

Réhabilitation des centres urbains historiques : leur apport pour le développement local

MICHEL VERNIERES
(2005-09)

Pour l'économiste du développement signataire de ces lignes, toute opération de réhabilitation d'un centre urbain historique ne peut être défendue, quel que soit l'intérêt historique de ce dernier, que si les ressources rares qui lui sont consacrées et, par conséquent non affectées à d'autres projets, permettent d'atteindre, simultanément et grâce à cette opération, des objectifs prioritaires de développement pour le territoire considéré. Mais, avant de préciser les limites du nécessaire recours au calcul économique (III) et de proposer une grille d'analyse de l'impact de la réhabilitation du patrimoine sur le développement (II) quelques préalables au dialogue entre restaurateurs et économistes doivent être posés (I).

I) Les préalables conceptuels au dialogue entre restaurateurs et économistes.

Tout dialogue entre spécialistes de disciplines différentes suppose un accord préalable minimum sur quelques notions clés pour un travail en commun. C'est le cas, ici, des notions de développement et de patrimoine.

1) Expliciter l'approche du développement retenue

Il n'y a pas un modèle de développement qui s'imposerait quel que soit le territoire. C'est aux populations de chacun d'eux, en fonction de leur histoire, de leur culture et de leurs valeurs de le définir et de choisir les objectifs prioritaires retenus. C'est donc, cas par cas, qu'il faut préciser l'approche du développement retenue.

Certes, il apparaît possible de dégager un consensus général autour de quelques grandes lignes de définition d'un processus de développement. C'est, tout particulièrement le cas de celles proposées par le PNUD autour de la notion de développement humain qui peut ainsi servir de guide pour préciser chaque projet de développement territorial.

Pour le PNUD, le développement humain c'est le développement :

- **de** la population, en donnant la priorité à l'emploi, à l'éducation et à la santé ;
- **par** la population, ce qui implique qu'elle soit consultée et qu'elle participe de façon active aux décisions ;
- **pour** la population, afin que les résultats lui soient bénéfiques en matière de revenu et de bien-être et ne soient pas réalisés au seul profit de minorités.

Ces divers éléments forment un tout et sont interdépendants. Par conséquent, tout projet précis, comme ceux de réhabilitation urbaine, doit être conçu et réalisé en cohérence avec la conception d'ensemble du développement du territoire considéré.

2) Identifier le patrimoine à valoriser

Le patrimoine est un ensemble de biens qui ont une valeur pour leurs détenteurs. Par delà la difficile question, aussi vieille que l'économie politique, de la définition de la valeur, il convient concrètement d'estimer la valeur monétaire, mais aussi d'usage, de cet ensemble qui doit être défini au sens large de bâtiments, monumentaux ou non, et de leur environnement

naturel ou urbain. Cette valeur estimée par le détenteur du droit de propriété n'a, a priori, aucune raison de correspondre à celle que peut lui accorder les collectivités territoriales où ce patrimoine est situé. En effet, celui-ci, est la source d'effets externes tant positifs, issus en particulier de l'image qu'il véhicule, que négatifs, en cas de délabrement par exemple. Mais, que l'on se situe dans l'optique individuelle du propriétaire ou dans celle de la collectivité territoriale, cette valeur est conditionnée par le degré et la cohérence de son intégration dans le développement d'ensemble du territoire.

II) Pour un cadre d'analyse de l'impact de la mise en valeur du patrimoine sur le développement

Le cadre d'analyse suggéré ici s'appuie sur l'approche globale du développement humain proposée ci-dessus.

1) Des actions conduites par la population ?

En premier lieu, 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.

L'Etat, pour sa part, a un rôle important de sensibilisation, d'incitation financière, de coordination et d'appui technique. Mais, en ce domaine de la réhabilitation urbaine, 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.

En effet, le point central de telles opérations est l'adhésion et la participation de la population locale. Celle-ci se réalise à travers l'organisation d'un débat permanent assuré par une équipe, chargée de la réhabilitation, au contact des habitants qui valorise et s'appuie 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 de réhabilitation, des petits équipements urbains anciens et de leur usage social traditionnel. Mais, pour que cette adhésion populaire à ce type d'opération soit durable, il convient qu'elles assurent le développement de la population et que les résultats soient tangibles pour elle.

2) Une mise en valeur assurant le développement de la population ?

Dans ces actions de réhabilitation, l'examen de trois domaines clés permet de répondre à cette question et, donc, de vérifier la pertinence de ces opérations du point de vue du développement. Il s'agit :

- de la création d'emplois, directs, pour la rénovation puis l'utilisation de ces bâtiments, et indirects pour les services induits par les premiers (restauration, hébergement etc.) ;
- de l'amélioration de la formation, permettant l'accroissement de la qualification de la main-d'œuvre qu'il s'agisse de formations aux techniques traditionnelles ou à des techniques modernes de restauration et de maintenance ou aux savoirs exigés par les services induits

évoqués ci-dessus ;

- de favoriser l'amélioration de l'état sanitaire des habitants en combinant avec les travaux de réhabilitation ceux relatifs à l'assainissement et à l'adduction d'eau.

3) Des résultats tangibles pour la population ?

Les éléments prioritaires identifiés ci-dessus ne donnent des résultats tangibles pour la population que si sont vérifiées deux conditions essentielles.

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, ces habitants d'origine ne puissent se maintenir dans les lieux.

La deuxième condition est que ces opérations accroissent les revenus et le bien-être de la grande majorité des habitants et, donc, que leurs résultats bénéfiques ne soient pas confisqués au profit de petites minorités.

Pour analyser ces différents points, la coopération de spécialistes de différentes disciplines s'impose dont celle des économistes.

III) Nécessité et limites du calcul économique

En premier lieu, pour identifier et suivre l'évolution des divers éléments de la grille d'analyse, proposée ci-dessus, des relations entre développement et opérations de réhabilitation, il convient de mettre au point des indicateurs appropriés à chaque cas. En effet, en raison de la diversité des situations rencontrées selon les caractéristiques, l'histoire et la culture des différents territoires, il n'est pas souhaitable de recourir à des indicateurs prétendument universels importés d'un autre contexte.

Mais, même à l'aide d'indicateurs jugés adéquats, le calcul économique, indispensable pour argumenter de la pertinence du projet proposé, est un exercice délicat, toujours contestable, dont il faut donc bien préciser les limites. Sont retrouvées ici celles de tout calcul coûts-avantages. L'estimation des coûts, sous réserve des fréquents dépassements de devis et des impondérables, est un exercice familier des restaurateurs et donc relativement fiable. Par contre, l'estimation des avantages attendus de l'opération est beaucoup plus hasardeuse. Celle-ci repose sur, pour le moins, trois séries de difficultés issues de l'évaluation : des ressources financières, des avantages directs et indirects.

1) L'approche financière

Evaluer les ressources financières disponibles pour la conduite de l'opération envisagée est un préalable indispensable à sa réalisation. Leur origine est un premier élément à considérer. En effet, selon qu'elles sont publiques ou privées, d'origine étrangère, nationale ou locale, leurs modalités de gestion, leurs délais d'obtention effective et la garantie de leur versement vont varier.

Dans la mesure où ce type d'opérations se déroule nécessairement, comme tout projet de développement, sur une assez longue durée, la permanence des financements sur toute la période est un enjeu crucial.

A l'image de ce qui est pratiqué dans des pays comme la France le recours à des outils fiscaux est souvent proposé. Il peut s'agir de déductions fiscales à des fins d'incitation au

financement par des agents privés. Des taxes peuvent prélever une partie de la plus value réalisée par les bénéficiaires à la suite de ces opérations. Mais le recours à la fiscalité, en ce domaine, rencontre de nombreuses limites. La première est, dans de nombreux pays du Sud, la faiblesse de l'impôt direct sur les personnes physiques et sur les sociétés. De plus, en cas de déductions fiscales, elle n'est, par définition, qu'incitative. Enfin, la multiplication des formules de déduction, à l'exemple du cas français, complique le système fiscal, favorisant les possibilités de fraude ou d'évasion. Elle alourdit la charge d'une administration fiscale qui dans de nombreux pays est déjà débordée et ne peut assurer tous les contrôles nécessaires. Quant à la création de taxes spécifiques ou à l'alourdissement de taxes existantes, c'est là une question qui ne peut pas être traitée au coup par coup, mais pose la question de l'architecture d'ensemble du système fiscal.

2) L'évaluation des avantages directs

Le premier gain qui peut être réalisé, à l'issue d'opérations impliquant la réhabilitation d'un ou plusieurs monuments, est issu des dépenses réalisées par les visiteurs au cours de leur visite. Or, trop souvent, les projets surestiment leur nombre.

De plus, l'accroissement de la fréquentation n'est pas nécessairement suivi proportionnellement de celle des recettes. En effet, les touristes ne sont pas les seuls visiteurs potentiels. L'estimation préalable du type de clientèle à venir est donc importante. La nature de la demande et la capacité financière diffèrent fortement selon que les visiteurs sont des scolaires, des familles locales, des touristes nationaux ou étrangers.

C'est là une estimation essentielle pour l'évaluation d'un second type de gains directs pour le territoire considéré, celui des dépenses effectuées sur place par les visiteurs. Il s'agit des dépenses de restauration, hébergement, achalandage...

3) La délicate question des avantages indirects

Outre les avantages directs évoqués ci-dessus, une opération de réhabilitation urbaine entraîne, pour le territoire considéré, toute une série d'effets indirects, généralement essentiels, mais particulièrement délicats à quantifier. Il s'agit d'avantages situés en dehors de l'activité patrimoniale au sens strict.

Toute opération de réhabilitation entraîne un accroissement d'activité économique induite par les dépenses initiales qu'elle engendre. C'est ce que les économistes appellent un effet de multiplication. En effet les revenus encaissés par les bénéficiaires directs du projet, donnent lieu, sur le territoire, à des dépenses qui engendrent à leur tour de nouveaux revenus et ainsi de suite. La dépense initiale est donc bien multipliée. Aussi, pour toute analyse coûts-avantages, le choix des coefficients multiplicateurs est essentiel et délicat. En effet, ils dépendent de la capacité du territoire à retenir ces revenus. Ainsi, ces multiplicateurs seront faibles si la nourriture est importée, les salaires versés à des personnes ne résidant pas sur place, ou si les habitants s'approvisionnent à l'extérieur.

Plus difficile encore est la quantification des effets induits par l'amélioration de l'image du territoire réalisée grâce à la réhabilitation. De nouvelles activités ou résidents peuvent être attirés par l'amélioration du cadre de vie, le prestige supplémentaire du lieu. De plus, cette opération peut être valorisée à l'extérieur comme la volonté de développement du territoire et ainsi appuyer des campagnes de promotion. Par ailleurs, elle peut inciter à rester sur place des résidents attirés par d'autres zones. Quant aux activités productives locales, elles peuvent utiliser cette image du territoire nouvellement revalorisée comme un atout commercial pour la vente de leurs produits fabriqués localement.

