

Patrimoine et bien culturel: les enjeux du développement économique

de Florent Garnier

(Professeur d'histoire du droit,
Université Toulouse Capitole)

Sommaire : 1. Prémisse. – 2. Assurer la protection d'une ressource. – 3. Favoriser la reconnaissance d'un avantage comparatif. – 4. Inciter à la gestion durable d'un bien.

1. Prémisse

À Venise, hier comme aujourd'hui, patrimoine et économie ont entretenu et entretiennent des rapports étroits. À partir du Moyen Âge, la richesse tirée de l'activité marchande et maritime de la Sérénissime a favorisé l'art, la formation d'un riche patrimoine mobilier et immobilier. Inversement, l'existence de ces éléments a bénéficié à l'économie locale. On a pu dire que « la beauté de Venise est un actif qu'il faut valoriser par la fréquentation touristique »¹. Songeons ainsi aux navires de croisières passant entre 1997 et 2012 de 206 à 661 et aux croisiéristes qui dépensent pour près de 150 millions d'euros. Évoquons aussi la décision en novembre 2013 du gouvernement italien d'une réduction voire, pour les plus importants navires, d'une interdiction de passage dans le canal de la Giudecca. Rappelons enfin le revirement opéré au printemps dernier revenant pour partie sur la décision prise quelques mois plus tôt.

Ainsi, là comme ailleurs, « le patrimoine y est devenu source d'activité économique ». Son poids est des plus notables. Divers rapports ont en France récemment rappelé cette relation. Un premier état des lieux avait été établi par l'Agence régionale du patrimoine Provence-Alpes-Côte d'Azur en 2005 puis élargi à l'ensemble du territoire national selon la même méthodologie². En 2011, un rapport du Conseil d'analyse économique (*Valoriser le patrimoine culturel de la France*) précisait que « ce n'est plus seulement la croissance qui finance l'art, ce sont l'art et le patrimoine qui servent de levier à la croissance »³. Le Rapport sur le projet de loi de finances pour 2012 mentionnait encore les 21 milliards d'euros générés par le patrimoine en France dont 15,5 milliards d'euros de chiffres d'affaires dans le tourisme. Les prévisions de flux touristiques par l'Organisation mondiale du Tourisme font état d'un doublement de déplacements internationaux passant de quelque 900 millions à 1,8 milliard à horizon 2030. Enfin, le projet de loi relatif à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine a récemment rappelé de manière générale dans son exposé des motifs l'importance de la dimension économique de la culture⁴ et de manière plus particulière l'impact de l'institution d'une nouvelle et seule servitude d'utilité publique avec les cités historiques⁵. Si des opportunités existent quant à la valorisation économique du patrimoine

¹ *Valoriser le patrimoine culturel de la France*, Rapport F. Benhamou et D. Thesmar, Conseil d'analyse économique, Paris, 2011, p. 8.

² *Étude nationale des retombées économiques et sociales du patrimoine*, Ministère de la Culture et de la Communication, mars 2009.

³ *Valoriser le patrimoine culturel de la France...*, *op. cit.*, p. 8.

⁴ Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 8 juillet 2015, n° 2954, p. 3 : « La culture est... un puissant vecteur de développement économique. Elle génère une activité et une dynamique dans de très nombreux territoires, aussi positive en termes d'emplois que d'attractivité touristique ».

⁵ *Ibid.*, p. 25 avec un nouveau titre III du livre VI du Code du patrimoine. Voir aussi l'étude d'impact, p. 185 sq.

culturel⁶, des menaces peuvent aussi peser sur lui. Des externalités positives mais aussi négatives sont alors générées par le patrimoine et les biens culturels.

La notion de bien culturel se rencontre dans de nombreuses législations nationales marquées par l'influence du droit de l'Union européenne (règlement européen sur l'exportation des biens culturels de 1992) et du droit international (conventions de 1954 et de 1970). En droit français elle correspond à un « bien corporel, meuble ou immeuble qui, revêtu d'un intérêt historique, artistique, archéologique, esthétique, scientifique ou technique, reçoit une protection spécifique en général destinée à en assurer l'intégrité aux fins de transmission aux générations futures »⁷. En Italie, la conception développée dans le code des biens culturels et du paysage est similaire⁸. Elle est une « notion fonctionnelle » selon l'expression d'Armbrüster et Négri⁹. C'est alors un contenant qui enferme divers types d'éléments du patrimoine culturel. Si l'on peut considérer qu'il y a là des éléments facteurs d'identité et créateurs de lien social, ils sont également un moteur du développement. Françoise Benhamou a récemment rappelé ces différents aspects¹⁰. Les biens culturels, protégés et valorisés, constituent une ressource pour différents acteurs à diverses échelles territoriales dans un contexte d'inflation patrimoniale. L'État a joué en tout premier lieu un rôle essentiel suivi par les collectivités locales. La protection et la valorisation du patrimoine ont emprunté de nouvelles voies au cours de ces 30 dernières années à travers le rôle plus actif notamment des associations¹¹, du mécénat¹² et plus récemment encore des partenariats publics-privés¹³. En relation avec l'approche économique et sa valorisation, le patrimoine est ainsi « consommé »¹⁴.

La « valeur économique du patrimoine » a été mise en perspective par Xavier Greffe il y a près de 25 ans¹⁵. La valorisation économique des biens culturels est aujourd'hui interrogée. D'aucuns évoquent le « syndrome de la poule aux œufs d'or ». Un bilan coût-avantage permet de saisir les enjeux du développement économique du patrimoine culturel. La relation du patrimoine et des biens culturels avec le développement économique peut également s'analyser de manière plus dynamique en cherchant à caractériser leur rapport. Tout d'abord, après le développement d'une protection juridique du patrimoine culturel, on a perçu qu'il constituait une ressource valorisable présentant une valeur économique. Ensuite, après le temps de la création d'un tel lien et de l'approche isolée d'un bien, la mise en réseaux de biens s'est ajoutée, dans un souci notamment de différenciation, renouvelant l'offre patrimoniale. Enfin, sous l'influence internationale, on a assisté au développement de préconisations pour que le développement économique veille à préserver la « valeur en soi » du patrimoine culturel. Aujourd'hui l'approche patrimoniale tend à intégrer ces différentes dimensions. Ainsi l'appréciation des enjeux économiques liés à la valorisation du patrimoine et des biens culturels éclaire les efforts pour assurer la protection d'une

⁶ « La valorisation économique du patrimoine : mesure et outils », *Bulletin du Département des études et de la prospective*, n° 141, sept. 2003. M. Prats, « Les retombées économiques du patrimoine culturel en France », ICOMOS, Paris, 2011.

⁷ M. Cornu, J. Fromageau, C. Wallaert, *Dictionnaire comparé du droit du patrimoine culturel*, CNRS édition, Paris, 2012, p. 255.

⁸ *Ibid.*, p. 259-264.

⁹ *Ibid.*, p. 260.

¹⁰ F. Benhamou, *Économie du patrimoine culturel*, Paris, 2012.

¹¹ H. Glevarec, G. Saez, *Le patrimoine saisi par les associations*, Paris, 2002.

¹² J.-P. Allinne et R. Carrier, *La culture au risque du marché. Le mécénat face à ses acteurs*, Paris, 2010.

¹³ Voir par exemple, J.-Y. Gacon, « La mise en œuvre de contrats de partenariat dans le domaine culturel : enjeux et perspectives », *Valoriser le patrimoine culturel de la France...*, *op. cit.*, p. 149 sq.

¹⁴ *Valoriser le patrimoine culturel de la France...*, *op. cit.*, p. 45-46.

¹⁵ X. Greffe, *La Valeur économique du patrimoine. La demande et l'offre de monuments*, Paris, 1990.

ressource (2), favoriser la reconnaissance d'un avantage comparatif (3) et inciter à la gestion durable d'un bien rare (4).

2. Assurer la protection d'une ressource

Le patrimoine culturel génère de possibles ressources mais le développement économique ne doit pas remettre en cause ce patrimoine. Il s'agit d'un bien de nature quelque peu particulière en ce qu'il est unique, non délocalisable et qu'il doit être transmis aux générations futures. Cette ressource bénéficie d'une protection qui a été assurée progressivement par le droit pour différentes formes patrimoniales. Le développement économique d'un bien culturel repose sur l'existence de cette protection. Il doit se soucier de sa préservation dans le temps long. Par une politique d'incitation, les pouvoirs publics contribuent à la potentialité de développement économique d'un bien culturel en orientant l'investissement privé et en ouvrant la voie à une meilleure valorisation. Elle ne peut exister sans une préservation préalable du bien.

Le patrimoine offre un potentiel économique qui peut être mobilisé pour favoriser notamment une offre culturelle et le tourisme. À rebours d'une image encore véhiculée, celle d'un choix public coûteux, la protection du patrimoine culturel apparaît davantage comme un investissement qui favorise la création d'emplois et de nouvelles sources de revenus en lien avec un tourisme culturel diversifié, l'amélioration des conditions de vie des populations ou encore l'aménagement de réseaux publics urbains dans un souci de développement durable. Un tel souci de préservation s'est manifesté à l'origine d'externalités variées. Par exemple, la loi du 4 août 1962 dite « loi Malraux » a permis la création des secteurs sauvegardés facilitant la protection, la réhabilitation et le réaménagement de tout ou partie d'un ensemble d'immeubles bâtis ou non (Code de l'urbanisme, art. L. 313-1). La mise en valeur d'un patrimoine urbain a été promue¹⁶. Les différents secteurs sauvegardés ainsi créés ont induit divers effets. Ainsi le secteur sauvegardé de Tours, depuis 1973 et étendu en 2008, a permis la restauration du centre-ville évoluant de quartier populaire en secteur piétonnier tourné vers des activités de restauration et ludiques. Cette mutation s'est accompagnée de difficultés et de revendications des habitants dans les années 1980 et plus encore au cours des 1990 en lien avec les nuisances occasionnées par ces nouvelles activités économiques. La mise en valeur du patrimoine constitue une ressource favorable au développement économique et au tourisme, elle doit aussi veiller à une appropriation et un dialogue entre les divers acteurs locaux. Éviter d'une part la muséification d'un espace en figeant un patrimoine et d'autre part sa transformation en une zone économique et touristique, tels sont de premiers enjeux. La politique de préservation est le plus souvent accompagnée de mesures incitatives contribuant à investir dans un capital culturel vecteur de potentialités économiques et touristiques. Par le jeu de subventions, de moins en moins nombreuses en contexte de crise, mais aussi de la fiscalité des personnes et des entreprises, les pouvoirs publics ont développé des dispositions favorables à la protection et à la mise en valeur patrimoniale. De manière traditionnelle, c'est par le biais de l'État que les dispositions financières ont permis le financement du patrimoine architectural protégé. Une voie est la défiscalisation. Des dispositions ont été mises en place autour du mécénat depuis le développement de l'association Admical en 1979 jusqu'au Rapport d'information sur les nouvelles formes de mécénat culturel (Michel Herbillon, février 2012). On assiste au développement du financement participatif (*crowdfunding*) aux fins d'acquisition ou de restauration avec des

¹⁶ M. Poumarède, « De la protection des monuments historiques à la mise en valeur du patrimoine architectural et urbain », *Des patrimoines et des normes (formation, pratique et perspectives)*, Ph. Delvit et F. Garnier (sous dir. de), coll. « Étude d'histoire du droit et des idées politiques », n° 21/2015, Toulouse, p. 165-182.

dons déductibles de l'impôt sur le revenu. Le Centre des Monuments nationaux a développé de telles actions. Le Musée d'Orsay mène actuellement une telle opération pour la restauration *in situ*, devant les visiteurs à l'intérieur d'une enceinte transparente, de l'*Atelier du Peintre* de Gustave Courbet. Il y a aussi la possibilité pour des particuliers de transmettre temporairement l'usufruit d'un immeuble, d'un portefeuille de valeurs mobilières au profit d'une fondation ou d'une association reconnue d'utilité publique. Ces dispositifs s'inscrivent dans une double logique patrimoniale et économique.

La protection et la préservation d'une telle ressource dans son intégrité patrimoniale sont la condition d'une possible valorisation économique. Un autre enjeu tient à ce que le bien culturel puisse être différencié d'autres offres patrimoniales et culturelles.

3. Favoriser la reconnaissance d'un avantage comparatif

L'Agence régionale du patrimoine Provence-Alpes-Côte d'Azur a mené une enquête en 2005 dont l'un des résultats permettait de distinguer deux profils types de touristes. À côté de l'«adepte du patrimoine» se trouve «Monsieur tout le monde» comme «consommateur indirect» qui visite des sites et villes en relation avec leur notoriété. Un enjeu pour les biens culturels tient à leur capacité de différenciation, à l'exploitation d'un avantage comparatif dans un environnement de concurrence territoriale plus ou moins affirmée. Aux pratiques isolées à un monument, à un site ou encore à une ville se sont ajoutées des politiques plus coordonnées au sein de réseaux patrimoniaux et culturels.

La différenciation pour certains éléments du patrimoine culturel passe par une politique de labellisation. Elle est présente à diverses échelles et pour différentes formes patrimoniales. On peut évoquer parmi les plus connus : les Monuments nationaux, les Grands Sites de France, les Villes et Pays d'art et d'histoire ou encore à l'échelle européenne le label du patrimoine européen. Avec cette politique de labellisation, différents objectifs peuvent être poursuivis parmi lesquels ce qu'on pourrait appeler un «effet club» où un nombre relativement limité de lieux se voit attribuer un label. Il peut s'agir aussi pour un territoire ou une entreprise d'envisager la construction d'une offre touristique identifiable. Tel est le cas avec le patrimoine industriel. En 1999, le label Patrimoine du XX^e siècle, permet de l'identifier et de le signaler à l'attention du public. Recensé, reconnu et préservé, ce patrimoine est aussi valorisé et il constitue une source d'attractivité. Par exemple, l'Association pour le patrimoine industriel de Champagne-Ardenne a été créée en 1997. Depuis 2010 ce patrimoine fait partie d'une offre touristique en lien avec Metallurgic Park dans la commune de Dommartin-le-Franc autour d'un centre d'interprétation. Le décret n° 2006-595 du 23 mai 2006 relatif à l'attribution du label «entreprise du patrimoine vivant» a aussi permis de distinguer celles qui détiennent à la fois : un patrimoine économique spécifique, un savoir-faire rare reposant sur la maîtrise de techniques traditionnelles ou de haute technicité ; une ancienneté de l'implantation géographique ou de la notoriété de l'entreprise (par exemple Marius Fabre – fabricant de savon de Marseille depuis 1900). On assiste également de plus en plus au développement d'actions concertées, renforçant l'avantage comparatif, par une politique coordonnée au sein d'une mise en réseaux.

Le développement économique d'un bien ou d'un site repose sur sa mise en relation et son intégration dans un projet et un espace géographique plus large. La mise en réseau de sites semblables pour des espaces géographiques différents s'est effectuée en particulier avec la notion de «routes» ou itinéraires. Les itinéraires culturels du Conseil de l'Europe poursuivent l'objectif de mettre en lumière, qu'à travers le voyage dans l'espace et dans le temps, il existe un patrimoine commun de l'Europe fruit des patrimoines et des cultures des différents pays. Ce programme a été mis en place en 1987 par le Conseil de l'Europe (Résolution CM/Res(2007)12). Le premier d'entre eux est constitué par «Les chemins de Saint-Jacques de Compostelle» dont on ne peut nier l'impact économique. Un espace peut

aussi élaborer une politique de développement économique en relation avec une marque. Tel fut le cas avec le département de l'Aude depuis 1989. Il a développé le programme Pays Cathare. À partir de 14 sites, l'idée promue a été celle que le patrimoine culturel pouvait être un moteur du développement économique et touristique local. En 1992, le département de l'Aude dépose auprès de l'Institut national de la propriété industrielle, la marque collective « Le Pays Cathare ». Depuis, quelque 1 000 professionnels répartis dans 32 filières de production de biens et de services en bénéficient.

Ces démarches collectives éclairent l'idée que le patrimoine culturel constitue un enjeu d'un développement économique intégré, partagé et coordonné. Patrimoines et biens culturels s'inscrivent dans des projets et des processus de production de services communs. Ils ne sont plus perçus comme une simple source isolée de rente.

4. Inciter à la gestion durable d'un bien

Les retombées économiques liées au patrimoine ont favorisé son appréhension comme facteur de développement et la nécessité d'en assurer une gestion durable. La Conférence générale des Nations unies par sa Résolution 65/166 en 2010 et la 17^e assemblée générale du Conseil international des monuments et des sites, en 2011, ont consacré leurs travaux aux relations entre culture, patrimoine et développement. Elles ont formulé des recommandations à l'attention des organisations intergouvernementales, des autorités nationales et locales. Depuis quelques années de nouvelles formes d'actions se sont développées prenant en compte davantage les enjeux de développement économique et leur conciliation avec les caractéristiques intrinsèques du patrimoine et des biens culturels.

Les organismes internationaux formulent diverses recommandations qui encouragent les « développements territoriaux équilibrés ». L'Unesco dans sa Stratégie à moyen terme (2008-2013, 34 C/4) a retenu parmi ses objectifs stratégiques de protéger et valoriser le patrimoine culturel de manière durable. La Déclaration de Paris en 2011 affirme que « le défi d'intégrer le patrimoine et lui donner une fonction dans le cadre d'un développement durable fera la démonstration qu'il est un facteur de cohésion sociale, de bien-être, de créativité et d'attractivité économique et aussi de compréhension entre les peuples ». Elle recommande ainsi de « mettre en place des instruments de protection, de planification, de financement et de gestion adaptés, dans la durée, pour que les aménagements respectent l'authenticité du patrimoine et contribuent au développement durable ». La déclaration de Hangzhou en 2013 préconise aussi de « mettre la culture au cœur des politiques de développement durable » et de contribuer à un développement social inclusif¹⁷. Ces préoccupations sont particulièrement sensibles pour les biens inscrits sur la liste du patrimoine mondial. Des instruments ont été développés par l'Unesco et les États parties à la Convention de 1972, qui ont pris conscience de l'importance d'une gestion durable de leur ressource patrimoniale notamment à travers des plans de gestion qui intègrent le développement touristique. Sous l'influence des *Orientations devant guider la mise en œuvre de la Convention du patrimoine mondial*, la Charte sur la gestion des biens français inscrits sur la Liste du patrimoine mondial a été signée en 2010. Elle prévoit de renforcer la protection et la valorisation des biens dans une logique de développement durable. Le plan de gestion doit s'inscrire dans une stratégie plus globale en relation avec la conservation de la valeur universelle du bien, l'information sur le site à l'attention de différents publics, sa valorisation économique et sociale ainsi que son insertion dans une politique de développement durable. Différentes actions et relations sont alors prises en considération et développées pour le développement économique de biens culturels.

¹⁷ Déclaration de Hangzhou, <http://www.unesco.org/new/en/culture/themes/culture-and-development/hangzhou-congress/CLT-2013/WS/14>.

L'attention portée à une gestion durable du patrimoine culturel permet de l'appréhender tant dans sa dimension sociale, économique et territoriale. Elle est prise en compte depuis quelques décennies avec la notion d'ingénierie. Apparue au milieu des années 1960, le terme a été appliqué au champ culturel dans les années 1980¹⁸. L'ingénierie culturelle est liée à la réflexion et à l'action de Claude Mollard. Après une carrière dans l'administration, en particulier au ministère de la Culture, il a créé une entreprise de conseil à partir du concept d'ingénierie culturelle (Institut supérieur de management culturel). En 1986, elle est définie comme « la capacité d'apporter une aide optimale aux demandes exprimées par les partenaires de la vie culturelle pour la définition d'objectifs, la mise en œuvre de programmes, la mobilisation de financements et la réalisation technique de projets »¹⁹. L'intérêt et la nouveauté de cette approche tiennent pour partie à l'introduction d'une perception économique et managériale dans un domaine qui était fortement marqué par l'initiative publique mais aussi à la volonté d'appréhender de manière globale l'activité culturelle. Différents éléments traduisent un « processus » incluant l'audit, l'étude de projet, la programmation, l'accompagnement, l'assistance à maîtrise d'ouvrage, de gestion, de maîtrise d'œuvre ou encore de stratégies de développement d'un territoire dans ces composantes patrimoniales culturelles et/ou naturelles avec des mises en réseau ou la valorisation d'un type de patrimoine. Il existe aujourd'hui en France plusieurs agences d'ingénierie qui ont investi les champs culturels, touristiques et patrimoniaux²⁰. Les projets de monument, la détermination d'un prix d'entrée, la production de services dérivés ou encore une politique marketing pour des sites patrimoniaux participent à la détermination d'une politique et d'une offre patrimoniale. Pour un territoire, l'investissement patrimonial a des effets variés sur le développement local compte tenu de la part du patrimoine et de l'importance de son intégration²¹. De nouvelles perspectives apparaissent en lien avec la promotion de la « socialisation et l'accès à la dimension numérique des projets et du patrimoine culturel local ou universel ». Par les pratiques ou les contenus, les TIC jouent un rôle plus accru en matière culturelle et touristique²². Le développement de musées et d'expositions virtuels constitue de nouvelles formes de visites, au modèle économique restant encore pour une bonne part à développer, en lien avec la mise en valeur du patrimoine.

* * *

Patrimoine et développement économique sont de plus en plus étroitement mis en relation. Les enjeux sont importants pour protéger et assurer dans le long terme l'existence d'un « capital patrimonial et culturel » qu'il soit tangible ou intangible (patrimoine immatériel). Une prise de conscience progressive a permis que différents acteurs portent attention au patrimoine culturel comme ressource notamment territoriale. Les différentes « valeurs »

¹⁸ *Dictionnaire historique de la langue française*, A. Rey (sous la direction de), Paris, 1998, vol. 2, p. 1835. L'ingénierie culturelle se définit comme « l'ensemble des actions coordonnées de recherche, de traitement et de distribution, en vue de son exploitation, de l'information utile aux acteurs économiques », H. Martre, *L'intelligence économique et la stratégie des entreprises*, Rapport du Commissariat général au plan, 1994.

¹⁹ Cl. Mollard, *L'ingénierie culturelle*, coll. « Que sais-je ? », n° 2905, Paris, 1994, 4^e éd., 2012, p. 70.

²⁰ Par exemple : *Prospective et patrimoine* (1985), *Maîtres du rêve* (1990), *Culturespaces* (1991), *Mérimée Conseil* (1993), *Médiéval* (1993).

²¹ Diverses analyses économiques ont mis en lumière que les effets les plus importants existent dans le cas de métropoles où la part du patrimoine est limitée et l'intégration forte. Les effets sont plus nuancés pour des sites isolés lorsque l'intégration est faible et la part du patrimoine forte, voir « La valorisation économique du patrimoine : mesure et outils », *Bulletin du Département des études et de la prospective*, n° 141, sept. 2003, p. 6-7.

²² *Valoriser le patrimoine culturel l'apport du numérique*, Étude de l'IRIS, 2007.

(d'usage, d'existence, d'option et de legs) sont mobilisées ²³. Intégrité du bien et valorisation économique doivent être conciliées au mieux. « Le patrimoine est devenu source d'activité économique », il ne peut cependant pas être considéré uniquement comme une ressource génératrice de revenus.

²³ Sur cette distinction, voir les travaux de D. Throsby, *Economic and Culture*, Cambridge, 2001 ; « Cultural Capital », *A Handbook of Cultural Economics*, R. Towse (ed.), 2003, p. 142-146.