

Précis

BANQUE MONDIALE DÉPARTEMENT DE L'ÉVALUATION DES OPÉRATIONS PRINTEMPS 2002 NUMÉRO 220

Sauvegarde du patrimoine culturel : politique et action concrète

La Banque mondiale a une longue tradition de préservation du patrimoine culturel et une riche expérience en la matière qui remonte à la reconstruction de l'Europe d'après-guerre. La manière dont elle appréhende les questions d'ordre culturel a sensiblement évolué depuis avec ses travaux d'évaluation environnementale et sociale et ses activités de proximité. Le Département de l'évaluation des opérations (OED) dresse ici le bilan de l'action menée par la Banque dans le cadre de la politique générale qu'elle a définie et recommande les mesures à prendre pour améliorer l'efficacité de son action de sauvegarde du patrimoine culturel.

L'action de la Banque

Les activités de la Banque à l'appui du patrimoine culturel s'inscrivent souvent dans le cadre d'une simple composante de projet, aussi les informations dont on dispose ne permettent-elles pas de prendre immédiatement la mesure de l'action qu'elle mène ou des projets qu'elle finance dans ce domaine. Pour s'en faire une idée, l'OED a constitué une base de données sur les interventions de la Banque en faveur du patrimoine culturel (voir figure 1) qui recense 217 opérations de prêt, de crédit et de don dans ce domaine. Ces activités recouvrent des projets de taille diverse, depuis un prêt de 5 millions de dollars en faveur de la restauration de biens culturels en Géorgie jusqu'à un don de 172 000 dollars destiné à financer un inventaire du patrimoine culturel en Albanie. Ces projets se répartissent relativement uniformément entre les diverses Régions, encore que l'Asie du Sud

bénéficie d'un nombre d'opérations sensiblement inférieur aux autres et que la Région Moyen-Orient et Afrique du Nord absorbe la majeure partie des financements en dollars. Ces interventions concernent de nombreux secteurs, mais le développement urbain, l'énergie et l'environnement représentent plus de la moitié de l'ensemble des opérations (voir figure 2).

Les projets et les dons comptant des activités en faveur du patrimoine culturel sont de cinq types : les projets qui prévoient des mesures non préjudiciables au patrimoine (51) ; les projets mis en œuvre dans des sites importants pour le patrimoine culturel et où les actions de sauvegarde éventuellement menées n'ont pas été documentées (31) ; les projets de plus grande envergure qui comprennent des composantes ou des sous-composantes visant plus particulièrement le patrimoine culturel (70) ; les projets entièrement consacrés à la sauvegarde du patrimoine (35) ; et



les dons à l'appui du patrimoine culturel (30).

Les travaux d'analyse de la Banque sur le patrimoine culturel ne sont pas très nombreux ni exhaustifs ; l'OED n'a en effet recensé que 26 opérations de ce type. Trois d'entre elles portaient sur des documents de stratégie sectorielle établis récemment dans les Régions Europe et Asie centrale, Asie de l'Est et Pacifique et Moyen-Orient et Afrique du Nord. Des 108 Stratégies d'aide-pays examinées, seules 16 font référence au patrimoine culturel, généralement dans des secteurs à fort rendement économique. Des études sur le tourisme ont été effectuées pour deux pays (Costa Rica et Guatemala).

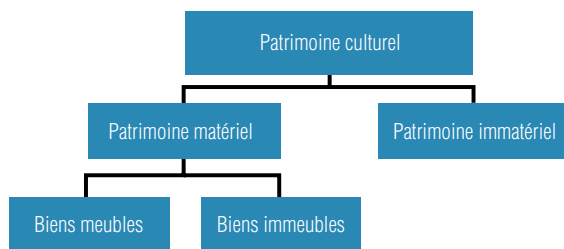
Bilan de l'action de la Banque

Les résultats de la plupart des 65 projets et opérations de don menés par la Banque à l'appui du patrimoine culturel ne sont pas encore connus, les seuls projets achevés étant ceux, relativement plus anciens, qui portaient sur le tourisme. En outre, les actions de sauvegarde du patrimoine culturel financées dans le cadre des opérations de la Banque sont généralement de modeste envergure et souvent mal documentées. Pour recueillir davantage d'informations sur les résultats, l'OED a conduit des enquêtes de terrain et demandé aux chefs de projet d'évaluer les mesures prises dans le cadre de leurs activités pour préserver le patrimoine culturel. Les conclusions de ces travaux donnent à penser que les résultats dans ce domaine sont inégaux, mais globalement meilleurs que ceux enregistrés en moyenne par la Banque.

À en juger par les notes attribuées par l'OED aux projets achevés et par les notes de supervision décernées aux

Figure 1 : Qu'entend-on par patrimoine culturel ?

Le patrimoine culturel peut être matériel et immatériel, comme indiqué ci-dessous.



Les éléments constitutifs du *patrimoine matériel* sont les monuments, structures, œuvres d'art ou sites d'une « valeur universelle exceptionnelle » d'un point de vue historique, esthétique, scientifique, ethnologique ou anthropologique. Le *patrimoine culturel* englobe les sites et les structures ayant une signification archéologique, paléontologique, historique, architecturale ou religieuse et les sites naturels revêtant une valeur culturelle. C'est la définition qui est utilisée à la fois dans la Note de politique opérationnelle 11.03 sur la gestion du patrimoine culturel dans les projets financés par la Banque (en passe d'être transformée en politique opérationnelle) et le Manuel de l'évaluation environnementale (Banque mondiale 1994), dont sont tirés la plupart des principes régissant les activités de sauvegarde du patrimoine menées par l'institution dans le cadre de ses projets. L'étude de l'OED emploie le terme « patrimoine culturel » pour désigner à la fois le patrimoine matériel et immatériel et le terme « biens immeubles » pour désigner les biens de capital fixe.

Source : UNESCO, Convention concernant la protection du patrimoine mondial culturel et naturel, Section I. « Définition du patrimoine culturel et naturel », Article 1.

projets en cours, les résultats des projets qui prévoient d'importantes activités de sauvegarde du patrimoine culturel sont en moyenne satisfaisants. (Les dons, qui ne sont pas assujettis aux mêmes règles d'évaluation que les projets, ne sont pas pris en compte dans l'analyse des résultats.) Il ressort de l'exercice d'auto-évaluation auquel se sont livrés les chefs de projet que les 44 activités évaluées se sont soldées par des résultats satisfaisants dans 82 % des cas, proportion qui soutient avantageusement la comparaison avec la moyenne de 69 % enregistrée pour la Banque. D'autres résultats sont cependant moins concluants. Ainsi, d'après les chefs de projet interrogés pour cette étude, à peine 64 % environ des projets examinés traitent les problèmes liés à la sauvegarde du patrimoine culturel de manière techniquement professionnelle. D'autres études de la Banque font état de lacunes dans la manière dont sont définis, au stade de l'évaluation, les effets que pourraient avoir les projets sur le patrimoine culturel.

Les missions de terrain effectuées sous l'égide de l'OED par des spécialistes du patrimoine culturel sur le site de 30 projets en cours ou terminés font apparaître que 6 opérations ont été mal classées. Ces carences remontent souvent cependant à une date antérieure à celle de la définition par la Banque de politiques de sauvegarde du patrimoine culturel. On constate également qu'aucune enquête de reconnaissance satisfaisante n'a été menée avant la réalisation de certains travaux, que des matériaux de construction inadaptés ont été utilisés dans des sites historiques, qu'un important chantier de construction a été entrepris dans une zone de parc national et que l'élargissement de certaines routes a entraîné la destruction de biens culturels.

C'est dans les domaines du développement durable et du renforcement institutionnel que les résultats laissent le plus à désirer, ces deux points étant d'ailleurs signalés par les chefs de projets comme posant problème. Le constat ne vaut pas uniquement pour les activités de sauvegarde du patrimoine culturel cependant ; les notes attribuées par les chefs de projets au regard de ces deux critères sont quasiment identiques à la moyenne enregistrée depuis 20 ans par la Banque pour tous les projets.

Quelles leçons se dégagent de l'expérience ?

Recenser les biens. Il importe tout d'abord de recenser les sites du patrimoine culturel. Un projet risque beaucoup plus de porter atteinte à une zone culturellement sensible lorsque l'étendue et la nature du patrimoine concerné ne sont pas connus. Les orientations définies par la Banque mondiale en matière de sauvegarde du patrimoine culturel (qui figurent dans le Manuel de l'évaluation environnementale, en particulier dans la huitième mise à jour de septembre 1994 portant sur ce thème) recommandent que les agents examinent, en collaboration avec les autorités responsables du patrimoine national ou local l'impact que l'opération proposée

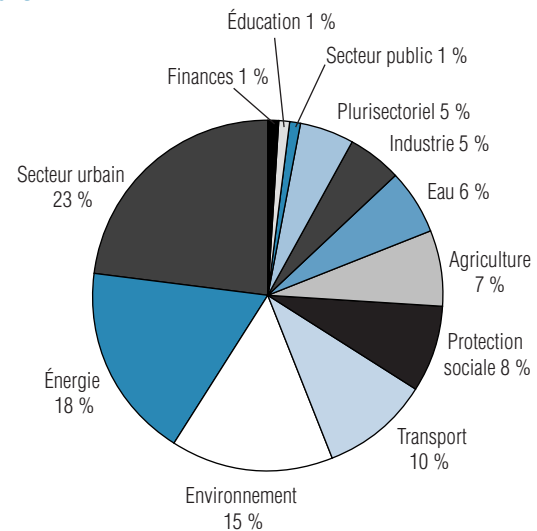
pourrait avoir sur le patrimoine culturel, dans le cadre de l'analyse environnementale. À l'issue de ce premier examen, des agents qualifiés devraient, si besoin est, conduire une enquête sur les sites archéologiques et historiques. La démarche est logique mais parfois difficile à suivre en l'absence de normes coercitives. C'est peut-être la raison pour laquelle il ressort de l'étude de l'OED que ce type d'inventaire n'est pas systématique.

Planifier le développement matériel. La planification intégrée utilisée par les spécialistes de la protection de l'environnement depuis 1987 est une dynamique interdisciplinaire qui permet de planifier l'aménagement urbain et régional à tous les niveaux. L'OED n'a rien trouvé qui montre que cet instrument est systématiquement utilisé dans les projets financés par la Banque. En zone urbaine, il faut établir des plans d'aménagement à l'échelle de la ville. Dans le cadre du projet de développement urbain de Bahia/Salvador au Brésil, on a ainsi tenu compte de considérations géographiques et sociales sans lien direct avec le quartier historique principalement visé par le projet. Le projet d'amélioration matérielle du centre historique prévoyait bien la mise en place des équipements et des services d'infrastructure nécessaires. Mais il contenait également des mesures d'entretien des plages et des installations connexes aux abords de la ville. Les responsables avaient compris qu'en renforçant l'attrait touristique de la région, ils pourraient mieux rentabiliser les investissements effectués dans le centre ville ; d'où l'attention portée aux équipements de loisirs dans toute la région, qui a permis d'attirer un plus grand nombre de touristes et de les amener à passer plus de temps dans le quartier historique.

Bien enchaîner les interventions. Si les problèmes d'infrastructure ne sont pas résolus, ils occasionneront des dommages une fois le bien restauré. L'eau qui s'infiltre à partir du toit ou du sol peut ainsi provoquer des dommages structurels irréversibles dans les murs ou les fondations d'une construction. En Géorgie, des infiltrations d'eau dans le sous-sol de bâtiments résidentiels situés dans le quartier historique de la vieille ville de Tbilisi avaient sérieusement endommagé les fondations. Il était inutile de restaurer les bâtiments tant que le problème n'était pas réglé. Le projet de sauvegarde du patrimoine culturel financé par la Banque disposait cependant de ressources trop limitées pour résoudre à lui seul le problème. La question a été réglée en faisant jouer les synergies avec le projet de développement municipal et de décentralisation alors en cours.

Impacts sociaux. Les bénéficiaires des activités financées par la Banque à l'appui du patrimoine culturel sont en définitive les populations locales. Il s'agit donc d'anticiper et d'atténuer les effets négatifs que pourraient avoir sur la collectivité les actions engagées pour protéger des biens matériels. Dans les grandes agglomérations brésiliennes, par exemple, la tertiarisation de l'économie couplée à l'internationalisation des activités industrielles et touristiques a revalorisé les vieux quartiers du centre ville où se trouvent la plupart des monuments et des sites historiques.

Figure 2 : Les activités concernent de nombreux secteurs



Note : Activités couvrant tous les projets (1978–2000) classés par la Banque dans un secteur autre que la sauvegarde du patrimoine culturel. Le secteur de l'environnement comprend 10 projets du Fonds pour l'environnement mondial, dont certains sont cofinancés par la Banque, d'autres seulement administrés par elle.

En implantant dans ces quartiers d'autres activités culturelles et économique, on peut les rendre encore plus attrayants. Mais qu'advient-il alors des pauvres qui y habitent ? Ils décident parfois de quitter le quartier. La hausse des valeurs foncières est une incitation à vendre et à déménager. La rénovation d'un quartier s'inscrit souvent dans le cadre d'un programme d'urbanisation plus ambitieux qui vise à améliorer les opportunités économiques, ce qui entraîne un déplacement des emplois ainsi qu'une amélioration des voies d'accès qui favorise les changements démographiques. En cas de déplacement forcé, il faut prévoir des mécanismes pour protéger les pauvres, mettre à leur disposition des logements sociaux, leur donner accès aux emplois créés par le projet et favoriser l'offre et le financement d'activités de nature à fournir ces prestations.

Associer la population locale. Le meilleur moyen de préserver un bien culturel, matériel ou immatériel, et d'en garantir la jouissance à la communauté environnante est peut-être d'amener ceux qui vivent près de ce bien et ceux dont l'activité a pour effet de le détruire à collaborer. Les visites de terrain révèlent que l'on s'efforce souvent d'associer les autorités et les populations locales au projet dès le début de sa conception. Les projets préparés en concertation ont de meilleures chances de bénéficier du soutien de la population locale et ils tirent souvent parti de la maîtrise par les autochtones de techniques adaptées ou de leur aptitude à trouver des solutions inédites. La survivance de certains biens culturels importants s'explique par le fait que la communauté en assure l'entretien ou les utilise encore. C'est le cas de la cité historique de Lijiang (dans la vieille ville de Dayan) en Chine, où le programme de reconstruction après le tremblement de terre survenu dans la province de Yunnan a permis de restaurer et de remettre en état les

structures historiques entretenues sans discontinuer par les habitants depuis des siècles.

Évaluer les capacités institutionnelles en temps opportun. La mise en place d'institutions nationales solides pour protéger le patrimoine culturel est un processus long et laborieux, mais indispensable si l'on veut améliorer les résultats dans ce domaine. Le problème est que les lacunes institutionnelles apparaissent souvent trop tard, les spécialistes chargés de l'analyse initiale et de la formulation des recommandations participant rarement à la mise en œuvre et au suivi du projet. Les visites de terrain effectuées dans plusieurs pays révèlent également l'absence flagrante de communication entre les organismes publics qui s'occupent du patrimoine culturel et ceux qui sont chargés de secteurs connexes, comme le tourisme et les travaux publics. Il convient de renforcer les moyens dont disposent les institutions nationales chargées de la culture pour notamment définir ou réviser le cadre juridique et réglementaire ; évaluer les ressources culturelles ; analyser les besoins de protection ; établir les priorités ; assurer la coordination avec les ministères techniques ; et formuler des politiques d'éducation et d'information du public.

L'avenir du patrimoine culturel à la Banque

La Banque ne peut éviter de s'impliquer dans la sauvegarde du patrimoine culturel alors que ses prêts à l'appui de l'infrastructure, de la rénovation des villes et du développement rural ont presque toujours un impact sur le patrimoine culturel matériel. Les projets de protection de l'environnement et de reconstruction d'urgence sont eux aussi parfois lourds de conséquences pour le patrimoine matériel. La Banque doit donc disposer d'un ensemble minimum de compétences de base dans ce domaine. Aussi a-t-elle entrepris de prêter davantage attention au patrimoine culturel dans les projets qu'elle finance. Ses activités dans ce domaine laissent pourtant à désirer car elle n'a pas examiné de près son avantage comparatif en la matière. Comme elle ne sait pas exactement quand intervenir, la Banque ne peut se montrer sélective dans ses interventions. Faute d'informations précises sur les pratiques recommandées en la matière, elle n'est pas en mesure de protéger comme il convient le patrimoine culturel.

Les connaissances de la Banque en matière de sauvegarde du patrimoine culturel s'améliorent, mais il lui reste des lacunes à combler. Les agents de la Banque doivent se familiariser avec ce que font habituellement les spécialistes du secteur. Dans nombre de pays, les biens culturels ne sont pas recensés et, lorsqu'ils le sont, les chefs de projet en ont rarement connaissance. Il est souvent difficile d'avoir des renseignements sur les composantes de projet de la Banque consacrées à la culture (et sur leur coût). Il faudrait recueillir systématiquement des informations sur l'histoire, le patrimoine culturel et le cadre législatif et

institutionnel du pays et mettre à la disposition des chefs de projet les données d'intérêt local concernant la zone du projet. Les questions relatives au patrimoine culturel doivent également être prises en compte dans les Stratégies d'aide-pays et les Plans nationaux d'action environnementale. Il s'agit de doter les institutions nationales des moyens de mettre en œuvre les plans de sauvegarde du patrimoine. Les actions soutenues par la Banque pour renforcer les capacités de l'emprunteur devraient aller de pair avec l'amélioration des procédures maîtrisées par ce dernier. Le réseau sur le développement écologiquement et socialement durable assure certes une fonction de conseil pour aider les agents de la Banque à combler ces lacunes, mais un appui beaucoup plus important de la part de partenaires spécialisés est nécessaire.

Nécessité d'établir des partenariats. Pour que les partenariats à l'appui des programmes culturels nationaux donnent les meilleurs résultats possibles, il faut que les partenaires s'entendent sur un cadre de politique auquel le pays emprunteur adhère ; que des professionnels du secteur précisent les compétences essentielles de la Banque et son avantage comparatif vis-à-vis de ses partenaires ; et que l'institution noue des alliances productives (qui profitent aux deux parties) donnant lieu à un partage approprié des responsabilités. L'intérêt de ces alliances sera fonction de leur efficacité et de leur qualité potentielles. Si elle veut contribuer à protéger le patrimoine culturel, la Banque doit travailler en collaboration avec l'UNESCO, mais l'UNESCO ne saurait être son seul partenaire. La Banque doit aussi rechercher des partenaires nationaux aux atouts complémentaires.

Évaluation continue. Les données recueillies et analysées par l'étude de l'OED ne constituent pas un jugement définitif sur les points forts et les points faibles de l'action de la Banque en faveur du patrimoine culturel. Les efforts récemment entrepris pour intégrer systématiquement la dimension culturelle aux opérations de la Banque devront être évalués dès qu'un nombre suffisant de projets aura été mené à terme.

Recherche sur la culture et le développement. Si elle veut faciliter la réalisation de l'Objectif de développement du millénaire visant à réduire de moitié le nombre de ceux qui vivent dans la pauvreté extrême d'ici 2015, la Banque doit s'interroger sur l'importance de la culture à cet égard. Mais rares sont les travaux de recherche consacrés au lien entre patrimoine culturel et pauvreté. Les travaux entrepris par la Banque devraient contribuer à enrichir les connaissances dans ce domaine. C'est en établissant, pièces à l'appui, que les activités de la Banque en faveur de la culture ont un impact sur la pauvreté et en définissant les modes d'intervention qui contribuent le plus à la réduire que l'on renforcera l'efficacité des investissements de l'institution dans ce domaine.

Réaction de la direction

La direction souscrit largement aux conclusions et aux recommandations du rapport, notamment à la nécessité de veiller de façon plus systématique à ce que les projets financés par la Banque ne portent pas atteinte au patrimoine culturel matériel. Les questions à considérer étant propres à chaque contexte et à chaque site, la direction estime qu'une approche régionale est la plus indiquée. La direction note également que la conversion de l'OPN 11.03 en OP/BP 4.11 sur le « Patrimoine culturel matériel » est en bonne voie et sera déterminante pour préciser à l'intention des agents la politique de sauvegarde de la Banque en la matière.

Point de vue des administrateurs

Le Comité pour l'efficacité du développement (CODE) remercie l'OED d'avoir analysé en profondeur cette question difficile mais importante et souscrit globalement à ses conclusions. Le Comité note que même si la sauvegarde du patrimoine culturel ne constitue pas une priorité institutionnelle ou mondiale au sens défini dans les orientations stratégiques de la Banque, il n'en est pas moins important que celle-ci replace cette question dans le cadre de l'action qu'elle mène pour réduire la pauvreté. Les membres du Comité estiment par ailleurs que la manière dont la Banque appréhende la question devrait offrir un nouvel éclairage sur le contexte dans lequel elle opère et non faire de la sauvegarde du patrimoine culturel une nouvelle priorité institutionnelle traitée séparément. Le CODE partage l'avis de l'OED selon lequel la Banque doit faire en sorte de « ne pas porter atteinte » au patrimoine culturel, conformément aux politiques de sauvegarde qu'elle a définies, et de fournir aux agents des indications plus concrètes sur la manière de « contribuer positivement » à la sauvegarde du patrimoine. Les membres du Comité ont cependant rappelé qu'il fallait se garder d'étendre la portée de ces activités « positives », sauf dans les cas où il est manifeste que de telles activités contribuent directement à réduire la pauvreté.



Directeur général, Évaluation des opérations : **Robert Picciotto**
 Directeur, Département de l'évaluation des opérations : **Gregory Ingram**
 Responsable des évaluations sectorielles et thématiques : **Alain Barbu**
 Chef d'équipe : **Ronald Parker**

► Ce *Précis*, rédigé par William Hurlbut, est fondé sur le rapport 23369 intitulé *Cultural Properties in Policy and Practice: A Review of World Bank Experience* de Ronald Parker, Responsable senior de l'évaluation, et de Klas Ringskog, Consultant, Groupe des évaluations sectorielles et thématiques, OED.

► Les administrateurs et le personnel de la Banque peuvent se procurer les *Précis* auprès de l'Unité de documentation interne et des centres d'information régionaux, et le public auprès de l'InfoShop de la Banque mondiale. Pour obtenir gratuitement un *Précis*, veuillez contacter le service d'assistance de l'OED, par message électronique à l'adresse suivante : eline@worldbank.org ou par téléphone au 1-202/458-4497

Précis

Responsable, Partenariats et gestion des connaissances : **Oswaldo Feinstein** • Rédactrice en chef : **Elizabeth Campbell-Pagé**
 • Responsable de publication : **Caroline McEuen**
 • Diffusion : **Juicy Qureishi-Huq**

DÉNI DE RESPONSABILITÉ : Les *Précis* de l'OED sont publiés par le Service de vulgarisation et de diffusion, Groupe Partenariats et gestion des connaissances, Département de l'Évaluation des opérations (OEDPK) de la Banque mondiale. Les opinions exprimées dans le présent document sont celles des services et des rédacteurs du Département de l'évaluation des opérations et ne doivent en aucun cas être attribuées à la Banque mondiale, à ses institutions affiliées ou à ses administrateurs.

Précis also available in English

Précis en español también disponible

@ <http://www.worldbank.org/html/oed>