



QUESTION

13 OCTOBRE 2014

DE DÉVELOPPEMENT

SYNTHÈSES DES ÉTUDES ET RECHERCHES DE L'AFD

Gestion du patrimoine urbain : l'éclairage de l'expérience française

UN FORMIDABLE OUTIL
DE DÉVELOPPEMENT

L'AFD, comme de nombreux autres bailleurs (Banque mondiale, Banque interaméricaine de développement, etc.), a inscrit dans ses axes d'intervention la valorisation de patrimoines urbains et la revitalisation des tissus anciens, non seulement parce que ces opérations correspondent de plus en plus aux préoccupations des collectivités territoriales partenaires, mais surtout parce qu'elles constituent un formidable outil de développement économique et de développement urbain durable.

La valorisation de lieux anciens, porteurs de traditions, de culture et d'histoire, transforme ceux-ci en sites d'attraction pour une clientèle touristique, favorisant ainsi le développement d'activités économiques, pour autant que les dispositifs mis en place intègrent cette dimension dans la démarche de valorisation. Par ailleurs, et tant qu'elle ne bascule pas dans la muséification, la mise en valeur de patrimoines urbains contribue à l'amélioration du fonctionnement et de la cohérence d'ensemble de la ville ; elle contribue ainsi largement à son développement durable.

Mais ces opérations répondent également à d'autres besoins d'ordre identitaire, social ou culturel. Ainsi, dans une uniformisation croissante générée par la mondialisation, la préservation des patrimoines urbains participe au renforcement identitaire d'une ville. Centres et monuments anciens ou historiques restaurés, héritages des générations précédentes deviennent l'image, sinon l'emblème, de la ville et l'élément de référence de ses habitants. Les opérations de réhabilitation et de valorisation contribuent également à l'amélioration des conditions de vie des populations des quartiers concernés. Il s'agit généralement de populations pauvres ou fragiles qui, attirées à la fois par la centralité et par les faibles loyers de ces logements vétustes ou privés de confort, ont remplacé pour partie les populations d'origine,

Étude complète téléchargeable sur :
<http://www.afd.fr/webdav/site/afd/shared/PUBLICATIONS/RECHERCHE/Scientifiques/A-savoir/26-A-Savoir.pdf>

dont les plus aisées sont allées chercher dans d'autres quartiers des conditions d'habitation plus modernes. Enfin, les monuments et quartiers réhabilités sont souvent les supports les plus appropriés pour l'organisation de manifestations culturelles, éphémères ou permanentes.

Ainsi, depuis près de 15 ans, l'AFD a financé des projets de valorisation de patrimoine urbain, notamment à Luang Prabang au Laos (voir encadré), à Tyr et Tripoli au Liban, à Sousse et Kairouan en Tunisie et, plus récemment, à Saint-Louis-du-Sénégal.

LE PROJET D'AMÉNAGEMENT URBAIN À LUANG PRABANG (LAOS) PROTÉGER LE PATRIMOINE ET FAVORISER LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE

Rarement considéré comme un facteur possible de développement, le patrimoine relève pourtant d'un enjeu collectif : son aménagement conduit à penser la rue, le quartier et la ville comme des espaces communs. Une opération de réhabilitation du patrimoine ne peut en effet nourrir le développement que si elle sert d'abord les intérêts des populations. Ancienne capitale royale du Laos inscrite au patrimoine mondial de l'UNESCO, la ville historique de Luang Prabang est le principal centre touristique du Laos. Dans cette ville d'environ 60 000 habitants, le nombre de visiteurs est passé de 19 000 en 1996 à plus de 350 000 à la fin des années 2000. Comment, dans ces conditions, absorber l'afflux touristique sans détruire le patrimoine, tout en améliorant les conditions de vie des habitants ?

Pour tenter de répondre à cette question, Luang Prabang a lancé, en 1998, un projet d'aménagement urbain. Celui-ci a duré près de 15 ans : soutien à la Maison du Patrimoine et plans de sauvegarde et de mise en valeur de la ville et de sa zone limitrophe (une cinquantaine de villages) ; encouragement aux initiatives particulières de préservation du patrimoine bâti ; réhabilitation et mise en valeur des marchés urbains et sites remarquables ; amélioration des réseaux de drainage, d'assainissement, de voirie, et de circulation ; aménagement de dix villages du secteur sauvegardé (assainissement, drainage, éclairage public, équipements communautaires...). Luang Prabang est, à ce titre, un bel exemple de vision intégrée du patrimoine et du développement durable.

Des opérations complexes

Toutefois, protection et valorisation du patrimoine urbain, contrairement au patrimoine monumental, ne sont pas simples à mettre en œuvre. Très intriquées dans les politiques urbaines, sociales et culturelles, elles suscitent de nombreux questionnements pour les décideurs publics : que doit-on préserver ? Quels sont les niveaux d'action publique concernés, de la commune à l'Etat ? Quels sont les compétences et les acteurs à mobiliser à chacun de ces niveaux d'action, et quelle coordination est-il nécessaire de mettre en œuvre entre les différents acteurs et institutions ? Quels sont les codes concernés et quelles complémentarités doivent être assurées ? Quel contrôle mettre en place ? Comment éviter la muséification ou la gentrification ? Comment assurer le financement de ces opérations ? Quels sont les outils les plus appropriés ? Comment mobiliser le secteur privé ? ...

Il n'existe pas de réponse unique, mais un ensemble de solutions diverses dont l'efficacité repose essentiellement sur leur adéquation au sens large et à tous les niveaux, au contexte local (qu'il soit d'ordre institutionnel, social, économique, territorial, etc.) et sur leur capacité à s'adapter pour s'inscrire dans la durée. Pour toutes ces raisons, la réhabilitation d'un centre ancien peut durer plusieurs décennies.

La connaissance des dispositifs existants et l'échange d'expériences demeurent essentiels pour initier, mettre en œuvre ou renforcer les systèmes en place. C'est pour répondre à cet enjeu qu'a été produit l'ouvrage ici synthétisé. (A Savoir n°26, AFD).

L'expérience française

L'ancienneté des politiques patrimoniales, enracinées en France dans des siècles d'histoire, est intimement liée à la construction de l'État et de ses politiques culturelles, urbaines, sociales et d'habitat. Centrée à l'origine sur la préservation du patrimoine monumental, la préservation du patrimoine s'est rapidement étendue aux abords des monuments

981 biens inscrits au patrimoine mondial de l'Unesco en 2013

Source : UNESCO, données 2013

historiques, puis aux quartiers anciens. D'une simple zone de protection délimitée mathématiquement et dont le contrôle était soumis à l'arbitraire d'une autorité désignée par l'Etat (l'architecte des bâtiments de France), les zones urbaines à forte valeur patrimoniale se sont inscrites à part entière et développées indépendamment de la proximité d'un monument. De plus en plus d'acteurs ont été associés à leur valorisation et à leur gestion, ce qui a nécessité une coordination accrue, y compris dans les règles et les outils mis en place afin qu'ils se complètent avec les autres outils de gestion urbaine en général.

Cette longue histoire a permis l'accumulation d'une grande diversité de dispositifs juridiques de protection, auxquels s'ajoute aujourd'hui une vaste panoplie d'outils opérationnels allant de l'incitation à la coercition, et d'instruments financiers couvrant la plupart des problèmes rencontrés, (copropriétés défaillantes, insolvabilité, etc.) et s'adaptant à toutes les échelles d'intervention, de la propriété individuelle à celle du quartier. Cette panoplie a évolué en permanence pour s'adapter aux différentes politiques urbaines ainsi qu'aux différentes phases de la décentralisation. Cette expérience constitue ainsi une importante source de réflexion et d'enseignements pour les décideurs des pays du Sud.

L'originalité et l'efficacité du dispositif français de protection et de valorisation du patrimoine urbain reposent sur son caractère systémique, sur la forte complémentarité entre les outils spécifiques et ceux des politiques sociales, urbaines et d'habitat, ainsi que sur l'élaboration d'une panoplie étendue d'outils et d'instruments financiers, évolutifs et adaptés à la quasi-totalité des problèmes. Elles reposent également sur la volonté d'un dialogue permanent entre tous les acteurs institutionnels, opérationnels et financiers et à tous les niveaux, ainsi que sur la volonté de mobilisation de toutes les énergies publiques et privées, en laissant bien évidemment une place prépondérante aux dimensions sociale et humaine.

Quels enseignements ?

L'analyse dynamique de l'évolution des structures, règlements et dispositifs présentée dans l'ouvrage, permet de mieux comprendre les raisons qui ont conduit à ces évolutions et met en avant quelques enseignements :

- Il est tout d'abord essentiel d'identifier et de connaître ce qui « fait » le patrimoine. Cette étape peut être progressive. Au niveau national, il importe de rechercher un équilibre entre les éléments identifiés et les ressources financières que l'Etat peut consacrer à leur maintenance. Au niveau local, il est très souhaitable d'associer le plus largement possible la population et les acteurs locaux à cette identification.

- La mise en place d'une réglementation spécifique est essentielle, mais nécessite une connaissance d'autant plus importante que celle-ci sera précise. Il semble donc souhaitable de disposer de différents niveaux de réglementation et de protection adaptés à la capacité des administrations chargées d'en assurer le respect.

- Imposer une réglementation spécifique pour la protection et la valorisation d'un centre ancien conduit à répercuter des servitudes et des contraintes souvent importantes pour les propriétaires. Il est donc souhaitable de les compenser par des dispositifs financiers incitatifs et adaptés à l'importance des servitudes que l'on souhaite imposer.

- Une articulation entre les différentes institutions en charge de la gestion de la ville, de l'urbanisme, de la culture et du patrimoine, quelle qu'en soit la forme, apparaît comme l'atout majeur de la réussite d'une politique nationale. Ainsi, la mise en place d'une coordination entre les différents acteurs, à tous les échelons et à tous les niveaux (et ce dès l'élaboration de textes par les différents ministères concernés), apparaît comme un facteur de réussite et d'efficacité.

NILS DEVERNOIS

ARCHITECTE DPLG membre d'Icomos, est chargé de mission au sein du département de la Recherche de l'AFD. Il a consacré sa carrière au développement urbain durable et à l'aide au développement. Il a notamment initié en 1998 l'opération de sauvegarde et de mise en valeur du patrimoine urbain de Luang Prabang, ancienne capitale royale du Laos, première opération de ce type financée par l'AFD.

SARA MULLER

est titulaire, depuis 2010, d'un doctorat en géographie humaine de l'université de Strasbourg. Elle a auparavant obtenu un master de recherche en « systèmes spatiaux et environnement » et un master professionnel d'ingénierie des services urbains en réseaux dans les pays en développement à l'Institut de sciences politiques de Rennes.

GÉRARD LE BIHAN

ARCHITECTE DPLG ET URBANISTE IEP, dirige depuis 1989 le bureau de programmation, de conseil et de maîtrise d'œuvre urbaine, architecturale et sociale de GLB Consultant. Il enseigne également à l'Institut de formation de la maîtrise d'ouvrage (IFMO) - Ecole de la rénovation urbaine à Paris I Panthéon-Sorbonne, à l'université d'Orléans et à l'université de Paris 13 (master).

- Il est indispensable d'impliquer les propriétaires et les promoteurs privés dans la réhabilitation de leur patrimoine immobilier. Une telle implication n'est toutefois pas concevable sans une sensibilisation accrue des propriétaires, un fort accompagnement à la fois social et technique (qui doit s'inscrire dans la durée) et sans incitations financières directes ou indirectes. La présence d'une « cellule » d'appui et de sensibilisation au cœur du quartier concerné et ouverte aux habitants (Maison du Patrimoine) est un facteur de réussite indéniable. Elle facilite le dialogue et permet la présentation de solutions techniques.

- Si des mécanismes simples peuvent être imaginés pour ces aides financières, il n'en demeure pas moins essentiel de mettre en place une organisation institutionnelle particulière, qui ne peut exister sans une forte impulsion de l'Etat. Il convient en effet de créer un fonds spécifique et de l'alimenter, d'adopter des règles appropriées pour les distribuer, et de disposer d'une panoplie importante de mécanismes pour s'adapter à la grande diversité des situations, des allocataires et des objectifs recherchés.

- Il est très souhaitable que les dispositifs et outils adoptés ne soient pas figés et puissent évoluer pour s'adapter, dans la durée, aux différents problèmes rencontrés. L'évaluation permanente de leur impact permet d'en améliorer l'efficacité. L'expérience française donne une idée de la diversité des outils qui peuvent être mis en place.

- L'accompagnement social, très souvent sous-estimé, s'avère également indispensable à la réussite d'une opération de réhabilitation. Il ne peut être assuré en régie que par des municipalités disposant de services sociaux importants. Dans le cas contraire, il peut être assuré par des organismes spécialisés. Il devrait être apporté à l'ensemble des populations fragiles du quartier concerné et implique souvent des opérations de relogement. A ce titre, il peut être souhaitable de mobiliser les moyens et/ou le parc des sociétés en charge de l'habitat social (s'il en existe).

- Enfin, il y a lieu de considérer que les dispositifs mis en place pour la valorisation d'un quartier ancien doivent agir comme des dispositifs complémentaires ou supplémentaires à ceux existants pour la gestion urbaine au sens large. ■

• RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES •

BLANC, M. (2007), « La "politique de la ville" : une exception française », *Espaces et sociétés* n° 128-129(1), pp.71-86.

FERAULT, M.-A. (2001), *Guide des ZPPAUP*, ministère de la Culture/direction de l'Architecture et du Patrimoine, Paris.

GIGOT, M. (2009), « Instruments d'action publique, régulation et gouvernance urbaine : le cas de la protection du patrimoine », *Comm. coll. Gouvernement et gouvernance des espaces urbains*, Rouen, 13-15 mai.

LAMY, V. (1993), « Du monument au patrimoine. Matériaux pour l'histoire politique d'une protection », *Genèses, Sciences sociales et Histoire* n° 11, pp. 50-81.

LEBRETON, J.-P. (2001), « Vers le PLU patrimonial ? » Colloque « Une nouvelle gouvernance pour la gestion du patrimoine architectural et paysager français : des ZPPAUP aux AVAP du Grenelle II », université d'Angers, faculté de droit.

PLANCHET, P. (2009), « Droit de l'urbanisme et protection du patrimoine », *Le Moniteur*, Paris.

SERAGELDIN, M. (2007), « Le développement durable basé sur la valorisation du tissu urbain historique », *Actes du 9^e Congrès mondial des villes du patrimoine mondial, Kazan, 19-23 juin*, pp. 29-36.