



« Patrimoine culturel et développement local » : un programme, une démarche

Intervention de Mme Arianna Ardesi, Chef du projet Patrimoine culturel et Développement local (AIMF), à l'occasion du séminaire « Les villes africaines et leurs patrimoines » tenu à Paris le 11 octobre 2011 et organisé par le ministère français de la Culture et de la Communication (Direction des patrimoines) en partenariat avec le Musée du Quai Branly et l'AIMF

« Patrimoine culturel et développement local » est un programme de sensibilisation et de formation lancé en 2010 à l'attention des responsables municipaux (élus et techniciens) de six pays d'Afrique de l'ouest. Porté par l'AIMF en partenariat avec de nombreux acteurs du nord et du sud, il est cofinancé par l'Union européenne.

La présentation de ce programme fait l'objet de mon intervention, tout en sachant que cet intitulé évoque le débat et les travaux de plus en plus nombreux sur les relations entre la culture et le développement : la prise en compte de la culture dans le développement, la culture « otage » du développement ou encore le développement comme moyen d'influencer la culture...

A travers l'explication de la genèse du programme, les constatations faites lors des formations déjà réalisées et l'analyse de ses résultats à ce jour, certains éléments viendront, je l'espère, enrichir ce débat de fond.

En premier lieu, il est important de se référer aux termes choisis pour définir le programme et d'explicitier leur signification pour nous qui le mettons en œuvre.

Le terme « **patrimoine** » dont le champ s'est élargi dans le temps pour englober aujourd'hui beaucoup de catégories différentes, renvoie à un concept très simple. Il dérive étymologiquement du latin "patrimonium", composé de *pater*, 'père', et de *munus*, 'devoir', et indique le devoir du père de soutenir sa famille et de léguer à ses enfants les moyens de perpétuer la vie.

Ce héritage qui nous vient du père et des ancêtres, constitue une référence fédératrice pour un groupe familial, social, humain. Il s'agit de ce que nous chérissons et que nous souhaiterions léguer aux générations futures. A travers la référence à un patrimoine commun, se dessine un groupe soudé par le même « attachement » à un objet, un lieu, une pratique...

C'est de cette manière que nous avons voulu appréhender le patrimoine dans le programme ses aspects matériels et immatériels, le patrimoine urbain comme rural, archéologique comme moderne, les « paysages culturels »... Par la nature même du public des responsables locaux et de leurs besoins, le lien entre le patrimoine et son territoire d'ancrage est toujours central dans nos travaux.

Le fait d'indiquer dans le titre patrimoine « **culturel** » n'est pas restrictif par rapport au patrimoine naturel : les deux composantes du patrimoine, nature et culture, sont

souvent complémentaires et indissociables et cela d'une manière particulière en Afrique. Le mot « culturel » a été utilisé par souci de cohérence par rapport aux champs de compétences des partenaires du programme, qui ne sont pas spécialistes du patrimoine naturel *stricto sensu*.

Le terme « **développement** » est entendu « non seulement en termes de croissance économique, mais aussi comme moyen d'accéder à une existence intellectuelle, affective, morale et spirituelle satisfaisante » (déclaration universelle de l'UNESCO sur la diversité culturelle – 2001 – art.3).

Enfin le terme « **local** », renvoie directement à la cible de nos travaux : les responsables locaux. Le développement recherché par ces responsables est avant tout un développement de leur ville et du territoire dont ils sont les administrateurs, et bien entendu, des populations qui vivent sur ce territoire.

Les collectivités locales au cœur de la préservation, gestion et valorisation du patrimoine : du constat à l'action

Il revient à l'UNESCO, en particulier au Centre du patrimoine mondial et à la Convention France-UNESCO, le mérite d'avoir apporté la question du patrimoine culturel pour la première fois et d'une façon spécifique à l'attention des élus municipaux africains lors du Sommet Africités III, en décembre 2003 à Yaoundé, à travers un atelier intitulé « Villes africaines et patrimoines ». Les actes de cette rencontre restent encore un document fondamental et montrent bien les défis auxquels sont confrontés les décideurs municipaux.

Le constat alors dressé est toujours d'actualité :

- la culture et le patrimoine culturel en Afrique, sont un réservoir potentiel de développement encore largement inexploité, particulièrement dans l'espace urbain ;
- dans le processus de décentralisation en cours, les autorités municipales ont un rôle essentiel à jouer dans la mise en place de stratégies destinées à protéger le patrimoine urbain, à valoriser l'identité culturelle et, plus largement, à améliorer la qualité de vie dans les villes ;
- la prise en compte du patrimoine doit être intégrée dans tous les outils et projets d'aménagement du territoire et d'amélioration des conditions de vie de la population.

En se référant en particulier au milieu urbain, les résultats du manque de prise en compte du patrimoine dans les politiques locales sont criants :

pertes irrémédiables pour les habitants et dépositaires du patrimoine en termes d'espaces publics, lieux d'activités sociales, lieux de mémoire ; rupture d'équilibre entre l'urbain et le rural ; dilapidation de l'espace et notamment des terres cultivables ; ruptures d'échelles spatiales ; pratiques culturelles mises en péril ; lieux de mémoire bafoués ; ...

C'est à partir de ce premier atelier que le programme est né.

Le besoin d'outils pédagogiques et de formation dans le domaine du patrimoine, spécifiquement adressés aux pouvoirs locaux a été exprimé lors du Sommet Africités III (Yaoundé 2003) et réitéré lors du Sommet Africités IV (Nairobi 2006).

L'ouvrage « Patrimoine culturel et développement local, guide à l'attention des collectivités locales africaines »¹, était conçu comme un outil d'aide à la décision pour impulser une nouvelle dynamique et miser sur la spécificité culturelle et patrimoniale des collectivités comme levier de développement.

Parallèlement le réseau international des maires francophones engageait depuis longtemps des actions sur ce thème, traduites concrètement par la mise en œuvre de projets opérationnels dans le domaine de la sauvegarde, préservation et gestion du patrimoine. Par exemple la rénovation et revitalisation du quartier historique de Birnu à Zinder au Niger, la rénovation de la maison du patrimoine et du tourisme de Ouidah, l'aménagement des abords de l'Opera à Hanoi au Vietnam, les travaux de consolidation et d'aménagement de la colline de Vatt Phnom - site historique de Phnom Penh au Cambodge, la restauration de la porte Bab El Anouar à Meknès au Maroc, etc.

En 2007 l'AIMF a dédié son séminaire annuel, à l'occasion de sa XXIIe Assemblée Générale à Huê, au thème du patrimoine culturel. Les élus ont réitéré leur souhait de disposer d'outils pédagogiques et de formations dans ce domaine.

Suite à la rencontre de Huê, les partenaires, à ce stade l'AIMF, le PDM, CRAterre ENSAG, l'EPA, l'ISCAE, l'Université de Bamako et l'UNESCO, ont mis en œuvre la première formation pilote, à l'attention des élus du Bénin, Togo et Burkina Faso en novembre 2008 à Porto Novo au Bénin. Elle a été organisée conjointement avec le 10ème séminaire des Directeurs du patrimoine culturel du programme *Africa 2009*.

Au moment où le programme décennal *Africa 2009* pour une meilleure gestion et conservation du patrimoine sur l'ensemble du Continent africain touchait à sa fin, avec plus de 370 professionnels concernés, il est apparu urgent d'étendre l'apport du patrimoine au développement en mobilisant les autorités locales.

Le déplacement du public bénéficiaire des professionnels du patrimoine aux représentants des pouvoirs locaux est très significatif des progrès accomplis par les collectivités - dans la prise en compte du patrimoine comme élément fondamental de leur territoire - et par les autres acteurs traditionnellement en charge du patrimoine - dans l'élargissement et le partage d'informations et compétences.

¹ Co-édité par la Convention France-UNESCO et CRAterre ENSAG en 2006. Il a été rédigé avec l'appui de l'Ecole du patrimoine africain (EPA), de l'Ecole africaine des métiers de l'architecture et de l'urbanisme (EAMAU) et du Partenariat pour le Développement Municipal (PDM).

Un partenariat multiple et innovant au service des collectivités locales

Deux partis pris méthodologiques ont été donc à la base du programme actuellement en cours :

- Un partenariat élargi et innovant qui associe des structures de formation (CRAterre, Institut supérieur des Arts et Culture de Dakar, Université de Bamako, Ecole du patrimoine africain, Institut Supérieur de Commerce et d'Administration d'Entreprises de Nouakchott), des collectivités (Ville de Grand-Bassam, Ville de Praia, Communauté urbaine de Nouakchott, Ville de Bamako), des associations de collectivités (Partenariat pour le Développement Municipal, Associations Nationales des Municipalités de Bénin, Cap Vert, Mali, Mauritanie et Sénégal) et des professionnels du patrimoine (Directions du patrimoine culturel du Bénin, Cap Vert, Mali, Sénégal et de la Mauritanie, UNESCO, Centre du patrimoine mondial - Convention France-UNESCO) pour mettre au profit du programme une équipe multidisciplinaire et intersectorielle.
- Une approche multi-acteurs lors de sessions de formation, qui permet d'associer aux activités des ONGs et de profiter de l'expertise des services de l'Etat. Cette approche avait été saluée très favorablement par les participants de la formation pilote et nous a permis d'enrichir les échanges et la compréhension mutuelle des différents acteurs.

Les activités associent sensibilisation des élus et formation des techniciens municipaux. La sensibilisation des décideurs nous est apparue essentielle : ce sont les ruptures dans la transmission des savoirs qui constituent un des plus grands risques vis-à-vis de la conservation du patrimoine. Cela encore plus fortement en Afrique, où les moins de 25 ans constituent près de deux tiers de la population. Elikia M'bokolo dans son intervention lors du Sommet Africités 3, s'interrogeait sur la façon dont « les valeurs culturelles propres à un groupe peuvent subsister et s'épanouir au milieu de cette mondialisation culturelle, aggravée par l'effondrement généralisé des structures d'encadrement scolaire et l'érosion progressive des modes traditionnels d'encadrement et de socialisation par les familles ».

Dans ce contexte, le choix de s'adresser en priorité aux décideurs locaux se justifie par leur responsabilité vis-à-vis des populations, par le pacte démocratique qui est à la base de l'exercice de leurs fonctions.

C'est dans des choix politiques enracinés dans les territoires et soucieux de la diversité des populations, et dans une mise en œuvre de ces politiques à travers des procédés de démocratie participative, que se situe la responsabilité des élus.

Le deuxième axe d'intervention en faveur des techniciens municipaux vise à améliorer les compétences des secrétaires généraux et des services techniques pour assurer une meilleure application des décisions sur le terrain.

Les premières réalisations et résultats

Concrètement depuis 2010 nous avons réalisé 3 sessions de sensibilisation pour les élus et 3 formations pour les techniciens municipaux au Mali, en Mauritanie, au Bénin, ainsi que 2 séminaires régionaux d'échanges entre élus, en Côte d'Ivoire (Grand Bassam) et au Cap Vert (Praia).

En amont des sessions, une enquête a été conduite dans les pays partenaires pour mieux connaître les attentes et besoins des collectivités, notamment en termes de mise à niveau du personnel municipal ou de recrutement.

À travers une première analyse des résultats de l'enquête (qui feront l'objet d'une publication en 2012) et de l'expérience tirée lors des formations, quelques éléments de réflexion peuvent être posés.

Enquête :

Les résultats sont actuellement définitifs pour le Mali, le Cap Vert, la Mauritanie et le Bénin. Ils sont en cours de finalisation au Sénégal et ils ne sont donc pas pris en compte dans l'analyse qui suit.

La méthodologie utilisée a été sensiblement la même pour les divers pays concernés. Elle a consisté en une enquête effectuée auprès des villes, des associations nationales des villes, de l'institution nationale en charge du patrimoine, des instituts de formation et des associations œuvrant dans le domaine du patrimoine, sur la base d'un questionnaire et d'une grille d'analyse commune.

Dans chaque pays, un chargé d'étude a été recruté pendant quelques mois pour coordonner l'information et conduire l'enquête auprès des collectivités. En raison des différences importantes dans les pays concernés (niveau de décentralisation, nombre et compétences des niveaux décentralisés, moyens et activités des réseaux nationaux des collectivités, existence d'un réseau de communication fiable), un échantillonnage de villes à interroger a été défini en amont au cas par cas.

	Mali	Cap Vert	Mauritanie	Bénin	Sénégal
Bilan des enquêtes (en septembre 2011)					
Nombre d'Als dans le pays	703	22	216	77	113
Nombre de questionnaires diffusés aux villes	400	22	50	35	80
Nombre de questionnaires remplis par les villes	200	22	36	27	En cours
Nombre de questionnaires remplis par les institutions de formation	1	1	1	10	En cours
Réponse de l'institution nationale en charge du patrimoine	1	1	1	1	En cours
Réponses des associations Nationales	1	1	1	2	En cours

A partir de cet échantillonnage, les résultats sont significatifs : entre 50% et 100% des communes enquêtées ont répondu. Dans l'appréciation des résultats, il faut considérer qu'il s'agit là de villes qui, par rapport à l'ensemble du pays, manifestent déjà un intérêt pour la question. Ainsi, les villes détentrices d'un patrimoine d'une valeur reconnue au niveau national ou international ont systématiquement répondu.

Les premiers éléments intéressants ressortent au niveau de **la perception des villes** par rapport à leur propre patrimoine : la très grande majorité des villes considèrent posséder un patrimoine remarquable sur leur territoire, un patrimoine immobilier (en moyenne 80%) et surtout immatériel (88% en moyenne).

Le patrimoine est perçu par l'ensemble des élus et techniciens municipaux comme une opportunité de développement (97 %), mais largement inexploitée : moins de la moitié des villes interrogées déclarent être satisfaites de la contribution actuelle du secteur du patrimoine au développement local.

Les collectivités ont le sentiment que leur patrimoine est menacé (entre 60% et 100%) et indiquent comme principaux facteurs de menace le manque de moyens techniques et financiers et le manque de capacités pour gérer les sites. Les facteurs naturels sont également évoqués (inondations, érosion naturelle, changement climatique etc.).

Dans **le bilan des moyens**, le manque des moyens financiers au niveau local est évoqué comme un problème majeur (seulement 28% de villes disposent d'un budget spécifique au niveau communal), mais le problème principal souligné par les élus demeure le manque de compétences au niveau territorial et l'ineffectivité du transfert de compétences. Ces résultats confirment les premiers constats dressés sur la perception du patrimoine.

En ce qui concerne les ressources humaines affectées spécifiquement au patrimoine, la représentation politique de ce domaine se fait surtout au niveau des conseillers municipaux en charge de l'urbanisme et, de façon générale, de la culture, à peine plus de la moitié des villes ayant un élu en charge du patrimoine. Le manque de personnel cadre est également un élément qui ressort (seulement 40% des communes en moyenne disposent de cadres sur le patrimoine).

Au niveau des **outils réglementaires** disponibles pour les collectivités, si les plans de développement communaux sont généralisés dans les différents pays (84% en moyenne), les protections spécifiques au patrimoine restent très peu fréquentes (20% en moyenne).

Pour les partenariats établis, même là où un travail entre les communes et les écoles est fréquent (71% au Bénin), cela ne porte pas sur le patrimoine, et des cadres de concertation entre les différents acteurs agissants dans ce domaine ne sont pas établis (moins de 15% en moyenne).

Enfin il est intéressant de noter que **les thèmes prioritaires** nécessitant une attention particulière lors des formations, ont été sensiblement les mêmes :

- la définition du patrimoine,

- le contexte institutionnel et le cadre réglementaire (à l'exception du Bénin où le niveau de compréhension des compétences de la part des élus a été sensiblement plus important que dans les autres pays),
- les mécanismes de gestion du patrimoine, y compris la gestion des parties prenantes, les procédures participatives etc.
- le montage et la gestion de projets.

L'intérêt pour ce dernier point est un indice du fait que beaucoup de financements dans ce domaine, mais dans bien d'autres, se développent sous la forme de projets plus ou moins ponctuels.

Expérience des formations

Si la mobilisation des villes au moment de l'enquête a présenté des difficultés au niveau de la compréhension d'une telle démarche, les sessions de formation à l'attention d'un public restreint sélectionné sur dossier, nous ont permis de constater une **participation active et un grand engagement** des élus et des techniciens municipaux.

L'explicitation de la notion du patrimoine a permis d'échanger et d'afficher la grande valeur accordée à ce domaine par les élus : dans chaque pays, les élus ont procédé à l'établissement d'un argumentaire en faveur d'actions sur le patrimoine. A chaque session, l'importance du patrimoine culturel pour préserver et promouvoir l'identité culturelle d'un territoire et y ancrer la population, pour mieux comprendre l'histoire des communautés et la transmettre ; pour renforcer la cohésion sociale entre les différents groupes sociaux, et également entre les générations, ont été les éléments forts du discours des maires.

En ce qui concerne les techniciens, à partir des priorités exprimées par les élus, des pistes de travail et des **avant-projets patrimoniaux** ont été identifiés sur chaque ville, en montrant toute la diversité des actions envisagées par les décideurs locaux : de la traversée des animaux à Diafarabé au Mali qui requière une meilleure mise en valeur pour des plus importantes retombées économiques au niveau de la mairie, à la valorisation du savoir-faire du tissage et de sa filière économique à Boutlimit en Mauritanie, à la mise en valeur de la fête de la Gaani à Nikki au Bénin.

A partir des ateliers, des projets ont également été montés par les mairies et soumis pour financement à l'Union européenne : c'est le cas de trois projets au Mali sur les communes de Samafoulala, Djenné et Pelengana.

Des **réactions** très encourageantes nous sommes venues également **des Directions du patrimoine culturel** : au Mali les deux ateliers ont été un moteur pour que la DPC approfondisse la collaboration avec les collectivités. Le Directeur du patrimoine était particulièrement satisfait de la contribution des communes pour l'identification du patrimoine sur leurs territoires, très difficile au niveau central dans un pays aussi vaste que le Mali. Au Bénin la démarche du programme et des maires est venue conforter l'action de la DPC qui s'engage, notamment en 2011, dans une grande campagne d'information et de sensibilisation des communes du pays. Ceci montre bien qu'une collaboration entre niveau central et local est non seulement nécessaire, mais indispensable et de plus en plus ressentie comme telle par le Ministère en charge de la culture et du patrimoine. En Mauritanie, le

Directeur du patrimoine a remarqué un changement d'aptitude de la part des élus : les demandes qui lui sont relayées témoignent que le potentiel de développement du patrimoine a été bien compris par les élus.

Enfin les séminaires régionaux d'échanges entre élus nous ont bien montré qu'un besoin primordial est celui de partager des expériences sur ce thème.

Des outils, démarches, pratiques qui fonctionnent sur le terrain existent et montrent la vitalité et la différence des solutions mises en place par les décideurs locaux face à l'enjeu de développer tout en conservant son patrimoine. Les exemples de l'impact socio-économique du festival des générations à Grand Bassam en Côte d'Ivoire et des journées portes ouvertes à Gorée au Sénégal ou du positionnement de la mairie de Djenné face aux nombreux intervenants sur son patrimoine exceptionnel, sont autant de cas dont les éléments de succès sont à partager et « reprendre » dans d'autres contextes.

La capitalisation de l'ensemble de ces expériences dans une publication en 2012 permettra de **bâtir une méthode et des principes de travail communes**, même si adaptés aux réalités locales.

Un programme en devenir

L'ambition de ce programme est de lancer un processus et une prise de conscience du rôle fondamental du patrimoine dans la vie des territoires, dans les six pays bénéficiaires (Bénin, Cap Vert, Côte d'Ivoire, Mali, Mauritanie et Sénégal) et, plus largement, au sein du réseau des maires francophones.

Un premier noyau de « villes patrimoniales » africaines se constitue au fur et à mesure des activités : ce noyau partage des valeurs et une vision qui sont intimement liées aux valeurs portés par l'AIMF : une gouvernance participative et éthique qui gère et construit la ville de demain sur la base des acquis du passé. La prise en compte de la diversité culturelle de ses populations à travers le respect de ses traditions et pratiques est une partie essentielle de cette démarche.

Le ressort d'un réseau de « villes patrimoniales » plus largement francophones, confortera notre engagement.

Par ailleurs, les instituts de formation partenaires ont exprimé la volonté d'inscrire des enseignements sur les questions patrimoniales dans leurs cursus traditionnels et/ou d'adresser des modules spécifiquement aux collectivités locales.

Une avancée dans ce sens est essentielle et complémentaire à la mise en réseaux des villes : c'est tout naturellement que l'AIMF encourage et accompagne cette initiative afin d'inscrire dans la durée cette démarche.