

UNE APPROCHE INTÉGRÉE DU PATRIMOINE CULTUREL

Le Programme de coopération
et d'assistance techniques
du Conseil de l'Europe



COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

UNE APPROCHE INTÉGRÉE DU PATRIMOINE CULTUREL

Le Programme de coopération
et d'assistance techniques
du Conseil de l'Europe

**John Bold
et
Robert Pickard**

Édition anglaise :
*An integrated approach to cultural heritage –
The Council of Europe's Technical Co-operation
and Consultancy Programme*
ISBN 978-92-871-8529-7

*Les vues exprimées dans cet ouvrage
sont de la responsabilité des auteurs et
ne reflètent pas nécessairement la ligne
officielle du Conseil de l'Europe.*

Tous droits réservés. Aucun extrait de cette publication ne peut être traduit, reproduit ou transmis, sous quelque forme et par quelque moyen que ce soit – électronique (CD-Rom, internet, etc.), mécanique, photocopie, enregistrement ou de toute autre manière – sans l'autorisation préalable écrite de la Direction de la communication (F-67075 Strasbourg Cedex ou publishing@coe.int).

Toutes les images photographiques identifiées dans ce livre ont été fournies par le Conseil de l'Europe, sauf indication contraire.

Couverture et mise en page: Service de production des documents et publications (SPDP), Conseil de l'Europe

Éditions du Conseil de l'Europe
F-67075 Strasbourg Cedex
<http://book.coe.int>

ISBN 978-92-871-8857-1

© Conseil de l'Europe, octobre 2018
Imprimé dans les ateliers du Conseil de l'Europe

Remerciements

John Bold et Robert Pickard aimeraient remercier le Conseil de l'Europe pour le soutien institutionnel qu'il a fourni pendant la préparation de ce livre. Ils souhaitent, en particulier, reconnaître le rôle important du Secrétariat et de plusieurs membres de l'équipe qui a géré le Programme de coopération technique et d'assistance techniques au fil des années, notamment Valérie-Sophie Bougerolle, Siân Brown, Hakan Demir, Alison Helm, Marilyn Horst, Claudine Nonnenmacher-Cancemi, Valérie Poppe-Muess, Gianluca Silvestrini, Anna Trigona et Mikhaël de Thyse, ainsi que les différents coordinateurs de projets et membres des équipes de projet et autres experts du Conseil de l'Europe qui ont participé aux projets décrits dans ce livre.

Table des matières

ABRÉVIATIONS	5
AVANT-PROPOS	7
RÉSUMÉ	9
Processus	9
Effets	10
Projets futurs	11
CHAPITRE 1 – PROGRAMME DE COOPÉRATION ET D’ASSISTANCE TECHNIQUES : INTRODUCTION À L’ANALYSE (John Bold)	13
Introduction	13
Évolution du Programme de coopération et d’assistance techniques	14
Mesurer les impacts	17
Coopération	20
Stratégie 21	21
CHAPITRE 2 – PROGRAMME DE COOPÉRATION ET D’ASSISTANCE TECHNIQUES : MONUMENTS ET SITES (Robert Pickard)	23
Bref résumé des réalisations passées	23
Objectifs et approches du programme	26
Méthodologie	30
Actions entreprises	32
Résumé des principaux résultats	40
CHAPITRE 3 – PROGRAMME DE COOPÉRATION ET D’ASSISTANCE TECHNIQUES : VILLES HISTORIQUES (Bernard Bouzou)	47
Bref résumé des réalisations passées	47
Objectifs et approches des programmes	52
COMUS	53
Méthodologie	54
COMUS	59
Actions entreprises	60
COMUS	61
Résumé des principaux résultats	62
CHAPITRE 4 – PROGRAMME DE COOPÉRATION ET D’ASSISTANCE TECHNIQUES : TERRITOIRES (Anne Pisot)	69
Bref résumé des réalisations passées	69
Objectifs et approches du programme	71
Méthodologie	72
Actions entreprises	75
Résumé des principaux résultats	82
CHAPITRE 5 – PROGRAMME DE COOPÉRATION ET D’ASSISTANCE TECHNIQUES : CONCLUSIONS ET PERSPECTIVES D’AVENIR (John Bold)	89
Réflexions sur le programme	89
Perspectives d’avenir	92

ANNEXE I – LA DÉCLARATION DE NAMUR	95
ANNEXE II – LA STRATÉGIE POUR LE PATRIMOINE CULTUREL EN EUROPE AU XXI^E SIÈCLE : COMPOSANTES, DÉFIS ET RECOMMANDATIONS	101
ANNEXE III – PROGRAMME DE COOPÉRATION ET D’ASSISTANCE TECHNIQUES : CHRONOLOGIE	105
AUTEURS	109

Abréviations

CAL – Cellule d’appui législatif

CCR – Conseil de coopération régionale

CDCPP – Comité directeur de la culture, du patrimoine et du paysage

COMUS – Community-Led Urban Strategies in Historic Towns (Stratégies urbaines axées sur les collectivités dans les villes historiques)

ICBP – Institutional Capacity Building Plan (Plan pour le renforcement institutionnel)

ICCROM – International Centre for the Study of the Preservation and Restoration of Cultural Property

ICOMOS – International Council on Monuments and Sites (Conseil international des monuments et des sites)

IRPP/SAAH – Integrated Rehabilitation Project Plan/Survey of the Architectural and Archaeological Heritage (Plan pour la mise en œuvre de projets de réhabilitation intégrée/Évaluation du patrimoine architectural et archéologique)

LDPP – Local Development Pilot Project (Projet pilote de développement local)

ONG – Organisation non gouvernementale

OVPM – Organisation des villes du patrimoine mondial

PCAT – Programme de coopération et d’assistance techniques

PCDK – European Union/Council of Europe Joint Programme of Support to the Promotion of Cultural Diversity in Kosovo* (Programme joint Union européenne/Conseil de l’Europe de soutien à la promotion de la diversité culturelle au Kosovo*)

PIL – Prioritised intervention list (Liste d’interventions prioritaires)

PRSEE – Programme régional pour le patrimoine culturel et naturel du Sud-Est de l’Europe

PTA – Preliminary technical assessment (Évaluation technique préliminaire)

RIC – Reconstruction Implementation Commission in Kosovo* (Commission pour la mise en œuvre de la reconstruction au Kosovo*)

STAGE – Soutien à la transition dans les arts et la culture dans la Grande Europe

STEPS – European Union/Council of Europe Joint Programme for Building Specialisation Strategies on Local Participation and Heritage Resources (Programme joint Union européenne/Conseil de l’Europe pour l’élaboration de stratégies de spécialisation sur la participation locale et les ressources patrimoniales)

TFCS – Task Force for Culture and Society (Groupe d’action sur la culture et la société)

UNESCO – Organisation des Nations Unies pour l’éducation, la science et la culture

* Toute référence au Kosovo mentionnée dans ce texte, que ce soit le territoire, les institutions ou la population, doit se comprendre en pleine conformité avec la Résolution 1244 du Conseil de sécurité des Nations Unies et sans préjuger du statut du Kosovo.

Avant-propos

La gestion durable du patrimoine est un processus multidisciplinaire et dynamique que le Conseil de l'Europe place depuis longtemps au cœur de son action visant à promouvoir et à protéger le patrimoine culturel. Plus précisément, par le biais de son Programme de coopération et d'assistance techniques, cela fait plus de quarante ans que l'Organisation démontre le rôle du patrimoine dans la revitalisation et le développement durable. Nous nous sommes notamment employés à fixer des normes pour l'élaboration des politiques et à apporter une assistance technique sur mesure aux États membres et à d'autres partenaires. Les travaux importants menés ces dernières années, en particulier dans le cadre des programmes destinés aux pays du Caucase et d'Europe du Sud-Est, ont contribué à établir de bonnes pratiques et des méthodes sur lesquelles les futures activités pourront s'appuyer. En donnant l'exemple et en créant une dynamique, les initiatives du Conseil de l'Europe dans le domaine du patrimoine culturel ont favorisé le respect des droits de l'homme, encouragé à bâtir des sociétés plus démocratiques et à consolider l'État de droit, et attiré l'attention sur de nouveaux modèles de gouvernance participative.

Dans le cadre de son action consacrée au patrimoine culturel, le Conseil de l'Europe privilégie toujours davantage une approche intégrée qui combine la promotion et la protection de la diversité culturelle, la gouvernance démocratique et l'innovation démocratique. Compte tenu de la valeur spécifique du patrimoine pour la société, il est en effet indispensable d'associer à la prise de décision ceux qui sont les premiers concernés, c'est-à-dire les propriétaires, les habitants, les communautés locales et les autorités locales. Ces acteurs ne doivent d'ailleurs pas non plus être tenus à l'écart des politiques et pratiques nationales de protection du patrimoine culturel.

La présente publication sur le Programme de coopération et d'assistance techniques propose une analyse complète des activités du Conseil de l'Europe, envisagées sous trois aspects principaux : les monuments et les sites, les villes historiques et les territoires. Elle décrit les initiatives majeures prises au fil des décennies, qui ont donné lieu à des outils pratiques sous la forme d'un cadre global, fermement ancré dans les textes relatifs au patrimoine : par exemple la Convention européenne pour la protection du patrimoine archéologique (Convention de La Valette), la Convention pour la sauvegarde du patrimoine architectural de l'Europe (Convention de Grenade) et, plus récemment, la Convention-cadre du Conseil de l'Europe sur la valeur du patrimoine culturel pour la société (Convention de Faro), les recommandations et les dispositifs de suivi issus de la Stratégie pour le patrimoine culturel en Europe au XXI^e siècle, et la Convention du Conseil de l'Europe sur les infractions visant des biens culturels, adoptée en 2017. Ces instruments consolident le cadre et donnent des orientations utiles aux États membres ; ils les font bénéficier des connaissances et de l'expérience du Conseil de l'Europe, tout en tenant compte des différences de situation. La coopération avec l'Union européenne, notamment sur le terrain, nous a permis de renforcer et d'approfondir notre action, et a généré des résultats concrets et des exemples de bonnes pratiques.

La publication ne se contente pas de donner un aperçu des travaux du Conseil de l'Europe dans le domaine du patrimoine culturel mais ouvre aussi des perspectives d'avenir. Nous espérons que ce nouvel ajout à la série consacrée au patrimoine culturel inspirera les États membres, les autorités nationales et locales, les communautés, les universitaires et les praticiens, l'objectif étant de sensibiliser et d'associer un plus large public à une action inclusive en faveur du patrimoine.

Matthew Johnson

Directeur de la citoyenneté démocratique et de la participation

Résumé

Cet ouvrage a pour objet de décrire et d'analyser les processus et les résultats des grands projets touchant au patrimoine menés depuis 2003 dans le cadre du Programme de coopération et d'assistance techniques (PCAT) du Conseil de l'Europe, en association avec la Commission européenne.

L'analyse, divisée par thème, porte sur des projets visant (1) les monuments et les sites, (2) les villes historiques et (3) les territoires. Chaque chapitre passe en revue (brièvement) les réalisations passées, les objectifs et les approches du programme, les méthodes adoptées ainsi que les mesures prises, et présente une synthèse des principaux résultats (qui sont croisés avec les recommandations de la Stratégie pour le patrimoine culturel en Europe au XXI^e siècle – Stratégie 21).

PROCESSUS

Le Programme de coopération et d'assistance techniques est un élément clé du Conseil de l'Europe depuis plus de quarante ans. Relevant désormais de la Direction de la citoyenneté démocratique et de la participation, il est au cœur de la mission sociale et politique de l'Organisation, qui est de développer la démocratie, de défendre les droits de l'homme et de faire progresser l'État de droit.

Le patrimoine a fini par être considéré comme un agent et un processus au terme d'une lente évolution au cours de laquelle plus de 100 projets ont été réalisés avec l'appui de plus de 600 experts. Il s'agissait au début de demandes à caractère spécifique concernant la conservation intégrée et, plus tard, de demandes relatives au développement durable aux abords de monuments et de sites ainsi que dans des villes historiques et des territoires plus larges. Dans ce cadre, des approches et des méthodes novatrices ont été élaborées pour traiter des questions de conservation, de développement urbain et rural, de normes en matière de données et de gestion institutionnelle. Ces innovations ont fait l'objet de demandes d'avis de la part des pays d'accueil.

La fin des années 1990 a été caractérisée par la prépondérance des plans d'action spécifiques. Puis un changement radical de paradigme s'est produit, et ce sont des programmes plus longs ayant la capacité d'avoir un effet durable qui ont été privilégiés, notamment :

- ▶ Le Programme régional pour le patrimoine culturel et naturel du Sud-Est de l'Europe qui inclut : A. le Plan pour le renforcement institutionnel, qui concerne le renforcement des structures de gestion et de la législation relatives au patrimoine par des équipes chargées du soutien institutionnel et juridique ; B. le Plan pour la mise en œuvre de projets de réhabilitation intégrée/Évaluation du patrimoine architectural et archéologique (IRPP/SAAH), portant sur la restauration et la réhabilitation des monuments et des sites (qui deviendra le Processus de Ljubljana – Financement de la réhabilitation du patrimoine en Europe du Sud-Est) ; et C. le Projet pilote de développement local, qui s'intéresse à la gestion et au développement social et économique durables des territoires.

- ▶ L'Initiative de Kiev est un projet pilote qui concerne la réhabilitation du patrimoine culturel dans des villes historiques (du Caucase) et se propose d'étudier de nouveaux modèles de développement local visant à améliorer le bien-être et la qualité de vie urbaine des citoyens.
- ▶ COMUS (Community-Led Urban Strategies in Historic Towns) : il s'agit de stratégies urbaines menées par la communauté dans les villes historiques (du Caucase), l'idée étant d'utiliser le patrimoine comme un moyen d'améliorer le bien-être et la qualité de vie, de célébrer la diversité et d'encourager le dialogue et le respect.

Ces programmes ont été caractérisés par :

- ▶ une augmentation de la portée et de l'ampleur des interventions ;
- ▶ un allongement de la durée des projets ;
- ▶ une participation accrue des populations locales et un large éventail de parties prenantes.

Outre l'accent mis sur la conservation intégrée et le développement durable, l'intérêt s'est porté également sur les conventions du Conseil de l'Europe relatives au patrimoine architectural (Grenade), au patrimoine archéologique (La Valette), au paysage (Florence) et à la valeur du patrimoine culturel pour la société (Faro).

Par ailleurs, des méthodes de gestion du patrimoine ont été constamment présentées et publiées dans des ouvrages et documents d'orientation, et beaucoup d'entre elles ont été adoptées et adaptées dans les langues des pays d'accueil.

Le processus a permis de créer des conditions favorables à un dialogue créatif et stimulant entre les experts locaux et nationaux et le groupe d'experts internationaux du Conseil de l'Europe. Ces échanges, fructueux, ont débouché sur des solutions communes aux problèmes identifiés et sur des stratégies de développement durable.

EFFETS

Globalement, le PCAT a eu pour effet de mettre le Conseil de l'Europe au cœur de l'évaluation et de la gestion du patrimoine en Europe, en contribuant à définir des normes et des modèles à suivre pour le plus grand bénéfice de tous – ceux qui sont directement impliqués et ceux qui sont implicitement concernés – et en parvenant à démontrer que le patrimoine est un outil de revitalisation et de développement durable.

Le programme a bénéficié d'un appui institutionnel et politique constant car il est considéré comme faisant autorité, favorable et bénéfique. Il a aidé les administrations et les institutions publiques aux niveaux local, régional et national à mieux comprendre la très grande importance que le patrimoine présente.

Le PCAT a considérablement étendu la dimension sociale du patrimoine et a montré qu'il est un acteur majeur du développement social, qui fait intervenir un très large éventail de personnes dans des activités très diverses, qui produit des avantages mesurables et crée des réseaux d'échange.

Sur le plan financier, il a clairement encouragé et favorisé des investissements importants dans des monuments et des sites au service d'une politique élargie de réinsertion sociale et de développement, notamment en réorientant et en ciblant plus précisément les crédits publics.

Les évaluations du patrimoine réalisées dans tous les principaux projets ont permis de commencer à mettre en place un suivi à plus long terme de l'état d'avancement des activités et des effets, et

ont facilité l'élaboration de plans d'action garantissant la viabilité à long terme des projets et des processus.

PROJETS FUTURS

Les évaluations du patrimoine devraient être utilisées au début de chaque grand projet pour déterminer la limite au-delà de laquelle les futures réalisations peuvent être évaluées. Une évaluation doit donc avoir lieu aux principales étapes du projet et à la fin de celui-ci pour mesurer les progrès, évaluer les effets et tirer des enseignements pouvant déboucher sur de bonnes pratiques.

Il serait utile, au moment de définir la portée et les résultats escomptés des projets, de tenir compte des recommandations et des stratégies de suivi issues de la Stratégie pour le patrimoine culturel en Europe au XXI^e siècle (sur les plans social, économique, territorial, des connaissances et de l'éducation) qui sont pertinentes pour le projet en question.

Il conviendrait également de prendre note des principes de la Convention de Faro afin de parvenir à mieux faire comprendre le rôle du patrimoine dans la société et d'encourager la ratification de la convention.

Dès le début des grands projets, des possibilités de collaboration devraient être envisagées aux échelons local, régional et national avec des organisations non gouvernementales (ONG), et au niveau international avec des institutions et organismes tels que la Commission européenne, l'ICCROM, l'ICOMOS et l'UNESCO.

Il serait bon de mettre l'accent sur la fidélisation du personnel et la viabilité des projets dans les pays bénéficiaires. À cet égard, le PCAT devrait encourager le recrutement et la formation d'un personnel national spécialisé ainsi que la mise en place d'équipes chargées de gérer les projets et d'assurer l'exécution et le suivi des programmes jusqu'à ce que les mécanismes et pratiques soient entièrement institutionnalisés dans les pays.

Les futurs projets devraient être choisis en fonction des effets qu'ils pourraient produire durablement et à long terme sur le patrimoine et le développement aux échelons local, régional et national ; de leur capacité à améliorer la gestion du patrimoine, à faire participer les populations locales aux processus relatifs au patrimoine, et enfin à créer des méthodes pouvant être reproduites et appliquées dans d'autres contextes.

Il faudrait par ailleurs mettre à profit l'expérience acquise et les méthodes employées dans le cadre du PCAT pour inscrire le patrimoine dans des projets transversaux qui portent sur les grandes questions contemporaines que sont l'évolution démographique, les migrations, les crises socio-économiques et le changement climatique.

Enfin, les méthodes, les résultats et les réflexions concernant les futurs projets relatifs au patrimoine devraient être publiés plus systématiquement et s'adresser à d'autres destinataires que ceux visés par les recommandations du PCAT, ce qui permettrait d'informer et d'éduquer un public européen élargi et de lui faire comprendre que le patrimoine joue un rôle central dans la cohésion sociale et le développement.

Chapitre 1

Programme de coopération et d'assistance techniques : introduction à l'analyse

John Bold

INTRODUCTION

Le lancement en avril 2017 par le Conseil de l'Europe de la Stratégie 21 – Stratégie pour le patrimoine culturel en Europe au XXI^e siècle – crée un contexte nouveau et stimulant pour le Programme de coopération et d'assistance techniques (PCAT) qui existe de longue date¹. Le lancement fait suite à l'approbation de la stratégie par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, annoncée dans la Déclaration de Namur de 2015 (voir l'annexe I pour la Déclaration de Namur et l'annexe II pour les composantes, les défis et les recommandations de la stratégie).

Réagissant aux nombreuses crises contemporaines qui ont un impact significatif sur nos sociétés et notre patrimoine, et conscients que le patrimoine culturel est une ressource unique qui contribue à l'édification d'une société plus pacifique, plus juste et plus solidaire, les ministres ont demandé qu'une stratégie soit élaborée pour redéfinir la place et le rôle du patrimoine culturel, qui apparaît comme une réponse nécessaire aux défis actuels. Dans les lignes directrices qui s'y rattachent et qui décrivent les enjeux et les approches abordés dans la Stratégie, il est recommandé que les priorités opérationnelles soient mises en œuvre en s'appuyant sur les conventions, instruments et outils existants du Conseil de l'Europe, notamment le Programme de coopération et d'assistance techniques lié à la conservation intégrée du patrimoine culturel. L'inclusion du PCAT est une reconnaissance à point nommé de son importance constante en tant que pièce maîtresse de la stratégie relative au patrimoine culturel européen et de sa gestion. Elle vient à un moment où une réflexion s'engage sur les réalisations passées et les perspectives d'avenir. Un examen des aspects du programme, notamment de son impact sur les villes et les territoires historiques, a été publié la même année que la Déclaration de Namur² (voir annexe I). D'autres recherches sur ces sujets ont été menées ultérieurement, ainsi qu'un examen de l'impact du programme sur les monuments et les sites. Les résultats de ces études et réflexions sont présentés dans le présent ouvrage, dans lequel les experts du Conseil de l'Europe se sont efforcés d'analyser le programme et d'évaluer les enseignements

1. Le lancement de la stratégie a eu lieu à Limassol (Chypre), les 6 et 7 avril 2017.

2. Voir <https://rm.coe.int/le-patrimoine-culturel-au-21e-s-pour-mieux-vivre-ensemble-vers-une-str/16806a89af>.

tirés des activités réalisées dans les trois grandes catégories. Au chapitre 2 sur les monuments et les sites, le Programme régional du Conseil de l'Europe/Commission européenne pour le patrimoine culturel et naturel du Sud-Est de l'Europe (PRSEE) est examiné, l'accent étant mis sur le Plan pour la mise en œuvre de projets de réhabilitation intégrée/Évaluation du patrimoine architectural et archéologique (IRPP/SAAH). Ces activités ont débouché sur le Processus de Ljubljana (phases I et II), qui soulignait le rôle fondamental du patrimoine dans les stratégies de réhabilitation mises en œuvre dans l'ensemble de la région. La méthode a ensuite été adaptée et réutilisée pour l'Initiative de Kiev sur la réhabilitation du patrimoine culturel dans les villes historiques et le projet COMUS (Stratégies urbaines axées sur les collectivités dans les villes historiques), tous deux dans les pays du Caucase. Les deux projets sont examinés en détail dans le chapitre 3 sur les villes historiques. Au chapitre 4 sur les territoires, l'approche adoptée dans le Projet pilote de développement local (LDPP) du PRSEE pour le développement social et économique territorial est analysée et évaluée. Chacun de ces chapitres, rédigés à la lumière de la Stratégie 21, présente de nouvelles approches tout en démontrant clairement la continuité qui caractérise le PCAT sur le plan de la culture et des procédures. C'est cette continuité ainsi que la volonté de répondre à l'évolution des situations qui ont permis à la nouvelle stratégie de montrer que le patrimoine est un élément stimulant pour la réalisation des grands objectifs sociaux et économiques escomptés. Le PCAT a constamment joué un rôle de premier plan dans la conceptualisation du rôle du patrimoine culturel, et a souligné que sa préservation et sa mise en valeur étaient plus un catalyseur qu'une fin en soi, un stimulant pour le développement social et économique et l'amélioration du milieu de vie. Les trois composantes thématiques de la stratégie – « sociale », « développement économique et territorial » et « connaissances et éducation » (décrites plus en détail ci-dessous) – sont présentées dans les trois chapitres principaux de ce livre de telle sorte qu'elles correspondent bien aux mesures et impacts déterminés par les auteurs, qui ont croisé leurs propres résultats avec les recommandations de la stratégie.

Toutes les mesures décrites dans cet ouvrage ont été élaborées sous l'égide du Programme de coopération et d'assistance techniques du Conseil de l'Europe, dirigé par un personnel très restreint et spécialisé, dont les projets majeurs ont bénéficié d'un financement de l'Union européenne au cours des quinze dernières années. Ce chapitre liminaire vise à situer le programme dans son contexte et à présenter certains de ses impacts. Les enseignements tirés de l'expérience acquise ainsi que les perspectives d'avenir sont abordés dans le chapitre de conclusion.

ÉVOLUTION DU PROGRAMME DE COOPÉRATION ET D'ASSISTANCE TECHNIQUES

Le Programme de coopération et d'assistance techniques du Conseil de l'Europe (à l'origine « Programme d'assistance technique ») permet de fournir des avis aux administrations publiques et aux spécialistes du patrimoine depuis plus de quarante ans³. Ce programme a reçu une véritable impulsion à l'occasion de l'Année européenne du patrimoine architectural (1975), qui reposait sur la notion de patrimoine en péril. En clair, le patrimoine n'est reconnu en tant que tel que lorsqu'il est menacé : la menace mobilise la réflexion et impose de réagir rapidement. La première mission a été achevée deux ans plus tard⁴. Le programme a été créé pour répondre aux demandes d'avis sur des problèmes spécifiques concernant le patrimoine, en particulier ceux dont on pourrait tirer des enseignements plus généraux. Plus d'une centaine de projets ont été menés à bien, dont plus

3. Pour un compte rendu plus détaillé du programme, voir Bold J. "The technical co-operation programme : context and evolution" in Bold J. et Cherry M. (eds.), *The Politics of Heritage Regeneration in South-East Europe*, Conseil de l'Europe, Strasbourg, 2016.

4. Sur la conservation intégrée de la vieille ville de Breisach-am-Rhein, Münsterberg (République fédérale d'Allemagne).

d'une quarantaine sur la conservation et la réhabilitation des centres historiques. D'autres ont porté sur des problèmes de conservation spécifiques et sur la création d'une documentation concernant le patrimoine. Près de 600 experts ont participé à l'évaluation des situations et à la production de rapports. La clé du succès a été le rôle du Conseil de l'Europe, qui s'est montré plus coopératif et consultatif que directif. À la suite des demandes formulées par les autorités nationales, les experts désignés se sont engagés dans un dialogue créatif avec les spécialistes locaux afin de trouver des solutions concertées, et viables, aux problèmes rencontrés, étant entendu que la responsabilité de la mise en œuvre des recommandations incombait au pays hôte.

Le Programme de coopération et d'assistance techniques est essentiellement un outil de recherche pratique au sein du Conseil de l'Europe. Le programme a reposé dès l'origine sur l'idée de conservation intégrée, qui implique que la conservation est un des préalables à toute planification urbaine et régionale, et que la participation du public dans ce domaine doit être pleine et entière. Puis le champ d'application du PCAT a été étendu au concept de développement durable. Il s'agit d'un développement qui satisfait aux besoins de la génération actuelle, sans compromettre la capacité des générations futures à répondre à leurs propres besoins. La reconnaissance du rôle du patrimoine dans le développement durable a servi de base à l'approche adoptée dans les années 1990. À cette époque, l'introduction de plans d'action spécifiques a permis d'étendre la portée de la coopération technique de deux à cinq ans et donc de mettre en place un suivi des activités que les missions courtes, limitées dans le temps et traitant de problèmes spécifiques n'avaient pas rendu possible. Les multiples missions, ateliers, opérations pilotes, programmes de formation et campagnes de sensibilisation du public ont considérablement accru l'efficacité et la portée du programme, et lui ont permis d'influer sur l'élaboration de politiques nationales du patrimoine, la gestion du patrimoine et la législation dans ce domaine. Le Programme d'appui législatif et la Cellule d'appui législatif (CAL), composée de juristes, sont une conséquence directe des grands programmes mis en œuvre pour répondre aux demandes des États d'Europe centrale et orientale qui souhaitaient bénéficier d'un appui pour aligner leurs systèmes administratifs et législatifs sur les normes européennes établies, tout en respectant le contexte national.

Les enseignements tirés des plans d'action spécifiques qui avaient une incidence durable à long terme ont servi de base au lancement en 2003 du Programme régional pour le patrimoine culturel et naturel du Sud-Est de l'Europe, dirigé par le Conseil de l'Europe et financé par la Commission européenne. Le programme a été élaboré pour répondre spécifiquement aux problèmes rencontrés dans toute la région à la suite des changements politiques, sociaux, économiques et législatifs considérables qu'elle avait subis. Certains pays (de l'ex-Yougoslavie) avaient tout juste commencé à se relever après des guerres dévastatrices, d'autres étaient fragilisés par la mondialisation et la transition abrupte et souvent brutale vers une économie de marché. Le programme comprend trois composantes interdépendantes : le Plan de renforcement des capacités institutionnelles (fournir des avis sur la législation et la gestion des institutions), le Projet pilote de développement local (encourager les partenariats et la participation à la conservation et au développement économique, présentée au chapitre 4) et le Plan pour la mise en œuvre de projets de réhabilitation intégrée/Évaluation du patrimoine architectural et archéologique (IRPP/SAAH), qui deviendra par la suite le Processus de Ljubljana (examiné au chapitre 2). Mis en œuvre jusqu'en 2014 et prolongé par la suite par la phase II du Processus de Ljubljana sous la direction du Conseil de coopération régionale, ce projet de coopération technique a été le plus ambitieux, et, de loin, le plus efficace du Conseil de l'Europe⁵. L'Initiative de Kiev, qui est un projet pilote sur la réhabilitation du patrimoine culturel dans

5. Voir les trois publications suivantes sur ce thème : Rikalović G. et Mikić H., eds, *Heritage for development in South-East Europe*, 2014 ; Bartlett, W. et al, *The wider benefits of investment in cultural heritage*, 2015 ; Bold J. et Cherry M., eds, *The Politics of Heritage Regeneration in South-East Europe*, 2016, Éditions du Conseil de l'Europe, Strasbourg.

des villes historiques, et le projet COMUS qui le prolonge, sont deux projets qui concernent les pays du Caucase et qui sont dirigés par le Conseil de l'Europe, en partenariat avec l'Union européenne. Ils ont tous deux adopté et développé les méthodes d'évaluation et de gestion créées dans le cadre du PRSEE (voir chapitre 3). Le projet COMUS utilise la réhabilitation urbaine comme moyen de contribuer à des objectifs plus larges : améliorer le bien-être et la qualité de vie, promouvoir la diversité et encourager un dialogue constructif et un respect mutuel entre des peuples de cultures différentes. Le patrimoine culturel est donc utilisé pour stimuler le développement socio-économique durable.

Ainsi, le patrimoine, qui était considéré comme un objet, est devenu un agent et un catalyseur de l'amélioration sociale. Ce changement radical de perspective est dû à la division de la coopération et de l'assistance techniques, qui a compris qu'il fallait évoluer et passer des projets à durée limitée à des programmes à long terme. Il est donc parfaitement justifié que le programme relève actuellement de la Direction de la citoyenneté démocratique et de la participation du Conseil de l'Europe, qui joue un rôle déterminant dans la promotion des trois principes majeurs de l'Organisation que sont le développement de la démocratie, la défense des droits de l'homme et le renforcement de la primauté du droit. La coopération technique reste une activité prospective de nature sociale. Sa pratique est étayée par des années d'expérience et ses fondements théoriques reposent sur des conventions spécifiques du Conseil de l'Europe : la Convention de Grenade sur la protection du patrimoine architectural (1985), la Convention de La Valette sur la protection du patrimoine archéologique (1992), la Convention de Florence sur le paysage (2000) et la Convention-cadre de Faro sur la valeur du patrimoine culturel pour la société (2005). Malgré d'importants progrès accomplis, beaucoup des problèmes recensés lors de l'Année européenne du patrimoine architectural (1975) se sont avérés récurrents. Il s'agissait d'anciens problèmes réapparaissant dans de nouvelles situations, notamment sur la façon de trouver un juste équilibre entre la croissance durable et la conservation des sites historiques et des centres urbains, d'encourager le tourisme sans compromettre les qualités qui attirent les touristes de prime abord, d'obtenir le soutien de la population locale (la régénération durable ne devrait pas être une stratégie descendante, *top-down*), d'établir une collaboration publique/privée, de financer la restauration et la réhabilitation, de trouver un équilibre entre le maintien de l'intégrité du site et les demandes potentiellement concurrentes de modernisation, de meilleures conditions de vie et de nouveaux débouchés économiques.

L'une des grandes forces du Programme de coopération et d'assistance techniques est qu'il a plus joué un rôle de guide et de conseiller qu'un rôle de directeur. Il a notamment fourni des méthodes flexibles que les spécialistes nationaux ont adoptées et adaptées aux circonstances. Les pays qui ont été conseillés ont pu participer à un dialogue tenant compte de leurs besoins au lieu de se voir imposer des solutions toutes faites par les consultants de la direction. Ces avis, loin d'être génériques, tenaient compte du site et de sa situation, même si les enseignements tirés d'une situation peuvent servir à l'approche appliquée ailleurs. La qualité d'écoute du Conseil de l'Europe et l'approche collaborative de ses programmes ont donc été particulièrement bien accueillies. La valeur de cette collaboration, ainsi que des valeurs comme l'amélioration du bien-être et de la qualité de vie, telles qu'elles apparaissent dans les activités culturelles, n'est pas facile à mesurer, tout comme la valeur consistant à encourager des experts provenant de pays récemment en guerre (notamment les pays de l'ex-Yougoslavie) à travailler ensemble pour une cause commune. L'exemple le plus éclatant de la réussite de l'approche collaborative est celui d'un projet d'urgence lancé parallèlement au PRSEE après les émeutes qui ont eu lieu en 2004 au Kosovo* et qui ont causé de graves dommages dans 35 sites culturels et religieux orthodoxes serbes. La Commission pour la mise en œuvre de la reconstruction, dirigée par le Conseil de l'Europe et composée d'experts albanais et serbes du Kosovo et d'experts internationaux, a été un modèle de collaboration postcrise ainsi qu'une démonstration de la capacité du programme de répondre rapidement et de manière constructive aux situations d'urgence.

MESURER LES IMPACTS

L'impact spécifique des projets est souvent difficile à quantifier. Il est en effet difficile, même si cela est souhaitable, d'évaluer la valeur des activités culturelles, et tout aussi difficile d'attribuer des causes précises à des problèmes, pour éliminer leurs effets, lorsque plusieurs facteurs interdépendants peuvent en être responsables. Toutefois, il est clair que le PRSEE a eu un impact financier remarquable dans la mesure où il a encouragé les principaux acteurs, en particulier les autorités publiques elles-mêmes et des organismes externes, à investir dans des projets de réhabilitation. Au cours de la période 2003-2010, plus de 80 millions d'euros ont été alloués, ou promis, à 186 sites ; pour 2011-2013, plus de 40 millions d'euros ont été mobilisés (14,7 % au titre du financement national, 43,5 % du financement de l'Union européenne et 41,8 % d'autres sources)⁶. Outre l'impact financier, le PRSEE a produit beaucoup d'autres résultats positifs : un soutien politique constant des pouvoirs publics, renforcé par un engagement sans faille des ministres et l'adaptation des méthodes à l'Initiative de Kiev sur les villes historiques, également soutenue par les ministres concernés ; sur le plan institutionnel, le secteur du patrimoine a pu accroître sa présence dans les administrations et tirer profit de l'adoption (et souvent de l'adaptation dans les langues nationales) de la méthode de projet et des documents d'orientation ; sur le plan social, une participation accrue des communautés locales dont les représentants ont pu s'attaquer aux problèmes, influencer sur les résultats et en constater les avantages ; sur le plan économique, l'adhésion à l'idée forte (même si cela a pris du temps) que le patrimoine peut être une ressource plutôt qu'un obstacle au progrès, voire un élément essentiel du développement durable ; et une augmentation significative de la collaboration aux plans local et national. L'un des grands avantages, observables mais difficiles à quantifier, du PCAT a été sa capacité de rassembler les individus, de les sortir de leurs cloisonnements institutionnels, et d'encourager la collaboration à l'intérieur et à l'extérieur des frontières.

Il serait souhaitable, dans la mesure du possible, d'incorporer des méthodes d'évaluation dans les futurs programmes, et ce dès leur conception afin de mieux en démontrer l'impact. Or cette incorporation n'est pas simple parce que la culture et le patrimoine culturel sont autant des processus que des produits, et qu'il existe en outre une distinction claire entre la valeur culturelle – « la valeur intrinsèque d'un monument comprend un groupe de caractéristiques inestimables qui vont au-delà de la mesure et de l'estimation du marché » – et la valeur économique – « la valeur marchande reflète la demande sociale ». Les économistes estiment que la valeur résulte plus de l'investissement dans le patrimoine que du patrimoine lui-même, et qu'elle dépend de la volonté de payer⁷. Il faut également tenir compte de la catégorie « valeur hédonique », qui est la valeur attribuée aux biens et à l'environnement à proximité. Mais l'économie est plus une science sociale qu'une science naturelle, et son marqueur tient à l'adjectif qualificatif « social », qui relève autant de l'intuition, du sentiment, de la perception, de l'attente, du droit et de la responsabilité que de faits mesurables. L'investissement est un acte de foi, point qui a été souligné dans une analyse du développement des docks de Londres où l'on aurait pu s'attendre à ce que l'un des plus grands programmes européens de réhabilitation soit fondé sur des faits et des chiffres concrets et vérifiables, ce qui n'a pas été le cas⁸.

Des évaluations de l'impact du Programme de coopération et d'assistance techniques ont été réalisées en 2000 et 2010. En 2000, l'évaluation a porté sur ses quatre phases principales : 1975-1991 (années

6. Conseil de coopération régionale (CCR), Comprehensive report of the Ljubljana Process II – Rehabilitating our common heritage 2011-2014, préparé par le secrétariat du Groupe d'action sur la culture et la société (Task Force on Culture and Society, TFCS), 2014, p 66.

7. Constantinides G. "Social and economic aspects of sustainability – Tools for heritage conservation", BIO/CULTURAL (International Conference on Sustainability in Architectural Cultural Heritage), 2015.

8. Foster J., *Docklands – Cultures in conflict, worlds in collision*, UCL Press, Londres, 1999, pp 328-21 ; Fainstein S., *The City Builders*, Lawrence, Kansas, 2001, p 66.

d'expansion), 1992-1995 (diversification), 1996-1998 (systématisation), 1998-2000 (capitalisation des résultats pratiques). Les résultats ont été considérés comme indiscutablement politiques : le renforcement de la cohésion sociale et culturelle a été constaté ainsi que des impacts sur le pluralisme culturel et la qualité de vie. Il a été noté en particulier que des solutions avaient été trouvées pour des problèmes spécifiques de conservation ; des réformes législatives et administratives avaient été mises en place, ainsi que de nouvelles méthodes de gestion ; de nouvelles méthodes avaient été adoptées ; des échanges professionnels avaient eu lieu et des partenariats établis ; la participation du public avait été mobilisée ; la coopération internationale avait été encouragée ; des arguments avaient été développés ; et le soutien des pouvoirs publics avait été obtenu et renforcé. Il a été considéré que les résultats du programme « ne sont pas globalement quantifiables et ne peuvent pas être réduits à des statistiques ». Ils devraient plutôt être évalués au regard de sa stratégie globale et de la réalisation de ses objectifs⁹.

L'évaluation qui a été réalisée en 2010 comprenait des questionnaires à l'intention des délégués du Comité directeur du patrimoine culturel et du paysage, des bénéficiaires du programme et des experts. Ses conclusions étaient similaires à celles de l'enquête précédente : les résultats obtenus ne sont pas quantifiables ; le programme doit être évalué en fonction de sa stratégie globale ; il est un catalyseur pour les réformes des politiques du patrimoine, ainsi qu'un moyen d'améliorer la coopération et le dialogue entre les cultures, et de favoriser les échanges internationaux. Les évaluateurs ont à nouveau souligné sa portée générale : « La contribution essentielle du programme est politique, sociale et philosophique, car il contribue au renforcement des principes communs, fait avancer la notion de patrimoine culturel et favorise l'émergence de nouvelles idées et de nouvelles visions communes, notamment en ancrant plus solidement le patrimoine au cœur du processus d'aménagement et de revitalisation »¹⁰.

Dans son document final « *Comprehensive report of the Ljubljana Process II* », le Conseil de coopération régionale a examiné plusieurs aspects du programme après la phase de transfert de responsabilités à chaque pays, notamment le renforcement de la coopération régionale, l'amélioration des compétences professionnelles ainsi que la promotion, les méthodes, le financement garanti et les partenariats. Il a conclu que le programme, « en abordant le patrimoine culturel sous différents angles, a contribué à son amélioration et son adaptation à une utilisation contemporaine durable, tout en protégeant ses valeurs à plusieurs niveaux »¹¹. On peut en dire à peu près autant du PCAT. Bien qu'il ait présenté en détail le financement garanti, le Conseil de coopération régionale n'a pas fait d'observations dans son rapport final sur les impacts directs, préférant laisser cette analyse aux représentants de la London School of Economics and Political Science qui, en partenariat avec le Conseil de l'Europe, a examiné des études de cas en Bosnie-Herzégovine et en Serbie. Il a été noté dans le rapport publié que les mécanismes de collecte de données et de mesure n'avaient pas été mis en place au début du Processus de Ljubljana. Il a été suggéré que, à l'avenir, il devrait être possible d'incorporer des mécanismes de collecte d'informations dès la conception des futurs projets d'investissements, bien que le Processus de Ljubljana ait été, en fait, plus un processus qu'un programme ayant un début, une fin et un budget associé¹². Dans une évaluation par pays très positive et détaillée du Processus de Ljubljana, réalisée par des experts nationaux, il a été reconnu de la même façon que des mécanismes de collecte systématique de données et d'analyse seraient souhaitables à l'avenir afin de mesurer les avantages globaux du patrimoine culturel ou « dividendes

9. Conseil de l'Europe, "Elements for evaluation – Consolidated report" (AT00 150/CCPAT(2000)125), 2001.

10. Conseil de l'Europe, "Elements for evaluation" (AT(2010)012) et "Evaluation of the Technical Co-operation and Consultancy Programme" (AT(2010)246), 2010.

11. RCC, *op. cit.*, p. 62.

12. Bartlett *et al*, *op. cit.*, p. 97.

du patrimoine»¹³. Cette proposition, séduisante en théorie, n'est pas simple à mettre en pratique puisqu'elle sous-entend que l'on dispose d'une base de référence (et de mécanismes d'évaluation opérationnels) qui permet de mesurer l'état d'avancement, et qu'il existe un moyen d'attribuer des effets à des causes lorsque les deux peuvent être multiples. Comme indiqué plus haut, il est certainement plus facile de mesurer la « valeur économique » que d'évaluer la « valeur culturelle ». En outre, l'efficacité économique n'est pas toujours le critère plus approprié de la performance. À cet égard, il serait bon de prêter attention à l'évaluation prudente de la contribution de la culture à la régénération, réalisée pour le ministère britannique de la Culture, des Médias et des Sports, dans laquelle il était constaté que « la mesure des impacts sociaux, économiques et environnementaux attribués à l'élément culturel dans le domaine de la régénération pose d'autant plus un problème que les éléments de preuve sont rarement convaincants ». Les indicateurs de performance peuvent mesurer des intrants, des flux et des extrants, mais pas des processus ou des résultats. À ce jour, aucun modèle d'évaluation de ce type n'a encore été proposé. L'auteur du présent rapport estime qu'il faudrait, pour un tel modèle, saisir des informations de référence et intégrer des questions pertinentes dans l'évaluation des projets. Il faudrait également que les critères de réussite soient définis par les bénéficiaires et les participants. Force est de constater, cependant, que beaucoup d'éléments de l'évaluation relèvent plus du domaine de la perception et du sentiment de bien-être que de faits concrets¹⁴.

Il est donc important de continuer à rechercher une solution et un mécanisme. Dans sa résolution majeure « Vers une approche intégrée du patrimoine culturel européen » (2015), le Parlement européen a noté que les informations sur le financement sont fragmentées, indiqué qu'il est nécessaire de collecter plus systématiquement et rigoureusement des données statistiques, et recommandé d'améliorer le contrôle de la qualité avec des indicateurs de suivi et d'évaluation du patrimoine culturel¹⁵. Cependant, tout n'est pas réductible à une enquête statistique. Il est donc essentiel que les acteurs concernés fassent bien la distinction entre les données statistiques importantes, collectables et pertinentes, et celles qui sont spéculatives ou fortuites. D'autant qu'il est certainement possible d'attribuer des valeurs numériques à des situations : l'application de mesures (subjectives) telles qu'elles sont utilisées dans une simple évaluation des risques peut servir de modèle à cet égard¹⁶. Une telle approche, qui utilise une matrice d'impacts, a été suggérée pour l'évaluation des activités proposées dans la stratégie¹⁷.

Les équipes chargées des évaluations futures des projets dans les programmes de coopération et d'assistance techniques doivent tenir compte des modèles qui ont fait leurs preuves dans les évaluations du patrimoine. Ces évaluations ont été incorporées dans le Plan pour la mise en œuvre de projets de réhabilitation intégrée/Évaluation du patrimoine architectural et archéologique (IRPP/SAAH) dès sa conception et ont été affinées dans l'Initiative de Kiev. Elles ont évolué en 2012 vers la fin du Processus de Ljubljana II et ont eu ensuite une incidence sur les évaluations réalisées dans le projet COMUS (chapitres 2-3)¹⁸. Les évaluations avaient pour but de permettre d'agir promptement et en

13. Rikalović et Mikić, *op. cit.*, p. 200.

14. Evans, G., "Measure for measure – Evaluating the evidence of culture's contribution to regeneration", *Urban Studies*, 42/5-6, 2005.

15. Parlement européen, Résolution du 8 septembre 2015 « Vers une approche intégrée du patrimoine culturel européen », paragraphes 9 et 33.

16. Par exemple, un évaluateur pourrait noter la gravité d'un risque sur une échelle de 1 à 5 et noter de la même façon la probabilité que ce risque se produise. On obtiendrait ainsi un total général pouvant servir de base aux prochaines mesures visant à réduire les risques.

17. Conseil de l'Europe CDCPP (2016)10, partie 2, projet de Stratégie pour le patrimoine en Europe au XXI^e siècle, annexe A.

18. Conseil de l'Europe, *Guidance on heritage assessment*, Strasbourg, 2005 ; "Terms of reference of the heritage assessment" (AT(2012)311 fin), 2013.

connaissance de cause, mais aussi de susciter la réflexion sur les réalisations et les difficultés, de montrer que le développement durable et le patrimoine culturel sont une ressource ; de se pencher sur la question du tourisme durable ; et d'examiner les structures administratives, les budgets, les ressources en personnel et la formation, les droits et responsabilités du secteur privé, l'aide financière, les textes juridiques relatifs au patrimoine culturel et leur relation avec d'autres textes juridiques et politiques, les inventaires et les systèmes de documentation, les formes de protection du patrimoine, les mécanismes d'éducation et de sensibilisation, les droits des autorités religieuses, des minorités et des groupes vulnérables, ainsi que l'application de la loi, l'imposition de sanctions et de mesures pénales. Il conviendrait donc, pour améliorer la qualité globale de l'évaluation, que ces points soient pris en compte dès la conception et à la conclusion des projets, et que d'autres évaluations soient menées aux différentes étapes des programmes à plus long terme. Rappelons que les évaluations ne sont pas absolues et que peu d'entre elles peuvent être réduites à de simples données statistiques. Mais en tant qu'instruments de mesure du changement et des progrès accomplis, elles font ressortir le type et le degré d'impact produit. Après l'achèvement des projets, des missions de suivi pourraient être utilisées pour vérifier que les améliorations apportées aux mécanismes et aux processus sont bien comprises, entièrement mises en œuvre et durables. Les Lignes directrices de la Stratégie pour le patrimoine culturel en Europe au XXI^e siècle, annexées à la Déclaration de Namur, indiquaient qu'il fallait : « élargir le champ des missions d'assistance technique et de coopération du Conseil de l'Europe et assurer plus de permanence sur le terrain » (voir annexe I).

COOPÉRATION

Si l'on s'intéresse aux évolutions qui pourraient avoir lieu parallèlement à la mise en œuvre de la Stratégie 21, il est conseillé d'étudier l'impact de la Convention-cadre de Faro du Conseil de l'Europe sur la valeur du patrimoine culturel pour la société (2005), qui est un document de réflexion et d'orientation issu, entre autres, des enseignements tirés des grandes activités menées par le Conseil de l'Europe en matière de patrimoine, notamment les enquêtes réalisées pour le Programme de coopération et d'assistance techniques, qui ont resitué le patrimoine culturel dans son contexte social, souligné le rôle des citoyens et suggéré que le patrimoine était une ressource. La Déclaration de Namur a encouragé les États membres à poursuivre la ratification de la convention, et cet appel aux signataires potentiels peut être considéré, ainsi que la mise en œuvre de la Stratégie 21, comme une manifestation complémentaire de la volonté de planifier les activités du PCAT. Trois thèmes principaux de la convention ont été dégagés : gérer la diversité culturelle, améliorer le cadre et la qualité de vie et renforcer la participation démocratique¹⁹. À l'heure où le Conseil de l'Europe encourage activement la mise en œuvre de la convention, il est intéressant de constater que l'un de ses principes particulièrement novateurs, à savoir la « communauté du patrimoine » (« des personnes qui attachent de la valeur à des aspects spécifiques du patrimoine culturel », article 2), est de plus en plus reconnu par l'UNESCO, comme le montre l'importance accordée au « rôle de la communauté » dans la « vision de Kyoto », adoptée à la clôture des célébrations du quarantième anniversaire de la Convention concernant la protection du patrimoine mondial culturel et naturel en 2012²⁰.

La convergence progressive des énoncés et des concepts des principaux organismes internationaux montre que la collaboration transnationale joue un rôle de plus en plus essentiel dans la protection du patrimoine culturel mondial. Après avoir adopté un rapport et des recommandations sur le « Patrimoine culturel en situation de crise et de postcrise » (2015), l'Assemblée parlementaire du

19. Conseil de l'Europe, *Action for a changing society*, Strasbourg, 2013.

20. Jokilehto, J., "Reconstruction in the World Heritage context", 2013, <https://engagingconservationyork.files.wordpress.com>

Conseil de l'Europe a recommandé aux États membres de coopérer avec l'UNESCO, l'Organisation des Nations Unies, l'Union européenne, l'ICOMOS et d'autres organismes internationaux, afin d'élaborer des « lignes directrices sur la protection et la reconstruction du patrimoine culturel endommagé ou détruit dans le cadre d'une stratégie plus étendue visant à préserver l'identité culturelle et la diversité en situation de crise et de postcrise ». Dans leur réponse, les ministres ont noté que le Programme de coopération et d'assistance techniques avait permis de réaliser plusieurs projets qui ont démontré le rôle du patrimoine dans de telles situations. Ils ont noté également que la destruction délibérée du patrimoine culturel avait été condamnée lors de la réunion ministérielle de Namur (l'Appel de Namur) et que le CDCPP (Comité directeur du Conseil de l'Europe pour la culture, le patrimoine et le paysage) gardera à l'esprit la nécessité d'élaborer des lignes directrices²¹. Le Conseil international des monuments et des sites (ICOMOS) facilite actuellement un débat sur la légitimité et les normes relatives à la reconstruction des monuments et des sites²², un thème qui peut renforcer la convergence des intérêts et des actions dans le cadre des partenariats déjà bien établis entre le Conseil de l'Europe et d'autres organismes internationaux. Ce point a été noté par le Comité des Ministres.

En période de marasme économique, il est indispensable d'éviter les chevauchements d'activités inutiles. Il convient donc, à cet égard, de tenir compte non seulement des possibilités de collaboration avec l'UNESCO et l'ICOMOS, mais aussi des initiatives de l'Union européenne, en particulier la résolution parlementaire « Vers une approche intégrée du patrimoine culturel européen » adoptée en 2015. L'importance réaffirmée du patrimoine est une des quatre priorités d'action de l'Union européenne dans le domaine de la culture pendant la période 2015-2018, sans oublier que la Commission européenne a pris l'initiative de faire de 2018 l'Année européenne du patrimoine culturel²³. La formulation et la philosophie de ce document de grande envergure reflètent les grands principes contemporains du patrimoine que le Conseil de l'Europe s'est tant attaché à établir, notamment le respect des conventions de Grenade et de La Valette, la nécessité d'une participation communautaire et la consultation de la société civile, ainsi que l'idée d'une approche intégrée du patrimoine culturel tenant compte des éléments culturels, économiques, sociaux, historiques, éducatifs, environnementaux et scientifiques. Après une collaboration très réussie avec la Commission européenne dans le cadre du PRSEE, de l'Initiative de Kiev et de COMUS, il serait bon de saisir l'occasion offerte par cette initiative du Parlement européen et la Stratégie 21 du Conseil de l'Europe (à laquelle l'Union est invitée à se joindre) pour renforcer la collaboration, en s'appuyant sur les synergies réalisées grâce aux expériences et aux intérêts communs liés à l'utilisation du patrimoine culturel en tant que ressource au service d'objectifs sociaux et démocratiques plus larges.

STRATÉGIE 21

La Stratégie 21, récemment lancée, prône une approche globale du patrimoine culturel et se présente comme l'héritière de toute cette tradition de réflexion, de partage et de coopération qui s'est renforcée ces quarante dernières années: « Le patrimoine culturel, dans toutes ses composantes matérielles et immatérielles, est un facteur essentiel pour la refondation de nos sociétés sur la base du dialogue des cultures, du respect des identités et des diversités, et du sentiment d'appartenance à une communauté de valeurs. » La Stratégie pour le patrimoine culturel exige une prise de conscience commune et paneuropéenne, ainsi que des efforts harmonieux et cohérents.

21. Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, « Patrimoine culturel en situation de crise et de postcrise », Rapport, Doc.13758, 2015 ; Recommandation 2071, 2015 ; Réponse à la Recommandation 2071, Doc.13946, 2016.

22. Jokilehto, *op. cit.*

23. Parlement européen, *op. cit.*, paragraphe 3.c.

La stratégie repose sur trois composantes : la composante « sociale » qui exploite les atouts du patrimoine afin de promouvoir la diversité et l'autonomisation des communautés patrimoniales ; la composante « développement économique et territorial » qui vise à renforcer la contribution du patrimoine au développement durable ; et la composante « connaissances et éducation » qui met l'accent sur l'éducation, la recherche et la formation continue. Ces composantes sont interdépendantes et convergentes. Chacune est liée à une série de « défis ». Par exemple les huit défis à relever dans la composante « sociale » sont notamment « vivre en paix », « améliorer la qualité de vie » et « favoriser une approche inclusive du patrimoine » (pour la liste complète, voir l'annexe II). Les huit défis de la composante « développement économique et territorial » sont, entre autres, « construire une société plus inclusive et cohésive », « développer la prospérité » et « encourager la réutilisation et la régénération du patrimoine ». Dans la composante « connaissances et éducation », les huit défis sont, notamment, « contribuer à une société de la connaissance partagée », « sensibiliser aux valeurs véhiculées par le patrimoine » et « faire adhérer les jeunes à la cause patrimoniale ». Les recommandations relatives aux mesures à prendre pour relever ces défis sont dès lors liées par des « interfaces ». Par exemple le défi « améliorer la qualité de vie » de la composante « sociale » est associé au défi « construire une société plus inclusive et cohésive » de la composante « développement économique et territorial », tandis que le défi « favoriser une approche inclusive du patrimoine » de la composante « sociale » est lié au défi « sensibiliser aux valeurs véhiculées par le patrimoine » de la composante « connaissances et éducation ». Des pistes d'action possibles sont ensuite proposées, par exemple organiser des visites d'étude et faire mieux connaître les moyens numériques de promotion du patrimoine. Nous avons donc désormais en main, présentée de façon très détaillée, essentiellement une liste exhaustive de propositions découlant des défis recensés dans chaque composante, destinées à des publics cibles potentiels, ainsi que des exemples d'actions pertinentes déjà menées à bien. Il s'agit d'une excellente base pour planifier les futures activités proposées, contribuer à la définition des résultats potentiels et procéder à des évaluations aux principales étapes du projet et après son achèvement. Les listes serviront à déterminer les indicateurs qui permettront de mieux évaluer la réalisation des projets, à condition que des mécanismes de saisie d'informations soient intégrés dans les projets dès leur conception. Comme le montrent les contributeurs au présent ouvrage, les recommandations de la Stratégie 21 peuvent être aisément croisées avec les résultats des projets examinés aux chapitres 2 à 4 : il s'agit de recommandations qui tirent leur pertinence de la réalité des expériences acquises pendant de nombreuses années sur la portée et l'impact du patrimoine culturel, qui sont essentielles pour relever les défis sociétaux et qui prennent effet notamment dans les travaux réalisés dans le cadre du Programme de coopération et d'assistance techniques.

Chapitre 2

Programme de coopération et d'assistance techniques : monuments et sites

Robert Pickard

BREF RÉSUMÉ DES RÉALISATIONS PASSÉES

Durant les premières phases du Programme de coopération et d'assistance techniques, une assistance de nature technique était proposée dans le cadre de la restauration ou d'autres opérations portant sur un nombre limité de monuments et de sites, comme les vitraux de la cathédrale de Cracovie (Pologne, 1991), l'ensemble monumental du Bois du Cazier (Belgique, 1991) ou encore le sol de la cathédrale de La Valette (Malte, 1993)²⁴. Après la révision, dans les années 1990, du Programme de coopération et d'assistance techniques et la création, en 2003, de la Direction de la culture et du patrimoine culturel et naturel du Conseil de l'Europe, le programme d'assistance technique a été revu de façon non seulement à refléter l'accent nouveau mis sur le patrimoine culturel en tant que facteur de développement social et économique durable, mais aussi à prendre en compte les changements politiques et économiques majeurs intervenus en Europe centrale et orientale, qui se sont traduits par une augmentation du nombre d'États membres et de demandes d'assistance²⁵. Cette situation a amené à porter une attention nouvelle à la valeur du patrimoine dans les sociétés contemporaines, notamment à son rôle potentiel pour promouvoir la compréhension, la tolérance et la prévention des conflits afin de consolider la stabilité et le développement de sociétés civiles libres, démocratiques et pacifiques, ainsi qu'aux dimensions économique et sociale, dont la revitalisation des communautés, plutôt qu'aux simples aspects techniques liés à la conservation, la restauration et la réhabilitation. En conséquence, les actions ultérieures menées sur les monuments et sites se sont concentrées plus particulièrement sur le renforcement des capacités, afin d'adopter une approche intersectorielle intégrée grâce au partage des responsabilités et à l'établissement de partenariats entre les autorités centrales et les collectivités locales, les acteurs publics et privés. Elles ont également visé à accorder une place plus importante aux associations locales et aux ONG, ainsi qu'aux mécanismes de coopération régionale favorisant l'échange d'informations et la coordination des activités. Les actions étaient dans une large mesure mises en œuvre dans le cadre du Programme régional pour le patrimoine culturel et naturel du Sud-Est de l'Europe (PRSEE) (2003-2014) et de ses éléments, au travers de projets de réhabilitation et d'activités de renforcement des capacités, cofinancé par le Conseil de l'Europe et la Commission européenne. Cette méthodologie a été transposée et utilisée dans d'autres situations postconflit en Europe.

24. Document AT(2015)400, « Programme de coopération et d'assistance techniques relatives à la conservation intégrée du patrimoine culturel et naturel », Strasbourg, 12 octobre 2015.

25. Document GR-C (2003) 27, « Programme de coopération et d'assistance techniques relatives à la conservation intégrée du patrimoine culturel : Programme régional pour le patrimoine culturel et naturel du Sud-Est de l'Europe », note d'information préparée par la Direction de la culture et du patrimoine culturel et naturel (DGIV), 22 septembre 2003.

Parmi les principales réalisations, citons²⁶ :

- ▶ De nouveaux outils de gestion et d'instances exécutives ont été créés et intégrés dans les procédures administratives des États participants afin d'améliorer la mise en œuvre d'activités liées aux monuments et sites, et de les inclure dans les stratégies nationales pour le tourisme et le développement sous la forme d'activités de gestion des projets et des sites, et de marketing des projets.
- ▶ Des mécanismes juridiques et politiques améliorés ont été établis, y compris la mise à jour de la législation afin de tenir compte des normes européennes et l'introduction de lignes directrices spécifiques sur la réhabilitation des monuments et sites et de processus intégrés entre aménagement du territoire et patrimoine, comme il ressort des rapports d'évaluation du patrimoine, des plans d'action et mesures de suivi ultérieures.
- ▶ Des cadres de coopération au niveau régional ont été renforcés grâce à la conclusion d'accords permanents de coopération entre les pays, définissant une responsabilité partagée entre différents échelons administratifs et la société civile pour assurer la sauvegarde des monuments et des sites.
- ▶ La prise de conscience de la diversité culturelle a été accrue, contribuant aux processus de réconciliation d'après-guerre, par le biais d'un rapprochement des communautés à l'aide de projets de réhabilitation mis en œuvre à des fins éducatives et sociales plus vastes.
- ▶ La sensibilisation a été renforcée à l'égard de sites spécifiques d'importance historique, architecturale ou archéologique menacés, faisant d'eux les cibles prioritaires des activités de réhabilitation.
- ▶ La méthodologie de réhabilitation a été institutionnalisée par l'utilisation de listes d'interventions prioritaires (PIL), d'évaluations techniques préliminaires (PTA) comprenant des estimations du coût global afin de contribuer aux études de faisabilité ultérieures et aux plans d'activité, et d'établir à partir d'eux les demandes de financement.
- ▶ Le patrimoine bâti est en cours de réhabilitation à la suite d'activités nationales et internationales de promotion et de financements, et de travaux de suivi et de réhabilitation ultérieurs. La première liste d'interventions prioritaires établie en 2004 recensait 160 monuments et sites : 22 en Albanie, 20 en Bosnie-Herzégovine, 15 en Bulgarie, 18 en Croatie, 25 au Kosovo* ; 17 dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine », 10 au Monténégro, 16 en Roumanie et 17 en Serbie. Après l'élaboration des listes suivantes en 2008 et 2012, la méthodologie appliquée dans le cadre du Plan de projet de réhabilitation intégrée/Évaluation du patrimoine architectural et archéologique (IRPP/SAAH) a permis de réaliser des travaux sur 220 monuments et sites jugés prioritaires par les pays. Plus de 80 % d'entre eux ont bénéficié de fonds générés sous l'impulsion du programme conjoint de la Commission européenne et du Conseil de l'Europe.
- ▶ Les compétences professionnelles ont été améliorées grâce à la mise en œuvre de diverses initiatives de formation liées à la gestion de projets de conservation, de restauration ou de réhabilitation, à la planification des activités et à la levée de fonds auprès d'institutions publiques locales et nationales, d'entreprises privées, d'agences, d'associations professionnelles et d'ONG, ainsi qu'à l'augmentation du nombre d'experts locaux capables de transmettre aux services locaux de nouvelles connaissances et compétences.

26. Adapté du document TFCS (2011) 09, « Ljubljana Process II, General reference framework document », septembre 2011 ; CCR, *op. cit.* ; et Rikalović. et Mikić, *op. cit.* ; et Bartlett *et al.*, *op. cit.*

- ▶ Des bases de données sont en cours de création et régulièrement mises à jour concernant des possibilités de formation en matière de conservation, de réhabilitation et de gestion du patrimoine.
- ▶ Des financements importants de sources diverses ont été mobilisés, dédiés à des activités de réhabilitation, de formation ou de promotion. À titre d'exemple, sur la période 2011-2013, 40 789 485 euros ont été attribués à des projets de réhabilitation, des fonds provenant de sources nationales et locales (14,7 %), de l'Union européenne (43,5 %), de sources extérieures à l'Union européenne comme l'US Ambassador Fund (Fonds des ambassadeurs américains pour la protection culturelle), de dons du Japon ou de donateurs privés, etc. (41,8 %).
- ▶ Un grand nombre de publications et de lignes directrices du Conseil de l'Europe ont été produites pour assurer la visibilité des travaux. Il s'agit notamment de publications soutenant le renforcement des capacités sur les plans juridique et politique, et le renforcement d'approches intégrées, de techniques et projets en matière de développement durable, de gestion, conservation, restauration et réhabilitation du patrimoine, ou encore de textes portant plus directement sur les avantages plus vastes du processus de réhabilitation et sur les effets des initiatives de réhabilitation de monuments ou sites sur les perspectives nationales, ou encore d'un examen global de l'avancée des travaux consacrés à la réhabilitation de monuments et sites (en versions imprimée et électronique)²⁷. Ces contributions à la visibilité des projets de réhabilitation ont été accompagnées de nombreux autres mécanismes et initiatives (voir « Actions entreprises », ci-dessous).
- ▶ Des éléments de preuve ont été mis en avant quant aux avantages potentiels et plus vastes de l'investissement dans les monuments et sites, dont la création d'emplois, l'augmentation du nombre de touristes ou visiteurs et des sommes dépensées par ces derniers, la croissance des entreprises locales tant directement du côté des entrepreneurs locaux sollicités pour effectuer des travaux de réhabilitation, qu'indirectement via d'autres activités de développement économique profitant aux détaillants locaux et aux établissements hôteliers, ou la vente de produits artisanaux et autres locaux. Selon certaines données probantes, 60 à 80 % du budget total de réhabilitation des projets mis en œuvre ont été investis dans les entreprises et services locaux.
- ▶ La gouvernance régionale a été améliorée et des structures de suivi mises en place : un mécanisme de suivi complet a été établi afin d'évaluer l'état d'avancement et de garantir le bon déroulement des actions de réhabilitation. Cette démarche était à l'origine mise en œuvre par le Secrétariat du Conseil de l'Europe, mais, à la suite d'une conférence des ministres de la Culture de l'Europe du Sud-Est (2009) et de déclarations ministérielles (2009 et 2010), de nouveaux principes de gouvernance ont été consolidés et institutionnalisés. Ces principes ont permis de confier des responsabilités en 2011 aux niveaux régional et national par l'intermédiaire du secrétariat du Conseil de coopération régionale (CCR) et du Groupe d'action régional sur la culture et la société (Task Force for Culture and Society, TFCS), des coordinateurs de projets, et un groupe d'action national étant mis en place dans chaque pays. Ce renforcement de la gouvernance aux niveaux régional et national a bénéficié du soutien du

27. Voir par exemple : Bold J., *Guidance on heritage assessment*, Éditions du Conseil de l'Europe, septembre 2005 ; Pickard R. (ed.), *Analysis and reform of cultural heritage policies in South East Europe*, Éditions du Conseil de l'Europe, janvier 2008 ; Pickard R. (ed.), *Integrated management tools in South East Europe*, Éditions du Conseil de l'Europe, janvier 2008 ; Pickard R. (ed.), *Sustainable development strategies in South East Europe*, Éditions du Conseil de l'Europe, septembre 2008 ; Pickard R., *Financement du patrimoine architectural – Politiques et pratiques*, Éditions du Conseil de l'Europe, 2009 ; Pickard R. (ed.), *Orientations pour le développement de législation et de systèmes de gestion du patrimoine culturel*, 2^e ed., Éditions du Conseil de l'Europe, janvier 2011 ; Rikalović et Mikić, *op. cit.* ; Bartlett et al., *op. cit.* ; Bold et Cherry, *op. cit.*

Conseil de l'Europe, par le biais d'un groupe d'experts internationaux. Selon d'autres éléments probants, la méthodologie du Conseil de l'Europe en matière de réhabilitation a été étendue aux autorités municipales et locales²⁸.

- Des mécanismes de suivi et d'évaluation ont été introduits et mis en place pour analyser les progrès réalisés en ce qui concerne les aspects juridiques, politiques et institutionnels de la gestion du patrimoine architectural et archéologique, et, en relation avec l'impact de la méthodologie de réhabilitation adoptée, qui ont permis la formulation de recommandations et de lignes directrices spécifiques en vue de soutenir les parties prenantes, de nouer des partenariats, de mobiliser des fonds et d'appuyer le processus de réhabilitation des monuments et sites à l'issue du programme.

OBJECTIFS ET APPROCHES DU PROGRAMME

Le PRSEE, mis en œuvre de 2003 à 2014, faisait suite aux événements traumatisants et souvent violents liés à la chute du communisme dans les États des Balkans. Au cours des nombreuses guerres qu'a endurées cette région, des bâtiments historiques ont été visés car ils représentaient des cultures, origines ethniques ou croyances religieuses opposées. Même après la fin des conflits, le patrimoine culturel a continué d'être menacé, les démocraties pluralistes émergentes, en pleine transition vers des économies de marché, ne faisant guère cas du patrimoine culturel qui était souvent perçu comme un obstacle au développement. En réponse, le Conseil de l'Europe et la Commission européenne ont apporté leur soutien au travers de la mise en place dans la région de programmes et politiques liés au patrimoine culturel, dans le but d'encourager les professionnels à adopter les normes européennes de bonne pratique concernant la gestion du patrimoine, les pratiques durables de restauration et l'utilisation de méthodes artisanales traditionnelles. Ces objectifs s'inscrivaient dans une approche plus vaste visant à réaliser le potentiel du patrimoine pour bâtir des ponts entre les peuples et favoriser la réconciliation et la diversité culturelle, mais aussi pour mettre en lumière son rôle de catalyseur du développement économique, pouvant bénéficier concrètement aux populations locales.

Le PRSEE a constitué un cadre de coopération au niveau international et à l'échelle de l'ensemble de la région de l'Europe du Sud-Est, impliquant l'Albanie, la Bosnie-Herzégovine, la Bulgarie, la Croatie, « l'ex-République yougoslave de Macédoine », la Roumanie, la Serbie, le Monténégro et le Kosovo*. Il a mis en lumière la notion de « développement local » en tant que concept regroupant divers aspects comme la prise en compte de la diversité des territoires en tant que source de vitalité et de valeur, dans le but de mettre en œuvre des approches durables du développement du patrimoine, en établissant notamment des liaisons entre les pays et en ouvrant la région au reste de l'Europe, et de promouvoir des approches intégrées des questions relatives à la conservation, à la planification et au développement. Le PRSEE portait principalement sur les défis posés par les situations d'après-conflit et les processus de développement, en attachant une importance particulière aux questions liées aux multiples cultures et religions présentes dans les Balkans, et à la réconciliation à long terme entre les individus et les communautés en tant que préalable nécessaire à l'instauration d'une coopération régionale optimisée et durable. Fondé sur une optique transnationale, il proposait

28. Au cours d'une réunion du Réseau pour le développement économique local – Conférence permanente des villes et des municipalités de Serbie (décembre 2014), plus de 80 participants issus de différentes collectivités locales ont été familiarisés à la méthodologie du Conseil de l'Europe en matière de réhabilitation adaptée au contexte du patrimoine local; elle présente des outils normalisés susceptibles d'aider les services municipaux à gérer leurs ressources patrimoniales et à financer ces projets. Voir : <http://www.kreativnaekonomija.com/en/2015/12/19/handbook-cultural-heritage-creative-industries/>

l'échange global d'expertises et d'expériences entre pays voisins faisant face à des situations similaires dans les domaines de la protection, de la conservation, de la réhabilitation et de la mise en valeur du patrimoine culturel et naturel. Il a été conçu conformément à la lettre et à l'esprit de plusieurs conventions du Conseil de l'Europe, à savoir la Convention de Grenade (patrimoine architectural, 1985)²⁹, de La Valette (patrimoine archéologique, 1992)³⁰, de Florence (paysage, 2000)³¹, et de Faro (valeur du patrimoine culturel pour la société, 2005)³², ainsi qu'à la lumière des Principes directeurs pour le développement territorial durable du Continent européen (2000)³³.

Le programme comprenait trois éléments, dont deux ont leur utilité dans le contexte des monuments et des sites. Le principal accent était mis au travers de l'élément B, l'IRPP/SAAH (à compter de 2003 puis dans le cadre des deux phases du Processus de Ljubljana entre 2008 et 2014³⁴), mis en œuvre conjointement avec la Commission européenne (Direction générale éducation et culture, à l'origine au titre du programme Culture 2000³⁵). L'objectif était d'expérimenter et de mettre en œuvre un outil de gestion du patrimoine fondé sur la définition « d'interventions prioritaires » et l'élaboration de « projets de réhabilitation intégrée » ciblant le potentiel social et économique des monuments et des sites. Alors que l'IRPP/SAAH portait essentiellement sur les aspects techniques (listes d'interventions prioritaires, évaluations techniques préliminaires, études de faisabilité) grâce auxquels certains sites ont bénéficié de fonds, il a été jugé nécessaire d'engager une action supplémentaire pour les transformer en atouts culturels attractifs. Fort de cela, la phase I du Processus de Ljubljana (financer la réhabilitation du patrimoine en Europe du Sud-Est) a marqué une nouvelle étape du processus IRPP/SAAH. L'objectif était de rassembler les organisations intersectorielles et les acteurs sociaux, et de les aider à définir des projets de réhabilitation des monuments et des sites afin qu'ils soient en étroite corrélation avec leurs environnements sociaux et économiques, et qu'ils obtiennent des investissements et des financements extérieurs. La brochure de présentation exposait 26 projets consolidés, sélectionnés à partir de 186 monuments et sites emblématiques « prioritaires » susceptibles de bénéficier de futurs investissements, présentés par les autorités nationales et approuvés par la population locale. Il a été estimé que leur réhabilitation avait des effets potentiels lourds de conséquences en matière de relance économique et de croissance locale à long terme, en favorisant notamment le tourisme.

Après cette première phase, le Processus de Ljubljana a été stimulé par la déclaration des ministres de la Culture des pays d'Europe du Sud-Est à Ljubljana (2009)³⁶. Ces derniers ont proposé de créer

29. Convention pour la sauvegarde du patrimoine architectural de l'Europe, STE n° 121.

30. Convention européenne pour la protection du patrimoine archéologique (révisée), STE n° 143.

31. Convention européenne du paysage, STE n° 176.

32. Convention-cadre du Conseil de l'Europe sur la valeur du patrimoine culturel pour la société, STCE n° 199.

33. Adoptés à la 12^e session de la CEMAT tenue à Hanovre en 2000.

34. Le Processus de Ljubljana (phase I : financer la réhabilitation du patrimoine en Europe du Sud-Est ; phase II : réhabiliter notre patrimoine commun).

35. La coopération avec la Commission européenne au titre de ce programme conjoint a commencé en 2003 dans le cadre d'une première phase « Étude sur la situation du patrimoine culturel dans la région des Balkans » (achevée en décembre 2003) et s'est, par la suite, étendue avec le soutien financier apporté à cinq phases supplémentaires IRPP-SAAH 2, 2004-2006 : 550 000€ ; IRPP-SAAH 3, 2005-2007 : 360 000€ ; IRPP-SAAH 4, 2006-2008 : 400 000€ ; IRPP-SAAH 5, (y compris le lancement du Processus de Ljubljana en 2008) 2007-2009 : 600 000€ par l'intermédiaire du programme Culture 2000 ; Processus de Ljubljana II 2011-2014 : 500 042€ par la DG-EAC et la DG-ELARG, Programme multibénéficiaires IPA. Voir : <http://www.jp.coe.int/CEAD/JP/> ; http://ec.europa.eu/europeaid/how/evaluation/evaluation_reports/reports/2012/1311-final-report-vol4-120928-final_en.pdf

36. Déclaration ministérielle du Processus de Ljubljana sur la réhabilitation du patrimoine culturel des pays bénéficiaires d'Europe du Sud-Est pour la mise en œuvre de la prochaine phase du Processus de Ljubljana, par les ministres de la Culture des États membres de la région (Conférence ministérielle « Réhabiliter notre patrimoine commun », Ljubljana, Slovénie, 6-7 novembre 2009).

le Conseil de coopération régionale (CCR, lancé en février 2008³⁷ pour succéder au Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est), considérant qu'il pourrait devenir un partenaire clé pour faciliter les processus de réhabilitation des monuments et sites qui constituaient le patrimoine culturel de la région. Une nouvelle déclaration ministérielle a confirmé la forte détermination à poursuivre, après 2010, la réhabilitation du patrimoine culturel de l'Europe du Sud-Est³⁸. Soutenu par le Conseil de l'Europe et la Commission européenne, le Conseil de coopération régionale s'est vu confier la responsabilité de gérer la deuxième phase du Processus de Ljubljana de 2011 à 2014. Il a mis en place un Groupe d'action sur la culture et la société, chargé de superviser la gestion technique et ses activités visant à favoriser la bonne transition du Processus de Ljubljana et sa prise en charge au niveau régional. Cette activité a bénéficié d'un soutien financier pluriannuel par l'intermédiaire du programme de l'instrument d'aide de préadhésion (IAP) qui incluait une composante sur le renforcement institutionnel. C'était également le but de l'élément A du PRSEE, le Plan pour le renforcement institutionnel (ICBP), en particulier durant la deuxième phase du Processus de Ljubljana. Ce plan traitait de questions concernant les réformes juridiques et institutionnelles, l'adoption de politiques et stratégies, la conception d'outils de gestion de projet, ainsi que de points relatifs à la formation professionnelle.

La principale instance chargée de mettre en œuvre l'ICBP était la Cellule d'appui législatif (CAL) du Conseil de l'Europe, composée d'un groupe d'experts internationaux. Elle a fourni une assistance aux réformes juridiques, politiques et institutionnelles, en organisant notamment des séminaires, des ateliers, des échanges techniques, des missions de coopération et d'autres mesures de sensibilisation, ainsi que la formation de spécialistes dans le cadre du PRSEE et dans d'autres pays. Pour relever les défis communs auxquels étaient confrontés les pays participants, une série de séminaires internationaux portant sur des sujets spécifiques a été organisée, notamment sur la réforme juridique dans le domaine du patrimoine culturel (Sofia, 2004), les outils de gestion intégrée du patrimoine culturel (Bucarest, 2005) et la mise en valeur du patrimoine culturel et naturel comme facteur de développement durable (Belgrade, 2006). Les rapports nationaux produits par les pays et examinés à l'occasion des séminaires reposaient en partie sur les informations tirées de l'initiative IRPP/SAAH. Cette première action de la CAL avait en effet pour objectif d'appuyer la mise en œuvre de l'IRPP/SAAH. Bien que l'état des lieux des politiques du patrimoine et les conclusions opérationnelles sur les réformes juridiques aient mis en lumière de nombreuses différences entre les pays participants, il s'est dégagé un consensus général en faveur de l'adoption d'une meilleure méthodologie en matière de protection et de gestion du patrimoine culturel, et autour de la nécessité de s'éloigner de l'idéologie passée pour se tourner vers une approche plus inclusive et intégrée, qui reconnaisse la valeur du patrimoine pour la société. Le concept de développement durable et la contribution de sites réhabilités dans ce secteur constituaient un nouveau domaine d'examen, bien que les avantages plus vastes de la régénération du patrimoine aient été reconnus en principe dès les premières phases du programme.

Par ailleurs, l'un des problèmes essentiels mis en lumière par les actions menées sur le terrain dans le cadre de l'IRPP/SAAH et du Processus de Ljubljana était le manque de cohérence de la législation et des cadres réglementaires concernant le patrimoine culturel, l'aménagement du territoire, le développement et le contrôle environnemental ainsi que l'intégration insuffisante entre les

37. Le Conseil de coopération régionale (CCR) a été officiellement lancé lors de la réunion des ministres des Affaires étrangères organisée dans le cadre du Processus de coopération en Europe du Sud-Est (PCESE), à Sofia, le 27 février 2008.

38. Déclaration ministérielle sur la mise en œuvre du Processus de Ljubljana II: Réhabiliter notre patrimoine commun (Conseil des ministres, Cetinje, Monténégro, 23-24 avril 2010).

différents systèmes. Une faible priorité a été accordée aux investissements dans les monuments et sites du patrimoine culturel. Les principes inscrits dans les règlements et les lignes directrices officielles n'étaient pas toujours bien compris par les responsables et experts locaux chargés de les appliquer, et la nécessité de mettre en œuvre un programme de formation pour réaliser l'objectif de sauvegarde des monuments et sites était clairement ressortie. Le renforcement des capacités dans ce domaine visait par conséquent à parvenir à des avantages plus vastes, dont le brassage d'idées entre les membres de différents ministères et services ainsi qu'une meilleure coopération et coordination entre eux.

Après un examen initial des capacités conduit dans le cadre de la phase I du Processus de Ljubljana, il a été conclu à la nécessité de mener une analyse plus approfondie de « l'évaluation du patrimoine »³⁹ afin de brosser une image précise de la politique du patrimoine dans chaque pays, d'identifier les actions qui s'imposent pour améliorer la situation et de s'assurer de l'institutionnalisation adéquate du Processus de Ljubljana, en d'autres termes de sa bonne intégration dans les pratiques et procédures de travail des autorités compétentes. Après le lancement en 2011 du Processus de Ljubljana II accompagné de son nouveau cadre opérationnel sous l'égide du Groupe d'action sur la culture et la société du CCR, un groupe d'experts a été constitué pour renforcer ce cadre. Il avait notamment pour rôle de fournir un appui politique en vue de garantir l'institutionnalisation du processus, y compris des activités de formation et de mentorat ou encore de suivi et d'évaluation. Une « évaluation des besoins » réalisée en 2012 par le groupe d'experts a permis de recenser un certain nombre d'actions prioritaires requises pour réaliser le plein potentiel du programme, obtenir et asseoir des appuis politiques, et acquérir une crédibilité aux yeux des financeurs et investisseurs potentiels. Il s'agissait notamment d'un nouvel outil d'évaluation du patrimoine, d'une stratégie de gestion des formations/projets en lien avec l'utilisation des documents d'évaluation technique, d'une formation aux activités en matière de planification organisationnelle et de collecte de fonds, et d'évaluation de l'impact des avantages plus vastes des projets de réhabilitation du patrimoine pour les sociétés.

Des mesures ont également été prises dans le cadre de deux projets au Kosovo liés à l'IRPP/SAAH, à savoir le projet « Commission pour la mise en œuvre de la reconstruction des sites religieux orthodoxes serbes au Kosovo* (RIC) (2004-2011) », suivi par le projet « Soutien à la promotion de la diversité culturelle au Kosovo* (PCDK) » (en deux phases, 2014-2015). Ces mesures ont contribué au développement des capacités du Kosovo* en termes de réhabilitation des sites et monuments qui constituent le patrimoine culturel, et guidé les autorités compétentes dans la mise en œuvre de différents outils de gestion du patrimoine culturel conformément au cadre du Processus de Ljubljana. La méthodologie et les outils de l'IRPP/SAAH/Processus de Ljubljana, tels qu'expérimentés en Europe du Sud-Est, ont également été utilisés dans d'autres régions et sont transposables à d'autres situations. Certaines interventions plus spécifiques réalisées sur des sites et monuments particuliers en témoignent, notamment la réponse du Conseil de l'Europe à la guerre russo-géorgienne d'août 2008⁴⁰, qui avait pour objectif de proposer aux autorités nationales, locales et internationales des plans et stratégies détaillés susceptibles de guider les processus de reconstruction et de réhabilitation fondés sur la méthodologie IRPP/SAAH.

39. Voir le document AT (2012)311fin., janvier 2013 : « *Ljubljana Process II – Rehabilitating our common heritage: Experts Pool: Terms of reference of the heritage assessment* ».

40. Actions immédiates d'après-conflit pour la revitalisation sociale et économique des communautés et de l'environnement culturel de la municipalité de Gori (PIAG), Géorgie.

MÉTHODOLOGIE

L'IRPP/SAAH/Processus de Ljubljana dispose d'une méthodologie bien définie⁴¹. Un rapport d'évaluation de la situation du patrimoine immobilier, «Évaluation du patrimoine architectural et archéologique», a été élaboré pour chaque pays et mené à bien en décembre 2003, en liaison avec le lancement du programme conjoint du Conseil de l'Europe et de la Commission européenne.

À la suite de cette évaluation, chaque pays a établi une liste d'interventions prioritaires (PIL), comprenant les sites patrimoniaux significatifs présentant un besoin urgent de travaux de conservation, de restauration et/ou de réhabilitation. Compilée par le coordinateur de projet dans chacun des pays du PRSEE, cette liste recensait les bâtiments et sites historiques revêtant une importance particulière pour le patrimoine européen et nécessitant que l'on intervienne de toute urgence. Les premières versions préparées en février 2004 donnaient un aperçu des priorités sous un angle bien précis, s'appuyant sur les contributions des partenaires locaux. Après mars 2004, certaines des listes initiales ont été révisées (en raison d'une représentation déséquilibrée des monuments et sites de différentes origines culturelles), puis actualisées dans le cadre de l'IRPP/SAAH/Processus de Ljubljana, notamment en 2008 et 2012. Les PIL ont sous-tendu l'élaboration des évaluations techniques préliminaires, puis des études de faisabilité ultérieures, et des plans d'activité ont été conçus pour contribuer à la formulation de projets de réhabilitation. Parallèlement, une évaluation du patrimoine a été réalisée à un stade précoce et recentrée au cours de la phase finale du Processus de Ljubljana afin de déterminer les mesures à prendre en matière de politique et de gestion du patrimoine pour garantir l'intégration des méthodologies examinées dans les pratiques et procédures de travail des autorités compétentes.

La méthodologie mise en œuvre dans l'IRPP/SAAH/Processus de Ljubljana comprenait deux phases principales : l'évaluation et la sélection des priorités, et la formulation des projets de réhabilitation.

Évaluation et sélection des priorités

Cette étape faisait intervenir deux actions. Premièrement, un rapport d'évaluation du patrimoine décrivant la situation actuelle du patrimoine architectural et archéologique de chaque pays, préparé en collaboration avec les autorités compétentes au plan national et/ou régional. Le rapport s'attachait aux aspects suivants : les systèmes administratifs et l'intégration dans d'autres domaines (patrimoine, planification, construction, etc.), les stratégies en faveur du développement durable et du tourisme, les structures de gestion et les questions institutionnelles, les effectifs et le perfectionnement professionnel, le contrôle des travaux réalisés sur des biens patrimoniaux (conservation, restauration, réhabilitation, etc.), l'utilisation bénéfique des ressources patrimoniales, les mesures d'aide financière et l'utilisation de systèmes d'inventaires (notamment l'évaluation de l'état ou de la vulnérabilité des monuments et des sites, et les domaines d'action prioritaires). Alors que ces rapports formaient dès le départ une composante de l'IRPP/SAAH, un poids et une attention bien plus importants leur ont été accordés à compter de 2012. La Cellule d'appui législatif, dans le cadre du groupe d'experts, a en effet élaboré une deuxième version, considérant qu'elle jouerait un rôle déterminant dans l'identification des besoins tant nationaux que régionaux et permettrait de mieux sensibiliser au rôle du patrimoine dans le processus de réhabilitation et le développement durable. Il était également prévu que les rapports fassent l'objet d'un suivi. Une série d'ateliers a été organisée dans les années 2012 et 2013 pour faciliter l'élaboration de rapports selon le nouveau format défini

41. Voir également : Bold, *op. cit.*, 2005, et le document TFCS (2011) 09 "Ljubljana Process II – General Reference Framework Document", septembre 2011.

et d'un plan d'action à des fins de suivi, et définir les actions requises pour améliorer les procédures, ainsi que des indicateurs permettant une mise à jour régulière⁴².

Deuxièmement, une liste d'interventions prioritaires (PIL) des bâtiments et sites revêtant un intérêt particulier dans chaque pays d'Europe du Sud-Est a été élaborée eu égard notamment aux biens patrimoniaux nationaux et/ou régionaux importants nécessitant de toute urgence des travaux de conservation et/ou de restauration. Cette liste était étroitement liée au rapport d'évaluation du patrimoine et recensait différents types de monuments et sites, dont des exemples représentatifs du patrimoine religieux de toutes confessions. Les PIL prenaient également en considération des ensembles ou monuments individuels de toutes les époques, reconnaissant ainsi le fait que le patrimoine architectural et archéologique formait un continuum historique de valeur locale, régionale et nationale, mais aussi d'importance internationale. Dans le cadre de l'élaboration des PIL, les experts étaient tenus, dans chaque pays, de consulter tous les éventuels acteurs de différents domaines d'expertise et les institutions, afin de garantir un large consensus national sur les listes finales.

Élaboration de projets de réhabilitation

Cette étape fait intervenir trois processus – l'évaluation technique préliminaire, l'étude de faisabilité et le plan d'activité – qui s'appuient sur divers documents d'orientation, des ateliers et d'autres initiatives de formation. L'évaluation technique préliminaire (PTA) de chaque bâtiment et site figurant sur la PIL est un document décrivant le contexte du projet et les exigences techniques en termes de réhabilitation, dont une estimation sommaire des coûts pour chaque phase des interventions proposées – de l'état initial de conservation à la rénovation complète. Certains des points figurant sur la PIL sont répétés, mais la PTA permet d'avancer dans l'élaboration des projets. Le document a été conçu afin de garantir une approche cohérente d'un pays et d'un type de projet à l'autre ; il présente des lignes directrices méthodologiques concernant les interventions techniques. Cette analyse est un outil opérationnel déterminant pour attirer d'éventuels donateurs. D'autres documents explicatifs contribuent également à la formulation des PTA, notamment des listes de contrôle des descriptions techniques des principaux aspects des bâtiments, ensembles et sites archéologiques, accompagnées d'une liste indicative des menaces.

L'étude de faisabilité permet de définir la viabilité du projet de réhabilitation proposé. Elle décrit les trois éléments déterminants du processus de réhabilitation du patrimoine – appréciation de l'importance du bâtiment ou site, degré de vulnérabilité et de risque, et viabilité du projet proposé – ainsi que la façon de concilier des demandes contradictoires. L'étude de faisabilité s'inscrit dans le prolongement des PIL et des PTA en ce qu'elle élargit les thèmes identifiés dans la première et développés dans la seconde, mais a sa propre raison d'être en tant que document autonome. Elle est à considérer comme une analyse destinée à résoudre des problèmes et qui détermine la marche à suivre pour permettre à l'organe commanditaire de parvenir à un objectif convenu et d'atteindre les résultats souhaités.

Le plan d'activité propose un schéma précis, réaliste et concret de la future gestion du monument ou site, et montre comment atteindre les objectifs dans le respect de contraintes budgétaires clairement définies. Alors que l'étude de faisabilité s'attache à la viabilité de la réhabilitation, le plan d'activité s'intéresse quant à lui à la croissance et à la durabilité de cette activité. Dans certains cas, il arrive de combiner les deux documents. Le plan d'activité constitue une base de négociations avec les organismes potentiels de financement ou d'autres acteurs et partenaires éventuels. Il est le

42. Chaque pays était tenu de créer un groupe de rédaction interministériel chargé de l'évaluation du patrimoine dans le cadre du Conseil du projet des groupes d'action nationaux, sous la direction du coordinateur du projet.

document clé de l'ensemble du processus, conçu pour convaincre le ou les investisseurs potentiels de l'utilité et de la durabilité du projet, et du caractère sûr et rentable de l'investissement.

ACTIONS ENTREPRISES

Actions du Groupe d'experts internationaux du Conseil de l'Europe

En appui de la méthodologie et à des fins d'intégration de l'IRPP/SAAH/Processus de Ljubljana, diverses actions se sont déroulées tout au long du PRSEE, bien que les informations concernant la période du Processus de Ljubljana étaient plus facilement disponibles.

Le Conseil de l'Europe, partenaire de ce programme conjoint avec la Commission européenne⁴³, était chargé :

- ▶ de gérer la contribution financière de la Commission européenne et du Conseil de l'Europe au Processus de Ljubljana ;
- ▶ de créer et diriger le groupe d'experts internationaux pour offrir un soutien adéquat et opportun au secrétariat et aux groupes d'action nationaux ;
- ▶ de superviser la mise en œuvre et le développement de la méthodologie IRPP/SAAH via le Processus de Ljubljana, en s'appuyant sur des actions menées par l'intermédiaire du groupe d'experts internationaux ;
- ▶ de réaliser une évaluation des besoins en vue de contribuer à la durabilité politique du Processus de Ljubljana, d'identifier les actions prioritaires susceptibles de développer le potentiel du programme et d'aider à recueillir un soutien politique et à asseoir une certaine crédibilité auprès des financeurs et investisseurs. Cette évaluation a permis de mettre en lumière la nécessité d'élaborer des normes en matière de gestion financière, de suivi de projet et de levée de fonds. Elle a par ailleurs souligné l'impératif de mettre au point diverses stratégies relatives à l'évaluation du patrimoine et aux actions de renforcement des capacités institutionnelles, à la formation et la gestion de projet, à la planification organisationnelle et la collecte de fonds, à l'obtention d'un soutien politique et à la communication, ainsi qu'une évaluation de l'impact. Des ateliers d'experts ont été organisés en 2012 et avaient respectivement pour thème les composantes politiques, la durabilité politique, la collecte de données et l'évaluation de l'impact.

De nouvelles actions ont été menées, à savoir :

- ▶ Évaluation du patrimoine : une évaluation du patrimoine recentrée a été réalisée au travers d'une série d'ateliers et de réunions de mise à jour durant la période 2012-2014. Une réunion exploratoire a tout d'abord été proposée aux neuf pays participants, suivie d'autres réunions afin d'assurer un suivi et des mises à jour, et limitée cette fois aux six pays engagés dans le processus : Albanie, Bosnie-Herzégovine, Croatie, Monténégro, Serbie et « l'ex-République yougoslave de Macédoine ».
- ▶ Stratégie de formation/gestion de projet : des ateliers et des activités de formation, y compris sur le terrain, ont été organisés en lien avec la méthodologie IRPP/SAAH (et abordant des questions liées aux PTA, aux études de faisabilité et aux plans d'activité) ; la gestion durable et les interventions sur site (pratiques durables de restauration et conservation intégrée, besoins professionnels et compréhension) ; le faible niveau de compétences artisanales ; les bonnes pratiques en matière de techniques et démonstrations concernant des sites inscrits

43. DG-ELARG, Programme multibénéficiaires IPA.

sur les PIL, cartographie des compétences et certifications professionnelles et de l'artisanat (techniques liées à l'engagement du processus et au partage de compétences et d'expériences) ; et le développement d'une formation parallèle aux compétences universitaires, éducatives et artisanales au travers du processus de certification et d'activités de formation sur le terrain, de suivi de projet et de collecte de données.

- ▶ Actions de formation à la planification d'activités et aux techniques de levée de fonds : cette action, centrée sur la levée de fonds et le suivi de projet, avait une dimension pilote en matière d'expérimentation et de formation, dans l'objectif de mettre au point des techniques permettant de mobiliser des financements et d'attirer des investissements en faveur de projets de réhabilitation du patrimoine. Le Conseil de l'Europe a organisé sept ateliers de formation aux techniques de levée de fonds (2013-2014) en Albanie, en Bosnie-Herzégovine, en Croatie, au Kosovo*, au Monténégro, en Serbie et dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine ». La formation était destinée plus spécifiquement aux professionnels locaux utilisant des études de cas/projets phares mis en œuvre au niveau local, ainsi qu'aux formateurs (experts régionaux).
- ▶ Évaluation de l'impact : grâce à un partenariat entre le Conseil de l'Europe et l'École de sciences économiques et politiques de Londres, un cadre méthodologique permettant d'identifier les indicateurs pertinents et de mesurer l'impact social et économique du Processus de Ljubljana a été développé (2013-2014). Sa mise en œuvre au travers d'une étude sur les retombées des investissements dans des monuments et sites en Bosnie-Herzégovine et en Serbie a donné lieu à la publication de l'ouvrage *The wider benefits of investment in cultural heritage* (Retombées plus avantageuses de l'investissement dans le patrimoine culturel)⁴⁴.
- ▶ Évaluation finale du groupe d'experts : les membres du groupe d'experts internationaux ont achevé leur contribution avec l'élaboration et la publication d'un ouvrage, proposant une analyse de l'IRPP/SAAH/Processus de Ljubljana depuis ses débuts en 2003, et montrant en quoi le projet a aidé à libérer le potentiel du patrimoine de la région d'Europe du Sud-Est et facilité le développement de sociétés démocratiques, pacifiques et ouvertes⁴⁵. Cet ouvrage vient compléter les conclusions d'une précédente étude de l'impact du projet, menée par des experts de la région⁴⁶.

Plusieurs autres ateliers et activités de formation ont également été organisés par le Conseil de coopération régionale et les ministères de la Culture dans différents pays. Ils visaient notamment à améliorer les cadres juridiques, à élaborer des documentations sur la réhabilitation de monuments et sites particuliers, à examiner les questions liées à la gestion et à l'établissement de priorités, les interventions urgentes, les techniques d'intervention en matière de conservation et de restauration, et l'utilisation de matériaux traditionnels, la réhabilitation et gestion, les études de faisabilité, les plans d'activité et actions de levée de fonds, la mise en œuvre de projets menés dans le cadre de l'instrument d'aide de préadhésion et la détermination des possibilités de développer le tourisme culturel régional autour de sites inscrits sur les PIL⁴⁷.

Le Conseil de l'Europe et le Conseil de coopération régionale ont tous deux reconnu la nécessité de sensibiliser un plus large public au Processus de Ljubljana et d'accroître la visibilité de ce dernier. Pour ce faire, un certain nombre d'actions a été mis en œuvre afin de communiquer et de diffuser les résultats, objectifs, valeurs, méthodologie, potentiels et avantages du projet, y compris au travers de divers mécanismes et initiatives. Ces actions incluaient notamment des Journées européennes

44. Bartlett, *op. cit.*

45. Bold et Cherry, *op. cit.*

46. Rikalović et Mikić, *op. cit.*

47. Voir Conseil de coopération régionale, *op. cit.*

du patrimoine, des conférences, déclarations et réunions ministérielles, des ateliers de promotion des activités destinés aux représentants des autorités locales et aux ONG d'Europe du Sud-Est et soutenus par TAIEX⁴⁸, des émissions télévisées, des séminaires sur le patrimoine local, des événements touristiques régionaux, des rencontres de groupes de spécialistes du tourisme et d'autres conférences, forums et tables rondes nationaux et internationaux ainsi que la publication d'ouvrages. L'utilisation de plaques (placées sur ou près des monuments et sites) s'est avérée particulièrement positive et a permis de sensibiliser aux monuments et sites, et de développer un sens des responsabilités et un sentiment de fierté au plan local. Par ailleurs, un grand nombre de matériels promotionnels a été produit sous forme de brochures, dépliants, prospectus, vidéos et autres, ainsi que la brochure sur le Processus de Ljubljana (2008)⁴⁹ mettant en avant 26 projets consolidés, et des dépliants individuels présentant en détail les sites prioritaires recensés dans chacun des neuf pays, produits en anglais et dans les langues nationales, afin de promouvoir le financement des travaux de réhabilitation auprès des différents partenaires et acteurs, ainsi que des donateurs et investisseurs potentiels.

Des actions directes en lien avec les monuments et sites

Concernant l'IRPP/SAAH/Processus de Ljubljana

Les actions directes menées sur les monuments et sites au cours du PRSEE n'ont pas toutes été recensées. On peut cependant dire que, depuis la première PIL établie en 2004 sur laquelle 160 monuments et sites étaient inscrits, la méthodologie IRPP/SAAH a donné lieu à des travaux sur 220 monuments et sites jugés prioritaires par les pays. Plus de 80 % d'entre eux ont bénéficié de fonds générés grâce au programme conjoint Conseil de l'Europe/Commission européenne. Au cours de la phase finale du Processus de Ljubljana, la Commission européenne a alloué des fonds aux actions préparatoires « Préserver et restaurer le patrimoine culturel dans les Balkans occidentaux » (2,8 millions d'euros) et « Soutenir la réhabilitation du patrimoine culturel dans les Balkans occidentaux » (0,5 million d'euros) au travers de quatre types d'activités :

- ▶ des interventions urgentes ou des travaux de consolidation dans le but d'éviter toute détérioration irréversible de monuments et sites pendant la durée du processus technique sous-tendant l'élaboration du projet de réhabilitation et la levée de fonds (activité 1) ;
- ▶ des investigations préliminaires permettant d'évaluer les options pour la réhabilitation de monuments et sites, et d'étayer une étude de faisabilité au moyen de constatations et d'estimations précises afin d'identifier les solutions les plus viables pour la réhabilitation des monuments et sites (activité 2) ;
- ▶ l'élaboration d'une proposition de projet pour les appels d'offres et demandes de permis de construire, dans l'objectif de permettre aux projets dont les fonds sont assurés d'achever la phase de lancement des appels d'offres et d'engager la phase de travaux (activité 3) ;
- ▶ la préparation des plans de gestion du site et de formations pertinentes dans le but de soutenir les projets de réhabilitation grâce à un renforcement des capacités et de garantir la gestion de sites une fois les financements assurés (activité 4) (photo 1).

48. TAIEX est l'instrument d'assistance technique et d'échange d'informations de la Commission européenne.

49. Intitulée « Processus de Ljubljana – Financement de la réhabilitation du patrimoine en Europe du Sud-Est : une action conjointe de la Commission européenne et du Conseil de l'Europe ».

Photo 1 – Hammam de Mehmed Pasha, Prizren, Kosovo*



Ce hammam du XVI^e siècle a été inscrit sur la PIL du Kosovo* et entièrement réhabilité et restauré grâce aux financements qu'il a suscités. L'Unesco a financé les travaux à hauteur de 150 000 €, et une subvention de 13 550 € a couvert les frais de gestion du site ainsi qu'une formation au titre de l'« activité 4 ». *Source* : Robert Pickard.

Selon le « Comprehensive report on Ljubljana Process II » (rapport complet sur le Processus de Ljubljana II) (2014) du Conseil de coopération régionale, 107 sites étaient inscrits sur la liste d'interventions prioritaires, mise à jour en 2012, et 71 autres sites figuraient sur les listes de suivi relatives aux 9 pays concernés par le projet. Il est cependant impossible d'énumérer ici tous les monuments et sites qui ont figuré sur les PIL à différents stades du projet ou qui ont bénéficié de la méthodologie IRPP/SAAH sur toute la période couverte par le PRSEE (2003-2014). Parmi les exemples, par pays, de projets pour lesquels la méthodologie a été appliquée et qui ont été financés, citons :

- ▶ Albanie : travaux de conservation, restauration et réhabilitation (à des fins de transformation en musée) du monastère de Sainte-Marie datant du XIV^e siècle et aménagement paysager du site archéologique d'Apollonie, Fier (financés en 2013 : 700 000 € de l'Union européenne et 80 000 € de contributions nationales) (photo 2) ;
- ▶ Bosnie-Herzégovine : travaux de conservation, restauration et stabilisation, consolidation du terrain et installation d'un système de drainage pour l'ancien cimetière juif de Sarajevo (inscription sur la PIL en 2004, réalisation de la PTA en 2005, achèvement des travaux en 2015) (photo 3) ;
- ▶ Bulgarie : travaux de réhabilitation et de préservation de la villa romaine Armira datant du I^{er} siècle, située près d'Ivailovgrad, dans la province d'Haskovo (financés par les fonds de

préadhésion de l'Union européenne et, après 2007, par des subventions régionales du Fonds européen de développement régional ; achèvement des travaux en 2013) (photo 4) ;

- ▶ Croatie : travaux de restauration et de réhabilitation du Han de Jusuf Mašković, à Vrana (un des premiers sites inscrits sur la PIL en 2004, financement de 2,5 millions €, achèvement des travaux en 2014) (photo 5) ;
- ▶ Kosovo* : enquêtes archéologiques préliminaires et interventions urgentes concernant les ruines de la cathédrale et la forteresse Gumnishte, Novo Brdo (liste de suivi du Kosovo 2012 : fonds alloués par l'Union européenne pour soutenir les travaux de réhabilitation durant la phase finale du Processus de Ljubljana sous la forme de deux subventions respectivement de 5 490 € et 7 260 €) ;
- ▶ Monténégro : travaux de réparation de la structure extérieure de l'ancienne ambassade de France à Cetinje, et financement ultérieur de travaux intérieurs urgents, plan d'un projet de musée et recherche architecturale en vue de sensibiliser le public à l'architecture du bâtiment ainsi qu'aux collections historiques qu'il abrite (un des premiers sites inscrits sur la PIL ; la PTA et l'étude de faisabilité ont donné lieu au financement par l'Union européenne des travaux initiaux à hauteur de 44 000 € et de travaux ultérieurs couvrant trois activités pour un montant de 7 967 €, 29 417 € et 6 000 € ; achèvement des travaux en 2014) (photo 6) ;
- ▶ Roumanie : travaux de consolidation et de restauration ainsi que de préservation et restauration de peintures murales du XIV^e siècle de l'église évangélique fortifiée de Drăușeni (inscription sur la PIL en 2008 : à la suite de la PTA, les travaux ont été réalisés entre 2009 et 2012, et ont bénéficié d'un financement total de 1 869 281 € au titre du Programme national roumain de restauration) (photo 7) ;
- ▶ Serbie : réhabilitation du moulin à grains (Suvača) de Kikinda, élément du musée national de la ville (réalisation de la PTA en 2012, suivie d'une étude de faisabilité et d'un plan d'activité ; financements : 13 000 € de l'Union européenne, 2 190 € de contributions nationales) (photo 8) ;
- ▶ « L'ex-République yougoslave de Macédoine » : restauration de l'église Saint-Georges à Staro Nagoritchané et réhabilitation d'une ancienne école abandonnée adjacente en petit musée ethnologique et point d'information pour les visiteurs (financements en 2013 : 1 166 000 € de l'Union européenne, 256 000 € de contributions nationales) (photo 9).

Photo 2 – Vestiges archéologiques de la cité antique d'Apollonie (Albanie)



Photo 3 – Ancien cimetière juif de Sarajevo (Bosnie-Herzégovine)



Ce site a reçu plusieurs subventions provenant du ministère fédéral de la Culture et des Sports, de l'association touristique du canton de Sarajevo, de la communauté juive de Sarajevo, de l'Institut cantonal pour la protection des monuments et du Fonds des ambassadeurs américains pour la protection culturelle.

Photo 4 – Villa romaine d'Armira près d'Ivailovgrad (Bulgarie)



Ce site a reçu un financement de 300 000 € par le biais de l'instrument d'aide de préadhésion de l'Union européenne.

Photo 5 – Han de Jusuf Mašković près de Vrana (Croatie)



Ce site datant de 1644-1645 servait de caravansérail, lieu offrant diverses commodités aux marchands de passage, dans un cadre protégé.

Photo 6 – Ancienne ambassade de France, Cetinje (Monténégro)



Ce monument, dessiné par l'architecte français Paul Gaudet, a été construit en 1910.

Photo 7 – Église fortifiée évangélique de Drăușeni, département de Brașov (Roumanie)



Cette église saxonne du XIII^e siècle, juchée au sommet d'une rue villageoise dans une enceinte à la géométrie irrégulière, a été fortifiée au XV^e siècle.

Photo 8 – Moulin à grains de Suvača, Kikinda (Serbie)



Des travaux ont été réalisés en urgence par le Musée national de Kikinda sur la toiture, le réseau d'évacuation des eaux usées et le mécanisme en bois. Des études réalisées par l'Institut national pour la protection des monuments culturels ont permis de stabiliser la structure et d'utiliser des matériaux d'origine, de façon à conserver l'authenticité du monument.

Photo 9 – Église médiévale Saint-Georges, Staro Nagoritchané (« l'ex-République yougoslave de Macédoine ») : lancement des travaux



Source : Robert Pickard.

Concernant l'Action d'urgence pour le Kosovo* relative aux églises orthodoxes serbes fortement endommagées

Trois missions d'évaluation technique conjointes ont été organisées par le Conseil de l'Europe et la Commission européenne entre mai et juillet 2004. Ces missions ont donné lieu à la publication d'un rapport global d'évaluation technique de 35 sites ainsi que de deux autres rapports d'évaluation technique plus détaillés (dont un document d'évaluation des dommages de chaque site). Une liste prioritaire a été établie en se fondant sur ces trois rapports, accompagnée d'une estimation des coûts et de propositions détaillées d'interventions urgentes et de mesures de conservation/reconstruction pour chaque site. Des interventions de protection puis des travaux de reconstruction ont ensuite été entrepris. Les mesures de protection ont été menées à bien pour l'église de la nativité de la Sainte-Vierge Softe/Softovic (Ferizaj/Uroševac) (2006). Les travaux de reconstruction suivants ont également été achevés : église des Saints Flore et Laure (Lipjan/Lipljan) (2006), église Saint-Cyriaque (Bërnjak/Brnjaca, Rahovec/Orahovac) (2006), église Saint-André (Podujevë/Podujevo) (2008), église des Saints Pierre et Paul (Istog/Istok) (2008). D'autres travaux ont été programmés pour la plupart des sites à compter de 2009⁵⁰. L'ensemble du processus a été financé pour l'essentiel à partir du budget du gouvernement du Kosovo*. En 2011, date à laquelle a pris fin le mandat de la Commission pour la mise en œuvre de la reconstruction (RIC), quelque 70 % des travaux de reconstruction planifiés avaient été réalisés⁵¹.

Concernant les Actions immédiates d'après-conflit pour la revitalisation sociale et économique des communautés et de l'environnement culturel de la municipalité de Gori, Géorgie (PIAG)

Après l'action lancée par le Conseil de l'Europe⁵² en vue de la réalisation d'une évaluation technique préliminaire (PTA), d'une étude de faisabilité et de l'élaboration d'un plan d'activité à partir de la méthodologie IRPP/SAAH, un projet a été mis en œuvre pour entreprendre des travaux de stabilisation d'urgence sur le monastère de Nikozi, notamment des travaux préparatoires sur site, un nouveau toit, la consolidation et la stabilisation de la structure architecturale ainsi que des opérations archéologiques. Ces mesures ont permis d'assurer la stabilisation de l'ossature du bâtiment, de prévenir une nouvelle détérioration du monument et de préparer le terrain pour les travaux de réhabilitation du palais épiscopal et du monastère dans son ensemble, et les activités de levée de fonds en soutien de travaux supplémentaires⁵³. Ce premier projet international mis en œuvre à Nikozi a également permis d'attirer l'attention des autorités et de la population locales sur les problèmes rencontrés par le monastère.

50. Voir : https://issuu.com/councilofeurope/docs/ric_for_serbian_orthodox_religious_sites_in_kosovo.

51. Dimitris A. Moschopoulos, ancien chef du Bureau de liaison de la Grèce au Kosovo* et ancien facilitateur de l'Union européenne pour la protection du patrimoine culturel et religieux de l'Église orthodoxe serbe au Kosovo : « Serbian orthodox cultural heritage in Kosovo* », rapport de situation : <http://www.peacefare.net/wp-content/uploads/2015/10/Status-Report-on-Heritage-Sites-in-Kosovo.pdf>.

52. Actions immédiates d'après-conflit en Géorgie (PIAG) : <https://www.coe.int/fr/web/culture-and-heritage/piag>. Déclaration politique de la Commission interministérielle pour les actions immédiates d'après-conflit pour la revitalisation sociale et économique des communautés et de l'environnement culturel dans la municipalité de Gori (Géorgie), disponible à <https://rm.coe.int/16806a2371> ; document AT(2008)386 : Mission d'évaluation de la situation du patrimoine culturel dans la zone de conflit en Géorgie, rapport d'évaluation technique, préparé par M. David Johnson, 20 octobre 2008.

53. En avril 2009, un projet du Centre géorgien des arts et de la culture pour la stabilisation d'urgence du palais épiscopal du monastère de Nikozi a été approuvé par la commission du programme « Cultural Emergency Response » de la Fondation Prince Claus : « Emergency stabilisation of the Episcopal Palace (9th-10th c) of the Nikozi Monastery Complex (5th-18th c) » : <http://www.gaccgeorgia.org/CultHeritage/Nikoz.html>.

RÉSUMÉ DES PRINCIPAUX RÉSULTATS⁵⁴

Sur le plan politique

Les programmes récemment mis en œuvre par le Conseil de l'Europe pour soutenir la réhabilitation de monuments et sites ont apporté une contribution politique essentielle au renforcement des principes communs fondamentaux de l'Organisation (droits de l'homme et État de droit, stabilité démocratique, identité culturelle, cohésion sociale, bonne gouvernance et développement durable), et permis de mieux faire connaître la valeur du patrimoine culturel et de faire apparaître de nouvelles idées et visions communes, notamment en replaçant clairement le patrimoine au centre du processus de développement et de revitalisation.

Le programme conjoint avec la Commission européenne a joué un rôle considérable dans la promotion de la stabilité et de la paix dans les Balkans occidentaux en appuyant la participation des pays concernés au Processus d'association et de stabilisation de l'Union européenne. Il a revêtu une dimension politique, économique et sociale importante en favorisant l'ouverture et le partage réciproques de valeurs ainsi que la réconciliation. L'élaboration de projets et la promotion du dialogue interculturel ont contribué à la diversité culturelle et à l'établissement de relations de bon voisinage. La coopération régionale a par ailleurs aidé la région du Sud-Est à faire entendre sa voix dans un contexte européen plus vaste, en facilitant une association et une intégration plus étroites avec l'Union européenne.

La gestion politique, méthodologique et pratique du Processus de Ljubljana a conduit à la promotion de la mise en réseau, de la coopération régionale et du dialogue permanent. Le projet est notamment parvenu à susciter un large appui politique dans la région et à encourager une meilleure prise de conscience de l'importance fondamentale du patrimoine culturel dans chacun des pays participants, et un plus grand sens de la responsabilité nationale quant à sa protection. Il a également contribué à améliorer la coopération dans, et entre, les ministères de la Culture des différents pays et entre les ministères responsables de domaines interconnectés (aménagement du territoire, construction, développement économique et durable, protection de l'environnement, tourisme, etc.). Il a enfin donné une impulsion au développement régional et transfrontalier ainsi qu'à l'engagement de la société civile.

Cet engagement politique national s'est avéré déterminant pour obtenir le soutien financier et procédural de l'Union européenne et du Parlement européen, et influencer l'élaboration de programmes conjoints entre la Commission européenne et le Conseil de l'Europe.

Le projet a également inspiré de nouvelles initiatives de la Commission européenne et du Conseil de l'Europe dans les régions du Caucase du Sud et de la mer Noire (voir le chapitre 3). À titre d'exemple, le « Programme régional de l'Initiative de Kiev » sur la réhabilitation du patrimoine culturel dans les villes historiques (2009-2011) a adopté les concepts de « ville d'intervention prioritaire » et de « dossier technique préliminaire » dans le cadre du processus de mise au point de nouvelles initiatives de réhabilitation urbaine, dont l'identification de bâtiments historiques à des fins de réhabilitation. Cette première activité a été par la suite développée avec le projet COMUS (Stratégies urbaines axées sur les collectivités dans les villes historiques), une initiative conjointe du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne qui a fait partie du programme II du Partenariat oriental dans le domaine de la

54. Voir également : <https://www.coe.int/fr/web/culture-and-heritage/see> Document AT(2011)032 : Plan pour la mise en œuvre de projets de réhabilitation intégrée / Évaluation du patrimoine architectural et archéologique (IRPP / SAAH) : *Lessons learned history: Sustaining heritage: Review of the IRPP/SAAH*, 2 février 2011 ; Bold J., *Sustaining Heritage in South-East Europe: Working with the Council of Europe*, 2003-10, *The Historic Environment, Policy & Practice*, Vol. 4, No. 1, avril 2013, pages 75-86 ; Bold et Cherry, *op. cit.*

culture (janvier 2015-juin 2017). Le projet entend favoriser le développement social et économique par la mise en valeur du patrimoine culturel de neuf villes historiques en Arménie, au Bélarus, en Géorgie, en République de Moldova et en Ukraine.

Sur le plan institutionnel

L'un des principaux éléments du PRSEE, et objectif clé du Processus de Ljubljana, était de contribuer au renforcement des capacités institutionnelles pour utiliser le potentiel considérable de l'environnement historique à des fins de développement économique et social durable. Pour exploiter au mieux l'approche du patrimoine culturel sous l'angle de la réhabilitation, le Processus de Ljubljana a soutenu l'amélioration des compétences professionnelles et le renforcement des capacités institutionnelles au travers d'un nombre important d'ateliers et d'activités de formation, ainsi que par la constitution d'une équipe d'experts régionaux dotés de l'expertise requise dans différents domaines liés à la réhabilitation des monuments et sites. Il a par ailleurs contribué à accroître la mobilité des experts dans la région du sud-est de l'Europe.

L'adoption et l'institutionnalisation généralisée des conventions européennes sur le patrimoine, et l'emploi systématique dans les pays de la méthodologie de l'IRPP/SAAH et du Processus de Ljubljana, parallèlement à une amélioration des cadres juridiques et des pratiques de gestion du patrimoine, ont permis aux autorités nationales de mettre au point des approches structurées pour identifier les bâtiments et sites menacés. Cela a également facilité la formulation de propositions raisonnées et chiffrées d'actions de réhabilitation, et contribué à en assurer le financement. De nombreux exemples de demandes de financement individuelles témoignent de l'utilisation de la méthodologie. Cette démarche a grandement accru le volume d'informations disponibles sur les sites et a eu un impact direct sur le développement de bases de données fondées sur les normes du Conseil de l'Europe en matière de documentation et sur les stratégies de gestion de projet pour la mise en œuvre à long terme des propositions.

L'élaboration de nouvelles structures de coordination et de gestion a beaucoup progressé pour l'exécution de projets de réhabilitation dans toute la région du Sud-Est. Citons notamment les réussites exemplaires de Senjski Rudnik et de Bac (Serbie), où des fondations ont été créées pour coordonner la levée de fonds; du site archéologique d'Apollonie (Albanie), désormais géré par un service administratif et de coordination créé par le ministère du Tourisme; et de Vrana (Croatie), désormais géré par un organisme établi par la municipalité.

Sur le plan social

En ce qui concerne les recommandations de la Stratégie pour le patrimoine culturel en Europe au XXI^e siècle du Conseil de l'Europe⁵⁵, les actions menées sur des monuments et sites ont eu d'importantes répercussions sociales, comme en témoignent en particulier l'étude réalisée sur les avantages plus vastes de l'investissement dans le patrimoine culturel et d'autres exemples :

- ▶ encourager la participation active des citoyens/collectivités locales aux enquêtes visant à évaluer les avantages de la réhabilitation du patrimoine (Recommandation S1 : Mieux impliquer les citoyens et les collectivités locales dans la valorisation de leur patrimoine au quotidien);
- ▶ renforcer l'accessibilité aux monuments et sites, grâce notamment à l'amélioration du réseau routier vers les lieux concernés par les projets, l'installation de panneaux explicatifs, la promotion des sites du patrimoine culturel au travers des réseaux sociaux locaux (par exemple Lepenski Vir et Felix Romuliana, Serbie) et d'expériences patrimoniales, comme l'organisation

55. L'annexe II présente une liste complète des recommandations en trois catégories.

de camps à Jajce en Bosnie-Herzégovine, où des jeunes ont été formés par l'ONG Cultural Heritage without Border aux techniques de restauration des sites (Recommandation S2: Rendre le patrimoine plus accessible);

- ▶ transmettre l'idée d'utiliser les monuments et sites présentant une valeur culturelle en tant que partie intégrante du patrimoine culturel commun de l'Europe, comme le suggèrent la Convention culturelle européenne et la Convention de Faro (Recommandation S3: S'appuyer sur le patrimoine pour affirmer et transmettre les valeurs fondamentales de l'Europe et de la société européenne);
- ▶ témoigner d'un partage de responsabilités et d'une approche commune de l'utilisation durable et de la sauvegarde du patrimoine, fondée sur le respect de la diversité culturelle et du dialogue interculturel; la réhabilitation a également joué un rôle essentiel pour le maintien de sociétés pacifiques et démocratiques (Recommandations S4: Valoriser le patrimoine comme lieu de rencontre et vecteur de dialogue interculturel, de paix et de tolérance, et S9: Soutenir les projets intergénérationnels et interculturels en faveur du patrimoine);
- ▶ renforcer la participation des collectivités locales et de la société civile, et améliorer leur coopération en assurant la revitalisation du patrimoine et en exploitant son potentiel à des fins de développement économique local. À titre d'exemple, des forums du patrimoine culturel local ont été établis dans sept municipalités du Kosovo* pour sélectionner les municipalités participant au programme de réhabilitation. Par ailleurs, la Conférence permanente des villes et municipalités de Serbie a organisé une réunion pour présenter la méthodologie du Conseil de l'Europe en matière de réhabilitation adaptée à la situation patrimoniale locale en tant qu'instrument normalisé susceptible d'aider les services municipaux à gérer leurs ressources patrimoniales et à assurer le financement de projets (Recommandations S4: Valoriser le patrimoine comme lieu de rencontre et vecteur de dialogue interculturel, de paix et de tolérance, S5: Promouvoir et évaluer les pratiques et procédures de participation citoyenne, S6: Créer un cadre approprié permettant aux communautés et aux collectivités locales d'agir au profit de leur patrimoine et de sa gestion, S7: Développer et valoriser des programmes participatifs d'identification du patrimoine, S8: Stimuler les initiatives des collectivités locales et de la population pour réhabiliter le patrimoine, et S10: Faciliter et favoriser les partenariats (public et privé) pour des projets de conservation et de valorisation du patrimoine culturel);
- ▶ encourager l'établissement de partenariats publics-privés en s'appuyant sur les plans d'action accompagnant les rapports d'évaluation du patrimoine. Quelques exemples peuvent à ce titre être cités: en « ex-République yougoslave de Macédoine » et en Albanie, des contrats de concession ont permis la mise en place d'un partenariat public-privé, tandis qu'en Bosnie-Herzégovine la documentation technique concernant la première phase de travaux visant à enrayer le processus de dégradation a été utilisée pour justifier des demandes de financement public/privé (Recommandation S10: Faciliter et favoriser les partenariats – public et privé – pour des projets de conservation et de valorisation du patrimoine culturel).

Sur le plan du développement économique et territorial

En ce qui concerne les recommandations de la Stratégie pour le patrimoine culturel en Europe au XXI^e siècle du Conseil de l'Europe, les actions menées sur des monuments et sites ont eu des impacts positifs au niveau économique et territorial:

- ▶ Le projet de réhabilitation visait à promouvoir le patrimoine comme ressource pour le développement et a facilité d'importants investissements financiers comme en témoigne la publication du Conseil de l'Europe *Heritage for development in South-East Europe* (anglais

seulement), rédigée par des experts locaux des pays participants (Recommandation D1 : Promouvoir le patrimoine culturel comme ressource et faciliter les investissements financiers).

- ▶ Plus de 35 ateliers et activités de formation ont été organisés dans le cadre de la phase finale du Processus de Ljubljana pour améliorer les compétences professionnelles en matière de réhabilitation du patrimoine, ainsi que les techniques artisanales traditionnelles et les matériaux utilisés. Ces actions ont touché près de 500 professionnels (Recommandation D2 : Soutenir et promouvoir le secteur du patrimoine, générateur d'emplois et d'activités économiques ; et D3 : Valoriser les métiers et les professionnels du patrimoine).
- ▶ Les évaluations du patrimoine et les plans d'action connexes ont permis d'examiner le niveau d'intégration entre le patrimoine culturel, l'aménagement du territoire, la construction, le développement, les projets d'infrastructures et la protection du patrimoine naturel/de l'environnement. Ils ont également encouragé les actions en faveur de la réhabilitation et la réutilisation des ressources patrimoniales, grâce notamment à une mise à jour des législations et la fourniture de lignes directrices à cet effet (Recommandation D4 : Développer des évaluations d'impact sur le patrimoine dans le cadre de projets de réhabilitation, de construction, d'aménagement et d'infrastructures ; D5 : Favoriser la réutilisation du patrimoine ; et D6 : Garantir la prise en compte du patrimoine dans les politiques de développement, d'aménagement du territoire, d'environnement et d'énergie).
- ▶ L'évaluation du patrimoine a permis d'identifier des actions clés pour l'élaboration de plans d'action et de lignes directrices en faveur de l'exploitation durable du patrimoine culturel à des fins touristiques, ainsi que des listes de biens patrimoniaux considérés comme prioritaires compte tenu de leur potentiel en termes d'investissement et de développement touristiques, et en relation avec le développement d'infrastructures et la valorisation de l'image touristiques (Recommandation D7 : Prendre en compte le patrimoine dans les politiques de développement du tourisme durable).
- ▶ Les projets de réhabilitation ont fait appel à de nouvelles technologies, par exemple les enquêtes préliminaires relatives à la résidence d'été du roi Aleksandar Karađorđević, Han Pijesak, en Bosnie-Herzégovine, qui comprenaient des études mécaniques et géotechniques utilisant des méthodes non invasives, tandis que les enquêtes archéologiques préliminaires sur les ruines de la cathédrale de la forteresse de Gumnishte, Artane/Novo Brdo, au Kosovo*, ont eu recours à des techniques de télédétection et de datation au radiocarbone (Recommandation D8 : Conserver, restaurer et valoriser le patrimoine en s'appuyant davantage sur les nouvelles technologies).
- ▶ Diverses techniques de présentation ont été utilisées tout au long du programme de réhabilitation, notamment la présentation de projets visant à attirer des financements à la foire internationale des biens culturels à Venise (Salone dei beni e delle attività culturali, 2005 et 2006) ; « Ma Bosnie-Herzégovine – Mon projet de patrimoine » est un autre exemple intéressant d'initiative menée par la Commission pour la préservation des monuments nationaux en coopération avec les ministères en charge de l'éducation et de la culture, les pouvoirs locaux, les directeurs d'école primaire, les enseignants et les élèves (Recommandation D9 : Utiliser des techniques innovantes pour présenter le patrimoine culturel au public, tout en préservant son intégrité).
- ▶ Le PRSEE et le programme de réhabilitation des monuments et sites ont mis l'accent sur la coopération internationale et transfrontalière en vue de préserver et d'améliorer le patrimoine distinctif des communautés, tout en protégeant la diversité et l'identité culturelles (Recommandation D10 : S'appuyer sur le patrimoine culturel pour distinguer un territoire et renforcer son attractivité et son renom).

- ▶ L'étude sur les avantages plus vastes de l'investissement dans le patrimoine culturel de l'Europe du Sud-Est, qui a fait l'objet d'une publication, a recensé les types d'informations nécessaires pour effectuer une évaluation solide des avantages de l'investissement tant direct qu'indirect, et mis en lumière des approches de l'élaboration de systèmes de collecte d'informations pour éclairer de futurs projets d'investissement (Recommandation D11 : Développer de nouveaux modèles de gestion garantissant au patrimoine de bénéficier des retombées économiques qu'il génère).

Sur le plan des connaissances et de l'éducation

En ce qui concerne les recommandations de la Stratégie pour le patrimoine culturel en Europe au XXI^e siècle du Conseil de l'Europe, les actions menées sur des monuments et sites ont eu des retombées positives en matière de connaissances et d'éducation :

- ▶ L'évaluation du patrimoine a permis de recenser un certain nombre d'activités susceptibles d'intégrer efficacement l'éducation au patrimoine dans les cursus scolaires. À titre d'exemple, la Stratégie de préservation, de protection et d'exploitation économique durable du patrimoine culturel de la République de Croatie (2011-2015) a souligné l'importance dans les programmes d'enseignement primaire d'actions éducatives coordonnées visant à faire prendre conscience de la valeur du patrimoine (Recommandation C1 : Mieux intégrer l'éducation au patrimoine dans les cursus scolaires).
- ▶ Les mesures incitant les jeunes à pratiquer le patrimoine ont été encouragées, grâce notamment à l'ouverture de stages pour les étudiants en master au Centre international Raymond Lemaire pour la conservation (RLICC), université catholique de Louvain, Belgique, en qualité d'assistants de projets chargés de développer la méthodologie IRPP/SAAH et de préparer et mener des missions d'évaluation de sites (Recommandation C2 : Mettre en œuvre des mesures incitant les jeunes à pratiquer le patrimoine).
- ▶ Pour encourager un public du patrimoine à adhérer à des actions de réhabilitation, divers événements promotionnels ont été organisés, au travers notamment de la présence du secrétariat du Groupe d'action sur la culture et la société du Conseil de coopération régionale, lors des principales manifestations organisées par le ministère de la Culture et de l'Information à Sremski Karlovci, un ensemble urbain inscrit sur la liste de suivi des sites serbes, dans le cadre de l'initiative des Journées européennes du patrimoine (Recommandation C3 : Encourager la créativité pour captiver le public du patrimoine).
- ▶ Un certain nombre d'activités de formation consacrées à divers aspects de la méthodologie IRPP/SAAH ont été organisées, par exemple des ateliers d'évaluation du patrimoine associant des professionnels d'autres domaines que le patrimoine comme les spécialistes du secteur du tourisme, de la protection de l'environnement et de l'aménagement du territoire, ou encore des formations en rapport avec les certifications professionnelles et les qualifications artisanales (techniques de lancement du processus et partage d'expériences et de compétences). Par ailleurs, la création d'une équipe d'experts régionaux s'est accompagnée de celle d'une base de données régionale d'experts travaillant dans divers domaines liés à la réhabilitation du patrimoine culturel et à l'éducation en la matière (Recommandation C4 : Assurer une formation optimale des intervenants non professionnels et des professionnels d'autres secteurs associés au patrimoine ; C5 : Diversifier les systèmes de formation des professionnels du patrimoine ; C6 : Développer des banques de connaissance sur les matériaux, les techniques et les savoir-faire locaux et traditionnels ; C7 : Garantir la transmission des savoirs et des savoir-faire des métiers du patrimoine ; C8 : Garantir les compétences des professionnels intervenant sur le patrimoine protégé).

- ▶ En soutien du programme de réhabilitation, plusieurs travaux de recherche et publications ont vu le jour, notamment des recherches sur les systèmes patrimoniaux nationaux, le niveau d'intégration des méthodologies dans la région, des orientations relatives au financement et à l'évaluation du patrimoine architectural et autre, ainsi qu'une étude sur les avantages plus vastes de l'investissement dans le patrimoine culturel en Europe du Sud-Est (Recommandation C9 : Développer des programmes d'étude et de recherche en phase avec les besoins du secteur, et en partager les résultats).
- ▶ Par l'intermédiaire de l'IRPP/SAAH/Processus de Ljubljana, le Conseil de l'Europe a contribué à la mise en place de réseaux de partenaires et au développement de réseaux de professionnels afin de trouver des solutions à des problèmes communs sur une base transnationale (Recommandation C10 : Favoriser et encourager le travail en réseau).
- ▶ Le programme de réhabilitation de monuments et sites a nécessité la sauvegarde et le renforcement de différentes manifestations et identités culturelles, de leur diversité et de leurs fondations communes. Il a permis l'élargissement de la connaissance et de la compréhension mutuelles et un meilleur respect des qualités et cultures des autres (Recommandation C11 : Explorer le patrimoine comme source de connaissance, d'inspiration et de créativité).

Sur le plan de l'importance des sites

La liste d'interventions prioritaires de 2012 et la liste de suivi connexe, qui présentent les projets des phases précédentes de l'initiative IRPP/SAAH ainsi qu'une sélection de nouveaux sites, ont recensé les bâtiments et sites particulièrement importants dans chacun des pays participants d'Europe du Sud-Est, en tenant compte de leurs besoins urgents de travaux de conservation, de restauration et/ou de réhabilitation. L'attention accordée aux bâtiments et sites individuels a renforcé leur visibilité et encouragé la reconnaissance de leurs valeurs économique et sociale potentielles. Les émissions télévisées, les vidéos, films et autres matériels promotionnels, associés à l'intérêt porté au projet durant les Journées européennes du patrimoine et aux sites individuels grâce à la remise de prix et à la distribution de plaquettes éditées par le Conseil de l'Europe/la Commission européenne, ont également permis de mettre en lumière l'importance de chacun des sites, mais aussi l'objectif global et les répercussions du projet, et, par ricochet, l'importance fondamentale du patrimoine culturel pour la société dans son ensemble.

Le passage des pratiques anciennes centrées sur le monument, dans lesquelles la préservation du monument ou du site était perçue comme une fin en soi, à une vision de ce dernier en tant que moteur d'une réhabilitation plus vaste, conformément à la Convention de Faro et à d'autres recommandations internationales récentes, a suscité un changement dans les attitudes et les modes opératoires. L'IRPP/SAAH/Processus de Ljubljana a introduit des approches structurées pour l'identification de monuments et de sites particulièrement importants, amélioré la quantité des données et leur accès, accru la visibilité des sites et permis de mieux faire comprendre au grand public l'importance qu'ils revêtent et de faire plus largement connaître le patrimoine exceptionnel que représentent les monuments et sites de l'Europe du Sud-Est.

Chapitre 3

Programme de coopération et d'assistance techniques : villes historiques

Bernard Bouzou

BREF RÉSUMÉ DES RÉALISATIONS PASSÉES

Le premier rapport du Programme de coopération et d'assistance techniques (PCAT) a été publié en 1977. Il portait sur le quartier historique de Münsterberg à Breisach-am-Rhein (Allemagne), une vieille ville considérée comme « un exemple particulier de conservation intégrée » nécessitant un nouveau plan d'urbanisme prenant davantage en compte les caractéristiques de l'ancienne ville densément peuplée. Des études ultérieures à Oldenburg, en Allemagne (1980), Tolède, en Espagne (1981), Évora, au Portugal (1984) et Guimaraes, au Portugal (1985) ont été consacrées aux problèmes des centres historiques⁵⁶. Plus d'une trentaine de projets liés aux villes historiques et à la réhabilitation urbaine ont été menés jusqu'en 2004⁵⁷. Les activités ont changé d'échelle à partir de 1998 en raison d'une intervention majeure en Géorgie (1997-2001). Les travaux se sont poursuivis dans le Caucase du Sud, notamment en Arménie, en Azerbaïdjan et en Géorgie (2003-2005), et le projet Stage (Soutien à la transition dans les arts et la culture dans la Grande Europe 2001-2005)⁵⁸ a débouché sur deux autres initiatives : l'Initiative de Kiev⁵⁹ en 2009-2012 (projet pilote sur la réhabilitation du patrimoine culturel dans des villes historiques) et le projet COMUS en 2015-2017 (Stratégies urbaines axées sur les collectivités dans les villes historiques).

56. Bold et Cherry, *op. cit.*, pages 17-25.

57. Roth C. (ed.) *Orientations sur la réhabilitation urbaine*, Programme de coopération et d'assistance technique, Éditions du Conseil de l'Europe, octobre 2004.

58. *Rapport annuel d'activités du Conseil de l'Europe 2005*, Éditions du Conseil de l'Europe, pages 89-90.

59. Le terme « Initiative de Kiev » peut prêter à confusion car il désigne d'une part une initiative qui a commencé en 2005-2006 en faveur du développement démocratique par la culture en Arménie, en Azerbaïdjan, en Géorgie, en République de Moldova et en Ukraine et qui se penche sur un certain nombre de questions (gestion de patrimoine, financement et promotion de la culture, restructuration de l'industrie du cinéma, et réhabilitation du patrimoine culturel, etc.) et d'autre part la version développée de l'un de ces thèmes (le projet pilote sur la réhabilitation du patrimoine culturel dans des villes historiques), réalisée en 2009-2012 et décrite dans le présent chapitre.

La première intervention en Géorgie, qui répondait à une demande du gouvernement, a commencé par l'élaboration d'un plan d'action spécifique pour assurer un appui technique auprès d'une Fondation (FUNDGH, Fonds pour la préservation du patrimoine géorgien) créée afin de sauvegarder et de mettre en valeur des éléments clés du patrimoine national. Cet objectif était associé à l'idée que la reconnaissance partagée d'éléments culturels communs par l'ensemble de la population était susceptible de favoriser la cohésion nationale après les événements de guerre civile de 1992. La mission confiée au Conseil de l'Europe a couvert plusieurs champs d'intervention : la mise en place d'un système de passeport associé aux différents monuments, la fourniture d'une assistance pour la réhabilitation de monuments isolés, une assistance législative à la sauvegarde du patrimoine (assurée par la Cellule d'appui législatif) et une assistance technique pour la protection et la mise en valeur des centres historiques. Pour ce dernier aspect, le projet pilote pour Tbilissi (1998-2001)⁶⁰ s'est concentré sur la partie la plus ancienne de la ville, entourée de ses remparts et correspondant sensiblement à la ville médiévale d'origine (voir photo 10). Le projet visait, entre autres, à faire avancer le débat sur la « réhabilitation de logements dans les centres historiques comme facteur de valorisation patrimoniale, de cohésion sociale et de développement économique ». Ce thème, qui avait été inspiré à l'origine par une demande d'assistance technique de la ville de Lisbonne en 1997 sur la réhabilitation urbaine, a abouti à la publication d'un livre présentant des orientations sur le processus de réhabilitation urbaine en 2004⁶¹.

Photo 10 – Quartier historique de Tbilissi (Géorgie)



Le quartier historique de Tbilissi est traversé par la Kura et dominé par le mont Mtatsminda et la forteresse Narikara. On y retrouve des ouvrages d'architecture éclectique remontant principalement au XIX^e siècle mais également des édifices et structures bâtis du X^e au XX^e siècle. *Source* : Robert Pickard.

60. *Urban rehabilitation policy in Tbilisi (Georgia)/État de la réhabilitation urbaine de Tbilissi (Géorgie)*, Éditions du Conseil de l'Europe, juillet 2002.

61. Roth, *op. cit.*, 2004.

Pour le projet de Tbilissi, une équipe de quatre architectes géorgiens a créé un fichier immobilier systématique concernant chaque parcelle, qui comprend les caractéristiques patrimoniales (datation, morphologie du bâti, éléments d'architecture caractéristiques, iconographie), le niveau de conservation et d'altération des bâtiments, et leur usage actuel. Les méthodes de relevé et d'enregistrement ont été affinées au cours du processus et une base de données informatisée a été créée, notamment une « carte d'identité du patrimoine culturel »⁶². À la suite d'une évaluation de la valeur patrimoniale de l'ensemble des bâtiments enregistrés, des sites ont été sélectionnés pour engager des projets sectoriels de réhabilitation susceptibles de générer un processus de réhabilitation urbaine à une plus grande échelle.

Ce travail, conduit avec le concours du Conseil de l'Europe, a donné lieu à l'intervention de nombreux experts tant au niveau de l'accompagnement de la démarche que sur des thèmes techniques spécifiques (techniques de réhabilitation, politique du logement, etc.) à partir de l'expérience acquise par les spécialistes qui avaient contribué au « débat de Lisbonne » (sur la réhabilitation urbaine). Au-delà de l'établissement de ce fichier, un ensemble d'éléments concernant le fonctionnement urbain de la vieille ville (espaces publics, équipements, circulation, services), et les problèmes économiques et sociaux qui lui sont associés, ont été identifiés. Le ministère de la Culture, qui a mené à bien cette activité, a informé le ministère du Logement et des Travaux publics, ainsi que les services municipaux concernés, des progrès accomplis. Ces travaux ont, par ailleurs, fait l'objet de communications dans le cadre d'expositions. Ils ont également été l'occasion de nombreux contacts avec la population dans le cadre de visites d'immeubles conduites lors du travail de terrain permettant d'apprécier son niveau d'attachement aux valeurs patrimoniales de la vieille ville. Ce travail, engagé avec l'appui du Conseil de l'Europe, a connu plusieurs prolongements, à savoir : l'intégration d'une partie des informations dans le cadre du plan d'urbanisme de la ville de Tbilissi, l'extension de l'inventaire à l'ensemble de la ville historique en y intégrant les quartiers du XIX^e siècle, l'élargissement de la démarche par la finalisation d'un document de protection patrimoniale (12 000 immeubles concernés) et la reproduction de la démarche dans d'autres villes, telles que Batumi.

La deuxième intervention dans le Caucase du Sud a commencé concrètement en Arménie en 2003-2004. Une mission d'enquête a été menée par la cellule d'appui technique du Conseil de l'Europe (mise en place à la suite d'un certain nombre d'ateliers sur le débat de Lisbonne en 2001 visant à renforcer les processus de gestion du PCAT). La cellule a proposé d'engager un travail sur la mise en valeur des villes historiques à partir de trois villes pilotes : Ashtarak, Goris et Gyumri. Le projet a commencé par une série d'ateliers associant trois ministères (Urbanisme, Environnement, et Patrimoine culturel) et les élus et services de chacune des villes. Son objectif était de redéfinir le rôle respectif de chacun des partenaires dans le processus de décentralisation engagé par l'État arménien et d'élaborer une doctrine commune sur le thème de la protection et de la mise en valeur des villes historiques prenant en compte les spécificités arméniennes.

Le projet visait à faire évoluer la notion de développement urbain fondé sur les ressources patrimoniales en dépassant l'antagonisme entre les notions de protection et de développement. Le travail s'est donc concentré sur une notion élargie du patrimoine dépassant largement le niveau du monument. Dans cette perspective, le patrimoine est considéré comme un support incontournable de l'évolution de la ville. Cette orientation s'est accompagnée d'une réflexion sur les modalités opérationnelles à mettre en œuvre dans le cadre d'un projet urbain fondé sur la valorisation patrimoniale.

62. Khimshiashvili, K., « Old Tbilisi, Georgia », in Pickard, R. (ed.), *Management of Historic Centres*, Spon Press, Londres et New York, 2001.

Cette initiative a été confirmée et développée dans le cadre du Programme régional du patrimoine culturel et naturel pour la région du Caucase du Sud et du projet Stage. Il s'agit d'une intervention qui précède l'Initiative de Kiev pour le développement démocratique par la culture en Arménie, en Azerbaïdjan, en Géorgie, en République de Moldova et en Ukraine, lancée en 2005 pour aider les pays à relever les défis de la transition postsoviétique⁶³. Ce programme s'est concentré sur des thèmes qui ont réuni et caractérisé les pays participants grâce à une série de projets censés encourager la collaboration transfrontalière. L'un des éléments de l'Initiative de Kiev a abouti à l'élaboration d'un projet plus vaste sur les villes historiques (le projet pilote sur la réhabilitation du patrimoine culturel dans les villes historiques) mis en œuvre conjointement par le Conseil de l'Europe et la Commission européenne (2009-2012). Cette collaboration s'est poursuivie dans le cadre du projet COMUS en 2015-2017. Les deux projets sont présentés dans le présent chapitre. Le projet pilote englobait 45 villes choisies en raison de leur richesse culturelle et naturelle. L'approche patrimoniale du développement urbain mise en œuvre dans le cadre de ce projet visait à trouver les moyens de réinvestir dans l'urbanisme par des interventions ciblant le patrimoine historique dans les zones dégradées. Ce processus a notamment porté sur l'amélioration des ressources patrimoniales disponibles, la gestion des contraintes et des pressions existantes, l'introduction du débat public dans le processus décisionnel, et l'exploitation optimale du tissu urbain existant pour mettre en avant un autre type de modernité⁶⁴.

Le projet COMUS (2015-2017)⁶⁵ a été élaboré à partir des lignes directrices héritées du projet pilote de l'Initiative de Kiev, de projets liés au patrimoine mis en œuvre par le Conseil de l'Europe, ainsi que d'autres projets financés par la Commission européenne. Ce projet, mené avec l'Union européenne dans le cadre du programme II du Partenariat oriental dans le domaine de la culture, doté d'un budget total de 4,95 millions d'euros⁶⁶, concerne neuf villes pilotes qui, à l'exception de Mstislavl (Biélorus), ont participé au projet précédent de l'Initiative de Kiev. Le projet COMUS entend favoriser le développement social et économique par la mise en valeur du patrimoine culturel des villes historiques. Il met tout particulièrement l'accent sur la participation active de la société à tous les niveaux : participation de la communauté par l'intermédiaire d'unités d'exécution des projets, de groupes d'intervenants locaux ainsi que des municipalités et des pouvoirs publics.

Au cours des vingt dernières années, le PCAT a donné lieu à de nombreuses réalisations dans les villes historiques, notamment celles-ci :

- ▶ Le débat de Lisbonne a permis de créer un lien entre le patrimoine et le territoire urbain, de jeter les bases d'un changement d'optique dans l'approche du patrimoine, de dépasser les

63. *Programme of the new regional and transversal project of cultural co-operation (Kyiv Initiative)*, Ministers' Deputies / Rapporteur Groups, GR-C, Rapporteur Group on Education, Culture, Sport, Youth and Environment, GR-C(2006)26, 7 septembre 2006 : <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900016805d797d>.

64. Voir la brochure générale « Heritage for a new urbanity: think differently, live differently / Le patrimoine pour une nouvelle urbanité: penser autrement, vivre différemment » : <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806a3773>, et le document KI(2009)002ter : « Kyiv Initiative Regional Programme: General Reference Framework: Pilot Project on Rehabilitating the Cultural Heritage in Historic Towns » (PP2) : <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806a3774>.

65. Voir « Stratégies urbaines axées sur les collectivités dans les villes historiques » : <https://www.coe.int/fr/web/culture-and-heritage/comus-urban-strategies>.

66. Voir le document Ares(2016)2514896 - 31/05/2016: 15th Meeting of the Eastern Partnership, Platform 4: « Contacts between people », 7 juin 2016: Implementation Report of Work Programme 2014-17, 5th Progress report – décembre 2015-juin 2016 : http://ec.europa.eu/dgs/education_culture/repository/education/international-cooperation/documents/eastern-partnership/progress-report-5-eap_en.pdf.

objectifs ambitieux de conservation intégrée fixés dans la Convention de Grenade (1985)⁶⁷, d'utiliser le patrimoine urbain comme thème et moyen pour un projet de développement urbain, et d'influer par la suite sur les interventions menées initialement dans le Caucase du Sud et les projets entrepris plus tardivement au titre de l'Initiative de Kiev et du projet COMUS. Les réflexions engagées dans le cadre du débat de Lisbonne, en mettant l'accent sur la problématique de l'habitat, ont largement contribué à transformer les stratégies d'intervention en termes de protection et de mise en valeur des centres historiques.

Deux conséquences en découlent :

- l'ensemble des composantes urbaines des centres historiques constitue une valeur patrimoniale et une ressource pour façonner la ville de demain ;
 - l'action prioritaire sur le logement reconnu comme support de valorisation patrimoniale s'articule étroitement avec des préoccupations d'ordre social (prise en compte des diversités culturelles et générationnelles, participation des habitants à l'avenir de leur quartier, définition des services de proximités, etc.).
- ▶ Les premières étapes visant à créer une cellule d'appui technique (2001) et à publier ultérieurement un document d'orientation sur la réhabilitation urbaine (2004) ont confirmé l'évolution de la doctrine et de la stratégie du Conseil de l'Europe.
 - ▶ La dimension « pilote » des projets a permis d'examiner de nouvelles approches et méthodes dans des domaines qui concernent directement les pouvoirs publics. De nouvelles formes de gouvernance faisant intervenir le travail intersectoriel au sein de l'administration locale, des approches à assise populaire et le dialogue entre les communautés, ainsi qu'une meilleure coordination horizontale et verticale, ont été expérimentées dans le cadre de diverses activités ciblées.
 - ▶ Les projets ont contribué à renforcer les capacités, à donner une plus grande importance au patrimoine culturel dans les politiques nationales et donc à répondre aux besoins des administrations publiques et de la société civile.
 - ▶ Les projets ont donné lieu à l'utilisation de techniques novatrices liées à la numérisation pour collecter des données, produire des documents et mieux les interpréter. La mise au point d'une plateforme d'information a permis d'améliorer les capacités d'accumulation et de gestion des données.
 - ▶ Grâce à l'Initiative de Kiev, 23 dossiers techniques préliminaires ont été établis pour les villes des pays participants, et ce corpus a permis de mener de nouvelles interventions dans le cadre du projet COMUS.
 - ▶ Dans le cadre de COMUS, des plans de référence par projet ont été élaborés pour neuf villes dans cinq pays, incluant des évaluations techniques préliminaires de cinq sites pouvant être réhabilités dans chaque ville ainsi que des études de faisabilité pour des projets majeurs. Des intervenants locaux et nationaux ont participé à leur élaboration à tous les stades afin de construire une vision commune de l'avenir.
 - ▶ Les projets ont abouti au développement d'un réseau régional de professionnels et de villes, ce qui a permis d'élargir le niveau des échanges, notamment en ce qui concerne les situations urbaines, d'évaluer les similitudes des cas ainsi que les spécificités propres à chaque pays en termes de compétences et de cadres juridiques.

67. Convention pour la sauvegarde du patrimoine architectural de l'Europe, STE n° 121.

- ▶ De nombreuses activités de sensibilisation et d'éducation ainsi que des campagnes de communication ont été organisées et ont incité les membres de la communauté à participer activement au processus.
- ▶ Les programmes d'assistance financés conjointement par l'Union européenne et le Conseil de l'Europe ont encouragé la collaboration et la coopération transfrontalières.

OBJECTIFS ET APPROCHES DES PROGRAMMES

Le projet pilote de l'Initiative de Kiev

Dans l'évaluation finale du projet Stage, les États participants, qui s'interrogeaient sur les futurs domaines d'intervention prioritaires qui pourraient lui donner suite, ont souligné l'importance de la planification régionale locale, du développement du secteur des industries culturelles et du tourisme culturel, de l'utilisation des nouvelles technologies dans l'espace culturel et d'une formation ciblée des agents du secteur culturel. Ces domaines avaient également été considérés comme prioritaires dans l'Initiative de Kiev, conçue en 2005, lancée en 2006, et qui s'appuyait sur les enseignements tirés de projets antérieurs réalisés pour l'Arménie, l'Azerbaïdjan et la Géorgie. La République de Moldova⁶⁸ et l'Ukraine se sont ensuite jointes à cette initiative. Les objectifs généraux poursuivis par ce nouveau programme étaient la démocratisation de la vie publique en s'appuyant sur le rôle de la culture (y compris le patrimoine culturel) dans le développement de la société et le renforcement du dialogue interculturel. L'ensemble de la démarche visait à privilégier trois domaines d'intervention :

- ▶ La prise en compte des normes européennes dans les approches urbaines et patrimoniales pour l'ensemble des pays partenaires, tout en respectant la diversité de chacun d'eux ;
- ▶ Le renforcement des capacités administratives ;
- ▶ La réalisation de projets concrets au niveau local.

Cette démarche s'inscrivait dans un vaste programme s'articulant autour de quatre thèmes :

- ▶ les politiques culturelles : la réflexion vise particulièrement la révision des cadres législatifs ;
- ▶ le tourisme culturel : l'accent étant mis sur le développement d'itinéraires culturels ;
- ▶ la culture : l'élaboration de stratégies pour son financement ;
- ▶ le patrimoine : la réforme de la protection et de l'utilisation du patrimoine (harmonisation des législations, programme de développement culturel des villes, formation, etc.).

C'est dans le cadre de cette dernière rubrique que s'est situé le travail engagé à partir de 2009 sur un grand nombre de villes et d'agglomérations des cinq pays concernés. Les objectifs, fixés au niveau de chacune des villes retenues dans le cadre du programme, étaient les suivants :

- ▶ valoriser les ressources patrimoniales disponibles ;
- ▶ gérer les contraintes propres à chaque ville ;
- ▶ introduire le débat public dans le processus décisionnel ;
- ▶ engager des processus de réhabilitation urbaine par l'adaptation et la réaffectation des bâtiments existants pour constituer un système de réponse à l'évolution de la ville dans un processus de développement durable.

68. Le Bélarus s'est également associé à l'Initiative de Kiev, ce qui lui a permis de faire partie du Partenariat oriental lancé par l'Union européenne en 2009, mais il n'a pas participé au projet pilote sur la réhabilitation du patrimoine culturel dans les villes historiques. Il a pris part ensuite au projet COMUS dans la deuxième phase du Partenariat oriental.

Ce projet a été réalisé en deux phases :

- ▶ Phase 1 : Projet pilote 2 de 2009-2011 – Projet pilote de l'Initiative de Kiev sur la réhabilitation du patrimoine culturel dans des villes historiques ;
- ▶ Phase 2 : Phase d'exploitation – Mise au point et conditions de réalisation des projets.

La phase 1 a consisté essentiellement à créer des conditions techniques et politiques, à analyser la situation institutionnelle et juridique existante, à identifier des villes d'intervention prioritaire et à élaborer, tester et mettre en œuvre une méthodologie pour les plans de référence, comprenant un dossier technique préliminaire pour chaque ville concernée par le projet, une analyse des ressources du patrimoine, la situation urbaine, ainsi qu'une synthèse des principaux enjeux, notamment les opportunités et les actions possibles.

La phase 2 était centrée sur les sites patrimoniaux prioritaires/pilotes (ensembles, bâtiments ou monuments, sites) identifiés dans le plan de référence de la ville concernée et qui doivent faire l'objet d'études techniques approfondies en vue de concevoir des projets de réhabilitation opérationnels⁶⁹.

COMUS

Le projet de stratégies urbaines axées sur les collectivités dans les villes historiques (COMUS) (1^{er} janvier 2015-30 juin 2017) prolongeait les travaux menés dans le cadre du projet pilote de l'Initiative de Kiev et mettait l'accent sur un plus petit nombre de villes concernées. Le projet entendait favoriser le développement social et économique par la mise en valeur du patrimoine culturel de villes historiques et visait :

- ▶ à élargir le concept de patrimoine en tant que ressource dans le contexte des droits de l'homme et de la démocratie ;
- ▶ à accroître la capacité des autorités locales et nationales à gérer leurs ressources patrimoniales ;
- ▶ à donner davantage de moyens aux communautés et aux citoyens, qui sont les principaux acteurs de la mise en œuvre de leurs processus de développement patrimonial.

Le projet devait être réalisé en quatre phases :

- ▶ une phase de démarrage (janvier-juin 2015) pour créer des conditions politiques, techniques et de gestion pour le projet, mobiliser les différents partenaires et fournir au personnel local les compétences nécessaires pour utiliser la méthodologie ;
- ▶ une phase de planification (juillet 2015-mai 2016) pour produire des plans de référence en définissant la portée de l'intervention, les objectifs prioritaires et les mesures d'intervention (projets de réhabilitation urbaine) ;
- ▶ une phase d'exécution du projet (juin-décembre 2016) consistant à utiliser le plan de référence pour dresser une courte liste d'interventions prioritaires axées sur le patrimoine et définir les deux grands projets pilotes de réhabilitation capables de porter et de dynamiser la stratégie urbaine axée sur la communauté et le patrimoine au sens large ;
- ▶ une phase de consolidation (janvier-juin 2017) pour évaluer les résultats et identifier les décisions à prendre au niveau national pour institutionnaliser la méthodologie (adaptation des politiques et stratégies) en démontrant les avantages que procure la prise en compte d'une démarche patrimoniale de régénération urbaine dans les politiques économiques et de développement, et dans les priorités nationales.

69. Cette phase n'a pas été achevée dans les délais du programme de l'Initiative de Kiev, mais d'autres activités ont été réalisées ultérieurement dans le cadre du projet COMUS.

MÉTHODOLOGIE

Le projet pilote de l'Initiative de Kiev

Le projet pilote de l'Initiative de Kiev comprenait quatre éléments importants : la gestion, l'évaluation du patrimoine, l'identification des villes prioritaires et la création de plans de référence censés être le résultat fondamental du projet⁷⁰.

1. Gestion politique et technique : des coordinateurs nationaux de projet ont été nommés dans chaque pays pour assurer la coordination politique et technique.
2. Rapports d'évaluation du patrimoine : des groupes de travail interministériels ont été mis en place pour identifier les besoins et les priorités concernant le patrimoine culturel et proposer des objectifs pour les réformes institutionnelles et juridiques à moyen et à long terme, et l'amélioration des pratiques professionnelles. La rédaction des rapports d'évaluation a été supervisée par des experts de la Cellule d'appui législatif (CAL) du Conseil de l'Europe.

Les rapports s'attachaient aux aspects suivants : les systèmes économiques, juridiques, administratifs et politiques dans chaque pays, la situation actuelle du patrimoine architectural et archéologique, les systèmes administratifs, l'intégration dans d'autres domaines (patrimoine, planification, construction), les structures de gestion et les questions institutionnelles, le contrôle des travaux réalisés sur des biens patrimoniaux (conservation, restauration, réhabilitation), l'utilisation bénéfique des ressources patrimoniales, les mesures d'aide financière et l'utilisation de systèmes d'inventaire (notamment l'évaluation de l'état ou de la vulnérabilité des monuments et des sites, et les domaines d'action prioritaires), ainsi que les problèmes et le système de sanctions⁷¹.

3. Villes d'intervention prioritaire : des représentants des villes historiques ont été invités à recenser les villes où des interventions prioritaires pourraient être menées. Quarante-cinq villes ont été choisies à la suite des visites sur le terrain des experts du Conseil de l'Europe et aux échanges avec les administrations nationales. Au final, les choix ont été fondés sur le caractère spécifique des villes et leur degré de représentativité s'agissant de leurs ressources humaines et patrimoniales mobilisables et de leurs spécificités dans chaque pays. Les villes suivantes ont été choisies :
 - ▶ Arménie : Alaverdi, Acharak, Dilijan, Gnishik et Eghéguis, Goris, Gyumri (photo 11), Meghri, Noratus, Oshakan, Vagharshapat (dix villes) ;
 - ▶ Azerbaïdjan : Barda, Gazakh, Göygöl, Guba, Ilisu, Lenkaran, Ordubad, Sheki (photo 12), Shemkir, Zagatala (dix villes) ;
 - ▶ Géorgie : Abastumani, Akhaltsikhe, Borjomi, Tchiatoura, Dushet, Gori, Mestia, Poti, Telavi, Tskaltubo (dix villes) ;
 - ▶ République de Moldova : Bălți, Cahul, Leova, Orheiul Vechi (photo 13), Soroca (cinq villes) ;
 - ▶ Ukraine : Bilovodsk, Ivano-Frankivsk (photo 14), Khmilnyk, Lutsk, Medzhybizh, Melitopol, Prylouky, Starokostiantyniv, Vinnitsa, Jovkva (dix villes)

70. Voir le document KI(2012)015, 23 mars 2012 : « Kyiv Initiative Regional Programme : Pilot Project for the Rehabilitation of Cultural Heritage in Historic Towns : Heritage for a new urbanity : think differently, live differently : Activity Report 2009-2011 ».

71. Les directives relatives au rapport d'évaluation du patrimoine ont été élaborées en 2010. Elles ont servi de base pour mettre au point la méthodologie révisée d'évaluation du patrimoine utilisée dans le Processus de Ljubljana à partir de 2012 (voir le chapitre 2).

Photo 11 – Gyumri (Arménie)



Gyumri est la deuxième plus grande ville d'Arménie. Riche d'une histoire plusieurs fois millénaire, elle se situe dans le centre de la région de Shirak. Les bâtiments historiques restants datent pour la plupart du XIX^e siècle et du début du XX^e siècle. *Source* : Robert Pickard.

Photo 12 – Caravansérail, Sheki (Azerbaïdjan)



Sheki était un haut lieu de l'artisanat traditionnel au début du XVII^e siècle, statut qu'elle conserva jusqu'au XIX^e siècle. Les marchands et négociants originaires des pays situés le long de la Route de la soie avaient pour habitude de s'y retrouver, d'où la construction d'un caravansérail. Seuls deux des cinq caravansérails encore en activité aux XVIII^e et XIX^e siècles subsistent à ce jour. *Source* : Robert Pickard.

Photo 13 – Orheiul Vechi (République de Moldova)



Maison de paysan aux formes architecturales typiques des XIX^e et XX^e siècles, située dans la réserve culturelle et naturelle d'Orheiul Vechi. Créée en 2008, cette réserve abrite des sites naturels et historiques sur une superficie d'environ 6 000 ha, dont des sites archéologiques de la période paléolithique, des collines fortifiées, des vestiges de cités médiévales, des ermitages troglodytes et plusieurs villages. *Source* : Robert Pickard.

Photo 14 – Place principale, Ivano-Frankivsk (Ukraine)



La ville d'Ivano-Frankivsk (autrefois appelée Stanislav ou encore Stanislavow) fut érigée selon un plan directeur au cours de la seconde moitié du XVII^e siècle. Elle compte 564 monuments reconnus à l'échelle locale et 6 monuments d'importance nationale. La plupart ont été construits entre le XVII^e et le XIX^e siècle. *Source* : Robert Pickard.

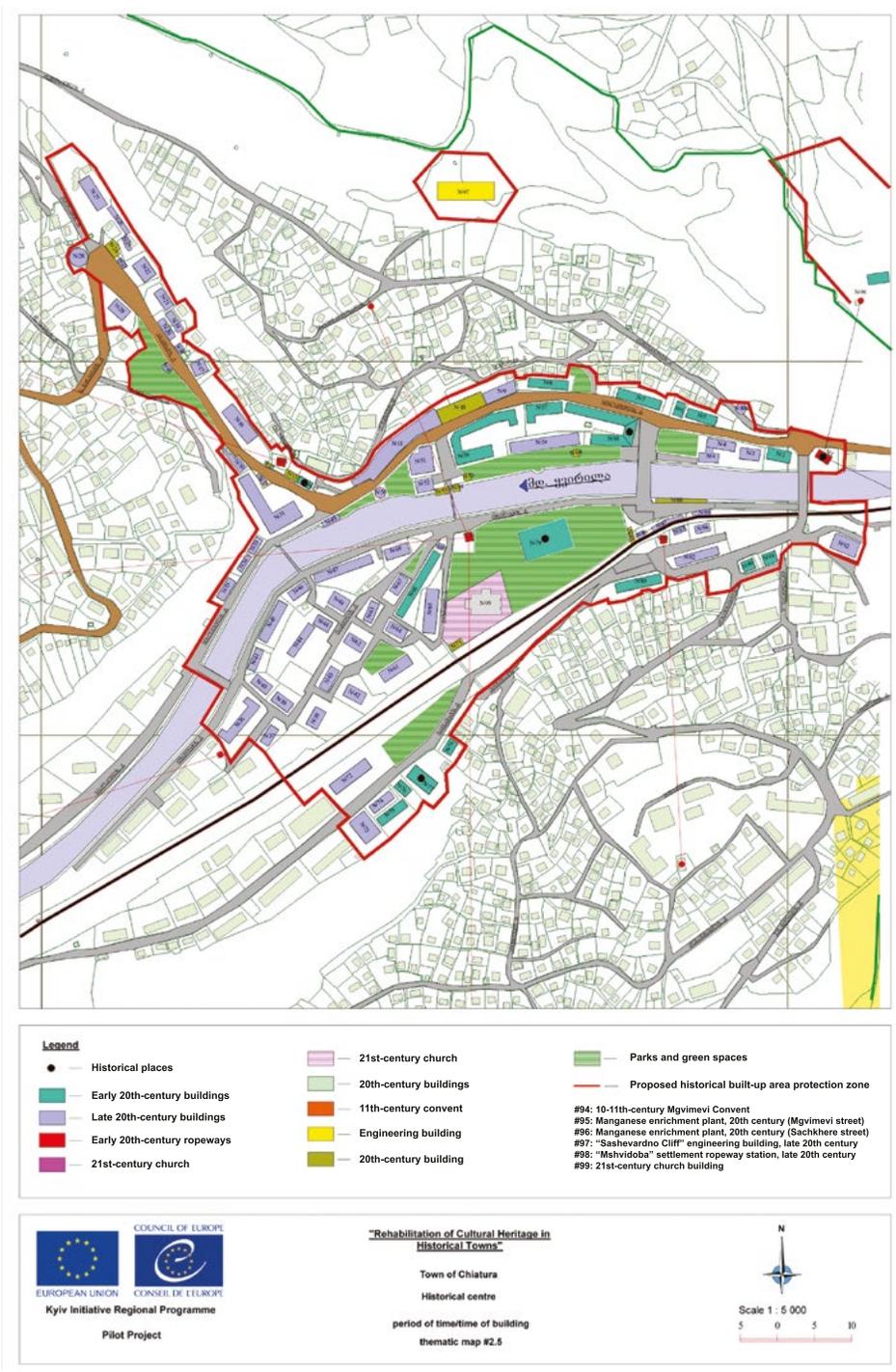
4. Plans de référence: il s'agit de documents essentiels dans ce projet, car ils fournissent une méthodologie d'évaluation urbaine et patrimoniale, orientent les actions futures et proposent une stratégie de développement urbain s'appuyant sur des projets spécifiques. Le plan recense les caractéristiques patrimoniales d'une ville ou d'un quartier comme support à la mise en œuvre d'une dynamique urbaine. Il se fonde sur le principe que des éléments patrimoniaux, pris dans le sens le plus large, constituent un système de ressources mobilisables dans le cadre d'un projet de développement local. Le processus visait également à élaborer une approche spécifique de la politique de réhabilitation urbaine et mettait en évidence les enjeux majeurs d'une ville en privilégiant un regard centré sur les principales ressources patrimoniales. Les principaux objectifs retenus ont été les suivants:

- ▶ accroître la sensibilisation à la valeur du patrimoine urbain et architectural, la capacité et l'intérêt de l'adapter et de le reconverter conformément aux modes de vie modernes, et la valeur pédagogique d'interventions exemplaires qui peuvent avoir un effet « boule de neige »;
- ▶ engager une réflexion et des débats sur les priorités afin de déterminer les actions les plus pertinentes et les plus emblématiques qui peuvent être mises en œuvre dans un délai de trois à cinq ans, et de stimuler la revitalisation globale et à long terme des zones historiques menacées, nécessitant des investissements substantiels et des efforts de longue haleine;
- ▶ organiser le déroulement d'un processus transversal en faisant intervenir des partenaires multiples (institutions de l'État, autorités locales, acteurs privés) dans le plan d'action global;
- ▶ mettre en synergie des initiatives, actuellement dispersées, en vue d'un ensemble d'actions communes;
- ▶ encourager un large débat avec les habitants sur le devenir de leur cadre de vie afin qu'ils prennent conscience de la qualité de leur environnement historique, et renforcer le rôle des élus qui sont tenus de gérer l'avenir de la ville et de promouvoir les projets bénéfiques.

Chaque plan de référence est censé comporter trois éléments : 1. un dossier technique préliminaire, 2. une analyse de la situation urbaine, et 3. un rapport de synthèse définissant une stratégie urbaine, servant d'orientation pour les actions futures.

1. Le dossier technique préliminaire est essentiellement un inventaire des informations qui donnent une vue d'ensemble de la ville et de ses environs; il comprend trois types de données : cartes thématiques, cartes historiques et fichier de référence.
 - i. L'ensemble de cartes thématiques constitue un atlas urbain de chaque ville et permet de comprendre la situation actuelle dans ses moindres détails :
 - ▶ la ville dans son contexte local et national, y compris les principales composantes géographiques et les infrastructures de transport;
 - ▶ la circulation, le transport et l'accès à la ville, y compris les parcs de stationnement;
 - ▶ les fonctions du bâtiment principal (résidentielles ou non);
 - ▶ les bâtiments neufs, les développements et les interventions d'aménagement dans le centre historique achevés au cours des dix dernières années (et, le cas échéant, les grands projets à l'étude);
 - ▶ les dates des principales constructions (périodes/époques) (photo 15);
 - ▶ la diversité du patrimoine culturel bâti – bâtiments protégés et non protégés d'intérêt architectural et d'autres biens patrimoniaux et zones désignées;
 - ▶ l'occupation et la propriété des bâtiments, y compris les sites vides ou partiellement occupés et les sites non aménagés;

Photo 15 – Dossier technique préliminaire : Chiatura (Géorgie) : carte thématique 2.5 : périodes/ époques architecturales



La ville a été bâtie au XIX^e siècle ; elle se démarque par son patrimoine industriel associé aux gisements de manganèse.

- ▶ l'état physique et l'état de chaque bâtiment ;
 - ▶ les caractéristiques et l'état physique des espaces publics, des routes et des trottoirs.
- ii. Cet atlas urbain est complété par des cartes historiques qui témoignent chacune des étapes importantes de l'évolution de la ville et permettent de mieux comprendre le développement urbain.
- iii. Le dossier de référence permet d'apprécier la situation dans chaque ville et la position de la municipalité, en tenant compte des éléments suivants :
- ▶ les principales parties prenantes et les partenaires potentiels ;
 - ▶ la situation socio-économique (démographie, équipements, niveaux des services, fonctions économiques) ;
 - ▶ la capacité d'action au sein de la municipalité ;
 - ▶ une évaluation de la dynamique urbaine et le type de demande concernant les terres et les bâtiments formulées ces dernières années ;
 - ▶ l'état des services publics s'agissant des services collectifs, des transports et des services sociaux municipaux, culturels et de loisirs ;
 - ▶ la situation législative et institutionnelle ;
 - ▶ les principales caractéristiques du patrimoine culturel (monuments, sites, parcs urbains, etc., protégés ou non) et son importance ou sa valeur aux échelles nationale et locale ;
 - ▶ la contribution que le patrimoine pourrait apporter à la qualité de la vie et à la prospérité économique et sociale de la ville ;
 - ▶ les défis et opportunités ;
 - ▶ la participation à des projets de coopération internationale (notamment un appui technique).
2. L'analyse de la situation urbaine va de pair avec la préparation du dossier technique préliminaire. Elle concerne la structure et les fonctions urbaines, les infrastructures, les dégradations, les problèmes sociaux, la prise en compte des pressions et des contraintes, les ressources patrimoniales (enquête patrimoniale/estimation du caractère des villes, identification des ressources et des actifs) et permet d'établir un inventaire initial des principales problématiques.
3. La synthèse finale a pour but de cerner les principaux enjeux auxquels la ville doit faire face dans le processus de réhabilitation. Elle doit permettre de faire apparaître les ressources mobilisables et les contraintes à lever suivant les principes de l'analyse SWOT (forces, faiblesses, opportunités et menaces).

Les principaux enjeux cernés dans le plan de référence doivent donner la possibilité d'établir une liste de défis (reconversion de bâtiments et revitalisation de rues/quartiers, amélioration de la qualité résidentielle, renforcement de l'identité d'un lieu, etc.) qu'il conviendrait de redéfinir sous forme d'objectifs. Pour chaque objectif principal ou prioritaire, des actions stratégiques doivent être déterminées et décrites en détail (qu'elles concernent l'ensemble de la ville ou, plus vraisemblablement, une partie, un ensemble de bâtiments, des espaces publics, des monuments particuliers) dans un document opérationnel (budget, calendrier, principaux partenaires, etc.).

Le plan de référence détermine et sélectionne des actions prioritaires qui sont réalistes, viables financièrement et peuvent apporter des améliorations dans une ville, un quartier ou une rue. Il décrit les ressources mobilisables et les conditions de leur utilisation pour relever les défis. Le plan de référence, mis en œuvre dans les villes et pays concernés, contribue à l'enrichissement de la réflexion lors de l'élaboration de documents de planification. Il indique les principaux objectifs de la

ville et oriente l'action publique à court terme. Il devrait servir de référence et de guide pour toutes les institutions ou personnes susceptibles d'investir dans la ville et de faciliter la convergence des ressources dans les projets de réhabilitation afin d'obtenir la masse critique nécessaire pour lancer des processus de développement à long terme.

COMUS

Le financement alloué par la Commission européenne au projet pilote de l'Initiative de Kiev a pris fin en décembre 2011. Le Conseil de l'Europe a pu contribuer au projet au cours du premier semestre de 2012, mais le projet pilote s'est retrouvé au point mort après cette période. Il est cependant resté une des priorités nationales dans les documents du Partenariat oriental, ce qui laissait entendre qu'un financement pourrait être obtenu ultérieurement auprès de la Commission européenne. Cet espoir s'est concrétisé grâce au projet COMUS, qui a été examiné pour la première fois en 2013 et lancé deux ans plus tard à Tbilissi en septembre 2015.

La méthodologie utilisée pour COMUS a été élaborée à partir des orientations conceptuelles existantes héritées de la phase précédente (Initiative de Kiev) et de projets menés par le Conseil de l'Europe et d'autres partenaires européens, notamment le Processus de Ljubljana (voir chapitre 2) et le projet «Heritage as an Opportunity» (Le patrimoine est une chance) (2008-2011)⁷². S'appuyant sur les travaux de l'Initiative de Kiev, la méthodologie a consisté à mettre à jour les rapports d'évaluation du patrimoine au niveau national pour les pays participants, à élaborer un nouveau rapport pour le Bélarus (qui s'était joint à l'initiative COMUS et avait remplacé l'Azerbaïdjan, qui avait participé au projet pilote antérieur) et à élaborer des plans de référence locaux par projet. Une grande partie des travaux préparatoires pour ces plans de référence avaient déjà été réalisés : quatre des neuf villes (Lutsk, Pryloutky et Zhovkva en Ukraine et Gyumri, Arménie) qui avaient été choisies pour prendre part au projet COMUS avaient en effet achevé la deuxième partie de la première étape de la méthodologie du projet pilote précédent (une analyse de la situation urbaine et des ressources patrimoniales). Trois villes – Goris (Arménie), Chiatura et Dusheti (Géorgie) – avaient complété un dossier technique préliminaire du projet précédent et certains travaux avaient eu lieu à Soroca (République de Moldova). L'autre ville, Mstislavl (Bélarus), n'avait pas participé au projet précédent et avait dû reprendre le processus depuis le début (photo 16).

Les plans de référence ont été élaborés grâce à la collaboration entre les municipalités, les groupes d'appui nationaux, les unités d'exécution des projets et les groupes d'intervenants locaux implantés dans chaque ville. Ces derniers ont contribué à l'élaboration des plans (une procédure qui avait été adoptée pour l'initiative «Le patrimoine est une chance»), ce qui a permis d'élaborer une vision commune et d'identifier les interventions prioritaires (liées au logement, à la production locale, à l'accueil des visiteurs, au développement culturel et éducatif) qui, ensemble, pourraient déboucher sur une régénération durable.

À l'instar de l'Initiative de Kiev, le projet COMUS a conduit à une hiérarchisation des sites concernés par les projets de réhabilitation et à l'élaboration de deux grands projets de réhabilitation par ville en vue de mobiliser des partenaires, de créer des synergies (moyens et ressources), de renforcer la confiance et de stimuler la dynamique locale. Les documents techniques, notamment les évaluations techniques préliminaires et les études de faisabilité, élaborés pour le Processus de Ljubljana et conçus pour fournir des informations pertinentes aux investisseurs, renforcent la capacité de présenter des

72. Le projet «Le patrimoine est une chance» a été financé dans le cadre du programme de recherche Urbact II de la Commission européenne pour des réseaux thématiques, en association avec Heritage Europe (anciennement European Association for Historic Towns and Regions).

projets rentables et de mobiliser des financements nationaux et internationaux, l'accent étant mis sur la nécessité d'établir des partenariats publics et privés.

Photo 16 – Mstislavl (Biélarus)



Le centre-ville historique de Mscislaŭ (Mstislavl) présente la particularité d'associer des bâtiments résidentiels de construction basse à divers lieux d'intérêt comme des sites archéologiques et des édifices religieux construits entre le XIV^e et le XVII^e siècle.

ACTIONS ENTREPRISES

Le projet pilote de l'Initiative de Kiev

Des ateliers visant à présenter le format du rapport d'évaluation du patrimoine ont été organisés avec des groupes interministériels dans chacun des pays participants entre juin et octobre 2010. Les rapports ont été achevés en décembre 2010. D'autres ateliers ont été tenus à l'automne 2010 pour introduire l'idée de la liste des villes d'intervention prioritaire. Le projet pilote a été lancé en janvier 2011 lors d'une réunion avec les coordinateurs nationaux des cinq pays, qui ont pris connaissance des éléments détaillés de la méthode globale qu'ils allaient utiliser et de l'organisation nécessaire dans chaque ville.

Le guide méthodologique détaillé pour le dossier technique préliminaire a été élaboré par des experts du Conseil de l'Europe et expliqué aux participants de plusieurs ateliers. Un cas a été présenté comme modèle, celui de la ville de Ivano-Frankivsk en Ukraine, testée dans le cadre d'une étude de terrain en avril 2011. Puis, une formation à la méthodologie à utiliser pour l'élaboration du dossier technique préliminaire et pour la rédaction d'une première étude de diagnostic (analyse de la situation urbaine et des ressources patrimoniales) a été dispensée au cours de 2011 dans le cadre d'une série d'ateliers animés par des experts internationaux dans une ville de chacun des pays participants (Gyumri, Arménie; Zagatala, Azerbaïdjan; Gori, Géorgie, Soroca, République de Moldova; et Lutsk, Ukraine). Chacun des ateliers a réuni de vingt à cinquante participants locaux et nationaux⁷³. Cette phase a donné lieu à la publication d'un document correspondant au dossier

⁷³. Voir note 70.

technique préliminaire, tel qu'il fut défini au lancement du projet. Seules 23 villes sur 45 ont achevé cette phase préparatoire, mais le travail effectué en amont a contribué au développement d'actions menées dans le cadre du projet COMUS.

COMUS

Le projet COMUS a commencé le 1^{er} janvier 2015⁷⁴. L'adhésion au projet a pu être renforcée grâce à des protocoles d'accord entre les différents ministères de la Culture des pays participants, l'Union européenne et le Conseil de l'Europe.

Des compétences internationales ont été fournies par des experts des villes partenaires choisies parmi les villes européennes qui sont membres de l'Organisation des villes du patrimoine mondial (OVPM), et des experts associés au réseau « Le patrimoine est une chance » et engagés dans le projet pilote de l'Initiative de Kiev ont pris part aux travaux préalables au projet. Le comité directeur était composé de représentants du Conseil de l'Europe, de l'Union européenne, de l'OVPM, du Partenariat oriental ainsi que de coordinateurs nationaux. Les structures de gestion des cinq pays impliqués dans le projet COMUS comprenaient des groupes d'intervenants nationaux (situés dans les capitales), des responsables de projet (qui visitent régulièrement les villes du projet COMUS), des groupes d'exécution de projet, des directeurs de projet et des groupes d'intervenants locaux (situés dans chaque ville du projet COMUS), ainsi qu'un groupe d'experts locaux.

À la fin de 2016, des plans de référence avaient été finalisés pour les neuf villes grâce à la collaboration des municipalités, des groupes d'appui nationaux, des groupes d'exécution de projets et des groupes d'intervenants locaux. Des plans de communication ont été mis en œuvre en utilisant le site internet de COMUS, des vidéos promotionnelles sur les villes concernées et des brochures explicatives. Des activités de renforcement des capacités ont été menées à bien, notamment des ateliers sur les études de faisabilité, en vue d'intégrer la méthodologie de COMUS dans les processus d'élaboration de stratégies et de politiques, et au profit de groupes d'intervenants locaux. Diverses manifestations de sensibilisation et d'éducation ont eu lieu, ce qui a contribué à inciter les membres de la communauté à participer activement au processus.

Un travail considérable a été effectué jusqu'en juin 2017 pour réaliser des évaluations techniques préliminaires ainsi que des études de faisabilité, et identifier les grands projets de réhabilitation. L'objectif de cinq évaluations techniques préliminaires a été atteint dans toutes les villes retenues et deux études de faisabilité ont été réalisées :

- ▶ Goris, Arménie: FS1 – Réhabilitation des rues de Goris; FS2 – Réhabilitation du village troglodyte du «Vieux Goris»;
- ▶ Gyumri, Arménie: FS1 – Création du centre du patrimoine urbain de Gyumri; FS2 – Réhabilitation du quartier historique situé dans les rues de Varpetats-Abovyan-Rustaveli-Shiraz (Gorki);
- ▶ Mstislavl, Bélarus: FS1 – Restauration de l'ancien gymnase des hommes et création de l'école populaire (centre de formation); FS2 – Restauration des bâtiments de l'ancien collège des jésuites pour le développement urbain;
- ▶ Chiatura, Géorgie: FS1 – Réhabilitation du nouveau téléphérique #25 Centre-Perevisa; FS2 – Parc des pionniers et palais;

74. Un atelier sur le rapport d'évaluation du patrimoine a été tenu à Minsk en octobre 2014 pour aider les autorités biélorusses avant le lancement du projet.

- ▶ Dusheti, Géorgie : FS1 – Complexe MTS (remise en état/adaptation du centre éducatif-culturel et de la résidence artistique) ; FS2 – Dusheti, Observatoire géophysique ou Stantsia – Musée d’histoire locale ;
- ▶ Soroca, République de Moldova : FS1 – Réhabilitation du collège Mihai Eminescu, ancien lycée de jeunes filles Domnita Ruxandra ; FS2 – Réhabilitation de la rivière Nistru et de son espace public adjacent pour créer une zone piétonne ;
- ▶ Lutsk, Ukraine : FS1 – Reconstruction de la zone protégée de la place du marché (d’ici à février 2019) ; FS2 – Gestion de la circulation dans le centre historique de la vieille ville (rue de la Kafedralna, Drahomanova, Danyla Halytskoho, Danyla Bratkovskoho) ;
- ▶ Prylouky, Ukraine : FS1 – Centre artistique et culturel « Espace créatif » ; FS2 – Amélioration de l’ensemble constitué d’un mémorial et d’un parc dans le jardin public « Tarass Chevtchenko » ;
- ▶ Zhovkva, Ukraine : FS1 – Création d’une plateforme consacrée au patrimoine (promotion, information, recherche et éducation) et mettant en contact des jeunes militants, décideurs, journalistes et chercheurs avec des professionnels expérimentés et des historiens aux niveaux local, régional et national ; FS2 – Revitalisation de la Synagogue juive.

RÉSUMÉ DES PRINCIPAUX RÉSULTATS

Sur le plan politique

Les pays participant aux deux projets ont confirmé qu’ils étaient fermement déterminés à les privilégier dans leurs politiques nationales. Cet engagement a permis de créer des conditions propices à l’expérimentation et au développement de nouvelles méthodes dans le cadre d’un processus dynamique inclusif impliquant les principaux acteurs concernés par l’environnement urbain et rural et en accord avec les règles de gestion des projets internationaux. Il a également permis d’examiner de nouvelles méthodes pour créer et exécuter des projets en utilisant une dynamique locale s’appuyant plus sur une forte participation que sur un mécanisme de prise de décision centralisé.

Des commissions interministérielles impliquant plusieurs ministères dans chaque pays ainsi que des coordonnateurs et gestionnaires ont été nommés aux niveaux municipal et national ; des réseaux de professionnels ont été mis en place dans chaque pays ; des objectifs communs ont été définis pour les processus de réhabilitation urbaine ; et une méthodologie intégrée pour les questions d’urbanisme a été approuvée.

Les travaux réalisés dans le cadre l’Initiative de Kiev ont été caractérisés par trois dimensions qui ont contribué à faire apparaître une nouvelle approche de la protection et de la mise en valeur du patrimoine urbain. Il s’agit du changement d’échelle du champ d’intervention, de la durée du programme et du rôle essentiel du niveau local dans le processus d’élaboration du projet.

Le changement d’échelle du champ d’intervention

Ce changement avait déjà été commencé dans quelques études précédentes, renvoyant la problématique d’un monument ou d’un ensemble monumental à un ensemble de problématiques urbaines (Valence, Lisbonne et Tbilissi, par exemple) en privilégiant l’approche articulant patrimoine et habitat. Mais un nouveau pas a été franchi dans le cadre de l’Initiative de Kiev et du projet COMUS puisque l’on est parti de l’hypothèse que la dimension patrimoniale doit être examinée de façon élargie afin d’embrasser l’ensemble des composantes d’une ville ou d’un quartier. Ce thème est devenu le sujet central des stratégies d’évolution de la ville.

La durée du programme

La plupart des programmes antérieurs (PCAT) appliquaient le modèle traditionnel suivant : une évaluation d'experts, réalisée sur la base de deux à trois visites, était suivie d'un rapport élaboré dans le cadre du Conseil de l'Europe et axé sur le projet envisagé et les problèmes soulevés. Avec l'Initiative de Kiev et le projet COMUS, cette démarche a changé de nature. Il s'agit désormais de fournir un appui à long terme dès la phase de conception et d'élaborer une stratégie de mise en œuvre d'un projet urbain fondé sur la valorisation patrimoniale. Dans ce nouvel exercice, le Conseil de l'Europe n'apporte pas seulement un certain niveau d'expertise, mais il s'engage aussi dans une logique de coproduction avec les pays concernés.

L'ensemble des réunions de travail s'inscrit dans cette logique de fabrication partagée d'un projet.

L'inscription de la démarche dans la durée permet ce changement d'intervention fondé sur un dialogue régulièrement entretenu entre les équipes locales, les intervenants extérieurs et la cellule d'appui technique du Conseil de l'Europe.

Le rôle essentiel du niveau local dans le processus d'élaboration du projet

Dans chaque pays, le choix des villes pilotes a fait l'objet de débat avec le niveau central du ministère de la Culture. Néanmoins, dans les phases ultérieures, le rôle des équipes locales, aux niveaux tant administratif que politique, prend toute sa place. Certes, l'administration centrale conserve dans chaque pays son rôle de tutelle et d'animation, mais la connaissance du site et l'appréciation des enjeux se situent au niveau local, lequel devient, notamment à travers les débats associant élus et techniciens, un acteur majeur dans la gestion de l'information et la formulation des défis à relever. Dans le projet COMUS, l'ajout de groupes d'intervenants locaux a contribué à assurer un processus qui est soutenu par la communauté.

Cette situation constitue, notamment au niveau des petites villes qui ont été le support de la démarche, un changement par rapport à des processus d'élaboration très centralisés hérités des périodes antérieures. En effet, le cinquième atelier régional COMUS (« Rassemblement des maires », qui s'est tenu en Géorgie en décembre 2016) a réuni des maires et des adjoints aux maires, qui ont fait une déclaration commune dans laquelle ils s'engageaient à fournir un soutien politique et financier accru au niveau local⁷⁵.

Les autres impacts de l'Initiative de Kiev peuvent être analysés sous quatre rubriques : institutionnelle, sociale, économique et territoriale et cognitive (connaissances et éducation). Ces impacts, décrits ci-dessous, sont croisés avec les recommandations de la Stratégie pour le patrimoine culturel en Europe au XXI^e siècle du Conseil de l'Europe⁷⁶.

Sur le plan institutionnel

Trois aspects des activités pilotes ont particulièrement transformé des logiques d'intervention à l'échelle de chaque pays. Ce sont :

- ▶ le choix de situer l'expérimentation au niveau local comme système de ressource et lieu de production du projet ;
- ▶ l'utilisation du niveau européen comme espace d'échange et d'élaboration de la « doctrine ». Cette dimension est d'autant plus sensible que certains des cinq pays concernés par le

75. COMUS Newsletter, janvier 2017 : <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806efd40>.

76. Voir l'annexe II pour la liste intégrale des recommandations, classées en trois catégories.

programme n'entretenaient pas de relations régulières, notamment dans ces domaines de compétence ;

- ▶ le champ d'intervention retenu ciblant une dimension patrimoniale large à l'échelle d'un espace urbain et recouvrant aussi bien des friches industrielles, des bâtiments modestes, mais intéressants par leur cohérence urbaine, que des bâtiments représentatifs d'un passé prestigieux ou des espaces publics.

À partir de ces choix, le système de production et de décision se trouve profondément transformé. L'administration du ministère de la Culture, organisme de tutelle des collectivités locales dans le domaine du patrimoine, trouve son rôle modifié dans un système qui, de fait, évolue vers une solution décentralisée en mettant les collectivités locales au centre de la décision. Toutefois, cette appréciation doit être relativisée, car cette attitude n'en est qu'à ses prémices, la plupart des autorités nationales gardant la maîtrise de certaines décisions. Par ailleurs, la faiblesse numérique et technique du personnel local est également de nature à réduire le pouvoir d'intervention des villes suivant leur taille. L'Initiative de Kiev était très ambitieuse puisqu'elle visait 45 villes ; la réduction à 9 villes (projet COMUS) a contribué à résoudre ces problèmes en concentrant les actions là où il y avait une capacité d'action suffisante et une adhésion des maires locaux. Cette démarche, qui est de bon augure pour les résultats définitifs, permettra de fournir des exemples concrets à d'autres villes.

Enfin, le champ des interventions, qui déborde largement de la vision historique du patrimoine, associe de nombreux acteurs au processus, qu'ils relèvent du niveau institutionnel (ministères du Logement, des Transports, des Travaux publics, de l'Économie, etc.) ou de la sphère privée, tels des acteurs locaux (acteurs économiques, ONG, etc.). Cette nouvelle pratique de valorisation patrimoniale transforme profondément le système décisionnel en plaçant, de fait, le niveau local en situation d'arbitre entre les différentes préoccupations. (Recommandation S8 : Stimuler les initiatives des collectivités locales et de la population pour réhabiliter le patrimoine).

Sur le plan social

Les travaux menés dans le cadre de l'Initiative de Kiev prennent en compte les trois aspects de cette dimension.

Projet pilote de l'Initiative de Kiev

Le niveau interculturel

Cet aspect est au cœur même des projets, dont les objectifs étaient de mener une réflexion sur le patrimoine urbain dans cinq pays. Si ces pays, dans des périodes récentes, ont pu avoir des moments d'histoire communs, leur patrimoine s'inscrit dans une grande diversité historique créant pour chacun d'eux des situations patrimoniales spécifiques. Toutefois, la volonté de les associer dans une démarche partagée renforce la reconnaissance des problématiques communes dans la connaissance de valeurs culturelles propres à chacun d'eux. La démarche engagée est de nature à affirmer les caractéristiques de chaque ville à travers « le porter à connaissance » de son patrimoine. Le système de réseaux de villes, mis en place dans le cadre du projet, conduit chaque ville à valoriser ses éléments identitaires et à afficher cette diversité comme caractéristique fondamentale du patrimoine européen. (Recommandation S3 : S'appuyer sur le patrimoine pour affirmer et transmettre les valeurs fondamentales de l'Europe et de la société européenne).

La diversité patrimoniale

Au-delà de la diversité relevant de l'histoire et de la géographie, le projet fondé sur une notion de patrimoine élargi favorise cette diversification :

- ▶ Chiatura (Géorgie) : ancienne ville minière, valorise un patrimoine représentatif de son passé industriel ;
- ▶ Ivano-Frankiusk (Ukraine) : ancienne cité fortifiée du XVII^e siècle, devenue aujourd'hui un centre important sur le plan administratif, économique et universitaire, bénéficie d'un patrimoine légué sur plusieurs périodes et menacé par des modernisations urbaines récentes ;
- ▶ Soroca (République de Moldova) : ancienne ville génoise établie sur les rives du Dniestr, inscrite dans un ensemble défensif à partir du XVI^e siècle, possède un héritage largement dominé par un patrimoine immobilier résidentiel modeste représentatif de la ville du XIX^e siècle.

(Recommandation S4 : Valoriser le patrimoine comme lieu de rencontre et vecteur de dialogue interculturel, de paix et de tolérance.)

Les espaces publics, lieux privilégiés de sociabilité

Cette dimension, incluse dans l'inventaire constitué dans le dossier technique préliminaire, a été souvent évoquée dans le cadre des ateliers. Ainsi, la ville de Gyumri (Arménie), largement sinistrée lors du tremblement de terre de 1988, conserve le témoignage de sa structure antérieure à travers un important système d'espaces publics associés à la partie centrale sous forme d'un enchaînement de places publiques et d'une large avenue arborée structurant le centre-ville du nord au sud. De même, dans la ville de Soroca (République de Moldova), la promenade le long des rives du Dniestr a constitué un élément important de discussion lors d'un atelier en raison du rôle qu'occupe cet espace dans la vie sociale de la ville et des ambitions qui y sont attachées pour la requalifier. (Recommandation S4 : Valoriser le patrimoine comme lieu de rencontre et vecteur de dialogue interculturel, de paix et de tolérance.)

COMUS

Le projet COMUS a fourni des preuves concrètes que les recommandations issues de la Stratégie pour le patrimoine culturel en Europe au XX^e siècle sont applicables. Il a permis de « mieux impliquer les citoyens et les collectivités locales dans la valorisation de leur patrimoine au quotidien » (recommandation S1), en particulier par le biais d'activités menées par des groupes d'intervenants locaux. Il a permis également de créer « un cadre approprié permettant aux communautés et aux collectivités locales d'agir au profit de leur patrimoine et de sa gestion » (recommandation S6) par le biais de l'élaboration de plans de référence. Des ateliers réunissant des groupes d'intervenants locaux ont contribué à développer et à promouvoir « des programmes participatifs d'identification du patrimoine » (recommandation S7) en recensant des sites dont la réhabilitation est prioritaire, et la participation intensive des neuf villes retenues pour le projet COMUS témoigne de leur décision (approuvée par leurs maires) de « stimuler les initiatives des collectivités locales et de la population pour réhabiliter le patrimoine » (recommandation S8).

Sur le plan du développement économique et territorial

La démarche découlant de l'Initiative de Kiev et du projet COMUS inscrit les préoccupations économique et territoriale à différents niveaux.

Projet pilote de l'Initiative de Kiev

En termes de fonctions urbaines à préserver ou à développer

Cette situation est dépendante de l'échelle de la ville et de son rôle dans le territoire qui lui est associé. Au-delà de cette distinction, la plupart des villes pilotes sont confrontées au maintien de leur attractivité liée à des fonctions de niveau supérieur concernant leur arrière-pays, qu'il s'agisse de services ou d'activités marchandes. À titre d'exemple, on peut citer le rôle des marchés, notamment pour les villes de Soroca (République de Moldova) et de Gyumri (Arménie), où cette fonction est un élément clé de la dynamique urbaine, par les échanges qui s'y font et les fonctions qu'ils génèrent, en particulier au niveau des services.

Dans le même sens, la ville d'Ivano-Frankiusk (Ukraine), capitale de région, possède de nombreux services administratifs, une université importante, un marché dépassant largement le niveau de la ville et un ensemble de liaisons avec l'extérieur assurées, notamment, par une gare routière située à proximité du marché (Recommandation D10: S'appuyer sur le patrimoine culturel pour distinguer un territoire et renforcer son attractivité et son renom). Un des enjeux associé à une politique de réhabilitation du patrimoine culturel est, dans ce cas, d'assurer la pérennité de l'ensemble de l'offre de service et son articulation dans l'espace urbain.

En termes de politique du logement

Le principal défi des centres historiques demeure le maintien de ses habitants, voire le renforcement de la population de ces quartiers. Cette stratégie a deux conséquences : elle préserve les services de proximité et valorise une économie résidentielle : elle s'accompagne d'un ensemble d'interventions nécessaires pour réhabiliter les immeubles afin de maintenir une offre attractive.

Le choix de la réhabilitation du bâti existant par rapport à une intervention fondée sur des processus de démolition/reconstruction s'inscrit dans une perspective de développement durable. Par ailleurs, ce choix est la source d'une activité professionnelle importante pour le secteur du bâtiment reposant sur des savoir-faire valorisants et offrant des retombées économiques importantes. (Recommandation D5 : Favoriser la réutilisation du patrimoine).

COMUS

Le projet COMUS a fourni des preuves concrètes que les recommandations issues de la Stratégie pour le patrimoine culturel en Europe au XXI^e siècle sont applicables. La volonté de « promouvoir le patrimoine culturel comme ressource et faciliter les investissements financiers » (recommandation D1) et de « favoriser la réutilisation du patrimoine » (recommandation D5) est au cœur du projet COMUS. Le projet visait également à élaborer une politique et une stratégie intégrées et donc de « garantir la prise en compte du patrimoine dans les politiques de développement, d'aménagement du territoire, d'environnement et d'énergie » (recommandation D6). Des ateliers destinés à aider des experts locaux et nationaux ont eu pour but de « valoriser les métiers et les professionnels du patrimoine », par exemple en ce qui concerne l'utilisation des études de faisabilité (recommandation D3).

Sur le plan des connaissances et de l'éducation

C'est, avec la dimension institutionnelle, la dimension qui a été la plus présente dans la première étape du projet pilote de l'Initiative de Kiev. Le croisement des approches disciplinaires générées par le projet a permis d'enrichir la démarche en établissant des standards communs et en mobilisant les représentants.

Projet pilote de l'Initiative de Kiev

L'établissement par les experts du Conseil de l'Europe de standards communs pour organiser et formaliser la connaissance

Cette phase a permis, à travers les travaux en atelier, d'organiser des échanges précisant le sens de la démarche et d'évaluer chaque situation locale avec des critères communs d'analyse. Les ateliers ont également donné lieu à une lecture critique des actions passées et de la situation existante. L'échange d'informations, qui n'existait quasiment dans aucune des villes, ou de manière disparate, est devenu possible. Le dossier technique, qui peut être facilement mis à jour en raison de son format numérique, est une source de connaissance d'une partie de la ville, qui peut également servir à de nombreuses interventions autres que celle du projet pilote. À partir de la base des données sélectionnées, il peut être élargi à d'autres secteurs de la ville, au point d'assurer, à long terme, la couverture totale de l'espace urbain et de constituer une base de données actualisable. (Recommandation C6: Développer des banques de connaissance sur les matériaux, les techniques et les savoir-faire locaux et traditionnels).

La forte mobilisation des représentants des différentes villes dans chaque pays

Les deux ateliers tenus dans chaque pays ont été très mobilisateurs. Ils ont permis à la plupart des experts techniques rattachés à des villes de se rencontrer pour échanger et comparer la situation de leur ville et les enjeux urbains au regard du projet pilote. Ce niveau d'échanges est apparu d'autant plus important qu'il ne semblait guère exister sous un tel format dans le passé. Il a été manifestement bénéfique, sur le plan des résultats, de créer un réseau, d'introduire des techniques novatrices et d'accroître la sensibilisation au plan local. À cet égard, citons, notamment:

- ▶ la création d'un réseau des villes : créer ce processus a permis d'élargir le niveau des échanges, notamment en ce qui concerne les situations urbaines, d'évaluer les similitudes entre les cas et les spécificités propres à chaque pays, en termes d'expertise et de cadres législatifs (Recommandation C10: Favoriser et encourager le travail en réseau);
- ▶ l'utilisation de techniques novatrices : des techniques liées à l'utilisation d'outils de numérisation sont aujourd'hui employées pour la collecte de données et la production de documents ainsi que leur interprétation. Elles offrent une grande capacité de traitement des couches successives d'informations et de leur gestion dans le temps (Recommandation D8: Conserver, restaurer et valoriser le patrimoine en s'appuyant davantage sur les nouvelles technologies);
- ▶ la prise de conscience du rôle majeur du niveau local : elle se situe à plusieurs niveaux : en termes d'identification des ressources patrimoniales mobilisables et valorisables, et en termes de stratégie et de capacité d'élaboration du projet (Recommandation D11 : Explorer le patrimoine comme source de connaissance et de créativité).

COMUS

Le projet COMUS a fourni des preuves concrètes que les recommandations issues de la Stratégie pour le patrimoine culturel en Europe au XXI^e siècle sont applicables. Des mesures ont été prises pour « encourager la créativité pour captiver le public du patrimoine » (recommandation C3) par le biais des « parcours culturels (Faro) » à Gyumri, des expositions de créateurs en République de Moldova ainsi que des brochures et des vidéos promotionnelles axées sur la ville. Des mesures visant à « mieux intégrer l'éducation au patrimoine dans les cursus scolaires » (recommandation C1) sont mises en évidence par les ateliers organisés avec des élèves du collège et du lycée professionnel (bâtiment) de Mstislav et par la participation du Centre pour la culture et l'éducation de Dusheti. Des ateliers

sur la gestion du patrimoine ont visé à « diversifier les systèmes de formation des professionnels du patrimoine » (recommandation C5) et à « assurer une formation optimale des intervenants non professionnels (recommandation C4). Citons, par exemple, un atelier de deux jours qui s'est tenu en Arménie sur la protection du patrimoine culturel et historique arménien avec la participation de représentants de plusieurs villes historiques. Les liens entre les différentes villes qui participent au projet COMUS et les villes partenaires du réseau de l'OVPM servent à « favoriser et encourager le travail en réseau » (recommandation C10).

Sur le plan de l'importance des sites

La liste des villes d'intervention prioritaire recensait les villes de grande importance dans chacun des pays participants de l'Initiative de Kiev. Elle comprend désormais le Bélarus dans le cadre du projet COMUS. Dans une perspective européenne, la richesse et la diversité du patrimoine dans ces villes pilotes est d'une importance culturelle majeure qui, dans le contexte économique actuel et des transformations sociétales en cours, représente une importante ressource. Le patrimoine définit l'attrait de ces lieux et offre un avantage concurrentiel pour le développement du tourisme et des affaires. Les activités ont été réalisées pour convaincre les communautés qu'il vaut mieux s'engager dans de petites initiatives locales que de ne rien faire, et que ces initiatives modestes peuvent déboucher sur des possibilités plus ambitieuses et des partenariats. Les émissions télévisées, les vidéos, les films et autres matériels promotionnels, notamment des brochures sur les pays et le projet en général, ont également permis de mettre en lumière l'importance et la diversité de ces lieux, l'objectif global et les répercussions du projet, et, par extension, l'importance fondamentale du patrimoine culturel pour la société dans son ensemble.

À l'instar du Processus de Ljubljana (chapitre 2), le passage des pratiques anciennes centrées sur le monument, dans lesquelles la préservation du monument ou du site était perçue comme une fin en soi, à une vision de ce dernier en tant que moteur d'une réhabilitation plus vaste, conformément à la Convention de Faro et à d'autres recommandations internationales récentes, a suscité un changement dans les attitudes et les modes opératoires. En encourageant le respect de « l'esprit du lieu » par le biais de l'adaptation des bâtiments anciens à de nouveaux usages et de l'utilisation d'autres ressources du patrimoine (paysages, parcs, aménagements traditionnels des rues, etc.), la réhabilitation urbaine va au-delà de la simple conservation et restauration en créant un système de ressources qui peuvent être mobilisées dans le cadre d'un projet de développement local.

L'Initiative de Kiev et le projet COMUS ont débouché sur des démarches structurées d'identification des villes importantes, ont amélioré les données et leur accès, accru la visibilité des sites et permis de mieux faire comprendre au grand public l'importance qu'ils revêtent.

Chapitre 4

Programme de coopération et d'assistance techniques : territoires

Anne Pisot

BREF RÉSUMÉ DES RÉALISATIONS PASSÉES

L'assistance technique du Conseil de l'Europe aux territoires a débuté à la suite d'une demande formulée par les autorités nationales sur la sauvegarde de la ville historique de Štanjel, dans la région du Karst (Slovénie), caractérisée par des paysages et une architecture locale de grande qualité. Le projet initial, lancé en 1996, cantonné à la ville de Štanjel, a été rapidement transformé afin de prendre en compte les besoins de développement social et économique de toute la région du Karst. Le « projet pilote de Karst » a préfiguré une nouvelle approche du développement, dans laquelle le territoire est considéré comme un niveau d'action pertinent. Le projet a permis de formaliser, à partir d'une base méthodologique, le dialogue professionnel et institutionnel nécessaire et la coopération entre les divers intérêts locaux, nationaux, publics, privés et communautaires. Il s'agissait à l'époque d'une nouvelle approche en Slovénie. Son adoption a coïncidé avec l'adhésion du pays à l'Union européenne. Pays fortement centralisé, la Slovénie ne présentait aucun niveau régional intermédiaire entre les autorités nationales et locales, et, à la suite de la réforme des pouvoirs locaux, les autorités rurales ont dû faire face à une pénurie de ressources humaines et financières qui les ont empêchées de s'attaquer aux questions de développement, qui sont complexes (photo 17).

Photo 17 – Štanjel, projet pilote Karst (Slovénie)



Le Karst est une terre de prés, de pâturages et de forêts de pins noirs, où prospère une multitude d'espèces végétales et animales spécifiques. Son paysage culturel tout aussi unique se caractérise par des agglomérations compactes et une architecture vernaculaire dont le village de Štanjel offre un exemple pittoresque. *Source* : Žiga – Travail personnel, CC BY-SA 3.0, <https://commons.wikimedia.org/w/index.php?curid=18909872>.

Durant le projet, les ministères compétents ont pu expérimenter de nouvelles formes de coopération au sein d'un comité interministériel, tandis que la coopération entre les municipalités a été assurée par un comité de pilotage. Les résidents et la société civile ont également appris à jouer leur rôle aux côtés des partenaires institutionnels en participant à des groupes de travail interdisciplinaires. Les activités ont été coordonnées et contrôlées par une équipe qui a bénéficié par la suite d'un statut permanent lorsqu'elle est devenue un organisme régional relevant de l'Agence nationale pour le développement régional de la République de Slovénie. Le Gouvernement slovène a adopté un plan de développement communautaire pour la région de Karst en 2003, ouvrant ainsi des perspectives opérationnelles pour la mise en œuvre d'un plan d'action à moyen et à long terme et d'un plan d'investissement.

Le projet pilote de développement local (LDPP) a été conçu dans la continuité directe de l'expérience menée en Slovénie. Neuf territoires pilotes, choisis conjointement par les autorités nationales et le Conseil de l'Europe dans le cadre d'un vaste processus de concertation, se sont joints à cette expérience qui a été réalisée entre 2008 et 2015. Les travaux ont commencé dans plusieurs pays : Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Croatie, Kosovo*, Monténégro, Roumanie, Serbie et « l'ex-République yougoslave de Macédoine ». Chypre les a rejoints plus tard, en 2012. Les territoires pilotes présentaient un certain nombre de caractéristiques communes : ils étaient tous ruraux et dotés d'une forte identité aux niveaux paysager et culturel, et confrontés à des problèmes de sous-développement et de diminution de la population. En s'engageant dans le projet, les autorités nationales ont accepté les contraintes inhérentes à une expérimentation. Ils ont donc accepté dans la pratique de mener leurs activités d'une façon aussi souple que possible, de questionner la méthodologie en permanence et de procéder à de constants ajustements pour l'améliorer. Les projets ont été menés simultanément en mettant l'accent sur la dimension régionale et l'échange d'expériences entre les territoires.

Les interventions étaient, dans une large mesure, menées dans le cadre du Programme régional pour le patrimoine culturel et naturel du sud-est de l'Europe (2003-2014), de l'élément C - LDPP et, dans le cas du Kosovo*, par le biais du Programme conjoint de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe pour la promotion de la diversité culturelle au Kosovo*. Certains aspects de la méthodologie utilisée dans le LDPP ont également été utilisés à l'appui des mesures de renforcement de la confiance prises dans des situations postconflit ou de conflit gelé ailleurs en Europe (par exemple Géorgie et Ossétie du Sud, Géorgie et Abkhazie, République de Moldova et Transnistrie). L'expérience tirée du projet pilote a également été utilisée dans un programme conjoint Union européenne/Conseil de l'Europe sur les cités interculturelles (le programme Steps) visant à renforcer la cohésion de la communauté, et à promouvoir la confiance, le dialogue et la compréhension mutuelle entre des sociétés marquées par la diversité, en s'appuyant sur des plans d'action participatifs axés sur le patrimoine et des méthodes issues de la mise en œuvre du LDPP⁷⁷.

Les principales réalisations dues au LDPP sont énumérées ci-après.

- ▶ En adoptant les principes de la Convention de Faro et de la Convention européenne du paysage, le projet pilote a apporté une contribution spécifique aux priorités politiques les plus importantes du Conseil de l'Europe, notamment en renforçant la démocratie européenne, en promouvant une gouvernance plus efficace et transparente, et en mettant en œuvre de nouveaux modèles de développement intégrés et durables.
- ▶ La définition de stratégies de gestion territoriale grâce à des approches interministérielles, à la décentralisation (gouvernance locale) et à la participation de la société civile.

77. Voir : <https://www.coe.int/fr/web/interculturalcities/cultural-heritage-and-diversity>

- ▶ L'élaboration d'une méthodologie cohérente de mobilisation de divers acteurs locaux et nationaux dans le cadre d'un nouveau modèle de gouvernance fondé sur une stratégie de développement commune et d'une approche ascendante appuyée par les institutions nationales, qui a permis de créer les conditions nécessaires à un bon niveau de coopération et à l'établissement de partenariats efficaces.
- ▶ L'approfondissement de l'idée d'agence régionale (analogue à celle qui est utilisée pour la région de Karst en Slovénie) dans la mise en place d'un développement territorial équilibré.
- ▶ La facilitation d'une approche intégrée d'un développement local et régional qui se fonde sur les ressources culturelles et patrimoniales et implique la participation directe de ministères importants (par exemple des ministères de la Culture, de l'Économie, de l'Environnement et du Développement régional).
- ▶ La création d'une vision élargie de la notion de patrimoine qui s'appuie sur une approche territoriale, des politiques patrimoniales plus ambitieuses et des projets menés par les communautés visant à contribuer au développement.
- ▶ La mobilisation et l'organisation d'acteurs économiques, en privilégiant des approches intersectorielles (par exemple tourisme/agriculture, agriculture/environnement) pour créer de nouvelles sources de développement économique.
- ▶ Pour servir de base à l'amélioration des plans de développement futurs destinés à d'autres régions, l'élaboration de diverses politiques sectorielles et la contribution apportée à la mise en valeur des ressources culturelles régionales (par exemple à Chypre⁷⁸ et, en particulier, dans l'élaboration d'un plan de développement régional au Kosovo-Ouest⁷⁹).
- ▶ L'organisation d'un débat sur le développement fondé sur les communautés locales et sur des compétences traditionnelles qui peuvent produire d'autres types de tourisme en fonction des capacités et de l'identité régionales.
- ▶ La création de nouveaux outils de diagnostic pour l'évaluation territoriale, notamment des méthodologies d'enquête visant à inventorier les paysages et leurs caractéristiques, leur caractère et leur état, à apprécier les valeurs du patrimoine et à clarifier son rôle potentiel dans les politiques de développement à long terme, en favorisant la formation à ces techniques.
- ▶ La fourniture d'outils et d'aides, l'organisation d'ateliers et d'expositions pour éduquer et améliorer la connaissance d'un territoire afin de mettre en place des inventaires participatifs, de nouvelles pratiques et de nouvelles façons d'utiliser des matériaux traditionnels.
- ▶ La promotion et le développement d'un réseau qui a servi de forum pour l'échange de pratiques et a contribué à améliorer la qualité des projets.

OBJECTIFS ET APPROCHES DU PROGRAMME

Principes fondateurs

Au sein du Programme régional pour le patrimoine culturel et naturel du sud-est de l'Europe, la dimension territoriale s'est au fil des ans imposée comme une dimension nécessaire pour répondre aux enjeux de cohésion territoriale et de décentralisation. L'émergence de ce programme est aussi le résultat d'une évolution des questionnements autour des patrimoines. Le LDPP ne questionne

78. Voir : <https://www.coe.int/fr/web/culture-and-heritage/ldpp-cyprus>.

79. Regional Heritage Plan for Kosovo West: Peje/Peć, Kline/Klina, Decan/Dečane, Istog/Istok, Junik, and Gjakove/Dakovica, 2012-2015, Joint Project "EU/CoE Support to the Promotion of Cultural Diversity in Kosovo", septembre 2012 : <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806ae4ea>.

plus directement les modes de restauration et de valorisation des patrimoines. «La question est désormais "pour qui devons-nous le faire" ?»⁸⁰.

Pour engager cette démarche, le Conseil de l'Europe s'est appuyé sur les principes de la Convention-cadre sur la valeur du patrimoine culturel pour la société (Convention de Faro) et de la Convention de Florence sur le paysage européen en posant le patrimoine comme catalyseur pour le développement territorial. Les projets ainsi considérés s'appuient sur une conception humaniste du développement : la transformation de la société repose sur des valeurs qui procèdent des priorités humanistes. La participation renforcée des citoyens et la capacité des communautés locales à reconnaître comme patrimoine ce qui fait sens pour eux (processus de patrimonialisation), à le respecter, le conserver, le transmettre est au cœur de ce programme.

Objectifs

L'objectif principal du LDPP est de conduire une approche participative pour l'élaboration d'un projet territorial de développement social et économique, fondé sur l'optimisation des ressources patrimoniales locales. À travers cette approche, il s'agit de mobiliser toutes les parties prenantes pour construire un modèle de développement durable spécifique à chaque territoire, fondé sur l'engagement des communautés. Plus précisément, chaque projet prend appui sur un territoire «pilote», qui a une fonction expérimentale et vise à répondre à trois objectifs spécifiques :

- ▶ en termes d'actions, utiliser durablement les valeurs sociales et économiques du patrimoine au moyen d'initiatives respectant les traditions et les compétences des communautés, améliorant les diversités locales, et renouvelant les dynamiques locales ;
- ▶ en termes de processus, mettre en œuvre une culture démocratique en donnant aux citoyens et aux communautés un rôle fondamental dans les processus de définition, de décision et de gestion de leurs territoires avec l'appui des institutions et de l'action publique ;
- ▶ en termes d'approche, promouvoir une nouvelle approche du développement visant à améliorer la qualité de vie et le cadre de vie.

MÉTHODOLOGIE

La démarche du Conseil de l'Europe s'est appuyée non seulement sur les principes et acquis du programme régional mais aussi en partie sur l'expérience française des parcs naturels régionaux, comme repère dans la prise en compte du « territoire » comme échelle d'intervention pertinente pour proposer un modèle de développement mobilisant les patrimoines au cœur du projet. La coopération avec la Slovénie (1998-2002) a servi d'expérience pilote pour créer les Projets pilotes de développement local (LDPP) qui ont été déployés principalement dans le sud-est de l'Europe. Le Conseil de l'Europe a lancé le programme LDPP à partir de 2007 (il a débuté en 2008), en proposant aux autorités concernées (Europe du Sud-Est), à travers les ministères de la Culture, de présenter un territoire dit « pilote » sur lequel a pu prendre appui l'expérimentation. Les activités de ce programme, diverses et nourries, ont été structurées autour de l'élaboration d'une charte territoriale qui comprend trois composantes formant la structure de base de la méthodologie : diagnostic territorial, stratégie territoriale et programme opérationnel⁸¹. La charte permet d'engager le territoire et ses partenaires sur un projet commun pour une période de dix à quinze ans.

80. Voir : « Avant-propos de l'annexe à la Recommandation CM/Rec (2017)1 : Recommandation du Comité des Ministres aux États membres sur la Stratégie pour le patrimoine culturel en Europe au XXI^e siècle » : https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016806f6a02.

81. Local Development Pilot Projects : Activity Report : 2003-2015 : <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806a9a51>.

Diagnostic territorial

Il s'agit de la première étape de mobilisation de la communauté, à travers le dialogue pour établir un bilan global, intégré et intersectoriel du territoire au moment du démarrage de la démarche. Le diagnostic favorise la compréhension commune, par un ensemble d'habitants et d'acteurs qui fonde la communauté, de ce que sont le territoire et le patrimoine de ce territoire. Il n'est pas une évaluation exhaustive et définitive mais établit une perception commune du territoire à un moment donné. La validité du diagnostic dépend de la capacité des parties prenantes à s'entendre sur des perspectives stratégiques et sur la façon de formuler un projet de développement fondé sur les ressources patrimoniales du territoire.

Le diagnostic est élaboré par des instances de travail participatives, mises en place dès le démarrage du projet : commission interministérielle réunissant les ministères concernés par la question du développement territorial et du patrimoine ainsi que des représentants du territoire pilote – comité de pilotage au niveau du territoire, réunissant des acteurs locaux et des représentants de la communauté nationale, des groupes de travail et des commissions thématiques ou transversales. Ces instances ont évolué et se sont enrichies d'autres instances et modalités participatives selon les temps et lieux du projet, la finalité étant d'associer au mieux les différentes parties prenantes à l'élaboration de ce diagnostic. Le processus débouche sur l'élaboration d'un « document à adopter ». Le diagnostic n'est pas une analyse factuelle ni un document d'expertise sectorielle, mais une synthèse qui décrit comment le territoire fonctionne au regard de ses ressources et de ses handicaps et comment il se positionne par rapport aux différentes structures organisationnelles existantes (pouvoirs locaux, régions, parcs, etc.), aux différents niveaux institutionnels (alliances, partenariats, réseaux) et compte tenu des facteurs clés qui ont une incidence sur l'aménagement du territoire, des enjeux locaux et des réponses possibles (intérêt d'un travail commun à ce niveau). Ce document est adopté par le comité de pilotage (local) et la commission interministérielle (nationale). Des actions pilotes sont proposées pour mobiliser les acteurs autour du projet.

Stratégie territoriale

La communauté mobilisée s'engage vis-à-vis d'une vision partagée concernant le développement du territoire dans une deuxième étape, celle de la stratégie territoriale. Celle-ci fixe les orientations stratégiques de développement que la communauté partage. Elle définit les grands objectifs, les priorités choisies et les axes d'intervention futurs. La concertation avec l'ensemble des acteurs (locaux, régionaux et nationaux) permet d'approfondir les discussions concernant les grands axes possibles de développement recensés pendant la phase de diagnostic. De nouveaux groupes de travail (thématiques transversales) peuvent faire une analyse critique des enjeux, élaborer des orientations et proposer des axes d'intervention, proposer les ressources et réseaux à mobiliser, esquisser des types d'actions à entreprendre et à soutenir. Le rapport présente l'ambition du territoire, les orientations stratégiques échelonnées sur une période de dix années et la première esquisse d'un programme opérationnel. Il est ensuite adopté par le comité de pilotage (local) et la commission interministérielle (nationale).

Programme opérationnel

Les orientations stratégiques prennent une forme concrète dans la troisième étape du processus, celle du Programme opérationnel à court et moyen terme (de un à trois ans en moyenne). Ce programme présente les grands axes d'intervention et les moyens, sous la forme de mesures concrètes et d'actions précises. Il établit un mode de gestion pour le projet de développement qui aura été adopté et facilite la recherche de financement. Il s'agit non seulement de gestion, mais également

de ressources à mobiliser avec une bonne complémentarité entre les niveaux local et national. Il est aussi ici question de cohérence et de coordination avec les projets existants mis en œuvre par ailleurs. La concertation permet de confirmer les engagements pris par les partenaires au début de la démarche et de les responsabiliser vis-à-vis de la mise en œuvre du projet de développement ainsi que des modifications à apporter aux structures organisationnelles. L'adhésion de l'ensemble des partenaires au projet de développement est la garantie de sa durabilité.

L'élaboration et l'adoption d'une « Charte du territoire » par l'ensemble des acteurs finalisent le projet et permettent le passage à l'action. La charte guide les actions futures des différentes collectivités et acteurs, elle crée le cadre qui sécurise dans la durée puisqu'elle assure l'expression, l'adhésion et l'engagement des acteurs locaux, et apparaît dès lors comme une garantie à l'application des politiques nationales et régionales.

Autres techniques de diagnostic

Au cours des dernières étapes de l'expérience du LDPP, deux autres techniques de diagnostic (l'enquête sur le patrimoine et l'enquête sur les paysages) ont été mises au point pour fournir un appui technique aux autorités nationales et locales engagées dans un processus de développement et qui s'efforcent de protéger, de conserver et de restaurer leur patrimoine culturel et d'inventorier les caractéristiques du paysage.

Le principe directeur de l'enquête sur le patrimoine⁸² vise à obtenir une image complète du patrimoine bâti. Il a été testé pour la première fois dans deux territoires pilotes du LDPP en 2012-2014 (l'île de Cres, en Croatie, et la région Debar et Reka, dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine »). L'enquête, qui était censée être facile à réaliser et à comprendre, offrait une image globale de l'état de santé du patrimoine et pouvait être intégrée dans les objectifs plus larges du processus LDPP. Elle avait pour objectif de fournir un appui direct au processus en vue de mettre en œuvre des projets qui utiliseraient et adapteraient le patrimoine culturel et naturel local de manière durable et compatible. L'enquête visait également à déterminer comment le patrimoine pourrait être utilisé pour répondre aux objectifs à long terme des premiers sites retenus pour des projets prioritaires, puis à promouvoir ces projets auprès d'investisseurs. L'enquête repose sur une technique d'inventaire global s'appuyant sur une méthodologie simple qui permet d'étudier des portions relativement importantes de régions pilotes dans des délais restreints et avec des ressources limitées. La méthodologie était issue directement d'expériences du Conseil de l'Europe menées dans différents contextes dans le cadre du Programme de coopération et d'assistance techniques, en particulier dans le cadre du Plan pour les projets de réhabilitation intégrée/Évaluation du patrimoine architectural et archéologique (IRPP/SAAH) et du Processus de Ljubljana.

L'enquête sur les paysages⁸³ est un outil qui a été mis au point dans le cadre du programme LDPP en 2014-2015, sur la base du projet pilote réalisé en Croatie (LDPP Cres). Le principe directeur de l'enquête est d'obtenir un tableau complet du paysage et de ses spécificités. Son objectif est de réaliser une étude rapide qui servira de base aux phases de développement ultérieures et aux travaux plus approfondis qui auront lieu par la suite. L'enquête doit être facile à lire et contribuer à mettre en lumière les problèmes qui présentent un intérêt particulier pour le patrimoine et son environnement.

82. Document AT(2016)188, 2 février 2016 : « Local Development Pilot Projects: Heritage Survey: Terms of Reference ». Voir documents LDPP : <http://www.coe.int/en/web/culture-and-heritage/ldpp>, et Document AT(2015)328 : « Local Development Pilot Projects (LDPP) : LDPP Cres (Croatia) and Debar Reka ("The former Yugoslav Republic of Macedonia") : Heritage Survey (2012-2014) : Report on Activities ».

83. Document AT(2016)187 : « Local Development Pilot Projects: LDPP Landscape Survey: Terms of Reference », mise à jour : décembre 2015. Voir documents LDPP : <https://www.coe.int/fr/web/culture-and-heritage/ldpp>.

Cette forme d'enquête permet de mieux comprendre la valeur du patrimoine et complète ainsi les autres études menées dans le cadre de la phase de diagnostic territorial. Elle permet également d'examiner les caractéristiques du patrimoine bâti (enquête sur le patrimoine), du folklore, du dialecte, de la généalogie et de tous les aspects du patrimoine immatériel, de l'artisanat du pays, etc. L'enquête est fondée sur des opérations menées simultanément à trois niveaux :

- ▶ un « inventaire complet » et systématique de tous les exemples pertinents ;
- ▶ un « inventaire sélectif » d'exemples choisis dans l'inventaire complet parce qu'ils sont typiques ou méritent une enquête plus approfondie ;
- ▶ une « étude documentaire », contribuant directement aux projets de réhabilitation.

Cette méthode expérimentale a été mise au point à partir de certaines expériences européennes représentatives telles que l'Atlas des paysages (élaboré en Wallonie et en France) et d'autres techniques élaborées par le ministère français de l'Écologie et du Développement durable, ainsi que d'autres approches européennes. Elle tient également compte des résultats des expériences de terrain du Conseil de l'Europe, telles que le projet d'identification et d'évaluation du paysage dans la région de Pejë/Pec (dans le cadre du programme pour la promotion de la diversité culturelle au Kosovo* en 2013) et l'assistance technique fournie pour le projet « Coding a Cultural Landscape, Abava Valley, Latvia », en 1995.

ACTIONS ENTREPRISES

Neuf pays, soit plus de 10 000 km² et plus de 750 000 habitants, ont participé au LDPP entre 2008 et 2015. Quarante et une municipalités ont été impliquées. À travers les commissions interministérielles, ce sont plus de 50 ministères qui ont travaillé ensemble dans le cadre du LDPP. La Bosnie-Herzégovine, la Bulgarie, la Croatie, le Monténégro, la Roumanie, la Serbie, « l'ex-République yougoslave de Macédoine » et le Kosovo* se sont engagés dans la démarche à partir de 2008. Chypre s'est associée à la démarche à partir de 2012 dans le cadre de sa présidence de l'Union européenne.

Les territoires pilotes sélectionnés par les pays présentaient des caractéristiques communes : des territoires ruraux, marqués par une forte identité culturelle et/ou paysagère, faisant face à des problèmes de sous-développement ou de perte de population. Certains territoires étaient plutôt économiquement déprimés à la suite des modifications des conditions économiques (fin de l'activité minière en Serbie, départ massif des populations saxonnes en Roumanie, fin d'un modèle agricole traditionnel dans la plupart des cas). Certains territoires pilotes savaient que des décisions devaient être prises par rapport à des pressions de développement (alternative au tourisme de masse en Croatie) mais d'autres n'avaient apparemment aucune perspective de développement faute d'initiatives nationales (« l'ex-République yougoslave de Macédoine »). Le cas de Chypre, venu plus tard, est particulièrement intéressant parce que les institutions publiques ont souhaité expérimenter les voies possibles pour mettre en œuvre les dispositions de la nouvelle loi sur la planification régionale concernant la participation citoyenne (la région pilote sélectionnée confirme cependant les caractéristiques principales évoquées pour les autres projets).

INTERVENTIONS DANS LES NEUF PAYS RETENUS POUR LE LDPP

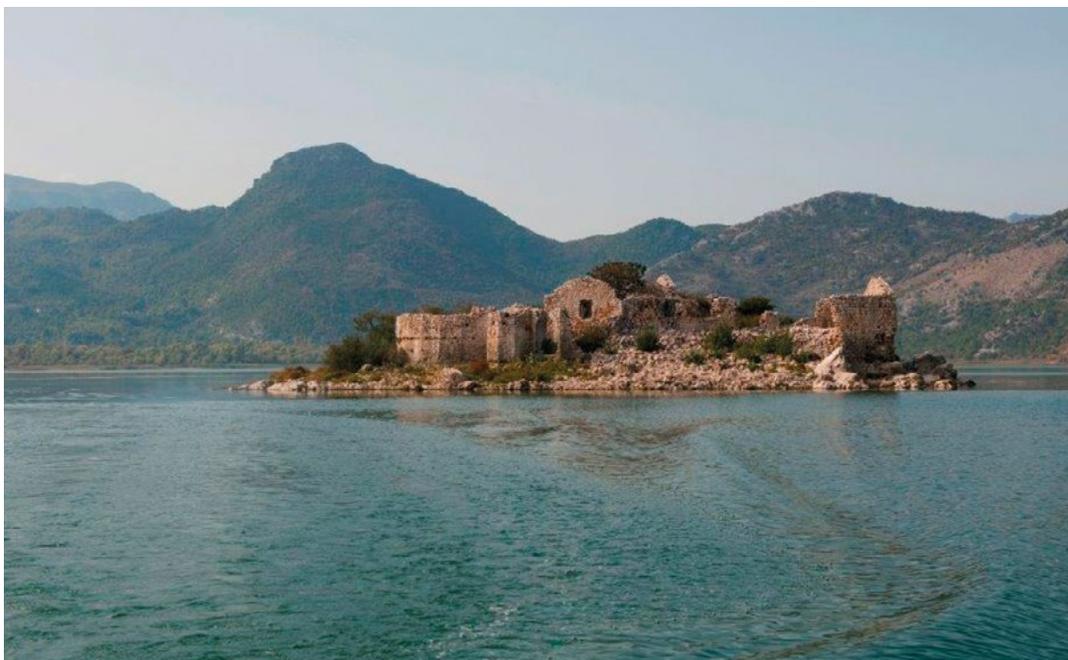
Malgré la réussite globale du projet LDPP, les résultats varient selon les domaines choisis et la capacité locale à mettre en œuvre les méthodes proposées. En Bosnie-Herzégovine, le territoire pilote de Donja Dolina – Bardača a été délimité principalement selon des critères culturels, voire archéologiques, mais l'échelle territoriale trop limitée par rapport aux questions de développement et la faible mobilisation des autorités locales ont conduit à l'abandon du projet en 2011 (photo 18).

Photo 18 – LDPP Bosnie-Herzégovine



Cette zone humide qui abrite des plantes marécageuses ainsi que des prés et forêts régulièrement inondés constitue un habitat important pour la vie sauvage végétale et animale, notamment pour de nombreuses espèces de poissons et d'oiseaux migrateurs.

Photo 19 – LDPP Monténégro



Le lac Skadar est le plus grand lac des Balkans. Il forme une frontière naturelle entre le Monténégro et l'Albanie. Ses montagnes en toile de fond et ses petites îles rehaussent ce paysage unique de touches pittoresques.

Au Monténégro, le projet du lac Skadar était censé renforcer la coopération entre les acteurs locaux et nationaux impliqués dans la préservation et la mise en valeur de la région naturelle autour du lac, en lien avec le Parc national du lac de Skadar. Lancé par le ministère de la Culture, il avait obtenu le soutien de plusieurs autres ministères. Les activités ont contribué à l'adoption d'une nouvelle approche participative et une unité technique a été mise en place par le Parc national du lac de Skadar. Le projet a progressé de façon satisfaisante jusqu'à l'élaboration du diagnostic. Toutefois, le manque de concertation au niveau local, la multiplication d'initiatives sans lien entre elles, sur tout ou partie du territoire, n'ont pas permis de formuler un projet à long terme engageant les communautés locales. Un document a été écrit mais il n'a pas été validé par les instances nationales, et le projet s'est arrêté en 2012. L'impossibilité de travailler de manière transfrontalière avec l'Albanie, où se situe une partie du lac, a renforcé le sentiment d'un manque de cohérence générale (photo 19).

En Roumanie, la forte mobilisation du ministère de la Culture et d'autres institutions nationales a permis de faire émerger le projet mis en œuvre dans le territoire pilote de Rupea-Cohalm. La participation directe des grands ministères (Économie, Environnement, Aménagement du territoire, etc.) a été considérée comme un facteur déterminant pour la réussite du projet, mais ces partenaires n'ont pu s'entendre sur la mobilisation des ressources nécessaires pour que l'une des unités techniques spécifiques puisse fonctionner. Le processus s'est poursuivi jusqu'à l'élaboration du diagnostic. L'ancrage local n'a jamais véritablement été trouvé. Les changements de politiques et les fréquentes interruptions dans le suivi du projet ont compromis l'ensemble de la démarche; le projet n'a plus été soutenu par la nouvelle administration en 2012 (photo 20).

Photo 20 – LDPP Roumanie



Située dans le nord de la région de Braşov, la microrégion de Rupea-Cohalm est à dominante rurale, avec des fermes familiales et très peu d'activités économiques non agricoles. Cette impressionnante terre vallonnée est couverte de vastes forêts de chênes, de grandes prairies et de terres arables. De nombreux villages s'y sont implantés autour de la ville de Rupea. Connus pour leurs églises évangéliques fortifiées, ils présentent tous une architecture vernaculaire très riche.

Sur le territoire de Strandja (Bulgarie), le LDPP visait à répondre à l'absence de coopération entre les institutions responsables de cette région restée longtemps à l'écart des politiques de développement. Les municipalités étaient très mobilisées dès le départ et de nombreuses activités ont permis à la communauté locale de s'affirmer. Mais les changements politiques au niveau national n'ont pas permis de maintenir la coopération avec les municipalités. La forte mobilisation qui existait à l'origine du projet n'a pas été suffisante pour faire face à une mobilisation nationale qui s'est réduite d'année en année (photo 21).

Photo 21 – LDPP Bulgarie



La région de Strandja se situe dans le sud-est de la Bulgarie, le long de la mer Noire, à la frontière avec la Turquie. Elle possède un riche patrimoine culturel et naturel. Des monuments culturels érigés à toutes les époques témoignent de l'importance de la région.

Le contexte politique spécifique du Kosovo* a rapidement conduit à la mise en place d'un programme ad hoc sous l'égide du programme conjoint Conseil de l'Europe/Union européenne de soutien à la promotion de la diversité culturelle au Kosovo (PCDK). Il s'agissait d'un territoire en transition confronté à des problèmes d'effectifs et présentant des infrastructures fragiles, autant d'obstacles qui ne permettaient pas d'établir une continuité, d'honorer les engagements et de fournir les ressources nécessaires pour adopter de nouvelles méthodologies et favoriser la participation communautaire.

Fort de ces expériences, et dans le but de poursuivre l'approche et de tirer parti des résultats obtenus, le Conseil de l'Europe a fourni, à partir de 2013, des ressources pour quatre projets prioritaires, en Serbie, dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine », à Chypre et en Croatie.

Dans le territoire pilote de Resava-Mlava (Serbie), les entreprises publiques, administrations, ONG, associations et investisseurs privés ont joué un rôle actif dans le lancement du LDPP afin de répondre aux problèmes de développement de cette région défavorisée (problème d'accessibilité, d'infrastructures, d'effondrement de l'activité minière). Outre les défis techniques et économiques, une des principales difficultés était causée par le manque de coordination entre divers projets proposés. Les acteurs locaux et nationaux se sont mobilisés autour du LDPP qui proposait une autre façon d'aborder les problèmes. Les discontinuités dans la procédure résultant des changements politiques fréquents ont finalement compromis la démarche et entraîné le désengagement de l'État, alors même que les municipalités restaient fortement mobilisées. Après plusieurs tentatives pour réactiver le processus, le projet s'est finalement arrêté en 2014 (photo 22).

Dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine », le LDPP pour le territoire pilote de Debar et Reka était considéré comme une réponse possible à la vulnérabilité économique et sociale du territoire et à un fort sentiment d'abandon et d'isolement. Le LDPP devait permettre de guider les parties prenantes et les aider à apporter leurs propres réponses aux principaux problèmes entravant le développement du territoire. De nouveaux partenariats et une coopération réinventée ont été envisagés afin de décloisonner les compétences, appliquer une approche holistique et pluridisciplinaire et partager les responsabilités. La question des politiques de décentralisation et du rôle des institutions pour soutenir les mesures décidées par les pouvoirs publics est un enjeu clé pour l'avenir (photo 23).

Photo 22 – LDPP Serbie



On appelle Resava et Mlava les deux rivières qui, avec la Morava et la Crnica, façonnent le territoire des municipalités de Despotovac, Zagubica et Paracin, dont les vallonnements abritent des exploitations agricoles, des terres fertiles et de vastes forêts ainsi qu'un patrimoine culturel et naturel riche et varié.

Photo 23 – LDPP « L'ex-République yougoslave de Macédoine »



La région de Debar-Reka se situe dans le nord-ouest de « l'ex-République yougoslave de Macédoine ». L'abandon des localités historiques menace le patrimoine et les valeurs de la région. À la suite du dépeuplement de plusieurs villages, des bâtiments se sont transformés en résidences secondaires habitées surtout en période estivale. C'est le cas par exemple du village de Galichnik dans la région de Mala Reka.

Photo 24 – LDPP Chypre



Les villages viticoles de Limassol sont nichés dans un paysage agricole caractéristique des régions à vin de moyenne montagne, avec leurs terrasses de pierres sèches.

Photo 25 – LDPP Croatie



L'île de Cres est marquée par le dépeuplement qui, avec l'abandon progressif de l'économie traditionnelle, se solde par la désertification des zones d'habitation. La protection et la revitalisation de ce patrimoine nécessiteront une action concertée et des moyens financiers, en complément de l'aide fournie par les institutions locales et nationales.

Dans les villages vinicoles de la région de Limassol (Chypre), le LDPP a permis de susciter une réflexion partagée entre acteurs sur une forme de développement qui s'appuierait davantage sur les communautés locales et sur les savoir-faire traditionnels susceptibles de susciter des formes de tourisme alternatif plus en rapport avec les capacités et l'identité du territoire.

Dans l'île de Cres (Croatie), le LDPP a été conçu comme une approche alternative pour un développement durable du territoire, face à une pression touristique forte et à des enjeux patrimoniaux importants. L'alternative envisagée dans le cadre du LDPP consiste à mettre en valeur la spécificité des ressources locales aux fins de développement. Les caractéristiques du territoire pilote, que la population locale considère comme négatives (isolement, sous-développement, faible densité de population, absence d'activités économiques modernes), peuvent désormais servir de tremplin à une évolution originale grâce au futur projet de développement territorial, et devenir une sorte d'atout : prévention du tourisme de masse ; revitalisation du patrimoine culturel et naturel en tant que pilier du développement économique ; promotion de l'artisanat et des types d'économie traditionnels ; création de produits locaux typiques de grande qualité ; emploi et éducation de la population locale ; exploitation de caractéristiques existantes présentant une forte valeur ajoutée.

Autres actions menées en faveur de l'île de Cres

D'autres interventions ont été menées pour l'île de Cres. Elles sont généralement citées à titre indicatif afin de fournir une description plus détaillée et une meilleure compréhension des approches adoptées et des enjeux rencontrés dans le cadre du processus LDPP.

Le diagnostic territorial de l'île a été achevé et publié en 2014⁸⁴. Il présente un aperçu de l'état général de l'île et inclut les résultats d'une enquête sur le patrimoine et d'une étude sur les paysages (les résultats de l'enquête sur les paysages ont été présentés en 2015)⁸⁵. Dans l'analyse du patrimoine, le nombre de bâtiments inscrits et classés à l'Inventaire des monuments culturels est passé de 250 à 820. Il a été décidé que le projet de développement de l'île devrait être fondé sur l'exploitation raisonnée des ressources du patrimoine territorial qui pourraient contribuer directement à créer de nouvelles activités et à rendre l'île attractive pour les jeunes générations. Les biens patrimoniaux devraient se voir attribuer de nouvelles fonctions afin de les protéger contre la dégradation. Une approche novatrice du problème du patrimoine pourrait proposer de nouvelles façons de les protéger et de les valoriser, notamment leur utilisation dans le secteur du tourisme.

L'étude du paysage de l'île a permis de mieux connaître les caractéristiques, l'état et la valeur de zones particulières à la suite des recherches sur la perception et les préférences de la communauté locale, des visiteurs et des experts concernant les paysages, l'accent étant mis sur les avantages et les inconvénients de leur gestion actuelle (comme l'exige la Convention européenne du paysage). Il a été souligné que l'île avait de nombreux avantages qui n'ont pas été reconnus ou utilisés de manière adéquate : seule une petite partie du paysage de Cres était mise en valeur (ses éléments les plus représentatifs), d'où une « perception touristique » assez étroite. En outre, il a été déterminé qu'une plus grande partie du territoire était exposée à la dynamique et aux changements causés

84. « Local Development Pilot Projects: Island of Cres Territorial Diagnosis », Cres, mai 2014 : <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c5c59>.

85. « Local Development Pilot Project in Cres Island (Croatia) : Project Report 2010-2015 », janvier 2016 : <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c5c5a>.

par l'abandon des terres agricoles et des établissements ruraux. Après l'analyse de la situation et des débats publics, les trois défis majeurs suivants ont été identifiés :

- ▶ L'île de Cres a des ressources territoriales riches qui pourraient être utilisées pour le développement économique et l'emploi. L'exploitation durable de ces ressources patrimoniales devrait permettre la création d'emplois attractifs pour les jeunes générations.
- ▶ La pénurie de personnel qualifié capable de travailler avec des élus locaux en vue de mobiliser des ressources pour des projets communs se traduit par des initiatives qui ont tendance à être dispersées, incompatibles ou contradictoires. Il est donc nécessaire de mobiliser toutes les parties prenantes pour soutenir et gérer un projet de développement commun.
- ▶ La qualité de vie sur l'île et le développement saisonnier fondé sur le tourisme sont tels que la population locale réfléchit peu à la qualité de l'environnement, du paysage et du patrimoine, de sorte que les initiatives qui visent à développer l'économie tout en respectant les ressources locales sont rares.

Pour répondre à ces défis, la Stratégie territoriale de l'île de Cres 2016-2025⁸⁶ a été publiée en décembre 2015 ; il s'agit d'une stratégie de développement à long terme articulée autour de quatre axes stratégiques et d'un certain nombre d'objectifs :

1. L'affirmation et la valorisation de l'identité de l'île :
 - ▶ préserver le patrimoine naturel et culturel grâce à son utilisation durable dans de nouvelles initiatives de développement ;
 - ▶ renforcer la capacité de la communauté à gérer le patrimoine ;
 - ▶ sensibiliser les communautés aux valeurs et aux potentiels du patrimoine.
2. Les populations et la qualité de vie dans le contexte du développement :
 - ▶ aider les ruraux à accéder à des services publics et commerciaux, tels que l'internet à haut débit, équivalents à ceux qui sont proposés dans les grandes zones urbaines ;
 - ▶ améliorer la situation démographique de l'île en diminuant l'émigration et en facilitant l'immigration de nouveaux résidents.
3. Une diversification de l'économie fondée sur les ressources locales :
 - ▶ développer une agriculture économiquement durable et écologiquement responsable ;
 - ▶ prolonger la saison touristique et développer un tourisme responsable ;
 - ▶ réduire la domination du secteur du tourisme en développant des activités économiques nouvelles, écologiquement et socialement acceptables ;
 - ▶ faciliter les initiatives de développement en réglant les questions de droit de propriété.
4. Une gouvernance commune et une responsabilité partagée pour le développement de l'île :
 - ▶ renforcer les ressources humaines et informationnelles nécessaires à une gouvernance de qualité du développement de l'île ;
 - ▶ améliorer la coopération et la coordination entre les parties prenantes impliquées dans le développement de l'île et dans différentes initiatives de développement ;
 - ▶ renforcer la capacité des principaux acteurs à lancer de nouvelles initiatives de développement en développant la coopération avec d'autres domaines.

86. « Island of Cres Territorial Strategy 2016-2025 », Cres, décembre 2015 : <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c5bb4>.

La charte territoriale a été rédigée à la fin de 2015 et devait être adoptée en 2016, mais, à la suite d'un changement de gouvernement, son adoption a été reportée au printemps 2017⁸⁷. Les résultats de ce processus participatif figurent dans la Charte de développement pour l'île de Cres, qui présente les principaux volets des travaux conduits par les partenaires ainsi que les mesures à prendre par les différents acteurs publics et privés à moyen et à long terme. La charte a été adoptée et signée par divers partenaires et d'autres parties prenantes du LDPP aux niveaux local, régional et national. Ces acteurs ont ainsi voulu montrer qu'ils s'engageaient concrètement à réaliser la vision qu'elle propose. La médiation, la résolution des conflits d'intérêts et la participation de l'ensemble des parties prenantes constituent les conditions de réussite de ce projet, comme son portage par les acteurs nationaux et régionaux.

RÉSUMÉ DES PRINCIPAUX RÉSULTATS

Les problématiques soulevées par le développement territorial et la gouvernance patrimoniale des territoires se sont imposées au cœur des enjeux européens et font aujourd'hui l'objet de nombreux travaux et recherches. Toutes les activités mises en œuvre dans ces pays au cours de ces années, la durée de cette expérience, les succès autant que les échecs, ont permis d'élaborer une approche originale qui a su évoluer en tenant compte des nouvelles priorités de l'Organisation et des travaux menés à l'échelle européenne. L'Union européenne a d'ailleurs souhaité s'associer au Conseil de l'Europe afin d'exploiter l'expérience du projet LDPP, à travers un nouveau programme conjoint sur l'utilisation des ressources locales et patrimoniales pour renforcer les stratégies de spécialisation (STEPS)⁸⁸. Il s'agit d'un nouveau projet pilote axé sur les territoires urbains et qui utilise la cartographie participative et la mobilisation des ressources patrimoniales culturelles dans les communes qui sont membres du réseau « cités interculturelles ». Ce programme, lancé en décembre 2016, fut opérationnel du 1^{er} avril 2017 au 30 avril 2018. Un appel à propositions a permis de retenir deux territoires (Lisbonne, Portugal, et Rijeka, Croatie)⁸⁹ prêts à participer au projet pilote.

Bien que le développement des nouveaux programmes soit en cours, l'expérience acquise jusqu'ici permet de tirer un certain nombre d'enseignements et de conséquences, qui montrent que beaucoup d'actions entreprises sur les territoires ont été conformes aux recommandations de la Stratégie du Conseil de l'Europe pour le patrimoine culturel en Europe au XXI^e siècle⁹⁰, tel qu'indiqué ci-dessous.

Sur le plan politique

La prise en compte de la dimension locale, à travers la notion de territoire, constitue indiscutablement un changement dans l'élaboration et la conduite des politiques publiques des pays engagés, et a transformé la relation entre les États et les territoires. La question de la décentralisation était d'ailleurs souvent l'un des enjeux inscrits dans le contexte de ce programme. Il ne s'agit plus en effet de mettre en œuvre une politique publique définie, mais de concevoir et de mettre en place des actions publiques locales, impliquant toute une série d'acteurs divers et hétérogènes. Le territoire n'est pas ici envisagé comme un nouvel échelon administratif sur lequel se déploieraient des politiques publiques. Ces limites ne sont pas définies en référence à un périmètre politico-administratif,

87. En avril 2017, le ministre de la Culture a décidé que la charte serait signée après les élections de juin 2017 ; les premiers signataires seront des ministres de la Culture et les autorités locales et régionales.

88. Voir : <http://www.coe.int/en/web/interculturalcities/cultural-heritage-and-diversity>

89. Voir : <https://www.coe.int/fr/web/interculturalcities/-/selection-of-lisbon-and-rijeka-to-implement-the-pilot-project-on-cultural-heritage-and-diverse-societies-steps->

90. Voir l'annexe II pour la liste complète des recommandations, classées en trois catégories.

mais sur une proximité géographique et des dynamiques d'acteurs qui vont se rassembler autour de projets communs.

En acceptant le développement territorial comme modèle d'intervention possible, l'État reconnaît aux territoires une certaine légitimité. Ceux-ci deviennent des organisations compétentes à la fois pour représenter une demande sociale réelle et pour y répondre. Le développement territorial reconnaît au local une certaine autonomie pour définir ses propres besoins et formuler des propositions pour agir localement, au travers notamment d'organisations locales. Cette approche signifie aussi la reconnaissance de la nature singulière de chaque territoire et de chaque projet de développement, tout en l'inscrivant dans une dynamique et une identité nationales. En réinterrogeant directement les institutions nationales et locales sur leurs modes de coopération, sur leurs relations, en soulignant que la responsabilité du développement local est partagée et qu'il suppose un processus de coopération entre le niveau local et le niveau national, le LDPP a permis d'interroger les gouvernances en place. Il ne s'agissait plus seulement de demander leur avis aux acteurs locaux mais aussi de susciter leur adhésion à un système de construction collective pour l'action publique.

Dans ce processus de renouvellement de la gouvernance territoriale, des initiatives significatives ont été lancées dans certains pays (comités de pilotage réunissant municipalités et ministères, commissions de travail réunissant acteurs publics et privés, engagement dans des programmes de coopération à l'échelle de l'Union européenne, etc., et développement de pratiques participatives et structurées pour construire le projet).

Les limites de ce programme sont significatives : manque de coordination entre les politiques nationales et les actions locales, relations entre autorités centrales et locales souvent problématiques et peu organisées, faible pérennité des structures mises en place dès lors que le Conseil de l'Europe se désengage. Pour autant, les initiatives lancées restent d'importants repères pour poursuivre l'expérimentation. Le LDPP a permis de développer la conscience d'un pouvoir d'agir ensemble, le sens d'une mobilisation collective et la prise de conscience de la transformation nécessaire de la relation États/territoires pour accompagner au mieux les processus de développement local. Il a introduit la reconnaissance du local ou du territoire dans le processus de développement.

Sur le plan institutionnel

La reconnaissance du territoire comme un échelon pertinent pour le développement suppose des structures solides pour dialoguer. Pourtant, et alors même qu'elles sont demandeuses de décentralisation et de pouvoir d'agir, les institutions locales sont souvent fragiles. Elles sont surtout confrontées à une rareté de ressources humaines, compétences et savoir-faire nécessaires pour mener à bien un processus de développement territorial. En effet, les professionnels mobilisés sur ces projets ont rapidement été questionnés sur leurs compétences pour porter ces sujets, ce au sein d'administrations par ailleurs elles-mêmes confrontées aux exigences européennes. Ces professionnels doivent pouvoir faire appel à des formes multiples de savoir-faire dans des registres très divers : technicité d'un diagnostic territorial, vision stratégique, démarche programmatique, mobilisation d'acteurs et de réseaux locaux, rôle de conseil et d'accompagnement, compétence de communication, etc. Toutes ces formes de savoir-faire ont conduit à développer des formations spécifiques pour ces professionnels mobilisés, au niveau local ou national. Des actions de type formation-action, travail en réseau, visites de terrain, formation des chefs de projet à de multiples compétences ont été conduites. Un travail spécifique a notamment été mené autour de la compétence d'animation et de facilitation (compétence relationnelle, technique). Cette question n'a pas été limitée au seul chef de projet ; le développement des compétences a concerné un cercle assez large d'acteurs dans le dispositif.

Au-delà des compétences des professionnels, ce sont aussi les structures locales de gestion qui ont été questionnées : les modalités pratiques indispensables à la gestion d'un tel projet pendant une durée de deux à quatre ans doivent être confirmées avant la création des structures permanentes et des budgets d'investissement qui serviront à poursuivre leurs activités. La contribution financière de tous les acteurs impliqués aussi bien aux niveaux local, régional que national est une condition de succès et de durabilité. Le soutien du Conseil de l'Europe constitue un appui indispensable ; il est à ce stade autant un symbole qu'un garant de la viabilité.

L'approche territoriale rompt le cadre institutionnel et plaide en faveur de l'introduction de nouveaux outils de gouvernance. L'adoption d'une charte, accompagnée d'un programme d'investissement, a constitué l'un des résultats attendus du LDPP. L'expérience a démontré que cette démarche nécessite une évolution des cadres institutionnels afin de rendre possible la nouveauté de l'approche, au niveau tant conceptuel (transectorielle et intégrée) qu'au niveau opérationnel. Si la charte territoriale n'a pas de portée juridique, elle est néanmoins susceptible d'entraîner de nombreuses décisions administratives pouvant avoir un effet de droit. Elle est un outil considérable pour l'aménagement du territoire et la planification régionale, pour autant que ceux-ci rendent possible la prise en compte de la charte au niveau institutionnel. L'outil « charte » est le garant d'une prise en compte du patrimoine dans les politiques de développement, d'aménagement, d'environnement et d'énergie puisque cosignée par les partenaires du projet (voir Recommandation D11 : Développer de nouveaux modèles de gestion garantissant au patrimoine de bénéficier des retombées économiques qu'il génère).

Sur le plan social

Une modification des représentations du rôle du patrimoine par l'implication d'acteurs à une nouvelle échelle

La Convention de Faro définit le patrimoine comme « un ensemble de ressources héritées du passé que des personnes considèrent, par-delà le régime de propriété des biens, comme un reflet et une expression de leurs valeurs, croyances, savoirs et traditions en continuelle évolution ». Ensemble de biens, matériels et immatériels, le patrimoine permet de faire le lien entre les générations passées et futures. Il introduit une dimension collective puisque la conservation relève alors de l'intérêt général. Le patrimoine est aussi considéré comme une composante sociale, au sens où il n'existe que grâce à la communauté qui va le reconnaître comme porteur de valeurs qu'elle a héritées du passé et qu'elle souhaite transmettre. C'est ce processus de reconnaissance qui introduit la notion de bien commun.

L'approche territoriale, intrinsèque au LDPP, a contribué à promouvoir cette définition du patrimoine et à la partager à de nouvelles échelles en la faisant vivre dans des projets portés par des communautés et en mobilisant de nouveaux acteurs. L'approche par le territoire introduit une vision plus large de la notion de patrimoine, qui suppose une appropriation par les populations locales. Le patrimoine est un facteur de lien au territoire, à travers l'ensemble des manifestations et événements qui s'y réfèrent et qui permettent aux communautés de se retrouver. Impliquer les acteurs et les citoyens dans la valorisation de leur patrimoine rend celui-ci plus accessible (voir Recommandation S2 : Rendre le patrimoine plus accessible). Lorsque, à l'inverse, le processus de patrimonialisation est initié de l'extérieur du territoire, des risques importants existent, ce que nous avons pu constater dans certains territoires : non-appropriation par les acteurs locaux et dépossession des populations résidentes de l'essentiel des bénéfices économiques.

Les partages des représentations, les contributions et les échanges permettent l'émergence de nouvelles interventions, le développement de nouvelles pratiques, et contribuent à élargir les contours des politiques patrimoniales au service du développement. Le lien au territoire, parce qu'il pose le patrimoine comme un vecteur de développement, fait évoluer le rôle central de l'État dans les

politiques patrimoniales (voir Recommandation S1 : Mieux impliquer les citoyens et les collectivités locales dans la valorisation de leur patrimoine au quotidien).

La promotion du dialogue social pour traiter la question du développement territorial

Le programme LDPP a encouragé le dialogue social sur la question du développement territorial. La mobilisation d'acteurs autour du projet a été rendue possible par la reconnaissance du patrimoine : la grande richesse révélée par le LDPP émane évidemment de la mobilisation et de l'engagement d'une diversité d'acteurs, élus, fonctionnaires, spécialistes, experts, animateurs d'association, agriculteurs, commerçants, promoteurs, entrepreneurs, investisseurs, et bien entendu citoyens en général vivant ou utilisant le territoire. À travers des opérations de valorisation du patrimoine au quotidien (publications, expositions, ouvrage scientifique développé, etc.) et des projets participatifs d'identification du patrimoine (mobilisation scolaire, patrimoine gastronomique, utilisation d'enquêtes sur le patrimoine et les paysages, etc.), des acteurs se sont mobilisés pour et autour du projet. L'émergence et/ou le renforcement de certains acteurs, notamment de la société civile, est une conséquence directe de cette approche, qui nécessite de travailler aussi sur le soutien de cette mobilisation dans la durée (voir Recommandation S7 : Développer et valoriser des programmes participatifs d'identification du patrimoine).

Le patrimoine, outil de médiation face au cloisonnement des acteurs

L'approche par le territoire donne un rôle nouveau au patrimoine, au service du lien des acteurs à leur territoire. Il devient un support d'identification et d'appartenance au territoire et un outil de médiation par les communautés locales et/ou ciment communautaire. La reconnaissance du patrimoine, parce qu'elle permet de développer un sentiment d'appartenance et d'appropriation, constitue un catalyseur pertinent pour cette mobilisation. Cette approche favorise la mobilisation de nouveaux acteurs, au-delà des institutions traditionnelles : ils se reconnaissent dans cette approche et perçoivent des intérêts communs à travailler ensemble, à formuler des enjeux communs et une demande sociale partagée. Le LDPP fournit un cadre sécurisant et adapté, condition d'une mobilisation. Le travail fin de repérage des acteurs du territoire, leur mobilisation autour d'un projet commun, la sécurisation du cadre de travail, l'engagement dans la durée, le respect des membres de la communauté et de la parole de chacun ont permis de cheminer vers la construction d'un projet partagé (voir Recommandation S6 : Créer un cadre approprié permettant aux communautés et aux collectivités locales d'agir au profit de leur patrimoine et de sa gestion).

Sur le plan du développement économique et territorial

Le patrimoine, outil de dynamisation et de développement des territoires

Le développement local constitue l'un des instruments importants de la politique de cohésion de l'Union européenne, qui revient au premier plan depuis la crise économique et financière de 2008. La composante « développement territorial et économique » de la Stratégie pour le patrimoine culturel en Europe porte sur les relations du patrimoine culturel avec le développement territorial, l'économie et la gouvernance territoriale dans le respect des principes du développement durable.

Dans les représentations existantes de la question du patrimoine, les acteurs locaux et nationaux n'identifient pas toujours comment le patrimoine peut être porteur de développement. Il existe parfois des initiatives intéressantes, des « bonnes pratiques » menées de manière isolée sur certains territoires, mais souvent sans lien avec le territoire où elles prennent place. Au-delà de la valorisation touristique souvent présente mais réductrice, la valeur ajoutée du patrimoine, ressource pour

le territoire, est peu perçue. De plus, les actions menées pour le patrimoine semblent manquer de sens et de portée de développement, même lorsque l'on sait qu'il sera très difficile de revenir sur certains projets pour les modifier et les porter au cœur de la cité s'ils ont été mal conçus. L'un des enjeux du LDPP était de prendre en charge cette question, tant dans un souci de préservation des patrimoines que de dynamisation et de développement des territoires. À travers le processus engagé, il s'agissait de questionner le lien entre patrimoine et développement économique. Au terme de cette expérience, on constate que le LDPP a contribué à faire évoluer les représentations du patrimoine dans son rôle, et singulièrement dans sa contribution à la création de richesses pour les territoires. Dans l'exemple de Cres, l'enquête sur le patrimoine a permis de choisir un certain nombre de sites prioritaires parce qu'ils représentaient un potentiel pour l'investissement ou l'utilisation à des fins commerciales. Des documents d'évaluation technique préliminaire (tels que ceux qui ont été utilisés dans le Processus de Ljubljana – voir chapitre 2) ont été élaborés pour chacun de ces sites afin d'approfondir les propositions de réhabilitation⁹¹ (voir Recommandations D4 : Développer des évaluations d'impact sur le patrimoine dans le cadre de projets de réhabilitation, de construction, d'aménagement et d'infrastructures ; et D5 : Favoriser la réutilisation du patrimoine).

Parce qu'il confère aux territoires des qualités spécifiques, le patrimoine constitue une dimension essentielle de la ressource territoriale. La notion de patrimoine ici évoquée est celle d'un patrimoine commun, dans une acceptation large en référence à la Convention de Faro – histoire, culture, savoir-faire, paysages, nature, etc., – considérés comme identitaires pour le territoire, révélateurs de sa singularité. D'un simple outil de conservation, le patrimoine devient une ressource pour la construction et le développement des territoires. L'approche élargie de la notion de patrimoine, développée par une communauté, crée une possibilité d'appropriation autour de la notion de bien commun et rend ainsi possible son utilisation de manière responsable et durable ; l'implication des acteurs dans les projets et la coconstruction sensibilisent les acteurs économiques locaux à l'impact du patrimoine sur leurs activités (voir Recommandation D2 : Soutenir le secteur du patrimoine comme générateur d'emplois et d'activités économiques).

Cette approche contribue à la mobilisation et à l'organisation des acteurs économiques entre eux, voire leur structuration. Puisqu'une organisation se développe à l'échelle du territoire, il devient possible pour les acteurs économiques de participer à sa construction et d'engager un dialogue avec des partenaires. Elle favorise les approches intersectorielles (par exemple tourisme/agriculture), créant de nouvelles sources de développement économique. Elle pose la question de l'innovation, en interrogeant les modalités de valorisation des ressources locales. Le patrimoine permet de renforcer l'attractivité du territoire et son renom, à travers une série d'actions qui en assurent sa promotion tout en veillant à protéger ce patrimoine (voir Recommandation D10 : S'appuyer sur le patrimoine culturel pour caractériser un territoire et renforcer son attractivité et son renom).

La mobilisation des patrimoines pour le développement se révèle souvent être, à côté des modèles de développement classiques, un choix de développement alternatif. C'est bien ce qu'a révélé ce programme : le travail engagé ici posait souvent la question d'un autre modèle de développement, permettant de répondre autrement aux questions de développement économique posées dans les territoires. Si l'incidence de ce programme sur l'emploi (direct ou indirect) est modeste, le LDPP a indiscutablement contribué à révéler de nouvelles sources d'emplois sur les territoires en prenant appui sur les spécificités des territoires. Il a contribué aussi à travailler autrement en matière de développement, en confiant une part de la responsabilité aux communautés locales pour décider

91. Document AT(2015)328 : « Local Development Pilot projects (LDPP) : LDPP Cres (Croatia) » and « Debar Reka ("The former Yugoslav Republic of Macedonia") : Heritage Survey (2012-2014) : Report on activities ».

de leur avenir et pour gérer les changements, en lien avec les priorités nationales et en coopération avec l'ensemble des acteurs publics ou privés aux niveaux local, régional ou national.

La difficulté de l'articulation entre la dynamique à court terme et les potentialités à long terme

Le LDPP est un projet qui s'inscrit à long terme alors même que certaines des situations rencontrées justifient des actions immédiates. Cette conjugaison court terme/long terme constitue un enjeu important : la prise en compte du patrimoine naturel et bâti dans les projets de développement d'infrastructure, si elle n'est pas respectée, peut engendrer la dénaturation définitive de ce patrimoine. Pourtant, dans de nombreuses situations locales, on peut se demander comment seront fixées les priorités au niveau local si les institutions locales doivent arbitrer entre les besoins fondamentaux et immédiats des populations (comme l'accès à l'eau potable, à des infrastructures de transport modernes ou à un système de soins de santé fonctionnel) et des investissements dans des activités patrimoniales dont la valeur ajoutée n'est pas toujours immédiatement perçue. L'implication réelle des acteurs locaux et nationaux, une constante pédagogie, la mise en place d'actions pilotes ont été menées pour répondre à cette difficulté. Des actions de type ateliers de Faro⁹² pourraient constituer dans l'avenir des éléments de réponses adaptées. Il n'en reste pas moins que la gestion à long terme du projet doit pouvoir aussi s'accompagner d'actions répondant aux enjeux à court terme

Sur le plan des connaissances et de l'éducation

Une culture partagée du développement territorial au niveau du réseau

Le concept de développement territorial est central pour les questions européennes. Afin d'appuyer les transformations qui doivent avoir lieu dans les institutions publiques pour faciliter le développement territorial, le réseau d'acteurs établi autour du LDPP a contribué à créer une vision commune des enjeux, objectifs et moyens du développement territorial au service du patrimoine. Au sein du réseau, les acteurs concernés ont participé à des réunions conjointes et à des visites de terrain ou de formation consacrées à cette question, ou entrepris des actions spécifiques qui les ont sensibilisés collectivement aux enjeux et objectifs du développement territorial au service de la culture et du patrimoine. À l'avenir, ces acteurs sauront impulser dans leurs institutions d'origine (ministères de la Culture notamment) de telles dynamiques, au service notamment de la promotion des principes de Faro. Ce réseau a été un lieu d'échanges de pratiques et a contribué ainsi à l'amélioration de la qualité des projets (voir Recommandation C10 : Favoriser et encourager le travail en réseau).

Le patrimoine, un outil pertinent pour développer la connaissance et le lien au territoire

Le territoire est une construction sociale : cette expérience permet une nouvelle fois de vérifier la dimension construite du territoire, sa définition en fonction de ses valeurs paysagères, culturelles et géographiques qu'une communauté reconnaît et qui ainsi affirme son existence. C'est en cela que la notion de communauté devient centrale puisque le territoire n'existe que par la communauté qui s'y réfère, par-delà les limites administratives ou institutionnelles (voir Recommandation S1 : Mieux impliquer les citoyens et les collectivités locales dans la valorisation de leur patrimoine du quotidien). Pour reconnaître des spécificités et des avantages à un territoire, la communauté va développer un travail de connaissance et de compréhension approfondie, permettant et renforçant la prise de conscience de ce qui compose le patrimoine du territoire. Cette connaissance va

92. Voir « Faro in Action » : <https://www.coe.int/fr/web/culture-and-heritage/faro-in-action>.

permettre au patrimoine d'être mieux pris en compte dans les projets (voir Recommandation D6 : Garantir la prise en compte du patrimoine dans les politiques de développement, d'aménagement du territoire, d'environnement et d'énergie).

Le patrimoine est un vecteur d'éducation au territoire : la valorisation des patrimoines au quotidien rend ceux-ci plus accessibles. Les projets participatifs d'identification du patrimoine intégrant le patrimoine, comme les inventaires participatifs, contribuent à développer la connaissance du territoire. Les outils et les supports créés permettent de partager cette connaissance. Des ateliers de découvertes en milieu scolaire, des expositions grand public, de nouvelles utilisations des matériaux traditionnels, etc., permettent d'explorer de nouvelles pratiques (voir Recommandations C2 : Mettre en œuvre des mesures incitant les jeunes à pratiquer le patrimoine, et C11 : Explorer le patrimoine comme source de connaissance et d'inspiration).

Le patrimoine encourage la reconnaissance de certaines formes de savoir-faire et de compétences professionnelles spécifiques : le patrimoine d'un territoire peut être un stimulant pour le développement de ces savoir-faire (par exemple une école qui enseigne la construction de murets en pierre sèche a été ouverte en 2008 dans la région de Karst) (voir Recommandation C7 : Garantir la transmission des savoirs et des savoir-faire des métiers du patrimoine). Ce type de formation peut déboucher sur des travaux à long terme et permettre à la collectivité de mieux comprendre la valeur du patrimoine pour la société et le développement du territoire.

Sur le plan de l'importance des sites

Une meilleure connaissance des patrimoines, leur reconnaissance par le plus grand nombre ainsi qu'une représentation du patrimoine qui correspond à la vision élargie de la Convention de Faro permettront de faire comprendre plus facilement le caractère unique des territoires particuliers et donneront aux femmes et aux hommes la possibilité de reconnaître la valeur d'un lieu, de s'y inscrire et de s'y définir. Dans les territoires retenus pour le LDPP, un discours s'est construit peu à peu sur l'identité du territoire, ses spécificités et son importance pour les valeurs patrimoniales. Cette conscience patrimoniale partagée par une communauté était déjà présente pour certains au démarrage des projets mais elle s'est renforcée au fil des ans. Dans un contexte sociétal plus soucieux de la prise en compte de ces questions, la communauté locale a, par ses activités, contribué à cette évolution de façon considérable.

Chapitre 5

Programme de coopération et d'assistance techniques : conclusions et perspectives d'avenir

John Bold

RÉFLEXIONS SUR LE PROGRAMME

Le Programme de coopération et d'assistance techniques (PCAT), tel qu'il a évolué depuis plus de quarante ans, a eu incontestablement un impact profond sur les politiques et les pratiques relatives au patrimoine en Europe. Les pays, territoires et villes qui ont bénéficié de ses interventions en ont fait l'éloge. S'il est moins connu ailleurs, il n'en a pas moins eu une influence implicite⁹³. Les retombées du PCAT apparaissent directement dans les comptes rendus des grands projets décrits dans le présent ouvrage. Elles ont été directes (voir *infra*) et indirectes, donc moins quantifiables. Elles témoignent néanmoins du climat psychologique et politique dans lequel le patrimoine culturel s'est vu accorder un rôle formateur dans la société, et des effets cumulatifs et constants du programme sur la façon dont il a été interprété et mis en œuvre au cours des vingt dernières années. Le patrimoine est ainsi devenu un agent moteur du développement actuel et futur et de la cohésion sociale, alors qu'il était, traditionnellement, un simple survivant d'un prestigieux passé.

Au fil des ans, le PCAT a fait l'objet de nombreuses publications normatives qui ont suivi son action pour protéger le patrimoine et lui donner un positionnement social. Celles qui sont liées au Programme régional pour le patrimoine culturel et naturel du Sud-Est de l'Europe (PRSEE) et qui portent sur les méthodes et l'impact des projets, les systèmes législatifs et administratifs et le financement du patrimoine ont été présentées dans les notes figurant dans les chapitres 1 et 2. On citera également les contributions majeures à la normalisation de la documentation (*Guidance on inventory and documentation of the cultural heritage*, 2001, ouvrage réédité en 2009) ainsi que les réflexions importantes sur l'évolution de la réhabilitation urbaine, considérée initialement comme un moyen de restauration avant d'être reconnue plus largement comme un facteur d'amélioration de la qualité de vie, de la cohésion sociale et du développement économique (*Orientations sur la réhabilitation urbaine*, 2004). L'application de cette approche évolutive aux villes a été décrite au chapitre 3 et fait par ailleurs l'objet d'une étude de cas spécifique (*Urban rehabilitation policy in Tbilisi, Georgia*, 2002). Le nombre et la qualité des publications, et leur analyse critique positive, en particulier dans les pays auxquels elles s'intéressent et où certaines d'entre elles ont été traduites

93. Par exemple, l'ouvrage *Conservation principles policies and guidance*, publié par English Heritage (maintenant Historic England) en 2008, pourrait être lu en grande partie comme une reconnaissance implicite de la philosophie de la Convention de Faro et, par extension, des principes du PCAT.

dans les langues nationales⁹⁴, donnent une grande visibilité au Conseil de l'Europe et à ses activités. Cependant, beaucoup reste à faire pour améliorer la commercialisation et la diffusion de ces publications utiles. Un des enseignements tirés des projets décrits dans le présent document est que les activités et responsabilités du Conseil de l'Europe doivent faire l'objet d'une meilleure promotion et communication, notamment en améliorant la diffusion des publications et l'accès au site internet du Conseil de l'Europe. Dans le domaine du patrimoine en général, le risque est grand de ne prêcher qu'à des convertis. Il s'agit là d'un problème que la mise en œuvre des recommandations de la Stratégie pour le patrimoine culturel en Europe au XXI^e siècle⁹⁵ contribuera, dans une certaine mesure, à résoudre (annexe II).

Les projets décrits dans cet ouvrage montrent que la démarche qui a accompagné la stratégie pour le XXI^e siècle a connu trois évolutions majeures et que le PCAT a lui-même subi un profond changement puisqu'il dépend depuis le 1^{er} septembre 2017 de la Direction de la citoyenneté démocratique et de la participation, alors qu'il relevait d'abord de la Direction de la culture et du patrimoine naturel et culturel, puis de la Direction de la gouvernance démocratique du Conseil de l'Europe. Ce changement organisationnel ainsi que les différentes évolutions de la démarche suggèrent que le programme a une visibilité beaucoup plus importante.

Ces changements peuvent être résumés ainsi :

- ▶ Les projets ont connu un important changement d'échelle sur le plan spatial, en particulier en ce qui concerne les villes et territoires (considérés ici comme des constructions sociales), ce qui permet d'obtenir une vision plus globale des processus en cours dans des contextes socio-économiques.
- ▶ La durée des programmes est beaucoup plus longue et marque une rupture avec la pratique initiale, qui consistait à produire un rapport d'expert après une ou deux visites. Ce changement permet d'adopter une approche évolutive, de collaborer plus efficacement avec des experts locaux et d'autres intervenants, et de produire l'impact beaucoup plus fort et étendu qui est nécessaire pour assurer la pérennité des méthodes utilisées et des recommandations proposées.
- ▶ Le rôle central joué par les populations locales a été pris en compte, non seulement dans la mise en œuvre des projets, mais aussi dans leur conception et leur développement, ce qui confirme la constatation faite dans le présent ouvrage (voir plus haut) selon laquelle la coopération et l'assistance techniques sont un processus essentiellement collaboratif.

Ces changements d'approche ont aidé le PCAT à imposer progressivement une vision élargie du patrimoine, non seulement de sa portée et de ses effets, mais, plus fondamentalement, de sa nature. Il est intéressant de noter à ce sujet que, au sein de l'IRPP/SAAH (chapitre 2), il y a eu une volonté manifeste d'étendre les programmes de réhabilitation à d'autres biens que les biens patrimoniaux traditionnels (églises, mosquées et sites archéologiques), notamment les bâtiments vernaculaires, les installations industrielles et les infrastructures. Il est à noter également que les projets axés sur les villes (chapitre 3) ont visé l'ensemble du tissu urbain et pas uniquement les joyaux, tandis que les projets territoriaux (chapitre 4) ont adopté une vision globale du territoire ainsi que des approches intégrées pour construire un nouveau modèle de développement durable. Prendre en compte et honorer un patrimoine bâti plus ordinaire permet d'élargir la portée des projets, d'accroître l'importance patrimoniale (et son potentiel économique) d'un éventail plus large de bâtiments et de sites,

94. *Orientations pour le développement de législation et de systèmes de gestion du patrimoine culturel* a été traduit en Serbie et au Monténégro; *Orientations sur la réhabilitation urbaine* a été traduit en Serbie; et *Guidance on inventory and documentation of the cultural heritage* a été traduit au Monténégro et dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine ».

95. CDCPP(2016)10, parties 1 et 2.

et, surtout, de gagner le soutien des citoyens ordinaires et de défendre leurs valeurs : les symboles de la vie quotidienne sont là, rendons-leur toute leur importance.

Les projets décrits ont eu de nombreux impacts, qui vont au-delà du simple financement – bienvenu – de la réhabilitation des sites. Il s’agit en particulier de la réorientation des financements nationaux et des effets bénéfiques et incitatifs de l’appui fourni par l’Union européenne et d’autres organismes nationaux et internationaux. En effet, les projets ont constamment bénéficié d’un appui politique sans réserve, même si des discontinuités politiques (et institutionnelles) ont entravé ou retardé les progrès dans certains pays qui ont connu des changements de gouvernement et de personnel. Le rôle beaucoup plus important des intervenants locaux dans les projets a été également pris en compte. Le Conseil de l’Europe avait tendance, par le passé, à n’intervenir que par l’intermédiaire des autorités nationales. En outre, il était rarement présent aux niveaux local et régional et n’encourageait pas vraiment la participation des ONG. Ces projets ont démontré que l’apport d’intervenants locaux et régionaux, ainsi que des ONG, était déterminant et qu’il fallait en tirer des enseignements pour l’avenir. Sur le plan institutionnel, une meilleure définition des responsabilités et l’incitation à mieux former et étoffer les effectifs ont contribué à renforcer les compétences et la motivation professionnelles. Malheureusement, le manque de ressources demeure un problème pour la gestion du patrimoine dans de nombreux pays.

L’adoption généralisée des méthodologies introduites par le PCAT a montré qu’elles étaient utiles et transposables. Les documents d’orientation ainsi que les documents et les publications sur les projets fournissent des cadres d’action qui, loin d’être rigides, sont très souples et peuvent être adoptés et adaptés aux circonstances. Malgré l’adoption de méthodologies d’identification et d’évaluation des sites, on peut s’interroger sur la pérennité des projets et des méthodes, car il n’y a aucune garantie que les programmes commencés se poursuivront lorsque le Conseil de l’Europe se sera retiré et que les pressions commerciales reprendront de plus belle. À cet égard, on ne saurait trop recommander à chaque pays, territoire ou ville de désigner une personne formée et chargée d’organiser des activités promotionnelles telles que les Journées européennes du patrimoine, d’assurer la continuité des projets et des méthodes, de diffuser en permanence les résultats et avantages obtenus et d’encourager la poursuite des activités. On sait à quel point il est important de mieux faire connaître les réussites d’un projet ainsi que ses avantages pour accroître la participation et renforcer la confiance du public dans le rôle déterminant joué par le patrimoine dans les processus de développement durable. Dans certains cas, les procédures de suivi pourraient également être améliorées par des groupes de travail nationaux créés dans le cadre du PCAT et soutenus par des experts du Conseil de l’Europe. Ces groupes seraient chargés en particulier de recenser et de partager les bonnes pratiques, mais aussi de mettre en commun l’expérience acquise, qui peut facilement être diluée ou oubliée lorsque les projets ont été exécutés. Trop souvent, les programmes se délitent lorsque les interlocuteurs enthousiastes et motivés qui en étaient responsables sont mutés sans qu’aucun plan de relève ne soit prévu.

Stratégie 21

L’examen des projets dans le contexte de la Stratégie 21 montre que toutes les recommandations (annexe II) peuvent être croisées avec les impacts et les résultats des projets décrits dans cet ouvrage sur les monuments et les sites, les villes et les territoires. La participation active des citoyens, l’engagement de l’administration locale et l’autonomisation des communautés locales, les effets prometteurs des partenariats public-privé et l’accessibilité croissante du patrimoine sont autant d’éléments qui témoignent de la mission sociale de la stratégie. L’approche commune des projets a permis de créer des contacts, des expériences et des compétences professionnelles à travers les frontières et de donner une expression concrète à la transmission des valeurs européennes fondamentales. Il a été

démontré que la diversité du patrimoine est un atout et que l'identification du patrimoine rassemble les individus et les incite à échanger dans le cadre d'un processus social participatif. Il s'agit bien là de la « communauté patrimoniale » évoquée dans la Convention-cadre du Conseil de l'Europe sur la valeur du patrimoine culturel pour la société (Faro, 2005) et dont les acteurs sont engagés dans un dialogue sur un patrimoine commun dont nous avons une responsabilité commune.

L'élément « développement économique et territorial » de la stratégie est en accord avec les objectifs atteints par le projet, à savoir l'amélioration des compétences professionnelles, l'introduction de nouveaux modèles de gestion, l'utilisation du patrimoine comme ressource (création de débouchés pour le commerce, l'emploi et le tourisme), la recherche d'utilisations alternatives pour les bâtiments, leur prise en compte dans la planification du développement et l'utilisation du patrimoine culturel pour souligner le caractère distinctif du lieu. Le développement des banques de connaissance, l'incorporation du patrimoine dans les programmes scolaires, la mise en place de réseaux et la tenue d'ateliers et de sessions de formation visant à garantir que les compétences peuvent être non seulement apprises, mais également transmises, sont autant de facteurs qui ont contribué à l'élément « connaissances et éducation » de la stratégie.

PERSPECTIVES D'AVENIR

Le message à transmettre à partir de ce bref examen des impacts, qui ont fait l'objet par ailleurs (voir *infra*) d'une analyse plus approfondie, est que le PCAT est le plus efficace lorsqu'il parvient à mobiliser des communautés dans le cadre de protocoles politiques et institutionnels aux fins d'obtenir des avantages locaux durables. L'importance de l'intégration du patrimoine dans les stratégies locales de développement socio-économique ne saurait être surestimée car il se situe précisément là où les gens vivent et travaillent et là où le sentiment d'identité et d'appartenance peut être renforcé par l'éducation et par une meilleure compréhension des avantages découlant du patrimoine bâti et de l'activité patrimoniale. Cette activité est une expression concrète et un aboutissement d'une des principales ambitions de la Convention de Faro, à savoir gérer la diversité, améliorer le cadre et la qualité de vie, et développer une participation démocratique⁹⁶. La Stratégie 21 et la Convention de Faro servent ici d'orientation commune pour la participation sociale, la collaboration communautaire et la sensibilisation. Si l'ambition est de faire participer la société à tous les échelons, la stratégie peut être utilisée dès la planification des projets en s'appuyant sur des recommandations propres à un site et à un cas d'espèce, adaptées aux circonstances et intégrées dans le plan du projet afin de permettre une évaluation d'impact continue.

La planification de projet peut éventuellement inclure l'examen des situations et des capacités, notamment des évaluations du patrimoine dans le cadre d'une procédure initiale de détermination du champ de l'intervention. Cette approche peut servir, en fonction de l'expérience acquise dans le PCAT et des recommandations de la stratégie, comme point de départ pour de nouvelles activités et donner lieu à une évaluation des ressources, des droits et des responsabilités ainsi que des dispositifs d'éducation et de formation, afin de fournir un contexte au projet proposé. Le modèle d'évaluation du patrimoine a été régulièrement révisé depuis sa première publication (2005) afin qu'il s'adapte aux spécificités des projets successifs. Il a notamment été complété par des plans d'action ainsi que par des mécanismes de suivi (chapitres 2-3)⁹⁷. Un modèle d'évaluation révisé est un outil précieux pour juger de la viabilité et de l'utilité des projets et de leurs résultats éventuels pour les bénéficiaires.

96. Conseil de l'Europe, *op. cit.*, 2013.

97. Conseil de l'Europe, *op. cit.*, 2005 ; Ljubljana Process II: Rehabilitating our common heritage: Terms of reference for the heritage assessment (AT(2012)311fn).

Il en va de même pour les procédures d'audit et d'évaluation mises en place au cours du projet et dans sa conclusion. Une telle évaluation peut constituer un moyen de recenser les lacunes (capacités ou volonté politique) et donc donner lieu à des initiatives visant à trouver des ressources ou à réorienter le projet en élargissant son champ d'application et ses possibilités de transposition, et en définissant des objectifs plus ambitieux que ceux prévus initialement au plan local.

Il est important d'ajouter ici que l'expérience acquise dans le cadre du PCAT montre qu'il faut éviter de continuer à penser que le patrimoine est une activité réservée à une élite. En effet, l'évaluation et la sélection des biens patrimoniaux ont longtemps été l'objet de décisions imposées « d'en haut » par quelques experts. Cette démarche, ainsi que l'idée que seuls des personnes « autorisées » peuvent s'approprier le discours patrimonial, ne devrait plus avoir cours⁹⁸. Le PCAT a beaucoup fait, dans les projets décrits dans le présent ouvrage et surtout dans des projets antérieurs, pour que cette dépendance traditionnelle à l'égard des experts soit surmontée, notamment en faisant participer les communautés locales. Certes, il faut aller plus loin dans ce domaine, mais cette dépendance risque d'être un facteur de complication dans les projets futurs, car il est plus facile de capter l'intérêt d'un ou deux experts que de mobiliser et d'informer une communauté au sens large, notamment dans les – nombreux – cas de figure suivants : lorsque ladite communauté n'a pas été associée à ce type d'activité dans le passé, lorsqu'elle est composée de plusieurs ethnies, lorsque diverses langues sont parlées, et lorsqu'un simple voyage pour se rendre à une réunion peut poser des problèmes. Il est donc important dans ce cas de prendre en compte les coûts et le calendrier lorsque des déplacements, des traductions et des activités de communication constantes doivent être inclus dans la planification, afin que la participation de la communauté soit la plus complète possible.

Les futurs projets du PCAT, fondés sur les principes établis de la conservation intégrée et du développement durable, et tenant compte de la nécessité de réaliser les objectifs sociaux de la Convention de Faro et les ambitions procédurales des recommandations de la stratégie, ne seront sans doute pas très éloignés des projets exécutés ces dernières années, qui, dans certains cas, et peut-être de façon anticipatoire, ont satisfait à un grand nombre de ces exigences. La différence réside peut-être dans le fait que ces critères sont désormais fixés de façon plus claire et explicite qu'auparavant, ce qui permet de les évaluer de façon permanente. Beaucoup des grandes questions traitées dans les projets précédents se poseront à nouveau : la nécessité de mobiliser l'ensemble de la communauté, le développement d'une culture des réseaux, le renforcement des institutions, l'incitation au dialogue et la facilitation des échanges ainsi que l'utilisation du patrimoine comme outil de revitalisation et de développement. Les cultures politiques continueront de dresser les obstacles qui leur sont inhérents : une tendance à ne pas déléguer de pouvoirs aux régions (ou à en limiter l'accès) malgré une évolution perceptible, dans certains pays, vers une approche plus territoriale, et la priorité donnée aux besoins à court terme par rapport aux objectifs à long terme, due au pragmatisme et au cynisme propres aux mandats politiques de courte durée. Il peut donc être recommandé, pour contrer l'opportunisme politique, d'affecter des agents ou de créer des groupes de travail qui seront chargés d'assurer la stabilité à long terme des processus et des résultats au-delà de la durée des mandats politiques.

Dans la Déclaration de Namur (2015, annexe I)⁹⁹, les ministres du Conseil de l'Europe chargés du patrimoine culturel ont lancé un appel en faveur d'une stratégie pour redéfinir la place et le rôle du patrimoine culturel en réponse aux énormes enjeux que rencontre la société contemporaine, notamment les changements démographiques (qui comprennent l'évolution radicale de la composition

98. Smith L. *Uses of heritage*, Routledge, Londres, 2006.

99. Conseil de l'Europe, Déclaration de Namur – « Le patrimoine culturel au XXI^e siècle pour mieux vivre ensemble. Vers une stratégie commune pour l'Europe », 2015.

des populations dans les centres urbains et le dépeuplement des villages et des anciennes régions industrielles), le changement climatique (et les catastrophes naturelles), les migrations ainsi que les crises socio-économiques et politiques. Le PCAT a prouvé depuis longtemps qu'il peut être appliqué avec une grande souplesse et qu'il est capable de réagir en temps opportun aux situations de crise. Le programme, qui relève désormais de la Direction de la gouvernance démocratique du Conseil de l'Europe, se situe au cœur politique de la promotion de la démocratie, de la défense des droits de l'homme et du renforcement de la primauté du droit. Il a donc la capacité de s'engager encore davantage dans les grandes questions qui ont un impact sur le patrimoine culturel dans toutes ses ramifications et qui s'en nourrissent. Au sein d'une direction dont le mandat est très large, il est donc temps de placer le patrimoine et le PCAT au centre des débats transversaux sur ces grandes questions, telles qu'elles ont été identifiées à Namur, de coopérer avec d'autres départements du Conseil de l'Europe, mais aussi avec l'ICCROM, l'ICOMOS, l'UNESCO et l'Union européenne (qui a proclamé que le patrimoine est une de ses priorités pour 2015-2018). La coopération internationale est recommandée dans la Déclaration de Namur car elle permet d'échanger des expériences et des bonnes pratiques tout en créant des synergies avec d'autres régions du monde : à l'heure où les ressources sont limitées et décroissantes, les doubles emplois sont un luxe inutile. À ce sujet, l'ICOMOS envisage de réexaminer les normes de reconstruction des monuments et des sites. Il serait bon que le Conseil de l'Europe profite de cette initiative pour étudier les possibilités de collaboration, au regard notamment de la recommandation de son Assemblée parlementaire sur le patrimoine culturel dans les situations de crise et de post-crise (voir chapitre 1). Dans le passé, le Conseil de l'Europe a formulé des recommandations concernant l'état de préparation aux risques mais il est certainement grand temps (d'autant que l'Italie continue d'être soumise à une série d'effroyables tremblements de terre) d'examiner comment l'Organisation pourrait mieux conseiller les gouvernements sur les procédures et les protocoles à suivre après une catastrophe. L'élaboration de stratégies de protection du patrimoine et de la société dans son ensemble après un conflit ou une catastrophe naturelle est une problématique compliquée certes, mais vitale pour notre époque. Le PCAT peut jouer un rôle essentiel dans ce domaine en permettant de solliciter les avis, de sonder les positions et de produire éventuellement un document d'orientation qui servira de base aux futures interventions afin que les réponses aux catastrophes n'aient pas besoin d'être réinventées après chaque désastre.

Le PCAT démontre depuis plus de quarante ans qu'il est capable de répondre avec souplesse et de façon novatrice à l'évolution de la situation socio-économique et politique en plaçant le patrimoine au cœur des solutions apportées aux questions sociales. Il a bâti sa réputation, méritée, sur sa vision du patrimoine en tant qu'élément fondamental d'une société libre et démocratique. Il a pour cela systématiquement mis en avant le rôle social du patrimoine et appliqué tout aussi constamment ses principes dans des projets concrets. Ce faisant, le PCAT a permis d'élaborer des méthodologies et des documents d'orientation, ainsi que des rapports de projet, qui ont été largement acceptés, sachant qu'il n'y a rien de normatif dans les cadres d'action qu'il recommande. Les recommandations du PCAT répondent à des demandes ; elles sont formulées dans le cadre d'un processus collaboratif et consensuel ; elles correspondent à des périodes et des lieux précis ; elles sont opportunes et adaptées aux circonstances ; elles ne sont pas standardisées, mais leurs résultats peuvent être transposés à des situations analogues. C'est pour ces raisons que le Programme de coopération et d'assistance techniques, qui est un élément essentiel de la mission sociale et politique en cours du Conseil de l'Europe, est tenu en si haute estime.

Annexe I

La Déclaration de Namur

Les ministres européens responsables du patrimoine culturel des 50 États parties à la Convention culturelle européenne se sont réunis à Namur (Belgique) du 23 au 24 avril 2015 lors de leur 6^e Conférence intitulée « Le patrimoine culturel au XXI^e siècle pour mieux vivre ensemble. Vers une stratégie commune pour l'Europe ». La conférence était organisée dans le cadre de la présidence belge du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe et s'est conclue avec l'adoption de la Déclaration de Namur qui définit les objectifs de la Stratégie européenne du patrimoine.

LA DÉCLARATION DE NAMUR: CM(2015)94

LES MINISTRES DES ÉTATS PARTIES CONTRACTANTES À LA CONVENTION CULTURELLE EUROPÉENNE RÉUNIS À NAMUR LES 23 ET 24 AVRIL 2015,

- i. Saluant l'initiative du Gouvernement belge de les réunir quatorze ans après la conférence de Portoroz (Slovénie) en 2001 ;
- ii. Reconnaisant la contribution décisive du Conseil de l'Europe, notamment par le biais de ses conventions pour la protection, la conservation et la mise en valeur du patrimoine élaborées depuis plus de 40 ans et qui témoignent de la sorte d'un domaine d'excellence spécifiquement européen ;
- iii. Saluant les efforts déployés par l'Union européenne pour une meilleure prise en compte du patrimoine culturel dans ses domaines de compétences, telle qu'elle résulte notamment de la Communication de la Commission européenne du 22 juillet 2014 « Vers une approche intégrée du patrimoine culturel européen » et des conclusions sur la gouvernance participative du patrimoine culturel adoptées le 25 novembre 2014 par le Conseil des Ministres de l'Union européenne, et la convergence de ces efforts avec les travaux du Conseil de l'Europe ;
- iv. Voulant ainsi marquer les 40 ans de la Charte européenne du patrimoine architectural adoptée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe le 26 septembre 1975, les 30 ans de la Convention pour la sauvegarde du patrimoine architectural de l'Europe, les 15 ans de la Convention européenne du paysage et les 10 ans de la Convention-cadre sur la valeur du patrimoine culturel pour la société ;
- v. Conscients que le patrimoine culturel est un ensemble de ressources héritées du passé que des personnes considèrent, par-delà le régime de propriété des biens, comme un reflet et une expression de leurs valeurs, croyances, savoirs et traditions en continuelle évolution et ceci incluant tous les aspects de l'environnement résultant de l'interaction dans le temps entre les hommes et les lieux ;
- vi. Constatant avec satisfaction le soutien à la présente démarche des acteurs de la société civile associés aux travaux préparatoires ;
- vii. Rappelant la contribution de la culture et du patrimoine culturel au développement durable dont ils constituent le « quatrième pilier » ;

viii. Résolus à poursuivre et approfondir leur coopération afin d'apporter des réponses à la hauteur des défis auxquels la conservation, la mise en valeur et l'usage du patrimoine en tant que droit fondamental sont confrontés à l'orée du XXI^e siècle,

I. ADOPTENT LA DÉCLARATION SUIVANTE :

1. Les changements climatiques, les changements démographiques, les mouvements migratoires, les crises politiques, économiques, financières et sociales ont des impacts forts sur nos sociétés et sur le patrimoine. Nous devons être conscients de ces défis, et travailler ensemble pour empêcher un développement dans le cadre duquel nos sociétés sont fragilisées, manquent de repères, subissent une tentation de repli identitaire, connaissent un affaiblissement des solidarités traditionnelles et risquent parfois l'éclatement ou l'implosion.

2. Le patrimoine culturel est un élément constitutif primordial de l'identité européenne ; il relève de l'intérêt général et sa transmission aux générations futures fait l'objet d'une responsabilité partagée ; il est une ressource unique, fragile, non renouvelable et non délocalisable, contribuant à l'attractivité et au développement de l'Europe et, de manière essentielle, à la mise en place d'une société plus pacifique, plus juste et solidaire.

3. Une stratégie pour redéfinir la place et le rôle du patrimoine culturel en Europe est dès lors une réponse nécessaire aux enjeux actuels en regard de l'évolution du contexte socio-économique et culturel européen.

4. Cette stratégie :

4.1 doit s'appuyer sur les valeurs fondamentales du Conseil de l'Europe : la démocratie, le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, l'ouverture et le dialogue, l'égalité de dignité de toutes les personnes, le respect mutuel et la prise en compte des diversités ;

4.2 doit promouvoir une approche partagée et fédératrice de la gestion du patrimoine culturel, en s'appuyant sur un cadre légal efficace assurant la conservation intégrée du patrimoine et en associant les principaux acteurs, institutionnels ou non, les représentants des professionnels et de la société civile, aux niveaux international, national et local ;

4.3 doit proposer une vision et un cadre de travail pour les dix prochaines années, identifier des actions et des projets susceptibles d'avoir un impact durable dans les États membres et être mise en œuvre en s'appuyant prioritairement sur les instruments et les outils existants, notamment les conventions, en les actualisant et en les développant, si nécessaire ;

4.4 doit s'articuler autour des axes prioritaires suivants :

- la contribution du patrimoine à l'amélioration de la qualité de vie et du cadre de vie des citoyens européens ;
- la contribution du patrimoine à l'attractivité et à la prospérité de l'Europe, basée sur l'expression de ses identités et de sa diversité culturelle ;
- l'éducation et la formation au long de la vie ;
- la gouvernance participative dans le domaine du patrimoine ;

4.5 doit s'inspirer des propositions de thématiques telles qu'identifiées dans les lignes directrices de la Stratégie du patrimoine culturel en Europe pour le XXI^e siècle, jointes à l'annexe à la présente Déclaration dont elles font partie intégrante ;

4.6 doit inclure des méthodes de suivi et d'évaluation adaptées s'appuyant sur les instruments et outils existants, notamment dans les conventions ;

II. DEMANDENT AU COMITÉ DES MINISTRES DU CONSEIL DE L'EUROPE :

5. de confier l'élaboration et le suivi de la mise en œuvre de cette stratégie au Comité directeur de la culture, du patrimoine et du paysage du Conseil de l'Europe, en lui donnant les moyens de remplir cette tâche ;
6. de prendre à cet effet des décisions appropriées dans le cadre du programme et du budget du Conseil de l'Europe pour 2016-2017 ;
7. d'adopter la stratégie de préférence en tant que recommandation du Comité des Ministres aux États membres et ce, avant la fin de 2016 ;

III. SOUHAITENT QUE LES EFFORTS EN FAVEUR D'UNE STRATÉGIE EUROPÉENNE DU PATRIMOINE FÉDÈRENT LE PLUS GRAND NOMBRE D'ACTEURS ET À CETTE FIN :

8. invitent l'Union européenne à s'associer à l'élaboration de la stratégie et à contribuer à sa mise en œuvre, tant au niveau européen qu'à celui des États membres ;
9. saluent, au titre de bonne pratique, l'initiative de l'Union européenne d'organiser une année européenne du patrimoine et demandent que le Conseil de l'Europe et l'ensemble des États parties contractantes à la Convention culturelle européenne soient invités à y participer ;
10. invitent les États membres qui ne l'ont pas encore fait à signer et ratifier les quatre conventions suivantes : la Convention pour la sauvegarde du patrimoine architectural de l'Europe, la Convention européenne pour la protection du patrimoine archéologique (révisée), la Convention européenne du paysage, la Convention-cadre sur la valeur du patrimoine culturel pour la société ;
11. invitent en outre l'UNESCO et l'ICCROM à collaborer de manière plus large avec les institutions européennes afin de favoriser l'échange d'expériences et de bonnes pratiques, et de créer des synergies avec les autres régions du monde ;
12. rappellent l'importance de développer cette future stratégie avec le concours des acteurs de la société civile et les organisations qui œuvrent en matière de patrimoine, en ce compris les réseaux de villes.

ANNEXE À LA DÉCLARATION

Lignes directrices de la Stratégie du patrimoine culturel en Europe pour le XXI^e siècle

Il reviendra à chaque pays de mettre la stratégie en œuvre en fonction des compétences et responsabilités propres à chaque niveau de gouvernement et des législations y afférentes, en privilégiant parmi les thématiques et les pistes d'actions préconisées celles qui répondent davantage à leurs préoccupations ou objectifs prioritaires, tout en s'efforçant de mettre en œuvre l'ensemble de la stratégie de façon harmonieuse, intégrée et cohérente.

Les lignes directrices qui suivent prennent en compte des thématiques consensuelles et fédératrices tout en respectant les différences de perception du patrimoine et de certaines problématiques par les différents États et les différents acteurs. Elles identifient des axes d'actions prioritaires à décliner de manière opérationnelle, et qui doivent s'appuyer sur les outils du Conseil de l'Europe à disposition :

- les conventions, les résolutions et les recommandations développées depuis 1969 par le Conseil de l'Europe ;

- les bases de données et de connaissance et les réseaux institutionnels (HEREIN, ELCIS et Compendium des politiques culturelles);
- les actions menées avec les entités locales dans l'esprit de la Convention-cadre de Faro;
- le Programme de coopération et d'assistance techniques relatives à la conservation intégrée du patrimoine culturel;
- les réflexions en cours sur la contribution du numérique à toutes les thématiques proposées.

Il convient de tenir compte également des programmes de l'Union européenne qui concernent le patrimoine culturel, à travers ses différentes politiques sectorielles.

Les thématiques consensuelles et fédératrices proposées sont :

Patrimoine et citoyenneté

- Enjeux : établir une bonne gouvernance et favoriser une gestion participative pour l'identification et la gestion du patrimoine culturel ; optimiser la mise en œuvre des conventions ; favoriser une approche sensorielle et sensible du patrimoine plus en concordance avec le vécu de la population ;
- Lignes directrices : faire progresser l'éducation et la formation pour tous en matière de patrimoine culturel ; faire travailler ensemble tous les partenaires ; impliquer davantage la société civile et les élus ; sensibiliser et conscientiser aux droits et responsabilités du patrimoine ; permettre aux citoyens de s'approprier ou se réapproprier le patrimoine ; poursuivre les actions menées dans l'esprit de Faro ; dialoguer et établir des partenariats avec les institutions nationales et internationales, et avec les ONG ; contextualiser les conventions et autres textes de référence en veillant à une meilleure mise en œuvre.

Patrimoine et sociétés

- Enjeux : vivre en paix ; améliorer la qualité de vie et le cadre de vie ; contribuer au bien-être des personnes, à la bonne santé des individus ; préserver la mémoire collective ;
- Lignes directrices : prendre en compte le patrimoine du quotidien de la population qui constitue son cadre de vie primordial ; prendre appui sur le patrimoine pour relier, voire réconcilier l'être humain avec la vie, avec ses semblables, avec son environnement et son histoire ; reconnaître le patrimoine culturel comme vecteur de transmission privilégié des valeurs à travers les générations ; favoriser la prise en charge du patrimoine par des acteurs et des communautés de citoyens plus autonomes, avec l'appui des experts ; lutter contre l'uniformisation.

Patrimoine et économie

- Enjeux : construire une société plus inclusive et cohésive ; développer la prospérité ; favoriser le bien-être public ;
- Lignes directrices : prendre en compte le patrimoine comme source de réflexion et d'inspiration ; utiliser les ressources patrimoniales de manière respectueuse, créative et innovante ; favoriser l'attractivité de l'Europe et son expertise en matière de patrimoine culturel ; atténuer l'usage intensif et l'exploitation excessive de certains sites patrimoniaux ; diversifier l'offre de sites patrimoniaux ; développer l'accès au patrimoine culturel y compris au moyen de l'e-contenu ; favoriser l'utilisation du patrimoine culturel pour l'éducation, la recherche, la coopération scientifique et technique, et le tourisme ; élargir le champ des itinéraires culturels européens ; favoriser les rapprochements culturels entre citoyens et communautés (jumelages) basés sur le patrimoine culturel ; mettre à jour le portail des Journées européennes du patrimoine en tant

que plate-forme e-patrimoine; promouvoir les techniques de réalité augmentée fondées sur une véritable connaissance du patrimoine culturel; envisager des modèles ou des instruments de financement alternatif; encourager la réutilisation et la régénération du patrimoine comme créateur d'emplois et utilisateur des ressources locales.

Patrimoine et connaissances

- Enjeux: favoriser une société de la connaissance; veiller au maintien et à la transmission des connaissances, des méthodes et des savoir-faire; conscientiser et responsabiliser au patrimoine culturel et aux valeurs qu'il véhicule; assurer un accès à la formation tout au long de la vie; combattre le « dumping social » en matière de main-d'œuvre pour les travaux de restauration;
- Lignes directrices: soutenir l'échange des connaissances, des idées et des bonnes pratiques; développer et coordonner les actions de l'Union européenne, du Conseil de l'Europe et de l'ICCROM; favoriser l'échange d'experts et d'expertises, des apprentis, des chercheurs, des étudiants (élargir les programmes d'échange existants) et des volontaires (actifs sur chantiers archéologiques ou de restauration des monuments, par exemple); travailler sur l'élaboration de politiques fondées sur des preuves.

Patrimoine et gouvernance territoriale

- Enjeux: définir le rôle des institutions et la responsabilité des citoyens à travailler ensemble pour assurer l'amélioration du cadre et de la qualité de la vie de tous; mettre en place une gestion patrimoniale au service du vivre ensemble, du bien-être et du développement;
- Lignes directrices: dans l'esprit de la convention de Florence, affirmer le territoire comme une entité qui se distingue par ses caractéristiques patrimoniales et qui peut dépasser les frontières: spécificités paysagères et environnementales, identité forte, sentiment d'appartenance affirmé par l'ensemble d'une population locale, etc.; favoriser la spécificité comme force motrice de la transformation positive du cadre de vie; promouvoir une bonne gouvernance innovante des territoires basée sur le patrimoine comme ressource; promouvoir la coopération entre les territoires dans le domaine du patrimoine transfrontalier.

Patrimoine et développement durable

- Enjeux: donner les moyens adaptés au secteur public pour être plus efficace en vue de l'amélioration de la qualité de la vie et du cadre de vie;
- Lignes directrices: améliorer la capacité de gestion du patrimoine culturel par le secteur public pour gérer le patrimoine comme une véritable ressource locale et régionale; promouvoir le patrimoine culturel comme élément de cohésion sociale, territoriale et de qualité des paysages; renforcer le rôle du patrimoine culturel dans l'aménagement des espaces publics, analyser les risques pour le patrimoine culturel; élargir le champ des missions d'assistance technique et de coopération du Conseil de l'Europe et assurer plus de permanence sur le terrain; s'appuyer sur les projets européens (Union européenne) en soulignant l'importance du patrimoine pour les autres politiques sectorielles; développer des partenariats avec l'UNESCO, l'Union européenne, ICCROM en matière de gestion des risques pour le patrimoine culturel.

Annexe II

La Stratégie pour le patrimoine culturel en Europe au XXI^e siècle : composantes, défis et recommandations

Chaque composante de la Stratégie pour le patrimoine culturel en Europe au XXI^e siècle est liée à une série de défis dont certains induisent une transversalité avec l'une ou les deux autres composantes. Pour répondre à ces défis, des recommandations sont définies. La stratégie stipule qu'il appartient à chaque État de mettre en œuvre ces recommandations en fonction de ses priorités, de ses moyens et de ses ressources. Les défis et les recommandations sont liés aux trois composantes et sont identifiés comme suit :

LA COMPOSANTE « SOCIALE » (S)

- La composante « sociale » mobilise les atouts du patrimoine pour la promotion de la diversité, l'autonomisation des communautés du patrimoine et la gouvernance participative.
- La composante sociale porte sur les relations du patrimoine avec les sociétés, la citoyenneté, la transmission et le partage des valeurs démocratiques par des méthodes de gouvernance participative et la bonne gouvernance au moyen d'une gestion participative.

Défis

- S1. Vivre en paix
- S2. Améliorer la qualité de vie
- S3. Contribuer au bien-être et à la bonne santé des individus
- S4. Préserver la mémoire collective
- S5. Établir une bonne gouvernance
- S6. Favoriser la gestion participative
- S7. Optimiser la mise en œuvre des conventions
- S8. Favoriser une approche inclusive du patrimoine

Recommandations

- S1. Mieux impliquer les citoyens et les collectivités locales dans la valorisation de leur patrimoine au quotidien
- S2. Rendre le patrimoine plus accessible
- S3. S'appuyer sur le patrimoine pour affirmer et transmettre les valeurs fondamentales de l'Europe et de la société européenne
- S4. Valoriser le patrimoine comme lieu de rencontre et vecteur de dialogue interculturel, de paix et de tolérance
- S5. Promouvoir et évaluer les pratiques et procédures de participation citoyenne
- S6. Créer un cadre approprié permettant aux communautés et aux collectivités locales d'agir au profit de leur patrimoine et de sa gestion
- S7. Développer et valoriser des programmes participatifs d'identification du patrimoine
- S8. Stimuler les initiatives des collectivités locales et de la population pour réhabiliter le patrimoine
- S9. Soutenir les projets intergénérationnels et interculturels en faveur du patrimoine
- S10. Faciliter et favoriser les partenariats (public et privé) pour des projets de conservation et de valorisation du patrimoine culturel

LA COMPOSANTE « DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL ET ÉCONOMIQUE » (D)

- La composante du développement territorial et économique vise à renforcer la contribution du patrimoine au développement durable, en se fondant sur les ressources locales, le tourisme et l'emploi.
- La composante « développement territorial et économique » porte sur les relations du patrimoine culturel avec le développement territorial, l'économie et la gouvernance territoriale, dans le respect des principes du développement durable.

Défis

- D1. Construire une société plus inclusive et cohésive
- D2. Développer la prospérité de l'Europe en prenant appui sur ses ressources patrimoniales
- D3. Assurer à la population européenne un cadre de vie de qualité, en harmonie avec son environnement culturel et naturel
- D4. Mettre en œuvre le principe de la conservation intégrée
- D5. Garantir la prise en compte du patrimoine dans les stratégies et les programmes du développement territorial durable
- D6. Développer les capacités des services publics pour répondre aux enjeux du développement territorial durable par un meilleur usage du patrimoine
- D7. Préserver et développer les capacités des services publics à répondre aux enjeux du patrimoine
- D8. Développer l'utilisation et la réutilisation du patrimoine

Recommandations

- D1. Promouvoir le patrimoine culturel comme ressource et faciliter les investissements financiers
- D2. Soutenir et promouvoir le secteur du patrimoine, générateur d'emplois et d'activités économiques
- D3. Valoriser les métiers et les professionnels du patrimoine
- D4. Développer des évaluations d'impact sur le patrimoine dans le cadre de projets de réhabilitation, de construction, d'aménagement et d'infrastructures
- D5. Encourager la réutilisation du patrimoine et l'utilisation des savoirs et pratiques traditionnels
- D6. Garantir la prise en compte du patrimoine dans les politiques de développement, d'aménagement du territoire, d'environnement et d'énergie
- D7. Prendre en compte le patrimoine dans les politiques de développement du tourisme durable
- D8. Conserver, restaurer et valoriser le patrimoine en s'appuyant davantage sur les nouvelles technologies
- D9. Utiliser des techniques innovantes pour présenter le patrimoine culturel au public tout en préservant son intégrité
- D10. S'appuyer sur le patrimoine culturel pour distinguer un territoire et renforcer son attractivité et son renom
- D11. Développer de nouveaux modèles de gestion garantissant au patrimoine de bénéficier des retombées économiques qu'il génère

LA COMPOSANTE « CONNAISSANCE ET ÉDUCATION » (C)

- La « composante de la connaissance et de l'éducation » rencontre les enjeux de l'éducation, de la recherche et de la formation tout au long de la vie, grâce au patrimoine, par la création de centres de connaissances du patrimoine et de formation aux métiers du patrimoine, au moyen de programmes d'enseignement, de formation et de recherche adaptés.
- La composante « connaissance et éducation » porte sur les relations entre le patrimoine et la connaissance partagée, qui va de la sensibilisation à la recherche, en passant par la formation.

Défis

- C1. Contribuer à une société de la connaissance partagée
- C2. Identifier, conserver, transmettre et partager les savoirs et les savoir-faire patrimoniaux
- C3. Sensibiliser aux valeurs véhiculées par le patrimoine
- C4. Assurer aux acteurs du patrimoine un accès à la formation tout au long de la vie
- C5. Garantir un haut niveau technique pour l'ensemble des métiers du patrimoine
- C6. Soutenir, renforcer et valoriser la coopération intergouvernementale
- C7. Encourager la recherche concernant le patrimoine
- C8. Faire adhérer les jeunes à la cause patrimoniale

Recommandations

- C1. Mieux intégrer l'éducation au patrimoine dans les cursus scolaires
- C2. Mettre en œuvre des mesures incitant les jeunes à pratiquer le patrimoine
- C3. Encourager la créativité pour captiver le public du patrimoine
- C4. Assurer une formation optimale des intervenants non professionnels et des professionnels d'autres secteurs associés au patrimoine
- C5. Diversifier les systèmes de formation des professionnels du patrimoine
- C6. Développer des banques de connaissance sur les matériaux, les techniques et les savoir-faire locaux et traditionnels
- C7. Garantir la transmission des savoirs et des savoir-faire des métiers du patrimoine
- C8. Garantir les compétences des professionnels intervenant sur le patrimoine protégé
- C9. Développer des programmes d'étude et de recherche en phase avec les besoins du secteur, et en partager les résultats
- C10. Favoriser et encourager le travail en réseau
- C11. Explorer le patrimoine comme source de connaissance, d'inspiration et de créativité

Pour plus d'informations, voir la Recommandation du Comité des Ministres aux États membres sur la Stratégie pour le patrimoine culturel en Europe au XXI^e siècle; CM/Rec(2017)1 (adoptée par le Comité des Ministres le 22 février 2017 lors de la 1278^e réunion des Délégués des Ministres)

Annexe III

Programme de coopération et d'assistance techniques : chronologie

1949 Statut du Conseil de l'Europe (Londres), pour promouvoir une union plus étroite entre ses membres « afin de sauvegarder et de promouvoir les idéaux et les principes qui sont leur patrimoine commun »

1954 Convention culturelle européenne (Paris) : les objets de valeur culturelle sont sous la responsabilité des États individuels, mais doivent également être considérés comme faisant partie intégrante du patrimoine culturel commun de l'Europe

1973 Adoption du « Règlement de l'assistance technique relative à la conservation intégrée du patrimoine culturel immobilier »

1973 Lancement de projets pilotes exemplaires en matière de conservation intégrée des villes historiques

1975 Année européenne du patrimoine architectural ; Charte européenne du patrimoine architectural ; Déclaration d'Amsterdam

1976 Résolution (76) 28 sur l'adaptation des systèmes législatifs et réglementaires aux exigences de la conservation intégrée du patrimoine architectural

1977 Première mission d'assistance technique sur la conservation intégrée du quartier historique de Münsterberg, Breisach-am-Rhein, République fédérale d'Allemagne

1979 Règlement révisé pour l'assistance technique (réaffirmation de la conservation intégrée et accélération des procédures du Conseil de l'Europe)

1985 Convention pour la sauvegarde du patrimoine architectural de l'Europe (Grenade)

1987 Règlement révisé pour l'assistance technique (prévoyant des enquêtes plus longues, plus de deux-trois ans, tenant compte de l'environnement bâti plus large et prévoyant des missions de suivi)

1992 Nouveau règlement pour le Programme d'assistance technique, élargissant le champ des applications en réponse à un nombre croissant d'États membres, prévoyant des ateliers, des projets pilotes et des contributions financières pour permettre le lancement d'activités

1992 Convention européenne pour la protection du patrimoine archéologique (révisée) (La Valette)

1993 Déclaration sur la coopération culturelle – essentielle à la cohésion de l'Europe dans le respect de ses diversités (Vienne)

1993 Les programmes conjoints du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne sont convenus avec des objectifs communs : la protection de la démocratie, le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, et l'État de droit

1993 Introduction des plans d'action spécifiques (de deux à cinq ans, incorporant des ateliers, des activités pluridisciplinaires, l'assistance et la coopération technique, des opérations pilotes, des programmes de formation et des campagnes de sensibilisation du public), par exemple les États baltes (1993)

1994 Introduction du programme de suivi TCCP pour la mise en œuvre des stratégies et actions recommandées

1995 Recommandation n° R (95) 3 du Comité des Ministres relative à la coordination des méthodes et des systèmes de documentation en matière de monuments historiques et d'édifices du patrimoine architectural

1995-1998 Programmes de formation pour les professionnels du patrimoine de l'Europe centrale et orientale, en France (1995), en Angleterre (1996) et en Belgique (1998)

1996 Programme d'appui législatif

1996 Lancement du projet pilote du Karst (Slovénie) – précurseur de l'approche territoriale pour le développement

1997 Assistance technique pour la ville de Lisbonne, menant au « débat de Lisbonne » sur la réhabilitation urbaine

1998-2001 Plan d'action spécifique pour Tbilissi, Géorgie

2000 Programme de l'Union européenne « Culture 2000 »

2000 Recommandation n° R (2000) 1 du Comité des Ministres sur la promotion de la coopération transfrontalière entre collectivités ou autorités territoriales dans le domaine culturel

2000 Convention européenne du paysage (Florence)

2000 Principes directeurs pour le développement territorial durable du continent européen (Hanovre)

2000 *Orientations pour le développement de législation et de systèmes de gestion du patrimoine culturel* (révisé 2011)

2001 Déclaration jointe du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne sur la coopération et le partenariat (avec un mémorandum d'accord en 2007) : promouvoir la stabilité démocratique et la paix dans les Balkans occidentaux et au Caucase du Sud

2001 Conseil de l'Europe « Éléments d'évaluation » du PCAT

2001 Résolutions et déclaration sur la coopération internationale et transfrontalière, afin de sauvegarder et mettre en valeur le patrimoine propre de chaque communauté, en préservant la diversité culturelle et l'identité (Portorož)

2001 *Orientations pour l'inventaire et la documentation du patrimoine culturel* (2^e édition en 2009)

2002 *Patrimoine culturel européen* (deux volumes : recueil de textes et examen des politiques et de la pratique)

2002 Recommandation Rec (2002) 1 du Comité des Ministres sur les Principes directeurs pour le développement territorial durable du continent européen

2002 Cadre de référence du Programme de coopération technique : pour une stratégie du développement durable

2002 *État de la politique de réhabilitation urbaine de Tbilissi* (Géorgie)

2003 Mise en place de la Direction de la culture et du patrimoine culturel et naturel, avec un accent particulier sur son rôle dans le développement durable

2003-2014 Programme régional pour le patrimoine culturel et naturel du Sud-Est de l'Europe (PRSEE): A. Plan pour le renforcement institutionnel; B. Plan pour la mise en œuvre de projets de réhabilitation intégrée/Évaluation du patrimoine architectural et archéologique (IRPP/SAAH); C. Projet pilote de développement local (LDPP)

2003-2004 Introduction des Évaluations du patrimoine (révisées dans le cadre de l'Initiative de Kiev en 2010, du Processus de Ljubljana en 2012, et de COMUS en 2014)

2004 *Orientations sur la réhabilitation urbaine*

2004 Premières listes d'interventions prioritaires en Europe du Sud-Est (nouvelles listes en 2008 et en 2012)

2004-2011 Commission pour la mise en œuvre de la reconstruction des sites religieux orthodoxes serbes au Kosovo*

2004-2015 Promotion de la diversité culturelle au Kosovo* (PCDK)

2005 *Guidance on heritage assessment* (uniquement en anglais)

2005 Convention-cadre sur la valeur du patrimoine culturel pour la société (Faro)

2005-2006 Programme régional pour le patrimoine culturel et naturel pour la région du Caucase du Sud; Initiative de Kiev: le développement démocratique par la culture

2008 *Integrated management tools in South-East Europe, Analysis and reform of cultural heritage policies in South-East Europe, Sustainable development strategies in South-East Europe* (uniquement en anglais)

2008-2009 Les actions immédiates d'après-conflit (pour la revitalisation sociale et économique des communautés et de l'environnement culturel) en Géorgie

2008-2010 Processus de Ljubljana I – Financement de la réhabilitation du patrimoine en Europe du Sud-Est

2008-2011 Projet de la Commission européenne « Le patrimoine est une chance »

2009 *Le Patrimoine et au-delà*

2009 *Financement du patrimoine architectural – Politiques et pratiques*

2009-2012 Programme régional de l'Initiative de Kiev: Projet pilote sur la réhabilitation du patrimoine culturel dans les villes historiques

2010 Conseil de l'Europe: « Éléments pour l'évaluation » du PCAT

2011 Transfert du PCAT à la Direction de la gouvernance démocratique du Conseil de l'Europe

2011-2014 Processus de Ljubljana II: Réhabiliter notre patrimoine commun, supervisé par le Conseil de coopération régionale

2014-2015 Diagnostic territorial mis en place dans le cadre de l'enquête sur le patrimoine (développée depuis 2012) et de l'enquête sur le paysage

2014-2016 *The wider benefits of investment in cultural heritage; Heritage for development in South-East Europe; The politics of heritage regeneration in South-East Europe* (toutes ces publications, uniquement disponibles en anglais, concernent le Processus de Ljubljana)

2015 Déclaration et Appel de Namur (6^e Conférence des Ministres européens responsables du patrimoine culturel des 50 États parties à la Convention culturelle européenne)

2015 Communication du Parlement européen «Vers une approche intégrée du patrimoine culturel européen»

2015 Adoption par l'Assemblée parlementaire d'un rapport et des recommandations sur le patrimoine culturel dans les situations de crise et de post-crise

2015-2017 Stratégies urbaines axées sur les collectivités dans les villes historiques (COMUS)

2017 Lancement à Limassol de la Stratégie pour le patrimoine culturel en Europe au XXI^e siècle (Stratégie 21)

2017 Ouverture à la signature de la Convention du Conseil de l'Europe sur les infractions visant des biens culturels, Nicosie, Chypre, 19 mai 2017

2017 Transfert du PCAT à la Direction de la citoyenneté démocratique et de la participation, le 1^{er} septembre 2017

2018 Année européenne du patrimoine culturel, proclamée par l'Union européenne

Auteurs

John Bold est maître de conférences à l'université de Westminster et ancien responsable de l'architecture à la Commission royale sur les monuments historiques d'Angleterre. Depuis plusieurs années, il est consultant auprès du Conseil de l'Europe sur les questions de patrimoine culturel. Il est l'auteur de nombreux ouvrages sur l'architecture anglaise et sur la gestion du patrimoine européen et les normes de données.

Bernard Bouzou est architecte et urbaniste. Il a conduit de nombreuses études opérationnelles concernant différentes problématiques urbaines et notamment celles des centres historiques en termes de mise en valeur et de protection. Il a par ailleurs enseigné différentes approches de l'urbanisme durant de nombreuses années à l'Institut d'aménagement, tourisme et urbanisme de l'université Michel de Montaigne à Bordeaux. Il est intervenu comme expert auprès du Conseil de l'Europe sur de nombreuses missions concernant la mise en œuvre de politiques publiques de valorisation des centres historiques et a participé à la rédaction de publications sur ce thème.

Robert Pickard est professeur émérite en environnement bâti et conservation du patrimoine à l'université de Northumbria. Depuis plusieurs années, il est consultant auprès du Conseil de l'Europe sur les questions de patrimoine culturel et a coordonné le groupe de travail juridique. Il est l'auteur de plusieurs ouvrages de référence et d'autres publications sur les politiques et les pratiques en matière de patrimoine européen.

Anne Pisot est économiste de formation, consultante en développement territorial. Elle est aujourd'hui spécialisée dans l'accompagnement des acteurs des territoires ruraux dans leur stratégie de changement. Elle a travaillé comme expert pour le Conseil de l'Europe sur des projets de développement territorial et de valorisation des patrimoines, afin de favoriser des processus de transition durable. Elle a été responsable de la création puis directrice du Parc naturel régional de Chartreuse (France).

Sales agents for publications of the Council of Europe

Agents de vente des publications du Conseil de l'Europe

BELGIUM/BELGIQUE

La Librairie Européenne -
The European Bookshop
Rue de l'Orme, 1
BE-1040 BRUXELLES
Tel.: + 32 (0)2 231 04 35
Fax: + 32 (0)2 735 08 60
E-mail: info@libeurop.eu
<http://www.libeurop.be>

Jean De Lannoy/DL Services
c/o Michot Warehouses
Bergense steenweg 77
Chaussée de Mons
BE-1600 SINT PIETERS LEEUW
Fax: + 32 (0)2 706 52 27
E-mail: jean.de.lannoy@dl-servi.com
<http://www.jean-de-lannoy.be>

CANADA

Renouf Publishing Co. Ltd.
22-1010 Polytek Street
CDN-OTTAWA, ONT K1J 9J1
Tel.: + 1 613 745 2665
Fax: + 1 613 745 7660
Toll-Free Tel.: (866) 767-6766
E-mail: order.dept@renoufbooks.com
<http://www.renoufbooks.com>

CROATIA/CROATIE

Robert's Plus d.o.o.
Marasovičeva 67
HR-21000 SPLIT
Tel.: + 385 21 315 800, 801, 802, 803
Fax: + 385 21 315 804
E-mail: robertsplus@robertsplus.hr

CZECH REPUBLIC/ RÉPUBLIQUE TCHÈQUE

Suweco CZ, s.r.o.
Klecakova 347
CZ-180 21 PRAHA 9
Tel.: + 420 2 424 59 204
Fax: + 420 2 848 21 646
E-mail: import@suweco.cz
<http://www.suweco.cz>

DENMARK/DANEMARK

GAD
Vimmelskaflet 32
DK-1161 KØBENHAVN K
Tel.: + 45 77 66 60 00
Fax: + 45 77 66 60 01
E-mail: reception@gad.dk
<http://www.gad.dk>

FINLAND/FINLANDE

Akateeminen Kirjakauppa
PO Box 128
Keskuskatu 1
FI-00100 HELSINKI
Tel.: + 358 (0)9 121 4430
Fax: + 358 (0)9 121 4242
E-mail: akatilaus@akateeminen.com
<http://www.akateeminen.com>

FRANCE

Please contact directly /
Merci de contacter directement
Council of Europe Publishing
Éditions du Conseil de l'Europe
F-67075 STRASBOURG Cedex
Tel.: + 33 (0)3 88 41 25 81
Fax: + 33 (0)3 88 41 39 10
E-mail: publishing@coe.int
<http://book.coe.int>

Librairie Kléber
1, rue des Francs-Bourgeois
F-67000 STRASBOURG
Tel.: + 33 (0)3 88 15 78 88
Fax: + 33 (0)3 88 15 78 80
E-mail: librairie-kleber@coe.int
<http://www.librairie-kleber.com>

NORWAY/NORVÈGE

Akademika
Postboks 84 Blindern
NO-0314 OSLO
Tel.: + 47 2 218 8100
Fax: + 47 2 218 8103
E-mail: support@akademika.no
<http://www.akademika.no>

POLAND/POLOGNE

Ars Polona JSC
25 Obroncow Street
PL-03-933 WARSZAWA
Tel.: + 48 (0)22 509 86 00
Fax: + 48 (0)22 509 86 10
E-mail: arspolona@arspolona.com.pl
<http://www.arspolona.com.pl>

PORTUGAL

Marka Lda
Rua dos Correiros 61-3
PT-1100-162 LISBOA
Tel: 351 21 3224040
Fax: 351 21 3224044
E mail: apoio.clientes@marka.pt
www.marka.pt

RUSSIAN FEDERATION/ FÉDÉRATION DE RUSSIE

Ves Mir
17b, Butlerova ul. - Office 338
RU-117342 MOSCOW
Tel.: + 7 495 739 0971
Fax: + 7 495 739 0971
E-mail: orders@vesmirbooks.ru
<http://www.vesmirbooks.ru>

SWITZERLAND/SUISSE

Planetis Sàrl
16, chemin des Pins
CH-1273 ARZIER
Tel.: + 41 22 366 51 77
Fax: + 41 22 366 51 78
E-mail: info@planetis.ch

TAIWAN

Tycoon Information Inc.
5th Floor, No. 500, Chang-Chun Road
Taipei, Taiwan
Tel.: 886-2-8712 8886
Fax: 886-2-8712 4747, 8712 4777
E-mail: info@tycoon-info.com.tw
orders@tycoon-info.com.tw

UNITED KINGDOM/ROYAUME-UNI

The Stationery Office Ltd
PO Box 29
GB-NORWICH NR3 1GN
Tel.: + 44 (0)870 600 5522
Fax: + 44 (0)870 600 5533
E-mail: book.enquiries@tso.co.uk
<http://www.tsoshop.co.uk>

UNITED STATES and CANADA/ ÉTATS-UNIS et CANADA

Manhattan Publishing Co
670 White Plains Road
USA-10583 SCARSDALE, NY
Tel: + 1 914 472 4650
Fax: + 1 914 472 4316
E-mail: coe@manhattanpublishing.com
<http://www.manhattanpublishing.com>

Dans le cadre de son action consacrée au patrimoine culturel, le Conseil de l'Europe privilégie toujours davantage une approche intégrée combinant la promotion et la protection de la diversité culturelle, et la gouvernance et l'innovation démocratiques.

Cette publication sur le Programme de coopération et d'assistance techniques (PCAT) ne se contente pas d'offrir un aperçu des travaux du Conseil de l'Europe dans le domaine du patrimoine culturel au cours des quarante dernières années, elle décrit également l'évolution progressive des travaux de l'Organisation dans ce domaine, proposant une analyse complète de ses activités et démontrant le rôle du patrimoine dans la revitalisation et le développement durable. L'analyse est présentée sous trois aspects principaux – les monuments et les sites, les villes historiques, les territoires – à travers les processus et les résultats des grands projets relatifs au patrimoine menés depuis 2003 dans le cadre du PCAT, en association avec la Commission européenne.

Nous espérons que l'expérience acquise et les méthodes employées dans le cadre du PCAT seront une source d'inspiration pour les initiatives futures, afin d'inscrire le patrimoine dans des projets transversaux qui portent sur les grandes questions contemporaines que sont l'évolution démographique, les migrations, les crises socio-économiques et le changement climatique.



PREMS 07/6718

FRA

www.coe.int

Le Conseil de l'Europe est la principale organisation de défense des droits de l'homme du continent. Il comprend 47 États membres, dont l'ensemble des membres de l'Union européenne. Tous les États membres du Conseil de l'Europe ont signé la Convention européenne des droits de l'homme, un traité visant à protéger les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit. La Cour européenne des droits de l'homme contrôle la mise en œuvre de la Convention dans les États membres.

<http://book.coe.int>

ISBN 978-92-871-8857-1

34€/68 \$US



9 789287 188571

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE