



HAL
open science

Evaluation économique de projets de coopération atypiques.

Michel Vernières

► **To cite this version:**

Michel Vernières. Evaluation économique de projets de coopération atypiques.. Transformation des politiques de coopération : entre régime d'aide et logique nationale Transformation des politiques de coopération :entre régime d'aide et logiques nationales. Journée d'études, Centre interdisciplinaire de recherche en développement international et société, UQAM, May 2012, Montréal, Canada. halshs-00703092

HAL Id: halshs-00703092

<https://shs.hal.science/halshs-00703092v1>

Submitted on 1 Jun 2012

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Journée d'études du 23 mai 2012

**Transformation des politiques de coopération :
entre régime d'aide et logiques nationales**

(Michel Vernières, CES Université de Paris 1 et GEMDEV)

**Evaluation économique de projets de coopération atypiques
Le cas du patrimoine urbain**

De très longue date les agences de coopération et d'aide au développement ont mis au point de nombreux outils leur permettant de juger de l'opportunité de financer des projets de développement (Chervel 1987, Bridier 1995). Ces divers outils, qu'il s'agisse d'analyse de type coûts-bénéfices, d'impacts ou encore de la méthode dites des effets, ont été appliqués aux secteurs, tels ceux de l'agriculture, des mines ou de l'urbain étudiés au cours de cette journée, objet de nombreux projets de développement. Nos collègues, spécialistes de ces questions pourront nous rappeler tout à la fois leurs modalités spécifiques d'application à ces domaines et leurs limites. Mais, pour leur part, les institutions de financement du développement leur accordent leur confiance pour engager les crédits nécessaires aux programmes concernés.

Elles sont plus interrogatives quant aux méthodes à utiliser pour estimer de la pertinence de projets atypiques en ce sens qu'ils relèvent de secteurs jusqu'à présent peu objet de leurs interventions. C'est le cas de l'Agence française de développement (AFD) en ce qui concerne le patrimoine urbain, domaine d'action récent pour elle. C'est la raison pour laquelle elle a demandé à un groupe de chercheur¹ de lui proposer une méthodologie d'évaluation économique de la valorisation du patrimoine urbain. C'est à partir des résultats de ce travail² qu'est réalisée la présente communication.

Après avoir indiqué en quoi le patrimoine urbain est un terrain de coopération atypique (1) que les Institutions financières internationales tendent à valoriser économiquement (2), la méthodologie proposée à l'AFD sera présentée (3) avant d'évoquer les enjeux politiques de cette valorisation du patrimoine urbain (4).

1. Le patrimoine urbain, un terrain de coopération atypique

Le patrimoine urbain est constitué d'un ensemble de biens, matériels et immatériels, qui font système car interdépendants les uns des autres. Ces biens sont en premier lieu des

¹Composé de cinq économistes de l'environnement et du développement, d'un sociologue du patrimoine et du tourisme et d'une historienne de l'architecture

² Méthodologies d'évaluation économique du patrimoine urbain : une approche par la soutenabilité, Michel Vernières (coordinateur), Valéry Patin, Christine Mengin (Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne), Vincent Geronimi, Laurent Dalmas, Jean-François Neël, Jessy Tsang King Tang (Université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines), à paraître Juin 2012, in série A savoir n°13, Agence française de développement, Paris.

édifices monumentaux, mais aussi des immeubles d'architecture plus banale, le tout inscrit dans un territoire, un espace géographique, souvent qualifié de centre historique car chargé de toute l'histoire et donc emblématique de l'ensemble urbain où il s'inscrit, même si celui-ci a vu les quartiers périphériques à ce centre se développer considérablement. Mais cette dimension culturelle n'est pas la seule qui constitue un patrimoine urbain. Il se caractérise par trois autres séries d'éléments.

Il s'agit des activités économiques qui sont localisées dans ce territoire, qu'elles soient anciennes (artisanat traditionnel, sièges d'administrations...) ou plus récentes (accueil de touristes, commerces contemporains...). La troisième dimension du patrimoine urbain est d'ordre social et humain. Elle est constituée par le tissu d'associations locales qui structure le réseau social vivant de cette zone et par les populations qui y habitent ou y travaillent dont les compétences peuvent être mises au service de son développement. Une dernière série d'éléments est représentative des conditions environnementales. Il s'agit aussi bien d'espaces verts que de la qualité de l'air et des réseaux d'assainissement. Cette définition du patrimoine urbain est de ce fait qualifiée « d'inclusive » car incluant ces éléments très divers, mais inséparables car formant un ensemble, un système cohérent spécifique au territoire considéré.

Cette notion de patrimoine urbain est apparue dans les années 1930 sous la plume de l'architecte Gustavo Giovannoni. Mais ce n'est que dans les années 1960 qu'elle a été mise en oeuvre concrètement. En France une loi de 1962 a promu l'existence de secteurs sauvegardés car « les nations ne sont plus seulement sensibles aux chefs-d'œuvre, elles le sont devenues à la seule présence de leur passé » (André Malraux). Pour l'Europe, c'est en 1964 que la Charte internationale sur la conservation et la restauration des monuments et des sites, dite Charte de Venise, a été adoptée par une conférence qui aboutit à la création de l'ICOMOS (*International Council of monuments and sites*). Dès lors, « la notion de monument historique comprend la création architecturale isolée aussi bien que le site urbain ou rural qui porte témoignage d'une civilisation particulière, d'une évolution significative ». Un peu plus tard, en 1972, l'Unesco rédige la Convention concernant la protection du patrimoine mondial culturel et naturel.

Dans le monde entier, plus particulièrement dans les pays en développement la pression démographique et l'exode rural accroît la densité urbaine. Les villes du patrimoine mondial ou dont les caractéristiques les rendent susceptibles d'y être inscrites voient ces caractéristiques menacées. Ce constat a amené l'Unesco à construire le concept de *historic urban landscape* (HUL). Il conduit à considérer le patrimoine comme caractérisé par la structuration historique de la ville et son évolution dynamique. Pour l'UNESCO il s'agit là d'un changement radical qui implique de conserver non seulement le tissu urbain mais aussi les activités sociales et de conduire une gestion urbaine soucieuse du développement territorial, tout particulièrement en assurant l'amélioration de la qualité de vie des habitants.

En 1994 au Japon, une très importante réunion organisée par le Centre du patrimoine mondial a affirmé, dans le document de Nara qui en est issu, que les valeurs attribuées au patrimoine dépendent de ses caractéristiques originelles, de sa signification, de son devenir historique tout à la fois dans ses dimensions artistique, technique, historique et sociale.

Mais pour être qualifié de patrimoine, un ensemble de biens doit être reconnu comme tel par la collectivité considérée qui lui attache une valeur liée à son histoire et qui souhaite le transmettre (Barrère 2004, Choay 2009, Vernières 2011). Il s'agit donc d'un ensemble de biens, matériels ou immatériels, dont l'une des caractéristiques est de permettre d'établir un lien entre les générations, tant passées que futures. Le patrimoine est donc nécessairement lié à un héritage à transmettre, issu de l'histoire, plus ou moins ancienne, du territoire ou groupe considéré. Comme tout patrimoine, le patrimoine urbain est un construit social, produit d'un processus de patrimonialisation.

L'amorce de ce processus relève de deux grands types de cas. D'une part, elle peut provenir d'initiatives extérieures au territoire où se situe le patrimoine considéré qu'il s'agisse d'initiatives d'organisations, internationales et non gouvernementales, extérieures ou d'administrations et d'ONG nationales. Mais elle peut aussi être issue de l'action de groupes ou de collectivités locales. Celui-ci peut donc trouver son origine dans deux démarches opposées. La première, dite par désignation, est le fait de scientifiques, historiens, anthropologues... qui désignent tel ou tel ensemble urbain à l'attention des autorités politiques compétentes pour réaliser cette reconnaissance en tant que patrimoine. La seconde modalité d'identification de ce dernier est dite par appropriation. Un groupe social particulier (association locale, groupe de propriétaires...) confère à un ensemble urbain une valeur patrimoniale (résidences touristique de charme, restauration d'un patrimoine modeste...). Sous la pression de ce groupe, ce patrimoine pourra être reconnu comme tel par la collectivité territoriale concernée, puis, éventuellement, à l'échelle internationale, comme patrimoine mondial de l'UNESCO, ou nationale en tant que patrimoine classé ou inscrit à un inventaire. Mais, dans tous les cas, il est le résultat d'un processus de reconnaissance, de patrimonialisation, qui fait passer un ensemble de biens de patrimoine potentiel au statut de patrimoine reconnu, investi de valeurs relevant de niveaux territoriaux différents, du local à l'international.

La nature et les modalités concrètes de ce processus dépendent des caractéristiques du territoire considéré et, en premier lieu, des logiques comportementales des acteurs de cette patrimonialisation, des modèles, imaginaires, référents et anticipations de ces acteurs, des formes et de l'importance de l'appropriation locale de ce processus, des conflits entre acteurs.

Les logiques comportementales des acteurs, au moins potentiels, de la patrimonialisation sont diverses et ne sauraient être séparées des modèles de développement local auxquels ces acteurs se réfèrent. Or ces modèles sont divers. Les conceptions chinoises centrées sur la réalisation de villes nouvelles et la rénovation massive ne semblent guère en phase avec la conception patrimoniale occidentale. Celle-ci peut alors apparaître comme « une vieilleries de blanc » pour reprendre une expression utilisée à Porto-Novo.

Aussi, la mise en oeuvre d'une politique patrimoniale ne va pas de soi. Il en est tout particulièrement ainsi quand, sous la pression de l'extérieur (UNESCO, Banque Mondiale, AFD, Coopération décentralisée), une véritable appropriation locale du processus de patrimonialisation ne s'effectue pas en profondeur en relation étroite avec les réalités du développement territorial.

Les difficultés éventuelles rencontrées pour la mise en oeuvre d'un processus dont la logique est importée de l'extérieur sont renforcées quand ce dernier se traduit par une dépossession des populations résidentes, non seulement de la conduite du processus, mais aussi de l'essentiel de ses bénéfices économiques. En cas de rénovation, est souvent signalé le risque d'éviction des plus pauvres de leurs quartiers.

Le patrimoine urbain a donc nécessairement une dimension collective. Sa conservation relève donc de l'intérêt général. Il s'agit d'un bien collectif au sens économique du terme. Certes, les divers éléments de ce patrimoine peuvent être l'objet d'une propriété soit privée, soit publique. Mais, en tant que bien collectif dont l'existence et l'usage a une implication forte sur le bien être de la collectivité dans son ensemble, il convient de prendre en compte les effets externes générés par la nature et l'évolution de l'ensemble des biens, matériels et immatériels qui le constituent.

Dès lors, il y a interdépendance entre les valeurs d'existence et d'usage de l'ensemble de ces biens. En effet, la satisfaction des propriétaires privés d'un bien peut accroître ou réduire celle de la collectivité territoriale. Le patrimoine constitue en quelque sorte un écosystème qui produit tout à la fois une satisfaction privative et du lien social. Il y a interdépendance des différents éléments de ce patrimoine et des comportements qu'ils

suscitent. La valeur d'un bien patrimonial est liée à celle des autres comme le montre, par exemple, le cas d'un monument historique rénové qui peut valoriser un paysage naturel de qualité et permettre d'accroître les revenus touristiques (Greffé 1990, 2003).

Ce sont tous ces paramètres que les bailleurs de fonds internationaux doivent prendre en compte quand ils interviennent dans le financement de projets de coopération en matière de patrimoine urbain.

2) La valorisation du patrimoine urbain par les grandes institutions financières

A partir des années 1990, les grandes institutions financières internationales tendent à considérer que le patrimoine peut, dans les pays en développement comme cela est reconnu dans les pays du Nord depuis quelques décennies, être un élément de leur développement. Jusque là seulement pris en compte pour sa seule valeur éducative et culturelle, il s'agit dès lors d'en estimer la valeur économique, estimation délicate que les diverses institutions internationales abordent de façon différente.

L'Unesco mobilise, dans le but de financer des actions de valorisation du patrimoine, des ressources issues de nombreux partenaires, qu'il s'agisse d'Etats d'autres organisations internationales, de fondations, de mécènes divers. Sa mission première étant de conserver et de protéger le patrimoine, son action se distingue de celle des autres intervenants internationaux tels que la Banque mondiale. En effet, l'Unesco, dans ses plans de gestion conçus par le Centre du patrimoine mondial, secrétariat exécutif de la Convention du Patrimoine mondial de 1972, le patrimoine urbain y est traité selon ses règles générales de protection du patrimoine. Il doit être protégé par un dispositif juridique approprié. Les travaux nécessités par sa conservation doivent recourir à des spécialistes (architectes, artisans, conservateurs). L'objectif premier de l'Unesco n'est donc pas la valorisation économique du patrimoine urbain, qui doit être géré avec le souci d'y intégrer la population locale. En fait, l'Unesco se borne à demander aux candidats de s'engager à ne pas expulser les résidents permanents anciens, à promouvoir une activité touristique raisonnable, à revitaliser le commerce et les services nécessaires à la vie quotidienne. Quelques études du Centre du Patrimoine mondial études sur l'impact économique de l'inscription sur la Liste du patrimoine mondial montrent que ce dernier est d'autant plus important que la ville s'organise pour le valoriser, en particulier à des fins touristiques.

Pour sa part la Banque mondiale n'a jusqu'à la fin des années quatre-vingt-dix que financés peu de projets relatifs au patrimoine urbain³. Ce n'est qu'à partir de 1996 que la Banque considère comme important de soutenir des projets permettant d'assurer une synergie entre le développement urbain et le patrimoine culturel comme entre le développement du tourisme et la conservation du patrimoine (Banque mondiale 2001). Dès lors les opérations de financement de projets relatifs au patrimoine urbain augmentent.

Le document présentant le cadre d'action de la Banque de 1999 affirme sa volonté « de dépasser les mesures de sauvegarde du patrimoine culturel pour adopter une approche active de prise en compte de la valeur économique du patrimoine [...]. En particulier, il illustre la synergie possible entre une position de soutien au patrimoine culturel et les objectifs centraux de la Banque de création d'emplois et de réduction de la pauvreté. » Un peu plus loin (p. 32), il est écrit : « la politique de la Banque en matière de patrimoine culturel repose sur deux pierres de touche : la valeur économique du patrimoine, et sa valeur éducative. [...] Elle défend l'idée que le patrimoine peut devenir un moteur auxiliaire de la croissance économique et du développement ». Désormais, les interventions patrimoniales de la Banque mondiale deviennent des sous-composantes de projets de développement économiques et sociaux plus importants.

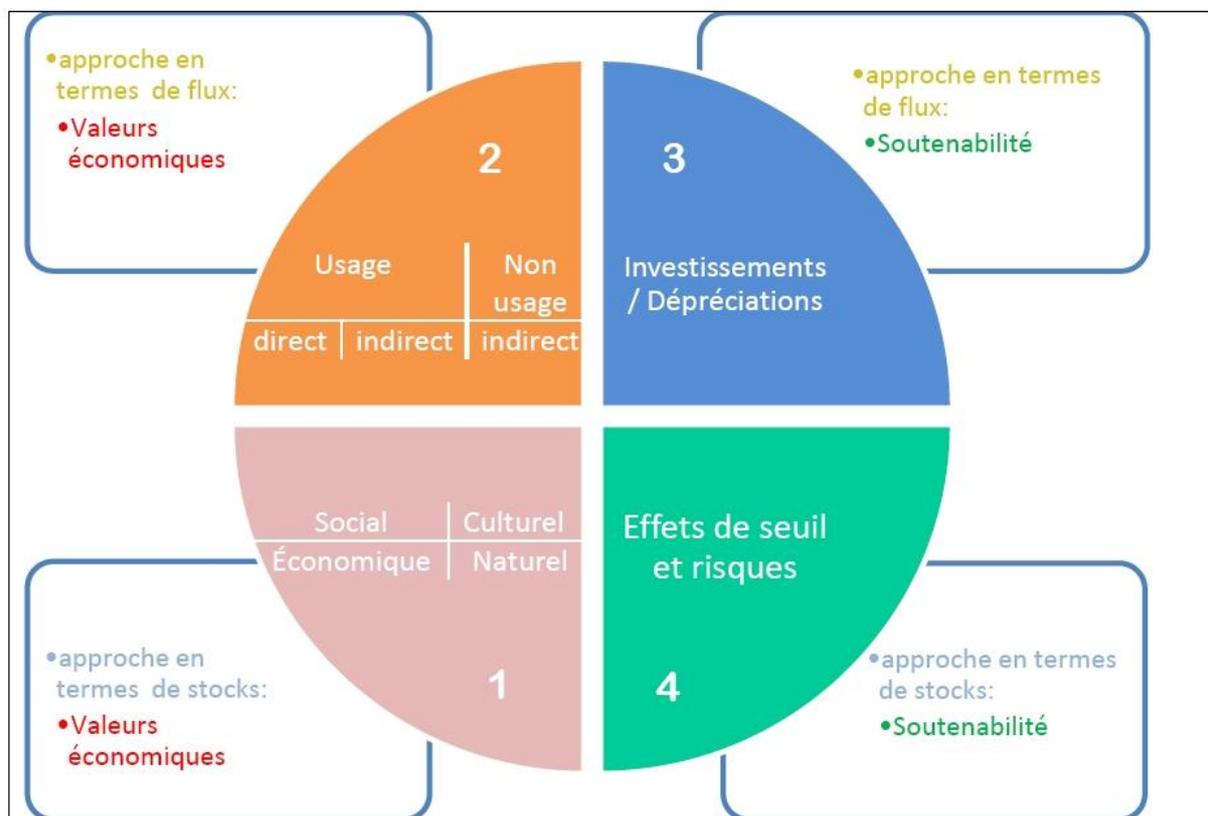
La Banque Interaméricaine de Développement (BID) adopte une approche assez proche de celle de la Banque mondiale afin d'évaluer les projets en fonction de leur impact économique en équilibrant investissements privés et publics. La Banque Interaméricaine de Développement propose une approche des efforts de réhabilitation et de conservation en termes de soutenabilité (BID 2010) qui est définie comme « la capacité de ces programmes à retenir les activités existantes, et à attirer un ensemble diversifié de nouvelles activités économiques, de résidents et d'usagers des centres historiques ». Pour la BID, l'investissement privé doit assurer le développement économique. L'investissement public doit permettre le maintien des infrastructures urbaines, compenser les impacts sociaux négatifs et soutenir les initiatives privées. Cette approche met en avant le seul critère d'attractivité économique du patrimoine urbain. Mais, en insistant sur cette seule dimension, il néglige les autres dimensions de ce patrimoine. C'est leur prise en compte que tente la méthodologie proposée à l'AFD.

³ Sur la période 1975-1995, pour le Moyen-Orient et l'Afrique du Nord, trois projets de valorisation touristique seulement ont été réalisés Jordan Tourism (1976), Egypt Luxor Tourism (1979), Tunisia Urban Development III (1982), avec des résultats limités, selon la Banque mondiale elle-même (Banque mondiale 2001).

3) La méthodologie de valorisation du patrimoine urbain proposée à l'AFD.

La méthodologie proposée comprend quatre phases d'analyse (cf. schéma n°1). La première étape d'identification du patrimoine ne saurait se contenter d'une approche exclusivement économique : elle suppose de combiner celle-ci avec des approches historiques et sociologiques. L'évaluation des services rendus par le patrimoine urbain constitue la deuxième étape. Le troisième temps est central cette méthodologie. Pour évaluer la soutenabilité du patrimoine, les flux d'investissement et de dégradation de ce dernier sont confrontés. Enfin, des effets de seuil et de risques de non soutenabilité sont introduits au cours de la dernière phase.

Schéma 1. Représentation synthétique de la grille d'analyse en fonction des éléments constitutifs (stock, flux, investissement et dépréciations, seuils et risques).



3.1) Identification du patrimoine

La notion de patrimoine urbain est multidimensionnelle. Un patrimoine territorial est constitué d'un mixte d'actifs susceptibles de produire des services, sources de valeur. Ces actifs peuvent se regrouper en quatre grandes catégories. Les actifs économiques, au sens étroit du terme, sont essentiellement constitués de bâtiments, terrains, équipements et infrastructures. Ceux d'ordre humain et social sont liés aux compétences et au dynamisme de

la population, à la variété des liens sociaux existants. Les éléments naturels du patrimoine relèvent de la qualité de l'air, de l'eau, des paysages naturels. La dimension culturelle est plus diffuse car composée d'un ensemble d'éléments immatériels historiques, de traditions, de savoir être accumulés par les générations antérieures.

Les processus de patrimonialisation sont fortement marqués par la diversité des politiques patrimoniales conduites par les pouvoirs publics et de leur capacité à arbitrer entre les intérêts des divers groupes socio-économiques.

D'un point de vue économique, identifier le patrimoine à valoriser revient à procéder à une analyse en termes de stock. Il s'agit d'effectuer un état des lieux, un inventaire des ressources patrimoniales. Un tel inventaire ne saurait être conduit sous une seule approche étroitement économique. Il suppose de combiner des approches historique, sociologique et économique. En effet, les valeurs susceptibles d'être attribuées sont le reflet d'une construction intellectuelle et sociale évolutive qui se réalise soit par désignation par des scientifiques, experts ou politiques, soit par appropriation par un groupe socio-économique.

Pour les biens pour lesquels il n'existe pas de compte de patrimoine, leur valeur peut être approchée, en ne s'intéressant qu'aux valeurs d'usage, par la somme actualisée des flux nets de revenus qui en sont issus. Mais cette démarche suppose résolues les questions redoutables de l'imputation de ces flux de revenus et du choix du taux d'actualisation à retenir. Il est, de fait, impossible de procéder à un tel calcul pour l'ensemble des éléments constitutifs du patrimoine territorial. Le recours à des indicateurs non monétaires s'impose donc souvent. Dès lors, il apparaît que l'importance respective de ces différents éléments est un critère de choix pour les méthodes d'évaluation économique envisageables. Par exemple, un patrimoine à très forte composante culturelle, mais faiblement doté en éléments étroitement économiques, devrait plutôt induire le choix d'une méthode d'évaluation permettant de capturer les valeurs de non-usage.

3.2) Evaluation des services rendus par le patrimoine urbain

La valeur économique des services de toute nature rendus, ou susceptibles de l'être, par le patrimoine urbain se décompose en valeur d'usage direct et indirect et en valeur de non-usage. En raison de l'importance généralement accordée au tourisme pour la valorisation économique du patrimoine urbain, il est proposé d'analyser séparément la valorisation générée par sa présence et celle liée à la population résidente ou active sur le territoire considéré.

L'examen des valeurs d'usage directes pour la population suppose d'évaluer la valeur du patrimoine en termes de services sociaux, d'activités culturelles, d'idéologies, d'identité collective, de pratiques religieuses locales, de cadre de vie, d'activités productives et de commerce.

Les valeurs d'usage direct axées sur le tourisme sont issues de l'activité des sites culturels, des hôtels et restaurants, des commerces et des transports touristiques, de la location d'immeubles par les non-résidents, de la diffusion par les visiteurs de l'image du territoire à l'extérieur et des retombées fiscales du tourisme pour les collectivités, en tenant compte des coûts pour elles de la gestion touristique (accueil, sécurité, information, services, entretien déchets) (Patin 2005).

Les valeurs d'usage indirect proviennent des dépenses réalisées dans le cadre des actions de valorisation patrimoniale (rénovation de logement, aménagements paysagers, amélioration des réseaux et de la voirie...). Toutes ces actions sont source de création

d'emplois et de progression des revenus dans le territoire. Par le jeu du coefficient multiplicateur, ces revenus entraînent à leur tour créations d'emplois et nouvelle distribution des revenus (Greffé 1990, 2003).

Il faut aussi tenir compte, pour la valorisation économique du patrimoine, des valeurs de non usage que représente son existence même, indépendamment de toute utilisation présente. Il s'agit des usages et services futurs qu'il pourra éventuellement fournir (valeur d'option), de la volonté collective de conserver ce patrimoine pour les générations futures (valeur de legs), de l'intérêt qui lui est porté par les personnes extérieures au territoire (valeur d'existence). Celle-ci est nette en cas de labellisation nationale ou internationale.

3.3) La soutenabilité : confrontation des flux d'investissements et de dégradation

Cette troisième partie de l'analyse pose la question de la soutenabilité du patrimoine urbain⁴. La transmission du patrimoine urbain à travers les générations supposant au moins son maintien dans le temps, la soutenabilité est abordée ici à travers les dynamiques d'accumulation ou de désaccumulation dans les quatre principales dimensions du patrimoine urbain retenues jusqu'ici.

Plusieurs approches peuvent être envisagées, selon la disponibilité des données. Une approche par l'identification des flux de dégradation et d'investissement en matière de patrimoine urbain permet de maintenir au moins un même niveau global des différents éléments (ou stocks) constitutifs de ce patrimoine urbain. La soutenabilité dépend ici des flux d'investissements, privés ou publics, et des dépréciations qui influencent l'évolution de ces différents éléments. Ces dégradations et investissements nets dans les différentes dimensions du patrimoine ne s'expriment pas forcément en termes monétaires, du fait de la diversité de leur nature mais aussi du fait de l'absence des données nécessaires.

Les investissements à identifier relèvent donc de multiples domaines d'interventions sur les bâtiments, les espaces publics, les équipements touristiques, la formation et d'éducation liées au patrimoine, les manifestations culturelles...

Les dégradations concernent de même tous ces éléments constitutifs du patrimoine. Il s'agit de la dépréciation du capital économique liée à l'usure ou à l'obsolescence des équipements, du patrimoine immobilier, de la diminution des formations et activités éducatives liées au patrimoine, de la réduction des manifestations culturelles, la détérioration des paysages par insuffisance d'entretien ou excès de fréquentation.

La comparaison des flux de dépréciation et des flux d'investissement permet de disposer d'une image de l'évolution de la valeur du patrimoine urbain. Mais, selon les éléments considérés du patrimoine, elle n'est pas toujours possible, de disposer d'indicateurs précis, surtout en termes monétaires.. À défaut de ceux-ci, l'évolution du taux de dégradation peut néanmoins être approchée à partir d'une estimation de la situation à dire d'expert et au moyen de données relativement faciles à collecter par des enquêtes légères. Les taux d'accumulation des différents éléments du patrimoine peuvent donc être estimés, mais pas nécessairement dans une mesure commune (monétaire).

3.4) Identification d'une éventuelle absence de soutenabilité

⁴ Cette question de la soutenabilité a le plus souvent été abordée dans un sens plus restreint (cf. Everett 1999, Throsby 2002, BID 2010).

La phase précédente permet d'apprécier la soutenabilité du patrimoine au moment de l'analyse. Mais, dans une perspective de valorisation de ce dernier pour le développement territorial, il s'impose d'analyser les dynamiques qui peuvent influencer sa trajectoire dans le temps. L'étude des effets de seuil et des risques permet de répondre à la question de la soutenabilité du patrimoine.

Les risques sont de nature très diverses. Ils peuvent être artistiques et culturels issus d'une perte d'authenticité. L'évaluation du caractère irréversible d'une telle perte est étroitement liée à la définition de l'authenticité, qui elle-même fait débat.

La congestion, l'atteinte de limites dans les capacités des infrastructures à accueillir des flux de touristes supplémentaires, peut entraîner une dégradation accélérée du patrimoine, la mono-activité touristique amplifiant de tels risques.

Les phénomènes de gentrification sont souvent intimement liés aux processus de patrimonialisation et de réhabilitation. Il participe alors à la marginalisation des plus pauvres, et pose la question du rôle des populations résidentes et de la spéculation immobilière soutenable.

Ces risques sont rarement aussi objectifs que dans le cas de la destruction de bâtiments. Ils sont généralement liés aux perceptions qu'en ont les acteurs du territoire considéré. La détermination de ces risques est donc fondamentalement un enjeu de politique de développement. Aux autorités locales et aux acteurs locaux de les estimer avec l'aide éventuelle d'experts.

Il en est de même de la prise en compte de seuils de soutenabilité. Une détérioration d'une dimension du patrimoine peut-elle être compensée par l'amélioration d'une autre ? Cette détérioration d'un élément du patrimoine peut être telle qu'elle perturbe gravement les relations de complémentarité existant entre les différentes dimensions du patrimoine. Un seuil de soutenabilité (au sens fort) est alors franchi. Celle-ci ne peut plus être assurée.

++++++

La méthodologie proposée dans cette communication peut être illustrée par un diagramme de soutenabilité (fig 1 et 2). Le seuil de soutenabilité y est défini par une situation où le patrimoine est maintenu à l'identique dans ses quatre dimensions. La zone de soutenabilité correspond à une accumulation nette positive ou nulle dans les quatre dimensions (en vert sur le graphique). La zone de non-soutenabilité correspond à une accumulation négative (une dégradation nette) dans l'une au moins des dimensions du patrimoine urbain (petit losange grisé sur le graphique). Le seuil de soutenabilité correspond graphiquement à la frontière entre les deux zones. Les deux représentations suivantes illustrent les cas symétriques de soutenabilité forte (figure n° 1) et de non-soutenabilité forte⁵ (figure n° 2).

Figure n° 1 : Diagramme de soutenabilité du patrimoine urbain : exemple de configuration soutenable au sens fort

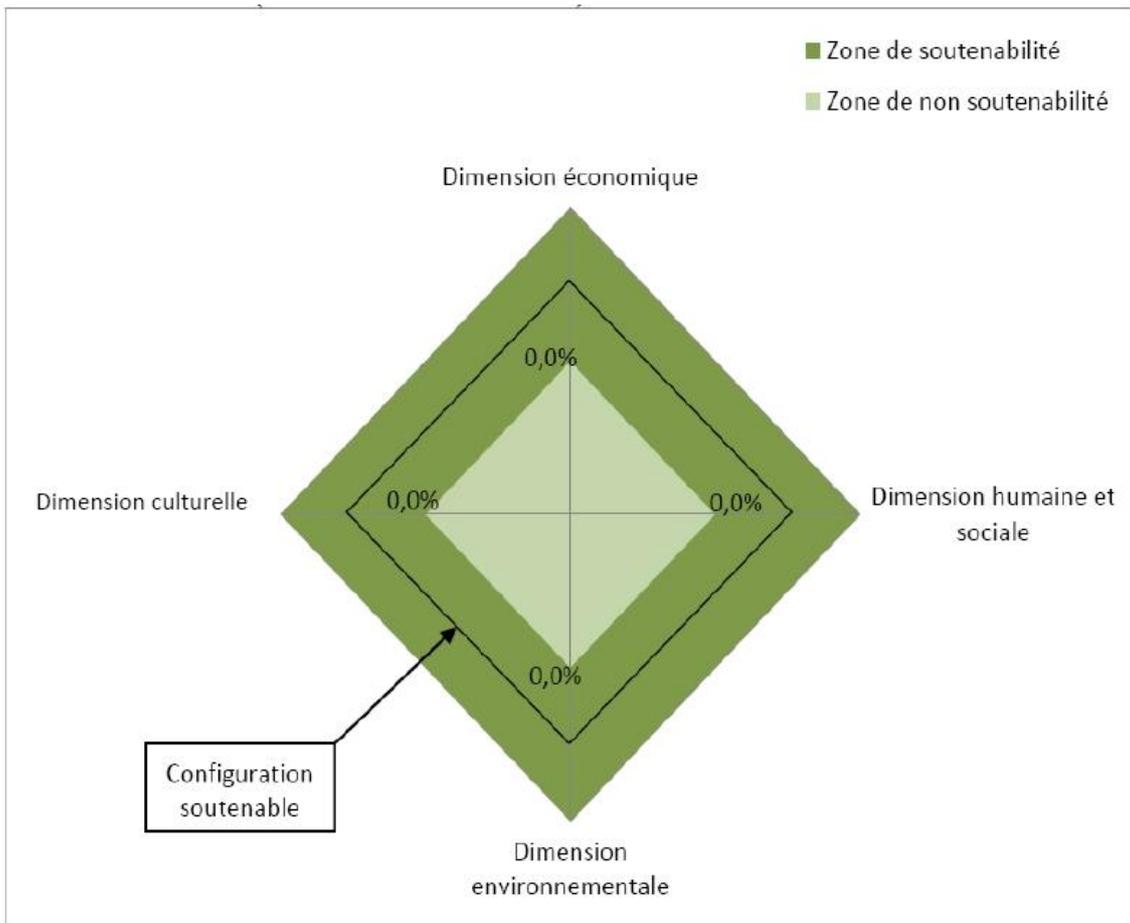
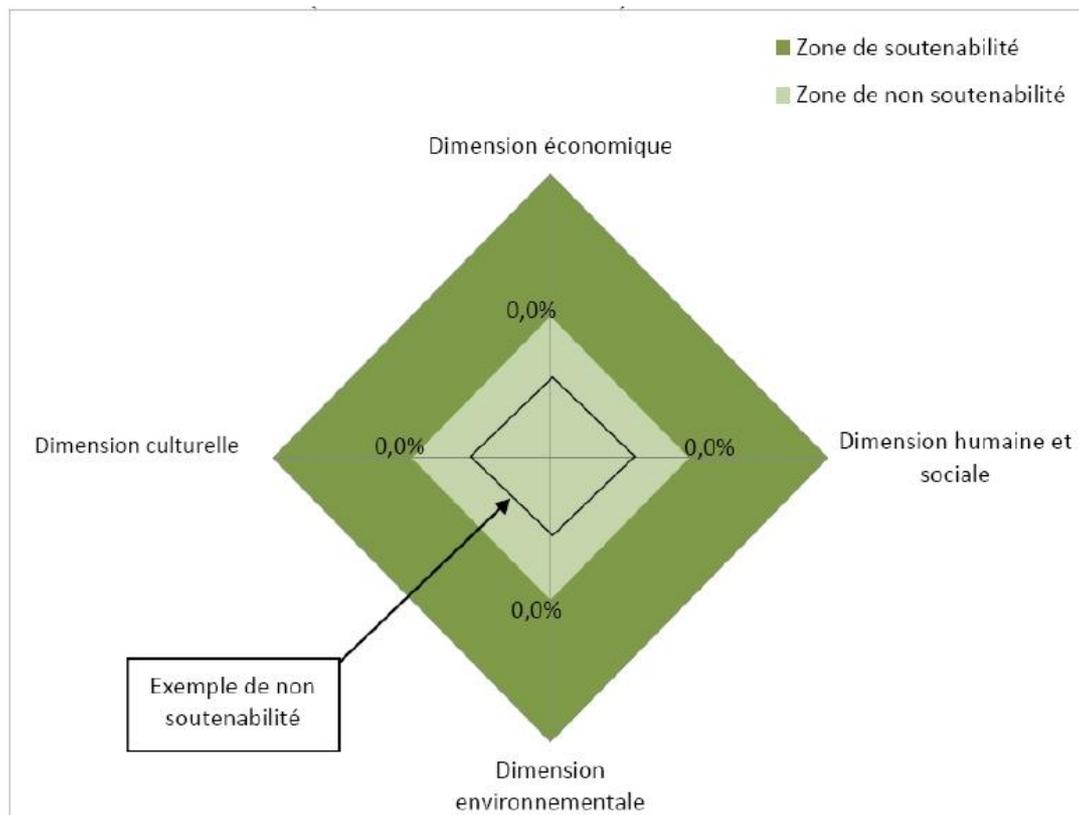


Figure n° 2 Diagramme de soutenabilité du patrimoine urbain : exemple de configuration non soutenable au sens fort



Ces diagrammes synthétisent donc la méthode d'évaluation proposée et peuvent contribuer à faciliter les indispensables débats à mener autour de tout projet de financement d'un patrimoine urbain du fait des enjeux politiques qui les caractérisent.

4. Les enjeux politiques d'une évaluation économique du patrimoine urbain

La diversité des acteurs susceptibles d'intervenir dans cette valorisation du patrimoine urbain est grande. Mais, de plus, les acteurs majeurs du développement économique et social ne sont pas nécessairement les mêmes que ceux désireux de valoriser un patrimoine urbain. En effet, les intérêts des résidents d'une zone donnée n'ont pas, a priori, de raison de correspondre à ceux d'un territoire plus vaste. Les intérêts locaux, nationaux, mondiaux peuvent donc s'opposer. Dès lors, un projet local de valorisation d'un patrimoine urbain peut se heurter à une politique nationale de développement ayant d'autres priorités et inversement pour un projet d'origine nationale ou internationale.

De plus, les dépenses de valorisation engagées localement peuvent finalement, du fait des caractéristiques de la structure productive locale, bénéficier surtout à des territoires voisins. Dans de tels cas, seule l'intervention compensatrice d'une collectivité territoriale plus vaste ou de l'Etat peut faciliter la réalisation du projet.

Mais, même au sein d'un territoire donné, les entreprises localement dominantes peuvent, de par la nature de leur activité, être plus ou moins sensibles à l'apport économique du patrimoine (augmentation des touristes, amélioration de l'image de marque territoriale susceptible de différencier leur production). Les **associations**, centrées sur les questions de patrimoine peuvent être en opposition avec d'autres associations, religieuses ou sportives par exemple.

Du fait de cette diversité, les acteurs du développement, quelle que soit leur échelle territoriale d'action, ont des logiques comportementales différentes qui les conduisent, face aux projets patrimoniaux, à des jeux complexes, souvent conflictuels. Ces groupes s'affrontent pour définir des règles ou y échapper, contrôler des institutions. Ils sont d'autant plus susceptibles d'entrer en conflit que, dans le contexte actuel de mondialisation, les processus de développement mis en oeuvre sont souvent brutaux et très rapides. De plus, dans un environnement éventuel de faiblesse administrative et politique, sans parler des problèmes de corruption, l'élaboration de règles, accompagnées de contrôle et de sanctions pour les contrevenants, est pour le moins difficile. Les heurts et conflits entre acteurs ne peuvent qu'en être renforcés.

De fait, l'acceptation d'un projet est le résultat d'un compromis entre ces acteurs. Dès lors, pour qu'un projet patrimonial soit jugé réalisable, il ne suffit pas qu'il apparaisse techniquement rentable. Encore faut-il qu'il soit effectivement accepté. En conséquence, l'évaluation de tout projet doit accorder une grande importance aux différents acteurs du développement du territoire, de leurs motivations et de leur degré d'intérêt et d'implication dans le projet considéré. La nature et la force économique et politique des groupes adhérents au projet est un facteur essentiel de sa réussite et donc de son opportunité.

Surtout, il apparaît que la **population**, indépendamment des institutions qui la structurent, est susceptible de réagir favorablement ou non aux projets patrimoniaux⁶. De telles réactions peuvent être plus ou moins spontanées (manifestations) et sont susceptibles de se traduire électoralement à terme. La participation de la population à ces actions est donc essentielle et il est indispensable qu'elle en retire des avantages tangibles.

Pour leur part, les détenteurs privés du patrimoine considéré peuvent être informés de sa valeur et incités à l'accroître. Mais l'action privée se heurte aux divergences, évoquées ci-dessus, entre intérêt collectif et individuel. Dès lors, l'action des pouvoirs publics est essentielle. Cependant, si l'action publique sans le consentement des détenteurs des droits de propriété, au moins passif, est possible (expropriation), elle est toujours délicate politiquement en l'absence de l'appui du reste de la population.

Si l'Etat a un rôle important de sensibilisation, d'incitation financière, de coordination et d'appui technique en ce domaine de la valorisation patrimoniale, les collectivités territoriales occupent une place centrale. Elles ont une meilleure connaissance du terrain et sont les plus aptes à mobiliser la population autour de cet élément de leur projet local de développement. Cette adhésion de la population locale se réalise à travers l'organisation d'un débat permanent assuré par les équipes, chargées des opérations concrètes de mise en valeur, au contact des habitants et qui s'appuient sur les traditions culturelles locales. Cette démarche est d'autant plus indispensable que, trop souvent, l'idéologie du développement a véhiculé une notion de modernisation en rupture avec les comportements traditionnels. C'est là l'occasion de souligner l'importance de l'intégration, dans ces opérations, des petits équipements urbains ou ruraux anciens et de leur usage social traditionnel. Mais, pour que cette adhésion populaire à ce type d'opération soit durable, il convient que les résultats soient tangibles pour le territoire et pour la population sur place elle-même.

En premier lieu, ces opérations doivent assurer le maintien sur place des habitants antérieurs. Il s'agit, bien sûr, d'éviter d'éventuelles expulsions dès le début du projet. Mais, il convient que, par la suite, l'évolution des coûts du foncier, tant des terrains que des logements, soit maîtrisée de telle sorte que, à terme, les habitants d'origine puissent se maintenir dans les lieux.

La deuxième condition est que ces opérations accroissent les revenus et le bien-être de

⁶ C'est ce que tentent d'estimer des approches méthodologiques du type de l'évaluation contingente (Boyle 2003).

la grande majorité des habitants et, donc, que leurs résultats bénéfiques ne soient pas confisqués au profit de petites minorités. La création d'emplois directs et indirects, l'amélioration de la formation, les travaux relatifs à l'assainissement et à l'adduction d'eau, sont essentiels en ce sens.

Du point de vue du développement territorial, il apparaît donc comme essentiel, pour les pouvoirs publics, de se donner les moyens d'évaluer les conséquences des actions de valorisation entreprises sur le foncier, les salaires et les prix et d'élaborer leurs politiques de valorisation en tenant compte de ces paramètres

Références

BANQUE INTERAMERICAINE POUR LE DEVELOPPEMENT (2010), *The Sustainability of Urban Heritage Preservation*, séminaire des 23-24 septembre 2010, *Concept Document* et études de cas, Washington, D.C. (site du séminaire : <http://events.iadb.org/calendar/eventDetail.aspx?lang=En&id=2404>)

BANQUE MONDIALE (2001), "Cultural Heritage and Development. A Framework for Action in the Middle East and North Africa", *Orientalions in Development Series*, Middle East and North Africa Region, Washington, D.C.

BARRERE, C., D. BARTHELEMY, M. NIEDDU et F.D. VIVIEN (2004), « (Re)penser la catégorie économique de patrimoine ? », *Géographie Économie Société*, Éditorial, vol. 6, n° 3, Lavoisier, Cachan.

BOYLE, K.J. (2003), "Contingent Valuation in Practice" in Champ, P.A., K.J. Boyle et T. C. Brown (eds), *A Primer on Nonmarket Valuation*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht.

BRIDIER, M. et S. MICHAILOF (1995), *Guide Pratique d'analyse de projets, évaluation et choix des projets d'investissement*, 5^e édition, Economica, Paris..

CHERVEL, M. (1987), *Calculs économiques publics et planification les méthodes d'évaluation de projet*, Publisud, Paris.

CHOAY, F. (2009), *Le patrimoine en questions*, Éditions du Seuil, Paris.

EVERETT, G. et A. WILKS (1999) *The World Bank's Genuine Savings Indicator: a Useful Measure of Sustainability?*, Bretton Woods Project, Londres.

GREFFE, X. (2003), *La valorisation économique du patrimoine*, La Documentation française, Paris

GREFFE, X. (1999), *La gestion du patrimoine Culturel*, Anthropos, Economica, Paris. .

HAMILTON, K. (2002), "Accounting for Sustainability", *Working Paper*, World Bank Environment Department, Banque mondiale, Washington, D.C..

NAVRUD, S. et R.C. READY (eds) (2002), *Valuing Cultural Heritage: Applying Environmental Valuation Techniques to Historic Buildings, Monuments and Artifacts*, Edward Elgar, Cheltenham.

NIJKAMP, P. (2004), "Valuing Cultural Heritage Benefits to Urban and Regional Development", 44th European Congress of the European Regional Science Association: Regions and Fiscal Federalism, *ESRA Conference papers*, Université de Porto.

OST, C. (2009), "A Guide for Heritage Economics in Historic Cities, Indicators, Maps, Policies", rapport de recherche, The Getty Conservation Institute, Los Angeles.

PATIN, V. (2005), *Tourisme et patrimoine*, La Documentation française, Paris..

THROSBY, D. (2002), "Cultural Capital and Sustainability Concepts in the Economics of Cultural Heritage" in La Torre (de), M. (ed), *Assessing the Values of Cultural Heritage*, Getty Conservation Institute, Los Angeles.

TUAN, H.T. et S. NAVRUD (2008), "Capturing the Benefits of Preserving Cultural Heritage", *Journal of Cultural Heritage*, vol. 9.

Vernières M. (ed) (2011), *Patrimoine et développement. Etudes pluridisciplinaires*, GEMDEV-KARTHALA, Paris.

VESCHAMBRE, V. (2008), *Traces et mémoires urbaines, Enjeux sociaux de la patrimonialisation et de la démolition : géographie sociale*, Presses universitaires de Rennes.