

REMEDES LEGAUX, ECONOMIQUES ET FISCAUX

EN EUROPE OCCIDENTALE.

1. Introduction.

1.1. Nous avons appris, avec beaucoup d'intérêt et d'admiration, le travail exécuté pour les centres historiques d'Europe Orientale et nous espérons recevoir plus de détails sur ces réalisations lors de la Confrontation organisée par le Conseil de l'Europe, à Avignon l'année prochaine.

1.2. Je me propose de parler d'un aspect de notre expérience dans ce domaine en Europe Occidentale et d'essayer de passer en revue nos moyens légaux et financiers pour la restauration des centres historiques.

Je ne puis me vanter de notre travail car nous avons convenu, lors de la Confrontation B du Conseil de l'Europe, à Vienne en 1965, d'attirer l'attention sur "l'état lamentable de la plupart des monuments d'Europe Occidentale, dû à la carence de l'entretien nécessaire et d'affectation à des fonctions en rapport avec leur caractère". Mais nous avons connu des succès, - d'autres orateurs en parleront, - et nous ne sommes pas seuls à avoir des difficultés. Ces difficultés sont partagées par la plupart des pays et nos diverses solutions doivent, par conséquent, présenter un intérêt pour vous tous.

2. Les mesures légales.

2.1. Bien que nous ayons des systèmes politiques différents et que le degré de notre respect pour les droits et les devoirs des individus soit différent, nous sommes tous d'accord sur la nécessité d'une législation (i) pour empêcher la destruction irraisonnée de nos monuments culturels et (ii) pour permettre - en principe au moins - l'intervention de l'Etat - ou de l'autorité locale - pour assurer leur entretien et leur réparation.

2.2. La constitution d'un inventaire des monuments de ce genre est la première tâche essentielle. On a déjà effectué ce travail dans tous les pays d'Europe Occidentale.

Dans la plupart des cas, l'inventaire est associé à un système grâce auquel les propriétaires des bâtiments inscrits doivent notifier leur intention de les modifier ou de les démolir, de manière à ce que les autorités compétentes puissent prendre des mesures contre les démolitions ou modifications, ou qu'elles puissent acheter le bâtiment ou trouver un autre compromis.

Ces inventaires varient considérablement, du point de vue de leur volume comme de leur efficacité légale. En France, on a répertorié environ 30.000 bâtiments, au Royaume-Uni plus de 100.000. Dans certains pays, les listes varient notablement d'une région à l'autre, comme en Allemagne de l'Ouest: le Land de Nordrhein-Westfalen a répertorié plus de 15.000 édifices tandis que d'autres Laender ont à peine commencé le travail. En fait, de tous les pays d'Europe occidentale, seul le Danemark s'est dit satisfait car son inventaire est à peu près complet.

2.3. Si ces répertoires sont généralement efficaces, en empêchant la démolition des monuments sans avertissement ils ne permettent que rarement d'assurer leur survivance en bon état. En France, en Norvège et en Suède, la loi exige l'entretien régulier de tous les bâtiments inscrits, mais une semblable loi ne pourrait pas être appliquée au Royaume-Uni ou dans d'autres pays, la Suisse par exemple. Au Royaume-Uni, si nous voulons assurer l'entretien d'un bâtiment, nous devons l'acquérir. A l'heure actuelle, il semblerait universellement souhaitable de posséder les moyens de pression indispensables pour obliger à l'entretien d'un bâtiment inscrit à l'inventaire.

2.4. En France et au Portugal, l'environnement de chaque construction est automatiquement protégé du fait même de son inscription à l'inventaire. La France dispose aussi d'une législation spéciale pour la protection des sites ruraux et urbains, loi de 1930. Une loi similaire pour la protection des sites, quoique très générale, existe aux Pays-Bas et en Espagne (loi de 1933 et ordonnance sur l'urbanisme de 1956); tandis qu'en Allemagne de l'Ouest, en Italie et en Suède, existent des lois spéciales pour la protection de chaque site urbain. Les plus importantes sont celles qui protègent Venise.

Dans d'autres pays, surtout ceux d'Europe du Nord, comme le Danemark et le Royaume-Uni, on compte plutôt sur un large usage des pouvoirs de planification.

Ces deux méthodes peuvent être efficaces. Mais s'il s'agit seulement de la protection d'un site ou du cadre d'un monument, il y a plus à dire sur l'usage des articles, plus simples, de la loi anglaise d'urbanisme que sur les dispositions plus complexes de la loi française, plus ancienne, sur les sites.

2.5. Mesures positives de réhabilitation. Aujourd'hui, tous les pays ont le droit d'acheter, par contrainte si nécessaire, des bâtiments ou même des quartiers entiers de ville, afin d'assurer la construction de routes et l'amélioration des conditions d'habitat. On peut parfois faire bon usage de ces pouvoirs dans les centres historiques. La plupart ont le pouvoir d'acheter des sites d'intérêt archéologique et historique et beaucoup ont habilité leur gouvernement central ou leur administration régionale à acheter des sites urbains ou des centres de villes anciennes. Cependant, dans la plupart des cas, ces pouvoirs sont, soit très restreints comme ceux pour les sites archéologiques en Grèce et en Italie, soit d'application uniquement locale, telles les dispositions établies pour la restauration de Saint-Jacques de Compostelle dans le Nord de l'Espagne. Ou encore, il se peut qu'ils n'aient pas reçu l'aide financière requise. Par exemple, la Suède a récemment donné à ses autorités locales pouvoir pour acheter de vieilles rues ou des quartiers historiques en vue de les conserver. En dehors de Stockholm, peu de communes seront assez riches pour réaliser ces opérations sans l'aide de l'Etat. Néanmoins, on a fait beaucoup dans les pays où l'aide législative directe est minime, mais où l'aide financière du gouvernement est considérable, comme dans certaines régions de l'Allemagne de l'Ouest, surtout là où les Laender tiennent beaucoup à ce travail.

L'usage, pour la restauration des villes historiques, des mesures combinées, mais sans lien entre elles, - mesures pour la santé publique, l'habitat et la législation des routes et des monuments historiques - a entraîné une complexité administrative et financière telle que c'en est trop pour la plupart des pays. En conséquence, presque tous les pays sont en train d'étudier le système complet de la législation française et d'examiner les moyens d'en adapter les articles et les intentions à leurs propres circonstances.

2.6. "La loi Malraux". La loi française du 4 août 1962 mérite une mention spéciale, non seulement parce qu'elle complète le système français de protection des monuments et des sites historiques et artistiques, mais aussi parce qu'elle a fourni à l'Europe occidentale sa première expérience pratique de coopération totale, à la réhabilitation de villes historiques entières, des organismes

chargés de l'urbanisme, de l'habitat et des monuments historiques. C'est aussi le seul exemple en Europe Occidentale d'une législation qui réalise les trois conditions de principe proposées par Monsieur Sorlin dans son rapport introductif à ce colloque.

En bref, cette nouvelle loi fournit les moyens légaux pour la restauration totale de tous les sites urbains d'intérêt historique en France. Elle la rend possible, mais elle ne la rend ni facile ni bon marché.

Le procédé est le suivant :

(i) le Ministère des Affaires Culturelles - responsable de la protection du patrimoine culturel - désigne un secteur à protéger conjointement avec le Ministère de la Construction - responsable de la construction et de l'urbanisme-, pourvu que les autorités communales ou municipales soient d'accord. On a prévu que cette décision pourrait être prise d'office par le Conseil d'Etat si la commune s'y opposait, mais les ministères ont décidé que la collaboration des communes était essentielle et refusent d'agir sans leur consentement. En fait, Monsieur Sorlin, au nom du Ministre des Affaires Culturelles, a rencontré un succès tel que toutes les désignations qu'il a proposées jusqu'à présent ont été approuvées par les autorités locales concernées.

(ii) Il est bien entendu que le quartier à restaurer doit être déterminé lors de sa désignation, mais le programme complet de restauration n'a pas besoin d'être préparé avant un délai de deux ans. Entretemps, tous les travaux sur les bâtiments de ces secteurs sont strictement contrôlés par les architectes du ministère.

(iii) Un architecte nommé par les deux ministères prépare un plan de restauration. Il élabore un plan détaillé et le présente aux autorités intéressées dans le délai de deux ans. Il donne aussi des conseils sur le travail de restauration et de transformation lors de la réalisation.

(iv) Ces travaux peuvent être exécutés, soit par les propriétaires agissant indépendamment - bien que sur conseil des architectes du ministère-, soit par le conseil municipal ou comme dans la plupart des cas-, par une "Société d'économie mixte" où sont représentés les conseils municipaux, d'autres sociétés et des particuliers. Ces Sociétés émettent des actions.

Ces Sociétés ont le pouvoir d'acheter les propriétés qui doivent être démolies, restaurées ou reconstruites. D'ordinaire, elles concluent des accords pour agir au nom des pro-

priétaires pendant la durée des travaux - elles ont le pouvoir de faire exproprier les propriétaires qui ne veulent pas collaborer, afin que les travaux puissent être réalisés plus facilement. Une fois achevés, les bâtiments restaurés sont, soit vendus au prix de revient - les anciens propriétaires recevant une option de rachat-, soit loués à de nouveaux locataires.

Les nouveaux prix ou loyers reflètent alors la plus-value apportée à l'édifice par sa restauration et son amélioration intérieure. Ils peuvent être tels que les anciens locataires ne soient plus disposés à les payer. Les locataires qui ont été expropriés à l'occasion de ces programmes, ont droit de revendication sur les autres logements municipaux et ne voudront peut-être plus revenir. Généralement donc, ces secteurs restaurés tendront à être occupés par des personnes légèrement plus prospères et leur utilisation prendra un caractère plus professionnel. Ceci peut s'avérer avantageux pour les édifices délicats et de grande valeur, mais à l'occasion de vastes projets, peut soulever des problèmes sociaux.

L'aide financière totale accordée aux propriétaires privés ou aux agences de développement en vue de réaliser les projets peut être de l'ordre de 80% du coût des travaux engagés. 20% de ce montant est un subside direct de l'Etat. Le reste l'est sous la forme de prêts à long terme avec des taux d'intérêt peu élevés.

Le travail technique de restauration et de mise en valeur dans ces projets relève du domaine des orateurs qui ont encore à prendre la parole à ce colloque. Je voudrais seulement ajouter que les deux principes essentiels qui ont été adoptés pour le choix des secteurs sauvegardés sont les suivants:

(1) Le secteur doit présenter une unité ou une homogénéité architecturale; (2) une fois restauré, il doit être susceptible d'être bien employé au point de vue économique et non être laissé sans usage, tel une pièce de musée. Ce dernier principe est, pour l'économie en général, excellent mais il s'ensuit que les travaux, dans quelques-unes des petites villes plus pauvres où ils devraient être requis d'urgence pour éviter la ruine, doivent être différés.

2.7. Pour résumer ce qui concerne les "remèdes légaux": dans le domaine de la protection négative, la plupart des pays de l'Europe occidentale estiment avoir des dispositions légales suffisantes. Mais on sent qu'elles sont encore insuffisantes en Autriche et en Italie et jusqu'à un certain degré, déficientes en Allemagne de l'Ouest, en Suisse et au Royaume-Uni.

Pour ce qui est de la protection positive, la plupart des pays étudient les possibilités d'appliquer la loi française de 1962 et tâchent d'adapter ses principes et ses dispositions aux circonstances locales (parfois avec succès) - en fait, la Belgique et l'Italie ont déjà préparé des projets de loi semblables .

2.8. Mais il est évident qu'une loi n'a que peu de valeur si elle n'est pas comprise et respectée par le public ou qu'elle ne dispose pas de quelque support financier qui lui permette de réaliser ses dispositions positives. Les attitudes en Europe occidentale varient beaucoup et un expert a dit récemment que nous voulions moins de lois et plus d'argent. Il y a une grande part de vérité dans cette affirmation.

3. Les remèdes fiscaux.

3.1. Il est difficile d'exposer les détails et, probablement, inutile de généraliser sur ce sujet. En même temps, il est sans doute juste de dire que presque tous les gouvernements d'Europe occidentale contribuent à la protection et à la préservation des monuments historiques, qu'ils soient propriété publique ou privée, à la fois par des contributions directes et par des subsides invisibles, sous forme de concessions fiscales. Les subsides accordés aux propriétaires privés ne sont naturellement pas souvent bien considérables.

3.2. Des réductions d'impôts sur le revenu sont consenties en Belgique, au Danemark, en France et en Norvège. Des allocations sur l'impôt sur le capital sont accordées aux Pays-Bas, l'exemption des droits d'héritage en Italie - disposition concernant les "Ville Venete" aux Pays-Bas et au Royaume-Uni - s'applique aux propriétés léguées au "National Trust", organisation privée mais d'utilité publique.

3.3. Des prêts à des intérêts très bas sont consentis en France pour les centres historiques protégés - selon les conditions citées plus haut - par la loi de 1962, en Grèce et en Italie pour la restauration d'autres édifices historiques.

3.4. Des subventions forfaitaires sont accordées en Belgique pour des monuments classés - jusqu'à 60% de l'Etat, 20% de la province, 10% de la commune - en France jusqu'à 50% pour des édifices "inscrits", et aux Pays-Bas jusqu'à 60% de l'Etat et 15% du gouvernement local. Des subsides individuels importants, basés seulement sur les besoins, sont offerts par le gouvernement de l'Allemagne de l'Ouest et par certains de ses Laender, par les Gouvernements d'Espagne et du Royaume-Uni. Des subventions de plus faible envergure sont octroyées dans la plupart des pays scandinaves; ceci semble refléter le fait

que les édifices les plus importants y sont déjà propriété publique ou bien ne constituent pas pour leurs propriétaires un fardeau trop lourd, comme c'est le cas dans plusieurs autres pays.

3.5. Les compensations directes pour les pertes de valeur que peuvent entraîner l'inscription à l'inventaire ne sont guère fréquentes, mais ces pertes sont habituellement reconnues et compensées par une évaluation fiscale moins élevée.

3.6. Plusieurs pays se plaignent des difficultés qui se posent à ceux qui essaient de préserver des édifices historiques, difficultés causées par la hausse rapide de la valeur et des prix des terrains urbains. C'est un sujet très vaste et qui mérite une étude spéciale. Je peux seulement indiquer ici qu'il ne semble pas être aussi aigu dans les pays dotés de systèmes de planification bien établis et compréhensifs.

4. Les remèdes économiques.

4.1. Il est rare que des monuments historiques ou d'autres institutions culturelles soient en mesure de subvenir à tous leurs besoins avec les seuls droits d'entrée versés par les visiteurs. Au Royaume-Uni, il n'y en a qu'un, le fameux monument mégalithique de Stonehenge où les frais d'entretien sont très bas et, dans ce cas, un économiste n'aurait que du dédain pour le montant des recettes en fonction de la valeur du capital employé.

4.2. De façon générale, le coût de l'entretien des édifices historiques ne peut être assumé qu'avec une aide extérieure, sous la forme de subsides ou de dons ou en trouvant un usager nouveau qui puisse payer un loyer convenable ou bien prendre en charge ces frais. La plupart des édifices importants dans les centres historiques ne peuvent être entretenus qu'en combinant ces deux sources de revenus.

4.3. Nul gouvernement d'Europe occidentale ne prétend que ses monuments historiques puissent être conservés sans sacrifice financier, et leurs recherches visent à connaître les frais minima d'entretien. En même temps, ils réalisent maintenant que (i) ils ont le devoir de s'assurer que leurs habitants soient décentement logés et bien éduqués - ce qui implique des dépenses publiques - et (ii) que les biens culturels sont aussi des biens touristiques et apportent des compensations financières indirectes.

4.4. Donc, après la restauration de villes historiques, quand on a été autorisé à faire usage de fonds pour le logement, on peut démontrer à juste titre que, en considérant l'amélioration

des conditions de vie, les loyers plus élevés que l'on peut tirer de ces propriétés améliorées, une vie nouvelle dans la ville et l'accroissement des biens touristiques et culturels qui s'en suivent, l'exercice global est, en termes purement financiers, non seulement moins coûteux que la procédure normale qui entraîne le lent délabrement et la destruction, suivie de la construction d'un immeuble neuf sur le terrain dégagé, mais qu'il est même, sur un plan plus général, profitable.

4.5. L'accroissement des loisirs et des revenus personnels a conduit à un rapide développement de l'industrie touristique pendant ces vingt dernières années. Les villes et les monuments historiques en ont reçu beaucoup d'argent. Une part de ces fonds a été bien utilisée, par exemple, par le Gouvernement espagnol pour les "paradores" que nous avons tous vus et appréciés.

Mais cela a apporté en contrepartie plusieurs problèmes. Tous les pays se plaignent maintenant des difficultés que pose dans leurs villes la circulation accrue des voitures. Plusieurs s'inquiètent aussi des dommages et de l'usure qu'inflige à leurs édifices le nombre accru des visiteurs.

4.6. L'industrie touristique pourrait, je crois, contribuer davantage à aider villes et monuments historiques qui sont, bien sûr, un de ses atouts principaux. A cette occasion, il est instructif de comparer le montant des fonds consacrés par les instances centrales à la conservation des villes et monuments historiques, dans les différents pays d'Europe occidentale, avec l'énorme recette que plusieurs d'entre eux tirent de leurs visiteurs étrangers. La France, il fallait s'y attendre, a le meilleur dossier à cet égard avec un rapport d'environ 2 1/2 pour cent. Aux Pays-Bas, en Espagne et au Royaume-Uni ce rapport est d'environ 1%. En Italie, qui a l'industrie hôtelière la plus lucrative du monde et dont les monuments historiques devraient tirer quelques revenus, ce rapport n'atteint pas 1/2 %.

Je ne m'attends pas à ce que cet appel indirect à l'industrie touristique, pour qu'elle augmente ses contributions, en soit bien reçu. Elle a ses propres difficultés. Mais je crois qu'elle pourrait fort bien consentir un plus grand et très appréciable investissement dans un de ses principaux biens et que quelques unes de ses difficultés meurtrières, telles celles dues à la concurrence acharnée, pourraient être surmontées grâce à des accords internationaux.

4.7. Je ne me suis pas référé aux possibilités de prélever des fonds sur d'autres chapitres pour les accorder aux nôtres. Nous connaissons tous des dépenses dans les budgets de nos gouvernements que nous aimerions supprimer si seulement nous

pouvions en détourner les crédits vers notre propre travail. Pour moi, je me réalise trop bien que détourner les fonds nécessaires pour, disons enterrer un kilomètre de fil électrique en vue d'éviter que soit défiguré un site ou un panorama, peut priver cinq fermes d'électricité.

L'accroissement de notre richesse réelle est notre ultime solution. Mais, ceci entraîne des problèmes spéciaux pour l'Europe occidentale. Des efforts pour une production accrue signifient plus de béton, de routes et d'électricité. Dans plusieurs régions très peuplées d'Occident de telles exigences ne peuvent être remplies sans porter atteinte à notre héritage artistique urbain ou rural.

Je m'estime donc satisfait de trouver, au sein de l'ICOMOS et dans toute l'Europe occidentale, un accord aussi général sur le fait que la planification régionale, sur une très vaste échelle est indispensable pour faire face à ces difficultés. En ce qui concerne l'Europe occidentale, nous aurons l'occasion de discuter de ce sujet particulier, lors de la prochaine confrontation du Conseil de l'Europe.

Bruce WATKIN