

Luang Prabang :

Une politique de préservation dynamique

Felipe Delmont-Cathy Savourey

La ville de Luang Prabang présente un caractère très spécifique :

Un patrimoine bâti d'une richesse exceptionnelle dans un cadre naturel remarquable qui ont valu à cette ville, ancienne capitale royale du Laos, d'être classée par l'UNESCO en 1995 sur la liste du patrimoine mondial.

L'objectif de préservation du site n'a pas été de le figer dans ses aspects les plus remarquables, mais bien de favoriser et d'accompagner son développement tout en préservant son harmonie. Une harmonie fragile, qui repose certes sur la coexistence de plusieurs types architecturaux, mais également sur des notions plus diffuses d'ambiances et d'atmosphère, perceptibles notamment dans le rapport subtil qu'entretiennent le bâti et la végétation, les clôtures et la voirie, le site urbain et le site naturel.

Comment concilier patrimoine et développement de la ville et de l'économie?

Comment maintenir en ville la population la plus pauvre qui habite le plus souvent dans des maisons de bois menaçant de tomber en ruine?

Comment concilier pression touristique et protection du patrimoine sans tomber dans le travers des villes musées?

Comment préserver la culture intrinsèque du lieu et de ses habitants tout en acceptant l'ouverture sur l'extérieur?

Sauvegarder la ville tout en favorisant la relance de son développement, préserver le tissu historique de la ville, non seulement en tant que témoignage du passé mais aussi pour qu'elle dispose d'un héritage et d'une identité indispensables pour fonder l'avenir... C'est dans cette volonté que prend naissance le projet de Luang Prabang.

La Maison du Patrimoine et le PSMV

La mise en œuvre depuis 1996 avec le soutien de l'Unesco d'une politique de protection et de valorisation du patrimoine, dans le cadre d'un programme de coopération décentralisée avec la ville de Chinon en France, ville patrimoniale de caractéristiques similaires, s'est tout d'abord traduite par la création d'une structure locale : La Maison du Patrimoine. Tous les efforts se sont initialement centrés, sur la lente et laborieuse formation d'une équipe d'architectes et d'ingénieurs lao, capable de gérer le site, tout en donnant corps à la politique de protection et de valorisation du patrimoine. Cette équipe fait preuve dès lors de compétence en réalisant de nombreux projets et maîtrise d'œuvre de venelles, d'infrastructures sanitaires et de drainages et en exécutant la restauration de maisons, monastères et bâtiments publics. Elle travaille coude à coude avec de petits entrepreneurs locaux, qui à leur tour acquièrent expérience et qualifications pour mener à bon terme ces chantiers.

Riche de cette expérience, la Maison du Patrimoine élabore et finalement met en place un premier outil de planification : le Plan de Sauvegarde et de Mise en Valeur (PSMV), qui sert à réglementer les nouvelles constructions mais aussi, à remettre à jour les savoir-faire nécessaires à la mise en valeur du patrimoine.

Cet instrument comprend :

- Le Plan de Zonage de la Zone de Protection du Patrimoine complété de Plans de localisation des fronts de rues autorisés par secteurs.
- Le Règlement par zone correspondant aux dispositions propres à chaque secteur.
- L'Inventaire du Patrimoine Architectural et Naturel avec un Plan de repérage des édifices et des marres.
- Le Cahier de Recommandations composé des Fascicules concernant les types et détails architecturaux, la mise en oeuvre des Matériaux, les couleurs, les clôtures et végétation, la voirie, l'assainissement, les monastères.

Les enjeux du développement

Le PSMV étant vite devenu le cadre de mobilisation de nombreux projets structurants et de financements importants (AFD, Banque Asiatique, Union Européenne...) l'état et conditions de vie de la ville ont vite évolués et le problème de la détermination du cadre d'intervention s'est alors posé, la ville ayant acquis une attractivité comme « vitrine » du Laos, en externe, comme site touristique majeur du pays cible des investissements privés, en interne, en drainant de plus en plus les populations des territoires avoisinants, progressivement attirées par le développement de la ville.

Actuellement un des principaux enjeux réside dans cette capacité d'attraction de la ville. Luang Prabang doit faire face aujourd'hui à la fois, à un afflux d'immigrants, de touristes et d'investisseurs. Tous les indicateurs montrent que la courbe exponentielle du développement touristique de la région, centralisé presque exclusivement sur Luang Prabang, se trouve sur sa phase de décollage et la ville est sur le point de devenir une centrifugeuse qui va drainer la campagne et les villages environnants. Cela entraînera tous les problèmes que la migration des paysans vers la ville comporte.

Le cas de la ville voisine de Chiang Mai en Thaïlande, illustre parfaitement ce qui va se passer. Cette ville avait en 1950 les mêmes atouts que Luang Prabang ainsi que 40.000 habitants. Grâce à l'essor économique dû au tourisme, sa population dépasse aujourd'hui 300.000 habitants. Plus de 70% des immigrants sont arrivés les dernières 10 années. Son centre historique est dévasté, vidé de ses résidents et artisans qui ont vendus leurs maisons et ateliers pour laisser place à une multitude de guesthouses, restaurants et boutiques. Les tours de bétons écrasent de leur masse les monuments historiques. La ville ne contrôle plus son développement et les problèmes sanitaires, de circulation, de pollution, et même d'inondations, l'accablent. Plus de 3 millions et demi de touristes y sont attendus cette année et déjà un vol direct la relie à Luang Prabang pour y transvaser des touristes insatisfaits...

Le développement de Luang Prabang risque par conséquent de s'emballer dans cette voie. L'équilibre du système économique rural et d'occupation du territoire, sur lequel est fondé de manière ancestrale le développement durable de la région, est donc menacé. Seul l'application ferme de la volonté publique peut prévenir ou du moins mitiger cette menace

Il est donc apparu nécessaire à l'ensemble des acteurs, de dépasser les seules préoccupations de protection et de valorisation du patrimoine et le seul périmètre de la ville ancienne et de ses abords immédiats, pour poser les bases de l'articulation entre protection du patrimoine, développement urbain et développement touristique à une échelle plus large.

Deux nouveaux outils: Le SCOT et le PNR

Un nouvel outil est alors mis en place, qui assure la cohérence du développement territorial, la coordination des politiques menées en matière de développement économique, d'infrastructures, d'habitat, de déplacements et d'implantations commerciales. Instrument plus simple que le PSMV dans sa procédure, mais plus complexe par les thématiques abordées, il a été mis au point pour assurer un développement harmonieux, économe et responsable de la ville et sa région et s'intitule Le Schéma de Cohérence Territoriale (SCOT). Celui-ci plus qu'un projet, a été mené comme un processus de participation et de concertation par les acteurs et décideurs locaux et donc de prise de conscience et d'action face aux problèmes et aux opportunités de développement de la ville. C'est ainsi qu'à peine présenté, les autorités provinciales et nationales ont validé les principales propositions du SCOT et donné leur accord pour la création d'un Parc Naturel et Régional (PNR), comme outils non seulement de protection des espaces naturels, mais également de valorisation de la région en matière d'animation, d'éducation, de développement économique et touristique.

Le SCOT, un scénario de développement

Les réunions de concertation avec les décideurs et acteurs locaux du développement, organisées pendant la phase de recompilations de données et diagnostic, instrument fondamental dans l'élaboration du SCOT, ont mis en évidence l'image objective de ville verte et patrimoniale qu'ont les habitants de leur ville et leur attachement à la pérenniser.

Le SCOT propose de maintenir et renforcer la centralité de la ville historique, d'éviter l'urbanisation des zones à risques pour protéger les populations et limiter les surcoûts de développement qui s'y rattachent et de préserver non seulement le cadre bâti mais aussi paysager qui constituent, au-delà de la mémoire et de l'identité, les bases économiques de la ville tant agricole que touristique.

En effet, le développement durable implique la conservation des biens non reproductibles. La plaine, en partie inondable, sur laquelle se trouve la ville est la seule ayant ces proportions dans un rayon de 50 kilomètres. Luang Prabang est la capitale d'une province dont le territoire est à 85% montagneux et dont 90% des foyers vivent de l'agriculture. Même si la ville a réussi ces dernières années à diversifier sa base économique dans le tourisme et dans une moindre mesure dans les services. Il n'en reste pas moins que l'agriculture reste la principale ressource des foyers de la ville, en particulier des plus pauvres. Il en sera probablement ainsi les dix prochaines années, durée du SCOT.

Protéger les espaces agricoles (rizières, cultures sur berges...) présente ainsi un double objectif : Maintenir l'emploi d'une partie de la population et protéger des paysages qui constituent le cadre patrimonial de la ville et son principal avantage comparatif.

Conduire l'urbanisation c'est également renforcer l'efficacité des services et équipements urbains. C'est favoriser la collecte des déchets, limiter les déplacements intra urbains, réduire les coûts d'extension et de fonctionnement des réseaux, diminuer le niveau de pollution, rendre plus performants les équipements.

A contrario cela suppose une plus grande maîtrise des effets de la densification (embouteillage, destruction du patrimoine par renouvellement urbain...)

Le SCOT privilégie deux axes de développement de l'urbanisation:

-Un axe de développement vers le Sud Est, qui accompagne la tendance actuelle d'extension de la ville mais qui la canalise et la réoriente afin de soulager et de limiter la pression urbaine sur la plaine rizicole.

-Un deuxième, à moyen terme, vers le Nord Est, à partir de la porte d'entrée que constitue le pont sur la Nam Khan et qui accompagne un développement urbain déjà présent.

Le SCOT établit aussi des zones d'accueil pour fixer les immigrants provenant de la campagne.

L'objectif étant à terme, de maintenir le cadre paysager de la ville tout en maintenant sa centralité. Centralité, renforcée par la création d'un centre bipolaire, traversé par la Nam Khan dont une partie est constituée du centre historique et de l'autre d'un centre accueillant les activités nouvelles, complémentaires de celles existantes sur l'autre rive.

Les orientations stratégiques du Schéma de Cohérence Territoriale se concrétisent par l'identification d'interventions urbaines à court et moyen terme de cinq ordres :

Les Interventions Structurantes

Ce sont des interventions de localisation d'équipements majeurs (hôpitaux, université, centre commercial etc.) et de définition des principaux accès à la ville ou de circulation interne qui vont façonner le développement de la ville. Il s'agit surtout de saisir les opportunités que ces décisions apportent en regard des effets que ces « localisations » produiront sur le développement de la ville.

Dans le cas de Luang Prabang la définition des accès à la ville (routier, aérien et fluvial) constituent les principales interventions structurantes. C'est ainsi que le SCOT identifie, parmi plusieurs options, le tracé d'une rocade permettant le contournement de la ville pour éviter la traversée de celle-ci par les poids lourds, la localisation du pont sur le Mékong, des ports en aval et amont de la ville et finalement de l'aéroport, dont à court terme, le désaxement de l'aéroport actuel, pour éviter le survol de la ville. Quant à la circulation interne le SCOT propose de protéger les rizières de l'urbanisation par l'établissement de voies limitées et d'éviter la circulation des véhicules à plus de 2 roues dans le centre historique, notamment les autocars de touristes, par la création de centres d'accueil et de parking et finalement la création d'une ligne de bateaux bus.

Les Interventions de Consolidation

Il s'agit d'actions de consolidation du secteur historique et de ses environs immédiats ainsi que des berges du Mékong et de la Nam Khan pour renforcer la structure urbaine existante et préserver le rapport bâti/végétal. Le SCOT définit ainsi un « espace centre » et un « espace berges » de consolidation.

Les Interventions de Dégagement

Les interventions de dégagement ont pour objectif la création de nouvelles zones d'urbanisation et en particulier de nouvelles centralités, complémentaires à celle du centre historique, qui permettraient non seulement de dégager sur ces nouveaux secteurs des activités en trop grand nombre ou incompatibles avec la préservation du centre historique et de son atmosphère, mais également de dynamiser l'ensemble du tissu urbain et de répondre aux besoins de la population.

Le SCOT repère quatre sites de dégagement, classés en deux types d'espaces : Les Espaces Centraux et les Espaces Périphériques de Dégagement.

Les Interventions d'Accueil

Il s'agit de fixer les nouvelles populations pour éviter les squats. Les sites retenus se trouvent à proximité d'espaces spontanément occupés par l'habitat précaire et ce afin d'accompagner et d'orienter le mouvement naturel du développement. Tenant compte d'une part, de l'urgente nécessité de mettre en place de tels espaces et d'autre part, des limites des budgets publics, ces terrains seraient expropriés puis équipés de façon sommaire c'est-à-dire, déblayés et tracés de rues en terre, équipées de réseaux d'assainissement. Les parcelles, tout en réservant celles nécessaires aux services publics, seraient alors distribuées avec obligation de construire dans des délais très courts sans quoi elles seraient ré attribuées pour éviter la spéculation.

Les Interventions de Préservation du Paysage

Au-delà de la préservation des collines environnantes, le SCOT se propose de délimiter les zones inconstructibles et ce pour trois raisons. La première pour maintenir le cadre paysager et historique, la deuxième pour des raisons de contraintes géographiques (inondations, relief accidenté...) enfin la troisième, pour préserver le potentiel des terres agricoles.

Les Stratégies Opérationnelles

Les circonstances politiques puis économiques des dernières décennies, ont provoqué, d'une part, un phénomène d'émigration hors de la ville et du pays d'une grande partie des citoyens les plus influents et les plus instruits, et d'autre part, l'immigration en ville de paysans attirés par l'emploi produit par l'essor économique du tourisme et mieux rémunéré. Le nouveau régime politique et administratif a donc gravement manqué des cadres nécessaires à son implantation.

L'exode et le repeuplement ont fait de Luang Prabang une ville mal gérée, habitée par une population récemment installée, pas encore attachée, insensible à la richesse culturelle du bâti et pour qui souvent, la notion de patrimoine est totalement inconnue et même incompréhensible. Cette situation risque de s'aggraver, puisque la ville confrontée à une déficience chronique de gouvernance (insuffisance de moyens, de fonctionnaires, difficultés d'organisation), fait face aujourd'hui à une croissance, qui risque de décoller avec le développement exponentiel du tourisme. L'équilibre du système économique rural et d'occupation du territoire, sur lequel est fondé de manière ancestrale le développement durable de la région et que le nouveau régime a su préserver, est donc menacé. Le réseau des villages au Laos plus qu'ailleurs au monde, constitue la base du système d'occupation du territoire et de l'économie du pays, intimement lié à l'agriculture. C'est aussi un système politique de cohabitation d'ethnies distinctes. Celles-ci, à partir de leur propre village, partagent entre elles le territoire pour son exploitation, et se concurrencent à travers leurs atouts culturels et leurs compétences agricoles et artisanales.

Cette organisation est si fortement inscrite dans la structuration du territoire, que ses ramifications se prolongent jusqu'au cœur des villes mêmes, relativement peu nombreuses et de faible population. En effet, la ville au Laos n'est pas divisée en quartiers mais en villages dont la vie se déroule autour de leurs Vats. Ces villages ont

la même organisation ou structure politique que ceux de la campagne. C'est cette structure politique qui constitue la base de la démocratie au Laos. Dans chaque village, un conseil des sages, constitués des personnes les plus âgées, choisit les candidats au poste de chef ainsi que ses assistants. Ils sont élus périodiquement, par le village, au suffrage universel. Le gouvernement central est très attentif aux demandes et réactions des représentants des villages. Toute tentative de réglementation de la vie des villages et des villageois, vrais citoyens du Laos, doit par conséquent, pour assurer sa pérennité, être menée au niveau même de cette structure. Le gouvernement central en est conscient car partout son mot d'ordre porte sur la satisfaction du villageois. Le village constitue donc le cadre vivant élémentaire de la vie sociale et politique de Luang Prabang et c'est auprès de ses élus que la concertation et les projets peuvent prendre forme. La mobilisation du village paraît la meilleure façon de faire appliquer les règles de protection du patrimoine principale directive concertée du SCOT.

Face à ce contexte le SCOT établit des stratégies opérationnelles concernant l'habitant, Le village, la ville et la région, auxquelles correspond un programme d'action dont les objectifs sont :

l'Habitant

- Consolider le processus d'enracinement de la population en éveillant son sentiment d'appartenance.
- Promouvoir sa participation à la valorisation du patrimoine, en lui faisant découvrir les liens affectifs qui l'attachent à lui et en lui faisant prendre conscience que son avenir économique en dépend.

le Village

- Valoriser l'image différenciée de chaque village autour du Vat et consolider son rôle particulier dans la ville, pour enclencher un processus d'appropriation par la communauté organisée de l'espace public et de sa gestion.
- Promouvoir l'appropriation du PSMV et du SCOT par le village, pour lui faire assumer, non seulement sa défense et sa promotion mais aussi, la responsabilité même de son application.

la Ville

- Mettre en place une politique de préservation et de gestion dynamique qui permette de prendre le devant sur la spéculation immobilière générée par le développement touristique en réclamant pour la ville l'espace public encore mal défini mais aussi, en achetant des terrains libres ou des immeubles encore à bas prix pour les programmes publics.
- Etablir un cadre efficace de travail entre les organismes publics pour en faire des organismes « protagonistes » et non pas « antagonistes » de la gestion du développement urbain et régional

la Région

- Mettre en place une politique qui permette de soulager la pression touristique sur Luang Prabang en la répartissant sur les villages environnants pour créer un réseau touristique « maillé » au réseau des villages.
- Créer un Parc Naturel Régional afin de protéger le patrimoine paysager naturel et bâti en favorisant le développement économique, social, culturel et à la qualité de la vie, notamment par une gestion adaptée des milieux naturels et des paysages.

La démarche PNR, un outil de développement durable

Une simple observation du territoire révèle une biodiversité riche et unique (forêts tropicales, eaux vives, zones humides, espèces animales et aquatiques variées...) qui place la province de Luang Prabang, comme le reste du Laos, dans une position unique au niveau mondial.

Néanmoins, plusieurs rapports (IUCN, WWF¹) mettent l'accent sur de nombreuses pratiques humaines dangereuses pour le maintien des écosystèmes et le développement humain des générations futures (déboisement mal contrôlé, cultures sur défriche brûlis, trafic d'espèces animales...).

Parallèlement, les études menées dans le cadre du SCOT ont démontré que la ville de Luang Prabang, actuellement en pleine expansion touristique, dispose du potentiel pour attirer à elle beaucoup de ruraux des campagnes environnantes, entraînant ainsi un profond déséquilibre au sein du système traditionnel d'occupation du territoire.

Les politiques gouvernementales de lutte contre la culture de l'opium et contre la pratique du défriche brûlis renforcent ce phénomène d'exode rural mais ne résolvent pas pour autant les fortes pressions environnementales qui sévissent dans les zones de regroupement de la population et portent parfois atteinte à la richesse culturelle de la zone.

C'est le cas du bassin versant de la Nam Khan (principal affluent du Mékong à Luang Prabang), qui, malgré les premiers signes de dégradation qu'il présente (au niveau agricole et sylvicole notamment), offre encore l'opportunité de conjuguer dans un projet de territoire les ambitions de conserver à la fois :

- Un patrimoine culturel de valeur universelle qui intègre le site Patrimoine Mondial de Luang Prabang et se compose de nombreux groupes ethniques
- Des éléments de biodiversité représentatifs de l'aire biogéographique dans lesquels ils s'inscrivent et du Laos en général (bassins versants majeurs et mineurs, zones humides, forêts tropicales, espèces végétales et animales diverses, richesses aquatiques...)
- Des activités locales issues de la diversité ethnique fondées sur le patrimoine naturel et culturel (tissage, vannerie, céramique, travail du fer...)

Dans ce contexte, la mise en place d'une démarche de type PNR, doit permettre d'élargir la vision de la protection et de la valorisation du patrimoine au-delà des limites du site Patrimoine Mondial, tout en visant à l'amélioration des conditions de vie des populations et la création d'opportunités de développement.

En effet, l'expérience française menée maintenant depuis 1967 dans le cadre des parcs naturels régionaux a démontré qu'il est possible sur un territoire rural de concilier environnement et développement économique, c'est à dire l'amélioration des conditions

¹ IUCN : International Union for the Conservation of Nature
WWF : World Wildlife Fundation

sociales et économiques des habitants et une gestion économe et respectueuse des ressources et de l'espace, appelé plus communément aujourd'hui développement durable. Cette approche rejoint en cela la démarche MAB de l'UNESCO qui défend la réussite d'une appropriation et donc d'un partage par les habitants directement concernés de la conservation du patrimoine naturel et culturel.

Cette démarche nécessite de se fixer :

- des objectifs de préservation des ressources qui passe par l'amélioration des connaissances des milieux et des habitats qui composent le bassin versant, la définition de plans de gestion localisés à l'échelle des villages et des zones de conservation...
- des objectifs de développement, à l'issue d'un recensement des pratiques d'exploitation des ressources (« étude village »), qui permettront de proposer des modes de gestion alternatifs sur des sites pilotes intégrant à la fois l'innovation et les savoirs faire locaux. Comme, par exemple, développer des cultures alternatives (arbres fruitiers, papier de mûrier, sésame, pratiques agro-forestières...) et de petits élevages (petits et gros ruminants, poissons, batraciens...) dans le cadre de micro exploitations agricoles ; améliorer des infrastructures rurales de première nécessité ; promouvoir des produits locaux et élaborer des labels de qualité ; créer des produits éco-touristiques de qualité...
- des objectifs de formation et de sensibilisation : formation des responsables locaux ; mise en œuvre d'actions de démonstration ; sensibilisation des communautés locales, et plus particulièrement des jeunes, à l'environnement ; développement des réseaux d'échanges avec les autres MAB de la sous région...
- des objectifs de mise en réseau et de mise en œuvre de démarche participative qui s'appuie sur les autorités nationales et locales, les services techniques, les ONG présentes et les habitants.

Les autorités laos et l'UNESCO ont d'ores et déjà enclenché ce processus, en s'appuyant sur les compétences de la Maison du Patrimoine et avec le soutien des acteurs de la coopération décentralisée. La première étape de ce travail, en cours, consiste à approfondir les connaissances du territoire, à déterminer le périmètre du territoire retenu et à fédérer l'ensemble des acteurs locaux.

En conclusion :

Une politique qui s'inscrit dans la durée

Ainsi jour après jour, sur le territoire de Luang Prabang, se construit, avec l'ensemble des acteurs mobilisés pour la réussite de ce projet, une approche ascendante de développement local durable.

Au fil des années, l'échelle du territoire s'est élargie (de la péninsule à la province), les thématiques abordées sont plus nombreuses et liées entre elles (du patrimoine architectural au développement durable), le nombre d'acteurs engagés augmente, des fonds sont mobilisés afin que ce territoire puisse durablement construire son avenir et renforcer son identité.