

Renfort du cadre institutionnel et légal
Strengthening the institutional and legal framework

Atelier "Economie du patrimoine et financement de la conservation"
Workshop "Heritage Economics and Conservation Funding "

Damas, Syrie, 6 - 8 juin 2010
Damascus, Syria, 6 - 8 June 2010

DOCUMENT DE RÉFÉRENCE

Jean-Louis Luxen

Présentation

Pour réunir les conditions d'un travail fructueux au cours de l'atelier, il est demandé à chaque participant de dresser un état des lieux présentant la situation de son pays pour ce qui concerne l'économie du patrimoine et les mécanismes de financement. Cette contribution sera présentée dans une note synthétique (quelque 5 pages), conçue de manière telle qu'elle puisse être transmise aux autres participants avant la tenue de l'atelier.

Cette note de synthèse devrait aider les participants à rassembler leurs données nationales, à identifier des points forts et des points faibles et à se préparer ainsi aux débats de l'atelier.

Le rassemblement de ces notes nationales doit permettre de procéder à une analyse comparative, de dégager des problématiques communes et de suggérer des mesures applicables dans les différents pays.

Dans toute la mesure du possible, précisément pour permettre de telles comparaisons entre pays, il est recommandé de suivre le schéma proposé ci-dessous. Bien entendu, la contribution des participants peut se faire avec souplesse et négliger l'un ou l'autre point pour lequel les données ne sont pas disponibles. Même si certains points sont soulevés sous forme de questions, il faut considérer le document comme un guide plutôt que comme un questionnaire.

Il est vivement souhaité que la note fasse état de réalisations ou de pratiques exemplaires du pays. Par ailleurs, il ne faut pas hésiter à signaler les principales difficultés rencontrées, pour que des suggestions de solution puissent être formulées en commun au cours de l'atelier.

L'atelier poursuit un objectif opérationnel. Il s'agit d'examiner comment mettre en adéquation les réglementations nationales avec les grandes orientations internationales. Il s'agit aussi d'échanger des idées et des bonnes pratiques pour dégager conjointement des recommandations pratiques et concrètes pour l'organisation des services et le financement de la conservation/restauration des sites patrimoniaux et des musées.

La contribution des participants sera rédigée en français ou en anglais. Elle sera diffusée auprès des autres participants par courrier électronique dans les derniers jours de mai.

DOCUMENT DE RÉFÉRENCE

Schéma proposé :

Remarque importante

Parlant d'économie et de financement du patrimoine, il importe de tenir compte de la diversité des catégories de patrimoine.

En effet, les questions se posent dans des termes spécifiques selon qu'il s'agit d'un édifice historique, d'un musée, de la gestion de collections, d'un paysage culturel, de villes historiques, ou de patrimoine immatériel.

1. ECONOMIE DU PATRIMOINE

1.1. Le patrimoine considéré comme une ressource.

Il est aujourd'hui bien admis que, à côté de ses valeurs culturelles, le patrimoine peut être considéré comme une ressource économique. Il s'agit d'une ressource fragile, souvent irremplaçable, qui nécessite un traitement prudent. Mais il est clair que les dépenses de conservation/restauration génèrent des retombées économiques et sociales directes et indirectes importantes. On peut dès lors les considérer comme des investissements, générateurs de plus values quantitatives et qualitatives favorables à la qualité de la vie des citoyens.

C'est sur base de ces considérations que des institutions financières ou des organisations internationales acceptent de financer des opérations de conservation/restauration. Ainsi, par exemple, la Banque mondiale ou l'Union Européenne financent-elles la promotion de musées, des actions de réhabilitation urbaine, des chantiers de fouilles archéologiques ou des programmes de formation dans le domaine de l'artisanat traditionnel.

Bien entendu, pour que ces investissements aient lieu, il importe que les autorités nationales instaurent un climat favorable à la sauvegarde et à la valorisation du patrimoine. Le cadre institutionnel et législatif est important, de même que la simplification des procédures administratives et la sensibilisation de l'opinion publique.

Pourriez-vous indiquer dans quelle mesure cette approche est reconnue dans votre pays ?

Quel est l'état de la réflexion à ce sujet ?

Pouvez-vous mentionner l'un ou l'autre rapport traitant de la question, en fonction des catégories de patrimoine (édifices, ensembles urbains, musées...)?

Merci d'indiquer les méthodes de calcul des retombées économiques et sociales utilisées pour juger de l'opportunité de tel ou tel investissement.

1.2. Importance du tourisme culturel.

Souvent, la valorisation de biens culturels est orientée en vue du développement du tourisme culturel. C'est dans ce secteur que les retombées économiques apparaissent les plus directes, que ce soit par la mise en valeur de sites archéologiques, la modernisation des musées, la réhabilitation d'édifices emblématiques ou le soutien à des savoir faire traditionnels.

Cette orientation ne va pas sans dangers. En effet, une mauvaise maîtrise des flux de visiteurs peut entraîner la dégradation de sites fragiles. De plus, la sur-fréquentation peut nuire à l'expérience du visiteur et déstabiliser les équilibres sociaux et les traditions culturelles des communautés d'accueil. Ou bien encore, en termes économiques, les coûts indirects peuvent être sous-évalués et compromettre une vraie rentabilité.

Merci de commenter ces considérations et d'indiquer les orientations de votre pays dans le domaine du développement du tourisme culturel, du point de vue économique.

Pourriez-vous évoquer tel ou tel cas de mise en valeur touristique, avec les aspects économiques et financiers positifs et négatifs qui le caractérisent ?

1.3. La réhabilitation des villes historiques et l'amélioration de l'habitat.

Les opérations de réhabilitation des quartiers historiques permettent de poursuivre plusieurs objectifs simultanément : l'amélioration de l'habitat au bénéfice de la population locale, la mise en valeur des centres urbains pour les rendre attractifs pour les visiteurs, le soutien à l'économie locale (commerce, artisanat, métiers traditionnels...).

Le succès de ces opérations repose sur une démarche globale et méthodique de la part des autorités publiques (par la coopération de plusieurs ministères) et en particulier des municipalités.

Notamment :

L'implication des habitants est importante, autant pour obtenir leur adhésion aux projets que pour susciter, dans les limites de leurs moyens, leur participation financière.

Les règlements d'urbanisme et d'affectation du sol ont une incidence déterminante sur la valeur du foncier et les choix économiques d'investissements. Ils conditionnent le respect de la morphologie et de la diversité des fonctions des villes anciennes.

Une politique de l'habitat accompagne le plus souvent la réhabilitation urbaine, avec ses règles et ses modalités de financement propres.

Merci de bien vouloir commenter ces considérations.

Pouvez-vous faire état de l'une ou l'autre opération de réhabilitation urbaine illustrant l'intérêt économique, mais aussi les difficultés financières de la réhabilitation urbaine ? Merci d'indiquer les méthodes suivies pour l'élaboration et la mise en œuvre des projets. Ainsi que pour le calcul de la rentabilité, directe et indirecte, à court et à long terme, des investissements prévus.

2. FINANCEMENT DE LA CONSERVATION / RESTAURATION.

2.1. Les crédits publics directs.

Certains édifices historiques ou musées importants relèvent directement de l'Etat, tant pour la gestion courante, que pour les missions de conservation ou les opérations de restauration. Les recettes qu'ils génèrent sont aussi des recettes publiques : souvent, elles entrent dans les comptes nationaux; parfois, elles sont laissées à disposition des gestionnaires de site.

Souvent, les gestionnaires de sites ou de musées mettent sur pied des activités susceptibles de générer des recettes propres (art-shops, boutiques, cafeterias, visites guidées...). Quelles importances ces recettes peuvent-elles représenter ? Et quels problèmes de gestion se posent ?

Merci d'indiquer l'importance de ces lieux culturels publics dans la politique nationale du patrimoine et leurs caractéristiques financières. Quels crédits à charge du budget national ? Quelles recettes ? Quelle évolution dans le temps ? Quel degré d'autonomie dans la gestion ? Quelles possibilités de recettes propres, sur le site ou le musée ?

2.1. Les subventions.

L'Etat ou les collectivités publiques peuvent limiter leurs interventions à la subvention d'activités patrimoniales, sans assumer des responsabilités de gestion directe. Des aides financières peuvent être accordées, moyennant le respect de diverses conditions, quant aux principes de bonne conservation ou quant aux procédures. Les bénéficiaires peuvent être des pouvoirs publics locaux, ou des propriétaires privés. Parfois, la subvention s'inscrit dans le cadre d'un financement partagé (moitié public, moitié privé).

Merci d'indiquer quelles possibilités de subventions existent dans votre pays. De la part de l'Etat ou des pouvoirs publics locaux ? Au bénéfice de propriétaires publics ou privés ? Dans les grandes lignes, quelles sont les conditions à remplir ? Quelles sont les modalités d'attribution ? Quel pourcentage des dépenses est subventionné ? Quels sont les montants annuels de ces subventions et leur évolution récente ?

2.3. Les prêts

Les opérations de restauration peuvent aussi être encouragées par des prêts, à plus ou moins long terme. Ce mode de financement est particulièrement indiqué pour des biens patrimoniaux susceptibles de "gagner leur vie", c'est-à-dire de générer des recettes de gestion permettant le remboursement de l'emprunt. C'est le financement normal de la Banque mondiale, à travers les Etats, l'hypothèse étant que les investissements suscitent un développement économique plus large.

Ce mode de financement permet de constituer progressivement un "fonds de roulement", les remboursements permettant l'octroi de nouveaux prêts. L'organisme prêteur peut être de statut public ou être une fondation privée. Les prêts peuvent aussi être complémentaires à des subventions. Parfois, des taux d'intérêts réduits sont appliqués, l'organisme prêteur assumant la différence par rapport au taux du marché.

Merci d'indiquer si un tel système de prêt est en vigueur dans votre pays et quelles en sont les modalités ? A quels montants ces prêts peuvent-ils être évalués ?

2.4. Les mesures fiscales.

A l'égard des propriétaires privés, des mesures fiscales peuvent constituer un encouragement direct et souple à la conservation/restauration de leurs biens culturels. Par hypothèse, il doit s'agir de biens culturels dont l'importance pour la collectivité est reconnue (par classement ou inscription à l'inventaire). Diverses mesures peuvent être pratiquées, selon des modalités particulières : déductibilité fiscale des dépenses de restauration ou de gros entretien, exonération partielle ou totale des droits de transmission (par achat ou par héritage), taux de

TVA allégé... Normalement, ces mesures fiscales sont accompagnées d'un contrôle du respect des normes de restauration, voire d'une exigence d'ouverture au public.

Des mesures fiscales peuvent aussi pénaliser des pratiques négatives, comme l'inoccupation ou l'abandon délibéré d'un édifice ancien en vue d'en accélérer la dégradation et de pouvoir le remplacer par une construction neuve. Une taxe élevée sur un tel immeuble se révèle souvent efficace.

Merci d'indiquer si des mesures fiscales sont appliquées dans votre pays et d'en évaluer l'étendue et l'efficacité.

2.5. Le mécénat – les donations.

Des fondations ou des mécènes privés interviennent souvent pour assurer la sauvegarde d'un bien patrimonial (meuble ou immeuble) d'un ensemble urbain ou pour encourager la sensibilisation à la cause de la conservation. Une telle intervention peut prendre la forme d'une donation, sous diverses formes, allant depuis le don d'un objet précieux ou d'une collection à un musée, jusqu'à l'encouragement à une action patrimoniale ou à la restauration d'un édifice. Le plus souvent, ces démarches sont conditionnées par des mesures fiscales incitatives. Par ailleurs, le mécanisme de la dation permet d'acquitter ses impôts par un don patrimonial.

Merci d'indiquer l'importance de pareilles démarches dans votre pays, leur évolution et les formes d'encouragement apportées par l'autorité publique.

2.6. La coopération internationale.

De longue date, la coopération internationale constitue un cadre de co-financement dans le domaine du patrimoine. C'est particulièrement le cas pour les chantiers de fouilles dans les sites archéologiques ou des opérations de réhabilitation urbaine, à travers des accords bilatéraux.

Nombre d'autres actions de conservation/restauration sont aussi couvertes, au plan bilatéral, mais de plus en plus dans un cadre multilatéral. On connaît les actions de l'UNESCO, de la Banque mondiale, de l'UNION EUROPEENNE, de l'ICCROM. La Banque Européenne d'Investissement (BEI) est aussi active et prépare un plan ambitieux de réhabilitation urbaine : "Médinas". Des actions spécifiques sont aussi menées dans le cadre de la Région arabe.

Merci d'indiquer les principales coopérations internationales en cours, l'importance de leur financement et leurs modalités de fonctionnement. Font-elles l'objet d'une évaluation, tout particulièrement du point de vue du financement ?

2.7. Le patrimoine religieux.

Dans les pays partenaires, le patrimoine religieux connaît un statut particulier, tant du point de vue de la gestion que du point de vue de la restauration. Ce patrimoine, qu'il soit meuble immeuble, peut revêtir des valeurs économiques considérables.

Merci d'indiquer les grandes lignes de cette gestion spécifique, en mettant en lumière ses aspects économiques et financiers.

NB Remarque finale :

Le document de référence cherche à cerner l'essentiel. Si vous souhaitez aborder des problématiques voisines ou si vous avez des indications particulières à ajouter, n'hésitez pas à les apporter pour compléter les données et rendre compte de modalités propres à votre pays.