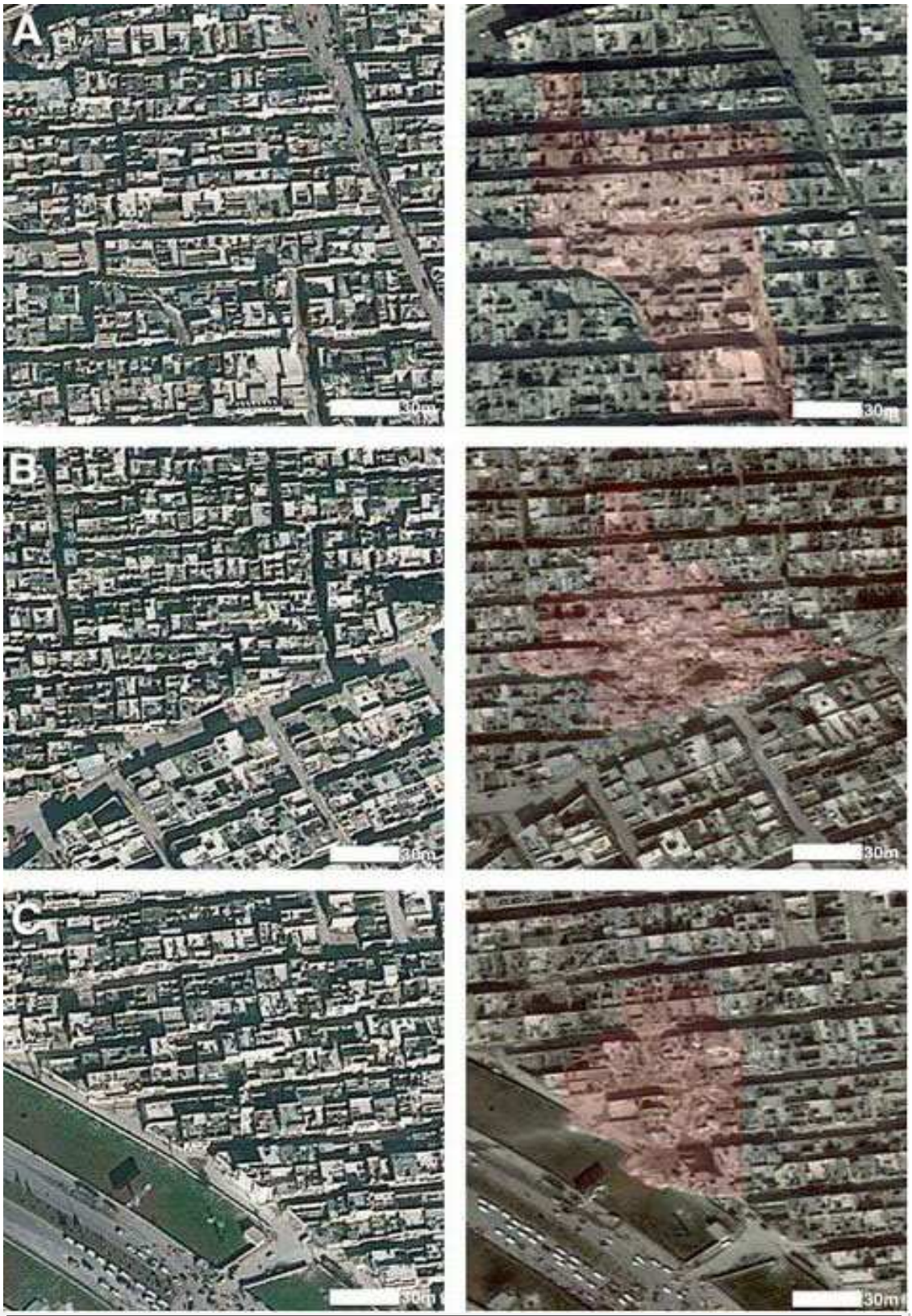

Figure 74 Images satellitaires de plusieurs quartiers situés à l'Est de la ville d'Alep, avant et durant la guerre. (Libération.fr, 2013)

Dans ce cadre, nous suggérons de créer un comité spécifique (comité post-crise), en tant qu'instance de coordination au sein du conseil municipal qui mobilisera le processus de reconstruction, en favorisant la participation de l'ensemble d'acteurs concernés (secteur public, académique, société civile, associations, bailleurs de fonds, entreprises et prometteurs). Nous proposons ci-après plusieurs points qui devraient être décidés et planifiés par le conseil municipal pour cette phase post-guerre.

a) ***Le recours à la reclassification des zones urbaines informelles de la ville d'Alep***, en précisant la nouvelle caractéristique post-guerre de ces zones et en définissant les nouveaux problèmes, les avantages, ainsi que les modes d'interventions éventuels pour chacune de ces zones. A l'issue de cette reclassification, le conseil municipal devra être capable à identifier les zones informelles sensibles et prioritaires, qui nécessitent en effet des actions spécifiques.

b) ***Le renforcement des recettes budgétaires de la ville d'Alep***, pour que le conseil municipal puisse assumer son rôle dans le processus du développement post-guerre. Il est à noter que la ville d'Alep a connu une perte budgétaire, à cause du nouveau statut administratif de la cité industrielle de *Sheikh Najjar*. la ville d'Alep possède d'un budget local qui est composé de trois types de ressources fiscales (Chakar, 2010), il s'agit des *ressources directes* issues des activités locales (Vente, location, investissements, marchés locaux,…) ; ressources semi-directes collectés par des instances déconcentrées représentant l'état central (directions des finances) et des ressources indirectes distribuées directement par le Ministère de l'Administration Locale. Nous ne voulons pas expliquer ici le fonctionnement de chaque type de ressource, mais il nous semble nécessaire de préciser certains aspects financiers de la gestion budgétaire de la ville d'Alep, qui devront constituer, sans doute, le point de départ pour le débat budgétaire. Selon la loi n° 18 de 2007, relative aux budgets des unités administratives, Alep, comme toute autre unité administrative dotée d'une personnalité morale, ne profite que de 10 de ses ressources semi-directes. les 90% restants sont mis au profit de l'administration locale. Cette dernière redistribue les sommes collectées à l'échelle nationale, sous forme de ressources indirectes, aux unités administratives locales selon la répartition suivante : 15 % pour la capitale, 10% pour les unités situées dans les zones en développement, 5 % pour celles situées dans

les zones touristiques[231], 5% pour les zones (... ?). Les 65% restants sont distribués pour l'ensemble des unités administratives, en fonction de leurs populations. Nous proposons de mettre cette répartition de ressources en révision, dans les mesures permettant à la ville d'Alep d'avoir plus de ressources indirectes. La ville d'Alep bénéfice aussi d'une aide d'Etat, qui se varie selon les projets d'investissements municipaux. Selon les chiffres municipaux en 2007, l'aide d'Etat représente 8% du budget global (Chakar, 2010). Le conseil local (ou bien le comité post-crise) devra solliciter une augmentation de l'aide auprès de l'Etat central. Ce dernier a décidé au mois de juin 2013 de mettre une surtaxe de 5% sur toutes les taxes directes et indirectes au titre de la reconstruction pour une période de 3 ans. A travers les réseaux sociaux, nous avons constaté une mauvaise appréciation de cette surtaxe auprès des citoyens qui ont perdus leurs pouvoirs d'achat, à cause de la baisse de valeur de la monnaie nationale.

c) La recherche d'un système du développement urbain économique pour assurer le retour des déplacés internes. Le SOG 2012 de la ville d'Alep prévoit plusieurs zones de logements populaires. Un retour à l'expérience mené par l'unité des affaires professionnelles de l'université nous semble important. L'idée proposée par l'équipe de cette étude permet au conseil municipal de réduire les coûts d'investissements, en valorisant la participation des citoyens à la construction. il s'agit de parcelles qui seront distribuées aux propriétaires foncières, ceux-ci vont construire selon les plans fournis par la municipalité. Il est à noter que ce type d'habitation devra faire une partie d'un programme global du développement urbain, en prenant en compte les enjeux de la durabilité (la mixité fonctionnelle et sociale).

7.2. Perspective à l'échelle des projets locaux d'urbanisme

Après avoir abordé l'échelle de la ville, nous proposons ici certains points de perspective, qui pourraient accompagner les projets locaux d'urbanisme. Afin que la perspective ne soit pas fictive, nous ne visons pas à modifier de façon radicale le processus de projets d'urbanisme à Alep. Au contraire nous essayons de maintenir tout ce qui pourrait être mis en valeur pour l'avenir urbain de la ville d'Alep.

---

[231] Les zones en développement et les zones touristiques sont définies directement par le conseil des ministres.

7.2.1. Vers une gestion maitrisée de la commande publique

Nous avons vu précédemment que le conseil municipal de la ville d'Alep a confié l'élaboration du SOG et les différents projets locaux d'urbanisme aux bureaux d'études publics, privés et académiques, sous forme de contrats directs. A priori, ce type d'action publique ne répond plus aux nouveaux enjeux de projets locaux d'urbanisme, dans lesquels se multiplient les acteurs concernés. Le conseil municipal devra favoriser un cadre de concurrence entre les différentes instances publiques comme privées afin d'optimiser leurs opportunités techniques tout au long du processus de projet. Il nous semble aussi nécessaire de formaliser de façon contractuelle les objectifs et les réponses pour y atteindre.

La ville d'Alep a déjà connu d'autres modalités de contractualisation, comme l'appel d'offres qui a été suivi pour certains projets d'investissements commerciaux et touristiques (notamment des centres commerciaux) entre 2005 et 2008, à titre d'un projet *Build-Operate-Transfer* (BOT). Selon le point de vue des intéressés, cette initiative se retrouvait face aux problèmes de gestion, comme le manque de transparence dans l'évolution d'offres, puisque le conseil municipal n'a pas clairement défini les critères de choix (à l'exception des critères financiers). Cela a donné lieu à une piste de manipulation. En revanche, cette modalité de contractualisation nous semble efficace pour les projets d'urbanisme d'Alep, et ne pas seulement pour les projets d'investissements, à condition d'être accompagnée par des méthodes d'analyse des offres. En effet, le conseil municipal devra préparer des cahiers des charges décrivant les enjeux projets, et formaliser en même temps des « ***grilles de sélection*** » fondées sur ces enjeux.

De surcroît, dans la première partie de cette recherche, nous avons constaté une diversité des modalités d'action pour les projets d'éco-quartiers. Si on prend la démarche de nouveaux quartiers urbains (NQU) comme exemple, le conseil régional de la région d'ÎDF a pris l'initiative de lancer un appel à projet régional. L'objectif était de suivre les projets sur une base des partenariats avec les collectivités franciliennes, et de récompenser un certain nombre de projets pertinents en matière du développement durable, selon les objectifs définis par la région. Le conseil local d'Alep pourrait également instaurer une forme particulière de marché public, inspiré des appels à projet français, comme celui de NQU ou bien celui du Ministère de l'Ecologie, mais adapté aux exigences liées au contexte locale et juridique, comme par exemple le contrôle indispensable de toute phase du projet par le Ministère de l'Administration Locale. La préparation d'un appel d'offres donne lieu à l'élaboration d'un

comité d'experts (comme celui de NQU) pour réaliser l'évaluation des offres. La sélection d'experts pourrait être effectuée directement par le conseil municipal, ou bien par le comité post-crise, avec la possibilité d'avoir des experts nationaux (experts du Ministère de l'Administration Locale, du Ministère des Affaires Environnementales, conseillers privés, …) voire internationaux (experts de GTZ, de JICA, …). Le système de subvention financière des projets lauréats nous semble utile pour les projets d'urbanisme ambitieux, dans les mesures de la disponibilité financière (aides d'états, bailleurs de fonds,…).

7.2.2. Des suggestions pour élargir la participation du secteur privé dans les projets locaux d'urbanisme

La création d'un environnement d'investissement pour les prometteurs immobiliers devra être basée sur un outil réglementaire pertinent. *La loi n° 15 de 2008* pourrait jouer un rôle mobilisateur en faveur les projets post-guerre. Le conseil municipal de la ville d'Alep devrait revenir sur son initiative concernant ***l'élaboration d'une carte des zones du développement immobilier***, mais cette fois en donnant la priorité aux zones urbaines sensibles ou prioritaires.

7.2.3. Le développement des boites à outils d'aide à la conception pour les projets locaux d'urbanisme

Il est nécessaire que le conseil municipal ou toute autre autorité organisationnelle développe des outils d'aide à conception pour les projets locaux d'urbanisme. Ces outils devraient être introduits dans la contractualisation, comme des directives indicatives fixant des objectifs étant définis par le conseil municipal. Ces outils jouent alors un rôle de coordination entre d'une part le conseil local et d'autre part les différents bureaux d'études.

De plus, ces outils devront certainement être basés sur les nouveaux enjeux qui constituent de vrais éléments-clés pour la future planification urbaine en Syrie. Nous ne citons ici qu'un certain nombre de ces enjeux :

- La mixité sociale ;
- La mixité fonctionnelle ;
- L'identité locale ;
- La densification urbaine maitrisée ;
- La réduction de l'impact sur l'environnement ;
- La réponse aux besoins locaux ;
- La planification bioclimatique.

Cette liste n'est pas exhaustive, mais nous voulions démontrer les principes fondamentaux de ces outils.

Le conseil municipal, quant à lui, pourrait également fixer, à travers ces outils, des exigences minimales dans les mesures possibles. Si nous prenons l'enjeu de la mixité social comme exemple, le conseil municipal peut fixer un objectif de logements sociaux à respecter par les bureaux d'études dans la programmation du projet (20 % de logements sociaux par exemple). Ces objectifs ne doivent pas être généralisés comme une norme fixe pour tout projet d'urbanisme, ils seront identifiés par le conseil municipal, en prenant en compte la différenciation des contextes urbains et la spécificité de chaque projet.

A l'instar de certaines démarches méthodologiques, analysées en première partie de cette recherche, les outils d'aide à la conception de la ville d'Alep doivent être élaborés selon des différents phases du processus du projet (comme par exemple la charte des éco-quartiers de Lille Métropole). La réparation des outils selon un phasage pertinent de la conception contribue à une meilleure application de ces outils tout au long du projet.

A travers l'analyse des démarches méthodologiques d'éco-quartiers en France, nous constatons une multiplication de modalité de formalisation des objectifs, il s'agit des fiches thématiques, comme dans la charte des éco-quartiers de Lille Métropole ou d'une charte d'objectifs, comme dans la démarche de la HQE Aménagement. Cette modalité pourrait être introduite aux cahiers des charges pour les projets locaux d'urbanisme de la ville d'Alep. Nous proposons d'élaborer des fiches adaptés au processus local, de façon permettant aux bureaux d'études de savoir précisément quelles sont les exigences du conseil municipal. Les bureaux d'étude, quant à eux, doivent « remplir les boîtes », en précisant leurs actions nécessaires pour atteindre ces exigences.

Nous essayons ici de donner une configuration initiale de ces fiches, en prenant comme exemple deux thématiques, il s'agit de la valorisation de la mixité sociale et de la planification bioclimatique. Le « Tableau 34 » montre la structure des fiches, celles-ci se constituent de deux principales parties : il s'agit d'une partie élaborée par le conseil local et de celle à remplir par les bureaux d'études.

Partie élaborée par le conseil local | **Partie à remplir par les bureaux d'étude**

Enjeux généraux du DD	Objectifs généraux du DD	Objectif définis par le conseil local	Exemples d'actions	Exemples de pièces écrites, support visuel	remarques
La valorisation de la mixité sociale	La prise en compte de logements sociaux dans la programmation urbaine	20 % de logements sociaux (exemple)	- Le bilan du secteur résidentiel et le nombre de logements sociaux prévus dans le projet	Rapport de calcul sur le nombre de logements dans le projet en prouvant l'atteinte de l'objectif	
			- Définition des parcelles étant attribuées à l'établissement général de l'habitat ou aux collectives de logements	Plan-masse	Identification du cadre réglementaire
La valorisation des caractéristiques bioclimatiques	La prise en compte de la stratégie du chaud dans l'aménagement urbain	L'aménagement de la zone d'étude en optimisant les apports solaires passifs	- Distribution des parcelles de façon à privilégier l'exposition au sud	- Plan-masse - Mesure de certains caractères thermiques (*Nombre d'heures d'ensoleillement*,..), en s'appuyant sur les outils informatiques de simulation (Ecotect, Desein Builder, …)	
			- Définition sur le plan-masse des zones constructibles pour favoriser l'ensoleillement		
		Protection contre le vent non-favorisé	- Protection hivernale des expositions des constructions aux vents dominant par les brise-vents végétaux.	-Définition de la localisation d'arbres et de leurs types (feuillage,...)	
	La prise en compte de la stratégie du froid dans l'aménagement urbain	Agir sur l'orientation de la voirie en respectant les principes bioclimatique	- Orientation de voies dans la direction des vents dominants favorables. - Utilisation d'arbres capables à rafraîchir le vent dominant favorable en été. - La prise en compte d'effets de présence des sources en eaux dans le projet urbain.	Etude de facteurs bioclimatiques	

Tableau 34 Proposition d'un exemple d'une Fiche d'objectifs pour les projets urbains durables à Alep.

Le travail fourni ci-avant n'est qu'une proposition pour arriver à une approche opérationnelle pour une meilleure mise en œuvre des projets urbains durables de la ville d'Alep. En effet, nous Nous ne visons pas dans cette recherche l'élaboration d'une démarche complète mais nous essayons de proposer un nouveau cadre conceptuel autour duquel peuvent être fondés l'ensemble des projets nécessaires pour la reconstruction d'Alep. La souplesse de ce cadre doit permettre de prendre en compte ce qui reste des quartiers d'habitat informel et aussi les nouveaux projets de développement urbain. Les différentes échelles spatiales et les jeux d'acteurs doivent permettre d'éviter les erreurs commises par le passé et qui ont mené à une forte ségrégation spatiale.