

METTRE EN VALEUR LE PATRIMOINE CULTUREL URBAIN POUR RELANCER L'ÉCONOMIE LOCALE

Thierry Paulais

Thierry Paulais s'appuie dans cet article sur des approches très originales de mise en valeur et de réhabilitation du patrimoine de centres urbains historiques en particulier au Laos, au Cambodge et au Liban, pour rappeler que le patrimoine culturel urbain peut être un véritable moteur de développement économique. Des actions de réhabilitation de ce patrimoine peuvent en effet relancer utilement l'activité économique locale et permettre un remarquable essor du tourisme.

Pour autant, de tels programmes ne sont pas simples car ces sites urbains sont d'une grande fragilité et une rénovation mal pensée ou mal exécutée peut provoquer des dégradations irréversibles du patrimoine. Ces opérations relèvent ainsi d'une véritable microchirurgie urbaine qui se situe aux antipodes de ce que fait par exemple la Chine à Pékin dans le cadre de sa rénovation urbaine avant les jeux Olympiques de 2008.

Des programmes de valorisation du patrimoine urbain bien conçus et bien exécutés doivent être mûrement réfléchis et associer historiens, archéologues, architectes, investisseurs et habitants de ces quartiers. De tels programmes peuvent simultanément valoriser le patrimoine urbain, attirer une exploitation touristique respectueuse de l'Histoire et de l'environnement et contribuer utilement à résorber la pauvreté urbaine.

*

Le concept de patrimoine est relativement récent. Les monuments de l'Antiquité ont été ignorés pendant des siècles avant d'être redécouverts par les grands voyageurs de la fin de la période romantique et d'acquiescer progressivement l'importance culturelle qu'ils ont aujourd'hui. La paternité de l'expression de « patrimoine urbain » est attribuée à un urbaniste italien des années 1930, G. Giovannoni. Ce dernier a fait de la conservation vivante des villes anciennes une partie intégrante de la prospective de l'urbanisation. Mais son travail fut rapidement occulté

par la montée du Mouvement moderne dans l'Italie fasciste puis, finalement, par le triomphe des principes de la Charte d'Athènes dans le monde d'après guerre¹.

Le patrimoine culturel est-il une préoccupation de privilégiés ?

Le patrimoine a longtemps été une préoccupation de pays riches. Si l'on fait exception des quelques grandes destinations touristiques mondiales, l'idée que la mise en valeur d'un site historique puisse créer de la richesse n'est pas encore universellement répandue comme en témoignent de nombreuses destructions ou rénovations brutales de quartiers entiers, notamment en Asie.

Cette incompréhension relève de deux types d'explications. D'une part, les théories du développement ont toujours privilégié les secteurs primaire et secondaire, directement productifs, les infrastructures, l'énergie ou plus récemment des secteurs sociaux (éducation, santé) et des thèmes transversaux comme la lutte contre la pauvreté. Le patrimoine et, de façon générale, le domaine culturel, apparaissent ainsi comme des sujets d'importance secondaire dont on peut s'occuper une fois les mécanismes de croissance enclenchés et les priorités telles que précédemment définies traitées. D'autre part, dans beaucoup de régions du monde, les références culturelles manquent et démolir l'ancien pour substituer du neuf est confusément vécu comme le moyen le plus direct d'accès à la modernité. De même que les considérations environnementales peuvent être comprises par les pays en développement comme des obstacles injustement dressés contre leur croissance, les injonctions de la communauté internationale en faveur du patrimoine sont parfois perçues comme des lubies de privilégiés disposant tous de l'électricité et du tout-à-l'égout.

De la même façon, l'économie urbaine enseigne que l'apparition des villes est indissociablement liée à l'existence de surplus agricoles. Par extension, on considère souvent que la réussite économique des cités découlait de la richesse de leur hinterland et des échanges ville-campagne.

Pourtant, l'histoire témoigne aussi de villes nées d'une activité purement culturelle. Le bassin méditerranéen en fournit plusieurs exemples², le plus saisissant est peut être celui de Délos. Les plus anciennes installations rituelles sur cette île minuscule et aride de la mer Égée ont été datées à 1 400 ans avant notre ère. On trouve dans l'*Odyssée*, écrite quelque 700 ans plus tard, la description d'un centre religieux de première importance. À cette époque, l'île voisine de Naxos domine la

1. L'ouvrage principal de G. Giovannoni, *Vecchie città ed edilizia nuova*, paru en Italie en 1931, a été réédité dans ce pays seulement en 1995. Il a été publié en français sous le titre *L'Urbanisme face aux villes anciennes* par les Éditions du Seuil en 1998.

2. On peut citer Delphes, Samothrace, Tyr...

région et exprime sa puissance en édifiant des ensembles monumentaux sur Délos. Plus tard, c'est Athènes qui assoira son pouvoir en prenant autorité sur Délos. Les activités liées au culte d'Apollon ont ainsi suscité sur Délos l'apparition d'une véritable ville, qui affirme aussi une vocation marchande fondée sur un statut de port franc. Délos compta jusqu'à 30 000 habitants, était dotée de deux ports – un pour les passagers se rendant aux sanctuaires, l'autre commercial et bordé de magasins et d'entrepôts – et figurait parmi les plus importantes places commerciales au cœur du trafic maritime méditerranéen. Elle était alimentée en eau et en vivres depuis l'extérieur et vivait exclusivement des échanges et des services. Entrée en déclin à la fin de la période hellénistique, détruite par Mithridate en l'an 88 avant notre ère, elle finit par sombrer dans l'oubli. Aujourd'hui, devenue un des hauts lieux du tourisme culturel, c'est elle qui – ironie de l'histoire – assure une bonne partie de l'activité de Naxos où sont implantés aéroport et infrastructures d'hébergement.

LE PATRIMOINE CULTUREL PEUT ÊTRE UN MOTEUR DU DÉVELOPPEMENT

L'appréhension du patrimoine culturel comme moteur potentiel de développement est récente dans la communauté internationale et les bailleurs de fonds qui financent des projets dans ce secteur sont encore peu nombreux.

L'AFD figure parmi les premiers bailleurs à avoir mobilisé des fonds en faveur d'un site du Patrimoine mondial. En 1993, au lendemain de la chute du régime des Khmers rouges au Cambodge et de la reprise des activités de l'École française d'Extrême-Orient (EFEO) pour la sauvegarde et la protection des temples d'Angkor, l'AFD a financé, en liaison avec l'Unesco, la création d'une autorité de gestion et d'aménagement du site et de ses environs.

Angkor, Cambodge, 1993 : un des premiers projets de valorisation du patrimoine

Le site archéologique d'Angkor (temples du IX^e au XI^e siècle) se situe aux abords de la ville de Siem Reap et contribue à son développement urbain tout en y exerçant une pression touristique croissante. L'insuffisance d'infrastructures de services urbains (eau, assainissement, voirie), les nuisances induites et l'absence de planification urbaine constituent une hypothèque majeure au développement durable de la zone.

En 1992, le Comité du patrimoine mondial a reconnu la valeur du site d'Angkor tout en assortissant sa décision de conditions concernant la mise en place de mécanismes de protection adéquats. En 1995, l'APSARA (Agence pour la Protection du Site et l'Aménagement de la Région

d'Angkor) est créée à cet effet. Un de ses premiers travaux a consisté à établir une planification urbaine pour la région.

L'AFD a apporté son appui au gouvernement cambodgien dans ce secteur en finançant deux études qui donneront naissance au Plan Urbain de Référence (1994), en appuyant la création et la structuration d'APSARA (1995) et en finançant une zone d'accueil des touristes du site archéologique et un appui au développement hôtelier dans la zone (1995).

La Banque mondiale a également commencé à instruire des projets de valorisation du patrimoine dans la seconde partie de la décennie 1990, avec notamment la réhabilitation de la médina de Fès, au Maroc, puis d'autres opérations autour du bassin méditerranéen.

D'une certaine façon, ces initiatives marquaient le retour de l'aide internationale au secteur du tourisme qu'elle avait délaissé depuis les années 1980. Les investissements dans le secteur – qui se limitaient pour l'essentiel à des investissements hôteliers – étaient devenus du ressort de financements privés (banques d'investissement ou filiales spécialisées des bailleurs, comme la SFI pour la Banque mondiale ou Proparco pour l'AFD). Ce retour à un secteur délaissé s'est fait par l'entrée d'une thématique nouvelle, celle de « l'héritage culturel » et de la valorisation du patrimoine historique. Ces notions renvoient le plus souvent à une problématique urbaine, soit qu'il s'agisse d'un monument exceptionnel en bordure ou au sein d'une ville – Angkor et Siem Reap, les pyramides et Le Caire, l'acropole à Athènes – soit que la ville dans son ensemble constitue un site remarquable et le lieu de culture – Venise pourrait en constituer l'archétype – auquel cas on parle de patrimoine urbain.

Disposer d'un patrimoine d'une qualité suffisante pour en envisager l'exploitation représente pour une ville ou une région un atout considérable. La ressource est préexistante et gratuite. De ce point de vue, le cas est assimilable à une ressource naturelle, comme un gisement de gaz. À la différence de beaucoup de ressources naturelles, le patrimoine est pérenne. Contrairement à la plupart des activités secondaires et tertiaires, le patrimoine n'est pas non plus délocalisable. Par contre, le patrimoine est fragile, il est susceptible de se dégrader par négligence ou destructions volontaires et sa « mise en valeur » peut contribuer soit à accroître sa valeur économique soit au contraire, si elle est maladroitement réalisée, à la réduire voire à la détruire.

L'exploitation patrimoniale est devenue une activité concurrentielle qui exige aujourd'hui un niveau de professionnalisme accru. Le fonctionnement en réseaux qui associent les responsables de patrimoines divers à travers le monde est de plus en plus fréquent, tout comme les stratégies de « labellisation ». Le plus prestigieux de ces labels, celui du

Patrimoine mondial de l'humanité, créé en 1972 et géré par l'Unesco, est considéré comme un véritable « pactole » par les collectivités locales. La ville de Carcassonne qui y a accédé en 1997 a ainsi vu sa fréquentation touristique augmenter de 20 % l'année suivante... Les consommateurs sélectionnent en effet de préférence les destinations labellisées, les opérateurs touristiques ont créé des produits spécifiques enchaînant les sites inscrits sur la liste du Patrimoine mondial. L'effet d'éviction pour ceux qui ne figurent pas sur cette liste devient très sensible vis-à-vis de la clientèle internationale.

Les perspectives de croissance du tourisme culturel sont par ailleurs étourdissantes. Selon l'Organisation mondiale du tourisme, les flux touristiques, qui sont actuellement de l'ordre de 700 millions de déplacements internationaux annuels et qui sont dans une proportion importante et croissante liés au patrimoine, devraient tripler d'ici 2020. Le potentiel de retombées économiques pour les sites et les villes qui auront su s'organiser pour capter une partie de cette manne est à la mesure de cette explosion du marché. Mais les nuisances, les dégradations et les effets pervers aussi.

L'EXPLOITATION TOURISTIQUE PEUT AUSSI SE RÉVÉLER COÛTEUSE

Il est devenu manifeste en effet que les retombées positives de la fréquentation touristique ne sont pas systématiquement transformées par l'économie locale tandis que les coûts induits répondent à des effets de seuil et peuvent devenir extrêmement élevés en termes techniques et socio-économiques.

Le cas d'Angkor est édifiant à cet égard. La fréquentation du site est en augmentation régulière, au rythme de 20 % par an pour les visiteurs étrangers. Le chiffre d'un million de visiteurs annuels est sur le point d'être atteint. La majorité des étrangers sont asiatiques et achètent des circuits d'une semaine qui leur font visiter un site dans trois ou quatre pays différents. La durée moyenne de séjour à Angkor est ainsi inférieure à un jour et demi. Les visiteurs arrivent directement à l'aéroport international de Siem Reap, passent la nuit et se restaurent dans les grands hôtels de la ville construits sur capitaux étrangers. Les recettes directes pour l'économie nationale se limitent à la taxe d'aéroport, aux droits d'entrée dans le parc archéologique pour les étrangers (les visiteurs nationaux, eux, ont accès libre), et à l'imposition sur les activités hôtelières. Les retombées indirectes pour l'économie locale sont également limitées et dues essentiellement aux activités de petite hôtellerie et de restauration, de services pour le tourisme individuel ou bas de gamme et au secteur de la construction.

Les dégradations inévitables qu'entraîne une fréquentation aussi intense impliquent en revanche des dépenses supplémentaires de protection d'un site par ailleurs déjà extrêmement coûteux en terme de fonctionnement du fait de sa superficie. Pour certains édifices du parc, il faut envisager des travaux importants de renforcement des sols ou de structures. La multiplication des hôtels et l'augmentation de population de la ville de Siem Reap a fait exploser les besoins en réseaux (alimentation en eau, électricité, voirie, assainissement) et en gestion des services municipaux (collecte et évacuation des déchets, entretien, sécurité).

Les recettes de l'aéroport et des entrées du parc archéologique constituent certes aujourd'hui la première ressource en devises pour l'État cambodgien. Du point de vue budgétaire et financier, l'État a donc lieu de se féliciter de l'augmentation de la fréquentation et de l'encourager. Mais du point de vue économique, le bilan serait plus nuancé : on vient de le voir, les retombées positives au niveau local paraissent devoir être relativisées tandis que les coûts de fonctionnement, les dégradations et les besoins induits en investissements progressent très rapidement. Enfin, du point de vue socio-économique, le bilan pourrait se révéler très mitigé. Les emplois créés sont en effet majoritairement des emplois peu qualifiés. Les actifs des campagnes limitrophes quittant leurs villages à destination de Siem Reap deviennent femmes de ménage ou manœuvres dans la construction à un dollar par jour, tout juste le seuil de pauvreté absolue. Significativement, le taux de scolarisation dans la région aurait baissé : la surchauffe induite par l'exploitation touristique en ville pourrait accélérer la déstructuration économique et sociale du milieu rural où il n'est pas exclu que la pauvreté soit actuellement en progression tout comme la prostitution en milieu urbain.

Il serait probablement souhaitable d'inscrire l'exploitation du gisement d'Angkor dans une politique sectorielle nationale, visant à mieux répartir les recettes sur le territoire, à minimiser les impacts négatifs d'une fréquentation massive et à maximiser les retombées sur le tissu économique local. Le pays dispose d'un grand nombre d'autres sites historiques de très grande valeur, et a donc la possibilité de mettre en place des circuits culturels longs. Une telle approche permettrait d'augmenter ainsi le nombre de nuitées plutôt que le nombre d'entrées et de maximiser les effets multiplicateurs. Des mesures d'encadrement, de formation et des incitations devraient permettre aux PME nationales de se renforcer sur le marché des opérateurs touristiques et de l'hébergement. La mise en œuvre d'une telle stratégie nécessiterait un effort de mise en valeur d'un patrimoine actuellement délaissé et des investissements en infrastructures, de communication notamment.

**Angkor, Cambodge, 2002 :
mettre en place les conditions du développement durable**

En 2002, suite à une évaluation de son aide, l'AFD a décidé de se centrer sur l'appui à l'Agence pour la protection du site et l'aménagement de la région d'Angkor (APSARA) et la réalisation d'aménagements urbains dans la zone de Siem Reap, pour contribuer à la mise en place des conditions du développement durable de la zone.

Le nouveau projet vise ainsi :

- à répondre à un besoin d'équipement urgent dans la zone d'extension naturelle de la ville et aux lacunes du district en termes de capacités de gestion et de planification des services urbains ;
- à poursuivre l'appui à la structuration de l'APSARA et contribuer à la clarification de son positionnement et de son mandat dans le contexte du développement et de l'aménagement de la zone.

RÉHABILITER LES PATRIMOINES URBAINS POUR DIVERSIFIER L'OFFRE ET RELANCER L'ACTIVITÉ

La Tunisie a redéfini récemment sa politique sectorielle dans le secteur touristique en ce sens. Les investissements très importants réalisés au cours des dernières décennies pour équiper la côte sud du pays se révèlent en effet difficiles à rentabiliser pleinement dans le contexte économique actuel. Le tourisme balnéaire de masse, dont la clientèle est assez volatile, procure aujourd'hui des retombées économiques limitées. La stratégie arrêtée consiste à réorienter l'offre tunisienne en direction du marché du tourisme culturel plus haut de gamme.

Le pays a la chance de disposer d'un réseau de villes historiques, au premier rang desquelles Kairouan, une des villes saintes de l'Islam, dont plusieurs éléments sont inscrits au Patrimoine mondial. Ces villes sont aisément accessibles de la côte où se trouvent les installations d'hébergement. Opérer le glissement de clientèle envisagé nécessite certes d'effectuer des investissements de mise en valeur des sites urbains mais n'obère pas l'amortissement des gros aménagements déjà effectués. Parallèlement est prévu un train de mesures en faveur de l'environnement culturel non bâti : la Banque mondiale finance ainsi un projet « héritage » portant notamment sur l'organisation de la muséographie, la réhabilitation d'un certain nombre de musées, la mise en valeur des collections.

L'optimisation des effets économiques de l'exploitation touristique d'un patrimoine suppose en effet de pouvoir proposer un ensemble d'offres : un site, un environnement culturel organisé, des activités liées. Le champ de l'ingénierie touristique culturelle s'est élargi à l'immatériel. Les durées de séjour dépendent de la qualité et de la variété de

l'offre : les villes européennes qui se sont spécialisées dans le tourisme culturel deviennent ainsi progressivement productrices d'animations et opérateurs ensembliers qui proposent un panel d'activités sur leur territoire ou au sein d'un réseau de villes.

Rochefort, en France, fournit une bonne illustration de cette tendance. Cette ville nouvelle du XVII^e siècle construite au bord de la Charente et autour d'un arsenal a connu de grandes difficultés à la fermeture de ce dernier et à la révision des budgets militaires. Un programme de réhabilitation d'installations historiques – corderie royale, bassins de radoub – de mise en valeur urbaine et paysagère, engagé dans les années 1970, a constitué la première étape d'une reconversion réussie. Au sein de cet ensemble coexistent maintenant centre culturel, expositions, animations (en particulier la construction d'une réplique de la frégate de La Fayette), librairie et vente de produits dérivés... Sur la base d'un patrimoine urbain et paysager original, la ville a développé un produit élaboré, qui s'inscrit dans un ensemble naturel et maritime et se double d'une offre dans le secteur de l'environnement (observation d'oiseaux dans les marais, visite de la station de lagunage...). La définition de la cible de marché et de la nature de l'offre est devenue un élément essentiel de la stratégie de villes d'histoire.

Valorisation du patrimoine culturel et développement urbain au Liban

Quatre capitales régionales du Liban disposent de sites archéologiques exceptionnels adjacents aux centres urbains historiques. Ces villes présentent un potentiel touristique important, qui reste peu exploité. Leur mise en valeur contribuerait au développement du secteur touristique libanais et constituerait une opportunité de revitalisation économique et sociale des centres anciens, dont les activités traditionnelles peuvent être valorisées auprès du public local et étranger.

Dans ce contexte, l'AFD finance depuis 2003 un projet qui doit permettre de créer les conditions d'un développement économique et d'une amélioration des conditions de vie dans les centres historiques de ces villes tout en préservant leurs monuments historiques et leurs sites archéologiques. Les réalisations envisagées sont la réhabilitation des centres anciens et l'amélioration des infrastructures urbaines, la préservation et la rationalisation de l'exploitation des sites archéologiques et le renforcement institutionnel des municipalités et des administrations de tutelle dans le secteur de la planification urbaine et de la protection du patrimoine.

Au niveau économique, ce projet doit permettre d'augmenter le nombre de visiteurs et de valoriser le foncier et l'immobilier dans les zones rénovées. Sur le plan environnemental, les aménagements réalisés en matière de stationnement et de circulation permettront de réduire les nuisances du trafic automobile. Enfin, sur le plan social, l'augmentation de la fréquentation touristique engendrera de nombreuses créations d'emplois durables.

MISE EN VALEUR DU PATRIMOINE URBAIN ET DÉVELOPPEMENT DURABLE

La notion de développement durable, et plus spécifiquement celle de tourisme durable, fait référence à la recherche d'effets multiplicateurs pérennes tout en minimisant les impacts et les stress environnementaux et sociaux qu'induit toute exploitation touristique. Le patrimoine culturel urbain se prête particulièrement bien à ce type d'approche, par opposition par exemple au tourisme de stations, mer ou montagne.

La mise en valeur du patrimoine urbain est bien une étape préalable dans la recherche d'un développement équilibré et respectueux de l'environnement. Un projet assez emblématique de l'action de l'AFD dans ce secteur patrimonial est celui de Luang Prabang, au Laos. Cette ancienne capitale royale implantée sur un site naturel magnifique et fragile a été inscrite au Patrimoine mondial en 1995. En collaboration avec l'Unesco et à l'initiative de la ville française de Chinon, deux concours financiers ont été accordés par l'AFD pour procéder à la sauvegarde et la mise en valeur du secteur historique de la ville.

Le projet de réhabilitation du patrimoine urbain de Luang Prabang au Laos

Ce projet vise à améliorer les conditions de vie des populations, à permettre un meilleur fonctionnement des réseaux publics urbains et à accompagner le développement touristique de la ville.

En termes d'aménagement urbain, des travaux d'assainissement, de drainage, d'éclairage public et de voirie ont été réalisés. Parallèlement, le projet comprend la réalisation d'équipements communautaires, la réhabilitation et la mise en valeur de bâtiments ouverts au public, de marchés urbains et de sites remarquables, dans un souci de préservation patrimoniale et de développement d'activités économiques génératrices de revenus. Parce que le concept de patrimoine ne se limite pas au seul patrimoine bâti, mais comprend aussi le patrimoine naturel et culturel, le projet vise également à mettre en valeur des arts populaires et des traditions locales. Pour permettre enfin la pérennisation des améliorations initiées, un volet d'un appui à la consolidation des institutions locales de maîtrise d'ouvrage (villages, Autorité de développement urbain, Maison du Patrimoine) a été inclus.

Ce projet aura un impact économique direct, généré à court terme par les travaux financés, et indirect, lié au développement touristique et économique impulsé à moyen et long termes. L'impact sur l'environnement sera également positif, grâce notamment à l'amélioration du système de drainage et d'assainissement, à la plantation d'arbustes le long des chemins de promenades, à la précollecte des ordures ménagères dans les venelles et à la réduction des nuisances sonores et de la pollution. Enfin, le projet bénéficiera directement aux populations de Luang Prabang, soit en améliorant leurs conditions de vie, soit en développant des activités génératrices de revenus.

Sur le plan mondial, les patrimoines culturels urbains de nombreuses villes représentent un capital dormant dans beaucoup de pays en développement, en particulier dans le bassin méditerranéen, au Moyen-Orient, en Amérique latine et en Asie. Dans ce contexte, les méthodes d'analyse de projets sont encore relativement peu adaptées aux chemins nouveaux qu'empruntent, précédant bien souvent les techniciens, les sphères politiques et l'opinion publique. Les méthodes d'évaluation économique de l'exploitation du patrimoine et des filières du tourisme culturel, comme celles des volets environnementaux et sociaux, demanderaient à être approfondies et clarifiées pour servir effectivement à éclairer les décisions d'investissement. La mise au point de nouvelles méthodes d'analyse permettra de trouver rapidement de nombreuses applications, à la mesure du potentiel considérable de développement économique que représentent les villes historiques dans le monde.