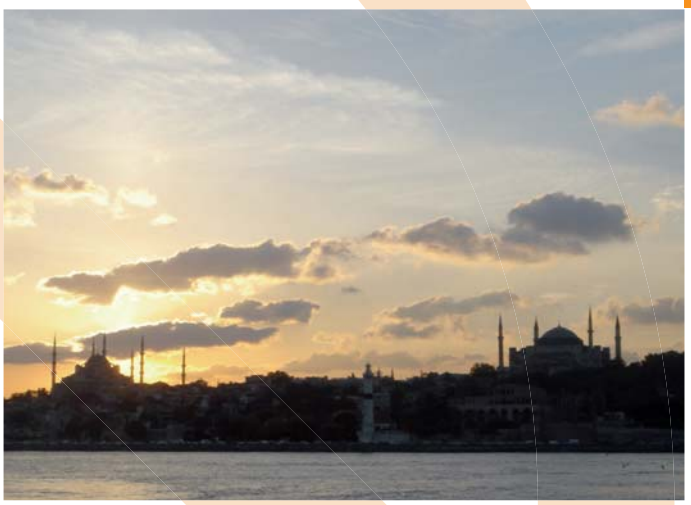
27

World Heritage papers 27



Managing Historic Cities

Gérer les villes historiques

Managing Historic Cities • Gérer les villes historiques

World Heritage papers

United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
World Heritage Convention
ONDERZOEK CULTUURWETENSCHAP
Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
Convention France-UNESCO pour le patrimoine

Managing Historic Cities

Page 7

Gérer les villes historiques

Page 130

Cover Photo:
Historic Areas of Istanbul © UNESCO/ R.Van Oers

Supervision, Editing and Coordination:
Ron van Oers and Sachiko Haraguchi, UNESCO World Heritage Centre

Coordination of the World Heritage Papers Series:
Vesna Vujicic-Lugassy, UNESCO World Heritage Centre

French Editing:
Marie Noel Tournoux, UNESCO World Heritage Centre

Translation:
Caroline Lawrence
Geneviève Boisset
Sylvie Fourcade
Anne Sauvetre

Graphic design:
Original layout by Recto Verso
Realization by UNESCO/CLD

Photos and images presented in the texts are the copyrights of the authors unless otherwise indicated.

Disclaimer

The ideas and opinions expressed in this publication are those of the authors and are not necessarily those of UNESCO and do not commit the Organization.

The designations employed and the presentation of material in this publication do not imply the expression of any opinion whatsoever on the part of UNESCO concerning the legal status of any country, territory, city or area or of its authorities, or concerning the delimitation of its frontiers or boundaries.

World Heritage Centre
UNESCO
7, place de Fontenoy
75352 Paris 07 SP France
Tel : 33 (0)1 45 68 15 71
Fax : 33 (0)1 45 68 55 70
Website: http://whc.unesco.org
© UNESCO, 2010
All rights reserved.

ISBN 978-92-3-004175-5

Published in September 2010 by UNESCO World Heritage Centre.

This publication was prepared with the support of the Governments of the Netherlands and France.

Foreword

The World Heritage Cities Programme is one of six thematic programmes formally adopted by the World Heritage Committee.[1] It was set up after the 25th session of the World Heritage Committee in 2001 as part of a new multi-year programming approach by the Secretariat. It aimed at providing a framework that would facilitate States Parties to seek, and international donors to offer, technical and financial support in conformity with a set of defined needs following the strategic objectives of the World Heritage Committee. In order to avoid a dispersal of limited means over a multitude of urban heritage projects worldwide, the Cities Programme aims to address those issues or cases that appear before the World Heritage Committee and require urgent attention.

Under the Cities Programme, the Historic Urban Landscape (HUL) Initiative was launched in 2005 to raise awareness of the need to safeguard historic cities by including inherited values and cultural significance of their wider context into strategies of conservation and urban development. It had become apparent that protection and conservation of living historic cities by way of 'conservation areas' or otherwise geographically limited 'special districts' was no longer sufficient to cope with the increasing pressures exerted on them. The HUL Initiative emerged from the international conference, World Heritage and Contemporary Architecture – Managing the Historic Urban Landscape, held in Vienna (Austria) in May 2005, which issued the 'Vienna Memorandum'.

The Vienna Memorandum, developed with the cooperation of the World Heritage Centre's partner organizations in this initiative,[2] was an important starting point for rethinking urban conservation principles and paradigms, which have been the subject of a series of international expert meetings organized by UNESCO. Several of the papers delivered at these meetings are collected in this volume. All these efforts are focused on the development of a new international standard-setting instrument for the safeguarding of historic urban landscapes, scheduled for adoption by UNESCO's General Conference in 2011. This updated tool for urban conservation is much needed to facilitate the proper protection and management of living historic cities: not only those inscribed on the World Heritage List – comprising almost half the cultural heritage properties – but also those that have national or regional importance.

Francesco Bandarin
Director, UNESCO World Heritage Centre

1 Other thematic World Heritage programmes concern Earthen Architecture, Marine Environment, Forests, Small Island Developing States (SIDS) and Sustainable Tourism (http://whc.unesco.org/en/activities).

2 International Council on Monuments and Sites (ICOMOS), International Centre for the Study of the Preservation and Restoration of Cultural Property (ICCROM), International Union for Conservation of Nature (IUCN), International Union of Architects (UIA), International Federation of Landscape Architects (IFLA), International Federation for Housing and Planning (IFHP), Organization of World Heritage Cities (OWHC), Aga Khan Trust for Culture (AKTC), and more recently, the International Association of Impact Assessment (IAIA).

Table of Contents

Foreword
Francesco Bandarin — *Page 3*

Managing cities and the historic urban landscape initiative – an introduction
Ron van Oers — *Page 7*

Selected papers

Urban planning challenged by historic urban landscape
Bruno Gabrielli — 1 — *Page 19*

Historic cities in the 21st century: core values for a globalizing world
Stefano Bianca — 2 — *Page 27*

Urban morphology and historic urban landscapes
Jeremy Whitehand — 3 — *Page 35*

Marrying the old with the new in historic urban landscapes
Julian Smith — 4 — *Page 45*

Reflection on historic urban landscapes as a tool for conservation
Jukka Jokilehto — 5 — *Page 53*

Visual analysis: tools for conservation of urban views during development
Hal Moggridge — 6 — *Page 65*

Urbanization and cultural conservation – a summary of policies and tools in the United States *Jeffrey Soule* — 7 — *Page 73*

Lessons from history in the conservation of historic urban landscapes
Robert Adam — 8 — *Page 81*

From individual structures to historic urban landscape management – the French experience *Daniel Duché* — 9 — *Page 89*

Historic urban landscapes: concept and management
Dennis Rodwell — 10 — *Page 99*

Annexes

Annex A : Selection of key international instruments — *Page 106*

Annex B : Policy guide on historic and cultural resources, American Planning Association — *Page 110*

Annex C : Urban Heritage on the World Heritage List (as at July 2009) — *Page 113*

Managing cities and the historic urban landscape initiative – an introduction

Ron van Oers
Coordinator, UNESCO
World Heritage Cities Programme

Setting the scene

With the current size and projected increase of the world population living in urban areas,[3] together with the lack of policies to recognize and facilitate sustainable use of heritage assets, the pressures on historic cities will continue to rise, making historic urban landscape conservation a most daunting task. As a direct consequence, the time allocated at World Heritage Committee sessions to debating the impacts of contemporary development in or adjacent to World Heritage-designated cities has increased dramatically.

Ranging from traffic and tourism pressures to high-rise constructions and inner city functional changes, the issues negatively impacting on the cultural-historic significance of urban World Heritage sites are numerous, often interrelated and increasing in complexity. Parallel to the rapid diffusion of economic globalization, there seems to be a tendency towards a concentration of urban regeneration and development projects in historic inner cities. Indeed, as Saskia Sassen has observed, 'the downtowns of cities and key nodes in metropolitan areas receive massive investments in real estate and telecommunications, while low-income city areas and the older suburbs are starved for resources. … These trends are evident, with different levels of intensity, in a growing number of major cities in the developed world and increasingly in some of the developing countries that have been integrated into the global financial markets' (Sassen, 1999, p. 152).

Increasingly these developments pose threats to the authenticity and integrity – structural or visual – of historic cities and their inherited urban landscapes, as expressed by local communities and specialized conservation groups such as ICOMOS. When the outstanding universal value of World Heritage-designated cities or urban areas is jeopardized, the World Heritage Committee will intervene to express its concerns and demand a redirection of proposed urban projects. In particular over the last few years the number as well as intensity of debates at the annual sessions of the World Heritage Committee has increased significantly, suggesting an inadequate framework to address matters of contemporary development within historic urban contexts.

Some recent figures are provided to illustrate the current crisis in urban conservation.[4] At its 31st session in Christchurch, New Zealand (June/July 2007), the World Heritage Committee reviewed a total of eighty-four State of Conservation reports for cultural properties (from a total of 830 World Heritage sites inscribed at the time), prepared by the World Heritage Centre in collaboration with its Advisory Bodies ICOMOS, IUCN and ICCROM. Thirty-three reports focused on potential harmful impacts of urban development and regeneration projects, including threats posed by infrastructure projects, contemporary architecture and tall buildings: an alarming 39 per cent of the cultural World Heritage sites reported to the Committee.[5] (Other impacts included natural disasters, regional conflicts and lack of management capacity.)

3 While certain urban regions are experiencing an actual decline in population, such as in various parts of Europe, the overall urban population is increasing steadily with a phenomenal growth rate in China and India.

4 Presented by the author at the 5th International Seminar on 'The Changing Role and Relevance of Urban Conservation Charters', at CECI *(Centro de Estudos Avançados da Conservaçao Integrada)*, 19-21 November 2007, Recife (Brazil).

5 These were Timbuktu (Mali); Old Towns of Djenné (Mali); Historic Cairo (Egypt); Ancient Thebes with its Necropolis (Egypt); Qal'at al-Bahrain – Ancient Harbour and Capital of Dilmun (Bahrain); Archaeological Site of Volubilis (Morocco); Bahla Fort (Oman); Meidan Emam, Esfahan (Islamic Republic of Iran); Ruins of the Buddhist Vihara at Paharpur (Bangladesh); Historic Ensemble of the Potala Palace, Lhasa (China); Old Town of Lijiang (China); World Heritage properties in Beijing (China); Historic Areas of Istanbul (Turkey); Tower of London (United Kingdom); Westminster Palace, Westminster Abbey and Saint Margaret's Church (United Kingdom); Old Bridge Area of the Old City of Mostar (Bosnia and Herzegovina); Historic Centre of Prague (Czech Republic); Historic Centre (Old Town) of Tallinn (Estonia); Old town of Regensburg with Stadtamhof (Germany); Historic Centre of Riga (Latvia); Historic Centre of Saint Petersburg and Related Groups of Monuments (Russian Federation); Historic Centre of the City of Salzburg (Austria); City of Graz – Historic Centre (Austria); Fertö / Neusiedlersee Cultural Landscape (Austria/Hungary); Cologne Cathedral (Germany); City of Vicenza and the Palladian Villas of the Veneto (Italy); Historic Centre of Sighişoara (Romania); Old Town of Ávila with its Extra-Muros Churches (Spain); Old City of Salamanca (Spain); Liverpool – Maritime Mercantile City (United Kingdom); Colonial City of Santo Domingo (Dominican Republic); Town of Luang Prabang (Lao People's Democratic Republic) and Samarkand – Crossroads of Cultures (Uzbekistan). Ref.: WHC.07/31.COM/7B.

Clearly, traditional views towards development and conservation of World Heritage sites are shifting and the responsible authorities – in both developed and less-developed countries and on all continents – encounter difficulties in addressing the issue in mutually satisfactory ways. The reconciliation of development and conservation of protected sites needs a new and strong impetus, demanded by a multitude of stakeholders, with updated guidelines for local communities and decision-makers, including the World Heritage Committee, to assess potential impacts on site significance and integrity in a systematic and objective manner.

Therefore at its 29th session in July 2005 (Durban, South Africa), the World Heritage Committee recommended 'that the General Conference of UNESCO adopt a new Recommendation to complement and update the existing ones on the subject of conservation of historic urban landscapes, with special reference to the need to link contemporary architecture to the urban historic context' (Decision 29 COM 5D). The issue was indeed not a new phenomenon, but had been under debate in the urban conservation discipline for decades. However, it is believed that the conditions under which urban projects are currently being developed have changed profoundly over the last one or two decades. This, supplemented by the fact that the last UNESCO Recommendation on the subject of urban conservation was established more than thirty years ago (i.e. the 1976 UNESCO Recommendation concerning the Safeguarding and Contemporary Role of Historic Areas), makes a review of current issues and ways to deal with them all the more pertinent.

Analysis of key international instruments

A corpus of standard-setting documents, including Charters and Recommendations ('soft' laws), exists on the subject of historic cities and their broader setting. These have been useful to guide policies and practices worldwide, and often with good results (a brief discussion of a selection of key international instruments is provided in Annex 1). However, conditions have changed and historic cities are now subject to development pressures and challenges that were not present or fully recognized at the time of adoption of the 1976 UNESCO Recommendation on urban sites.

During its 27th session in Paris (2003) and after a heated debate on an urban development project at the Wien-Mitte railway station in Vienna (Austria), the World Heritage Committee called for the organization of a symposium to discuss how to properly regulate the need for modernization of historic urban environments, while at the same time preserving the values embedded in inherited urban landscapes, in particular of cities inscribed on the World Heritage List. In response, the World Heritage Centre organized the international conference on World Heritage and Contemporary Architecture – Managing the Historic Urban Landscape at Vienna in May 2005. At this conference the so-called 'Vienna Memorandum' was adopted, a first outline of principles and guidelines that promoted an integrated and harmonious relationship between conservation and new urban developments in order to preserve the integrity of the historic urban landscape.

The Vienna Memorandum formed the basis for the Declaration on the Conservation of Historic Urban Landscapes, which was adopted by the 15th General Assembly of States Parties to the *World Heritage Convention* at UNESCO in October 2005 (Resolution 15 GA 7).[6] It is important to note that the Vienna Memorandum is not a Charter, nor was it intended as a finalized document that could guide urban development and conservation for decades to come – it represented a consensus product, established with the involvement of various professional entities, to serve as a catalyst for opening up the debate.

The Vienna Memorandum is considered valuable as a historical record documenting the progress in understanding and the state of the debate at the time. It is a transitional document, which hints at a vision of human ecology and signals a change towards sustainable development and a broader concept of urban space suggested as a 'landscape' – not so much the designed and evolved landscapes that are familiar to most conservation specialists, but rather associative landscapes or 'landscapes of the imagination'.[7] Its importance lies in its ability to open a dialogue among a broad cross-section of the community and between the disciplines on the issue

6 http://whc.unesco.org/en/cities

7 Main outcome of the Round Table organized by Christina Cameron, Canada Research Chair on Built Heritage, Université de Montréal, 9 March 2006. (http://www.patrimoinebati.umontreal.ca).

of contemporary development in historic cities. By using ritual and experience as starting points for understanding the significance of historic urban spaces, conservation practitioners will be forced to challenge the legacy of 20th-century approaches. Dialogue is considered to be the main value of the Vienna Memorandum.

In response to the World Heritage Committee's request that the UNESCO General Conference adopt a new Recommendation to complement and update the existing ones on the subject of conservation of historic urban landscapes, an international expert group under the lead of the World Heritage Centre analysed and debated the most relevant standard-setting documents in view of their applicability to current cases of urban conservation and development. Table 1 analyses some principle aspects of four key instruments, including those of the Vienna Memorandum.

The analysis and main discussions by the expert group concluded that new dynamics in architecture and urban development, including global/non-local processes, have brought about new challenges to urban heritage conservation and management, particularly as experienced by the World Heritage Committee at its annual sessions. These require new approaches and a critical review of the standards and guidelines set three decades ago.

While the general principles of the 1976 Recommendation are still considered valid, this is not the case for the proposed policy and recommended strategies put forward in this document. The expert group therefore suggested that the 1976 UNESCO Recommendation should be considered as an important document of its time, but it should be complemented by a new Recommendation taking into consideration that over the last thirty years the concepts of historic urban area conservation have evolved, that policies are more articulated and tested, and that the vocabulary of the planning profession has changed.

In December 2007 these suggestions were included in an information report and sent to all three Advisory Bodies (ICOMOS, IUCN, ICCROM), as well as the partner organizations and institutions that formed part of the *ad hoc* Working Group on Historic Urban Landscapes for their formal comments and suggestions.[8] All these organizations have responded positively by welcoming the current debate and reacting in favour of a process of working towards an updated Recommendation on the Conservation of Historic Urban Landscapes. In particular ICOMOS provided some key observations that further developed the concept of historic urban landscapes, as referring to '… the sensory perception of the urban system and its setting. A system of material components (urban layout, plot system, buildings, open spaces, trees and vegetation, urban furniture, etc.) and the relationships among them, which are the result of a process, conditioned by social, economical, political and cultural constraints over time. The concept [of *historic urban landscapes*] contributes to link tangible and intangible heritage components and to assess and understand the town or urban area as a process, rather than as an object' (Conti, 2008).

8 The ad hoc Working Group comprises individual experts on their own title, as well as representatives of the International Union of Architects (UIA), International Federation of Landscape Architects (IFLA), International Federation for Housing and Planning (IFHP), Organization of World Heritage Cities (OWHC) and Aga Khan Trust for Culture (AKTC), totalling fifteen international professionals from different geocultural regions, disciplines, and organizations and research institutions.

Table 1 **Comparative analysis of key charters and recommendations**

	1968	**1976**	**1987**	**2005**
	Recommendation Concerning the Preservation of Cultural Property Endangered by Public or Private Works	**Nairobi Recommendation Concerning the Safeguarding and Contemporary Role of Historic Areas**	**Washington Charter for the Conservation of Historic Towns and Urban Areas**	**Vienna Memorandum on World Heritage and Contemporary Architecture – Managing the Historic Urban Landscape**
Definitions	(a) Immovable: archaeological, historic and scientific sites including groups of traditional structures, historic quarters in urban or rural built-up area and ethnological structures (b) Movable: (not relevant here)	(a) Historic and architectural areas: group of buildings, structures and open spaces in an urban or rural environment, the cohesion and value of which are recognized from the archaeological, architectural, prehistoric, historic, aesthetic or socio-cultural point of view (b) Environment: Natural or man-made setting which influences the static or dynamic way these areas are perceived or which is directly linked to them in space or social, economic or cultural ties	Historic urban areas, large and small, including cities, towns and historic centres or quarters together with their natural and man-made environments	(a) Historic urban landscape goes beyond the notions of historic centres, ensembles, surroundings to include the broader territorial and landscape context (b) Composed of character-defining elements: land use and patterns, spatial organization, visual relationships, topography and soils, vegetation and all elements of technical infrastructure
General principles	(a) Preservation of the entire site or structure from the effects of private or public works (b) Salvage or rescue of the property if the area is to be transformed, including preservation and removal of the property	(a) Historic areas and their surroundings to be considered in their totality as a coherent whole whose balance and specific nature depend on their composite parts (b) Elements to be preserved include human activities, buildings, spatial organization and their surroundings	(a) Conservation should be an integral part of coherent policies of economic and social development and of urban and regional planning (b) Qualities to be preserved include urban patterns, relationships between buildings and open spaces, formal appearance of buildings, relationship with surrounding setting and functions	(a) Continuous change acknowledged as part of city's tradition: response to development dynamics should facilitate changes and growth while respecting inherited townscape and its landscape as well as historic city's authenticity and integrity (b) Enhancing quality of life and production efficiency helping to strengthen identity and social cohesion

Table 1 **Comparative analysis of key charters and recommendations**

	1968	1976	1987	2005
	Recommendation Concerning the Preservation of Cultural Property Endangered by Public or Private Works	**Nairobi Recommendation Concerning the Safeguarding and Contemporary Role of Historic Areas**	**Washington Charter for the Conservation of Historic Towns and Urban Areas**	**Vienna Memorandum on World Heritage and Contemporary Architecture – Managing the Historic Urban Landscape**
Identified threats	(a) Urban expansion and renewal projects removing structures around scheduled monuments (b) Injudicious modifications to individual buildings (c) Dams, highways, bridges, cleaning and levelling of land, mining, quarrying, etc.	(a) Newly developed areas that could ruin the environment and character of adjoining historic areas (b) Disfigurement of historic areas caused by infrastructures, pollution and environmental damage (c) Speculation that compromises the interests of the community as a whole	(a) Physical degradation and destruction caused by urban development following industrialization (b) Uncontrolled traffic and parking, construction of motorways inside historic towns, natural disasters, pollution and vibration	Socio-economic changes and growth that would not respect historic cities authenticity and integrity as well as their inherited townscape and landscape
Proposed policy and recommended strategies	(a) Enact and maintain legislative measures necessary to ensure the preservation or salvage of endangered cultural properties (b) Ensure adequate public budgets for such preservation or salvage (c) Encourage such preservation through favourable tax rates, grants, loans, etc. (d) Entrust responsibility for preservation to appropriate official bodies at national and local levels (e) Provide advice to the population and develop educational programmes	(a) Prepare detailed surveys of historic areas and their surroundings including architectural, social, economic, cultural and technical data (b) Establish appropriate plans and documents defining the areas and items to be protected, standards to be observed, conditions governing new constructions, etc. (c) Draw up priorities for the allocation of public funds (d) Protection and restoration should be accompanied by social and economic revitalization policy in order to avoid any break in social fabric	(a) Conservation plans must address all relevant factors including history, architecture, sociology and economics and should ensure a harmonious relationship between the historic urban area and the town as a whole (b) New functions and activities should be compatible with the character of the historic area (c) Special educational and training programmes should be established	(a) Planning process in historic urban landscapes requires a thorough formulation of opportunities and risks in order to guarantee well-balanced development (b) Contemporary architecture should be complementary to the values of the historic urban landscape and should not compromise the historic nature of the city (c) Economic developments should be bound to the goals of long-term heritage preservation

Source: Based on presentation by Jad Tabet, former World Heritage Committee member, Lebanon, for the expert planning meeting on historic urban landscape, September 2006, UNESCO.

Historic Urban Landscape (HUL) Initiative

With support from the States Parties to the *World Heritage Convention*, the World Heritage Committee, the Advisory Bodies and various professional organizations, the World Heritage Centre has launched a process of regional consultation meetings to receive expert input on concepts, definitions and approaches to historic urban landscapes as potential content material for a new UNESCO Recommendation.

To date five regional expert meetings have been organized by the Centre and its partners, in Jerusalem (June 2006), Saint Petersburg, Russian Federation (January 2007), Olinda, Brazil (November 2007), Zanzibar, Tanzania (December 2009) and Rio de Janeiro, Brazil (December 2009), in addition to three planning meetings held at UNESCO Headquarters (September 2006, November 2008 and February 2010). In general, all meetings resulted in broad support for the ongoing review process concerning approaches and tools for historic urban landscape conservation, in which the 2005 Vienna Memorandum was widely recognized as a useful basis and work-in-progress.

The general debate at these meetings included key issues that have profoundly changed the discipline and practice of urban heritage conservation. Among the most prominent are:

1. The importance of landscape, as a stratification of previous and current urban dynamics, with an interplay between the natural and built environment

Previously handled by 'zoning', the emphasis today is on continuity – of relationships, values and management. The adoption of a holistic approach in heritage conservation has meant an increase in the complexity of processes to identify significance and protect values – in addition to artefacts – the proper understanding of which is only starting to emerge. But already it has become clear that the traditional notion of groups of buildings, historic ensembles or inner cities, identifying them as separate entities within a larger whole, is no long sufficient to protect their characteristics and qualities against fragmentation, degeneration and, eventually, loss of significance. A landscape approach, where all is layered and interrelated – and thus integrity becomes a key consideration – seems more appropriate to deal with the management of change in complex historic urban environments.

2. The role of contemporary architecture, previously considered as 'contextualization of new buildings'

The role of contemporary architecture today appears to be more related to city marketing strategies than to the making of urban space. In particular the surge in iconic buildings as *the* cultural expression of dynamic cities is worrisome, because many of them are deliberately juxtaposed with historic monuments or ensembles in order to attract attention and to create what is believed to be an image of progress (see also Van Oers, 2006).[9] Charles Jencks explains that the concept of the iconic building has had a long and continuous history, and is therefore nothing new. However, he signals that with the emergence of today's iconic architecture we witness 'the empty circularity of its meaning, its appearance as pure sign with only media significance' (Jencks, 2005, p. 68). The debate over the desirability of occasional iconic buildings as necessary new additions to our more traditional skylines is legitimate, but the issue at hand is more pressing. Increasingly politicians, administrators and investors consider this type of architecture a fine substitute for yesterday's styles, while forgetting that when exceptions to the rule become the rule, this will have serious consequences for the functioning of the city, in particular. In Jencks' words: 'urban decorum, common decency, shared streets, and collective transport are necessary for the city to work. That's why there are building codes' (p. 17). Respect for the inherited townscape therefore, when designing new interventions, is more than just nostalgia and ensures that monuments, historic ensembles and districts 'work' – and continue working together as a whole.

9 http://whc.unesco.org/uploads/activities/documents/activity-47-5.pdf

3. The economics and changing role of cities, with emphasis on non-local processes, such as tourism and urban development, with outside actors of change

When local actors generate development projects in historic towns or cities, the cultural-historic significance of the place is often well-known and shared, which makes reaching a consensus over how to properly protect it relatively easy. However, in their role as drivers of regional growth and development more and more cities need to capture international capital and companies that are shifting around the globe in search of a locale to make a profit – but that have little knowledge of, or care for, local significance and values. The ensuing balancing act that municipal authorities have to perform to interest international investors and at the same time safeguard local values is often a mission impossible. However, even in this unfair game historic cities have leverage in offering their heritage as unique selling point (USP), in return for which they can demand concessions as regards overall planning scheme or architectural solution chosen for the urban project to mitigate impacts on the historic environment. It is in this negotiation process that there's a strong need for clarity and certainty offered through new, internationally accepted guidelines.

As regards the specific recommendations resulting from the regional meetings,[10] the following were particularly noteworthy:

The Jerusalem Meeting called for:

- a process of cultural mapping as a tool for the identification of the *genius loci* of historic areas in their wider setting;
- enhanced impact assessments covering not only environmental issues, but also visual, cultural and social aspects.

The Saint Petersburg Meeting emphasized the need for:

- further reflection on the links between cultural landscapes, as defined in the *Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention* (WHC, 2008), and (historic) urban landscapes;
- an integrated approach to urban planning and heritage conservation to accommodate urban development and investment, which are now accelerating in large parts of Central and Eastern Europe, for example.

At the Olinda Meeting, significant discussion took place on:

- broadening the understanding of historic cities through revision of the *Operational Guidelines* by including the notion of 'sites' as an additional category for nomination of historic cities, which would facilitate a more holistic approach to heritage conservation compared with the current 'groups of buildings';
- research and development on a robust toolkit for urban conservation, responding to social discrepancies and environmental sustainability in urban areas, particularly in the Latin American context.

Towards a new framework for managing historic cities

The previous section contains only a selection of the recommendations put forward, but from these the emergence of a new paradigm in historic cities conservation can already be observed. Slowly it seems that we are moving away from 19th- and early 20th-century concepts derived from the rather static approach to monuments preservation (i.e. the 'do-no-harm' posture), while still honouring the influence they have had on our current thinking in urban conservation, towards more dynamic processes in which the safeguarding of cultural significance plays a key role.

Cultural significance is defined as 'aesthetic, historic, scientific, social or spiritual value for past, present or future generations. [It] is synonymous with heritage significance and cultural heritage value [which] may change as a result of the continuing history of the place [while] understanding of cultural significance may change as a result of new information'.[11] Meaning that artefacts and spaces, also through their uses, are imbued with qualities

10 The full reports of these regional meetings are available online (http://whc.unesco.org/en/cities).

11 Article 1 of ICOMOS Australia's Burra Charter of 1999 (http://australia.icomos.org/publications/charters/).

and values, which need to be defined – and redefined, by each generation – in order to arrive at sustainable interventions that protect and possibly enhance these values to groups of individuals, communities and society at large.

The world is moving towards increasing complexity and this approach is indeed progressively more complex and can be regarded as simply a reflection of a global reality. However, with increasing complexity comes a need for clearer guidance, as Susan Macdonald has observed: 'Guidelines help provide certainty. … those places where there is common understanding about the place are usually those that have the best systems in place for cherishing and retaining those values and also manage change the most successfully. Where there is common understanding, guidelines are probably less important' (Macdonald, 2004, p. 37). As pointed out above, the contentious debates at the annual sessions of the World Heritage Committee indicate that there is less and less common understanding about what qualities to protect and how to retain the values embedded in historic cities.

Therefore the World Heritage Committee at its 32nd session in Québec City (Canada) in 2008 (Decision 32 COM 7.2), as well as the *General Assembly of States Parties to the World Heritage Convention* (Resolution 16 GA 11), expressed their further support for the historic urban landscape approach. Decision 32 COM 7.2 proposed a review of the relevant sections of the *Operational Guidelines* (WHC, 2008) with a view to broadening the categories under which historic cities can be inscribed, thus facilitating a more holistic approach to historic cities management in due course. It also reiterated Decision 29 COM 5D by recommending that the UNESCO General Conference regulate the conservation of historic urban landscapes at international level in the form of a new UNESCO Recommendation.

The Vienna Memorandum put forward a working definition of the 'historic urban landscape' as 'ensembles of any group of buildings, structures and open spaces, in their natural and ecological context, including archaeological and palaeontological sites, constituting human settlements in an urban environment over a relevant period of time, the cohesion and value of which are recognized from the archaeological, architectural, prehistoric, historic, scientific, aesthetic, socio-cultural or ecological point of view' (WHC, 2005). While this working definition helped to focus attention on character-defining elements in the urban scene, including land uses and patterns, spatial organization, visual relationships, topography and vegetation, among others, it was nevertheless seen by many as not essentially different from more traditional definitions of the city – i.e. the onus was still very much on the physical attributes, instead of encompassing the full notion of an urban system.

Over the course of the last five years, with many ICOMOS discussion groups in several parts of the world,[12] much has been said about the definition of historic urban landscape – and no doubt more will be said in the near future. After all, this was precisely one of the aims of the HUL Initiative. For the moment the following definition constitutes the state of the debate, as captured at the Expert Planning Meeting on Historic Urban Landscapes held at UNESCO Headquarters in November 2008:

> *Historic urban landscape is a mindset, an understanding of the city, or parts of the city, as an outcome of natural, cultural and socio-economic processes that construct it spatially, temporally, and experientially. It is as much about buildings and spaces, as about rituals and values that people bring into the city. This concept encompasses layers of symbolic significance, intangible heritage, perception of values, and interconnections between the composite elements of the historic urban landscape, as well as local knowledge including building practices and management of natural resources. Its usefulness resides in the notion that it incorporates a capacity for change.*

While this definition is more encompassing and highly inclusive, the key that makes all the difference may be found at the end: the acceptance of *change* as an inherent part of the urban condition. And this has perhaps been the biggest hurdle on the path to progress in the urban conservation discipline over the last decade, as the conservation community in particular found this difficult to accept vis-à-vis its core ideology to preserve monuments and sites as unchanged as possible, or otherwise was not

12 Coordinated by G. Araoz, then Secretary-General of US-ICOMOS, currently President of ICOMOS.

able to reach a consensus on *how much* change would be permissible. As the papers collected here show, almost all contributors refer to this key aspect in the process and some provide for very practical answers.

After all, it has been argued that 'cities are more than buildings and places where people simply survive. They are cradles of social and economic activity, where the very diversity of interactions creates new initiatives, new ideas and new energy. Cities have to be re-created as attractive places where those people with choice will want to live and work and where they will enjoy leisure and cultural pursuits' (Roberts and Sykes, 2000, p. 158). Finally, it seems, this notion will find its place in urban conservation policy and strategies which, contrary to the fears of preservationists, will help to pave the way for improved conservation and management of historic cities.

Selected papers of HUL expert meetings

This publication contains a selection of papers written for the regional expert meetings organized under the Historic Urban Landscape Initiative. They contain forward-looking ideas and some propose innovative strategies for inclusion into urban conservation practice, while others promote specific tools for particular issues arising from historic urban landscape management. Naturally, the authors remain responsible for their positions.

In *Urban planning challenged by historic urban landscape*, Professor Bruno Gabrielli reflects on the crisis in urban planning and how the notion of historic urban landscape can serve to rejuvenate this practice. He sees interesting opportunities when the concept of 'landscape' is examined in its urban historical context, encompassing 'a different landscape than the city offers in the form of the urban scene, exactly those that painters from every age transmitted to us'. In discussing two famous Italian examples of urban planning where this notion was pioneered – Assisi and the plan developed by Giovanni Astengo (1955–58) and Urbino, with the plan developed by Giancarlo de Carlo (1964) – he puts forward a hypothesis with a strongly voiced suggestion for positive action.

Drawing from his experience in building up the Historic Cities Program at the Aga Khan Trust for Culture, Director Emeritus Stefano Bianca discusses the cultural processes, instead of the physical product, that have nurtured historic cities. In *Historic cities in the 21st century: core values for a globalizing world*, he puts forward the thesis that 'the core values of historic cities cannot be clinically preserved, but must be revitalized from within (or continuously reborn), in order to become operational again under changing outer conditions'. Via a broad and insightful tour of philosophy, he considers the very concrete conditions that should apply for cultural traditions to remain alive and productive, and he ultimately exposes the interface of cultural traditions with modern development parameters.

Emeritus Professor Jeremy Whitehand's contribution, *Urban morphology and historic urban landscapes*, covers the origins of the urban morphology discipline that has made the study of urban landscapes its core activity. In an important observation he argues that 'understanding the structure of the city … should have implications for the way we think about cities, but frequently planners, including those with responsibility for conservation, show little appreciation of how the form taken by the urban landscape is connected to the historical grain of the city' and he underlines the poorly developed awareness – 'almost everywhere' – of cities as mosaics of interrelated forms. In conclusion he puts forward some of the essentials related to the aims of managing change or conservation of historic urban landscapes.

Marrying the old with the new in historic urban landscapes, by architect Julian Smith, offers some profoundly fresh ideas for urban conservation as pioneered through the operationalization of cultural landscape theory in Canada. He rightly argues that 'a cultural landscape of value is one where the rituals – the intangible experiences of a place – and the artefacts – the tangible frameworks and objects that sustain the rituals – are in equilibrium. We can observe the artefacts, but we have to experience the rituals in order to fully understand the place'. His contribution discusses several urban conservation projects where this insight, largely infused by Canada's aboriginal peoples, has been put to practice – with some remarkable results.

Professor Jukka Jokilehto's deep and extended involvement in practically all matters relating to World Heritage emerges clearly from his *Reflection on historic urban landscapes as a tool for conservation*. Elaborating on the international

doctrine as regards historic areas, he examines origins and specificities of a variety of urban conservation policies, and identifies where shortcomings occur in relation to current trends and challenges. By posing critical questions on the practical application of the historic urban landscape concept to urban conservation, such as meeting the condition of integrity or establishing the limits of historic urban landscape, he takes the debate a significant step forward.

In *Visual analysis: tools for conservation of urban views during development*, landscape architect Hal Moggridge draws among other sources from his recent work on an innovative approach to prevent tall buildings in London visually invading the city's outstanding public parks and open spaces. Important to note in this regard is his position not to oppose high-rise development, but to search for solutions through creatively combining applications known in the landscape design discipline, and tried and tested in various parts of the world.

Planner Jeffrey Soule's contribution on *Urbanization and cultural conservation – a summary of policies and tools in the United States* considers the US experience of principles and practices useful to the integration of historic resources conservation and development highlighted through discussion of projects within and outside the country. These are compared with relevant sections in the Vienna Memorandum, pointing towards four elements of thought and reflection. He further provides an outline of policy guide principles, which has been included as Annex 2: American Planning Association *Policy Guide on Historic and Cultural Resources.*

A critical close-up look at the Vienna Memorandum is taken by architect Robert Adam in his *Lessons from history in the conservation of historic urban landscapes*, expressing his particular concern for the rejection of historicist approaches put forward here. His view that any architectural design using historical style elements should be considered creative, and therefore not be denied in the historic urban landscape, is part of ongoing debates, but not widely shared. Contrary to his opening that 'the historic urban landscape [is], what one might call in plain English "old towns and cities",' he will be delighted to read in this volume the progress that has been achieved over the years in thinking on the subject of historic urban landscapes and their conservation.

Heritage conservation architect Daniel Duché presents a panorama of French urban conservation practice in his paper, *From individual structures to historic urban landscape management – the French experience*. He recalls the history and post-war context of the appearance of urban conservation policies, the importance of eradicating substandard districts and the issues arising from modernization. He traces the evolution of historic and context studies, tools for conservation and city renewal, and rehabilitation incentive measures. He addresses the implications and challenges of establishing integrated, heritage-focused planning policies in terms of development, project implementation and capacity building. In conclusion he explains how forty years of French urban conservation practice and the current UNESCO Recommendation on Historic Urban Landscapes can nourish each other.

Architect-planner Dennis Rodwell's *Historic urban landscapes: concept and management* may be considered an extension to this introduction as it provides a concise overview of recent developments that have informed the debate on historic urban landscape, with references to topics discussed at the regional meetings. While his view on development patterns in London and Paris may raise some debate among urban planners, his contribution concludes with a summary report of the HUL workshop at the 16th General Assembly of ICOMOS in Québec City in October 2008, highlighting three areas of further research and development.

Conclusion

On 16 October 2009, at its 35th session, the UNESCO General Conference examined the preliminary study on the technical and legal aspects relating to the desirability of a standard-setting instrument on the conservation of the historic urban landscape. Following the advice of the Executive Board (Decision 181 EX/29), the Conference adopted a Resolution to authorize the Director-General to develop a new standard-setting instrument on the Conservation of Historic Urban Landscape in the form of a UNESCO Recommendation (Resolution 35C/42). It should be emphasized that this proposed new standard-setting document would not be specific to World Heritage cities, but broadened to all historic cities.

During 2010 a series of texts will be drafted and discussed, which will draw upon the definitions and approaches developed in the context of the HUL Initiative and include most of the proposals put forward in this paper. The final draft text shall be presented and discussed at an Inter-Governmental Meeting (Category 2) with Representatives of States Parties to the *World Heritage Convention* in spring 2011 for finalization and eventual adoption by the UNESCO General Conference at its 36th session in autumn 2011.

With some 12 months to go, consultations at international level will be of the utmost importance to ensure that the development and adoption of the new Recommendation receives proper attention, regional input and political backing. At the same time, the interim development of the Vienna Memorandum in 2005 was clearly needed to bridge this time of crisis and open up new avenues of thinking, until further guidelines have been negotiated and approved in 2011.

References

Conti, A. 2008. Annex. In: *ICOMOS' Observations on the Information Document by the World Heritage Centre on the Development of a revised UNESCO Recommendation on the Conservation of Historic Urban Landscapes (5 Dec. 2007).* Paris, ICOMOS.

Jencks, Ch. 2005. *The Iconic Building – The Power of Enigma*. London, Frances Lincoln.

Macdonald, S. 2004. The real thing: authenticity, heritage significance & conservation. In: *The Double Dimension: Heritage and Innovation*. Manuka, ACT, Royal Australian Institute of Architects.

Roberts, P. and Sykes H. (eds). 2000. *Urban Regeneration – A Handbook*. London, Sage Publications.

Sassen, S. 1999. Whose city is it? In: *Sustainable Cities into the 21st Century*. Singapore, NUS Press.

Van Oers, R. 2006. Preventing the goose with the golden eggs from catching bird flu. In: *Cities between Integration and Disintegration: Opportunities and Challenges*. ISOCARP (International Society of City and Regional Planners) Review 02, Sitges, Spain.

WHC. 2005. *Vienna Memorandum on World Heritage and Contemporary Architecture – Managing the Historic Urban Landscape*. Paris, UNESCO World Heritage Centre, 20 May. http://whc.unesco.org/archive/2005/whc05-15ga-inf7e.doc

WHC. 2008. *Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention*, rev. edn WHC. 08/01, first published 1977. Paris, UNESCO World Heritage Centre. http://whc.unesco.org/archive/opguide08-en.pdf

1

Urban planning challenged by historic urban landscape

Bruno Gabrielli
Professor of Urban Planning,
University of Genoa (Italy)

Introducing the concept of landscape

This paper looks at the relation between two themes whose contents are in continuous development, and therefore difficult to grasp.

***Urban planning*, in theory and in practice, is under discussion and the discipline is undergoing a crisis of legitimacy. The *historic urban landscape*, even before being considered as a theme, is a concept whose definition is absolutely not shared. The relation between two unstable themes makes it necessary to search for moments of temporary balance, which focuses attention on something that has been neglected but represents a relevant aspect of the quality of life in cities.**

A theme becomes institutionalized, i.e. it creates disciplinary, administrative and juridical practices, when its terms are sufficiently stable. Here the disciplinary uncertainty has to be strained to follow a goal recognized as socially and culturally relevant, as explained below.

Let us start from the theme of the landscape, as first of all we have to recognize the existence of the historic urban landscape. Landscape is one of the most complex of concepts, as it arises from many different disciplinary contexts that do not communicate with each other, even when the disciplines are very close, such as architecture and urbanism. If one tries to indicate the traces from which the different ways of considering the landscape derive, the difficulties of finding a common ground become obvious. Biologists, geologists, ecologists, environmentalists, agriculturalists: each of them proposes their own idea of landscape, and even within any of these disciplines there are not only nuances but even important differences of approach.

Landscape can be a totally mental concept, abstract, cultural, sociological, or can be called to witness the history of humanity, by recurring continuously to its natural or anthropological components. As we are not examining the landscape in general, but the historic urban landscape, and as we are trying to connect it to urban planning, the field could be restricted to three concepts which, although incomplete, would serve our purpose.

- **The first regards the landscape as an 'object of aesthetic experience and subject of aesthetic judgement', a definition taken from Italian scholar Rosario Assunto (1973).**
- **The second regards the landscape as a 'mirror of civilization and research field for the study of the civilization itself': a synthesis taken from Carl Sauer (1925).**
- **The third considers landscape as a material/morphological object of observation, of experienced space, of relationships. According to Corajoud (1981), landscape is 'the place of relationships, in which every part is not comprehensible if not in relation to a whole which in turn is part of a wider entity'. This third idea of landscape includes an 'urban' connotation which the discussion is restricted to.**

Urban planning and historic urban landscapes

UNESCO has introduced concepts that can be related to historic urban landscape, starting from the 1976 Recommendation concerning the Safeguarding and Contemporary Role of Historic Areas,[13] which very pragmatically refers to buildings, structures and open spaces that constitute settlements recognized from 'the archaeological, architectural, pre-historical, historical, scientific, esthetical, socio-cultural and ecological points of view'. UNESCO recalled this concept by introducing the terminology 'historic urban landscape' in the 2005 Vienna Memorandum,[14] further developing its contents. Here the historic urban landscape is composed of character-defining elements that include land uses and patterns, spatial organization, visual relationships, topography and soils, vegetation, up to such details as curbs, paving, drain gutters, lights, etc. Furthermore, contemporary architecture refers in this context to 'all significant planned and designed interventions'.

Basically, the Vienna Memorandum does not refer to any disciplinary or philosophical principle, but merely establishes a *list* of materials to preserve, specific objects from general to detailed, thereby eluding, on the one hand, any complexity in the approach to the problem, and, on the other hand, including all its material components. In this way, any definition of historic urban landscape is avoided.

As regards urban planning, given that this paper is about the relationship between urban planning and historic urban landscape, I do not think it necessary to specify its contents. In fact, today in many countries the theory and practice of urban planning are undergoing a crisis of legitimacy, due to the bureaucratization process confirmed in recent decades. In our reflection, we should not ignore the hypothesis that the confrontation between urban planning and historic urban landscape could determine a new condition, able to take the theory and practice of urban planning back to its design origin, out of the bureaucratic stalemate.

An urban plan that takes landscape into consideration necessarily implies two objectives. First, the conservation

13 http://www.icomos.org/unesco/areas76.html
14 http://whc.unesco.org/archive/2005/whc05-15ga-inf7e.doc

and enhancement of historic urban landscapes, determined by analysis of the assessed values. Second, the creation of new, quality urban landscapes, which would become worthy of preservation in the future.

The means used by urban planning do not solely consist of binding action, such as regulations, but also of design activity, and the latter concerns both the above objectives. In this respect, a first reflection is introduced on the role of UNESCO, which must privilege *both* these aims, because it is not simply a question of preserving the existing urban and territorial heritage, but also of affirming the need to create a new heritage, considering urban planning as a tool and urban design as its means.

These concepts already exist in UNESCO documents, such as the Vienna Memorandum, but conservation and development are conceived as separate, even if their mutual integration is recognized as necessary. In reality, the evolution of historic cities should be conceived as a median way between conservation and development. The two are necessary to preserve, to reveal, revitalize and promote urban quality.

This should be a median position between the following two extreme cases:

- The project is absolutely innovative, but the condition that we are imposing concerns the *genius loci* mentioned by the Norwegian architect and historian Christian Norberg-Schulz (1980) – that it is conceived in full respect of the morphology of the place where it arises, inheriting the signs and traces impressed on it throughout history;
- The project is conservative, but it should call attention to the heritage resource, and reveal its values; in this way it would also deal with innovation, in that it concerns the techniques and design solutions used for heritage enhancement.

In both these cases, conservation and innovation are equally present in the project – hence my definition of the proposed 'median position'.

'Urban planning regards a significant multiplication of issues and responses in order to propose adequate answers to the increasing ecological/environmental problems' and 'to give back formal quality, social dignity and cultural reference to degraded contexts and scattered territories of the post-modern era' (Gregory, 2000).

We must now return to the theme of the urban landscape. Formulating the aims of urban planning allowed greater delimitation of the field and a theoretical approach to the three concepts previously exposed. Thus, if the aesthetic component of the landscape is chosen to guide the planning process, this introduces the challenge of 'value judgements' – where they arise from, who is making them – as from these value judgements decisions are made with regard to areas subject to development, and the evaluation of the intervention itself. Of course value judgements change with time and space, while their degree of attribution is relative, depending on what a society is able to express in cultural terms. In principle, we have to consider that value judgements cannot be the object of norms and that they depend on social consensus only.

This theme is of great relevance to UNESCO, which has to mediate the recognition of world values; and it is also important for those who are assigned to take urban planning decisions, as a plan also has to be conceived as a *cultural document* for the city and its inhabitants, and thus it must put forward value judgements and build awareness of heritage.

Having outlined the thematic horizons proposed by this paper, we now explore the nature of the object that is submitted to planning intervention.

Aspects of historic urban landscape

The historic urban landscape concerns the material city, and means the relationship between past and present. In the past, the city was a circumscribed territory, surrounded or not by walls, therefore it *could be perceived as a landscape inside a landscape*. No matter its size or shape, the city was well defined: it was a 'filled space' (the city) versus a 'void' (the countryside), the one complementary to the other. Such a reading of the urban form allowed the hypothesis of the city as a *work of art*. This type of urban condition has almost disappeared, but in the rare instances where the stark city/countryside relation survives, this balance should obviously receive particular preservation attention, given its rarity.

The historic urban landscape also includes the different landscapes that the city offers as an 'urban scene', precisely those that painters from every age recorded, such as Carpaccio, Bellini, Canaletto and Guardi among the innumerable Venetian illustrators. Furthermore, there is no historic city of any importance that cannot boast of, if not an equivalent and equally worthy quantity of artists, at least a great variety of illustrators of urban scenes meant to describe dynamic events of various natures: processions, revolts, fires, jousts, receptions, coronations, etc.

Figure 1 Domenico Morone, Cacciata dei Bonacolsi da Mantova, 1494

Figure 2 Canaletto, Regata sul Canal Grande, 1791

Figure 3 Camille Pissarro, Avenue de l'Opera, 1791

The scene is the city, in its most conspicuous or most secretive parts. Analogue scenes are offered by literature: who can see Paris without being influenced by Hugo, Balzac, Zola or Proust? Or Lübeck without Thomas Mann; Saint Petersburg without Dostoyevsky? Even the cinema has influenced city images, just think about Eric Rohmer; while photography has been documenting urban change in its own way for more than a century. We could go on and on, considering the many famous musical themes.

Every pictorial, poetic, literary, cinematographic and photographic image represents a document that ascribes value to the different urban landscapes, a 'memento' for our memory and our care. The different urban typologies, and the infinite urban scenes, are simply too numerous to be mentioned here. It is however interesting to recall the terms used by geographers to classify cities: shore cities, lake cities, mountain cities, etc., and for every typology the possible variations, for example, as far as concerns mountain cities, crest cities, hillside cities, linear and cluster cities. It is therefore difficult to understand why planning interventions do not consider all these variations and all the suggestions resulting from the diverse observations of the historic urban landscape, especially as this phenomenon, despite the unthinking changes of the contemporary age, still exists and resists, and the theme of historic preservation is now emerging very vigorously.

The richness that derives from observing and recognizing the historic urban landscape in relation to urban planning has been merely suggested here, but there is no doubt that it represents an innovative direction in planning – already launched – which could have a major effect on urban planning.

This issue concerns something more than what the legal instruments of many countries have already defined in terms of historic preservation. Italian legislation on this subject (No. 1089 of 1 June 1939 and No. 1497 of 29 June 1939) safeguards remarkable landscapes, visual cones, panoramic viewpoints, etc., all of which are excellent provisions, but not what we are proposing. 'The attention paid to the design of open spaces reflects the need of elaborating new descriptive and planning instruments for the existing reality, able to reinstate formal quality, cultural references and social dignity to degraded contexts and scattered territories of post-modern era'. This need reveals the gap that exists with regard to former methodological approaches.

Figure 4 Paris

Figure 5 Lübeck, Germany

Figure 6 Saint Petersburg

Early approaches to historic urban landscape

Before closing this discussion, I would like to pay homage to those who in the past have been able to anticipate these contemporary themes, by recalling two examples of urban planning which to a great extent shaped Italian urban culture: the plan of Assisi developed by Giovanni Astengo in 1955–58, and the plan of Urbino conceived by Giancarlo De Carlo in 1964.

Plan of Assisi by Giovanni Astengo

Figure 7 Assisi

As part of the analytical phase of the planning process, both the historic centre and the landscape enjoyed the same level of elaboration: the city is treated as a work of art, while the agricultural context assumes the same aesthetic dignity. 'The whole settlement, in all its parts, is a testimony and is not separable from the natural humanized landscape that surrounds it and with whom it integrates' (Astengo, 1958).

The inseparability of this relationship consists in conceiving a mutual necessity to conserve the two factors, considering that modification of one would determine a modification of the other. Derived from this approach is the conservation plan, of both the historic centre and the surrounding landscape. The original scene is enormously evocative: Assisi is built in linear layers on one side of San Rufino hill, a spur of Monte Subasio, with two exceptional landmarks at its extremities: the convent of San Francesco at one end and the convent of Santa Chiara at the other: 'Seen frontally from the plain, the city looks like a whole, a huge stage formed by long walled terraces, converging at west to the massive fortification of Sacro Convento, and imperiously overlapping on the green sides of the mountain, which disappears under the walls as if it were swallowed, to re-emerge at the top, crowned by the Rocca Fortress, and then melting at east after a short break of the "saddle" of Piazza Nova, with the slopes of Subasio massif … But the whole scene is not just characterized by the shape of the mountain and the mass of the built city, but also by its colour: that particular amber colour that derives from the pink stone of the mountain, from the ochre brickwork and from the clear and mutable light, in which all the landscape is immersed. Landscape, light, colour, houses and medieval towers, squares and illustrious monuments; an infinity of reciprocal views from the plain and the hill and from inside the city, and in the wide hollows of this built space; a sense of diffuse tranquillity and gentleness – these are the elements which define the character of this exceptional town' (Assisi as described by Astengo, 1958).

If we attempt to analyse this description, many interesting elements emerge which seem to constitute a sort of lexicon of landscape: first, the importance of viewpoints, the different vistas, the concept of landscape as a scene, and the 'appearances' of the landscape (the 'long walled terraces') and then the focus on landmarks: the Convent, the Rocca Fortress; furthermore, the asides ('the short break of the "saddle" of Piazza Nova') and finally the quality of light, colour and the various materials. The vision ends with a synthesis ('Landscape, light, colour …', etc.), while the conclusion recalls a psychological reflection, 'the diffuse tranquillity and gentleness' of Assisi, half-reality, half-dream.

How does the urban plan operate in this context? It ratifies the inalterability of the relationship between built city and countryside and establishes detailed regulations for both. In particular, it prohibits any building activity within an area

of 2 km outside the walls. For the countryside, seriously threatened by the declining agricultural economy, it proposes economic measures to maintain the agricultural pattern. At the same time, the plan enhances the historical heritage through innovative projects. Two parking areas are provided at opposite sides in connection with the two convents. In addition, the extension of the suburb is planned according to the same morphological rules as the original settlement: new settlements are provided along the level curves following the historical layout. The results of this plan can be evaluated today and there is no doubt that the expansion project has already demonstrated its validity.

Plan of Urbino by Giancarlo De Carlo

Figure 8 Urbino

The approach chosen by De Carlo for Urbino in 1964 is very different, although the relation between the landscape and the historic centre remains a very important issue: '… a landscape built in harmony with the composition modules that rule the historic centre's architectural design. In this landscape, everything is controlled to establish a balance of characters and images which does not allow for heterogeneous interventions. Nevertheless, heterogeneous interventions occurred and continue to occur …' (De Carlo, 1966).

The plan considers the conservation of both the historic centre and the territory that surrounds it. The project of the university campus, a remarkable example of a 'homogeneous' insertion in a historic context, is an admirable synthesis. Here, the focus shifts to elements other than those used in the Assisi plan, such as the formal harmony between landscape and historic centre; the balancing of characters and the prohibition of heterogeneous development, whose presence is pointed out with indignation rather than regret. This recurrent *denouncing* attitude of De Carlo is related to the renewed attention to the themes of landscape and of historic centres in recent decades, due to the awareness of the irreversible loss of heritage, paralleled by an incredible expansion of settlements onto the territory. Our analyses and descriptions risk becoming mere inventories of heritage resources accumulated in the course of centuries, now in danger, which will pass as a souvenir to future generations. This concerns heritage resources made with ancient skills, no longer reproducible, especially because of their long periods of realization (but also for their materials and techniques) that was derived from a concept of 'intelligent slowness', whereas our age tends to increase the pace, becoming ever quicker and quicker. Today, construction is based on a few components only, scarcely assimilated by those who produce them, because the techniques are invented elsewhere, they are homogeneous and thus standardized. Materials, shapes and colours are not in harmony with the landscape, but constitute an industrial repertoire largely used and accepted in the most diverse places on Earth.

Describing the relationship between historic centre and cultural landscape means learning how to intervene in order to preserve what remains from a disappearing heritage. When De Carlo claims the prohibition of heterogeneous insertions, he is not rejecting the idea of development, but intending to strictly control development in order to make it *compatible*. This theme of compatibility is implied in the description, because it is from this that we learn how to recognize the valuable elements in a given context.

Conclusion

The objectives of heritage preservation and creation of a new heritage, which takes the past into consideration, could hypothetically be met by any development, through an architectural project. Why then an urban plan? The answer lies in the need to guarantee that the *system of relationships between the different parts and the whole* is maintained, as previously mentioned when quoting Corajoud. This can only be achieved through an urban plan.

I have also advanced the hypothesis that the introduction of the concept, content and aims of 'historic urban landscape' can renew the urban plan itself, or better, can conduct it back to its real design nature. This means that the decisions taken in the planning process must be explicit, confronted one with another to verify their coherence, and referred to the aims of conservation and development which are the subject of this paper.

Thereby, the urban plan guarantees a holistic vision of transformation processes that an architectural project is unable to control. It also guarantees the conservation of heritage legally and irreversibly, and invites each intervention within the city to reflect on the *identity* of the heritage. If development was conceived in this way, many disasters would have been avoided.

Figure 9 London

Finally, it is with a cry of alarm that I conclude, as too many cities risk losing their identity. We need to affirm that London's urban landscape has been altered by too many recently erected skyscrapers; that urban landscapes such as that of Bangkok are now disappearing; and the most important Chinese cities are being destroyed by bulldozers and substituted by random and disorganized settlements deprived of character. We wish the world to change, but we cannot allow more losses to our urban heritage. Ludovico Quaroni, a great Italian architect and urban planner (1911–87), said that what distinguishes man from all other living creatures is the fact that he cannot live without memory.

For this reason, the activity that may result from the encounter between historic urban landscape and urban planning is very salutary. For decades there has been awareness of the main themes of heritage preservation, but until now urban planning, with rare exceptions, has been unable to recognize the different themes that historic urban landscape proposes, whereas this approach guarantees the qualitative planning of our cities.

References

Assunto, R. 1973. *Il paesaggio e l'estetica*. Naples, Giannini Editore.

Astengo, G. 1958. Presentation of the Assisi Plan, *Urbanistica*, 24/25, September.

Corajoud. 1981. *The landscape it is the place where the sky and the ground touch*. In: F. Dagognet (ed.), *Mort du paysage? Philosophie et esthétique du paysage*. Seyssel, France, Éditions 'Champ Vallon'.

De Carlo, G. 1966. *Urbino, la storia di una città ed il piano della sua evoluzione urbanistica*. Padua, Italy, Marsilio.

Gregory, P. 2000. *Enciclopedia Italiana di scienze, lettere ed arti,* Vol. 2, Appendix. Rome, Treccani.

Norberg-Schulz, C. 1980. *Genius Loci: Towards a Phenomenology of Architecture*, New York, Rizzoli.

Sauer, C. 1925. *The Morphology of Landscape*. University of California Publications in Geography, No. 22, pp. 19–54.

WHC. 2005. *Vienna Memorandum on World Heritage and Contemporary Architecture – Managing the Historic Urban Landscape*. Paris, UNESCO World Heritage Centre, 20 May. http://whc.unesco.org/archive/2005/whc05-15ga-inf7e.doc

Historic cities in the 21st century: core values for a globalizing world

Stefano Bianca
Director Emeritus of the Aga Khan Historic Cities Program

2

Introduction

The subject of my paper is rather a complex one, which I aim to cover based on my experience with building up the Historic Cities Program at the Aga Khan Trust for Culture. The lesson I have learned in dealing with many historic sites in the Islamic world is that urban conservation is not only about saving physical artefacts, but also about continuing social patterns – or, in other words, about how to keep cultural traditions alive, and how to help them to flourish under changing circumstances. Therefore, what I propose to emphasize here is not so much the 'frozen' physical form of historic cities, but rather the *cultural process* which has nurtured such unique urban fabrics and which can possibly be sustained and revived.

Historic cities can be seen as the most complete and certainly the most tangible incarnation of culture. As a sort of collective memory, they keep in their monuments the physical traces of past human aspirations, endeavours and achievements. Their urban structures retain imprints, as it were, of invisible social networks. They make us understand how generations of inhabitants related to each other and to their environment; they make us feel what ethic and aesthetic values people have cherished and enacted in their time and place. The strata of their urban topography speak about various phases of evolution and transformation, growth or decline. Multiple layers of meaning – which may complement, reinforce or even contradict each other – have resulted in a specific sense of place that allows people to become emotionally rooted in their built environment and to derive spiritual satisfaction from it.

Figure 1 ***Aerial view of the old city of Fes (Morocco) – an urban fabric that has grown as continuous crystallisation of internally controlled life processes and corresponding social patterns, rather than being conditioned by abstract, externally imposed planning schemes.***

The hallmarks of historic cities could thus be hailed under three main topics. First, we are touched by the sense of *integrity* produced by the combined pursuit of spiritual, emotional and material expressions that act in conjunction with each other. Second, we appreciate the progressive enrichment and *differentiation* of physical structures through a continuous and incremental evolution (or soft transformation) over time. Third, we observe the *mutual interaction* between people and their built environment – a feedback that works both ways and helps to anchor the imagination in a given site or territory.

Let me elaborate on this last point. A society's values, attitudes and social conventions (in tandem with the constraints of the natural environment) give form and content to specific urban structures, as it were, and thus imbue them with meaning. Having become an animated entity, the urban fabric in turn inspires and conditions human behaviour by sustaining the underlying non-physical contents. Historic cities are therefore not static structures. Their inner values and qualities are predicated on the fact that they are able to reflect and support the identity-building processes that are vital for strengthening civic society.

In this respect, it is interesting to note that today most modern metropolises still depend on their historic cores as dispensers of cultural identity. It is debatable whether such references are still authentic or merely nostalgic – or, worse, mere commercial projections. But the fact remains, that very few, if any, modern cities have been able to produce the emotional qualities required for deeper human attachment, and that the corresponding cultural deficit needs to be dealt with.

On these premises, my thesis is that the core values of historic cities cannot be clinically preserved, but must be revitalized from within (or continuously reborn), in order to become operational again under changing outer conditions. Obviously, single historic monuments and archaeological sites can and must be preserved as far as possible – and adaptive reuse is often a good way to make them viable and meaningful again. But how can one maintain the 'spirit' of a much wider and more complex historic city inhabited by living communities, unless relating to the daily needs and the deeper aspirations of its residents?

In pre-industrial times, gradual urban adaptation and transformation processes were part of a perfectly normal evolutionary system. Structural change was managed flexibly within the framework of an overarching urban morphology. Let me quote, for example, the transformation of late Roman Aleppo into an Islamic city, with the Umayyad Mosque occupying the place of the former forum or agora. The same happened with the Damascus temple district. Other examples that come to mind are Rome and Istanbul, where pre-existing structures have been reused, thereby marking the urban and architectural appearance of subsequent civilizations.

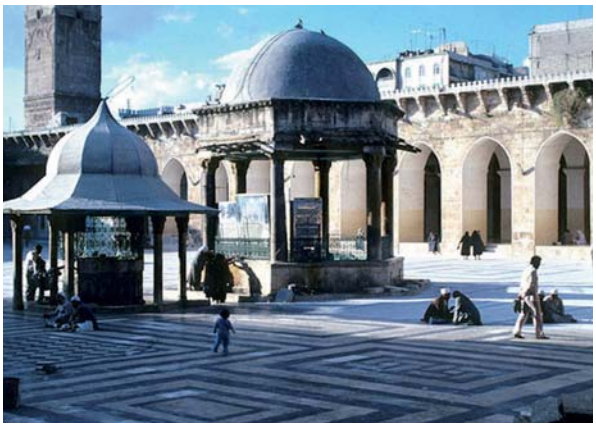


Figure 2 ***The courtyard of the Umayyad Mosque in Aleppo, with the mosque being inserted into the pre-Islamic agora/forum – an example of cultural change occurring within pre-established urban traditions.***

In fact, we have to admit that historic cities, until the advent of modernity, were never 'historic' … and were rarely subject to preservation measures in the modern sense. What is it then, that has changed in our day? Why has urban conservation become an issue? How does conservation relate to modern development parameters? How does it need to be handled to keep historic cities alive? And, beyond that, how can the recognition of the essential values of historic cities and their cultural traditions contribute to better modes of modern town planning?

Such are the questions I address in this paper (without claiming to resolve them), and I apologize in advance for venturing into a philosophical realm which may seem remote from the practical concerns of our profession. But I do believe that looking at the wider context is important, in order to anchor future preservation efforts in overarching cultural development strategies that can contribute to the general improvement of human opportunities – particularly in developing countries, where the premises of historic cities differ considerably from what Europeans are used to.

Meaning in the built environment

Two observations impose themselves from the beginning. The first, rather obvious point is that the sheer speed of *quantitative* change has accelerated enormously over the past 150 years, as a consequence of the Industrial Revolution and the ensuing technological development that became the driving force of globalization. In non-European countries the acceleration is even more dramatic. For while the colonial situation had exposed certain Eastern, Middle Eastern and South American capitals to modern Western concepts and ways of life since the early 19th century, the bulk of the impact was delayed by about a hundred years until the mid-20th century, when developing countries became politically independent. Paradoxically enough, political freedom went hand in hand with growing cultural and economic dependence. This resulted in massive, often destructive new development modes in the second half of the 20th century – with the effect that most of these countries and societies have been (and still are) faced with a compressed cultural shock that is difficult to absorb.

The second observation is that, while the speed of change is an issue, the *qualitative* aspects of change pose an even bigger challenge. Here we touch upon the crux of the matter, that is, the fact that modern development trends are largely incompatible with the cultural evolution processes of traditional, pre-industrial societies, i.e. local procedures and mentalities which still survive to this day in many non-Western countries.

Briefly, the basic problem is what I would call the 'original sin' of our modern technological civilization. For being based on Cartesian and Newtonian concepts of reality, modern science has developed a positivist ideology that disrupted the essential nexus between spirit and matter – an association which for centuries had remained the basis of living cultural traditions.

The rationalist approach of the positivist ideology may offer a convenient shortcut to come to grips with a complex human reality and to exploit more easily the isolated material sphere. But splitting the spiritual from the material dimension of life also meant disrupting the subtle emotional identification processes that depend on multiple interactions between deeper human motivations, shared social patterns and corresponding physical moulds. This divorce has thus resulted in a great loss of cultural relevance and a corresponding loss of 'meaning' in the built environment.

Figure 3 ***An allegoric representation of abstract town planning principles in the age of rationalism, with geometric layouts being idealised as 'divine' order.***

In traditional societies, whether in the European Middle Ages or in pre-modern Eastern cultures, what used to motivate people in their environmental action was the urge

to live up to ideal images, which embodied their beliefs and their collective identity. Without such visions, neither Christian cathedrals, nor Hindu and Buddhist temples, nor some of the carefully planned palatial compounds of the past would ever have been built.

Man's tool to achieve a holistic cultural universe has been his artistic capacity, i.e. the ability to conceive and materialize images of a higher, metaphysical order. For people are equipped with creative imagination – the gift which, throughout centuries, has enabled them to integrate physical and spiritual dimensions and to shape meaningful places, buildings and works of art that go beyond mere material commodities.

In more concrete terms, how does this process work? I would say that it must involve, on the one hand, the perception of spiritual realities through matching intuitive and intellectual capacities, and, on the other hand, the translation of such values into tangible forms and practices of daily life. To conceptualize 'meaning' and to infuse it into architectural expressions can be seen as the primordial incentive for any human intervention in the environment, be it by architects, craftsmen or anonymous builders. Once captured, the embodied content in turn conditions man's passive experience of a given place or structure, providing him with a strong reflection of his identity and enabling him to reproduce it and variegate it in many other cultural expressions.

It is this positive spiral of 'give and take', pursued over generations, which has built up the substance, the inner unity and the outward coherence of past civilizations, rooting people in meaningful cultural patterns. In terms of urban structures it has produced the unique balance between freedom and order, which is so characteristic of historic cities everywhere. The term *genius loci* as the matrix of a pluralistic, yet consistent cultural production best summarizes the site qualities resulting from such interactive processes.

The performance of tradition

Today, we are often tempted to believe that 'meaning' can only be conveyed through historical phenomena. The first reason for this conviction is that, over time, most historic periods have indeed benefited from the steady aggregation and enrichment of significant sites, based on the integrated pursuit of spiritual and material goals. A continuous feedback between actors and receivers (and vice versa) has enabled vibrant traditions and a rich living heritage to develop, and the 'collective memory' to become saturated with 'meaning'.

The second reason is that 'meaning' is simply no longer present in most products of the modern building industry, as they tend to ignore the spiritual roots of cultural production which are indispensable for shaping a lively and meaningful environment that speaks to its users. The emerging industrial civilization of the 19th and 20th centuries has camouflaged this deficit with superficial stylistic disguises, playing around with detached architectural forms and vocabularies of the past. The Modern Movement then did away with this mimicry in the name of honesty to materials and mechanistic functions. But relying on the paradigm of the world as a machine, it was unable to supply its structures with deeper content, while tending to regard historic cities as no longer relevant.

Figure 4 ***The implementation of 19th century boulevards cut into the medieval fabric of Paris – the early paradigm of violent intrusion into historic structures and disruption of existing social networks.***

Emptying the built environment of its deeper values and its communicative qualities eventually introduced a gap between tradition and modernity and went a long way in abolishing the self-regulating and self-reproducing systems of traditional cultures. In a way, the organic integrity of living cultural traditions was disrupted and its demise gave rise to two equally unviable spectres: that of a fossilized heritage, and that of a utopian brave new world. As a result, the divide between nostalgic 'conservation' and futuristic 'development' concepts emerged, singling them out as two diametrically opposed approaches.

While contradicting each other on the surface, both suffer from the same sterility, because of their lack of response to vital human needs. Indeed, it could be argued that the most sophisticated rational planning constructs and the most careful archaeological preservation techniques represent just two sides of the same coin – their common feature being the inability to incarnate a vibrant and fulfilling *presence*, as a fluid link between the past and the future.

At this point, I shall be somewhat provocative by saying that the attribute 'historic' – as conveniently used to justify conservation – corresponds to a recent paradigm invented in the European 18th and 19th centuries and should not be seen as representing a quality in itself. The notion of 'history' in the modern sense can be interpreted as a sort of usurpation and profanation of the linear, rather than cyclical, concept of time introduced by the Christian

salvation myth. With science and technology taking, in a way, the place of religion, a positivist utopia has emerged which abused the Christian salvation myth and turned it into an ideology of man-made progress. Authentic cultural values, and this holds true for all pre-modern cultures around the globe, do not depend on history as such. Rather, they are constituted (and constantly renewed) by the performance of *tradition* as a living system that is capable of self-sustained cultural production, of gradual innovation, and of creative integration of external influences.

The internal function of cultural traditions may be compared to that of cellular organic systems, the life of which is predicated on permanent processes of *auto-poïesis* (self-creation), a key term used by recent biological research. Living cultural systems operate in similar ways, relying on a continuous and consistent metamorphosis without changing their fundamental principles.

The question, then, is what it takes for a 'tradition' to remain alive, creative and productive. In my view, two conditions apply: First, its inner guiding principles must be valued and experienced as a meaningful reality; second, they must be absorbed, internalized and enacted by individuals of a distinct and coherent social group that is enabled to shape and manage its own territory – a process which will almost automatically create both a strong inner unity and a lively variety of material cultural expressions. The built environment will then emerge as a convincing translation of shared identity, and it will also provide a mould for consistent individual and collective action. Indeed, such 'animated' collective structures transmit a specific sense of wholeness, which cannot be generated artificially, for it must grow organically from within, i.e. out of the spiritual seeds unfolding in the cultural terrain, as it were. Thus a tradition relies on daily, almost ritual implementation of shared human attitudes at grass-roots level; it will perish (or degenerate into a sterile theoretical construct) once the emotional connections with the non-material sources of truth and identity are weakened, and once the chain of continuous reproduction and transmission is interrupted.

Towards meaningful cultural development

Having touched upon the conditions that have allowed historic cities and their values to emerge, let me now focus on the interface of cultural traditions with modern development parameters. Today, local traditions, as far as they have survived, are exposed to the onslaught of a sweeping globalization, driven as it is by modern Western technology. They are condemned, it seems, to find their own way of renewal, or else to be extinguished. Freezing past cultural expressions with a view to protecting and preserving them for posterity is hardly a viable option. Traditional structures can no longer be reproduced literally, i.e. copying the external shape in which they had crystallized in the past, nor is archaeological conservation of the historic built environment a sustainable solution, except in the case of a limited number of single monuments.

However, this should by no means imply that the only alternative is to replace local cultural expressions by homogenized 'international' models based on alien ideological premises. Here we face the typical fallacy of standard modern development ideologies, which is to believe that modernization can only proceed through total and abrupt replacement of supposedly obsolete traditional cultures and social patterns – notwithstanding their inherent faculties of adaptation and resilience, proven throughout centuries of successful earlier evolution. Conventional modern development paradigms tend to advocate radical interventions that proceed by destruction of traditional systems and by mechanical substitution of existing organic networks, without ever considering the tremendous social costs. Instead, what would be needed is to strengthen the roots of existing indigenous cultures, in order to enable them to flourish again on their own.

To rejuvenate themselves, traditional cultures have to follow their own inbuilt order and finality. This need for continuity should not be discriminated as rigidity – a judgement hinging on the modern bias for permanent and abrupt revolution which is all too often identified with so-called 'progress'. Cultural exchange, transformation and innovation have always been a natural and essential part of evolving traditions. But in order to achieve a genuine metamorphosis, change needs to reinterpret the guiding spiritual values and principles of a given culture and needs to be anchored in stable and meaningful cultural and social patterns. Only then can new structures respond to the combined material, emotional and spiritual aspirations of people; only then will change become sustainable by collectively committing the hearts and minds of the individuals involved; only then will it be possible to creatively absorb and internalize external influences.

The key issue, therefore, is how to control and adapt the forces of change, i.e. to enable a society to pursue a self-controlled type of development which draws on its own inner resources. This means, necessarily, engaging the totality of existing cultural potentials, rather than stressing isolated material development aspects to the exclusion of other human faculties and needs.

As already mentioned, culture in its many forms – perpetuated through time – can act as both the matrix and the repository of 'meaning', which is the strongest incentive for people to become productive and to achieve social solidarity. Therefore we can conclude that no development that wants to realize human potentials to their full measure can dispense with culture. Or, in other words, culture and development should never be allowed to become divergent or antagonistic forces. For neither

can development be socially and intellectually absorbed and become truly effective without being part of culture; nor can culture remain creative and innovative if treated as a superficial add-on to separate development goals.

The main question, then, is how a viable integration of both forces in terms of a genuine *cultural development* can be achieved – or rather, consciously restored, as it used to be a natural trait of past civilizations. Establishing a viable synthesis is not just a matter of mediating between traditional cultural resources and modern technological tools, but of making them truly interactive and mutually reinforcing. This raises the issue of how modern tools and procedures can be made subservient to wider human needs – instead of making people subservient to technology and exposing them to the associated ideological and economic pressures. The problem arising here is one of compatibility and it can only be resolved once modern development tools are modified and adapted to soften potential clashes and to avoid repression of indigenous cultures.

Figure 5 ***Soft renewal of the Darb al-Ahmar district in historic Cairo – an integrated urban rehabilitation project of the Aga Khan Historic Cities Programme that has created synergies between conservation and adaptive re-use of monuments, housing improvement, landscaping of public open spaces, socio-economic development initiatives and local capacity- and institution building.***

The first step towards fostering compatibility is to reveal the limitations and the hidden ideological bias of allegedly neutral modern development concepts – such as the unquestioned identification of new forms of industrial development with social progress, and the belief that science and technology as such can succeed in creating 'paradise on earth'. Since the 19th century, the positivist ideologies underpinning modern Western civilization have established their own fundamentalist myth. They have been quick to dismiss or attack the spiritual foundation of religious traditions, but to this day they seem strangely unaware of their own pseudo-religious dogmatism, let alone of their missionary zeal, which is often propelled by commercial agendas, rather than genuine humanitarian interests. Therefore, unravelling the ideological assumptions of composite modern development 'packages', singling out contradictory elements and adapting or reinventing applicable components, is a matter of diligence in order to avoid potentially harmful wholesale transfers.

In parallel with the careful unpriming of foreign development models, the major agents and potentials of indigenous cultures must be identified, strengthened and developed to respond to changing external conditions. Restoring the internal forces and the cultural resilience of a society will enable it to absorb cultural shocks creatively – rather than being paralysed by them. The simultaneous process of deconstructing and recomposing may eventually lead to some sort of 'organic' grafting, whereby rejection symptoms are minimized and new types of integrated traditions are allowed to emerge.

Instead of stifling existing resources, innovation must unlock and multiply dormant potentials and enable organic growth from within to take place. Thus, the most important issue is to enable local cultural systems to reclaim their own vitality and creativity by spurring internal life processes (*auto-poïesis*) as a source of self-renewal and self-sustainability. Indeed, traditional societies in developing countries have enormous potentials at their disposal, which wait to be recognized and harnessed in proper ways. Among them are firm spiritual convictions (and a corresponding motivation which helps to overcome material obstacles), strong group solidarity and social networking, entrepreneurial initiative, talents for improvization and for hands-on action with regard to their physical needs, as well as the capacity to negotiate and resolve internal conflicts.

These resources can be strengthened by offering them commensurate fields of action, rather than frustrating them by rigid bureaucratic procedures. In this context, proper institutional capacity-building with targeted and responsive local communities is essential, in order to ensure that they can reap the fruits of the engaged evolutionary processes and can assume a sense of territorial ownership and responsibility.

The type of 'social engineering' I am suggesting here may sound more abstract and more complicated than it actually is. In my experience what it requires, however, is an open and sincere dialogue between sensitive development professionals and active local communities as partners in a joint and open-ended discovery process. The task of external professionals is to understand the values, aspirations and social ramifications of a given traditional culture, to propose productive interfaces with a range of adapted development tools, and to advise on strategies for better internal resource development. The task of local groups and their representatives is to look with fresh eyes at their own traditions, and to assess the implications of introducing new techniques and procedures. They also need to mobilize community support for innovative projects, to resolve potential internal conflicts and to find compensations for inequities triggered by impending social and economic changes.

This short description of a desirable interaction process makes it clear that 'cultural development', in order to take root, must be contextual. It cannot be imposed from the top down; nor can it rely on standard blueprints, centralized procedures and remote control. While responding to global factors of change, new solutions have to be developed, implemented, sustained and monitored in the local domain and with the direct participation of the constituencies concerned. Joint rehabilitation projects should offer an opportunity and a tool to stabilize and empower local communities.

The experimental character of this endeavour has to be recognized and proper feedback loops need to be built into the development process. This means allowing for a flexible, incremental approach, rather than going in with preconceived, massive development schemes which are not adapted to the social and physical realities on the ground. Such principles, in my view, are paramount for dealing with the revitalization of historic cities and for coping with the challenge of continuity and contemporary development.

Conclusion

In conclusion, I think that historic cities are formidable cultural resources, in several ways. Their conserved past vestiges serve as lighthouses, as it were, which enable people to orient themselves in an increasingly confusing contemporary world. Even if they convey different symbolic messages over time, they remain irreplaceable sources of cultural identity in the anonymous no-man's-land so typical of many modern agglomerations.

But beyond their antiquarian values, historic cities incorporate a promise for the future. For they contain the genetic seeds of certain deep structures and corresponding human practices and processes that future generations cannot afford to lose. Once reactivated, these seeds can develop in different soils, so to speak, simply because they refer to permanent traits of human nature and are therefore timeless. They will thus be able to instil life, social relevance, emotional content and sensorial enjoyment to emerging new urban structures – which otherwise are at risk of remaining stillborn products of a purely abstract imagination, projected into a meaningless reality.

Indeed, a closer analysis of the cultural production processes I have attempted to cover should reveal that many qualities detected in historic cities, if properly handled, can be translated into contemporary idioms. To this end, professionals, administrators, politicians and investors would have to be ready to engage in experimental endeavours. They would have to take the time, curiosity and energy needed to work at grass-roots level, and would have to be innovative and courageous enough to face the stigma of being 'old-fashioned'. Spurring the creative imagination capable of overcoming the current divorce between 'conservation' and 'development' would open new and bright perspectives to the concept of historic urban landscapes.

Urban morphology and historic urban landscapes

Jeremy Whitehand
Emeritus Professor of Urban Geography,
University of Birmingham
(United Kingdom)

3

Introduction

The word 'landscape' is used widely. Apart from various general usages, it appears in a large number of disciplines – archaeology, architecture, art, ecology, geography, history, landscape architecture, planning and urban design, among others. There are also metaphorical usages – 'linguistic landscape' and 'political landscape' are examples.

This paper is concerned with the study of historic urban landscapes within urban morphology, the study of urban form. It begins by describing the integral role of urban landscapes in the early development of urban morphology within the discipline of geography. The main body of the paper is concerned with exemplifying the contribution that urban morphology can make to understanding historic urban landscapes in the current era of concern for urban conservation and landscape management.

Early development of geographical urban morphology

Urban morphology has links with several disciplines. The most formative links, at least until the middle of the twentieth century, were with geography.

Urban morphology started to take shape as an organized field of knowledge at the end of the 19th century. Some of its most important roots were in the work of German-speaking geographers. Geomorphology was undergoing accelerated investigation influenced particularly by von Richthofen (1883). In analogy to this, Otto Schlüter (1906, p. 28) postulated a morphology of the cultural landscape (*Kulturlandschaft*) as the object of research in cultural geography (*Kulturgeographie*). Schlüter called for the detailed description of the visible and tangible man-made forms on the ground and their genetic and functional explanation in terms of human actions in the course of history and in the context of nature. He identified a number of objects comprising the cultural landscape, the physical forms and appearance of towns and cities being the constituents of a separate category of cultural landscape: an *urban* landscape (*Stadtlandschaft*) as distinct from the rural landscape. This perspective became central to urban morphology and indeed to urban geography. Within human geography as a whole the cultural landscape, rural and urban, rapidly came to occupy a central place by the early 20th century.

This early period of urban morphology within geography had a marked influence on how the field developed in the course of the 20th century. Urban morphology was from the outset in keeping with its origins in geography, inherently about distinguishing, characterizing and explaining urban landscapes. Schlüter had published two papers in 1899. One was a programmatic statement about settlement geography in general and urban landscapes in particular (Schlüter, 1899*a*, pp. 65-84). The other was about the ground plan of towns (Schlüter, 1899*b*, pp. 446-62).

In his work on urban ground plans Schlüter drew heavily on an earlier paper by the historian Joh. Fritz (1894). He reproduced from that paper and other sources a number of simple maps of the layout of European, mostly German, towns. Although they were crude – essentially diagrams of street patterns – several had delimited on them the distinct physical parts into which the historic cores of the towns could be divided. They were early examples of the tracing of the historical development of urban form that was in the next century to become a core feature of urban morphology. Enriched by the contributions of architects (for example Siedler, 1914) and historians (for example Hamm, 1932), this approach was later often referred to as morphogenetic.

A key feature of the morphogenetic approach from its early days was the mapping of the various physical forms within urban areas. An early example of the use of colour for this mapping was that by the geographer Hugo Hassinger (1916). He mapped the historical architectural styles in the city of Vienna. Another example was the mapping of land and building utilization and the number of storeys in residential buildings in inner Danzig (Gdansk) by Walter Geisler (1918), one of Schlüter's students. This was followed by Geisler's major work (1924), culminating in comprehensive classifications of the sites, ground plans and building types of German towns.

Geisler's map of inner Danzig influenced the work of another German geographer, M. R. G. Conzen. In a University of Berlin dissertation, Conzen mapped the building types in twelve towns in an area to the west and north of Berlin (Conzen, 1932). Different types were shown by different colours. The number of storeys was shown by the depth of colour. A quarter of a century later these maps of towns near Berlin influenced the much better-known maps he produced of the English port town of Whitby (Conzen, 1958, pp. 49–89). In his map of the building types of this town, priority is given to historical periods, and these are *morphological* periods – periods having unity in terms of the physical forms that were created.

Role of M. R. G. Conzen

Conzen was to become at least as important for urban morphology in the mid- and later 20th century as Schlüter had been fifty years earlier. For understanding and managing historic urban landscapes his work is critical. Characteristic of it are morphogenetic method, cartographic representation and terminological precision. Possibly most important are the concepts he developed. It

was Conzen who put forward a tripartite division of urban form into first, the town plan, or ground plan (comprising the site, streets, plots and block plans of the buildings); second, building fabric (the three-dimensional form); and third, land and building utilization (Conzen, 1960, p. 4). More important than this division of urban form are the concepts that he developed about the *process* of urban development.

One of these concepts was the burgage cycle, a burgage being the landholding of an enfranchised member of a medieval borough. This cycle consists of the progressive filling-in with buildings of the backland of burgages and terminates in the clearing of buildings and a period of 'urban fallow' prior to the initiation of a redevelopment cycle (Figure 1). It is a particular variant of a more general phenomenon of increasing building coverage where plots are subject to growing pressure, often associated with changed functional requirements, in an expanding urban area.

An aspect of burgages, and of plots more generally, that particularly attracted Conzen's attention and subsequently that of others, was their dimensions. These can be subjected to metrological analysis, which affords an important means of reconstructing the histories of plot boundaries (Lafrenz, 1988, pp. 273-84). For example, by analysing measurements of plot widths in the English town of Ludlow, Slater (1990, pp. 60-82) was able to detect regularities, speculate about the intentions of the medieval surveyor when the town was laid out, and infer the original plot widths and how they were subsequently subdivided (Figure 2).

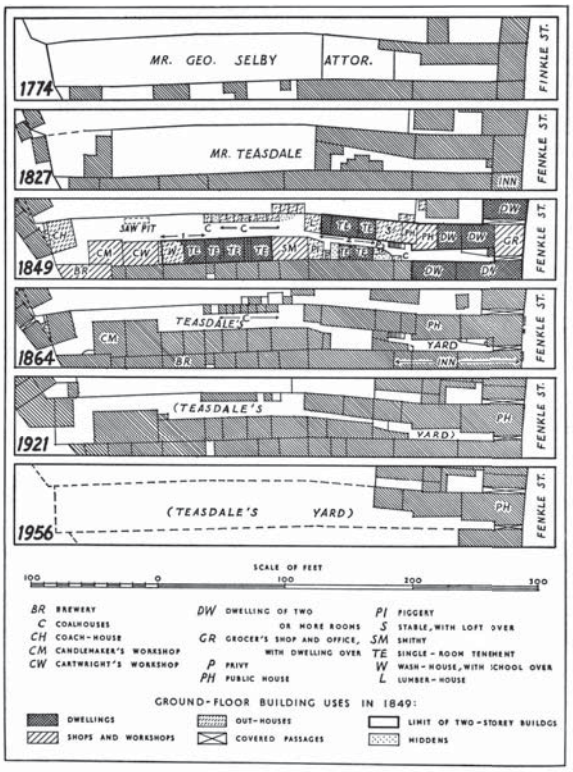


Figure 1 ***Teasdale's Yard, Alnwick (UK) and its burgage cycle from 1774 to 1956. Reproduced from Conzen (1960, p. 68, Fig. 14).***

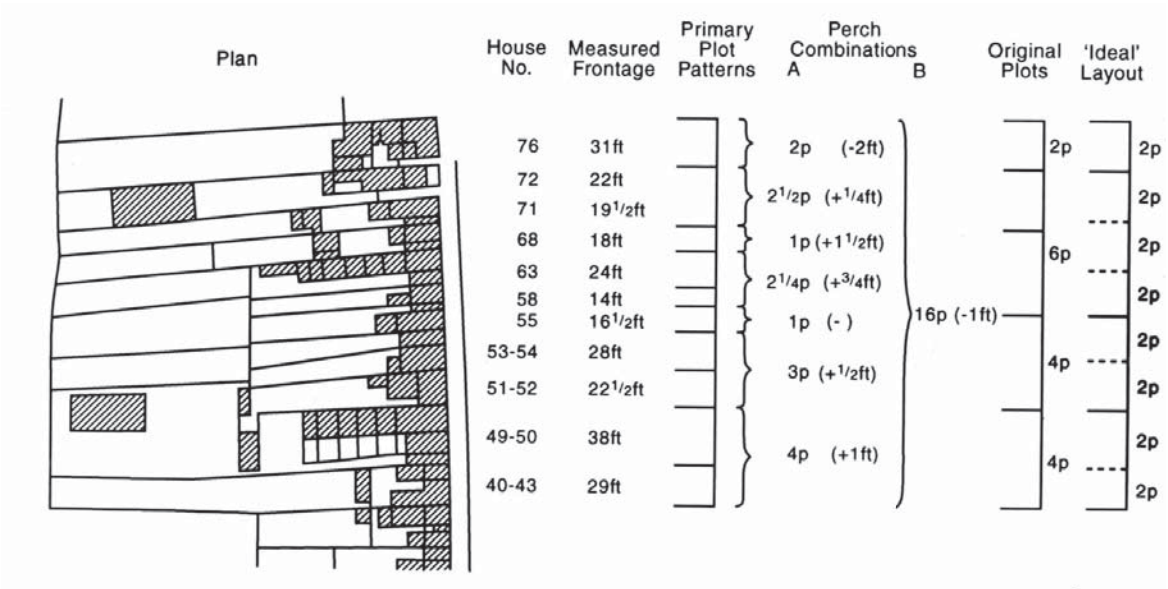


Figure 2 ***Metrological analysis of Lower Broad Street, Ludlow (UK). Reproduced from Slater (1990, p. 72, Fig. 4.4).***

Fringe-belt concept and historical grain of cities

Many parts of towns and cities lack the regularity of plot dimensions that series of residential plots tend to have. This is particularly true of fringe belts.

Seventy years ago the German geographer, Herbert Louis, one of Conzen's mentors, recognized that the outward growth of an urban area was very uneven in its progress: the growth of a city was made up of a series of outward expansions of the residential area separated by marked pauses. A fringe belt tended to form at the urban fringe during a period when the built-up area was either not growing or growing only very slowly (Louis, 1936, pp. 146-71). It included within it many relatively open areas, often vegetated, such as parks, sports grounds, public utilities and land attached to various institutions. A key factor in the case of each of the two oldest of Berlin's fringe belts (Figure 3) was the restriction on the growth of the city by a city wall, which acted as what Conzen (1960, p. 58) subsequently called a 'fixation line'.

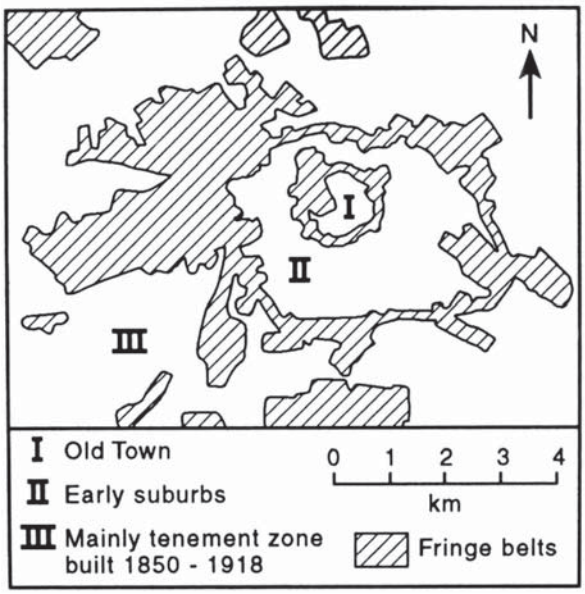


Figure 3 The fringe belts of inner Berlin (Germany), c. 1936. Based on Louis (1936, End-map 1).

Fringe belts are of a great variety of shapes and sizes. Their boundaries often follow a field boundary, perhaps a rural property boundary. Fringe-belt plots are unlikely to have been created as a series of rectangular shapes, which is the norm for plots in a housing area. Compared with residential areas, fringe belts have considerably larger average plot sizes, less hard surface and fewer road crossings: they are less permeable to vehicular traffic (Whitehand and Morton, 2003, pp. 819-39).

Changes over time in the amount of house building and associated fluctuations in land values are major influences on the formation of fringe belts. Whereas high-density housing is characteristic of house-building booms, when land values are high, fringe belts tend to form during house-building slumps, when land values are low. The character of the zones in the landscape that reflect these relationships is also influenced by the timing of the adoption of innovations, especially those relating to transport (Whitehand, 1977, pp. 400-16). Whitehand depicts a model of one quadrant of a British city showing the alternate zones of housing and fringe belts that result from these relationships (Figure 4).

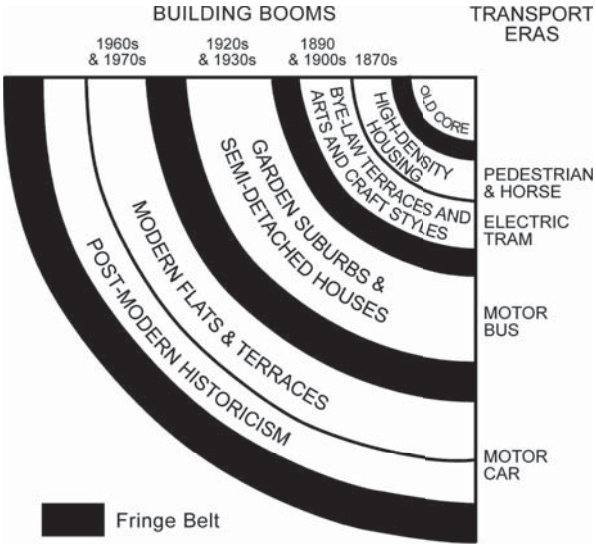


Figure 4 An innovation/building cycle model. Based on Whitehand (1984, p. 12, Fig. 11).

When fluctuations in house building are being considered there is a tendency to think of the great urban growth periods. But periods of little or no growth also left indelible marks in the landscape. The fringe-belt model emphasizes the historical grain of the city, especially the very different zones that tend to be created during periods when the outward growth of the residential area has been arrested owing to a slump in house building or some other obstacle to residential development such as a physical barrier.

Fringe belts are not only relevant to understanding the morphological structure of towns and cities, they are also pertinent to urban planning. To appreciate their full significance they need to be seen in relation to a wider framework of relationships, including building cycles, land values and the adoption of innovations. Once the structure of the city is understood in these historico-geographical terms, it becomes apparent how relevant it is to the appreciation of variations in some basic characteristics of our environment, such as the density and pattern of roads, the amount of vegetated land, building coverage and the sizes and shapes of plots.

Historical grain and the problem of planning

Facts such as these should have implications for the way we think about cities, but frequently planners, including those with responsibility for conservation, show little appreciation of how the form taken by the urban landscape is connected to the historical grain of the city. The administrative boundaries to which planning decisions tend to relate often cut across the units in the urban landscape that are products of the city's historical development.

A problem almost everywhere is poorly developed awareness of cities as mosaics of interrelated forms. Awareness of the existence of historic features is not enough. How they fit together is critical. Historical awareness in planning all too often remains at the level of dating and describing individual features. Historic features tend to be treated as disconnected patches. In most countries management of historic urban landscapes goes no further than conservation of individual buildings, monuments and special areas that are architecturally or historically significant, or both. There is little sense of how these relate to one another and are part of a process of change: awareness of historico-geographical processes is poorly developed.

There is then a mismatch between the inherently historico-geographical character of urban landscapes and the poorly integrated and often ahistorical approach to the way planning decisions about those landscapes are taken. How is this problem to be resolved?

Urban morphology and the problem of sectional thinking

There are a number of ways in which urban morphology can help to answer that question, and they follow from the approaches that have already been outlined. They involve articulating, in various ways, how urban landscapes have developed historically, and doing this in a manner that can be incorporated into the various processes of decision-making about conservation and development. Two of these ways are, first, by sharper analysis, and second, by greater integration. Both can be illustrated by enlarging upon the work of Conzen.

In the case of analysis, we can with advantage return to the remarkable town-plan analysis of the English town of Alnwick that Conzen (1960, p. 58) undertook half a century ago. The analysis was at various resolutions down to the level of individual plots and buildings. Unlike in the majority of conservation documents, the maps he produced were not concerned with showing the location of historically and architecturally notable buildings or special areas for conservation. Instead they showed how the layout of the town had come into existence and changed over time, and how the various components of that layout fitted together.

Conzen was interested not just in the layout of towns and cities, but also in their other 'form complexes', as he called them. He disaggregated the urban landscape into its component parts. One of the places in which he did this was the English market town of Ludlow. Like Alnwick, Ludlow retains many medieval features, including a historic castle. Based on field surveys and archival research, Conzen mapped three form complexes (Conzen, 1975, pp. 95–102). The maps were, first, plan type areas (i.e. areas delimited according to their ground plan); second, building type areas (focusing on the three-dimensional physical form of the buildings); and third, land and building utilization areas. In each map a hierarchy of areas, or units, was recognized that articulated the development of that particular form complex, in the first two cases *historical* development being integral to the patterns delineated. Not surprisingly, the patterns were by no means the same for the different form complexes.

However, Conzen was interested in much more than sharply-focused analysis, and he wanted to do more than establish unitary areas of each form complex. He was well aware that this alone was not enough. But he was working at a time when progress in many fields was being achieved by increasing specialization. Academic disciplines had become strikingly discrete. Sharply-focused, penetrating views were the basis of great scientific progress, but at a cost.

The Swedish geographer Torsten Hägerstrand reminded us of this most effectively in his view of landscape (Hägerstrand, 1991, pp. 47–55), recollecting how the problems inherent in the narrow, sharply focused view were depicted in the portrayal of the 'scientific points of view' by the Swiss philosopher and geologist C. E. Wegmann. Like Conzen, Hägerstrand was acutely aware of the need to *integrate* the various components that for analytical purposes are distinguished in the landscape. He identified a major problem facing societies worldwide relating to the fact that science and technology are not concerned with how the various phenomena on the Earth's surface connect with one another to create the environments in which people live: the emphasis is on specialization rather than integration. But *both* specialization *and* integration are needed, particularly in seeking to understand and manage historic landscapes.

Historicity and urban landscape units

Pursuing a similar line of thought, Conzen needed a method to integrate the results of his analyses of the individual urban form complexes. The argument by which he underpinned this and thence advocated its prescriptive use contains a number of elements, of which two are especially important.

The first relates to the particular significance he attached to the historicity of the urban landscape: its historical expressiveness. The city is viewed as a long-term asset whose importance extends far beyond its contemporary functional value. The urban landscape is seen as an invaluable source of experience, the more so because it constitutes the predominant environment of such a large proportion of the world's population. The fact that the urban landscape is a visual and, for many people, practically omnipresent experience gives it an advantage over many other sources of knowledge. However, realizing its potential requires appreciating societal activities and processes in what can be observed on the ground, and an important part of this appreciation is the uncovering of historical and geographical order. Fundamental to this is the intellectual activity of regionalization.

Conzen was deeply imbued with a sense of the intrinsic importance of regionalization within geography and, being essentially a historical geographer and historical urban morphologist, the second element in his argument relates to what he referred to as the 'morphogenetic priority' of the different form complexes as contributors to the landscape. This priority reflects the persistence or lifespan of the elements that comprise each form complex. In the case of the ground plan these elements tend to have high resistance to change: many very old street systems, for example, are still recognizable in the landscape today. Land and building utilization, in contrast, tends to be much more ephemeral. Buildings are, on average, intermediate in their resistance to change.

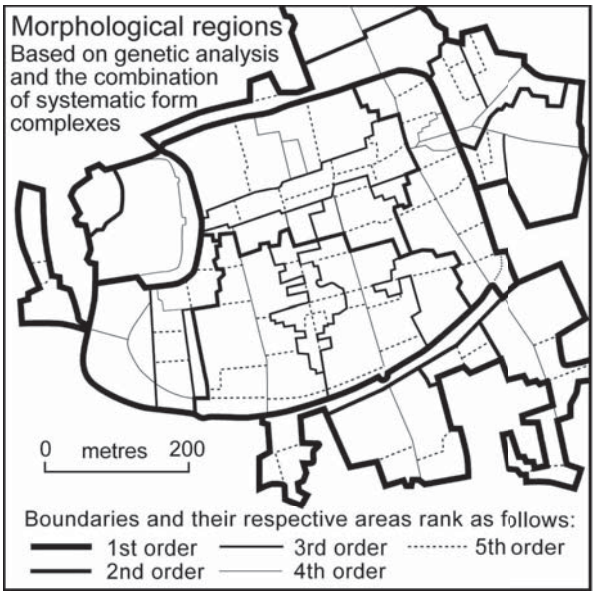


Figure 5 Urban landscape units in the old town of Ludlow (UK). Based on Conzen (1988, p. 258, Fig. 17.2).

These relative resistances to change are important in the way in which Conzen integrated the form complexes to delineate morphological regions or landscape units. He explained this in the form of a table (Conzen, 1988, p. 261). The maps of each of the form complexes provide the basis for a composite map of urban landscape units (Figure 5), where the urban landscape units are termed morphological regions. Like the delineation of the individual form complexes, the resulting map depicts a hierarchy of units. The boundaries of the units on this map take into account the relative contributions of ground plan, building fabric, and land and building utilization to the historicity of the urban landscape (Conzen, 2004, pp. 124–25). Greatest importance is attached to the ground plan, which generally has the most resistance to change, representing in a traditional city the contribution of the distant past to the urban landscape and providing a long-term framework for other, less enduring, components of urban form. In the case of Ludlow there are five levels in the hierarchy, ranging from the entire 'Old Town' (essentially the medieval town) at the top of the hierarchy to the 'smallest coherent form associations' at the bottom of the hierarchy (Conzen, 1975, pp. 98–9).

Practical applications

The uncovering of the process of urban landscape formation and change in this way was seen by Conzen, and those who have followed in his footsteps, as an important part of the activity of discovering possibilities for the future. The majority of this activity hitherto has related to the contribution that urban morphology can make to conservation and the incorporation of new forms in old landscapes (see, for example, Larkham, 2005, pp. 22–4; Whitehand, 2005, pp. 19–21) but there is also the contribution to the creation of totally new landscapes (see, for example, Gallarati, 2004, pp. 29–32).

Since Conzen published his ideas on morphological regions, they have been explored by a number of other researchers (see, for example, Barrett, 1996; Kropf, 1993; Whitehand, 1981, pp. 1–24; Whitehand, 1989, pp. 12–13; Whitehand and Gu, 2003, pp. 731–36). One of the issues that has been addressed is the practical application of this type of thinking, for example in conservation. The method that Conzen expounded in Ludlow is not straightforward to apply: it requires historical urban morphological research that is time-consuming by the standards of planning authorities, and the necessary procedures are not readily reduced to rules of thumb. However, three applications serve to illustrate the practicability and potential of the approach in markedly different areas.

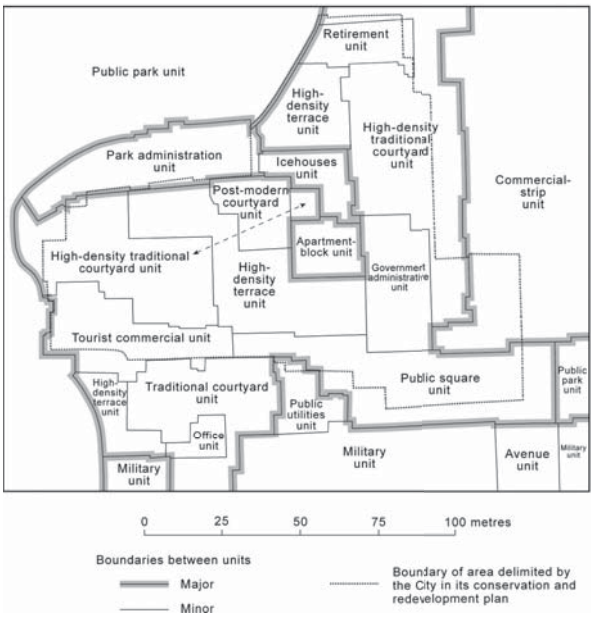


Figure 6 ***Urban landscape units in the Zhishanmen area, near the Forbidden City, Beijing (China). Reproduced from Whitehand and Gu (2007, p. 661, Fig. 7).***

One of these was undertaken close to Beijing's Forbidden City as part of an investigation into urban conservation in China (Whitehand and Gu, 2007, pp. 643–70). The procedure was similar to that demonstrated by Conzen in Ludlow. A two-tier hierarchy of urban landscape units was identified from the integration of the maps of each form complex (Figure 6). The boundaries of these units differed considerably from those in the Forbidden City's conservation and redevelopment plan, which had not been based on systematic analysis of the physiognomy of the area.

A second application formed part of the plan for one of the bottom tiers of administrative units in the UK, the parish. The procedure was again similar to that employed in Ludlow but, as the settlement surveyed, Barnt Green in the English Midlands, was essentially suburban, vegetation was added to the attributes (form complexes) taken into consideration (Whitehand, 2009, p. 15). As the procedure for approval of the plan included public consultation, the use of technical terms was reduced to a minimum (Figure 7). This entailed the substitution of terms that in purely research publications would be unsatisfactory. For example, 'urban landscape unit' became 'character area'. 'Fringe belt' became 'community spaces and utilities' – a potentially misleading term in certain respects, but more likely to evoke roughly apposite images among the general public. Again a hierarchy of units (character areas) was recognized and mapped, with most of the main character areas containing subdivisions. In this case most of those subdivisions had further subdivisions within them.

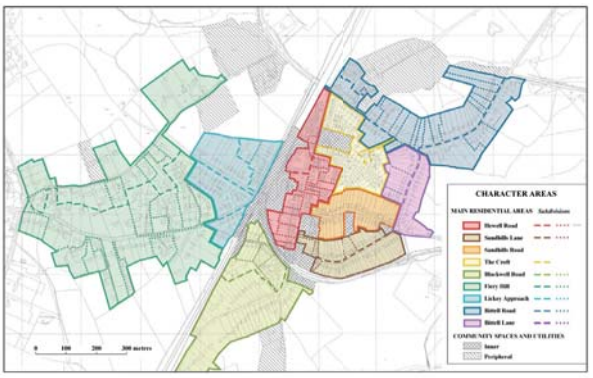


Figure 7 ***The character areas of Barnt Green, near Birmingham (UK) in 2005. Reproduced from Whitehand (2009, p. 15, Fig. 5). © Crown copyright Ordnance Survey. All rights reserved.***

A third application relates to the delimitation of the World Heritage site of Saint Petersburg, Russian Federation (Whitehand, 2009, p. 23). Figure 8 shows the boundary proposed in 2005. It also shows the inner edge of the city's middle fringe belt, which essentially follows the edge of the built-up area of the city as it existed at the end of the First World War. This fringe belt marks a major hiatus in the growth of the city. Its character reflects the many preceding years of the city's slow outward physical growth (in contrast to its considerable internal increases in population density) during which extensive land uses accumulated at the then urban fringe. The inner edge of the fringe belt is still, over much of its length, a strong marker of the edge of the 18th- and 19th-century urban landscape for which the city is renowned. The boundary of the World Heritage site, in contrast, excludes many areas inside that boundary but includes many outside it. As in many cities, a pattern of historico-geographical development in which a compact built-up area is succeeded outwardly by an extensive fringe belt is an important aspect of the form of Saint Petersburg. It needs to be recognized as such in deciding which areas should be included within the World Heritage site. It provides a basis for heritage protection that is grounded in the historico-geographical unity of what is being protected.

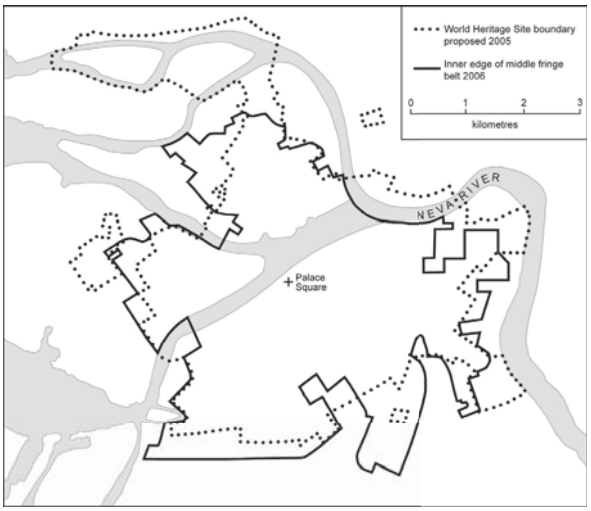


Figure 8 ***World Heritage site boundary (dotted line) and inner edge of middle fringe belt (continuous line), Saint Petersburg (Russian Federation). Based on Whitehand (2009, p. 23, Fig. 12).***

These maps of areas of various sizes in China, Russian Federation and the UK capture stages in the unfolding of particular urban landscapes. But they are not simply static portrayals of landscapes at moments in time. They embody processes of change and they reflect the kinds of decision-making that underlie those processes.

Conclusion

If one of the aims is to manage change or conserve, then being able to capture cartographically the historical geography of what it is that is being managed or conserved is fundamental. Maps of landscape units, or character areas, in conjunction with photographs, drawings and a written explanation for each unit or area, provide those wishing to conserve or make changes with an important part of the context for preparing management plans. Geographical boundaries are almost invariably given great emphasis by planning authorities. It is ironical that the *basis* of those boundaries has generally been inadequately researched. The method described here provides a more rigorous basis.

This is not to suggest that the problems of articulating historical grain and utilizing the results in planning practice have been resolved. On the contrary, this is a subject that is alive with challenges to both researchers and practitioners. Much needs to be done, for example, on the concepts of unity and unit as in 'urban landscape unit', and on from where in the landscape, and by whom, unity is perceived. Treating unity as if it were merely a function of homogeneity is far too simple. Some unified areas derive their unity from admixtures: unity in heterogeneity is not uncommon in very old landscapes, such as those in the core areas of traditional European cities. In some areas heterogeneity is contrived, as in some of the creations of postmodernism. Fringe belts are unified by their role in the historico-geographical *grain* of the city and by certain aspects of their form referred to earlier, but in some respects they are highly heterogeneous.

Research in urban morphology generally, and on the aspects outlined in this paper in particular, is benefiting from the coming together of geographical urban morphology, on which this paper has concentrated, and architectural urban morphology (Maffei and Whitehand, 2001, pp. 47–8; Marzot, 1998, pp. 54–5; 2005, pp. 48–50). For example, the idea of the morphological region is benefiting from research on the architectural concept of 'tissue' (see, for example, Caniggia and Maffei, 1979; 1984; Kropf, 1996, pp. 247–63). It has become evident, over the last twenty years or so, that the work that Conzen carried out during the middle decades of the twentieth century shares major common ground with work carried out by the Italian architects Saverio Muratori and Gianfranco Caniggia (Samuels, 1990, pp. 415–35). Recognition of this has been one of the stimuli for the formalization of an international movement in urban morphology: the International Seminar on Urban Form (ISUF). The contents of the burgeoning literature associated with the coming together of these two schools of thought, and others, have significant implications for the management of historic urban landscapes. The immediate prospect is that some of the strongest developments arising out of this comparatively recent integration will be based on the type of thinking of which a taste has been provided in this paper.

References

Barrett, H. J. 1996. Townscape changes and local planning management in city conservation areas. Unpublished Ph.D. thesis, University of Birmingham, UK.

Caniggia, G. and Maffei, G. L. 1979. *Composizione Architettonica e Tipologia Edilizia: 1. Lettura dell'Edilizia di Base*. Venice, Marsilio.

_____. 1984. *Composizione Architettonica e Tipologia Edilizia: 2. Il Progetto nell'Edilizia di Base*. Venice, Marsilio.

Conzen, M. R. G. 1932. Die Havelstädte. Unpublished Staatsexamen dissertation, University of Berlin.

_____. 1958. The growth and character of Whitby. In: G. H. J. Daysh (ed.), *A Survey of Whitby and the Surrounding Area*. Eton, UK, Shakespeare Head Press.

_____. 1960. *Alnwick, Northumberland: A Study in Town-Plan Analysis*. Institute of British Geographers Publication, 27. London, George Philip.

_____. 1975. Geography and townscape conservation. In: H. Uhlig and C. Lienau (eds), *Anglo-German Symposium in Applied Geography, Giessen-Wurzburg-München*. Lenz, Germany, Giessen.

_____. 1988. Morphogenesis, morphological regions and secular human agency in the historic townscape as exemplified by Ludlow. In: Denecke and Shaw (eds), op. cit.

_____. 2004. *Thinking about Urban Form: Papers on Urban Morphology, 1932-1998*. Oxford, UK, Peter Lang.

Denecke, D. and Shaw, G. (eds). 1988. *Urban Historical Geography: Recent Progress in Britain and Germany*. Cambridge, UK, Cambridge University Press.

Fritz, J. 1894. *Deutsche Stadtanlagen*. Beilage zum Programm 520 des Lyzeums. Strasbourg, Strassburg, Heitz & Mündel.

Gallarati, M. 2004. Urban-scale architecture today: a new town centre near Genova. *Urban Morphology*, 8.

Geisler, W. 1918. *Danzig: ein siedlungsgeographischer Versuch*. Danzig, Kafemann.

_____. 1924. *Die deutsche Stadt: ein Beitrage zur Morphologie der Kulturlandschaft*. Forschungen zur Deutschen Landes-und Volkskunde 22. Stuttgart, Engelhorn.

Hägerstrand, T. 1991. The landscape as overlapping neighbourhoods. In: B. Carlestam and B. Sollibe (eds), *Om Tidens Vidd och Tingens Ordning: Texter av Torsten Hägerstrand*. Stockholm, Byggforskningsrådet.

Hamm, E. 1932. *Die Städtegründungen der Herzöge von Zähringen in Südwestdeutschland*. Freiburg im Breisgau, Germany, Urban-Verlag.

Hassinger, H. 1916. *Kunsthistorischer Atlas von Wien*. Vienna, Österreichisch Kunsttopographie, 15.

Kropf, K. S. 1993. The definition of built form in urban morphology. Unpublished Ph.D. thesis, University of Birmingham, UK.

_____. 1996. Urban tissue and the character of towns. *Urban Design International*, 1.

Lafrenz, J. 1988. The metrological analysis of early modern planned towns. In: Denecke and Shaw (eds), op. cit.

Larkham, P. 2005. Understanding urban form? *Urban Design*, 93.

Louis, H. 1936. Die geographische Gliederung von Gross-Berlin. In: H. Louis and W. Panzer (eds), *Landerkundliche Forschung: Krebs-Festschrift.* Stuttgart, Engelhorn.

Maffei, G. L. and Whitehand, J. W. R. 2001. Diffusing Caniggian ideas. *Urban Morphology*, 5.

Marzot, N. 1998. The role of history in Conzen's and Caniggia's approaches to urban morphology. *Urban Morphology*, 2.

_____. 2005. Typological analysis and hermeneutics in the Conzenian and Caniggian schools: overlaps and differences. *Urban Morphology*, 9.

Samuels, I. 1990. Architectural practice and urban morphology. In: Slater (ed.), op. cit.

Schlüter, O. 1899*a*. Bemerkungen zur Siedlungsgeographie. *Geographische Zeitschrift*, 5.

_____. 1899*b*. Über den Grundriss der Städte. *Zeitschrift der Gesellschaft für Erdkunde*, 34.

Schlüter, O. 1906. *Die Ziele der Geographie des Menschen*. Munich, Oldenbourg.

Siedler, E. J. 1914. *Märkischer Städtebau im Mittelalter*. Berlin, Julius Springer.

Slater, T. R. (ed.). 1990. *The Built Form of Western Cities: Essays for M. R. G. Conzen on the Occasion of his Eightieth Birthday*. Leicester, UK, Leicester University Press.

_____. 1990. English medieval new towns with composite plans: evidence from the Midlands. In: Slater (ed.), op. cit.

Von Richthofen, F. 1883. *Aufgaben und Methoden der heutigen Geographie*. Inaugural Lecture, Berlin.

Whitehand, J. W. R. 1977. The basis for an historico-geographical theory of urban form. *Transactions of the Institute of British Geographers*, New Series, 2.

_____. 1981. Background to the urban morphogenetic tradition. In: J. W. R. Whitehand (ed.), *The Urban Landscape: Historical Development and Management*. Institute of British Geographers Special Publication, 13, London, Academic Press.

_____. 1984. Development cycles and urban landscapes. *Geography*, 79.

_____. 1989. *Residential Development under Restraint: A Case Study in London's Rural-Urban Fringe*. Occasional Publication, 28. Birmingham, UK, University of Birmingham School of Geography.

_____. 2005. Urban morphology, urban landscape management and fringe belts. *Urban Design*, 93.

_____. 2009. The structure of urban landscapes: strengthening research and practice. *Urban Morphology*, 13.

Whitehand, J. W. R. and Gu, K. 2003. Chinese urban form: a European perspective. In: A. Petruccioli, M. Stella and G. Strappa (eds), *The Planned City?* Bari, Italy, Uniongrafica Corcelli.

_____. 2007. Urban conservation in China: historical development, current practice and Conzenian approach. *Town Planning Review*, 78.

Whitehand, J. W. R. and Morton, N. J. 2003. Fringe belts and the recycling of urban land: an academic concept and planning practice. *Environment and Planning B: Planning and Design*, 30.

Marrying the old with the new in historic urban landscapes

Julian Smith
Executive Director, Willowbank National Historic Site & School, Niagara-on-the-Lake (Canada)
Principal, Julian Smith & Associates Architects

4

Introduction

In discussing the conservation of historic urban landscapes, it is useful to begin by considering the definition of the terms we are using. Juxtaposing the words 'urban' and 'landscape' is in itself indicative of some of the current debates about preserving urban areas.

The term 'landscape' has its origins in painting, implying the representation of land areas through the frame of artistic interpretation. 'Landscapes' and 'seascapes' were complementary terms for the works of painters creating views of the world around us. Over time, the term 'landscape' came to refer to the thing itself, the physical shape and contours of the land. Geographers in the early 20th century developed theories of cultural landscapes as natural landscapes modified by cultural activity. These discussions were part of the debate within geography between environmental determinism and cultural determinism. Heritage practitioners in the late 20th century adopted a compromise definition, avoiding the issue of determinism by referring to cultural landscapes as simply the interaction between nature and culture, or the combined works of nature and humanity. In the early 21st century, we seem to be returning to the original definition of the word landscape, as being not a physical reality but a form of representation. In this view, cultural landscapes exist in the imagination, although in relationship to a specific place.

In my mind, this is a healthy development, because it is useful to think of cultural landscapes as ideas embedded in a place, and to consider the recording of cultural landscapes as exercises in cognitive mapping rather than physical mapping. The challenge of this approach is that a cultural landscape cannot be observed, it must be experienced. And it must be experienced within the cultural framework of those who have created and sustained it. The reason for this is that it is only by undergoing the rituals of inhabitation that the mapping takes place. I would argue that a cultural landscape of value is one where the rituals – the intangible experiences of a place – and the artefacts – the tangible frameworks and objects that sustain the rituals – are in equilibrium. We can observe the artefacts, but we have to experience the rituals in order to fully understand the place.

Mapping cultural landscapes

Some would argue that this kind of cultural landscape is an associative cultural landscape, which in the World Heritage Committee's use of designed, evolved and associative landscapes is but one type of landscape. Furthermore, it is the one most often identified with aboriginal cultures where there is an emphasis on natural rather than cultural resources. My response would be that designed and evolved landscapes are subsets of associative cultural landscapes, and that the problem is that we are hesitant to let the aboriginal communities take the lead in explaining to the rest of the world how to understand cultural landscapes. When designed and evolved landscapes are the products of dominant rather than marginalized cultures, the rituals of inhabitation are understood so well that we take them for granted. And our cognitive mapping has become so intertwined with physical mapping that we assume that the two finally intersect. The juxtaposition has been reinforced with the importance of the orthogonal grid for mapping and the photograph and videoclip for visual recording. We do not realize that these are cultural representations, no more accurate than a Tibetan mandala for depicting the inhabited landscape.

Before moving to the question of applying the term 'landscape' to the urban condition, I would like to explore this issue of artefact and ritual. Every morning in South India, millions of women rise at dawn and take a handful of rice flour in their hand. They go outside in front of the main entrance to the home and create a pattern of dots on the ground. They then take a second handful of flour and let it run through their fingers to create a long continuous line weaving through the dots to create an intricate geometrical pattern. The resulting pattern, called a *kolam*, can be treated as either an artefact or a ritual. I would argue that it is a mapping of the cultural landscape they inhabit (Figure 1).

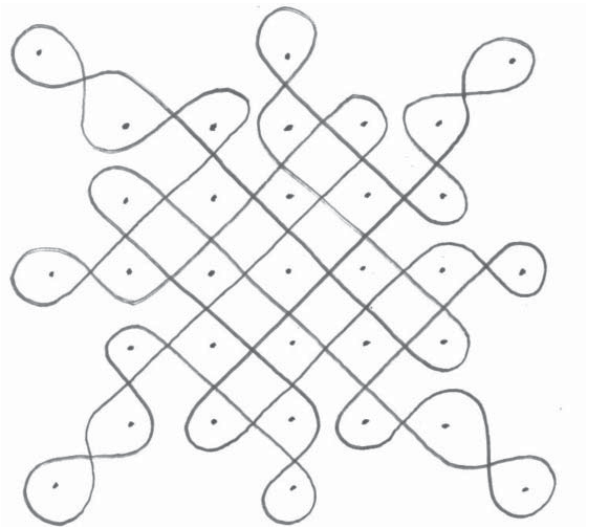


Figure 1. Typical* kolam *pattern, India.

This type of ritual can be further illustrated at Madurai in South India, where an annual cycle of festivals takes place involving the male and female deities of the enormous Minaksi temple in the city centre. Over time, the processional deities re-enact, through ritual, the conquering and inhabiting of a place of value. In a number of circumambulatory rituals, they map out the city, culminating in the Chitrai festival which brings about half a million pilgrims to a city of one million. These activities take place along the twisting roads of a dense, 3,000-year-old city, a city without any observable patterns in accurate geographic information system (GIS) mapping. And yet when the residents are asked to record their city, they draw a simple mandala which bears an uncanny resemblance to the Tibetan mandalas referred to earlier. The reality of the city is the mandala – the GIS mapping is an inaccurate representation of Madurai as a cultural landscape.

There are a number of further points of significance. Within the temple, the shrine dedicated to Siva, the male deity, is in the exact geometric centre of the 5.7 ha complex. It is at the point of intersection of the lines between the four principal gates – east, south, west and north. The shrine dedicated to Minaksi, the female deity, is off-centre to the south. But a small secondary gate has been opened up directly to the east of her shrine, and the common ritual for most Madurai worshippers is to enter by this gate and go straight to Minaksi's shrine, occasionally visiting Siva's shrine as a secondary activity. When people are asked to draw a map of the temple, Minaksi's shrine is at the centre and Siva's shrine is off-centre to the north. Is this not the more accurate mapping of the cultural landscape?

And to the west of the Minaksi temple, which is Saivite, is a Vaisnavite temple. It turns out that it has its own set of internal concentric courtyards and external processional routes, creating a second cultural landscape overlaid on the first, each with its own integrity and its own boundaries. This is one of the key issues of cultural landscapes as representations of equilibrium – in certain urban environments, such landscapes can be layered one on top of the other, each with its own rituals, artefacts and boundary conditions.

Finally, this city, which had been under Pandya rule, was conquered by the Vijayanagar invaders in the 16th century, and in time these Nayak rulers erected an enormous palace in the city. In a remarkable sensitivity to the issue of cultural landscape integrity, they bent the streets around the palace so that the rituals of circumambulation could continue uninterrupted. The result is that the original cultural landscape survived the introduction of a large new element (Figure 2).

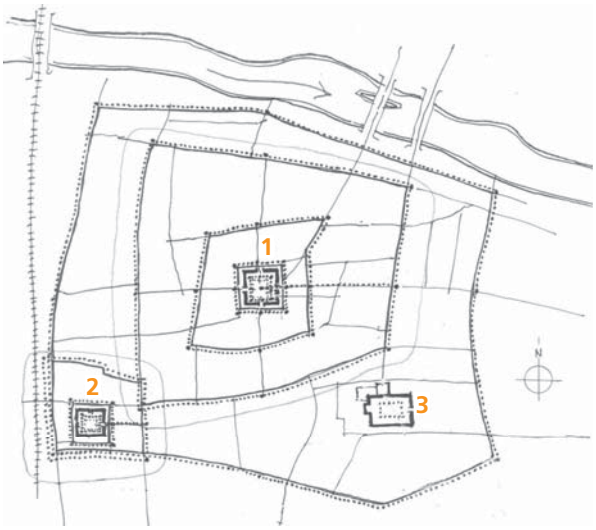


Figure 2 ***Mapping of ritualized activities on the physical map of Madurai. The processional routes relating to the Minaksi temple (1) create the dominant cultural landscape of the city. However, a separate cultural landscape mapped by the processional routes of the Perumal temple (2) overlays the first, with separate boundaries. And the later Nayak palace (3), which is not associated with any ritualized mapping, does not show up on residents' mental maps. It is set within a large compound that distorts, but does not break, the essential geometry of the city.***

Cultural landscape theory

The example of Madurai recalls the question of combining the word 'landscape' with the word 'urban'. Although cities are complex and fascinating artefacts, they are also full of ritualized behaviour which justifies the enormous investments in creating and sustaining the artefacts. These rituals are not just the sacred processions of South Indian deities – they are equally the place and function of a myriad of religious, social and cultural activities repeated on daily, weekly or yearly cycles and which map the city for its inhabitants. 'Urban landscapes' are the cultural landscapes of urban dwellers, and as with any cultural landscape, they can only be understood from within, through experience, and not from without, through observation.

'Historic urban landscapes' are then urban landscapes that have achieved equilibrium, usually over a long period of time, and have gained value because such equilibrium is difficult to achieve and just as difficult to sustain. They provide, for the community involved, a sense of identity and a sense of place. In many countries, 'historic urban landscapes' are ones that have been formally recognized or designated.

Applying cultural landscape theory to urban conservation practice is a significant development. In 1990, I drafted the first heritage policy statement in Canada to specifically refer to cultural landscapes as key components of urban identity and urban management. This document was produced under the aegis of a cultural heritage

programme. Fifteen years later, in 2005, the Province of Ontario has produced a Provincial Policy Statement under the Planning Act (not the Heritage Act) that refers to cultural landscapes as key components not only of urban identity, but rural and wilderness identity as well, and which defines designated historic districts as a subset within the larger category of cultural landscapes. This is an enormous shift in policy direction, placing cultural landscape theory at the very centre of environmental management more generally, not just heritage resource management. The issue of sustainability, a welcome contemporary preoccupation, is only going to increase the use of cultural landscape theory. Although sustainability is currently applied primarily to natural resource conservation, people are beginning to realize that natural resource conservation and cultural resource conservation are intimately linked, and that cultural landscape theory provides the intellectual framework for a unified approach.

Marrying old and new: balancing artefacts and rituals

So within this framework, how do we deal with change, and more specifically, how do we marry old and new? This to me is the central question in putting cultural landscape theory to the test. And as said before, the answers do not necessarily come from Eurocentric traditions of theory and practice. The modernist period, which was defined and sustained by Eurocentric cultures, assumed that it was formulating universal principles and norms. The problem with postmodernist culture is that it remains Eurocentric, trying to define cultural relativity within an ongoing universalist framework. The deliberations of the World Heritage Committee reflect this tendency.

I would suggest turning to definitions of associative cultural landscapes, particularly those put forward by aboriginal First Nations and others with a tradition of equating nature and culture, to organize our thoughts. In particular, we can pay attention to their understanding of how the rituals of inhabitation bridge this gap.

In terms of 'historic urban landscapes', the key to marrying old and new is to reinforce and enhance the equilibrium between artefact and ritual, to sustain the cognitive mapping. The first step is to map the cultural landscapes that exist, and to remember that many cultural landscapes may be layered on top of one another. Part of this step is identifying both the tangible and intangible patterns at work. The next step is to have the communities of interest, for each cultural landscape, assign value and suggest boundaries. The final step is to develop management guidelines, including the design of contemporary interventions – recognizing that these interventions may be as often new rituals as new artefacts. The advantage of an urban landscape approach is that it addresses the ecology of the city, and accepts the dynamic quality of relationships, rather than simply addressing the physicality of a historic district, and assuming the static quality of its constituent objects.

This difference in emphasis is evident in the new Provincial Policy Statement referred to above. Part of its definition of a cultural landscape is that such a place is 'a significant type of heritage form, distinctive from that of its constituent elements or parts'.[15] Too often, in Canada, we have assumed that a detailed inventory of historic resources constituted a good basis for developing a historic district designation. This statement reminds us that the inventory defines the constituent elements, but not the ecological system that sustains them. Without this ecological system it is impossible to judge which kinds of intervention are going to disturb the equilibrium in negative ways and which ones may disturb the status quo, but sustain and even enhance the sense of equilibrium.

In the late 1980s, we began a study of the Byward Market area of Ottawa, an area threatened at the time with full-scale clearance and urban renewal. We asked people who experienced the area and who participated in its rituals to map the neighbourhood. We collected several hundred maps, drawn often with considerable hesitation on completely blank pieces of paper. It is usually true that the more primitive the technique, the more revealing the results. And this of course ties in with the origins of 'landscape' as a form of representation, of interpretation. Those who are skilled in the conventions of so-called 'accurate' mapping produce drawings with little information and even less insight. From our exercise, we identified three primary cultural landscapes – those identified with residents, with wholesalers, and with visitors. All three were highly valued (Figures 3 and 4).

We convinced the city that if the district were to be designated as a heritage conservation area, all three cultural landscapes had to be recognized and protected, and that furthermore the management plan had to protect both the artefacts and the rituals of each. In terms of the cultural landscape of wholesaling, for example, the urban design patterns and building forms that supported this activity were protected, but the activity of wholesaling itself was also protected, under innovative zoning bylaws that were more fiercely resisted than the building protection. In terms of tourism, the cultural landscape of tourism was accepted as central, but its rituals and artefacts were contained so as not to overcome the other two realities of the wholesalers and the residents. Developers were not allowed to disturb the small-scale retail activity with larger controlled environments. Chain stores with tourism and visitor orientations were not allowed to occupy key frontages, despite their offers of enormous rents.

15 http://www.mah.gov.on.ca/Page215.aspx

Figures 3 and 4 Two maps of the Byward Market area by users.

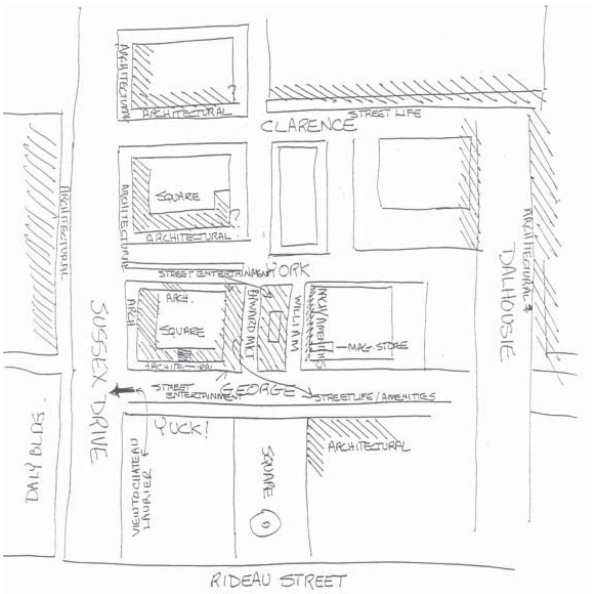


Figure 3 was drawn by a resident, and highlights the architectural qualities and related boundaries.

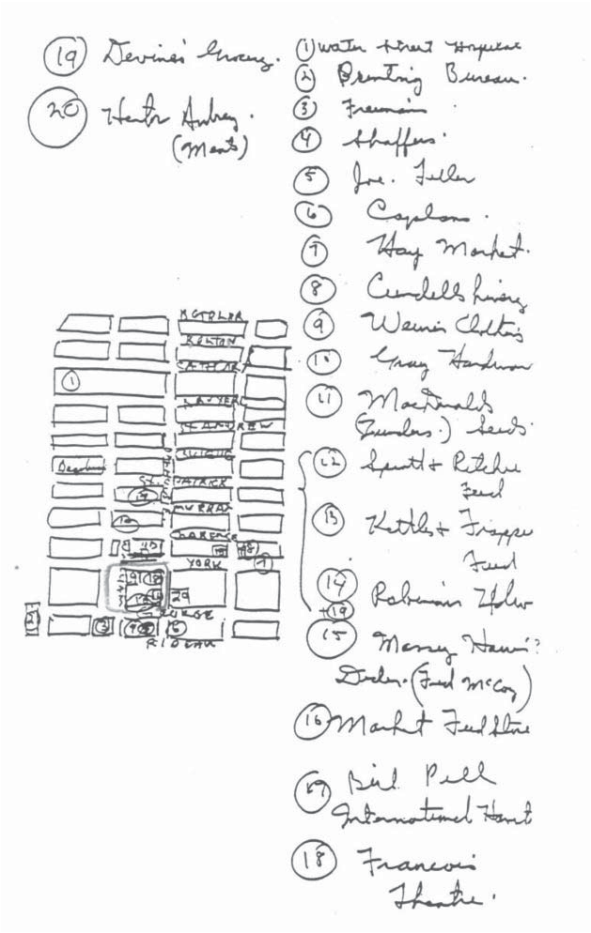


Figure 4 was drawn by a rural farmer, who sells produce in the market, and highlights agriculturally-significant resources and a much larger boundary (e.g. 7 Hay Market, 8 Cundell's Livery, 12 Ritchie's Feed). Many of these resources are relatively unknown to other users.

Architecturally, the area was the oldest part of the city, but enormously varied because of continuous small-scale evolution. We put very strict controls on the urban design patterns and activities – for example, in terms of patterns, we protected the unusual interruption of the street grid that had created the spaces for market activity in the first place, and we insisted on maintaining the balance between small low-scale buildings and temporary wholesaling structures. At the same time, we put almost no architectural controls on the district, arguing that the place had been a continual laboratory of vernacular expression and experimentation, and that as long as all expression was kept very small-scale, new interventions should be clearly contemporary and maintain the sense of evolution. An underlying sense of borderline chaos and informality was exactly why this area had attracted every significant wave of immigrants to Ottawa, except for the white Anglo-Saxon Protestants (WASPs) who occupied Uppertown. We felt it was important to maintain this identity, identified by wholesalers and residents as important for their survival. We refused to accept the City's initial suggestions that there be brick paving, cast iron streetlights and benches, special street signs, buried electrical services, and other then conventional approaches to designated districts. We kept the messy overhead wires and the cheap concrete sidewalks. We even insisted that vehicle/pedestrian conflicts had been part of the history of the area since the early 19th century and should be retained. The area is thriving. The balance between the cultural landscapes is difficult to maintain – the landscape of tourism, in particular, is particularly hard to rein in. But it is being controlled as other parts of the city become parts of designated heritage districts and their character is valued and stabilized. Tourists have more choices. The most recent influx in the Byward Market areas has been mixed use office/residential occupancies.

Figure 5. Village of Rockcliffe Park, Ottawa.

In another study, of the affluent urban village of Rockcliffe Park in Ottawa, we started the process by telling the community that we were going to treat the exercise as an anthropological study of a tribal culture. We then invited them to discuss with us the rituals that sustained the community and we were able to map a set of social,

cultural and political activities that became part of the management plan framework under the Ontario Heritage Act. For example, although the area is in the middle of the city, there are no sidewalks. This was an intentional effort by the original designers in the mid-19th century to create a village character within an urban setting. We did not develop a management guideline protecting the streets from having sidewalks – we protected the right of the residents of Rockcliffe to walk on the streets. This is what they valued – as in the Byward Market area, there is a certain pleasure in accepting vehicle/pedestrian conflict and allowing pedestrians to have the upper hand. In terms of safety, it has been shown that installing sidewalks in such situations creates notable increases in the speed of vehicular traffic, with more fatal accidents. But the point is that the community defined its rituals. These also included political activities set out in the 1860s that are now protected under the district designation and allow residents a review of design interventions that is unique in the city – a form of community-based design.

As with the Byward Market, however, there are very few architectural controls in the designation. Instead, the controls are on the urban landscape – the rich environment of winding roads, heavily treed lots, continuous lawns from one house to another to another, few fences, and a balance in favour of landscape over architecture. The architecture historically has been very eclectic, including some of Ottawa's finest examples of modernist design, and there seemed to be no reason to halt this process. The challenge in managing the district is not so much in the aesthetics of new interventions, as in the tendency to want to tip the balance towards larger homes and smaller landscapes. That is not an issue of better design controls, but more effective community management, under the Heritage Act, of the politics of approval.

In these examples the cultural landscape approach leads to an emphasis on both ritual and artefact. This is not always the case. In a third instance, we developed a management plan for a heritage district in Saint John, New Brunswick, that happens to contain Canada's best collection of Italianate architecture – an extraordinary mix ranging from large Italianate villas to more modest homes to tenement houses and commercial buildings. In this case, the artefacts absolutely dominate the sense of value and the resulting management guidelines.

Identifying and honouring multiple urban realities

The point is that there is no generic formula. In the case of Head-Smashed-In Buffalo Jump, a protected aboriginal area and World Heritage site in the Province of Alberta, the rituals predominate and the artefacts – the cliff, the bison run, the vision hill, and so on – only make sense when the rituals are understood. The aboriginal community still occupies this landscape. In a successful move to limit the cultural landscape of tourism, the visitor centre is buried in the side of the cliff and there are strict limits to visitors' movement. They cannot venture into the landscape and overlay it with rituals that would undermine the ability of the aboriginal community to sustain its own equilibrium. At the same time, aboriginal rituals such as drumming are allowed to invade the visitor centre, creating points of intersection. Two cultural landscapes with very different identities and boundaries are therefore overlaid.

I should acknowledge that my own approach to cultural landscape theory and practice is heavily indebted to the aboriginal students in the graduate programme at Carleton University in Ottawa, who with great patience taught me to simply accept the fact that artefact and ritual are inseparable. It was the aboriginal community in Canada that protested loudly, to the surprise of museum curators, when their artefacts were first displayed in prestigious art galleries, set into glass cases with dramatic gallery lighting. It was the separation of the artefacts, such as dance masks and sacred implements, from their ritual context that was most disturbing.

Cultural landscape theory in urban areas is critical in Canada because our cities are the centre of the multicultural contemporary reality. Although the white Anglo-Saxon community used to be a majority, increasing immigration rates have now made it a minority. And so too are the French Canadian community, and all the other immigrant communities – from Central and South America, Asia, Africa, Europe – and all the aboriginal First Nations communities. So too are the urban, sub-urban, ex-urban, rural and nomadic communities. Every community has its own cultural landscapes, in addition to the cultural landscapes of intersection and the cultural landscapes of tourism. Unless we have a way to understand, and then protect, multiple identities and multiple realities, we will be pursuing singular realities that benefit some and marginalize others – and that is not a sustainable path.

Internationally, it seems to me that the term 'urban landscape' provides a significantly better context than 'urban district' for marrying old and new. It recognizes the necessity of experiencing from within, rather than looking from without. It allows an ecological perspective, accepting dynamic forces without destroying a sense of equilibrium. Contemporary interventions can then be judged within this cognitive reality. This does not mean that these decisions all wander off into some subjective dream world. For many cities, or neighbourhoods within cities, objective aesthetics played a primary role in their creation. In that case, objective aesthetic criteria can play a primary role in their design guidelines.

Many urban neighbourhoods are valued for their formal and material qualities and these qualities become the basis for defining sustainability. What we have to be careful of is jumping too quickly to assumptions of

value. All conservation is political, because it deals with questions of cultural identity. Cultural landscapes reflect the structures of power, the conditions of dominance and marginalization. People such as Dolores Hayden in the United States have explored this issue for many years. We cannot judge the new until we have understood the old, or we will simply perpetuate biases. This is particularly true when considering the influence of the tourist gaze in assigning values that are predominantly aesthetic and observable. Even with so-called cultural tourism, which values the experience of local ritual as much as the observation of local artefacts, the impressions are still from outside rather than from within. It is best when cultural communities are allowed to map their own realities and identify their sources of value.

It is also important to allow communities to participate in the definition and management of boundaries. The current terminology of the World Heritage Committee uses core areas and buffer zones. Core areas are generally defined by a legal boundary that is assumed to be a normal part of designation and inscription. But as an aboriginal leader in Canada once said to me, when archaeologists arrived to map an aboriginal archaeological site and set out a grid to ensure the accuracy of their recording, the grid in itself immediately transforms the site from an aboriginal identity to a European identity. The surveyed boundary is in itself bound up with cultural assumptions about power, private property, and the dominance of settler cultures over nomadic cultures. The term 'buffer zone' further reinforces this idea of core areas as gated communities. Cultural landscape theory can accept multiple boundaries, for both designation and management. It also suggests using a term such as 'tributary zone' or 'sustaining zone' for a buffer area, to provide a more ecological perspective on urban landscape conservation.

Conclusion

Do we govern contemporary interventions in historic urban landscapes with criteria pertaining to height, form, material and style? Is the silhouette the critical measuring stick? In cases where the silhouette reflects the cultural reality of the inhabitants – yes. If the steeple and the cathedral square reflect the shared religious and cultural identity of the population, it is absolutely inappropriate for a bank to erect a high-rise tower with a plaza and pretend that they are the new source of community identity. This is a kind of self-absorbed power display that rightly offends inhabitants and visitors for more than aesthetic reasons. But if the new tower is the minaret of a growing Muslim population, and creates a skyline dialogue, or if the new tower symbolizes a source of employment in an economically depressed and secularized town where the employment is empowering, then it may be acceptable. The question then becomes whether it disrupts existing aesthetics and valued rituals, or whether it respects them. If it respects them, it may help to create a new vitality and a new equilibrium which is more complex, but still encompasses the old. A number of small-scale and aesthetically compatible interventions could be equally disruptive. The criteria for success go back to the central question: will the values of the associative cultural landscape be protected and enhanced? Or will they be undermined? To answer this, we need anthropologists and cultural historians and geographers and poets and painters. And the insights of aboriginal elders. With their help, we can then turn to those skilled in art and craft to shape the interventions.

One final note pertains to the question of who these skilled artists and craftworkers will be, the ones who will shape the contemporary interventions in the historic landscape. I have become discouraged by our architecture and planning schools in Canada. They assume that theory leads to practice, using the classic academic model, and their approach is becoming so theoretical as to work most successfully when unconstrained by practical realities (or rituals). But one can also argue that practice leads to theory, using the classic apprenticeship model. My feeling is that the traditions of vernacular architecture depend on apprenticeship more than academia, and that these traditions are an essential part of healthy urban landscapes. We have therefore established a new school in Canada, the School of Restoration Arts at Willowbank, which uses an apprenticeship model to train master builders and conservators – people with design training, skills training, and high visual and historical literacy. This school challenges the modernist division of the world into design professions and building professions. It also challenges all the legal and professional apparatus that go with it. We have wonderful students and I know they will have public and private clients seeking them out. The question is whether they will be allowed to practise and to theorize through their practice. Our historic urban landscapes need them.

Reflection on historic urban landscapes as a tool for conservation

Jukka Jokilehto
Special Advisor to
the Director-General of ICCROM

5

Globalization and universal value

The past fifty years have been characterized by increasing globalization, with both positive and negative consequences. The impact of globalization can be felt particularly in the economic field, where we tend to become increasingly dependent on supra-national forces and trends. In practice, two types of globalization can be identified, one from above, the other from below. Globalization from above comes in the form of multinational firms, international capital flows and world markets. In many cases, production is decentralized, and marketing relies on an international system of diffusion. As a result, there is increasing interdependence of standardized technologies, and especially there is dependence on a global economy. Several international organizations act in the global context, including the World Trade Organization (WTO), founded in 1994, as well as the World Bank and the International Monetary Fund, which are all facing serious criticism at present. In fact, the World Bank has taken various initiatives that could help to reorient its policies. Another form of globalization can come from below, involving human rights, environmental questions, as well as the whole issue of the conservation of cultural heritage. While globalization from above relies on external resources and influences, globalization from below relies on methods and processes that raise awareness of local cultural and economic resources and contexts.

Universal value

The question of values is closely related to globalization. Generally speaking, we tend to see values as relative to the cultural context, and therefore specific. Nevertheless, at the same time, there should be some common reference in order to justify internationally shared assessments of issues. In his speech on globalization in 2003, the then United Nations Secretary-General Kofi Annan asked: 'Do we still have universal values?'.[16] He referred to the Universal Declaration of Human Rights, according to which 'everyone has the right to a standard of living adequate for the health and well-being of himself and of his family, including food, clothing, housing, medical care – and necessary social services'. He further took note of the United Nations Millennium Declaration,[17] where the fundamental values of humanity are referred to freedom, equality, solidarity, tolerance, respect for nature, and shared responsibility. Annan states: 'Values are not there to serve philosophers or theologians – but to help people live their lives and organize their societies.' Globalization has brought people closer to each other in the sense that the actions of each will impact others. At the same time, the people do not have a balanced share of the benefits and burdens of globalization.

The *World Heritage Convention* (WHC, 1972) is based on the firm conviction that culture is a vital condition of the well-being of all human society. As a result, the heritage of humanity, being a cultural product, is fundamentally associated with the notion of universality, and thus of universal value. At the same time, it is also characterized by creative diversity as recognized by the UNESCO Universal Declaration on Cultural Diversity (UNESCO, 2001), and the subsequent Convention on the Protection and Promotion of Cultural Expressions (UNESCO, 2005). In the aftermath of the Second World War, the recognition of the commonality of the heritage of humanity was seen to play a role in maintaining peace by contributing to solidarity and tolerance, as well as calling for shared responsibility.

As a result of the maturing debate, the universal value of cultural and natural heritage has gradually found its modern recognition in the international doctrine. This question has been discussed particularly in the context of the *World Heritage Convention*, and the definition was given at an expert meeting in Amsterdam in 1998:

> *The requirement of outstanding universal value characterizing cultural and natural heritage should be interpreted as an outstanding response to issues of universal nature common to or addressed by all human cultures (WHC, 1998).*

In relation to culture, this is reflected in human creativity and results in cultural diversity. Even though the definition here referred especially to an 'outstanding' expression of such values, it can be seen to have a more general application as well. The 2005 ICOMOS study, *The World Heritage List: Filling the Gaps – an Action Plan for the Future* (ICOMOS, 2005[a]), generally referred to as the 'Gap Report', proposes three frameworks for the identification of issues of universal nature that are common to humanity, and therefore potential references for the verification of the requirement of universal value as defined in the *World Heritage Convention*. These references include issues that characterize society, its spiritual and social-cultural aspects, its relationship with the natural environment, and its creative capacity to respond to specific demands and requirements over time.

International doctrine regarding historic areas

After the destruction of habitat during the Second World War, the primary objective in the 1940s and 1950s was reconstruction. The problems caused by armed conflicts were also reflected in the initiatives taken by newly founded UNESCO in the same period. The first Convention, in 1954, regarding cultural heritage was the

16 The Globalist, online magazine (www.theglobalist.com/).
17 A/RES/55/2, 8 September 2000 (http://www.un-documents.net/a55r2.htm).

revision and adoption of the so-called Hague Convention concerning the protection of cultural property in the case of armed conflict. This Convention identified in the notion of cultural property monuments of architecture, art or history, archaeological sites, groups of buildings, works of art and collections. The notion of 'groups of buildings' was later taken into the 1972 *World Heritage Convention*, where it indicates historic urban areas.

In the 1950s, various initiatives were taken at national level for the protection of historic urban areas. These are recognized particularly in Italy, where in 1960 a group of professionals formed a national association for the safeguarding of urban centres recognized for their historic and urban values (Associazione Nazionale Centri Storico-Artistici, ANCSA). The scope of the association is to promote research and the involvement of the private sector, as well of public authorities in the valorization and rehabilitation of historic urban areas. Some of the first examples of this new approach are to be seen in the urban master plans of Assisi, as well as in Bologna.

The 2nd International Congress of Architects and Technicians of Historic Monuments, meeting in Venice in 1964, adopted the famous Venice Charter (ICOMOS, 1964). This charter recognizes the importance of the surroundings of monuments, but does not refer to historic urban areas. Nevertheless, the meeting also passed a 'motion concerning protection and rehabilitation of historic centres' (document 8). In this there is a call to 'rapidly … promote legislation for safeguarding historic centres, which should keep in view the necessity both of safeguarding and improving these historic centres and integrating them with contemporary life'. In the following years, ICOMOS, founded in 1965, took this motion to heart, and numerous national, regional and international seminars and conferences discussed the issues. For example, the 1967 Norms of Quito (Ecuador) notes:

> *Since the idea of space is inseparable from the concept of monument, the stewardship of the state can and should be extended to the surrounding urban context or natural environment.*

Conservation areas

The real breakthrough for urban conservation coincides with increasing awareness and concern for ecology and the natural environment. In 1975, at the initiative of the Council of Europe, the European Charter of the Architectural Heritage drew attention to problems faced by 'the groups of lesser buildings in our old towns and characteristic villages in their natural or manmade settings' (Council of Europe, 1975). In order to meet the challenges, the document introduced the concept of 'integrated conservation'. This policy depends on legal, administrative, financial and technical support and it should be based on the cooperation of the stakeholders, public and private. Through the Amsterdam Declaration, the conclusive conference of the Architectural Heritage Year 1975 further contributed to launching the policies of integrated conservation, stressing the responsibility of local authorities and citizens' participation in such initiatives.

In the following year, 1976, in Nairobi, UNESCO adopted the Recommendation concerning the Safeguarding and Contemporary Role of Historic Areas, which provides the following definition:

> *Historic and architectural (including vernacular) areas shall be taken to mean any groups of buildings, structures and open spaces including archaeological and palaeontological sites, constituting human settlements in an urban or rural environment, the cohesion and value of which, from the archaeological, architectural, prehistoric, historic, aesthetic or socio-cultural point of view are recognized (UNESCO, 1976, art. 1).*

This is followed by the principles, including:

> *Every historic area and its surroundings should be considered in their totality as a coherent whole whose balance and specific nature depend on the fusion of the parts of which it is composed and which include human activities as much as the buildings, the spatial organization and the surroundings. All valid elements, including human activities, however modest, thus have a significance in relation to the whole which must not be disregarded (UNESCO, 1976, art. 3).*

The 1976 Recommendation draws particular attention to 'modern urbanization', which often leads to considerable increase in the scale and density of buildings and the loss of the traditionally established visual integrity of the built environment. It would be necessary to 'ensure that views from and to monuments and historic areas are not spoilt and that historic areas are integrated harmoniously into contemporary life' (UNESCO, 1976, art. 5). Another problem concerns the 'growing universality of building techniques and architectural forms', which tend to create a uniform environment in all parts of the world. It is interesting to note that, wherever we go, the periphery looks more or less the same, while the old historic centre really reflects the cultural diversity and therefore the universal value that has been stressed by UNESCO. In fact, from the cultural point of view, the universal value is not in the technical globalization of building forms and techniques, but rather in the culturally varied expressions that have been safeguarded in older historic areas. 'This can contribute to the architectural enrichment of the cultural heritage of the world' (art. 6).

In terms of the proposed legal and administrative measures, the 1976 Recommendation declares: 'The application of an overall policy for safeguarding historic areas and their surroundings should be based on principles

which are *valid for the whole* of each country' (UNESCO. 1976, art. 9). Furthermore, it states: 'Public authorities as well as individuals *must be obliged* to comply with the measures for safeguarding. However, machinery for appeal against arbitrary or unjust decisions should be provided' (art. 13). As part of the practical measures, the 1976 Recommendation proposed that 'a list of historic areas and their surroundings to be protected should be drawn up at national, regional or local level' (UNESCO. 1976, art. 18). This has, in fact, become a standard procedure in many countries, starting from the United Kingdom (e.g. Bath), Germany (e.g. Romantische Strasse) and France (e.g. Strasbourg), each with somewhat different legal implications. The idea of 'historic areas' has since been adopted in many other countries outside Europe. One version of this policy is to be seen in the 'Main Road' projects in North America, which was based on the invitation of building owners and particularly commerce to invest in the historicizing renovation of house fronts along principal streets in urban centres. The idea of conservation areas is clearly visible in the policies adopted in the case of many World Heritage cities.

Figure 1 ***Vienna Tower (Austria): the proposal of the Wien Mitte project of high-rise buildings at the time of the nomination of the historic town of Vienna to the World Heritage List became the incentive for the organisation of the international conference that produced the Vienna Memorandum.***

Historicized urban fabric

The Italian practice that has been developing from the 1950s has however favoured a different approach. While starting from a debate on the notion of *centro storico* (historic centre), the policies have developed so that the entire territory has been perceived as historical. Therefore, the notion of 'historic centre' has tended to lose its meaning within this overall context. The results of the Italian policies can be seen in the conservation of historic towns such as Bologna, Ferrara, Rome and Venice. An interesting precedent can be seen in the urban master plan of Assisi, prepared by the architect Giovanni Astengo in the 1950s. Here, in addition to making a systematic analysis of the qualities of the historic centre, he also addresses the protection of the surrounding landscape as an essential part of urban planning norms.

Since the 1970s, the political and socio-economic situations in different parts of the world have been subject to drastic changes. Until thirty years ago in many countries, planning continued to be the responsibility of a central authority and the urban master plan could be legally adopted as a norm. Since then, however, the growing market-oriented strategies have favoured the private sector at the expense of a central public authority. Gradually, there has been a tendency to abandon urban master plans that used to regulate land use, and to prefer strategic planning often leading to decentralized urban growth. At the same time the various attraction points, such as airports, railway stations, or odd commercial and industrial complexes, have been new hubs for urbanized development. The existing legislation is often based on the earlier 'modern movement principles', which favoured central control. Unfortunately, this is no longer effective as a basis for planning control in the current decentralized situation.

In the case of Rome, which has a long tradition of preparing master plans, the earlier centralized plan (1964) has been consciously decentralized in the new plan of 2000, strengthening the functions and services that were made available in local centres. The new master plan provides the general framework, making the decentralization possible without too many disadvantages. In practice, this has meant that the eventual protective measures (in terms of planning regulations) would be applied to the entire municipal area rather than only to the 'historic centre', as had been the case in the past. In many other cases, instead, the legal and administrative framework does not necessarily guarantee a proper control mechanism. This is the case, for example, in several historic Central European cities, such as Budapest, Cologne, Prague, Vienna and Vilnius, where high-rise office buildings have been mushrooming within close range of protected areas or even within them. What happens is that the mayor or governor can interpret the strategies in favour of ad hoc economic and planning development, ignoring the historic qualities of the city. In fact, from this social, economic and political context is born the current attempt to establish a new UNESCO Recommendation concerning the historic urban landscape.

Over the past fifty years of international doctrine some documents, such as the Venice Charter, have been much discussed and have certainly exercised a certain impact on the various national legislations and also on local conservation policies. One of the results of the Venice Charter in particular is represented by the numerous other charters that have taken it as a principle reference. These include the *Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention* (WHC, 2008), the Australia ICOMOS *Burra Charter* (edition of 1999) and the *Nara Document on Authenticity* (1994). Obviously, the

interpretation of the charters is not always consistent with the intentions of the authors. In fact, rather than using them as a conscious guideline, charters are often utilized as a justification – 'post mortem'! This is the case also with the Nara Document, which has often been taken as an excuse for even drastic changes to the historic fabric, justified by the continuity of the intangible aspects of the site, its *spiritus loci*.

Generally speaking, in the light of the examples given above, we observe that the international doctrine is more often the result rather than the incentive in terms of urban conservation. In some way, the 1970s have become a turning point in the development of conservation/development attitudes. Since then the political situation in various countries has changed from centrally controlled management towards a market-oriented economy. This has had an impact on the protection of properties, which have been gradually taken over by the private sector. In this new situation, rather than being guided by a master plan, municipalities tend to develop following the logic of the market economy. At most, there is a strategic plan to orient development. Historic urban areas thus remain a testimony of earlier planning policies and as such obviously also a fundamental part of the cultural heritage. In the new situation, such areas have become vulnerable under the impact of irreversible change, and the existing conservation legislation and norms have not necessarily been adapted to face the new challenges.

Historic urban landscape

The notion of 'historic urban landscape', in itself, is not necessarily new. The sight of an 'urban landscape' has often been used informally as part of the description of a settlement, which has been built following the forms of the territory and thus becoming itself a landscape. Nevertheless, if and when such a notion is formally adopted in an international recommendation, it needs to be supported with clear definitions and policies required for its implementation.

One of the limitations of the existing international doctrine tends to be that it is mainly focused on architecture, even when related to historic urban areas. For example, the Council of Europe document of 1975, which introduced the concept of integrated conservation, is called the European Charter of the *Architectural* Heritage. Similarly, even with due emphasis on integrity including human functions, the 1976 UNESCO Recommendation still defines the notion in relation to 'historic and architectural areas', which is taken to mean 'any *groups of buildings*, structures and open spaces'. Similarly, the *World Heritage Convention* places historic urban areas under the category of '*groups of buildings*'. What we are missing here are the notions that would make an urban area '*urban*' beyond architecture (if possible). It could be the same as taking a landscape beyond the trees, rocks and waterways, and trying to understand its dynamics as a 'landscape'.

Figure 2 ***Icheri Sheher (Inner City), Baku (Azerbaijan): a historic urban landscape, showing stratigraphy that ranges from the medieval market area to the late 19th century town, and to the 20th century tall buildings in the background.***

Urban dynamics

In this regard, it is interesting to take note of the principles expressed in the document drafted by the first ICOMOS Brazilian Seminar about the Preservation and Revitalization of Historic Centers (Itaipava, 1987):

I. Urban historical sites may be considered as those spaces where manifold evidences of the city's cultural production concentrate. They are to be circumscribed rather in terms of their operational value as 'critical areas' than in opposition to the city's non-historical places, since *the city in its totality is a historical entity*.

II. Urban historical sites are part of a wider totality, comprising the natural and the built environment and the everyday living experience of their dwellers as well. Within this wider space, enriched with values of remote or recent origin and permanently undergoing a *dynamic process of successive transformations*, new urban spaces may be considered as environmental evidences in their formative stages.

III. As a socially produced cultural expression the city adds rather than subtracts. *Built space, thus, is the physical result of a social productive process*. Its replacement is not justified unless its socio-cultural potentialities are proven exhausted. Evaluation standards for replacement convenience should take into account the socio-cultural costs of the new environment (ICOMOS Brazil, 1987).

Here, the city is defined in its totality as a historical entity, but it is also the result of social productive processes. Urban areas are seen as part of a wider space, which is

permanently undergoing a dynamic process of successive transformations. The 1976 Recommendation declared that 'Every historic area and its surroundings should be considered in their totality as a *coherent whole*, whose balance and specific nature depend on the fusion of the parts of which it is composed and which include human activities as much as the buildings, the spatial organization and the surroundings.' While the intention of the authors of this text can be appreciated, it must be stressed that one of the characteristics of historic urban areas is their *intrinsic heterogeneity*. In this aspect, we also have the support of the ICOMOS Charter for the Conservation of Historic Towns and Urban Areas (1987), which declares: 'All urban communities, whether they have developed gradually over time or have been created deliberately, are an *expression of the diversity of societies throughout history*' (ICOMOS, 1987, preamble).

Figure 3 ***Small town in China: historic areas should be understood in their totality as a coherent whole including human activities as much as the buildings and spaces.***

Intrinsic diversity of historic areas

Considering that urban areas are the result of long processes, often responding to changing situations over time, historic urban areas reflect the cultural specificities and diversities of the people who have built them and who have lived in them. This does not mean that there could not be homogeneous areas within the diversity. This can be the case of relatively limited townships or urban areas that correspond to the continuity of the same policies or have been built to the same plan. The older and larger urban areas would, however, generally be better characterized in their diversity and heterogeneity rather than harmony. The typological and morphological analyses that were introduced in the 1970s also had the scope to define the specificity of each area in order to adopt the proper policies and strategies. This is certainly intended in the 1976 Recommendation, when it proposes to undertake 'a survey of the area as a whole, including an analysis of its spatial evolution', as well as noting that 'surveys of social, economic, cultural and technical data and structures, and of the wider urban or regional context are necessary' (UNESCO, 1976, art. 19–20). In cases where an urban master plan and relevant planning norms do exist, the analysis is relatively straightforward. Where no plans have survived, it is necessary to undertake a systematic architectural survey of the built areas and open spaces in order to identify the underlying regulations (often unwritten) and to have a proper reference for the development of planning tools that take into account the specific character and requirements of each area.

Etymology of the notion of 'urban'

When attempting to define the notion of 'historic urban landscape', we should be able to clearly delimit such as a territory. Does such an urban landscape cover all the administrative area of a town or city? Is it limited to what could be defined and eventually protected as 'historic'? Does it encompass the surroundings? These are some of the questions that can be posed.

Ildefonso Cerdá y Suñer, known for his urban plan for Barcelona, is generally identified as the originator of the term 'urbanism'. In fact, Cerdá claims this himself in his search for a proper term for the type of work that he was doing when planning a town or city. He opted for the Latin term *urbs*, referred to the word *urbum* (plough), and thus for the legendary operation by the Romans to use a plough to trace the limits of a settlement (using sacred bulls). Tracing this boundary, one 'urbanized' an area in the sense that it was delimited from a previously open and free field (furrow) into an area to be constructed. Urbanism would thus mean planning related to the urban area, excluding the open field. On the other hand, an urban area will obviously contain open spaces, which are in a certain way 'urbanized', i.e. have become part of the urban settlement.

Figure 4 ***Val d'Orcia, Montalcino (Italy): the historic urban landscape of the small town of Montalcino is an integral part of the cultural landscape.***

Cerdá also discusses other terms, such as 'city' and 'town', which are often given as synonyms. It can be noted however that the word 'town' (Old English *tun*) used to mean a built enclosure. Later it was generally

distinguished from a 'village', which instead derives from *villa* (Italian for country house) and indicates an inhabited place smaller than a town. City is referred to Latin *civis*, meaning townsman, the inhabitant of an urban settlement. In medieval usage, a city (deriving from *civitas*) was a cathedral town, thus distinguished from an 'ordinary' town. The bishop (archbishop) who ruled over other bishops was metropolitan. The seat of the metropolitan was thus called *metropolis*. Obviously, in recent times, this word has taken a more generic meaning of very extensive urban areas or areas that enclose the neighbouring municipalities in the surroundings of large cities.

Over the centuries, there has always been a clear distinction between the enclosed urban area, *urbs* (in Greece, *polis*), and the surrounding rural area, the open territory. This relationship started changing as a result of industrialization and the population increase in the late 19th century. The areas that were built mainly for residential purposes at the outskirts of existing urban areas were called 'suburban'. These were a sort of go-between, not being rural, but without the services that characterized urban centres. The construction of suburban areas has continued until the present. Over time, however, the suburban areas have been provided with a number of services and have become much appreciated for their residential qualities.

Settings of urban areas

One of the critical problems now encountered, especially around large metropolitan areas, is exactly the fate of their 'setting'. Such areas used to be agricultural, contributing to the sustenance of the urban population. They were characterized by small rural settlements, often even of historic value, and in any case forming a cultural landscape that reflected the local history and cultural identity. Particularly in the second half of the 20th century, the increasingly rapid expansion of metropolitan areas has led to an increase in land value. Thus the areas outside urbanized land have become subject to development pressures, often without proper planning. As a result, farming land has been transformed into industrial or storage use or similar, and the traditional settlements have lost their rural nature and taken on a more suburban character. Such informal 'eating' into the open land could also result in *favelas*, built to low quality and not providing the necessary services (Figure 5). (Even so, voices are heard defending the human qualities that merit due attention in such settlements.)

Figure 5 ***Favelas in Rio de Janeiro (Brazil): are necessarily part of the current urban landscape, and form a real challenge in terms of social security.***

The transition areas were taken as a major theme for the 2005 ICOMOS General Assembly in China, where these problems have become urgent due to the rapid economic development taking place, especially in metropolitan areas such as Shanghai. The conference adopted the Xi'an Declaration on the Conservation of the Setting of Heritage Structures, Sites and Areas, where the setting of a heritage area is defined as 'the immediate and extended environment that is part of, or contributes to, its significance and distinctive character' (ICOMOS, 2005b, art. 1). The Declaration goes on to note that historic areas 'also derive their significance and distinctive character from their meaningful relationships with their physical, visual, spiritual and other cultural context and settings' (art. 2). Therefore, it is necessary to develop proper planning tools and strategies for the conservation and management of areas forming the setting.

What is historic?

The term 'history', in English, has been defined in two senses: the temporal progression of large-scale human events and actions; and the discipline or inquiry in which knowledge of the human past is acquired or sought (Audi, 1996, pp. 584f). Philosophy of history can be placed under either of these, and would thus be called 'speculative' when examining the progression, or 'critical', i.e. the epistemology of historical knowledge, when searching for knowledge of the human past. 'Historic' would thus be understood not just as something being old, but rather as something that is significant as a source for the discipline of history, i.e. something that can be associated with a particular meaning and eventually value. When dealing with cultural heritage, the term 'historic' would thus become a qualifier as heritage.

Urban areas in their great variety are the product of on-going processes. As such, they necessarily reflect the intentions and needs that have emerged in different

periods, as well as taking into account the existing situations, i.e. environmental, economic and socio-cultural. While the resulting fabric would reflect the diversity of human creative spirit, it would also enclose a form of continuity that gives a particular identity to each area. Being considered 'historic' would not be automatic, but rather the result of continuity in appreciation over time. Historic urban areas are thus areas of which the historicity has been recognized by the community concerned. This means that they are areas that would merit special care, and even protection, in order to monitor and control any changes that would undermine the recognized qualities.

Landscape and urban landscape

Modern representation of landscape goes back to Dutch painting in the 16th and 17th centuries (*landskip, landschap, landscap*, from Dutch), meaning 'picture representing inland scenery' (distinguished from 'seascape'). In the 17th and 18th centuries, the English landscape garden was then designed as a symbolic representation of ancient myths, referring to painted classical landscapes and poetry. In 1962, UNESCO adopted the Recommendation Concerning the Safeguarding of the Beauty and Character of Landscapes and Sites (1962), which provided broad indications for the definition of protected landscapes and sites, emphasizing that:

> *Protection should not be limited to natural landscapes and sites, but should also extend to landscapes and sites whose formation is due wholly or in part to the work of man. Thus, special provisions should be made to ensure the safeguarding of certain urban landscapes and sites which are, in general, the most threatened, especially by building operations and land speculation. Special protection should be accorded to the approaches to monuments (UNESCO, 1962, art. 5).*

This Recommendation noted that measures taken for the safeguarding of landscapes and sites should be both 'preventive and corrective'. 'Corrective measures should be aimed at repairing the damage caused to landscapes and sites and, as far as possible, restoring them to their original condition' (art. 10). Considering the formulation of the policies at a distance of some forty years, it seems that in the 1960s landscape was still strongly associated with the idea of identifying it with a 'picture'. It was a static object, and consequently, it was expected to be treated and restored as if it were a 'monument'.

These concepts have been subject to further evolution over subsequent decades and particularly from the 1970s, when ecological concern for the environment became more pressing. As a result, the 1995 Council of Europe Recommendation on the Integrated Conservation of Cultural Landscape Areas as Part of Landscape Policies differed from the 1962 UNESCO Recommendation in some essential aspects. Landscape was defined as a 'formal expression of the numerous relationships existing in a given period between the individual or a society and a topographically defined territory, the appearance of which is the result of the action, over time, of natural and human factors and of a combination of both' (Council of Europe, 1995, art. 1). Rather than being a static object, the environment was seen as a 'dynamic system comprising natural and cultural elements interacting at a given time and place which is liable to have a direct or indirect, immediate or long-term effect on living beings, human communities and heritage in general' (preamble). As a result, there was need for a comprehensive policy of protection and management of the whole landscape, taking into account 'the cultural, aesthetic, ecological, economic and social interests of the territory concerned' (preamble).

In 1992, the World Heritage Committee decided to introduce the notion of 'cultural landscape' in its *Operational Guidelines* (1994 edition). Here, cultural landscapes are defined as 'combined works of nature and of man', and they are seen as 'illustrative of the evolution of human society and settlement over time, under the influence of the physical constraints and/or opportunities presented by their natural environment and of successive social, economic and cultural forces, both external and internal' (version 2005: art. 47). Cultural landscapes can be designed, organically evolved or associative, and can include urban areas and settlements. According to the proposed categories, urban areas could be understood either as designed or as organically evolved. The latter category could be further referred to as an area that has stopped developing sometime in the past ('relict landscape'), or an area that is still living and subject to changes. It is noted that a cultural landscape is not only a 'picture'. It is based on a complex set of criteria, cultural, economic, social, etc. Therefore, the aesthetics are only one dimension, and often not the most important. Instead, it is a territory that has archaeological and historical stratigraphy, and consists of the contributions of the different generations, as well as of the impact of environmental changes (climate, vegetation, etc.).

How to meet the condition of integrity?

Another key issue in the identification and definition of historic urban landscapes should certainly be its integrity. Integrity must necessarily be related to the qualities that are valued in a particular property. The social-functional integrity of a place is referred to the identification of the functions and processes on which its development over time has been based, such as those associated with interaction in society, spiritual responses, utilization of natural resources, and movements of peoples. The spatial identification of the elements that document such functions and processes helps to define the structural integrity of the place, referring to what has survived from its evolution

over time. These elements provide testimony to the creative response and continuity in building the structures and give sense to the spatial-environmental whole of the area. Visual integrity, instead, helps to define the aesthetic aspects represented by the area. The development of a system of management can be based on such dimensions of integrity so as to guarantee that the associated values would not be undermined. In many cases, it is not enough to focus on the limited World Heritage area, but rather to take into account a wider territorial context. This was the case, for example, in the Valley of Noto in Sicily, where the eight historic urban areas were integrated into a territorial management master plan. The purpose was to place emphasis on the economic and functional aspects of the regional economy and relevant land use, which could not be suitably managed if only limited to the nominated World Heritage sites.

Figure 6 ***Hong Kong panorama: is basically formed of high-rise buildings that have formed a new modern townscape.***

What are the limits of a historic urban landscape?

Taking into account the different factors discussed above, we can try to identify issues that should be included in the definition of a historic urban landscape. While recognizing that each area has its own characteristic components, i.e. the structures, open spaces, functions, etc., we should be looking at what characterizes a historic urban landscape as an 'urban landscape'. This means taking into account the ways in which the built-up and open spaces have evolved over time, i.e. what have been and currently are the dynamics of evolution and the resulting patterns or marks left in the area? What in an urban landscape can be considered to have been historicized, based on shared recognition? Generally, an urban landscape is also a 'living' entity, responding to population needs and market forces. Furthermore, an urban area has a functional and visual relationship with its setting, which contributes to its meaning, significance and values. This notion should be further elaborated in the requirement of 'buffer zones'.

Considering that, in general language, words may have many different meanings, which can change over time, it is useful to agree on selected terms that are each associated with a precise meaning, thus forming the terminology for the field concerned. Thus, we could consider 'environment' as a generic term for our living territory. Instead, 'landscape' could be defined as a visual perception of specific qualities in a particular land area, including especially aesthetics (seen in views and approaches), as well as the geomorphology of the territory. Taking into account the definitions already given for the notion of 'cultural landscape', this could be defined differently from an 'ordinary' landscape as a living territory characterized by evolution over time. The essence in the definition of cultural landscape is to pay attention to its layers of history and evolution over time, the traces left by the different generations in response to the challenges offered by the natural environment. 'Urban landscape' can be seen as the built-antropic territory, which is characterized by ongoing processes. Its management needs understanding of the causes and dynamics of development. Passing then to the 'historic urban landscape', this can be seen as recognition of specified qualities in historically perceived urban territories or sites, where the change can range from static to dynamic. In the management of such areas it is essential to maintain their specificity and 'historicized' qualities, which should be recognized for their social and cultural, as well as physical characteristics.

It could be said that history builds the town. The different periods and cultures have established diverse criteria that are reflected in present-day reality. From very early civilizations urban areas were planned, often using a regular grid. Khorsabad (Assyrian capital in the time of Sargon II, today a village in northern Iraq) had such a grid, and so had various other urban settlements in the ancient Middle East, in Egypt or in ancient Persia (e.g. Persepolis in Iran), as well as those associated with the Hippocrates of Chios (e.g. Miletus in Greece), the Roman world, or Teotihuacan in Mexico. Another form of urban development was based on 'organic' growth, resulting in an apparently irregular pattern, such as those of European medieval or many Islamic towns. In antiquity and throughout the Middle Ages, urban settlements were generally circumscribed and surrounded with fortifications, thus making a clear distinction from the rural open territory. Planning grids could however be taken into the territory even outside the core area, giving structure to an entire region. This was the case for example of the Roman *centuriation*, a technique for large-scale land partition, where one side of the square was 710 m.

From the 15th century onwards, urban planning gradually enters into the modern era, where urban areas start extending into the territory without strict limits. In the 17th and 18th centuries, many cities were designed as the focal points of large-scale vistas and axial planning. In many cases, European cities could be integrated with designed landscape layouts, such as Hannover (Germany)

or the Aranjuez Cultural Landscape (Spain). In the 19th century, the American model of grid plans, such as those of Washington DC in the United States (L'Enfant, 1791), Cienfuegos in Cuba (1819), or Barcelona (Cerdá, 1859), provided a structure for endless development. With the continuation of urban growth, large cities have in certain cases grown into megalopolises involving populations that reach tens of millions. Examples may be found in South-East China, such as Shanghai, Mexico City in Mexico, or even in Europe, such as the urban ring of the Netherlands. There are obviously many theories and hypotheses for urban growth in the future, which we do not discuss here.

What this brief survey gives is a canvas with lots of variables. In the modern world, urban landscapes can extend to tens or even hundreds of kilometres, including several administrative areas. Whether we should consider all this built landscape 'historic' is an issue for reflection. Until now, the international conservation charters and recommendations have had an impact in relatively limited areas. Even the Council of Europe's 1995 Recommendation regarding the protection of cultural landscape areas tends to put fairly strict limits to the implementation. Nevertheless, due to the expansion of the notion of historicized territory and the appreciation of even recently built areas, it is worth having another look at this issue. At the same time, the larger the areas that are being handled, the more generic or 'flexible' the proposed guidelines would need to be. Note that, for example, in the 2000 master plan of Rome, protective measures can be extended to practically all built areas of whatever date, mainly subject to their quality and characteristics.

Another question concerns the implementation of international guidelines and recommendations. So far, the charters have been mainly known to conservation professionals. They, however, are seldom involved in the decision-making process regarding planning and development of larger areas. To whom then is the international doctrine addressed? Who are the stakeholders interested in taking note of such proposals and able to implement them? In principle, the answer should be the public authorities. However, the systems and tools of planning control seem to vary greatly from country to country. In some, control is in the hands of a centralized authority, in others it is the responsibility of local councils. At the same time, the private sector, including multinational companies and local land owners, is playing an increasing role in what actually happens on the ground. Furthermore, the physical condition of vast built areas makes it economically difficult, if not impossible, for a public authority to intervene. Thus, in today's global society the initiative tends to remain in the hands of the private sector, who often have the financial means and can justify any intervention on economic grounds without much attention to the overall impact of the projects.

Conclusion

Learning from the experience of the *World Heritage Convention*, we note that much progress has been made possible due to the interest raised by the World Heritage List. As a result, many governments have taken measures to establish protective regimes and management systems and plans for areas that earlier were not even considered. The identification of areas that could be defined as 'historic' within the urbanized landscape (even in cases of vast metropolitan areas or megalopolises) could give a useful support for the management regime of areas with recognized qualities. In order to obtain concrete results, international charters should be sustained by clear education and training incentives to be integrated into the career structure of those involved in decision-making.

It is useful to look at the doctrine defined in international principles and how this relates to the theory of restoration. We can say that the principles are the outcome of reflection based on practice, and therefore they become documentary evidence for the cultural evolution that has taken place over the years. Theory, instead, provides a description of the methodology that is required in the decision-making process aiming at the conservation and restoration of heritage resources. In fact, the principles and the theory should be seen as complementary. Within the process of conservation many issues need to be taken into account, and the decisions may vary according to the diverse situations and the character of the resource concerned and its cultural, social, economic and physical context. The questions can range from keeping the historical material, and eventually replacing like with like, to recognizing the essential meaning of architecture and urban ensembles as based on the recognition of the functional schemes and dynamic processes that reflect perceptions and changing uses. In the latter case, obviously, the challenge lies in the monitoring and control mechanisms that can be implemented. Another fundamental requirement will be the involvement of all stakeholders in decision-making, which should be based on a learning process and building of attitudes. 'Restoration' may be seen as a historical-critical approach to existing territory, based on the recognition and valorization of its qualities. 'Conservation', instead, may be understood as the methodology based on communication and learning processes aiming to prolong the life and clarify the messages associated with heritage resources.

Taking into account the evolution of conservation philosophy and policy and the changes in the physical reality of which our heritage is part, I believe that the notion of historic urban landscape can become another paradigm on the cultural route. It has already been recognized that conservation is a fundamental part of modern life and the management of our living space. Historic urban landscape is a new challenge that can provide us with fresh guidance and that may well lead to the revision of legal and administrative frameworks. In any case, the conservation

of our heritage, material and immaterial, is necessarily based on communication and building up of attitudes. It requires a learning process and informed involvement of all stakeholders, public and private.

References

Audi, R. (ed.). 1996. *The Cambridge Dictionary of Philosophy*. Cambridge, Cambridge University Press.

Council of Europe. 1975. *European Charter of the Architectural Heritage*. http://www.icomos.org/docs/euroch_e.html

_____. 1995. *Recommendation on the Integrated Conservation of Cultural Landscape Areas as Part of Landscape Policies*. https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=537517

ICOMOS. 1964. *International Charter for the Conservation and Restoration of Monuments and Sites*. Paris, International Council on Monuments and Sites. http://www.icomos.org/venice_charter.html

_____. 1967. *The Norms of Quito.* Final Report of the Meeting on the Preservation and Utilization of Monuments and Sites of Artistic and historical Value held in Quito, Ecuador, from November 29 to December 2, 1967. http://www.icomos.org/docs/quito67.html

_____. 1987. *Charter for the Conservation of Historic Towns and Urban Areas*. (Washington Charter). http://www.international.icomos.org/charters/towns_e.htm

_____. 2005*a*. *The World Heritage List: Filling the Gaps – An Action Plan for the Future*. http://www.international.icomos.org/world_heritage/gaps.pdf

_____. 2005*b*. *Xi'an Declaration on the Conservation of the Setting of Heritage Structures, Sites and Areas*. http://www.international.icomos.org/charters/xian-declaration.pdf

ICOMOS Australia. 1999. *Burra Charter*. Burwood VIC, Australia ICOMOS. http://australia.icomos.org/publications/charters/

ICOMOS Brazil. 1987. First Brazilian Seminar About the Preservation and Revitalization of Historic Centers. ICOMOS Brazilian Committee, Itaipava, July. http://www.icomos.org/docs/itaipava.html

UNESCO. 1962. *Recommendation Concerning the Safeguarding of the Beauty and Character of Landscapes and Sites*. http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=13067&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html

_____. 1976. *Recommendation concerning the Safeguarding and Contemporary Role of Historic Areas*. General Conference 19th session, Nairobi, 26 October to 30 November. http://www.icomos.org/unesco/areas76.html

_____. 2001. *UNESCO Universal Declaration on Cultural Diversity*. http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001271/127160m.pdf

_____. 2005. *Convention on the Protection and Promotion of Cultural Expressions*. http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=31038&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html

WHC. 1972. *Convention concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage* (World Heritage Convention). Paris, UNESCO World Heritage Centre. http://whc.unesco.org/en/conventiontext/

_____. 1994. *Nara Document on Authenticity*. http://www.international.icomos.org/charters/nara_e.htm (Also reproduced as Annex 4 of *Operational Guidelines*.)

_____. 1998. *Report of the World Heritage Global Strategy Natural and Cultural Heritage Expert Meeting, 25 to 29 March 1998, Amsterdam, the Netherlands*. Paris/Amsterdam, UNESCO World Heritage Centre/Government of the Netherlands.

_____. 2005. *Vienna Memorandum on World Heritage and Contemporary Architecture – Managing the Historic Urban Landscape*. Paris, UNESCO World Heritage Centre, 20 May. http://whc.unesco.org/archive/2005/whc05-15ga-inf7e.doc

_____. 2008. *Operational Guidelines for the Implementation of the* World Heritage Convention, rev. edn WHC. 08/01, first published 1977. Paris, UNESCO World Heritage Centre. http://whc.unesco.org/archive/opguide08-en.pdf

Visual analysis: tools for conservation of urban views during development

Hal Moggridge
Consultant to Colvin and Moggridge
(United Kingdom)

6

Visual analysis

During the Ming and Qing Dynasty (13th and 14th century) it was the custom of every city or town in China to select generally eight [sometimes a few more] best landscapes scenes in the vicinity that best represented the local character. The selected scenes were normally those preferred by the local people and were most popular destinations.

L.I. Kairan, University of Sheffield, UK

Special views are a major cultural resource of cities, which are often remembered by particular perceptions of their skylines. Skylines can be images of buildings, often national monuments, seen against open sky. Sometimes a tree canopy or landform is part of the critical skyline. Elsewhere views of hills and mountains surrounding a city, visible above or between buildings, are a vital part of appreciation of the place.

A major potential impact of development upon the historic urban landscape is visual. This is particularly the case for new tall buildings, which can modify the relationship between the urban landscape and its wider setting. The techniques that follow seek to define, in advance of development, certain visual characteristics of the historic urban landscape which should act as restraints on the height of buildings on particular development sites. In this way the bottom of the open sky is defined, so that in some cases there is a site boundary in the sky above the site.

Mountain skyline above tall buildings

Example: Rio de Janeiro (Brazil)

Rio de Janeiro is an example of a city where the mountain skyline is memorable, seen rising above tall coastal buildings. One particularly striking peak, Corcovado, has been enhanced by the 30 m statue of Cristo Redentor (Christ the Redeemer) constructed in 1931. The beaches all along the southern part of the city command particularly fine views of the mountains rising behind the urban frontages (Figure 1).

Figure 1 View along Copacabana beach from Leme.

In this case conservation of the mountain skyline from important locations such as Copacabana beach will depend on imposing a maximum building height along the water front. Already a few towers are too high. The result of raising the building height more generally is indicated by the black line. Development needs to be of a height which conserves the views of the mountains, which provide the internationally famous image of Rio de Janeiro.

Cones of view: rising sightlines to hills or mountains

Example: Vancouver (Canada): Mountain View Protection Guidelines

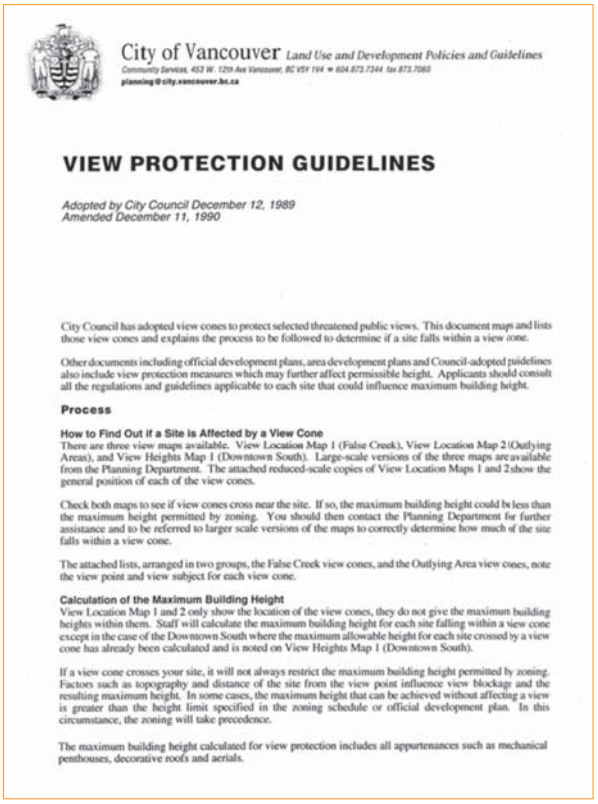
Source: Nancy McLean ASLA MCIP, Landscape Co-ordinator, Corporation of Delta, British Columbia (Canada)

In 1991 the City of Vancouver adopted lucid view cones to protect selected public views of the mountains to the north. The view cones are rising sight lines that limit the height of buildings in given locations. The limitations become less stringent with distance from the viewpoint. The outcome is that there are views of mountains from such places as the open space by the Anthropology Museum and alongside the Law Courts in downtown Vancouver (Figures 2 and 3).

Figure 2 Vancouver city centre to the south of the Rocky Mountain ranges, seen from a residential tower in the university.

Figure 3 ***The mountain peaks seen from the city centre above the buildings of controlled height; view from the entrance to the Law Courts designed by Ericson with Cornelia Oberland, landscape architect.***

The method is made clear by text describing the process and maps showing the cones overlaid on the city (Figures 4 and 5).



City of Vancouver *Land Use and Development Policies and Guidelines*

Community Services, 453 W. 12th Ave Vancouver, BC V5Y 1V4 ▪ 604.873.7344 fax 873.7060
planning@city.vancouver.bc.ca

VIEW PROTECTION GUIDELINES

Adopted by City Council December 12, 1989
Amended December 11, 1990

City Council has adopted view cones to protect selected threatened public views. This document maps and lists those view cones and explains the process to be followed to determine if a site falls within a view cone.

Other documents including official development plans, area development plans and Council-adopted guidelines also include view protection measures which may further affect permissible height. Applicants should consult all the regulations and guidelines applicable to each site that could influence maximum building height.

Process

How to Find Out if a Site is Affected by a View Cone
There are three view maps available. View Location Map 1 (False Creek), View Location Map 2 (Outlying Areas), and View Heights Map 1 (Downtown South). Large-scale versions of the three maps are available from the Planning Department. The attached reduced-scale copies of View Location Maps 1 and 2 show the general position of each of the view cones.

Check both maps to see if view cones cross near the site. If so, the maximum building height could be less than the maximum height permitted by zoning. You should then contact the Planning Department for further assistance and to be referred to larger scale versions of the maps to correctly determine how much of the site falls within a view cone.

The attached lists, arranged in two groups, the False Creek view cones, and the Outlying Area view cones, note the view point and view subject for each view cone.

Calculation of the Maximum Building Height
View Location Map 1 and 2 only show the location of the view cones, they do not give the maximum building heights within them. Staff will calculate the maximum building height for each site falling within a view cone except in the case of the Downtown South where the maximum allowable height for each site crossed by a view cone has already been calculated and is noted on View Heights Map 1 (Downtown South).

If a view cone crosses your site, it will not always restrict the maximum building height permitted by zoning. Factors such as topography and distance of the site from the view point influence view blockage and the resulting maximum height. In some cases, the maximum height that can be achieved without affecting a view is greater than the height limit specified in the zoning schedule or official development plan. In this circumstance, the zoning will take precedence.

The maximum building height calculated for view protection includes all appurtenances such as mechanical penthouses, decorative roofs and aerials.

Figure 4 ***Guidelines for view cones to protect selected public views of mountains to the north.***

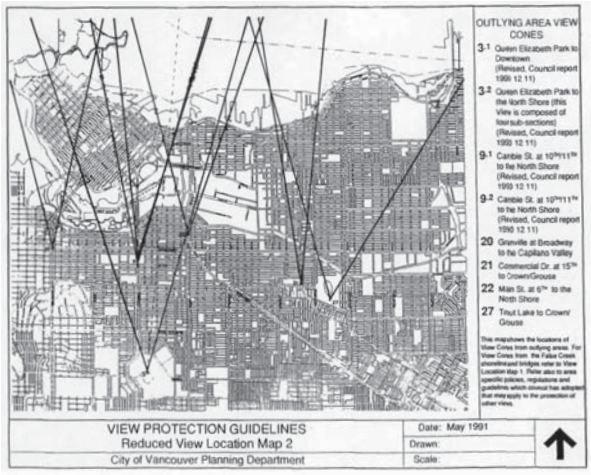


Figure 5 ***View cones overlaid on city map.***

Cones of view: downward sight lines, to sea or valley

Example: Old and New Towns of Edinburgh World heritage site (United Kingdom): views down to Firth of Forth

Source: Colvin and Moggridge, landscape consultants

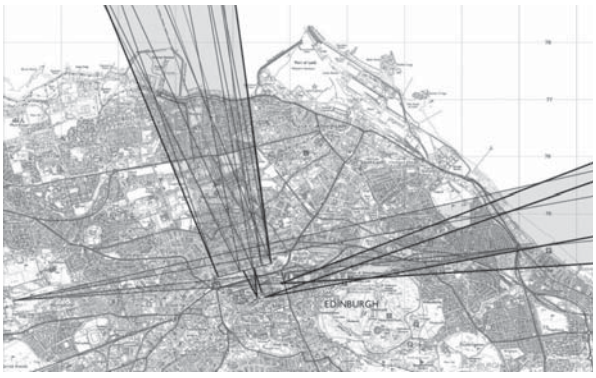


Figure 6 ***Downward views to the sea from the centre of Edinburgh.***

Figure 6 maps the areas across which there are downward views to the sea from the centre of Edinburgh. The easterly view cone shows the breadth of the view down Royal Mile. The northerly view cones are a combination of the northerly views down New Town streets and Old Town closes. The grid layout of the city keeps these views open; it also means that there are no significant diagonal views of the sea from the city centre.

Figure 7 Downward view of the sea from the Old Town, Edinburgh.

Figure 7 shows the view of the sea from Milne's Court on the north side of the Old Town, looking down Hanover Street in the New Town, which enjoys a similar view from a lower level. Note the narrowness of the vertical space across which the water is seen; any taller buildings along the coastline would obscure city-centre views of the sea.

City skylines from significant viewpoints

Example: Horse Guards from St James's Park bridge, London

Source: Colvin and Moggridge, landscape consultants

The first task is to define which key viewpoints to skylines evoke the city.

In this example, the picturesque view of romantic buildings among trees, seen from the bridge over St James's Park lake (Figure 8), is situated at the heart of the UK seat of government. The view is a highlight of London's Royal Parks, which extend 4 km westwards from this viewpoint near Westminster World Heritage site with its palace, abbey and church. An estimated 4–5 million visitors admire this view every year, and about 250,000 photograph it.

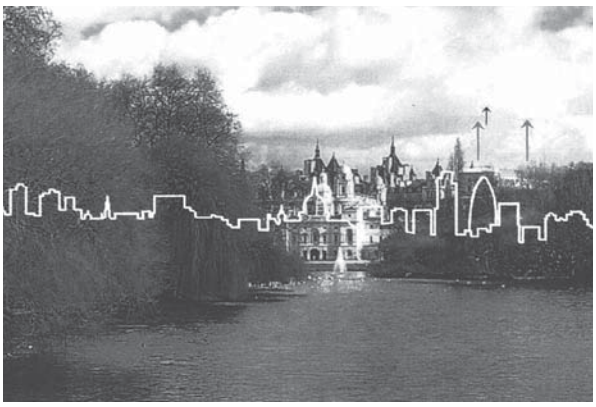


Figure 8 Viewpoint from the bridge over St James's Park lake, London.

The dome of St Paul's cathedral and the City of London business centre lies beyond the skyline shown in Figure 8, including buildings nearly 200 m tall. The easterly sight line across the skyline from the bridge rises at 1:18.5 allowing a building 200 m higher than the viewer's eye at a distance of 3.7 km. But the arrows show current proposals for taller buildings attacking the skyline. A protective view cone could easily define the protection needed (see Figure 15 for a photograph of this view as perceived by visitors).

Figure 9 View of City of London from Hungerford Bridge over the Thames.

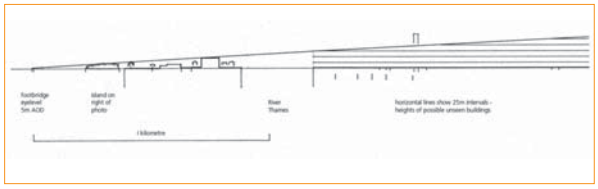


Figure 10 Section through the rising sight line from St James's Park bridge over Duck Island, with Downing Street beyond.

Contours showing bottom of open sky

Example: Open sky visible from the core of the Inner London Parks

Source: Colvin and Moggridge, landscape consultants

Figure 11 Draft contour plan, Inner London Royal Parks, 2001.

Figure 11 is a preliminary draft prepared as the Royal Parks' contribution to the Greater London Authority's new Spatial Development Plan, 2001. Note that the contour levels indicated on this plan have proved by later examination of specific examples to be at least 25 m too low. The core areas of the Inner London Royal Parks are shown shaded. The contours are 25 m apart, and are some 200 m above the ordnance datum (sea level) about 1 km east of St Paul's Cathedral.

The Royal Parks asserted that a modern vision for London's future will include areas of nature in the parks, where it will be possible to enjoy being out of any visible contact with the metropolis, in 'open sun-lit and tree-shaded spaces, green with grass and bright with water' (W. H. Hudson, the Argentine naturalist who settled in London, 1898, Chap. 1). Similarly in many cities broad urban spaces, the edges of which are often defined by elegant buildings, benefit from the exclusion of irrelevant buildings beyond. So that those developing other parts of the city would know what might affect the defined secluded core of the parks, a contour map was drawn showing the bottom of the open sky seen from there. The contours show heights above sea level above which structures would be obvious.

Note that this philosophical approach was sadly not accepted by the Greater London Authority, but the techniques are believed to be relevant worldwide.

Perception of skylines

Example: Siena silhouette looking south from the castle, 1983

Figure 12 Siena (Italy), 1983. Photo Christopher Whinney (ATG Oxford).

Photography, however good, does not depict sky lines as they are perceived; the mind emphasizes verticals and fixes on elements seen against the sky or distant landscape (Figure 12). For this reason drawings that pick out silhouettes and exaggerate height provide a truer picture (Figure 13). Telescopic images can also show what the mind sees.

Figure 13 Siena skyline as photographed in Figure 12.

The three towers on the left of the drawing (Figure 13) tend to merge into a single plane when seen in silhouette. However they are in fact at considerably different distances from the viewpoint.

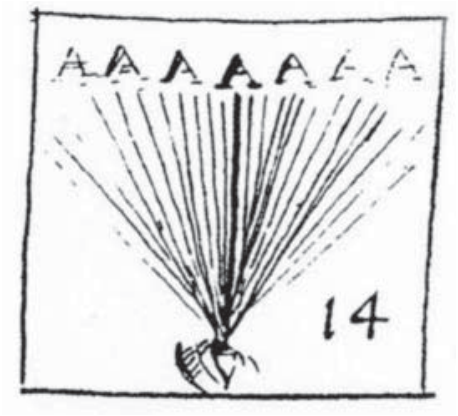


Figure 14 Hogarth, 1753.

Explanatory note by E. H. Gombrich on selective focus

Hogarth based his idea of pursuit on what appears to be an irrefutable fact of visual perception, which he illustrated in a diagram (Figure 14) '… if the eye stops at any particular letter, A, to observe it more than the rest, these other letters will grow more and more imperfect to the sight, the farther they are situated on either side of A, as is expressed in the figure; …'

Hogarth was right in reminding us of the limited span of focused vision. The fovea centralis*, which is alone capable of sharp definition, covers less than one degree, while the remainder of our visual field appears progressively indistinct the further it is removed from the fovea. Unlike the limits of resolution, this unevenness of our vision rarely obtrudes on our awareness, because we can always fix on any point that interests us, and since the eyes are very mobile we can build up a detailed picture of any object we wish to inspect. We do so all the more readily as our visual impressions do not fade immediately, but stay with us for sufficiently long to enable us to turn the mosaic of small snapshots into a coherent and continuous image (Gombrich, 1979).*

Avoidance of falsification with images

Example: View towards Horse Guards from St James's Park bridge, London

Doon Street Tower: a recent case of deception in London

In central London, a developer and his design team recently succeeded in deceiving the Secretary of State with falsified images of a proposed block of flats to appear above the wooded island in the centre of the famous view towards Horse Guards from the bridge over the lake in St James's Park, close to the Westminster World Heritage site. This view was designated by the London Plan 2004, allegedly for protection. The circumstances are briefly as follows:

A 144 m tall block of flats was proposed at Doon Street, a site behind the National Theatre on the South Bank of the Thames. The same accommodation was shown to be feasible in lower buildings. The Secretary of State called in the proposal for assessment by public inquiry in February 2008. One major issue was the impact of the tower on the designated view towards Horse Guards from St James's Park bridge.

Figure 15 View towards Horse Guards from St James's Park bridge as perceived by visitors. This assessment is confirmed by numerous images posted on the internet (FLICKR).

Tree-clad Duck Island in the centre middle ground of the view is very sensitive to diminution by buildings appearing above it. As Le Corbusier (1923) wrote, 'the sensation of density: a tree or a hill is less powerful and of a feebler density than a geometrical disposition of forms'. Humphry Repton, who inspired architect John Nash, the designer of St James's Park lake in 1827, wrote in 'Observations' CHXIV in 1803: 'When I describe water, I never estimate its effects by the number of acres it may cover; but by its form, its continuity, and the facility with which its termination is concealed', an effect skilfully achieved by this design.

The inspector, being an architect experienced in assessing views at public inquiries, was able to see through the misleading visual information submitted. Following this public inquiry the inspector recommended 'that planning permission should not be granted'. He concluded about the St James's Park view that 'there exists within this almost idyllic view a delicate balance between landscape and buildings that would, in my judgement, be seriously damaged by the appearance of the Doon Street Tower'. However the Secretary of State was deceived by misleading visualizations tabled by the developers and gave consent against her inspector's recommendation, stating in her letter that: 'She considers that the impact on this view would not be as great as the inspector fears, and would not be unacceptable' (para. 17).

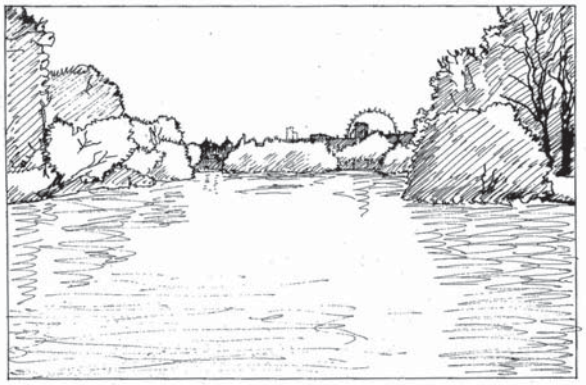


Figure 16 Tracing of one of the images of the proposed Doon Street Tower, tabled by the developer's team of 'professional experts', described as 'verified images'.

The 'visualizations' falsified the effect of the proposal by the following techniques:

- Faint depiction of the proposed tower.
- Wide-angled lens effect, so that the foreground and sides of the view are greatly enlarged. The image covers a cone of vision four times the size of that perceived by visitors, as can be seen by comparing the photograph with the drawing (Figures 15 and 16).
- Panoramic effect so that the proposed tower is shown very small, surrounded by an extensive scene all shown fully in focus. This is misleading, as the eye has only a narrow span of focused vision, while the remainder of our visual field appears progressively indistinct the further it is removed from an object which attracts attention.
- Multiple images were assembled so that the key impact is minimized among pages of irrelevant images.

Proposed good practice to avoid falsification with images

To avoid falsification with images, standard practice should be recommended for all photographic imagery of proposals that affect the historic urban landscape:

- Every landscape or townscape view *must* be accompanied by a single-frame image equivalent to

f70 for a 35 mm camera, on which the proposal is shown as a bold image. Failure to produce these basic data renders all other imagery invalid.

- Light conditions must be selected such that the proposal is clearly seen when superimposed.
- Exaggerated areas of foreground must be avoided.
- If long horizontal images are included to incorporate peripheral vision, then only the central 20 per cent of the image, on which the proposal is shown, should be in sharp focus. The sides of the image should be shown with increasingly blurred focus. Alternatively the part of the panoramic image containing the proposal should also be shown alongside as a telescopic image.

References

Gombrich, E. H. 1979. *The Sense of Order*, Part 2, IV, quoting William Hogarth's *The Analysis of Beauty*, 1753. (Wrightsman Lectures.)

Hudson, W. H. 1898. *Birds in London*. London, Longmans Green.

Le Corbusier. 1923. The illusion of plans. In: *Vers une architecture*. Paris, G. Crès et Cie. [1927, published in English as *Towards a New Architecture*; 2007, translation by John Goodman, *Toward an Architecture*, Los Angeles, Getty Research Institute.

Neisser, U. 1976. *Cognition and Reality*. New York, W. H. Freeman.

Repton, H. 1803. *Observations on the Theory and Practice of Landscape Gardening*. London, printed by T. Bensley for J. Taylor.

Urbanization and cultural conservation – a summary of policies and tools in the United States

7

Jeffrey Soule
Director Outreach and International Programmes, American Planning Association

Introduction

The topic of our debate is management of the urban landscape, or how to preserve the integrity of the fabric of urban places in the face of challenges that threaten to diminish their layers of cultural qualities. This paper aims to bring the United States experience and my own perspective, as an American trained planner with practical international experience, especially in China, to the discussion of appropriate principles and practices that can be used to assist communities over a wide variety of local circumstances. As the US has no World Heritage designated cities, I detail how our planning process manages the urban fabric in the best cases. The American Planning Association's *Policy Guide on Historic and Cultural Resources*[18] (Annex 2 of this volume) describes the position of the organization and how its members should promote the best climate for historic resource integration and conservation at every level.

Whereas I do believe that some fundamental principles apply to the conservation of urban landscapes, I do not think that there is any single approach, regulation or guideline that will accommodate the extraordinary variations across the globe in terms of cultural values, political considerations, economic diversity and local experience. Our job is to provide explicit guidance to historic cities, including World Heritage sites, while establishing the philosophy and lining up valid and compelling arguments for the thousands of other places in the world with important cultural resources in need of preservation and support.

Planning framework

In the United States, planning grew not from architecture but from landscape architecture. The first president of what later became the American Planning Association was Frederick Law Olmstead, one of the brilliant minds behind the American 'city beautiful movement' and the designer of Central and Prospect Parks in New York City. Consequently, US planning practice has always been considerably more comprehensive in its approach than often found around the world. The more common international notion of planning is that it is primarily about land use and urban development. In the US, planning is a much more comprehensive effort that begins with analysis and goal-setting, and much later proceeding to the implementation of the physical stages. Another important observation about the perception of planning is that many international institutions maintain a bias against planning as a comprehensive urban strategy. This comes from the strong ideological bias against central government economic planning. Unfortunately, this bias has led to an international focus on infrastructure investments, while ignoring the creation or support of local planning policies and guidelines that should be in place to manage and inform the distribution and scale of these large infrastructure interventions. Hence there is a vast difference among countries in the perception of planning.

We Americans have been relatively late in incorporating historic preservation into planning. The National Historic Preservation Act was passed in 1966. So for a long time planning did not have historic preservation and cultural conservation as a key component. Although in some places there was an effort to organize and protect important landmarks, it is only within the last forty years that historic preservation has become an important part of the planning process. While some American city leaders still think that preservation is contradictory to development, today there is wider acceptance of the fact that with careful planning, preservation will enhance the city's development strategy. Planning has made progress in incorporating historic preservation and cultural values, not just a focus on land use, infrastructure and new development. Engineering and architecture in the US are important, but quite different fields, whereas in other parts of the world the planning is often done by engineers and architects. Planning sets the context for good engineering and good architecture. A city of incrementally designed places without a vision and without cultural and economic elements will be neither beautiful nor sustainable.

The fundamental philosophy of successful city design is continually to reference the existing city with the needs of the present and the future. Planning and historic preservation that focus too much on the individual historic buildings, and not enough on the context, will lead to an incomprehensible, disjointed urban fabric. What value is there in saving one building, if the street layout, the open space, the feeling of the neighbourhood, is destroyed?

This planning process in the US begins with a vision of the city that celebrates and incorporates history and culture. The process takes a thoughtful, comprehensive approach to analysing the economic, social and physical issues before jumping to physical form. It will follow with specific plans like the plan for Men Xi I briefly discussed below. These plans describe how the historic resources are to be maintained and conserved within an overall development context. The best practices for planning development in the US base new area plans on the architectural context in terms of scale, texture, proportion and material. Then these new developments will be managed over time by having the legal and financial tools for ensuring consistent implementation. Design guidelines for architecture in the historic areas are developed and administered by knowledgeable professional staff. Each city's financial

18 http://www.planning.org/policy/guides/adopted/historic.htm

goals will support the conservation of historic features and districts and focus on maintaining neighbourhoods and people, rather than displacement. These steps will also save the city money on infrastructure, while increasing its economic viability and identity. Of course, no single US city is doing a perfect job of planning and cultural conservation, but there is much support from the public and private sector all across the country for this type of planning process and these types of tools. What drives the process is the demand for true urban living options and the cost of maintaining our unilateral fixation on the automobile.

In the end, historic and cultural conservation are essential for both livability and economy. Establishing the proper planning model for balancing development and conservation will reap rewards for many generations. Planning must be the key to integrate the physical aspects of any culture with its growth and development. While the US has not the longest legacy, our local leaders by and large at least understand that preserving the legacy of the past is good for the economy, as it is good for the human spirit and for the standard of living. The pattern of the city and the context of its streets are the most important aspects to conserve. Preserving individual buildings surrounded by unsympathetic buildings and out-of-scale streets does not conserve the sense of place. We have a responsibility to broaden the view of planning to incorporate cultural and historic conservation and to see planning as much more than simply mechanically setting land-use areas and arrangements of buildings and infrastructure.

Figure 1 ***San Antonio Riverwalk, Texas, combines historic preservation with careful urban design to manage visual quality.***

Case example: planning for Men Xi

The American Planning Association was asked to collaborate on a plan for Men Xi, the oldest section of Nanjing (China), which shows exactly how to overcome these planning obstacles to balance new development with historic character. This plan should be used as a model for other places, because it uses the historic and cultural resources of the city as a resource to add value to the economy while saving money by reusing existing infrastructure and buildings. The plan for Men Xi incorporates preservation, new development and a comprehensive phasing strategy. It also includes design guidelines and a tourist development programme to add value to the area and the economy. It takes a comprehensive approach to accomplish a plan like this. Analysis of the market, the needs of new residents, the existing residents, the goals of the city, and the cultural and historic resources themselves all lead to a set of options for development. Just looking at the resources in isolation would not solve all these issues and meet the diverse needs. Our plan for Men Xi builds on the street pattern, the environment, and the details that make up the context of the place. Only in this way can the culture be relayed from one generation to the next.

The key element of successfully integrating historic areas and resources into an overall urban framework is analysis of the area and then systematically addressing the goals of the stakeholders. In the case of Men Xi, the baseline information on what the resources were and where they were located needed to be inventoried. The idea that a whole city neighbourhood could be seen as a single historic resource, beyond the individual buildings, was a new lesson for Nanjing. Second, we needed to provide a strategy to incorporate modern new development to help pay for the costs of upgrading the infrastructure and providing economic incentives for the local residents to renovate their homes and businesses. Since a good deal of the area had been redeveloped for industry in the 1950s and these older industries were no longer economically competitive, the opportunity arose to open up a large part of the site for residential and mixed use redevelopment. The key in the plan was to focus the design of the new area on the special character of the original street pattern, materials, scale and densities. The goal was to create a thoroughly modern lifestyle, but within the overall design character that made the neighbourhood special.

The third important aspect of the plan was to develop an integrated tourism strategy that took advantage of the historic Ming Dynasty wall and gate as a magnet to attract people into the site and to provide authentic interpretation and commercial opportunities compatible with the overall character of the neighbourhood. We developed a plan for an internal river walk along the small inner Xin Hua River, as well as a hospitality complex near the ancient garden in the centre of the site. By using this garden as a transition zone between the historic residential area and the new residential redevelopment area, we were able to generate tourism growth and economic activity without compromising the historic resources. The lessons from Men Xi are thorough resource inventory, economic analysis and design guidelines based on the characteristic elements of the site. The plan combined these elements to take advantage of all the resources, including the large numbers of tourists visiting the Ming Gate and the proximity to the inner Xin Hua River.

Urban design practices and tools

Good urban design is essential to shaping the character of the city, but it is only one component of planning and should be subordinate to the policies, the values and the goals established in the city's vision. In the US, as elsewhere, the discipline of urban design is amorphous and struggles with its identity. In discussing the issue of urban landscapes, we must also deal with the lack of institutions for the support and training of urban designers, as well as the lack of professional practice guidelines and general agreement on the scope of urban design.

While the US planning process described above is widely practised, although unevenly administered, standards for urban form are not at all the rule in most American cities. Nonetheless, the topic is of increasing importance and the consideration of design guidelines is rising across the country. This too is the result of greater emphasis on smarter growth policies, higher energy costs, and the desire for more harmonious humanistic development patterns.

Philosophy

My experience in urban form management is that an underlying philosophy needs to be established in a city before any kind of planning techniques and technical tools can add value. The elements of this philosophy include the belief in cultural values and the sense that the city represents a narrative over time, not a final end state. In addition, all the stakeholders in a place need to be engaged in the decision-making, rather than a cabal of developers, politicians and experts. Following on this element is the need to have grass-roots support for a total approach to incorporating cultural resources in an urban contextual framework. The final element of the philosophical underpinning to a successful urban design strategy is the understanding that there is always a conflict between conservation of historic resources and development, and that the balance struck should be clear about the costs and benefits of whatever approach is taken. The more people visit a historic place, the more impact on the resource itself. Management of the impact must be included in any framework, not just the aesthetics and mechanics of conservation.

Reading the city

Within the establishment of design guidelines for a city is the essential step of reading the city. Reading the city is a natural complement to the philosophy of the city as a narrative. This requires historic, economic and social elements along with a physical inventory and clear understanding of the framework that the form of the city reflects. The elements of reading the city include climate, customs, landscape, architecture, scale, patterns, colours, materials, environmental graphics, native plants and art forms. One of the reasons we are debating the topic of urban landscapes is that too many decisions in recent times have been made without reference, rather randomly to serve only the solitary interest of a particular patron – whether that patron is public or private makes no difference. The role of the civic process is to act as the voice for the narrative, the conscience of the city. In this way, the urban design process is not acting dictatorially, but as the grounding mechanism to ensure that all the wealth of information stored in the fabric of the city may be enhanced and maintained, chapter after chapter. This process helps the city establish its budget priorities as well. For example, many places spend scarce resources recreating fake history while letting the real narrative and authentic elements of city fabric decay and disappear.

In crafting design guidelines for American places, one important practice is to identify the best examples of local urban form. This means that the guidelines will be grounded in the locality, not imported from some other source. Another common mistake for planners and politicians is to visit another city, and then try to bring back and drop in a design element or project from that place. While visiting other places can be a valuable and eye-opening experience, it is useful only with enough discipline and educational introduction to know what to look for and what the underlying principles of design are that can be employed after being reinterpreted for home use. Identifying local examples does not mean only the grandest buildings and public spaces. It means a whole range of urban elements: residences of all sizes and scales, commercial, governmental and institutional buildings, street cross-sections, street furniture and graphics, public places large and small, ceremonial buildings and informal activities such as street markets and fairs. The goal of the process is to really look at what makes a community special and why the region, climate, history and other pieces of its story resulted in subtle, and not so subtle, impacts on its physical form. This means that the plans, design rules and framework for decision-making are organic and rational, rather than imposed as simply an aesthetic or taste.

Another important aspect of current practice is to look at different urban district guidelines rather than a one-size-fits-all approach. Cities change over time, meaning that each area or subdistrict of the city has different design elements according to its particular function and history. Design guidelines and planning standards that reflect these differences enhance and maintain the coherence of each neighbourhood and district. The process of managing the guidelines can take a variety of forms, based on the structure of local planning and city administration. It is clear, however, that one of the hurdles is the variation of interpretation and expertise available. Consequently, the tools and regulations must to a large extent match local standards of expertise. This can be improved through some training and orientation for the local citizens who are engaged in the process of review, thus establishing

a local philosophical base for the whole effort. If people come with a desire to see the city grow and change within a narrative framework, then they will be better able to review and administer guidelines over time, especially with training and opportunities for professional guidance from staff.

Figure 2 ***Philadelphia has attempted to maintain the visual character around the iconic city hall tower, but has not restricted heights completely.***

Elements of urban design guidelines

Guidelines must be supported by the overall planning and regulatory framework. The zoning ordinances, site plans, transport plans and other macro ordinances must set the proper scale and infrastructure framework, while the design guidelines go into more specific detail about form and the interrelationships with public space. The key aspect of urban design is that it manages the public realm. The corridors of the streets, the outdoor rooms of small and large open spaces, and the spaces leading to and from surrounding buildings, particularly public buildings, must be the goal of the urban design guidelines.

A section detailing the purpose is usually followed by the elements that specify densities and lot size, street widths and alleys, parking and sidewalks, for example. Another section will provide guidance on architectural features, again taken from the inventory of local examples: roof lines, angles, shadow elements, materials, fenestration and doorways. In addition vernacular elements, such as canopies, arcades, courtyards, landscape materials and colours, would be included.

A design review process needs to clearly state the application of these guidelines and how they will be administered. In some cases a citizens' review committee is empowered to make these judgements with assistance from staff; in others the staff can make a certain level of decision. One town where I helped to develop the guidelines is Mandeville Louisiana, where the review is conducted by the local university design centre with input from local staff. In any case, continuing education, technical professional expertise and citizens are all important components of a successful programme. The more that a careful analysis, a reading of the elements, and the overall purpose and goals of the city are reflected, the more successful the programme.

Other approaches relevant to managing the urban landscape

Heritage areas

The heritage area movement is increasingly popular as an approach to interpreting, planning and conserving regions with special characteristics that together form a narrative of cultural and natural significance. The National Parks Service offers the following list of characteristics describing these areas:[19]

- An area has an assemblage of natural, historic, or cultural resources that together represent distinctive aspects of American heritage worthy of recognition, conservation, interpretation, and continuing use, and are best managed as such an assemblage through partnerships among public and private entities, and by combining diverse and sometimes non-contiguous resources and active communities;
- Reflects traditions, customs, beliefs, and folklife that are a valuable part of the national story;
- Provides outstanding opportunities to conserve natural, cultural, historic, and/or scenic features;
- Provides outstanding recreational and educational opportunities;
- The resources important to the identified theme or themes of the area retain a degree of integrity capable of supporting interpretation;
- Residents, business interests, non-profit organizations, and governments within the proposed area are involved in the planning, have developed a conceptual financial plan that outlines the roles for all participants, including the Federal Government, and have demonstrated support for designation of the area;
- The proposed management entity and units of government supporting the designation are willing to commit to working in partnership to develop the heritage area;
- The proposal is consistent with continued economic activity in the area;

19 http://www.cr.nps.gov/hps

- A conceptual boundary map is supported by the public; and
- The management entity proposed to plan and implement the project is described.

There are twenty-one designated national heritage areas in the US and a number of states have implemented their own programmes. The heritage area movement is built on the same principles as historic urban landscapes. The processes and regulations for managing heritage areas are similar, but involve a larger interpretive and land conservation component due to the differences in scale.

Tax credits

The US Federal Government provides Historic Preservation Tax Incentives, managed under the auspices of the National Park Service, allows certain alterations for adaptive reuse of historic structures, based on guidelines that attempt to ensure that the historic value of a building and its context are not impaired by the alterations.

Historic Preservation Tax Incentives

Recipients: Owners of commercial, industrial, agricultural or rental residential properties[20]

The Federal Government offers a variety of tax credits that assist preservation projects, notably a credit that is available only for rehabilitation of income-producing historic properties. Under this Historic Preservation Tax Incentive, property owners who rehabilitate historic buildings for commercial, industrial, agricultural or rental residential purposes can receive a tax credit equal to 20 per cent of the rehabilitation costs. The National Park Service must certify that the rehabilitation work meets the Secretary of the Interior's Standards for Rehabilitation. Between 2001 and 2005, the tax credit leveraged over US$11.14 billion in private investment.

Other Federal tax credits can also be used in preservation projects and can be combined with the Historic Preservation Tax Incentive. For example, there is a Federal tax credit for acquisition, construction or rehabilitation of low-income housing. From 2001 to 2005, 43,566 low- and moderate-income housing units were created in historic properties using the low-income housing tax credit in conjunction with the Historic Preservation Tax Incentive.[21]

A new Federal tax credit that has just become available, the New Markets Tax Credit, may also offer similar opportunities. The credit is targeted at drawing investment to businesses and commercial projects in distressed urban, rural and suburban communities.[22]

Tax Deductions for Historic Preservation Easements

Recipients: Property owners[23]

Donation of a conservation easement on property generally qualifies as a charitable contribution for Federal tax purposes, and thus would result in income and estate tax deductions. This provision of Federal tax law thus provides a cash incentive to owners of historic properties to protect them through donations of easements.

National Register of Historic Places

The National Historic Preservation Act provided for the establishment of the National Register of Historic Places to inventory and recognize the important architectural and cultural properties of the country. The only real protection the Act affords, however, is in the use of federal funds that may affect register properties or districts. Under the Act, Federal funds may not be used if they have an adverse effect on the historic property. The following guidelines are taken from the Act in regarding what could be considered adverse.

Criteria of adverse effect:
An adverse effect is found when an undertaking may alter, directly or indirectly, any of the characteristics of a historic property that qualify the property for inclusion in the National Register in a manner that would diminish the integrity of the property's location, design, setting, materials, workmanship, feeling or association.

Examples of adverse effects:
- Physical destruction of or damage to all or part of the property;
- Alteration of a property, including restoration, rehabilitation, repair, maintenance, stabilization, hazardous material remediation and provision of handicapped access that is not consistent with the Secretary's Standards for the Treatment of Historic Properties (36 CFR part 68) and applicable guidelines;
- Removal of the property from its historic location;
- Change of the character of the property's use or of physical features within the property's setting that contribute to its historic significance;
- Introduction of visual, atmospheric or audible elements that diminish the integrity of the property's significant historic features;
- Neglect of a property which causes its deterioration; and
- Transfer, lease, or sale of property out of Federal ownership or control without adequate and legally

20 http://www.cr.nps.gov/hps/tps/tax/
21 Case studies illustrating credit combinations (http://www.cr.nps.gov/hps/tps/Affordable/).
22 http://www.cdfifund.gov
23 http://www.cr.nps.gov/hps/tps/tax/easement.htm

enforceable restrictions or conditions to ensure long-term preservation of the property's historic significance.

Historic overlay districts

Some cities use the overlay district, which creates an additional set of guidelines above and beyond the underlying zoning. Overlay districts usually focus on a combination of boundary designation, specific rules for alterations and additions within the district, as well as special incentives such as local grants or tax credits modelled after the federal tax credits mentioned above. Most overlay districts also require a citizen and professional review process to ensure that the guidelines are carried out both transparently and collectively with consistency and fairness. US cities have a lot of experience with overlay districts, some of which date back to the 1930s.

Conclusion: comparison with elements of the Vienna Memorandum

As my overview of the elements of historic preservation and urban design in the US indicates, the concept of a narrative approach to the care and management of future urban form is generally supported by the 2005 Vienna Memorandum. However, as the saying goes, the devil is in the details, and I think there are some enigmatic phrases in the Vienna Memorandum that should form the basis for further clarification.

The following passages, especially the parts italicized for emphasis, make me concerned that this language may particularly facilitate an expansion of development opportunities in historic city contexts. While development is of course necessary for all sorts of well-articulated reasons, we must not allow the language to be so flexible in its interpretation as to be viewed as justification for development that neither fits the historic context, nor significantly contributes to the long-term fabric and narrative of a city. I believe that some of the examples I have elaborated above represent ways to manage new development so that it can contribute to the organic ongoing evolution of the city without damaging the character and feeling at the same time. More guidance and specificity are needed in the following four paragraphs of the Vienna Memorandum.[24]

> *The future of our historic urban landscape calls for mutual understanding between policy makers, urban planners, city developers, architects, conservationists, property owners, investors and concerned citizens, working together to preserve the urban heritage while* considering the modernization and development *of society in a culturally and historic sensitive manner, strengthening identity and social cohesion (para. 15).*

The use of 'considering' suggests that compromises must be expected in adding new architecture and modern development.

> *A central concern of physical and functional interventions is to enhance quality of life and production efficiency by improving living, working and recreational conditions and adapting uses without compromising existing values derived from the character and significance of the historic urban fabric and form. This means not only improving technical standards, but also a rehabilitation and contemporary development of the historic environment based upon a proper inventory and assessment of its values, as well as* adding high-quality cultural expressions *(para.17).*

Special care must be taken to ensure that contemporary architecture complements the historical urban landscape, even iconic buildings, as I believe that the phrase 'high-quality cultural expressions' could be interpreted as a plea for iconic architecture. Iconic architecture needs to be confronted directly and positively, not obliquely. In every city places exist for contemporary expressions on modern technology and innovation in design. However, these sites must be identified and managed in order to provide the proper context and avoid the intrusion of iconic structures in inappropriate areas.

> *Quality management of the historic urban landscape aims at permanent preservation and* improvement of spatial, functional and design-related values. *In this respect, special emphasis is to be placed on the contextualization of contemporary architecture in the historic urban landscape and Cultural or Visual Impact Assessment studies should accompany proposals for contemporary interventions (para. 29).*
>
> *Economic aspects of urban development should be bound to the goals of long-term heritage preservation (para. 30).*

In the American experience I believe we have something to offer in these areas, especially in what constitutes 'contextualization' of modern architecture. There has been a popular school of thought that interventions in historic fabric need to be so clearly 'new' that they often are jarringly mannered in their design. In the US, we have had a good deal of success with a more flexible approach to architecture in historic district contexts. In Washington DC, for example, a good number of the new buildings would easily be termed retrospective in their design. Under the strict modern approach of the school of thinking above, there is not much room for architects to employ elements

24 http://whc.unesco.org/archive/2005/whc05-15ga-inf7e.doc

from earlier styles, even if they in fact create a better urban landscape while delivering on the social and economic needs implied in the Vienna Memorandum passages cited. Only architectural historians and academics find the argument compelling in favour of sharp contrast in styles, where gaps of many decades have intervened.

In the contemporary practice and urban management climate in the United States, the law offers the option for new buildings to reflect the design elements of the period of the entire neighbourhood, but they do not mandate any particular style. The materials, scale, street placement, fenestration and all the other elements mentioned earlier provide the underlying grammar, while architects are free to interpret them as they see fit. In some cases the outcomes are totally contemporary, and in others the design reflects a certain architectural period. In either case, the outcome of the building design is subordinate to a careful process that is rigorous enough to establish a basic framework, while allowing architectural expression. The important point is that the process responds not to an intellectual dogma, but to a balance of local interests, city narrative and design review framework. As a result, I would submit that many of the modern interventions in the US are in fact better reflections of the spirit of the Vienna Memorandum, and the World Heritage concept, than interventions that have taken place within the World Heritage framework.

Lessons from history in the conservation of historic urban landscapes

Robert Adam
Director, ADAM Architecture (United Kingdom)

8

Introduction

The historic urban landscape, what might be called in plain English 'old towns and cities', are almost *all* towns and cities in Europe and the majority in the Americas. What is counted as historic may be different in the new world to the old, but it is only a matter of degree. As a working definition, it can be said that somewhere is old if you cannot find anyone who knew the place before it *became* a town or city – that is more than about eighty years or the period of personal recall. This spans three generations, the time span recognized as the minimum for the creation of traditions. Any document that directs the management of the historic urban landscape has, therefore, a wide-ranging significance.

If a place is old, it holds the memories of its inhabitants, past and present. Old towns and cities include three of French historian Pierre Nora's categories of *lieux de mémoire*: symbolic sites, monumental sites and topographical sites (Nora, 1984–1992). For inhabitants, these places are a part of their identity and collective memory. Destroy a place and you destroy part of the identity of its inhabitants. Change it and you change part of the identity of its inhabitants. People's identities are important. We should treat them with care.

Vienna Memorandum: a critical analysis

The Vienna Memorandum (WHC, 2005) is not addressed to the general inhabitants of old towns and cities, but primarily to 'decision-makers' and 'management' with only 'a dialogue with other actors and stakeholders' recommended. This is relevant in what follows.

The Memorandum is intended to be 'a key statement for an integrated approach linking contemporary architecture, sustainable urban development and [urban] landscape integrity based on existing historic patterns, building stock and context' (para. 5) and it is stated that 'the preservation of [outstanding universal] value should be at the centre of any conservation policy' (para. 3) … 'considering the modernization and development of society in a culturally and historic[ally] sensitive manner, strengthening identity and social cohesion' (para. 15). All this is admirable.

Indeed, the Memorandum is full of worthy sentiments and recommendations. Section C, *Principles and Aims*, sets down an exemplary series of objectives which should act as a background for the management of change in all old towns and cities. The whole of Section E, *Guidelines for Urban Development*, seems to be an excellent regulatory framework for new interventions in any old town or city.

Why is it, then, in Section D, *Guidelines for Conservation Management*, that we find an unadorned, unreconstructed piece of historically specific aesthetic dogma? Paragraph 21 sits like a virus in the document and is a remarkably clear statement of the principles of mid-20th-century modernism in an official document. I will quote it in full: 'Taking into account the basic definition (according to Article 7 of this Memorandum), urban planning, contemporary architecture and preservation of the historic urban landscape should avoid all forms of pseudo-historical design, as they constitute a denial of both the historical and the contemporary alike. One historical view should not supplant others, as history must remain readable, while continuity of culture through quality interventions is the ultimate goal.'

A close examination of this statement demonstrates its internal contradictions and potentially damaging effect. The following analysis can stand as a model for the fallacy of an organization such as UNESCO allying itself to one particular design philosophy, which has profoundly harmful effects on the places it seeks to conserve and preserve, solely because it is the prevailing philosophy of the artistic and architectural establishment. This leads to an exploration of how the heritage protection process can avoid such anomalies in the future and ensure that heritage protection organizations align themselves with the communities that occupy and identify with their built or spatial heritage.

The fallacy of modernism

The first internal contradiction of this paragraph lies in the final sentence: 'one historical view should not supplant others'. This is clearly wrong, historical views are no more fixed than history itself. Historiography – the writing of history – has its own history. On the other hand, possibly closer to the intended meaning, the very idea that a designer should not attempt to emulate a previous period is unique to one artistic philosophy of the 20th century – modernism. The statement that 'contemporary architecture should avoid all forms of pseudo-historical design' is precisely a case of one historical view supplanting others.

This ideology has a pedigree in UNESCO. It makes its first appearance in the seminal Venice Charter (ICOMOS, 1964), where Article 9 asserts that 'extra work' to a monument 'must bear a contemporary stamp' and Article 12 demands that 'restoration does not falsify the artistic or historic evidence'.

So, what exactly is 'pseudo-historical design' – literally, 'false historical design'?

Logically, it is simply not possible to be falsely historical. Anything that occurs will become a historical event. This cannot be false and, even if the attempt is to falsify, that is a relevant piece of history. The Donation of Constantine, one of the most famous literary historical forgeries, is a

historical event in itself which casts considerable light on the period and intent of the forgery, the significance of belief in the forgery and the cultural significance of the unmasking of the forgery. Architecturally, the 11th-century Baptistery in Florence was clearly intended to, at the very least, emulate the architecture of ancient Rome (it was Romanesque), and, indeed, was for a long time considered to be a Temple of Mars from the Imperial Roman era (Figure 1). This is history, not false or pseudo-history, and is historically informative.

Figure 1 ***The Baptistery, Florence (Italy). A Romanesque building in the ancient manner and mistaken as such through to the Renaissance. 'Pseudo historical' in two senses but highly relevant historically.***

Nonetheless, the Memorandum clearly seeks to exclude any kind of building operation making a particular kind of connection with history that could be called false. The degree of falseness is not specified, but the prohibition is intended to be wide as it is '*all* forms of pseudo-historical design'. So what is pseudo-historical design and why should all forms of it be avoided?

The clue lies in the second part of this sentence: 'as they constitute a denial of both the historical and the contemporary alike'. This is no more or less than a theory of history. How can you possibly deny history or the historical? The past has happened and is history. There is nothing qualitative about this. Equally, but less significantly, how can you deny 'the contemporary'? The contemporary is what happens now and then becomes history (Figure 2). To believe that you can deny history means that there must be two kinds of history: true, authentic or real history; and false, inauthentic or unreal history. This requires a qualitative decision on which one of these kinds of history something might represent. In other words, there is one historical process which is true and there is another historical process which is false – regardless of the fact that each one actually happened. At the same time, there is a current or contemporary event that will become 'true' history and one which, therefore, cannot become true history – regardless of the fact that they are actually taking place. This assumes that in the passage of time there is a proper and an improper historical direction and also assumes, extraordinarily and unhistorically, that this historiographical theory will apply to future historians. There is no room left for future reinterpretation. The past, the present and the future are governed by the theory of the absolute 'truth' of today.

Figure 2 ***The Oratory, Liverpool, England (United Kingdom). A deliberate attempt to recreate the past with some precision in the early 19th century but an important indication of ideas and aesthetics at the time of its construction.***

This theory is founded on a corruption of the discipline of the historian. For good practical reasons historians divide the past into sections: eras, epochs or periods. To do so, they have to identify each one as distinct or different, and to do that they must find things that are unique or specific to that period. A historical description of a period will then often tend to be based on that which is particular or contemporary to the period. This can lead to the assumption that all that is important about that period is that which is unique or new. Once that conclusion has been reached, it is but a small step to assume that anything in the present, anything contemporary, in order to be a historically 'true' representation of the present, must be that which is unique and has never occurred before.

This is, of course, a fallacy. At any time, there is much more that is the same as the past than there is that is unprecedented. Indeed, those things that have continuity can be much more significant to everyday life and the passage of events than those that do not. It requires only momentary reflection to confirm this. By the same measure, many things that are new have not yet had time to exert a major influence on events and it is quite possible that they will have no significant effect on the

future at all. On the other hand, those things that have been influencing events for a prolonged period have already had a significant effect on the present and this will inevitably have an effect on the future.

In times of rapid change, however, the historical fallacy is attractive. It becomes the justification for change at all costs. Innovation and change become stand-alone virtues, being 'of your time' means being different from any other time and the effect matters less than the 'historical truth' of the event. This is one of the prime ideologies of the 20th century. It found a home in Marxism and other political movements where the elimination of 'revisionists' was justified by their resistance to the unavoidable flow of a predetermined history. It moved from historical practice to politics and then to aesthetics, and there it is called modernism.

Modernism, like it or not, is the most important, if not the only, aesthetic ideal of the 20th century. It has been taught exclusively and universally in schools of art and architecture for at least forty years. So dominant has it become that many in the arts cannot conceive of the arts in any other terms and its language has become ubiquitous. It is, indeed, the underlying principle behind paragraph 21 of the Vienna Memorandum.

Collective memory and tradition in design

How does this fit with some of the other ambitions of the Memorandum? Part of its *Principles and Aims* is to proceed 'in a culturally sensitive manner, strengthening identity and social cohesion' (para. 15), and there is an intention to take 'into account the emotional connection between human beings and their environment [and] their sense of place' (para. 16). There is an admirable intention to be sensitive to and even promote identity, social cohesion, sense of place and the transmission of this culture to future generations.

Indeed, it is generally recognized that a town or city is an important part of the identity of its inhabitants. Inasmuch as the inhabitants share an idea of place, the place is one of the things that make them a community. The idea of the place will be the memory of the place that is common to the community – its collective memory.

Collective memory is defined 'as the representation of the past, both that shared by a group and that which is actively commemorated, that enacts and gives substance to the group's identity, its present conditions and its vision of the future' (Misztal, 2003, p. 7). This runs very close to the definition of tradition. Tradition is the deliberate transmission of explicit past practices from one generation to another specifically to allow the past to be inherited by succeeding generations. Traditions, as with collective memories, are shared and are an essential ingredient of the identity of a group: family traditions define the identity of the family, national traditions of the nation.

If we are to manage the historic urban landscape to maintain and advance the identity and the sense of social cohesion of the community that is promoted by the sense of place in such a way that it will be transmitted to future generations, it seems that we must address the issues of collective memory and tradition. If we do so, we must allow the representation of the past or history and the transmission of that history or past from generation to generation. When we design urban interventions to promote identity, social cohesion and sense of place, how can we avoid this becoming a form of pseudo-historical design?

If the unprecedented, novel and original are the necessary conditions for a true representation of the contemporary, then the use of the proven, the familiar and the conventional – as collective memory and tradition – will be no less than a denial of the modernist's true or correct direction of history. It is no use claiming that there is some sort of hidden tradition or memory transmitted subconsciously by abstract form. If memories are to be shared they have to be articulated and recognized, people have to know them to share them and their expression will always be literal to some degree. It is also no use claiming that there is a tradition of change or radicalism. This means that inhabitants must find common identity in the perpetual disruption of the place in which they live. This is normally only found in conditions of war and disaster. There is nothing tangible to remember in this individually, let alone collectively, and as Pierre Nora states (1989, p. 22), 'memory attaches itself to sites, whereas history attaches itself to events' (Figure 3).

Figure 3 ***Palace Square, Saint Petersburg (Russian Federation). 'Memory attaches itself to sites.' The setting for a monument to Russia's victories in the Napoleonic Wars and now important as the setting for both the 1905 and 1917 revolutions.***

There is no avoiding the fact that collective memory and tradition, if applied to designed interventions, will by their own definition include literal reference to the things that are remembered collectively or traditionally and these

literal references will be from the built history of the community or place. These literal references will not and cannot be completely new and unprecedented or they would simply not be acknowledged by the community for which they provide identity and social cohesion.

Perhaps it could be argued that the inducement to 'avoid all forms of pseudo-historical design' might allow *some* literal historical references in an original composition. Indeed, there is an indication in the Memorandum that there *should* be literal reference to historic features. Section E, *Guidelines for Urban Development,* states that 'proportion and design must fit into the particular type of historic pattern and architecture' (para. 26). But how can this *not* be *one* form of pseudo-historical design? How is falsity measured and where are the upper and lower limits? Can a bit of imitation of historic proportions and design be accepted? Well, no. If it is not driven by an entirely contemporary programme (economically, socially and technologically) then it is a 'denial of … the contemporary' and so a 'denial of history' and so must be false. Remember that '*all* forms of pseudo-historical design' should be avoided.

It is also not enough to rely on originality in a designed composition that contains historical elements to stand for a true expression of the contemporary. This would only exclude exact imitation, as practically all traditional design is an original composition to a greater or lesser degree. Equally, in the interests of the intent stated in the last sentence of paragraph 21, to make sure that 'history must remain readable' it cannot be enough to make history readable only to the educated eye, as this would allow even the most imitative design, provided it had the smallest sufficient clue for the historian to read. The Memorandum does not specify to whom the 'history must remain readable' but, if it is the ordinary citizen seeking identity and social cohesion in contrast to the expert, the expression of difference must be very explicit indeed.

It could be said that while this can be interpreted as extreme, its interpretation need not be so. Educated or sympathetic administrators and regulators can use their judgement. But it is highly dangerous to rely on the quality and goodwill of those that administer any bureaucratic process for it to work satisfactorily. This paragraph gives powerful ammunition to the purist and the fanatic in a field of aesthetics and ideology where purity and fanaticism are considered virtuous pursuits in the protection of nothing less than the true direction of history. And it should be remembered that this is about power: administrators and managers wield power and their power is defined by documents such as this.

There is no escaping the fact that the incitement to 'avoid all forms of pseudo-historical design', if followed properly and consistently, has far-reaching consequences and contradicts much of the intentions of the rest of the Vienna Memorandum.

UNESCO's architectural ideology

The principle that the original, the novel and the unprecedented are the only historical truth and that newness combined with the proven, the familiar and the conventional are historically false has significant visual consequences: all direct allusion to historical forms is to be avoided and the success of the designer will not be measured by beauty, function or contextualization, but by originality; disjuncture with a historical context will not only be desirable, it will be seen as historically consistent, truthful and correct (Figure 4). (Anyone in architectural practice or education today will recognize these principles.) Propagation of this visual effect on old towns and cities is the inevitable consequence of telling (with the authority of UNESCO) decision-makers and managers – the controllers of regulatory systems – that all new interventions 'should avoid all forms of pseudo-historical design'. It is this, above all, that puts UNESCO at the mercy of the iconic architect and the megastructure. These are not 'pseudo-historical'; they are an *affirmation* (the opposite of denial) of the contemporary. How can they be anything else?

Figure 4 ***View in Aberdeen, Scotland (United Kingdom). Typical modernist intervention in a historic town from the 1960s, justified then and such interventions still justified today as being a proper reflection of modernity as a historical period distinguished only by its difference from previous historical periods.***

By insisting on adherence to a revelatory historicist ideology that happens to dominate the artistic and architectural professions, UNESCO is in effect promoting a policy for a deliberate change of character in old towns and cities. Not only is this a contradiction of the basic principles of conservation, it is a declaration that UNESCO is an agent of a particular architectural ideology. While it is inevitable that UNESCO, as any modern organization, will be influenced by ideologies current when policies are prepared, singular attachment to any design ideology carries with it dangers. UNESCO is placed at the mercy of an ideological drive that is not necessarily motivated by its own objectives and this can lead it to contradict its core purpose.

Perhaps most telling is the fact that paragraph 21 runs contrary to the principles expressed elsewhere in the same Vienna Memorandum. The desire to consider 'the modernization and development of society in a culturally and historic[ally] sensitive manner, [by] strengthening identity and social cohesion' (para. 15) could only be congruent with paragraph 21 if the 'other actors and stakeholders', who should be consulted, found their identity and social cohesion specifically strengthened by the 'avoidance of all forms of pseudo-historical design'. As I hope to have shown above, this is highly unlikely.

The glaring anomaly of this clause can be a lesson for the future direction of all conservation policy.

Identification and consultation of communities

Returning to the principle that must, in any democratic system, lie behind the activities of all governmental and non-governmental organizations, not only can we correct the natural tendency for the exclusive ideologies of elite professional groups to infect public policy, but we can also add greater legitimacy and relevance to the policies themselves.

The *only* purpose of any of the activities of a public organization can be the greater good of the public and, if conservation is indeed to 'strengthen identity and social cohesion,' it can only be the identity and social cohesion of the society that identifies with the buildings and places to be protected and conserved. If the activities of conservation and preservation are to be in any sense democratically legitimate and relevant, they must accord with the way the relevant community or communities find their collective memory and identity from historic buildings and places. Social cohesion comes precisely from shared identity. To strengthen or even support that social cohesion it is essential that the way communities identify with their heritage is understood and supported.

If there is a genuine intention to bring heritage protection closer to the whole community that identifies with the historic place, it cannot be based solely on the views of any exclusive or minority group. This must go beyond the Vienna Memorandum's 'dialogue with the other actors and stakeholders' and 'a timely initiation of comprehensive public consultation' and start with the community itself.

The administration of conservation policy on the basis that the expert view supersedes that of the community view is, however, well established and clearly expressed in the intended audience for the Memorandum: 'experts and professionals' and 'decision-makers'. Expertise, by its very nature, entails an assumed superiority of knowledge. In conservation, expert knowledge is usually that of the art historian or the architect-conservator or architect-designer. Art history has its own criteria and is often more concerned with the study of difference, events and records than the life and views of the people that view or inhabit the objects of study. The architectural and design professions similarly have, since the mid-20th century, developed an ideological view that is not founded on any desire to satisfy the cultural objectives of the wider population. These groups, combined in heritage administration, constitute an exclusive minority group.

The decision to attempt to discover and respond to the perceptions and identity of the community with their heritage will probably be made by this group in the first instance and they will almost certainly be in command of the execution of any findings. The first step in any attempt to connect to community identity with heritage must be the willingness of the administrative and expert group to accept the outcome of the discovery – even if it contradicts their discipline of expertise and the ideology that supports it. Modern expert ideologies command strong allegiance from their followers, particularly if those ideologies have to survive in the face of popular disapproval. The surrender of any of these principles is not easily given.

To discover community identity you have to identify the relevant community. Nationally defined heritage does not necessarily correspond with that of smaller communities within the nation-state. Indeed, the creation of nation-states in the last two centuries often entailed – and was even based on – the suppression of minority identities. As most heritage protection is a national or state-level legal process, the protection of national identity is almost certainly already in place. The heritage that is often ignored is that of regions, ethnic groups, cities, towns and rural areas. In these smaller units the impact of built heritage with daily life and identity are most direct, most relevant and also most difficult to define. It is precisely the built heritage of these smaller groups that can be ignored as historically or artistically irrelevant or, conversely, preserved beyond accustomed local relevance by national controlling bureaucracies.

Three factors complicate any geographically simple community subdivisions: the identity of emigrant groups with the heritage of their place of origin; the identity of transnational faith groups with remote religious sites; and heritage buildings or places claimed as the defining identity of different but opposed resident groups.

The identification of a community with its heritage can be at least politically sensitive and at most the subject of violent opposition. The discovery and recognition of what may be a relevant community is often politically charged. Different methodologies may be appropriate for different aspects of research or different political conditions. There are several established methodologies: consultation with community representatives, active community consultation, anthropological or ethnographic research, and market research or opinion polling.

Consultation with community representatives or leaders is the established process for local policy guidance in most governmental systems. Any consultation that relies on single or elite representatives will depend on their understanding or engagement with the issue and their understanding of the underlying perceptions of their constituency (by no means guaranteed). While simple representative consultation can yield high-quality information, it will always depend on the quality of the individual leader or representative and results may be unwittingly inconsistent and unreliable.

Community-wide public consultation is often undertaken in public meetings or workshops. Community workshops can be based on little more than the analysis of individual responses gained by careful questioning of voluntary gatherings of interested participants. They tend to rely on willing participation and the input of vocal or influential contributors can distort outcomes and suppress the expression of contested identities. This is not a suitable method for exploring deep-seated issues of community identity, but may be suitable for explaining and testing information previously revealed by more penetrating research.

Detailed investigation of social issues can be undertaken academically through social anthropology and ethnography or commercially with opinion polls. In spite of their different disciplinary bases, these are related methodologies. At one end, anthropological ethnography entails immersion in the relevant societies for significant periods of time, living, working and engaging with the community. At the other end, quantitative research seeks to test limited hypotheses by means of structured questionnaires to more or less scientifically selected samples of the population.

Quantitative research alone is unsuited to the discovery of anything like the subtlety and complexity of how a community relates to its heritage. Key prerequisites to the setting of any questions would be the identification of individual communities to be questioned and these are not always self-identifying or simply geographic. Assumptions on the composition of a community can lead to the pitfalls of consultation with elite representatives or distortion through simplistic bureaucratic classification. In order to frame meaningful questions there would also have to be a prior understanding of the relationship between community identity and heritage and how this is associated with community history, lifestyle and language. At a later stage, however, when the key issues of community, identity and heritage have been grasped, simple hypotheses on clearly defined issues could be researched with quantitative questionnaires.

To reach a level of understanding to allow for more directed research, more open-ended and in-depth methods are required. The highest quality results would almost certainly be obtained through anthropological ethnography. While, like all research, it is subject to observer bias, long-term immersion in and identity with a community is most likely to draw out the depth of meaning, significance and association with everyday life that makes any heritage relevant for the identity of a community. In practice, however, long-term immersion in the innumerable identifiable communities that may have distinct heritages and the subsets of the communities that might be so revealed, could be time-consuming, expensive and impractical.

Between quantitative research and ethnography lie the various types and degrees of qualitative research. This combination of explorative observation and in-depth interviewing could reveal sufficient data to allow for the identification of communities, the formation of representative groups and sufficiently narrow objectives to obtain meaningful information from focus groups. Professionally organized focus groups could provide valuable information on how a community identifies with its heritage, what constitutes that heritage, the relative significance of aspects of the heritage and the limits of change that would destroy or maintain the identity of the community with their heritage.

With the preparation of subjective information of this kind, there is always the danger of observer direction and the selective use of the wide range of statements usually available to support a (consciously or unconsciously) predetermined or professionally orthodox view. The selection of 'choice' phrases is a common form of presentation of qualitative research and the choice can be manipulated. Any qualitative research of this kind would have to be delegated to anthropologists or professional researchers with clearly defined objectives, free from interference or influence by any minority interest. The interpretation of the results and programme for action should be scrutinized by the same researchers.

Conclusion

Only by such a deliberate separation of information-gathering from administration can the pitfalls of exclusive or partial interpretation by administrative groups be avoided. While no formula will apply to every community, qualitative or ethnographic research undertaken by independent researchers or anthropologists may be the most effective way of discovering the extent of community, the way the community identifies itself through built or spatial heritage, and how these places may be managed. Only when this information is to hand can communities be more widely consulted through workshops and individual issues tested with questionnaires without too great a risk of bias. Without an initially detached process and the willingness of administrators to accept the results, the opportunities for influence or direction by expert groups, albeit often exercised with innocence or good intentions, are likely to produce only information that supports the expert view.

The anomalies of paragraph 21 of the Vienna Memorandum are a case study of the pitfalls of interpretation and management based on the views of 'experts and professionals'. Although this paragraph is clearly an expression of a particular design ideology, it is presented as a fundamental principle for 'Managing the Historic Urban Landscape'. No amount of 'dialogue' or 'public consultation' will remove a fundamental principle. This cannot be right. It must be the duty of all those who administer and direct the historic urban landscape on behalf of the community to act in the best interests of that community. The interests of the community are self-defining and must be discovered. There can be no contradiction of the culture of a community as expressed in its collective memory or identity; it cannot be false and there can be no denial of its interpretation of its own history – however unhistorical it may appear to professionals. The community's interpretation of its heritage is the cultural property of the community. The introduction and enforcement of expert or professional cultures that deny the validity of how a community identifies itself is no less than the suppression of the identity of that community. This cannot be the conduct of any organization that professes to act in the public interest.

References

ICOMOS. 1964. *International Charter for the Conservation and Restoration of Monuments and Sites*. Paris, International Council on Monuments and Sites. http://www.icomos.org/venice_charter.html

Misztal, B. 2003. *Theories of Social Remembering*. Berkshire, UK, Open University Press.

Nora, P. 1984–1992. *Les Lieux de mémoire*. Paris, Gallimard. Abridged translation, *Realms of Memory*, New York, Columbia University Press, 1996–1998.

____. 1989. Between memory and history: les lieux de memoire. *Representations*, 26, *Special Issue: Memory and Counter-Memory,* pp. 7–24.

WHC. 2005. *Vienna Memorandum on World Heritage and Contemporary Architecture – Managing the Historic Urban Landscape*. Paris, UNESCO World Heritage Centre, 20 May. http://whc.unesco.org/archive/2005/whc05-15ga-inf7e.doc

From individual structures to historic urban landscape management – the French experience

Daniel Duché
Heritage conservation architect and town planner, Paris (France)

9

Pour se grandir,
l'homme doit créer et non répéter

[In order to grow
man must create, not imitate]

Antoine de Saint-Exupéry,
French aviator and writer, 1900-44

Introduction

The conservation of historic urban landscapes is central to the reflections of urban developers, whether they are progressive or conventional, in the name of physical and visual conservation of authenticity or for economic development reasons.

The scale and intensity of the reports and debates emanating from conservation associations and the World Heritage Committee are indicative of a malaise that goes beyond mere visual impact issues. The debate on form in fact masks a profound and rapid transformation of historic urban areas which attract speculators when their value is recognized, projecting the geometric configuration of the pericentre into the heart of the old organic neighbourhoods.

The substance of the debate is density, layout, architectural style, the strong presence of new infrastructure. The Vienna Memorandum (WHC, 2005) has opened up reflection on the integrity of the historic urban landscape, which is the expression of an intangible social organization underlying the urban form, the built structures.

From the 1968 UNESCO Recommendation on Cultural Property to the 2005 Vienna Memorandum, we have moved from 'heritage property' to a context of territory and landscape. The original concepts of conservation, restoration and safeguarding have given way to an acceptance of permanent change, recognized as one of the traditions of the city.

If consideration of the city, its domestic architecture and its societal evolution corresponds closely to the spirit of slow maturation of urban layers, the results of computer-aided design and architectural marketing are disquieting, through their formal break with the past and their claim to impose themselves.

Figure 1 ***Mutations in the old urban fabric caused by large-scale buildings and projects that drastically alter the historic urban landscape: Liège (Belgium).***

The debate on architecture and modernity often drowns out urban issues such as societal change, knowledge and transmission of local memory, in favour of an international style. Although the same process is occurring in all countries today, we must concede that some are better placed than others to preserve their heritage, to ensure a transition, to blend in with what already exists.

Figure 2(a) Liège, Belgium

Figure 2(b) Eisenach, Germany

Figure 2(c) Eisenach, Germany

Figure 2(d) Eastern island Amsterdam, the Netherlands

Figures 2(a) to 2(d) – Current additions and renovations in a residential area

France has over the decades forged a culture of protecting its heritage as well as developing it, from individual structures to landscapes, through the introduction of operational tools and financial incentives adapted, for example, to the restoration of living space in historic city centres. To intervene in historic centres, to adapt them to our needs as has happened down the ages, is more indicative of a certain mindset than of a methodology.

The concept of protecting places of memory in which development projects are feasible encompasses research, planning regulations, management by the city and state authorities as well as the introduction of housing benefits. This original concept, which the French are asked to explain and export, traces its roots to the Revolution and corresponds to major trends in heritage planning and development policies.

This paper discusses the evolution of current methods and practices in France, demonstrating that the conservation and development of a site depends on a complex interplay of the various stakeholders and modes of action that goes beyond simply installing a buffer zone. The way in which authorizations are handled and controlled is only one aspect of urban, architectural and societal renewal.

From protecting individual structures to urban ensembles

For over two centuries, since the idea of protecting monuments emerged in France, great buildings have been inventoried and, as in most countries, have become the object of protection and restoration projects corresponding to their respective cultures, means and skills.

On a global scale, and notwithstanding economic problems rather than cultural ones, monuments and high brow architecture (*architecture savante*) are no longer at risk in many countries, although we must always be vigilant and our ideas may clash with the theoretical approaches typical of each country, or each school of thought.

In this text attention is focused more on the surrounding urban fabric than the monuments themselves, on this colourful mixture of ages, styles, the various images that shape the landscape and these urban ensembles responding to design movements, dividing up the space, and to local planning regulations over several centuries.

We have moved from simple management to very complex approaches to heritage protection. In advancing the concept of an individual structure to whole swathes of landscape or intangible heritage, we are above all confronted with places and lifestyles. Preserving and valorizing certain neighbourhoods is at the same time to recognize and to transmit places of memory in their rich diversity but also, implicitly, to take into account the daily life and development of the city. Would the management and operational tools established during the 20th century in France no longer be adapted to societal changes or, quite simply, misunderstood, confusing style over substance, letter over spirit?

On the other hand, coordination and control by a single individual (Bâtiments de France state architect) have been replaced by more complex systems, meaning more participants with reciprocal skills.

The most varied, complex and ordinary heritage of interest today can no longer be managed uniquely as a symbolic and exceptional object. Over time we have had to invent another way of looking at things, another way of behaving and other tools, in a more global approach. A historic reading, with a single aesthetic and culture, is not the only way because, *although the city is an artistic process, it is not only that; and if the city is a social process, it is not only that*.

We are all aware that the city, an accumulation of tangible and intangible heritage, is something rare to be preserved. But we all know that historic centres become de facto the refuge of the most impoverished, the most fragile, or those in an insecure situation, or incomers from the rural exodus or from other countries, at different times. On the other hand, historic neighbourhoods can be gentrified by bringing together the richest and most cultivated classes.

The passage of time has allowed for the slow maturation of the city and the establishment of protective mechanisms, often in response to events. Several links of the heritage landscape or monumental chain were to fuse during the 20th century in France, creating protected perimeter zones, confronting or completing the concept of development, indivisible from protection.

Although for centuries conservation and development were able to link the quantitative with the qualitative, the division of labour and the creation of multiple professions changed people's habits.

The architect and town planner who, thirty years ago, was free to choose a method of conservation and development is now, at best, the leader of a team of mixed trades, often nothing more than a bit player in the grand scenario.

The following example illustrates our changing state of mind:

The paintings of Pierre-Antoine Demachy, exhibited at the Musée Carnavalet in Paris, throw light on the evolution of our thinking and our schizophrenia as regards heritage. They consist of several works painted in 1764, showing the demolition of vernacular residential buildings in a simple commercial and working-class district to the east of the Louvre, spoiling the view of the colonnade. In a different age, on which side would we have been?

On the side of Voltaire who, writing about the beautification of Paris in 1739, denounced the buildings of Goths and Vandals that concealed and disgraced Perrault's Louvre colonnade.

Or on the side of Victor Hugo who in 1832, in *the Revue des Deux Mondes* (Review of the Two Worlds), declared war on the destroyers of the urban, architectural and social environment and developed in his novel *Notre-Dame de Paris* (The Hunchback of Notre-Dame) the concept of the picturesque, even sordid, realism that daguerreotypes have revealed?

In 1937, would we have taken the part of the International Congress of Modern Architecture, and Le Corbusier's Plan Voisin, proposing radical ways of dealing with substandard districts to create a city of 3 million inhabitants? Or would we have backed Nicodemi who, as early as the Charter for the Restoration of Historic Monuments adopted at the *1931 Athens* Congress, evoked the atmosphere around monuments and the places where they were created? These reflections, like those of Fernand Léger at the Athens League of Nations congress, carry within them, among other factors, the changes in our own handling of the surroundings of historic monuments, but also, for example, the entire conservation policies of countries such as Brazil and China.

Note that it was in 1937 that Lúcio Costa, future creator of the master plan for Brasilia, set up the *Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional* (IPHAN), the body ensuring the protection of Brazil's tangible and intangible heritage.

This approach to the historic city, to different kinds of heritage having their own value, is also that of Chinese scholars. From 1951, Liang Sicheng (deputy director of the Beijing Planning Committee) was expressing his concern about the 'higgledy-piggledy and confused' transformations of the city, just as architects and planners were militating in Europe for the conservation of historic cities, which ten years later would give rise to the first safeguarded sectors and the first fruits of the experience in Bologna (Italy) at the beginning of the 1970s.

In France, management and financial incentives are state policy (Ministry of Culture and Communication), decentralized to the Regional Directorates of Cultural Affairs (DRAC, Direction Régionale des Affaires Culturelles). Within each DRAC, the Historic Monuments Conservation Service is responsible for general management while the majority of interventions are carried out by the state-appointed architect-in-chief of historic monuments, working independently, or a heritage architect (graduate of the Chaillot School in Paris, which trains specialized architects in the preservation and restoration of architecture, cityscapes and landscapes, as well as government architects and urban planners). Regular maintenance is undertaken by the Departmental Architecture and Heritage Service, overseen by a Bâtiments de France state architect. The latter may also be a curator of listed monuments.

There is a network of accredited enterprises, craftsmen and artisans of high technical expertise, to carry out work on historic monuments.

A legal arsenal to meet the challenge of protecting urban heritage and promoting development

From the mid-19th century to the present, there has always been a parallel between development planning and heritage conservation policies.

These concerns, which are of worldwide interest, in France go back to the restoration of the monarchy after the Napoleonic endeavour, in the Romantic movement, in reaction to industrialization and profits on land that damaged historic centres in the name of public health and comfort.

France, at the time no longer burdened by the Napoleonic wars, was able to carry out its great infrastructure works, notably in Ile de France, on the royal estates that had been inalienable since the time of Charles IX (1550-74).

Urban transformation was on the agenda of all the countries of Europe, culminating in the formulation of highly complex planning theories such as those of Ildefonso Cerdà, who in 1867 coined the term *urbanización* (urbanization) in the extension of Barcelona (Cerdà, 1897), or of Joseph Stübben who in Germany published a treaty followed by a review setting out the European experiences in urban expansion. Engineers, geographers and technicians, just as much as architects and artists, would be behind the thinking on planning.

Until the First World War, regulations were essentially about public policy matters, while at the same time the idea of protecting monumental heritage was emerging. The early regulations were based on three axes:

- protection of the streets and public safety;
- public health and insanitary conditions;
- protection of monuments and sites.

The third of these seemed essential in a world that was seeing its traditional cities transformed and witnesses to its past disappear.

By way of example, the Paris street regulations of 1902 allowed overhangs and extensions to elevations and roof-lines, leading to experimental architecture marked by tiered buildings, cupolas, raised angles and bow windows. Since then, Art Nouveau has gone hand in glove with wheeling and dealing, reinforcing the monumentality that had been imposed by public works in the neoclassical era.

1904 saw the first legislation passed to eradicate substandard housing. The consequences were important for the ordinary urban fabric, which was largely demolished, but also replaced with remarkable creations such as those built in Paris by philanthropic foundations whose aim was to produce decent housing for workers and employees as well as the most disadvantaged.

The law of 26 April 1906 concerning sites brought together several decades of a veritable cult of nature, as previously advocated by Jean-Jacques Rousseau, later by Victor Hugo and François-René de Chateaubriand. From these intellectual reflections, thanks to easier communications, a real passion for nature and leisure pursuits took shape, to be consolidated in 1936 when legislation on paid holidays was introduced.

This awareness of the landscape and by extension the zone around monuments brings to mind John Ruskin, often considered as the prophet of heritage, leader of international thinking on cities, followed in their different ways by Camillo Sitte in Austria from 1889, and by Ebenezer Howard in England and Gustavo Giovannoni in Italy at the beginning of the 20th century.

The law on landscape protection took its present form in 1930, with two levels of protection – just as for historic monuments – inscription and classification. Within this framework, the concept of natural monuments, the result of aesthetic criteria, proposing the protection of 'canvases framed by nature' was gradually extended to extensive areas forming a coherent whole, or to rural landscapes marked by human activity, thus defining the natural concept in a different way.

As time passed, these protective measures proved inadequate to ensure the conservation of natural habitats, or of fauna and flora, which required a more appropriate type of management. To this end, in 1957 an article was added setting up the first natural reserves, which later became the subject of specific legislation in the law of 10 July 1976.

Other forms of protection show the extent to which landscape was given importance in development, as for example the laws of 1961 and 1967 creating national and regional parks, the 1975 law establishing the safeguarding of the coast and riverbanks, the mountain and coastline laws in 1985 and 1986, and laws on development and town planning such as the landscape law of 1993, the Barnier law of 1995 and the SRU (Solidarité et Renouvellement Urbain / Solidarity and Urban Renewal) law of 13 December 2000.

The second link in the heritage chain is the protection of historic monuments

The 1913 law on historic monuments included four sections concerned respectively with buildings, objects, the safeguarding and the conservation of historic monuments. It defined two levels of protection, classification and inscription on the supplementary inventory. It introduced a more precise definition of heritage and clarified the role of the state, adopting the concept of public interest.

When war broke out in 1914 the architectural debate was in full swing, in search of a consensus between the defenders of history and the inventors of a new art form.

The destruction wreaked at the beginning of the war highlighted the gap between schools of thought and tendencies, manifested in the will for planification that was accelerated and brought to centre stage by the First World War. The two currents of reconstruction, faithful to the original or contemporary styles and methods, came into conflict, to the benefit of the latter.

These new practices were codified in France by the Cornudet law of 1919, facilitating the modernization and development of regional centres. In reaction, with no mechanism to protect the surrounding area – which only appeared in 1943 – the protectors would rely on the 1930 law to create a tool facilitating the management of the area around historic monuments, that is, a protection zone. The perimeter of the protection zone was based on the idea of covisibility and coherence between the monument and the surrounding urban fabric.

The administrative weight of these protected zones led to the creation of sites inscribed for their urban character that incorporated historic monuments. The joint application of the 1913 and 1930 laws thus allowed the concept of a buffer zone (abords) to develop, and to manage its evolution in the spirit of conservation planning, adapting redevelopment programmes to the existing fabric. These tentative steps constituted the first experiments that took into account the urban ensemble, as much for its own worth as for the area surrounding a monument.

At the same time, during the 1930s, the public health measures advocated by the city planning authorities would lead to urban renewal, in an attempt to eradicate city centre slums.

Finally, in 1943, thinking of post-war reconstruction, the government proposed to set up a protection zone, geometrical, systematic, around listed or inscribed monuments – this 500 metre radius is the object of article 13bis of the 1913 law. The concept of a protected buffer zone emerged, prefiguring the later protection of urban ensembles.

It is difficult to understand the facilities for conservation and development of the urban heritage without bearing in mind the catastrophic situation in France after the war, particularly with regard to housing, due not only to the 500,000 homes destroyed but to the million derelict homes and slums.

Let us not forget the words of Claudius Petit, Minister of Reconstruction from 1947: 'There are not only victims of war, who represent one and a half million, whereas victims of life represent 13 million slum-dwellers.'

In Paris, 22,220 buildings, one in four, were over a hundred years old and maintained little or not at all. One home in five had no water, 15 per cent only had toilet or bathroom facilities. In 90 per cent of Nimes homes and 85 per cent of Bordeaux homes there were no flushing toilets, usually communal in the courtyard or on a landing. This state of affairs was not without consequences for health. Indeed tuberculosis was rampant largely in slum conditions.

To deal with all this, architects and town planners, the principal movers in urban renewal, prioritized the values of space and circulation. They refused to attempt to intervene in neighbourhoods that were in essence restricted, where the city had for centuries reproduced within itself. They were moreover encouraged in this approach of demolition and reconstruction by the state itself, the infrastructure authorities (Administration des Ponts et Chaussées) that funded only this type of activity.

In 1960, housing in France was still in a catastrophic situation with, to make things worse, the beginning of repatriation from the colonies. It was calculated that there were 450,000 slums and 6 million derelict homes.

Against this background, the law on safeguarded sectors (Secteurs Sauvegardés) was passed on 4 August 1962

This law was the result of an initiative by Michel Debré, Prime Minister, and André Malraux, Minister for Culture, wishing to mitigate the effects of the decrees of 31 December 1958 on urban renewal. It was a question of strengthening policies concerning the historic cities, often substandard, as opposed to the building of new towns.

From the outset the originality of the safeguarded sector had been to associate itself with the operational tools and financial advantages, which in due course lessened state involvement in favour of local authorities and private backers.

Today, operational and financial incentives for the restoration of historic buildings have two facets: the fiscal advantages introduced by the Malraux law and assistance linked to the schedule of housing improvements (OPAH, Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat). This assistance can be topped up by territorial grants and subsidies (by commune, department or region).

Otherwise, in order to combat inadequate housing and the risk to public health, France has in recent decades equipped itself with an arsenal of very effective coercive tools, the application of which required considerable political will at city level. Unfortunately, far too few French cities are taking full advantage of these procedures.

Figure 3(a)

Figure 3(c)

Figure 3(b)

Figure 3(d)

Figures 3(a) to 3(d) – Assimilation of substandard housing in the historic urban fabric. Development of the urban heritage is not only a question of restoring façades – housing subsidies and benefits allow rundown buildings to be renovated. Modernization, bringing up to acceptable standards of comfort and change of use of an old building in Dieppe. Photos: Elisabeth Blanc

Figure 4(a)

Figure 4(b)

Figures 4(a) and 4(b) – Former fire station in an 18th-century building renovated for social housing: Dieppe (France).

Twenty years after the 1962 law on safeguarded sectors, the first decentralization of 1983 resulted in a radical change in our practices of managing heritage, but it also led to another way of looking at the city and its historic neighbourhoods.

For several years the barriers between conservation and development have been falling, thanks for example to the dual management of safeguarding and development plans by the Ministries of Culture and of Public Works and the inclusion of cities in habitat policies.

At the same time, the very concept of heritage has been considerably extended. Today, it has repercussions throughout our country, from very recent historical periods such as the first half of the 20th century for coastal heritage, for example, to reconstruction after the Second World War, and into the 1950s and 1960s for housing schemes.

In France, the 1962 Plan de Sauvegarde et de Mise en Valeur (PSMV, Plan for Safeguarding and Development) was the first legally binding document for protection and planning on an urban scale (involving a compulsory public inquiry). Today there are 100 safeguarded sectors in France, ranging from the historic quarters of most regional capitals, medium-sized towns (20,000 to 50,000 residents) to the smallest (less than 10,000 residents)

As a result of historic, architectural, urban, landscape and socio-economic analyses, the PSMV is a detailed planning tool which sets conditions for launching an urban project and the development policies proposed by elected representatives under state control.

It is based on three documents: a background study, explaining and justifying conservation choices and what values should be preserved in conformity with planning policies concerning the inner city and the outskirts; a graphic document fixing the conditions of conservation and evolution by plot (built and vacant lots); and regulations on construction (exterior and interior) and vacant lots. The third of these may be accompanied by a list of recommendations, guidelines defining 'good practice'.

Protection zones (ZPPAU) took into account these various heritages, including at the same time and in the same area, a unicum or an architectural, urban and landscape ensemble

The execution and application of regulatory and operational measures to urban heritage have admittedly improved the image of historic city centres, giving rise to commercial centres and tourism, without however in many of these old centres dealing with the core problems of rundown buildings, offering substandard living conditions. Experience has shown the limitations of interventionist tools and financial assistance, which do not cover the renovation of the most derelict buildings.

Ministry of Public Works initiatives in demolishing rundown housing in recent years has, once again, thrown light on the indivisible links between historic centres and insanitary conditions. But today, the response is no longer through urban renewal consisting of demolition and reconstruction, but through the restoration of the existing buildings, conditioned by the broadening concept of heritage, by an awareness of sustainable development and of the real cost and environmentally friendly processing of demolition material and the recycling of waste.

Another question we should be asking ourselves is about the sense that the local space should retain, that space between

the historic centre, the suburbs and the surrounding landscape, damaged by the intrusion of disproportional infrastructure, out of scale in these very sensitive sectors.

We could also question the exponential growth of cities, in France as in other countries, in the majority of cases producing suburbs that have no links with the old centres, which continue to be the main poles of attraction in a region. In France each year we urbanize an area of 60 km^2, the distance between Paris and Fontainebleau. Françoise Choay recalls that the traditional city is disappearing, and that over-urbanization is not synonymous with city life.

Architectural and urban heritage protection zones (ZPPAU, Zones de Protection du Patrimoine Architectural et Urbain) were set up by the 7 January 1983 law offering local elected representatives the chance of jointly defining with the state regulations covering the area around historic monuments, in a belt that took into account the intrinsic value of the urban and landscape fabric.

This meant adapting the legal buffer zone, the 500 m circle of protection around historic monuments, to the physical and cultural reality of a site, either by reducing or expanding it. This newly protected area is accompanied by a set of regulations for management, concerned solely with the exterior treatment of buildings and open spaces.

The landscape has been legally integrated with the 1983 law along with that of 8 January 1993 on the protection and development of landscape groups. The zones thus became known as ZPPAUP (paysage = landscape).

A ZPPAUP is a legally binding planning order. At present there are 650 of these zones in France, which may be eligible for the same operational and financial resources as safeguarded sectors.

The need to compensate for certain deficiencies in professional training

The training of architects, engineers and apprentices, as well as the attitude of many contractors, tends to favour new build over restoration. Our heritage skills are in fact little known and inadequately put into practice, despite the fact that the market for restoration is greater than that for new build.

On the other hand, the 'quarrel' between ancient and modern, specifically French, has still not died down. In the rest of Europe, a good number of our colleagues in the course of their career work both on old buildings and new projects without hesitation, knowing how to sensitively mix heritage protection with current architectural styles.

As far as the actual work is concerned, note that in most cases interventions in the built environment are carried out with prefabricated materials and techniques adapted to new build, with no respect for traditional construction methods. Moreover, old buildings have always incorporated the idea of sustainable development and high environmental quality, today sought after as if it has just been discovered.

Despite these observations, which are more of an incentive than a warning cry, the richness of the experiments, the multiplicity of training courses, the legal processes, the operational and financial resources (housing subsidies and benefits) give cause for hope in our country.

Towards stronger governance

Although conservation and development knowledge and regulations are tightly structured in France, in the end we have to concede that these domains remain the prerogative of a few enlightened parties who have become aware of the value of the urban and landscape heritage, placing it at the heart of their projects.

If we wish to develop the city, it is indispensable to reflect on the way we use it and accept its changing nature, in particular that of domestic architecture, while revealing and preserving the basics. Let us not forget that the so-called historic constructions of modern cities only represent the last strata of their evolution, necessarily far removed from their original look and building style.

In this context, regaining the quality of historic city centres has more to do with political will than the establishment of new legal and operational tools. This arsenal is substantial enough in France and must generate active governance.

As soon as they have something of heritage quality, the local elected members aspire to have it recognized with the basic aim of encouraging development of the tourist industry (a very profitable market in France, the country that receives the most tourists in the world).

For some years, a number of French local authorities have been seeking recognition for their heritage without necessarily having any real desire for its protection and architectural, urban and social redevelopment. That is nevertheless what French law allows, thanks to urban planning regulations and restrictions to protect the architectural, urban and landscape heritage.

The increase in applications for inscription on the UNESCO World Heritage List is indicative of this phenomenon, which also results in the fabrication of a 'historic' setting without any real work being done on the living spaces of the old centres. In a number of historic centres, you only have to push open the doors of a few residential buildings to reveal conditions behind the scenes: squalid communal areas, rundown and substandard housing, even though

they comply with the regulations on comfort, fire safety issues, ease of access …

Inscription of historic centres on the World Heritage List must not be seen as a simple endorsement of the site, but instead should mean the recognition, conservation and development of exceptional built areas, which must remain inhabited, living and multifunctional places or become so again, joining by osmosis with a wider territory, of a different nature and often under development. The very essence of the UNESCO criteria by which 'outstanding universal value' is recognized is that sites are supported by an area subject to special attention known as a 'buffer zone'. In this respect, each country is obliged to implement the means of protection and development appropriate to the site.

UNESCO's remit is to require the strict application of its conventions and recommendations in all Member States. This ought to be more strictly enforced in our country. France has equipped itself down the ages with all the legislative, administrative, financial and technical means that many countries can only dream of UNESCO requirements, completely justified for France, should thus be applied with rigour, seriousness and at the highest level of quality. This duty of excellence can be an incentive to continuing reflection on heritage policies and their evolution. The worst danger for France would be to fall into a passive state of complacency, divorced from reality, without the capacity for innovation and adaptation to what is at stake today.

Figure 5(a) Place des Vosges in the Marais quarter of Paris

Figure 5(b) Place des Docteurs Dax, Sommières (France)

Figures 5(a) and 5(b) Safeguarded sectors include urban ensembles very diverse in size, architecture and socio-economic typology.

References

Cerdà, I. 1867. *Teoría General de la Urbanización [General Theory of Urbanization*].

Choay, F. 1965. *L'urbanisme, utopies et réalités*. Paris, Éditions du Seuil (La couleur des idées).

_____. 1992. *L'allégorie du patrimoine*. Paris, Éditions du Seuil (La couleur des idées).

French Government. Heritage Code. http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006074236&dateTexte=20100126

_____. 2000. *Les Secteurs Sauvegardés*. Paris, Ministère de la Culture et de la Communication/Ministère de l'Equipement, du Logement et des Transports/ Direction Générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction.

_____. 2001. *Les Zones de Protection du Patrimoine Architectural Urbain et Paysager*. Paris, Ministère de la Culture et de la Communication/Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement.

Giovannoni, G. 1913. Vecchie citta ed edilizia nuova [Old cities and new buildings]. *Nuova Antologia*, No. 995, 449-60.

Howard, E. 1898. *Tomorrow: a peaceful path to real reform*. London

Sitte, C. 1889. *Der Städtebau nach seinen künstlerischen Grundsätzen [City Planning According to Artistic Principles]*, 5th edn 1922. Translated by G.R. Collins and C. Crasemann Collins, 1965. London, Phaidon Press.

UNESCO. 1968. *Recommendation concerning the Preservation of Cultural Property Endangered by Public or Private Works*. Paris, UNESCO. http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=13085&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html

WHC. 2005. Vienna Memorandum on World Heritage and Contemporary Architecture – Managing the Historic Urban Landscape. Paris, UNESCO World Heritage Centre. http://whc.unesco.org/archive/2005/whc05-15ga-inf7e.doc

10

Historic urban landscapes: concept and management

Dennis Rodwell
Architect-planner, Scotland (United Kingdom)

Broadening perceptions

Recent decades have seen substantial shifts in perception and a broadening appreciation of the socio-economic and environmental values inherent in historic cities and their intangible as well as tangible cultural values. This has involved a progressive shift from a primarily monumental and aesthetic interpretation of the categories of 'monuments' and 'groups of buildings' under the 1972 UNESCO *World Heritage Convention*, as physical objects to be protected and conserved in isolation, to 'inhabited historic towns' as described in the *Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention* (WHC, 2008). This epitomizes a broader understanding of historic cities as places of habitation and socio-economic activity, in which individual cultural objects are recognized as components within their wider settings and human context.

This shift has been accompanied by the articulation of a series of complementary concepts and values and the reinterpretation of established ones:

- **1992: Cultural landscapes: defined under the UNESCO *Operational Guidelines* as the 'combined works of nature and of man'(WHC, 2008);**
- **1994: Nara Conference on Authenticity: reassessment of the concept of authenticity to embrace cultural diversity (Lemaire and Stovel, 1994);**
- **2003: Intangible cultural heritage: UNESCO Convention for the Safeguarding of the Intangible Cultural Heritage;**
- **2005: Cultural diversity: UNESCO Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions; and, effectively from**
- **2005: Historic urban landscapes.**

This broadening appreciation of values has been augmented by global agendas that, likewise, have only arisen since the adoption of the *World Heritage Convention* in 1972:

- **Sustainable development: the interrelationship of environmental, social and economic issues; with culture – as broadly and holistically defined by UNESCO – now increasingly recognized as a fourth pillar of sustainable development, in which heritage is seen as a cumulative cultural, social, material and financial resource; and**
- **Climate change, and a heightened awareness of the spectrum of conservation issues as they affect both the natural and man-made worlds.**

Anthropological vision

This broadening perception and accumulation of parallel agendas goes outwith the 'comfort zone' of traditional scientific approaches to the conservation of manifestations of tangible cultural heritage into a complex world in which multidisciplinary and holistic approaches are essential: engaging especially with interests that have not been the traditional bedfellows of the conservation movement.

At the same time, the very concept of 'heritage' has expanded from something that relates only to the past; through the past-present-future timeline embracing the cyclical nature of growth, stagnation, decline and regeneration in urban development; to an anthropological vision of geocultural identity and creative continuity that, to be effective and sustainable as an ongoing expression of cultural diversity, needs to be related to the dynamics of social and cultural processes and the evolving aspirations of peoples and communities.

This represents a sea change from a focus on objects that require conservation, to processes that require to be revived (where lost or in jeopardy) and sustained.

The concept of 'landscape'

There is a perception – born out of its roots in artistic and related representation – that the concept of 'landscape' is a predominantly if not purely visual one. Hence, that the concept may be dealt with in historic cities simply on the basis of panoramas and views from set positions. This is the approach that is being pursued in relation to historic cities in the United Kingdom, with (un)arguably disastrous results in the City of London, Liverpool (not to forget Glasgow, Manchester …) and, potentially also at this time, in Edinburgh. It is hardly surprising therefore that the World Heritage Committee is taking a strong interest in the management of World Heritage Cities in the UK.

In his presentation at the Saint Petersburg Regional Conference in January/February 2007, Jeremy Whitehand of Birmingham University (UK), summarized the numerous metaphorical usages – such as the 'literary landscape' and the 'political landscape' – and those that relate in a more physical way – such as across archaeology, architecture, art, ecology, geography, history, landscape architecture, planning and urban design. This broadens the perception of the term away from the realm of artists and image-makers.

In his presentation at the Olinda Regional Conference in November 2007, Julian Smith, an architect in Canada, argued that the roots of the concept of 'landscape' in the art of painting are significant in that they refer not to a physical reality – such as photographers portray and which we can physically see from 'viewpoints' – but to a form of representation which exists in the imagination. Thus

cultural landscapes, and hence *historic urban landscapes*, cannot be observed, they must be experienced; and they must be experienced within the cultural framework of those who have created and sustained them. Smith argues that we can observe the artefacts (the tangible heritage), but we have to experience the rituals (the intangible heritage) in order to understand any given place. This neatly coincided with the main theme of the 16th ICOMOS General Assembly in Québec (Canada, 29 September–4 October 2008): Spirit of Place.

The concept of historic urban landscape

In a definitive academic sense, the concept of historic urban landscape remains in a state of evolution, but one that has advanced rapidly in recent years. In essence, it is intended to convey our holistic understanding of inhabited historic cities in a way that embraces the tangible and intangible cultural heritage aspects, together with related natural elements, both within and in their settings/surroundings: i.e. 'the combined works of nature and of man', as the over-arching definition of cultural landscapes reads in the *Operational Guidelines*. It thus embraces the four components of sustainable development: social, economic, environmental and cultural.

Management

In 1998 ICCROM published its revised *Management Guidelines for World Cultural Heritage Sites* (Feilden and Jokilehto, 1998). The chapter on historic areas provides general commentary on the qualities of historic areas, the threats posed by development pressures, and sets out some key planning objectives. Of these, the principal objective is control of the rate of change to fabric and community alike. This is also stated as minimum intervention. The chapter further highlights the relationship between sustainable development and the management of resources, and affirms that urban conservation is not simply a question of the architectural framework of a historic area, but one related to the human values of social and economic context coupled with the maintenance of appropriate functions and, where feasible, traditional types of use. It goes on to establish the important principle that the present and future uses of the existing buildings in a historic area should be matched as closely as possible: in order both to maximize functional continuity and to minimize the costs of repair and rehabilitation.

Successful urban conservation is acknowledged to require the involvement of many different professionals – including city planners, architects, sociologists and administrators. The key issues identified in these *Management Guidelines* may be summarized as:

- the need to treat a historic centre in the context of the wider city;
- the need to adapt standardized planning techniques to suit local conditions, historic urban texture and scale, adopting a bottom-up rather than a top-down approach;
- the need to respect the intangible cultural traditions of a historic city;
- the importance of simple buildings and vernacular architecture in distinguishing a historic city from a group of monuments;
- the prevention of out-of-scale uses and buildings (including tall buildings);
- the importance of treating the existing historic fabric on equal terms with other factors in the general planning process;
- the principle that environmental capacity should be the determining factor in transport and traffic planning;
- the importance of securing beneficial use within the community through a mixture of residential, commercial, industrial and leisure activities that accord with the scale of the existing buildings and urban grain;
- the need to avoid both façadism and architectural pastiche;
- the limitation of new construction to infill that respects the scale and character of its historic context, for which several pointers are listed – including rhythm, mass, street boundary line, silhouette, traditional or compatible materials, window to wall ratio, quality; and
- the importance of regular maintenance using traditional materials and building techniques.

The guidelines conclude with a very limited summary of what the management of a historic urban area actually involves: the analysis of urban morphology; (conservative) property management; modest rehabilitation schemes; and social input and consultation with occupants.

Instruments and means

Some essential supports to the traditional methodologies of architectural and urban conservation:

- *Strategic planning at city region level*. 'A Tale of Two Cities': compare monocentric London and polycentric Paris, and the impacts on all aspects of urban life – from panoramic views, through transport infrastructure and housing location, to everyday functionality and social interaction;
- Consider in Paris the significance of the 1930 Sites Law, effectively the first statutory instrument to combine natural and inhabited/urban sites under one regulatory provision, in its impact on the over-arching image of the city, with the absence of such a provision in the case of London (or any other UK city).

Figure 1 City of London: monocentric urban structure

Figure 2 City of Paris: polycentric urban structure

- *Detailed planning within cities*. Compare the separate land use policies of many major cities, especially in England, with the *quartiers de proximité* that are typical of French cities, including central Paris.
- Consider especially in Paris the Haussmannian regulatory provisions which impose significant restrictions on land and building uses, frequently by floor level and by individual unit, and often also inhibit the amalgamation of historically small units, as a means of ensuring that mixed-use, small scale, artisan functions survive and continue to serve the inhabitants in the city centre.

The above are indicative of instruments that are not specifically conservation-oriented, but have a major effect in urban planning terms in protecting historic urban landscapes from the physical and visual point of view, of securing continuity of socio-economic functionality and viability, relating cultural aspects with natural ones, and sustaining geocultural identity and diversity.

Additionally, they serve to confirm that successful architectural and urban conservation depends on a wide range of supporting instruments and mechanisms and is not a stand-alone scientific activity.

- *Urban morphology*. At the Saint Petersburg Regional Conference, Prof. Whitehand confirmed the origin of the term cultural landscape at the end of the 19th century, its subsequent (general) separation into urban and rural landscapes, and the importance of the discipline of urban morphology in understanding the historical geography of any given city as the means to address the successful management of change in the conservation interest. He explained how the urban morphologist's approach addresses both physical form and land and building utilization, thus providing analysis of 'morphological periods' rather than conventional historical periods: as a more coherent way of understanding the historical development of a city's urban plan, grain, building fabric, and the multiple layering that characterizes all historic cities – with the exception of those that were designed and built at a single period of time. Urban morphology is not, I suggest, given the priority in urban conservation circles that it merits.

Refinement of further means

- *Statements of significance*. To be effective as instruments that secure common ownership within stakeholder societies, and as an essential component of a 'top-down, bottom-up' approach to sustaining the processes that ensure the conservation of artefacts as well as 'spirit of place', statements of significance for tangible and intangible values should encompass the full range of values, from those that are recognized academically to those that are recognized by their communities: outstanding universal value (in the case of World Heritage sites); national values, local values and those that are embraced at community level. This is the key to the broad landscape approach that is encapsulated in the concept of historic urban landscapes. It reinforces the anthropological vision: a dynamic approach that is centred around humanity and focused on processes that safeguard geocultural identity and secure its creative continuity.
- *Site boundaries and buffer zones*. One of the several outcomes from the regional meetings to debate historic urban landscapes is the suggestion to review the traditional two-dimensional approach to site boundaries and buffer zones to take account of the three-dimensional aspects within and beyond the immediate settings of sites and to protect their *genius loci*. The concept of 'aerial buffer zones' is one idea to arise from this.
- *Authenticity and integrity.* I would argue, taking the 1994 Nara Declaration together with the India National Trust for Art and Cultural Heritage's 2004 Charter – not perhaps well-known, but highly relevant (INTACH, 2004), that the Historic Urban Landscapes Initiative, combined with the historico-geographical methodology of urban morphology, renders consideration of the conditions of authenticity and integrity within historic cities easier: from monument to vernacular, from city centre ensembles to inner city residential quarters, each within its own terms of

reference. Clarity over these two conditions is currently absent, as are baseline authenticity audits or effective monitoring.

- *Over-arching objective of management plans:* holistic management that links and informs all actions, programmes, policies and strategies for a historic city, whatever its scale or individual characteristics, and which insinuates cultural (and, where applicable, natural) heritage values into all aspects of its management and everyday life. Full stakeholder understanding is essential to create a sense of common ownership and involvement in the protection and creative continuity of the processes of conservation and the management of change.

Historic Urban Landscapes Workshop

The workshop on Historic Urban Landscapes at the 16th General Assembly of ICOMOS (Québec, 1 October 2008) focused on the second of four key issues as identified by Francesco Bandarin, Director of the World Heritage Centre for the coming three years.[25] The workshop was chaired by Ray Bondin, president of the CIVVIH,[26] and included presentations from Christina Cameron, Chairperson of the 32nd Session of the World Heritage Committee (held in Québec City, Canada, July 2008); Francesco Bandarin; and Michal Firestone, ICOMOS Scientific Coordinator for Historic Urban Landscapes.

The presentations traced the linear progression of the Historic Urban Landscapes Initiative from decisions taken at sessions of the World Heritage Committee from 2003 to 2008; from the 2005 Vienna Memorandum through a series of regional conferences held in Jerusalem, Saint Petersburg and Olinda; and onwards to the proposal to submit a UNESCO Recommendation to the UNESCO General Conference in 2011.

The rationale behind the initiative is that existing conservation processes and methods applied to historic cities are helpful (such as the 1976 UNESCO Nairobi Recommendation and the 1987 ICOMOS Washington Charter – see Introduction), but that they are insufficient to meet contemporary and emerging needs; thus an updating of recommendations and guidelines is required. The precise definition of historic urban landscape is evolving. In essence, it embraces the 'combined works of nature and man' in the context of urbanized settlements, ranging up to the scale of metropolitan cities.

It is envisaged as the baseline concept to steer the holistic management of urbanized settlements that addresses:

- the image of the city and threats to it from high-rise, out-of-scale and other conflicting developments, including out-of-context contemporary architecture;
- the dynamics and processes of urban planning, functional and socio-economic changes, and human settlement patterns. Here, the methodology of the urban morphologist has significant potential to assist traditional conservation approaches;
- the confluence of tangible, intangible and natural elements and all of the constituent parts of *genius loci*, or spirit of place.

The concept goes beyond the comfort zone of traditional scientific practice in the conservation of monuments, ensembles and sites. It engages with multidisciplinary and cross-sectoral interests and players as stakeholders. It is an ambitious initiative that is engaging UNESCO and ICOMOS in an important collaborative endeavour with a clear starting point and set of complementary objectives. Of course, charters and recommendations are baseline documents that seek to establish principles, and alongside collaborative work on the proposed 2011 UNESCO Recommendation itself there is ongoing collaboration on the issue of guidelines and tools.

Breakout groups of the Historic Urban Landscapes Workshop examined specific aspects, and apparent from these was the need not so much to reinvent the wheel, as to adapt and bring together in a coherent way existing tools – policies and practice – that are being applied selectively in individual places; and to expand them, especially in the area of community involvement. The workshop discussed a number of areas that need to be addressed, including the need for:

- clear statements of significance, layered to reflect the outstanding universal value through to community-held values, including for intangible cultural heritage;
- clear definitions, auditing and monitoring of authenticity and integrity, especially in multi-layered organically developed urbanized settlements: that is, the vast majority. Here, substantive clues can come both from the 1994 Nara Declaration and the less well-known 2004 INTACH Charter;
- Indicators and policies that guide balanced development, for example, between inhabitants and tourists. As one of the breakout groups questioned: if all of the shops in Vieux Québec are devoted to tourists and the local population lacks even a bread shop, is the community then viable?

As one speaker put it: 'Current measures may preserve the container, but what about the contents?', which led to the question: 'What are the acceptable changes in historic cities and how do we evaluate and measure them?'.

25 The four key issues are: (1) Reflection on the future of the *World Heritage Convention*, preparatory to its 40th anniversary in 2012; (2) New tools for urban conservation; (3) Capacity-building around the world; (4) Coherence between the various UNESCO Conventions, in particular tangible cultural heritage, intangible cultural heritage and cultural diversity.

26 CIVVIH: (ICOMOS Scientific) *Comité International sur les Villes et Villages Historiques* (International Committee on Historic Towns and Villages).

To advance the answers, which must necessarily be specific to each place, top-down approaches (academics and professionals, including urban planners) need to meet bottom-up community ones (including memory, story-telling, poetry and literature). The International Youth Forum that immediately preceded this workshop highlighted this important issue of community engagement. The challenge here is global, and it is clear from the theme, formal presentations and informal discussions that ICOMOS has the skills and the will to address it.

One of the many potentials of the Historic Urban Landscapes Initiative is to provide ammunition for a more proactive approach to the conservation interest: to anticipate, to be less reliant on 'catch-up' and less focused on being defensive and reactive. Change for its own sake is not progress. To paraphrase one of the participants to this workshop: perhaps the development-led catchphrase of 'managing change' should be changed to 'managing conservation in a changing world'.

References

Feilden, B. and Jokilehto, J. 1998. *Management Guidelines for World Cultural Heritage Sites*, 2nd ed., first published 1993. Rome, ICCROM.

INTACH. 2004. *Charter for the Conservation of Unprotected Architectural Heritage Sites in India*. New Delhi, Indian National Trust for Art and Cultural Heritage. http://www.intach.org/about-charter.asp?links=about3

Lemaire, R. and Stovel, H. (eds). 1994. *Nara Document on Authenticity*. Nara, Japan. http://www.international.icomos.org/charters/nara_e.htm

WHC. 2008. *Operational Guidelines for the Implementation of the* World Heritage Convention, rev. edn WHC. 08/01, first published 1977. Paris, UNESCO World Heritage Centre. http://whc.unesco.org/archive/opguide08-en.pdf

Annexes

Annex A

Selection of Key International Instruments

(Adapted from document UNESCO 181 EX/29, 20 March 2009)

- The ***Recommendation concerning the Safeguarding of the Beauty and Character of Landscapes and Sites***, adopted by the General Conference of UNESCO in December 1962, emphasized the scientific and aesthetic importance of cultural and natural landscapes. Into this instrument the general principle was integrated that 'landscape' constitutes a heritage which has a key influence on living conditions of communities. The 1962 Recommendation was the first standard-setting document to introduce the term *urban landscape* with the notion that this deserved the same means of protection as the natural environment, although it considered landscape conservation a matter of public policy. The only reference to urban development related to public plans and planning at regional, rural and urban levels. This approach was emblematic of the general planning policies of that time, which perceived 'landscape' as a static object, and it was thus expected to be preserved as if it were a monument to which a "special protection should be accorded" (article 5).

- The ***International Charter for the Conservation and Restoration of Monuments (Venice Charter)*** was issued in 1964 at the Second International Congress of Architects and Technicians of Historic Monuments, as a revision of the 1931 Athens Charter. The Venice Charter was adopted as the principle doctrinal text of the International Council on Monuments and Sites (ICOMOS) when it was founded the following year, in 1965. It continues to be cited as the baseline document for international conservation philosophy and practice today. It extended the concept of historic monuments to include their urban and rural settings, emphasized the importance of authenticity based on documentary evidence and original material, re-iterated support for the use of modern materials and techniques, and insisted that where components are replaced they should be integrated harmoniously, but "be distinct from the architectural composition and … bear a contemporary stamp." The Venice Charter was re-affirmed in the 2004 Pécs Declaration.

- The ***Recommendation concerning the Preservation of Cultural Property Endangered by Public or Private Works***, adopted by UNESCO's General Conference in November 1968, was related to the concern that arose from the construction of the Aswan High Dam in the Upper Nile River, which ultimately flooded the valley that contained the Nubian temples of Abu Simbel among others. This Recommendation highlighted the threats posed to movable and immovable cultural property by industrial development and urbanization, and it considered essential to harmonize the preservation of cultural properties with the changes necessitated by social and economic development by "making serious efforts to meet both requirements in a broad spirit of understanding, and with reference to appropriate planning" (Preamble to the Recommendation). It urged particular care with regard to urban expansion and renewal projects, the construction of highways, "injudicious modifications and repair of individual historic buildings", and the settings of historic quarters and groups, whether in urban or rural settlements.

- These concepts were subjected to a further evolution from the 1970s onwards, when concerns for the environment entered the political agenda. The United Nations Conference on the Human Environment, held in Stockholm (Sweden) in June 1972, adopted the ***Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment*** proclaiming that planning must be applied to human settlements and urbanization with a view to avoiding adverse effects on the environment. With specific regard to the protection of heritage, the Stockholm conference adopted a Resolution –the framework of which was prepared jointly by the United States of America, the World Conservation Union (IUCN) and UNESCO– that urged the launching of an international co-operative effort to bring the preservation of nature and the conservation of cultural heritage together in a unified programme under the concept of *World Heritage*.

- This led to the subsequent adoption by UNESCO's General Conference in November 1972 of the ***Convention concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage***. The *World Heritage Convention*, as it is commonly known, introduced the concept of a common world heritage of Outstanding Universal Value and of the duty of the international community to co-operate to ensure its protection and transmission to future generations. It also committed States Parties to protect, preserve and give functioning roles to cultural and natural heritage in the life of

communities throughout their territories, irrespective of whether it is placed on the World Heritage List. The implications of this commitment were expanded upon in the UNESCO Recommendation at National Level, which was simultaneously adopted in 1972.

- The ***Recommendation Concerning the Protection, at National Level, of the Cultural and Natural Heritage***, adopted at the same time as the *World Heritage Convention*, was effectively the first international document to set out the relationship between the protection and enhancement of monuments and groups of buildings, and the needs of the inhabitants of historic areas of cities. It expanded upon the importance of providing cultural and natural heritage with an active function in the present to facilitate its care-taking into the future. Furthermore, in its article 5, it recalled that "cultural or natural heritage should comprise not only works of great intrinsic value, but also more modest items that have, with the passage of time, acquired cultural or natural value". As regards the issue of rehabilitation plans affecting historic buildings, the 1972 Recommendation stressed the importance of linking rehabilitation to the surrounding urban context and of consulting local authorities and representatives of residents of the area, thus introducing participatory processes in the management of urban development processes.

- The ***European Charter of the Architectural Heritage*** promulgated in 1975 at the initiative of the Council of Europe paid particular attention to the vernacular. In its article 1 the Charter drew attention to "the groups of lesser buildings in our old towns and characteristic villages in their natural or manmade settings" and, in article 6, forewarned about misapplied urban planning that "can be destructive when authorities yield too readily to economic pressures and to the demands of motor traffic." In order to meet such challenges, it introduced the concept of *integrated conservation* in the accompanying ***Declaration of Amsterdam***, adopted in the framework of the Charter, with specific emphasis on threats to urban heritage and considering that the "development of peripheral urban areas can be orientated in such a way as to reduce pressure on the older neighbourhoods."

- The following year, in 1976, Vancouver (Canada) hosted the United Nations Conference on Human Settlements, called HABITAT. It was convened as an outgrowth of the Stockholm Conference and emerged from concerns about urbanization and the perceived threat to the environment by this human activity. It led to an enhanced understanding about cities and their communities, with a recognition of the need to achieve sustainability to preserve a mutually supportive urban-rural balance, promoted through specific guidelines included in the ***Vancouver Declaration on Human Settlements.***

- That same year, in November 1976, UNESCO's General Conference adopted in Nairobi (Kenya) the ***Recommendation concerning the Safeguarding and Contemporary Role of Historic Areas***, in response to growing concerns about modern town planning and the impact on old town centres and traditional villages. This Recommendation asserted the importance of historic areas, their role in defining cultural diversity and the identity of individual communities, and the need to integrate them harmoniously into "the life of contemporary society [as] a basic factor in town-planning and land development." This document noted the frequent absence at national level of legislative provisions that related the architectural heritage to its planning context, reproached the social disturbance and economic loss resulting from speculation and the destruction of historic and traditional areas, and urged "comprehensive and energetic policies for [their] protection, renovation and revitalization" integral with their surroundings.

  In this Recommendation importance is attached to continuity of human activities in historic areas – however modest they may be, including traditional living patterns and crafts –, on an equal footing with protection of the buildings, established plot sizes, street patterns and overall spatial organisation. This Recommendation urges particular care and control of the scale and design of new buildings and stipulates that analysis of the urban context should precede any new construction in order to achieve harmony of heights, volumes, forms, proportions, colours and materials.

- The ***Charter for the Conservation of Historic Towns and Urban Areas (Washington Charter)***, adopted in 1987 by the General Assembly of ICOMOS, was preceded by the draft Eger Charter and it complemented the 1964 Venice Charter. It recognised the role of historic quarters and cities as the embodiment of traditional urban cultures, and outlined their conservation as "those steps necessary for [their] protection, conservation and restoration […], as well as their development and harmonious adaptation to contemporary life." The Washington Charter stated that urban conservation should be integral with socio-economic development and planning policies at all levels. It emphasized the multi-disciplinary nature of urban conservation, stressed the importance of active participation by residents –seen as the primary stakeholders–, and insisted on the improvement of housing as a primary objective.

  It summarised the important qualities to be preserved, among others urban layout and grain; relationships between buildings and green and open spaces; relationships between a historic area or town and its surrounding manmade and natural settings; the diversity of functions as accumulated over time; and

the exterior and interior appearance of buildings – from scale, through style and materials, to colour and decoration. The Washington Charter supported the introduction of contemporary (architectural) elements as a potential contribution to the enrichment of a historic area, subject to being in harmony and respectful of the existing spatial layout in terms of scale and lot size.

- In that same year of 1987, ICOMOS Brazil adopted the ***Charter about the Preservation and Revitalization of Historic Centres (Charter of Itaipava)***, which is of particular relevance in this context as it described "the city in its totality [as] a historical entity", thereby relating historic urban sites to their wider natural and built environments and the everyday living experience of their inhabitants. It emphasised the socio-cultural values of historic centres and stated that the "main purpose of preservation is the maintenance and enhancement of reference patterns needed for the expression and consolidation of citizenship […] that […] contribute to improve life quality." This Charter also stressed the importance of residents and of traditional activities in historic urban sites, that revitalization should be seen as a continuous and permanent process, and that the social value of urban property should prevail over its market value.

- At the European Conference on Sustainable Cities and Towns, in 1994 in Aalborg (Sweden), the ***Charter of European Cities and Towns towards Sustainability (Aalborg Charter)*** was adopted. This Charter affirmed the enduring role of cities as centres of social life, economic drivers, and guardians of culture, heritage and tradition, as well as of industry, craft, trade, education and government. It acknowledged the relationship between today's urban lifestyle – especially the separation of functions, patterns of transport, industrial production, agriculture, consumption and leisure activities – and the environmental problems and lack of social equity that humankind is facing. It recognised the limits of the world's natural resources, the need therefore to live within the carrying capacity of nature, as well as the vital role that cities as centres of consumption have to play in addressing global warming and achieving environmental sustainability.

  The Aalborg Charter defined sustainability as a creative, local, balance-seeking process that is central to the responsible management of cities, and insisted that decision-making processes must prioritise the conservation and replenishment of the natural capital of cities, their quality of life, sustainable land use and mobility patterns – including reducing the need for movement by encouraging mixed-use higher density neighbourhoods –, and the use of renewable energy sources. The Charter promoted the idea of equitable regional interdependency, to balance the flows between city and countryside and prevent cities from merely exploiting the resources of surrounding areas. It also urged an ecosystem approach to urban management and envisioned a greatly increased role for citizens in establishing and implementing long-term local action plans (i.e. Local Agendas 21).

- Also in 1994 the Nara Conference on Authenticity in Relation to the *World Heritage Convention* took place, in Nara, Japan, which developed the ***Nara Document on Authenticity***. The Nara Document sought to challenge conventional, essentially Western-based definitions of authenticity, to establish greater respect for cultural and heritage diversity, and to broaden the parameters for the assessment of the cultural values of properties proposed for the World Heritage List and other inventories. It recognised that dissimilar societies attach different sets of values to the original and subsequent characteristics of their cultural heritage, and outlined a framework which enabled authenticity to be assessed within each cultural context, both in time and space, and not judged against others to which it may have no allegiance or connection.

  The Nara Document proposes that assessments in any given instance should encompass matters relating to: form and design; materials and substance; use and function; traditions, techniques and management systems; location and setting; language and other forms of intangible heritage; as well as spirit and feeling. The debate advanced the view that authenticity is not a restrictive concept, either in time or space, and that just as each generation precedent to our own has contributed to the historical layers of the buildings and cities that they have inherited, so this and subsequent generations have an equally valid contribution to make – with the proviso that it is a positive and lasting one. Thus authenticity is understood in terms of the past in concert with current creative processes into the future.

- In 1999 the ICOMOS General Assembly adopted the ***Charter on the Built Vernacular Heritage***, which recognised the importance of the heritage of vernacular expressions as "fundamental [to] the culture of a community, of its relationship with its territory and, at the same time, the expression of the world's cultural diversity." The appreciation and successful protection of this heritage depends first and foremost on the involvement and support of local communities. As one of its conservation principles, this Charter states that "contemporary work on vernacular buildings, groups and settlements should respect their cultural values and their traditional character." This is elaborated by advocating that "alterations which legitimately respond to the demands of contemporary use should be effected by the introduction of materials which maintain a consistency of expression, appearance, texture and form throughout the structure and a consistency of building materials."

- In 1999 the ICOMOS General Assembly also adopted the ***International Charter on Cultural Tourism: Managing Tourism at Places of Heritage Significance***, which recognised tourism as one of the foremost vehicles for cultural exchange and that, when managed correctly, it can be a positive economic and educational force that contributes to the conservation of heritage. The Charter acknowledged the threats posed by poor management and excessive visitor numbers. It advocated sustainable tourism that protects the tangible and intangible aspects of heritage resources for future generations, respects and benefits host communities, and responds to the needs and aspirations of visitors through well-managed and well-presented physical, intellectual and spiritual access. Tourism developments and infrastructure projects, it stated, should be carried out using local materials and take account of local architectural styles and vernacular traditions.

- Also in 1999, ICOMOS Australia published its revised ***Charter for Places of Cultural Significance (Burra Charter)***, widely recognized as a landmark document in providing "guidance for the conservation and management of places of cultural significance." As such, it is not exclusive to historic buildings or urban areas, but includes landscapes modified by human activity and embraces indigenous places with cultural values. Its over-arching principle is the importance of understanding and safeguarding *significance*, including through the informed unraveling of historic layers, in ways that encapsulate a place's aesthetic, historic, scientific and spiritual values: from the past, in the present, and for the future. The Charter urges a cautious approach to conservation "based on respect for the existing fabric, use, associations and meanings."

- In 2000 the Council of Europe adopted the ***European Landscape Convention***. This Convention noted the contribution of the landscape to the formation of local cultures, which it described as a "basic component of the European natural and cultural heritage, […] in urban areas and in the countryside, […] in areas recognised as being of outstanding beauty as well as everyday areas." It promoted the protection, management and planning of the landscape "as an essential component of peoples' surroundings, an expression of their […] heritage and a foundation of their identity."

- In 2003 the General Conference of UNESCO adopted the ***Convention for the Safeguarding of the Intangible Cultural Heritage***. This Convention affirmed "the importance of the intangible cultural heritage as a mainspring of cultural diversity and a guarantee of sustainable development […] and the deep-seated inter-dependence between the intangible cultural heritage and the tangible cultural and natural heritage." Intangible cultural heritage is taken to encompass, amongst others: oral traditions and expressions, including language; performing arts; social practices, rituals and festive events; knowledge and practices concerning nature and the universe; culinary arts; and traditional craftsmanship. It advocates the consideration of these not simply as manifestations from the past, that can be recorded and documented, but to the objective of securing their viability and creative continuity as an essential component of cultural diversity in today's and tomorrow's world. Recognising the fragility of the intangible cultural heritage faced with processes of globalisation and social transformation, this Convention set out the roles of States Parties in safeguarding the intangible cultural heritage both at national and international levels, including in the establishment of a Representative List of Intangible Cultural Heritage of Humanity. This Convention came into force in 2006 and the first nominations for entry on to the List were evaluated in 2009.

- In 2005 by the General Conference of ICOMOS adopted the ***Xi'an Declaration on the Conservation of the Setting of Heritage Structures, Sites and Areas***. This Declaration defined the *setting* of a heritage area as "the immediate and extended environment that is part of, or contributes to, its significance and distinctive character" and, having acknowledged that the significance and distinctive character of historic areas derive from the relationship "with their physical, visual, spiritual and other cultural context and settings", it considered necessary to develop proper planning tools and strategies for the conservation and management of the areas forming the setting.

- As a complement to that Declaration, the General Assembly of ICOMOS adopted in 2008 the ***Quebec Declaration on the Preservation of the Spirit of Place***, defined as the interaction and mutual construction between the tangible and the intangible elements that "give meaning, value, emotion and mystery to place." Whereas at present it is too early to measure the extent of such orientation texts on the practice of conservation in historic cities, they certainly fostered the current evolution towards a more comprehensive understanding of the living and permanent character of historic urban landscapes, providing a more inclusive vision of cultural heritage that will need to be properly reflected and codified at the international level.

Annex B

Policy Guide on Historic and Cultural Resources

© Copyright 2007 American Planning Association, All Rights Reserved.

Findings

Over the past decade the scope of historic preservation practice has broadened to protect a greater array of cultural resources including historic districts, buildings, structures, sites, public works, transportation corridors, archaeological sites, heritage areas and corridors, cultural landscapes, objects and related built forms. Planners conduct these activities as part of a comprehensive planning framework that combines the benefits of preservation with other community planning objectives.

Planning and preservation work hand in hand to ensure the conservation of housing stock in residential neighborhoods, economic development and revitalization (including the preservation and revitalization of downtowns), protection of historic landscapes, and preservation and growth management of rural villages, and conservation of farmland.

In an era of profound change, the threat to these non-renewable historic resources is accelerating, requiring innovative planning solutions. These threats include:

- Diminished funding for preservation at the federal and state levels.
- The impact of transportation projects on cultural resources.
- Legislative enactments designed to preempt state and local preservation laws.
- The private property rights movement and its attack on preservation programs at the local level.
- Development resulting in either demolition or retention only of building facades.
- Ignorance of archaeological resources.
- Subordination of historic preservation to other design concerns.

Repeated cutbacks in Federal funding and reduced tax incentives – combined with a lack of understanding concerning the economic benefits of preservation - have sapped valuable energy from America's preservation movement. At the same time, planners have a tremendous opportunity to capitalize on positive developments that are building the constituency for preservation, including:

- A greater role for preservation in rural revitalization, economic development, and finance initiatives driven by the private sector.
- An increased commitment to the principle of adaptive reuse, ensuring that architectural and historic resources are economically viable contributors to their communities.
- Growing cooperation between professional disciplines, lay groups, and their organizations to promote effective preservation strategies at the national, state, and local levels.
- Increased availability of environmental laws and programs as a resource.
- Emerging preservation strategies that address and interpret the histories and cultural legacy of all segments in society without regard to ethnicity, religion, or social strata.
- Growing use of preservation tools as a means to accomplish other desirable objectives: more compact communities, neighborhood conservation and cohesion, economic development and tourism.
- Greater programming of Intermodal Surface Transportation Act (ISTEA) funds for enhancements that build on the foundations of neighborhood conservation and preservation planning.
- Greater use of tax benefits to promote preservation of communities.

Policy guide principles

1. To achieve the full integration of preservation and planning practice, the American Planning Association and its chapters believe planners must assume greater responsibility to use the range of preservation techniques and options. This means:

   (a) At all levels of government, planners need to work with the private sector, independent organizations and citizens to increase awareness of, and to protect and enhance the nation's historic resources. Ideally, this should occur at the earliest possible stage of a comprehensive planning process, before deterioration creates an insurmountable burden for the community and property owners.

   (b) Planners need to encourage communities to recognize the value of historic resources as major contributions to the quality of life and to cultural vitality, and as resources that both remind us about

our past and provide a stimulus to economic vitality and the potential for tourism.

2. APA National and chapter support funding of programs for the preservation of the nation's historic resources at all levels of government. The components of the programs should include:

   (a) an ongoing survey and evaluation process;

   (b) protective legislation, expressed in clear and reasonable standards and based on qualified expert opinion or acknowledged resources in the field;

   (c) financial incentives to encourage rehabilitation and restoration;

   (d) historic preservation plan development;

   (e) adequate budget allocations for qualified staff in public agencies;

   (f) cooperative educational efforts with the private sector and citizen groups; and

   (g) interdisciplinary participation and alliances of planners with other professionals in fields related to historic preservation.

   (h) Coordination of preservation initiatives with education, citizen participation, history, public art, and other programs such as ISTEA II.

   (i) Implementation strategies capable of protecting, enhancing, and extending the benefit of cultural resources for future generations.

   (j) Provisions (in the form of ordinance or policy) to secure temporary delays to the alteration or demolition of designated cultural resources until their preservation or protection may be fully explored.

   (k) Adaptive reuse policies supported by tax or other incentives.

3. APA National and Chapters support budget allocations that will insure that the federal government will facilitate preservation efforts by providing adequate appropriations to implement federally-mandated processes, to support state historic preservation offices, and to encourage preservation activities at all governmental levels.

4. APA National and Chapters support efforts by local governments to integrate preservation into the land planning process, including incorporating preservation goals into the community master plan and reconciling and coordinating preservation policies with local development policies.

   The reasons for this support are that a sound preservation program must be based on a survey, an historic preservation ordinance and plan, and economic and technical assistance in coordination with other community policies and ordinances. Local governments should work with citizens and local interest groups to make preservation part of the overall effort to foster and promote the general welfare of the community.

5. APA Chapters support local government budget allocations for qualified staff for historic preservation commissions and to provide funding for the certified local government program.

6. APA and its Chapters support the equal application of preservation laws cultural and historic resources without regard to form or nature of ownership, religious or cultural affiliation.

7. APA Chapters support state enabling legislation to provide tax incentives to encourage the rehabilitation of historic resources, including tax credits and tax abatements.

8. APA Chapters support budget allocations that will insure state involvement in integrating tourism considerations as appropriate with historic preservation efforts, particularly in the assessment and sensitive adaptation of viable resources.

9. APA and its Chapters support historic preservation programs that are holistic in scope, meaning that they:

   (a) Seek to involve all elements of the community in planning, development, implementation, and feedback.

   (b) Strive to interpret history and cultural heritage in the most inclusive sense possible, reaching across barriers of race, ethnicity, religion, class, or income.

   (c) Seek to protect not only the resources itself, but its context in the larger community by ensuring that preservation of significant structures is not limited to preservation of a building's "skin" without adequate consideration of its other component parts and history.

10. APA and its chapters believe that an understanding of cultural resource issues is integral to the practice of planning, and therefore support the inclusion of preservation and cultural resources as a core component of urban and regional planning curricula.

11. APA and its chapters recognize that neighborhoods are dynamic objects that evolve rather than remain fixed in time; therefore, they support preservation strategies that respect the heritage, context, design and scale of older neighborhoods while recognizing the evolution of those neighborhoods' built form.

12. APA and its chapters believe that the goals of affordable housing and good preservation practice are mutually inclusive. APA supports gentrification provided that the tools of preservation are used as methods for inclusion, not exclusion; protection, not displacement; and encouragement of affordable housing and infill projects, not their prohibition.

13. APA and its chapters support the coordination of comprehensive planning programs and implementation tools (zoning, subdivision, and land development) with state preservation legislation (facade controls tax incentives, and other tools). Beyond the minimum standards expressed in paragraph 2 above, these programs should utilize a variety of tools which may include (but are not limited to):

    (a) Transfer of development rights;

    (b) Expansion of clustering and planned unit development to increase opportunities for landmarking, village preservation, and historic districts;

    (c) Preservation of village settlement patters as a desirable means to promote community character and diversity.

14. APA and its chapters support an enhanced role for the private sector to bring its resources and talents to bear in forming effective cultural resource strategies.

NOTE: The implementation of actions at the state level is at the initiative of the chapter.

Annex C

Urban Heritage on the World Heritage List

(as at July 2009)

Presented in the first column is an overview of cities and towns, whole or in part, inscribed on the World Heritage List. The second column contains those World Heritage sites, groups of buildings or monuments, which are situated in an urban context, whereby they have become vulnerable to the pressures and threats associated with urbanisation processes and the modernization of cities.

It is important to note that this delineation, or categorisation, is not always straightforward. From cultural landscapes with cities in them, to cities and large urbanised territories, to monumental ensembles within cities, to towns and clusters of towns, and eventually to secluded villages in a rural landscape – at several sites gradual variations occur, making them susceptible to different interpretations.

Where different interpretations would apply, the overriding consideration has been whether the site has become vulnerable to the pressures and threats associated with urbanisation processes, being the central concern of this issue of the World Heritage Papers Series (and even here it needs to be recognized that certain pressures or threats always exist – no protected site is ever completely out of harms way). Below a few examples are given to illustrate how such considerations would apply.

- **Angkor** in Cambodia: a vast formerly urban complex, now turned into an archaeological site. But uncontrolled development around the most monumental complexes threatens the integrity of the site, bringing with it a process of re-urbanisation with all the associated challenges. Because of this serious threat from urbanisation Angkor has been included (in the second column).
- **The Painted Churches in the Troodos Region**, Cyprus: a series of individual monuments surrounded by small villages, which aren't part of the World Heritage site, in a rural setting. Although the monuments remain vulnerable to various pressures, they are not subject to the significant processes of change that are the subject of this Papers Series, and therefore have not been included in this overview. Similar to the situation of the **Wooden Churches of Maramures** (Romania) or the **Historic Villages of Shirakawa-go and Gokayama** (Japan).
- **Mont Saint-Michel and its Bay**, France: since the town is subject to a completely controlled regime, much in the sense of a single monument, it has not been included here (which does not mean that it is free of threats and pressures, of course, but not of the type considered here).
- On the contrary, however, with much of China subject to massive urbanisation and significant processes of change, the **Ancient Villages in Southern Anhui – Xidi and Hongcun** have been included (in the first column).
- Similar to the archaeological sites of **Byblos**, **Tyre** and **Baalbek** in Lebanon: not living cities in themselves, they are all subject to urbanisation pressure and serious encroachment on the sites – therefore they have been included (in the second column).

	Historic cities and towns inscribed on the World Heritage List *Including whole historic cities and towns, or in part (inner cities, historic quarters)*	World Heritage sites in an urban context *Monuments and sites in an urban territory*
Albania	2005 Historic Centres of Berat and Gjirokastra	
Algeria	1982 M'Zab Valley 1992 Kasbah of Algiers	1982 Tipasa
Armenia		2000 Cathedral and Churches of Echmiatsin and the Archaeological Site of Zvartnots
Austria	1996 Historic Centre of the City of Salzburg 1999 City of Graz – Historic Centre 2001 Historic Centre of Vienna	1996 Palace and Gardens of Schönbrunn
Australia		2004 Royal Exhibition Building and Carlton Gardens 2007 Sydney Opera House
Azerbaijan	2000 The Walled City of Baku with the Shirvanshah's Palace and Maiden Tower	
Belgium	2000 Historic Centre of Brugge	1998 Flemish Béguinages 1998 La Grand-Place, Brussels 1998 The Four Lifts on the Canal du Centre and their Environs, La Louvière and Le Roeulx (Hainault) 1999, 2005 Belfries of Belgium and France 2000 Notre-Dame Cathedral in Tournai 2000 The Major Town Houses of the Architect Victor Horta (Brussels) 2005 Plantin-Moretus House-Workshops-Museum Complex
Bolivia	1987 City of Potosi 1991 Historic City of Sucre	
Bosnia and Herzegovina	2005 Old Bridge Area of the Old City of Mostar	2007 Mehmed Paša Sokolović Bridge in Višegrad
Brazil	1980 Historic Town of Ouro Preto 1982 Historic Centre of the Town of Olinda 1985 Historic Centre of Salvador de Bahia 1987 Brasilia 1997 Historic Centre of São Luis 1999 Historic Centre of the Town of Diamantina 2001 Historic Centre of the Town of Goiás	1985 Sanctuary of Bom Jesus do Congonhas
Bulgaria	1983 Ancient City of Nessebar	1979 Boyana Church
Cambodia		1992 Angkor
Canada	1985 Historic District of Québec 1995 Old Town Lunenburg	
Cape Verde	2009 Cidade Velha, Historic Centre of Ribeira Grande	
Chile	2003 Historic Quarter of the Seaport City of Valparaíso	
China	1987, 2004 Imperial Palaces of the Ming and Qing Dynasties in Beijing and Shenyang 1997 Ancient City of Ping Yao 1997 Old Town of Lijiang 2000 Ancient Villages in Southern Anhui – Xidi and Hongcun 2005 Historic Centre of Macao 2007 Kaiping Diaolou and Villages	1994, 2000, 2001 Historic Ensemble of the Potala Palace, Lhasa 1997, 2000 Classical Gardens of Suzhou 1998 Summer Palace, an Imperial Garden in Beijing 1998 Temple of Heaven: an Imperial Sacrificial Altar in Beijing
Colombia	1984 Port, Fortresses and Group of Monuments, Cartagena 1995 Historic Centre of Santa Cruz de Mompox	

	Historic cities and towns inscribed on the World Heritage List *Including whole historic cities and towns, or in part (inner cities, historic quarters)*	World Heritage sites in an urban context *Monuments and sites in an urban territory*
Croatia	1979 Historical Complex of Split with the Palace of Diocletian 1979 Old City of Dubrovnik 1997 Historic City of Trogir	1997 Episcopal Complex of the Euphrasian Basilica in the Historic Centre of Poreč 2000 The Cathedral of St James in Šibenik 2008 Stari Grad Plain
Cuba	1982 Old Havana and its Fortifications 1988 Trinidad and the Valley de los Ingenios 2005 Urban Historic Centre of Cienfuegos 2008 Historic Centre of Camagüey	
Cyprus	1980 Paphos	
Czech Republic	1992 Historic Centre of Český Krumlov 1992 Historic Centre of Prague 1992 Historic Centre of Telč 1995 Kutná Hora: Historical Town Centre with the Church of St Barbara and the Cathedral of Our Lady at Sedlec 2003 Jewish Quarter and St Procopius' Basilica in Třebíč	2000 Holy Trinity Column in Olomouc 2001 Tugendhat Villa in Brno
Denmark		1995 Roskilde Cathedral 2000 Kronborg Castle
Dominican Republic	1990 Colonial City of Santo Domingo	
Ecuador	1978 City of Quito 1999 Historic Centre of Santa Ana de los Ríos de Cuenca	
Egypt	1979 Historic Cairo	1979 Memphis and its Necropolis - the Pyramid Fields from Giza to Dahshur
Estonia	1997 Historic Centre (Old Town) of Tallinn	
Ethiopia	2006 Harar Jugol, the Fortified Historic Town	1980 Aksum 1980 Tiya
Finland	1991 Old Rauma	1991 Fortress of Suomenlinna
Former Yugoslav Republic of Macedonia	1979 Ohrid Region with its Cultural and Historical Aspect and its Natural Environment	
France	1988 Strasbourg - Grande île 1991 Paris, Banks of the Seine 1997 Historic Fortified City of Carcassonne 1998 Historic Site of Lyon 2001 Provins, Town of Medieval Fairs 2005 Le Havre, the City Rebuilt by Auguste Perret 2007 Bordeaux, Port of the Moon	1979 Chartres Cathedral 1979 Palace and Park of Versailles 1981 Amiens Cathedral 1981 Arles, Roman and Romanesque Monuments 1981 Palace and Park of Fontainebleau 1981 Roman Theatre and its Surroundings and the "Triumphal Arch" of Orange 1983 Place Stanislas, Place de la Carrière and Place d'Alliance in Nancy 1991 Cathedral of Notre-Dame, Former Abbey of Saint-Remi and Palace of Tau, Reims 1992 Bourges Cathedral 1995 Historic Centre of Avignon: Papal Palace, Episcopal Ensemble and Avignon Bridge 1999 Belfries of Belgium and France
Georgia		1994 Historical Monuments of Mtskheta

	Historic cities and towns inscribed on the World Heritage List *Including whole historic cities and towns, or in part (inner cities, historic quarters)*	World Heritage sites in an urban context *Monuments and sites in an urban territory*
Germany	1987 Hanseatic City of Lübeck 1992 Mines of Rammelsberg and Historic Town of Goslar 1993 Town of Bamberg 1994 Collegiate Church, Castle, and Old Town of Quedlinburg 1998 Classical Weimar 2002 Historic Centres of Stralsund and Wismar 2006 Old Town of Regensburg with Stadtamhof	1978 Aachen Cathedral 1981 Speyer Cathedral 1981 Würzburg Residence with the Court Gardens and Residence Square 1985 St Mary's Cathedral and St Michael's Church at Hildesheim 1986 Roman Monuments, Cathedral of St Peter and Church of Our Lady in Trier 1990, 1992, 1999 Palaces and Parks of Potsdam and Berlin 1991 Abbey and Altenmünster of Lorsch 1993 Maulbronn Monastery Complex 1994 Völklingen Ironworks 1996 Bauhaus and its Sites in Weimar and Dessau 1996 Cologne Cathedral 1996 Luther Memorials in Eisleben and Wittenberg 1999 Museumsinsel (Museum Island), Berlin 2004 Town Hall and Roland on the Marketplace of Bremen 2008 Berlin Modernism Housing Estates
Ghana		1979 Forts and Castles, Volta Greater Accra, Central and Western Regions 1980 Ashanti Traditional Buildings
Greece	1988 Medieval City of Rhodes 1999 Historic Centre (Chorá) with the Monastery of Saint John "the Theologian" and the Cave of the Apocalypse on the Island of Pátmos 2007 Old Town of Corfu	1987 Acropolis, Athens 1988 Paleochristian and Byzantine Monuments of Thessalonika
Guatemala	1979 Antigua Guatemala	
Holy See	1984 Vatican City	
Holy See/Italy	1980 Historic Centre of Rome, the Properties of the Holy See in that City Enjoying Extraterritorial Rights and San Paolo Fuori le Mura	
Hungary	1987, 2002 Budapest, the Banks of the Danube and the Buda Castle Quarter	2000 Early Christian Necropolis of Pécs (Sopianae)
India		1983 Agra Fort 1983 Taj Mahal 1986 Churches and Convents of Goa 1986 Fatehpur Sikri 1993 Humayun's Tomb, Delhi 1993 Qutb Minar and its Monuments, Delhi 2004 Chhatrapati Shivaji Terminus (formerly Victoria Terminus) 2007 Red Fort Complex
Iran	2004, 2007 Bam and its Cultural Landscape	1979 Meidan Emam, Esfahan
Israel	2001 Old City of Acre 2003 White City of Tel-Aviv -- the Modern Movement	

	Historic cities and towns inscribed on the World Heritage List *Including whole historic cities and towns, or in part (inner cities, historic quarters)*	World Heritage sites in an urban context *Monuments and sites in an urban territory*
Italy	1982 Historic Centre of Florence 1987 Venice and its Lagoon 1990 Historic Centre of San Gimignano 1994 City of Vicenza and the Palladian Villas of the Veneto 1995 Crespi d'Adda 1995 Ferrara, City of the Renaissance and its Po Delta 1995 Historic Centre of Naples 1995 Historic Centre of Siena 1996 Historic Centre of the City of Pienza 1996 The Trulli of Alberobello 1997 Costiera Amalfitana 1997 Portovenere, Cinque Terre, and the Islands (Palmaria, Tino and Tinetto) 1998 Historic Centre of Urbino 2000 Assisi, the Basilica of San Francesco and Other Franciscan Sites 2000 City of Verona 2002 The Late Baroque Towns of the Val di Noto (Southeastern Sicily) 2006 Genoa: Le Strade Nuove and the system of the Palazzi dei Rolli 2008 Mantua and Sabbioneta	1980 Church and Dominican Convent of Santa Maria delle Grazie with "The Last Supper" by Leonardo da Vinci 1987 Piazza del Duomo, Pisa 1996 Early Christian Monuments of Ravenna 1997 Botanical Garden (Orto Botanico), Padua 1997 Cathedral, Torre Civica and Piazza Grande, Modena 1997 Residences of the Royal House of Savoy 2005 Syracuse and the Rocky Necropolis of Pantalica
Japan		1993 Buddhist Monuments in the Horyu-ji Area 1993 Himeji-jo 1994 Historic Monuments of Ancient Kyoto (Kyoto, Uji and Otsu Cities) 1996 Hiroshima Peace Memorial (Genbaku Dome) 1998 Historic Monuments of Ancient Nara 1999 Shrines and Temples of Nikko 2000 Gusuku Sites and Related Properties of the Kingdom of Ryukyu
Jerusalem (Site Proposed By Jordan)	1981 Old City of Jerusalem and its Walls	
Kazakhstan		2003 Mausoleum of Khoja Ahmed Yasawi
Kenya	2001 Lamu Old Town	
Lao People's Democratic Republic	1995 Town of Luang Prabang	
Latvia	1997 Historic Centre of Riga	
Lebanon		1984 Baalbek 1984 Byblos 1984 Tyre
Libyan Arab Jamahiriya	1986 Old Town of Ghadames	
Lithuania	1994 Vilnius Historic Centre	
Luxembourg	1994 City of Luxembourg: its Old Quarters and Fortifications	
Malaysia	2008 Melaka and George Town, Historic Cities of the Straits of Malacca	
Mali	1988 Old Towns of Djenné 1988 Timbuktu	2004 Tomb of Askia
Malta	1980 City of Valletta	
Mauritania	1996 Ancient Ksour of Ouadane, Chinguetti, Tichitt and Oualata	

	Historic cities and towns inscribed on the World Heritage List *Including whole historic cities and towns, or in part (inner cities, historic quarters)*	World Heritage sites in an urban context *Monuments and sites in an urban territory*
Mauritius		2006 Aapravasi Ghat
Mexico	1987 Historic Centre of Mexico City and Xochimilco 1987 Historic Centre of Oaxaca and Archaeological Site of Monte Alban 1987 Historic Centre of Puebla 1988 Historic Town of Guanajuato and Adjacent Mines 1991 Historic Centre of Morelia 1993 Historic Centre of Zacatecas 1996 Historic Monuments Zone of Querétaro 1998 Historic Monuments Zone of Tlacotalpan 1999 Historic Fortified Town of Campeche 2008 Protective town of San Miguel and the Sanctuary of Jesús Nazareno de Atotonilco	1997 Hospicio Cabañas, Guadalajara 2003 Franciscan Missions in the Sierra Gorda of Querétaro 2004 Luis Barragán House and Studio 2007 Central University City Campus of the Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)
Montenegro	1979 Natural and Culturo-Historical Region of Kotor	
Morocco	1981 Medina of Fez 1985 Medina of Marrakesh 1996 Historic City of Meknes 1997 Medina of Tétouan (formerly known as Titawin) 2001 Medina of Essaouira (formerly Mogador) 2004 Portuguese City of Mazagan (El Jadida)	1987 Ksar of Ait-Ben-Haddou
Mozambique	1991 Island of Mozambique	
Nepal	1979 Kathmandu Valley	
Netherlands	1997 Historic Area of Willemstad, Inner City and Harbour, Netherlands Antilles 1999 Droogmakerij de Beemster (Beemster Polder)	2000 Rietveld Schröderhuis (Rietveld Schröder House)
Norway	1979 Bryggen 1980 Røros Mining Town	
Pakistan		1981 Fort and Shalamar Gardens in Lahore
Panama	1997, 2003 Archaeological Site of Panamá Viego and Historic District of Panama	
Peru	1983 City of Cuzco 1988 Historic Centre of Lima 2000 Historical Centre of the City of Arequipa	
Philippines	1999 Historic Town of Vigan	1993 Baroque Churches of the Philippines
Poland	1978 Cracow's Historic Centre 1980 Historic Centre of Warsaw 1992 Old City of Zamosc 1997 Medieval Town of Torun	2006 Centennial Hall in Wroclaw
Portugal	1983 Central Zone of the Town of Angra do Heroismo in the Azores 1986 Historic Centre of Evora 1996 Historic Centre of Oporto 2001 Historic Centre of Guimarães	1983 Convent of Christ in Tomar 1983 Monastery of the Hieronymites and Tower of Belem in Lisbon
Republic Of Korea		1995 Seokguram Grotto and Bulguksa Temple 1997 Changdeokgung Palace Complex 1997 Hwaseong Fortress
Romania	1999 Historic Centre of Sighisoara	

	Historic cities and towns inscribed on the World Heritage List *Including whole historic cities and towns, or in part (inner cities, historic quarters)*	World Heritage sites in an urban context *Monuments and sites in an urban territory*
Russian Federation	1990 Historic Centre of Saint Petersburg and Related Groups of Monuments 1992 Historic Monuments of Novgorod and Surroundings 2000 Historic and Architectural Complex of the Kazan Kremlin 2005 Historical Centre of the City of Yaroslavl	1990 Kremlin and Red Square, Moscow 1992 Cultural and Historic Ensemble of the Solovetsky Islands 1992 White Monuments of Vladimir and Suzdal 1993 Architectural Ensemble of the Trinity Sergius Lavra in Sergiev Posad 2003 Citadel, Ancient City and Fortress Buildings of Derbent 2004 Ensemble of the Novodevichy Convent
San Marino	2008 San Marino Historic Centre and Mount Titano	
Senegal	2000 The Island of Saint-Louis	1978 Island of Gorée
Serbia		2004 Medieval Monuments in Kosovo
Slovakia	1993 Historic Town of Banska Stiavnica and the Technical Monuments in its Vicinity 1993, 2009 Levoča, Spišský Hrad and the Associated Cultural Monuments 2000 Bardejov Town Conservation Reserve	
Spain	1984 Alhambra, Generalife and Albayzin, Granada 1984 Historic Centre of Cordoba 1985 Old Town of Avila with its Extra-Muros Churches 1985 Old Town of Segovia and its Aqueduct 1985 Santiago de Compostela (Old town) 1986 Historic City of Toledo 1986 Old Town of Caceres 1988 Old City of Salamanca 1996 Historic Walled Town of Cuenca 1998 University and Historic Precinct of Alcalá de Henares 1999 Ibiza, biodiversity and culture 1999 San Cristóbal de La Laguna 2001 Aranjuez Cultural Landscape 2003 Renaissance Ensembles of Úbeda and Baeza	1984 Burgos Cathedral 1984 Monastery and Site of the Escurial, Madrid 1984, 2005 Works of Antoni Gaudi 1985 Monuments of Oviedo and the Kingdom of the Asturias 1986, 2001 Mudejar Architecture of Aragon 1987 Cathedral, Alcazar and Archivo de Indias in Seville 1993 Royal Monastery of Santa Maria de Guadalupe 1996 La Lonja de la Seda de Valencia 1997 The Palau de la Música Catalana and the Hospital de Sant Pau, Barcelona 2000 Archaeological Ensemble of Tárraco 2000 Catalan Romanesque Churches of the Vall de Boí 2000 Roman Walls of Lugo 2006 Vizcaya Bridge (Bilbao)
Sri Lanka	1988 Old Town of Galle and its Fortifications 1988 Sacred City of Kandy	
Suriname	2002 Historic Inner City of Paramaribo	
Sweden	1995 Hanseatic Town of Visby 1996 Church Village of Gammelstad, Luleå 1998 Naval Port of Karlskrona	1993 Engelsberg Ironworks 1994 Skogskyrkogården
Switzerland	1983 Old City of Berne 2009 La Chaux-de-Fonds / Le Locle, watchmaking town planning	1983 Convent of St Gall 2000 Three Castles, Defensive Wall and Ramparts of the Market-town of Bellinzone
Syrian Arab Republic	1979 Ancient City of Damascus 1980 Ancient City of Bosra 1986 Ancient City of Aleppo	
Tunisia	1979 Medina of Tunis 1988 Kairouan 1988 Medina of Sousse	1979 Archaeological Site of Carthage
Turkey	1985 Historic Areas of Istanbul 1994 City of Safranbolu	1985 Great Mosque and Hospital of Divrigi
Turkmenistan		2005 Kunya-Urgench

	Historic cities and towns inscribed on the World Heritage List *Including whole historic cities and towns, or in part (inner cities, historic quarters)*	World Heritage sites in an urban context *Monuments and sites in an urban territory*
Ukraine	1998 L'viv - the Ensemble of the Historic Centre	1990 Kiev: Saint-Sophia Cathedral and Related Monastic Buildings, Kiev-Pechersk Lavra
United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland	1987 City of Bath 1995 Old and New Towns of Edinburgh 2000 The Historic Town of St George and Related Fortifications, Bermuda 2001 New Lanark 2001 Saltaire 2004 Liverpool – Maritime Mercantile City	1986 Castles and Town Walls of King Edward in Gwynedd 1986 Durham Castle and Cathedral 1986 Ironbridge Gorge 1987 Westminster Palace, Westminster Abbey and Saint Margaret's Church 1988 Canterbury Cathedral, St Augustine's Abbey, and St Martin's Church 1988 Tower of London 1997 Maritime Greenwich 2003 Royal Botanic Gardens, Kew
United Republic of Tanzania	2000 The Stone Town of Zanzibar	
United States of America		1979 Independence Hall
Uruguay	1995 Historic Quarter of the City of Colonia del Sacramento	
Uzbekistan	1990 Itchan Kala 1993 Historic Centre of Bukhara 2000 Historic Centre of Shakhrisyabz 2001 Samarkand - Crossroads of Cultures	
Venezuela	1993 Coro and its Port	2000 Ciudad Universitaria de Caracas
Viet Nam	1999 Hoi An Ancient Town	1993 Complex of Hué Monuments
Yemen	1982 Old Walled City of Shibam 1986 Old City of Sana'a 1993 Historic Town of Zabid	

Historic Ensemble of the Potala Palace, Lhasa (China)

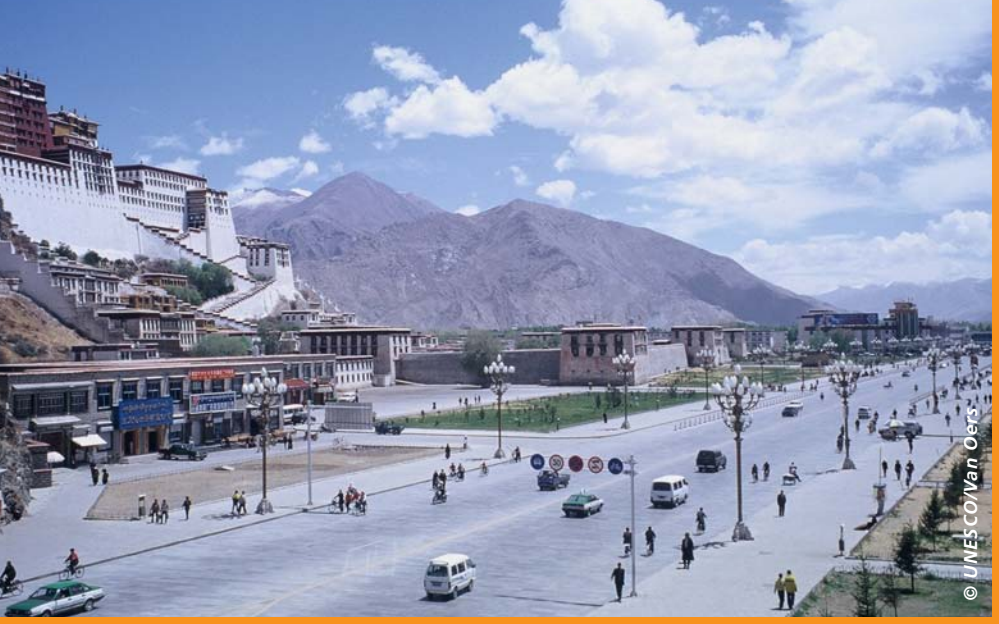


Figure 1

The World Heritage property is listed as a 'historic ensemble', that is the Potala Palace, the winter palace of the Dalai Lama since the 7th century which was inscribed in 1994, and the two additional 7th century properties of the Jokhang Temple Monastery and the 18th century Norbulingka, the Dalai Lama's former summer palace. These extensions are separate from the palace and were inscribed in 2000 and 2001 respectively. This was an early inscription with emphasis on its monumental architecture and rich ornamentation, and during previous years the palace compound had been cut off from its surrounding historic urban landscape by a large infrastructure project as part of urban upgrading strategies (Figure 1). Nowadays only pockets of the traditional Tibetan urban vernacular exist (Figure 2), but no longer in relation to the Potala Palace, which diminishes a real understanding of the historic setting and meaning, as well as the visitor experience.

Ensemble historique du Palais du Potala, Lhassa (Chine)

Figure 2

Ce bien est inscrit en tant qu' « ensemble historique ». Il est composé du Palais du Potala, inscrit en 1994, (palais d'hiver du dalaï-lama depuis le VIIe siècle) ainsi que de deux autres ensembles, le monastère du Temple de Jokhang, également fondé au VIIe siècle, et le Norbulingka, le palais d'été du dalaï-lama, construit au XVIIIe siècle. Ces deux composantes inscrites comme extension du bien en 2000 et 2001 sont physiquement séparées du palais d'hiver. L'inscription du Palais est typique des premières inscriptions sur la Liste du patrimoine mondial et reflète l'intérêt pour le patrimoine monumental, l'architecture et les riches décors ornementaux. Antérieurement, le Palais et son enceinte avaient été coupés de son contexte urbain historique par un important projet d'infrastructure développé dans le cadre d'une stratégie de renouvellement urbain (figure 1). Aujourd'hui, seules de petites poches de bâti vernaculaire tibétain subsistent (figure 2), mais ne sont plus en relation avec le Palais du Potala, ce qui affaiblit la bonne compréhension du contexte physique et historique du bien, ainsi que l'expérience du visiteur.

Tower of London (United Kingdom)

Figure 1

'The massive White Tower is a typical example of Norman military architecture [and] the Tower of London – an imposing fortress with many layers of history … was built around the White Tower', reads the text that was included at the property's inscription in 1988. However, recent high-rise developments in the City – which contains some of the hottest real estate on the planet – threaten to dwarf the 'massive' White Tower and reduce this 'imposing fortress' to a mere Disneyland look-alike creation (Figure 1). While it remains important to understand the dynamic relationship between the Tower of London and its ever-changing urban context over centuries, this most-visited historic monument in the UK (over 2 million per year) deserves some breathing space that extends beyond its now filled-in moat. In order to maintain full appreciation of its architectural splendour and strategic location and setting, efforts are under way to statutorily protect its still-open view, as seen from the opposite side of the River Thames (Figure 2), by preventing any high-rise constructions in its backdrop.

Tour de Londres (Royaume-Uni)

« La massive tour Blanche, archétype de l'architecture militaire normande … Autour d'elle s'est développée la Tour de Londres, imposante forteresse riche de souvenirs historiques … » nous apprend le texte rédigé lors de l'inscription du bien en 1988. Toutefois, de récents projets d'immeubles de grandes hauteurs dans la City – qui comprend une des réserves foncières les plus convoitées de la planète – menacent de réduire la « massive » Tour Blanche et de reléguer cette « imposante forteresse » au rang d'un décor de Disneyland (figure 1). Alors qu'il est important de comprendre la relation dynamique qui existe entre la Tour de Londres et son environnement en perpétuelle évolution depuis des siècles, ce monument historique (un des plus visité au Royaume-Uni avec plus de 2 millions de visiteurs par an) mérite un espace de respiration au-delà de ses douves aujourd'hui remblayées. Afin de préserver pleinement la splendeur architecturale, l'emplacement stratégique et les abords de la Tour, des mesures sont prises pour protéger légalement et statutairement les cônes de vue non encore bouchés, notamment la vue depuis la rive opposée de la Tamise (figure 2), en préservant la toile de fond de la Tour de Londres et en interdisant la construction d'immeubles de grandes hauteurs visibles dans l'axe de la Tour.

Figure 2

Dresden Elbe Valley (Germany)

Figure 1

The Dresden Elbe Valley, extending for 18 km along the river, was inscribed in 2004 as a cultural landscape because of the harmonious integration of architectural monuments, palaces and parks from the 16th to 20th centuries into the wider river landscape with its sloping banks and low meadows (Figure 1), featuring also 19th- and 20th-century suburban villas and gardens. As most of the city and its monuments were reconstructed from the devastation of the Second World War, inscription as a historic city was not possible on the grounds of its loss of authenticity. However, a cultural landscape approach was possible, in which the picturesque value was one of the key components in understanding the significance of the site. But the construction of a bridge (Figure 2) to provide an infrastructure short-cut through the heart of the cultural landscape, after several warnings from the World Heritage Committee, was the reason for delisting the property in 2009 – the second in the history of the *World Heritage Convention*.

Vallée de l'Elbe à Dresde (Allemagne)

La Vallée de l'Elbe qui s'étend sur 18 km le long du fleuve a été inscrite en 2004 en tant que paysage culturel, pour l'harmonieuse intégration des monuments architecturaux, des palais et des parcs du XVIe au XXe siècles dans le grand paysage fluvial aux rives vallonnées et aux basses prairies (figure 1) ainsi que pour ses villas suburbaines et ses jardins des XIXe et XXe siècles. Comme la majeure partie de la ville et des monuments furent reconstruits des décombres de la Seconde Guerre mondiale, une inscription en tant que ville historique n'était pas possible à cause de la perte d'authenticité. Toutefois, une approche paysage culturel était possible, dans laquelle la valeur du pittoresque avait une part importante pour la compréhension du site. Mais la construction d'un pont (figure 2) qui offrait un raccourci et dont le tracé coupait en plein cœur du paysage culturel, après plusieurs avertissements de la part du Comité du patrimoine mondial, a motivé le retrait du site de la Liste du patrimoine mondial en 2009 – deuxième bien ainsi retiré de la Liste dans l'histoire de la *Convention du patrimoine mondial)*

Figure 2

City of Quito (Ecuador)

Quito, the capital of Ecuador, was the first city to be inscribed on the World Heritage List in 1978, after the *World Heritage Convention* was established in 1972 and came into force in 1976. Despite several earthquakes, in particular that of 1917, and the pressures of urbanization and globalization, the city has the best-preserved, least-altered historic centre in Latin America (Figure 1). An integrated urban rehabilitation strategy with public participation programmes, developed during the 1980s and 1990s with assistance and funding from the Inter-American Development Bank among others, has achieved an upgraded townscape with many monumental restorations (Figure 2), as well as a voluntary relocation of street vendors to new shopping malls in the heart of town.

Figure 1

Ville de Quito (Équateur)

Figure 2

Quito, capitale de l'Équateur, a été la première ville inscrite sur la Liste du patrimoine mondial après l'adoption de la *Convention du patrimoine mondial* en 1972 et sa mise en œuvre en 1976. Malgré plusieurs tremblements de terre, en particulier celui de 1917, la pression urbaine et les effets de la mondialisation, la ville possède le centre historique le mieux préservé et le moins altéré de toute l'Amérique Latine (figure 1). Dans les années 1980/1990, une stratégie de réhabilitation urbaine intégrant des programmes d'aide publique et, entre autres, une assistance et des fonds de la Banque Interaméricaine de Développement, a permis de revaloriser le centre ville et le paysage urbain via de nombreuses restaurations de monuments (figure 2) ainsi que la relocalisation volontaire des vendeurs de rue vers de nouveaux centre commerciaux situés en centre ville.

Historic Centre of Vienna (Austria)

Figure 1

Vienna's historic cityscape is characterized by low-rise apartment blocks, typically between four and six storeys high, a fairly homogeneous roofscape throughout the inner city, and a 19th century classicist architectural style (Figure 1). The only structures standing out from this historic urban landscape are the domes and spires of churches and other religious buildings, which can be seen from various viewpoints in the city and serve as landmarks. During its 26th session in Paris (July 2002) and after mounting civil society protests, the World Heritage Committee had a heated debate on delisting Vienna because of the planned construction of four high-rise towers at the Wien-Mitte project site, as the city had been inscribed on the World Heritage List just one year earlier (Figure 2). This debate resulted in the Committee's request to organize an international conference to discuss how to properly regulate the modernization of historic urban environments, while at the same time preserving the values embedded in inherited townscapes, in particular of cities inscribed on the World Heritage List. This conference was hosted by the city of Vienna in May 2005 and resulted in the 'Vienna Memorandum'.

Centre historique de Vienne (Autriche)

Le paysage urbain de Vienne se caractérise par des îlots peu élevés (immeubles de logements entre quatre et six étages), un vélum relativement homogène dans le centre ville et une architecture du XIXe siècle néo-classique (figure 1). Les seuls éléments qui dépassent sont les dômes et les clochers des églises ou autres édifices religieux, qui peuvent être vus depuis les différents points de vue de la ville et qui servent de points de repère. Pendant sa 26e session à Paris (juillet 2002) et après de vives protestations émanant de la société civile, le Comité du patrimoine mondial eut un débat houleux sur un possible retrait de Vienne de la Liste du patrimoine mondial à cause du projet de construction de quatre tours de grandes hauteurs dans le cadre du projet Wien-Mitte, alors que la ville venait d'être inscrite sur la Liste du patrimoine mondial seulement un an plus tôt (figure 2). Ce débat aboutit à une demande du Comité du patrimoine mondial d'organiser une conférence internationale sur la gestion et le contrôle de la modernisation des centres historiques, tout en conservant les valeurs inhérentes aux paysages urbains et en particulier pour les villes inscrites sur la Liste du patrimoine mondial. Cette conférence, accueillie par la ville de Vienne en mai 2005, a donné lieu au « Mémorandum de Vienne ».

Figure 2

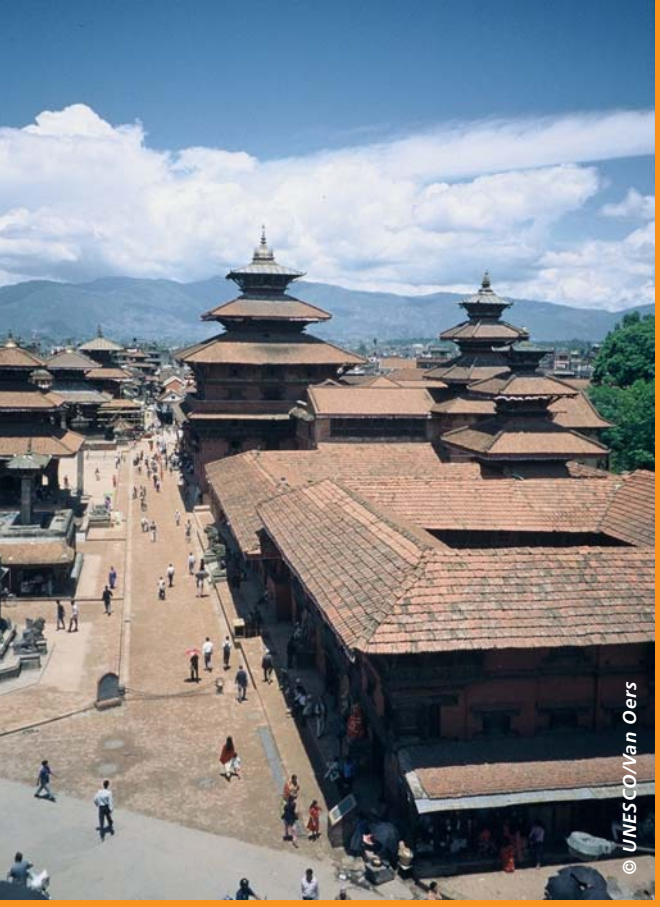


Figure 1

Kathmandu Valley (Nepal)

The Kathmandu Valley World Heritage site consists of seven groups of monuments and buildings, which display the full range of historic and artistic achievements, including the Durbar Squares of Kathmandu (Figure 1), Patan and Bhaktapur, the Buddhist stupas of Swayambhu and Bauddhanath, and the Hindu temples of Pashupati and Changu Narayan. In 2003, and after several high-level missions had been undertaken, the property was placed on the List of World Heritage in Danger because of a progressive deterioration of traditional heritage aspects in six of the seven individual sites, which was the result of uncontrolled urban development (Figure 2) and the lack of a coordinated management mechanism to address the issue. It was taken off the Danger List and reinstated on the World Heritage List in 2007, because of newly and legally redefined core and buffer zones for the seven monument zones and the development and implementation of an integrated management plan for the whole World Heritage site.

Vallée de Katmandu (Népal)

Le patrimoine culturel de la Vallée de Katmandu est illustré par sept ensembles de monuments et constructions, couvrant l'éventail complet des réalisations historiques et artistiques qui comprennent les places Durbar d'Hanuman Dhoka (Katmandu) (figure 1), Patan et Bhaktapur, les stupas bouddhistes de Swayambhu et Bauddhabath ainsi que les temples hindous de Pashupati et de Changu Narayan. En 2003, après de nombreuses missions officielles de haut niveau, le bien fut inscrit sur la Liste du patrimoine en péril à cause d'une détérioration progressive du patrimoine traditionnel dans six des sept sites, due à un étalement urbain non contrôlé (figure 2) et à l'absence d'un mécanisme de suivi et de contrôle capable de gérer les problèmes. Le bien fut retiré de la Liste du patrimoine mondial en péril et réintégré sur la Liste du patrimoine mondial en 2007, grâce à la mise en place d'un nouveau périmètre (limite du bien et zone tampon) à valeur légale pour les sept ensembles de monuments et grâce aussi à l'élaboration et mise en œuvre d'un plan de gestion pour le site inscrit sur la Liste du patrimoine mondial.

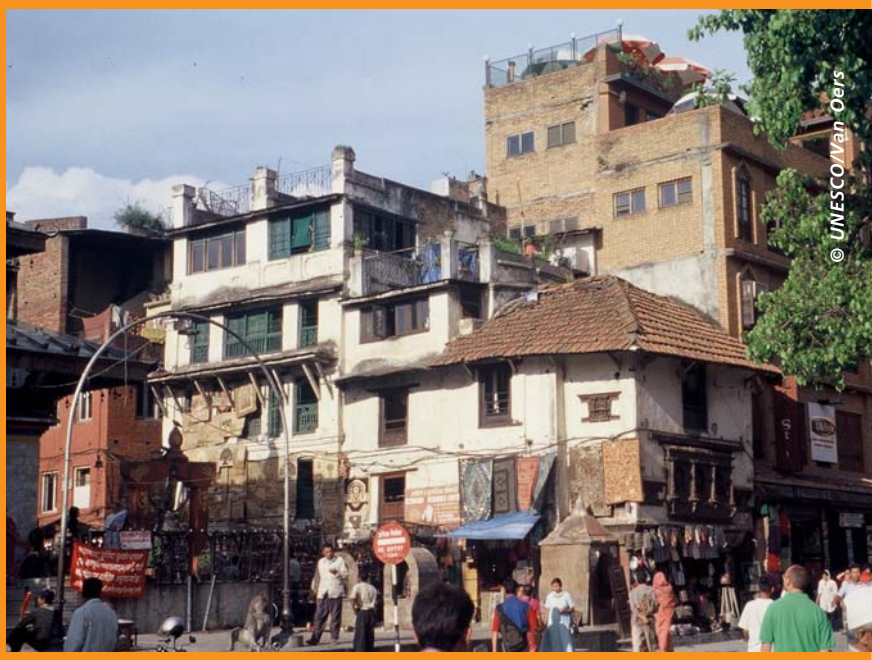


Figure 2

Timbuktu (Mali)

Figure 1

Timbuktu was an intellectual and spiritual capital and centre for the propagation of Islam throughout Africa in the 15th and 16th centuries. Its three great mosques, Djingareyber, Sankore (Figure 1) and Sidi Yahia, recall the city's golden age. Although continuously restored, the techniques and skills are transmitted from generation to generation guaranteeing the authenticity of the sites. Timbuktu has long been under threat from desertification, aggravated today with pressures from urban development. From 2006 to 2009, the World Heritage Committee debated the inappropriate design and scale of the new Ahmed Baba Cultural Centre in the buffer zone of the Sankore Mosque. Its dimensions, typology, construction technology and building materials were considered incompatible with the Sankore Mosque and a threat to the integrity and authenticity of the site (Figure 2). Due to the advanced stage of the project (80 per cent of the structural work had been completed in June 2008), not much change or adaptation could be effected. As it is, the Sankore Mosque is now overshadowed by the new structure and no longer has a central and dominating role in the area, much to the concern of the imam. Furthermore, the Ahmed Baba project could set a precedent for other major construction projects that would dominate and fragment the old city.

Tombouctou (Mali)

Tombouctou était aux XVe et XVIe siècles une capitale intellectuelle et spirituelle et un centre de propagation de l'islam en Afrique. Ses trois grandes mosquées (Djingareyber, Sankoré (figure 1) et Sidi Yahia) témoignent de son âge d'or. La transmission, de génération en génération, des savoir-faire et des techniques garantissent le maintien de l'authenticité du site bien que les édifices soient régulièrement restaurés. Tombouctou a longtemps été menacé par l'avancée des sables, menaces aggravées encore par une forte pression urbaine. De 2006 à 2009, le Comité du patrimoine mondial a débattu sur l'échelle et la forme inappropriées du nouveau Centre Culturel Ahmed Baba situé dans la zone tampon de la Mosquée Sankoré. Les dimensions, la typologie, le mode constructif et les matériaux de construction étaient considérés incompatibles avec la Mosquée Sankoré et une menace à l'intégrité et l'authenticité du site (figure 2). Vu le degré d'avancement des travaux (80 % de la structure de l'édifice étaient construits en juin 2008), peu de modifications ou adaptations étaient possibles. En l'état, la Mosquée Sankoré est maintenant dominée par ce nouvel édifice et ne joue plus de rôle central et dominant, au grand regret de l'imam. De plus, le projet Ahmed Baba peut créer un précédent pour d'autres grands projets hors échelle qui domineraient et fragmenteraient la vieille ville.

Figure 2

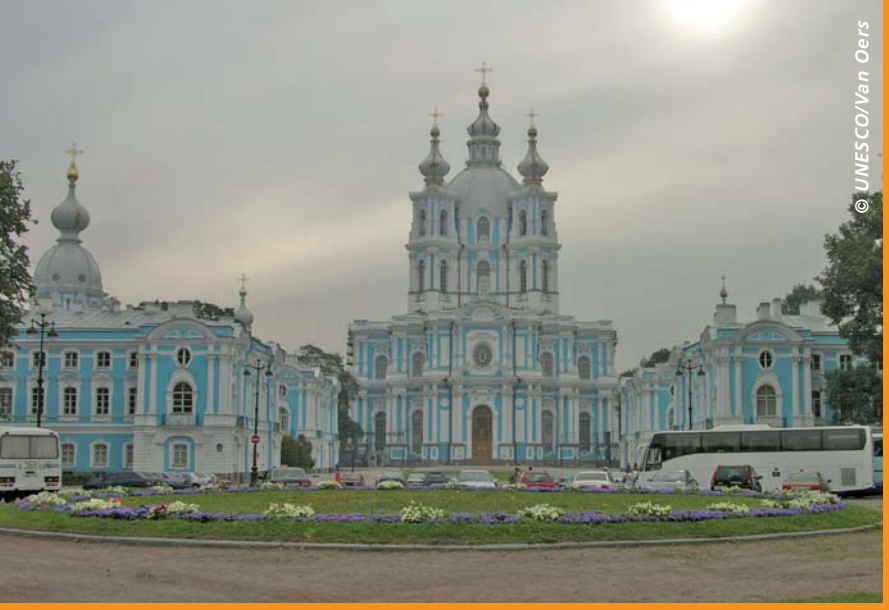


Figure 1

Historic Centre of Saint Petersburg and Related Groups of Monuments (Russian Federation)

On 28 November 2006, BBC News reported on Russian energy giant Gazprom's plan to build 'Gazprom-City'. The project involved the construction of a large business and residential centre on the bank of the River Neva opposite Smolny Cathedral (Figure 1) and the construction at its centre of a tower 396 m high (Figure 2). Resulting from a competition, which was won by architectural firm RMJM of Edinburgh (United Kingdom), the tower proposal has raised a heated controversy in St Petersburg and abroad, that still continues today, as it is considered to disregard the values of the historic city of St Petersburg, an entirely neoclassical city with a characteristic horizontal urban landscape. The building is located outside the perimeter of the World Heritage site, but in its immediate proximity and has important visual impacts, especially on Smolny Cathedral, one of the most significant examples of 18th century architecture in the city. The visual impact on the centre of St Petersburg is smaller, given the distance of the tower from the centre (about 3 km), but still significant – also as it could set a precedent that will lead to more towers being built.

Centre historique de Saint-Pétersbourg et ensembles monumentaux annexes (Fédération de Russie)

Le 28 novembre 2006, le journal télévisé de la BBC annonçait le projet de construction de « Gazprom-City » par le géant du gaz russe, Gazprom. Le projet comprenait la construction d'une grande zone à usage mixte (bureau et résidentiel) au bord de la Neva sur la rive opposée de la cathédrale Smolny (figure 1) et prévoyait en son centre une tour de 396 m de haut (figure 2). Fruit d'un concours international remporté par le cabinet RMJM d'Édimbourg (Royaume-Uni), le projet de tour a provoqué une importante controverse à Saint-Pétersbourg et à l'étranger. Controverse encore vivante à ce jour, car le projet est considéré comme incompatible et portant atteinte à la valeur de la ville historique de Saint-Pétersbourg, ville résolument néo-classique caractérisée par un paysage urbain horizontal. Le projet de tour est situé à l'extérieur du périmètre du site patrimoine mondial mais aux abords immédiats et a un impact visuel important, particulièrement sur la cathédrale Smolny, un des exemples les plus remarquables de l'architecture XVIIIe de la ville. L'impact visuel sur le centre de Saint-Pétersbourg est moindre, étant donnée la distance entre la tour et le centre (environ 3 km) mais est tout de même significatif – de plus, cela pourrait créer un précédent et entraîner la construction d'autres tours.

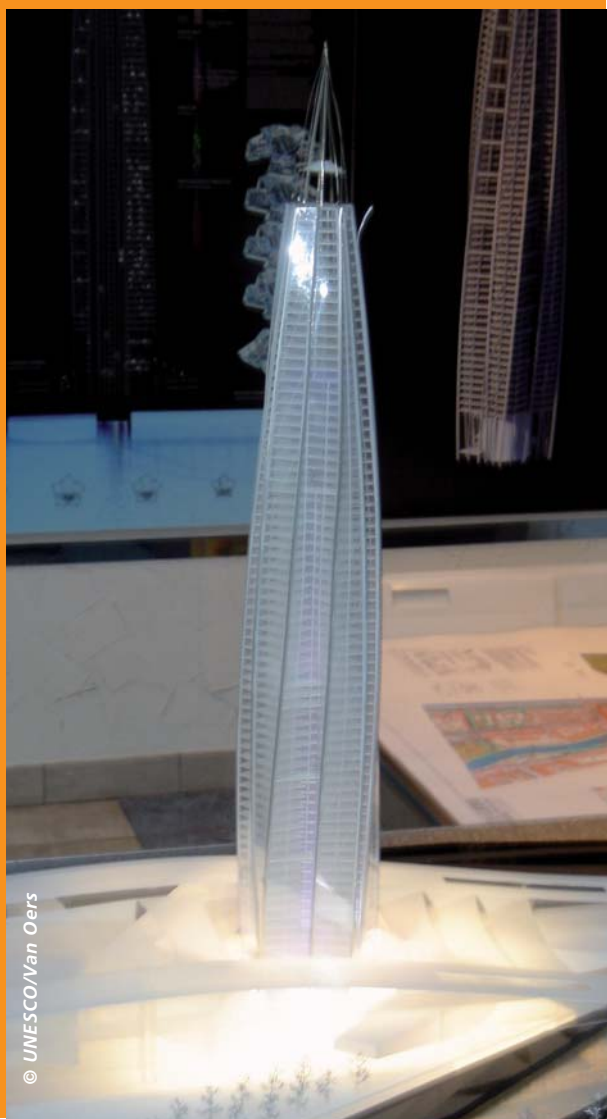


Figure 2

Meidan Emam, Esfahan (Islamic Republic of Iran)

Built by Shah Abbas I the Great at the beginning of the 17th century, and bordered on all sides by monumental buildings linked by a series of two-storeyed arcades, the site is known for the Royal Mosque, the Mosque of Sheikh Lotfollah, the magnificent Portico of Qaysariyyeh and the 15th century Timurid palace (Figure 1). In January 2002 a UNESCO mission found that a multifunctional centre, the Jahan-Nama commercial complex, had been constructed within the property's buffer zone. The tallest part of the complex, located some 700 m from the Meidan Emam, stood 58 m high (Figure 2). The construction had not been authorized by the central government, exceeded height limitations and had negative impacts on the visual integrity of the property. The World Heritage Committee requested the redesign of the complex to ensure that the height restrictions and regulations established by the Iranian Cultural Heritage Organization were followed. Since the May 2006 mission undertaken by the Director of the World Heritage Centre, the 13th and 14th floors of the tower of the commercial complex have been demolished. While there have been delays, there is a firm commitment on the part of the various governmental authorities to continue the demolition down to the 11th floor.

Figure 1

Meidan Emam, Ispahan (République islamique d'Iran)

Construit par le shah Abbas Ier le Grand au début du XVIIe siècle, et entièrement entouré de constructions monumentales reliées par une série d'arcades à deux étages, ce site est célèbre pour sa mosquée Royale, la mosquée du cheikh Lotfollah, le magnifique portique de Qeysariyeh et le palais timouride qui date du XVe siècle (figure 1). En janvier 2002, une mission de l'UNESCO a découvert qu'un centre multifonctions, le centre commercial Jahan-Nama, avait été construit dans le périmètre de la zone tampon du bien. La partie la plus haute de l'ensemble – situé à 700 m environ de Meidan Emam – avait une hauteur de 58 m (figure 2). Le permis de construire n'avait pas été délivré par le gouvernement central, l'édifice dépassait les hauteurs autorisées et avait un impact négatif sur l'intégrité visuelle du bien. Le Comité du patrimoine mondial a demandé une révision du complexe afin de garantir le respect des limitations de hauteurs et du règlement de l'Organisation iranienne du Patrimoine Culturel. Depuis la mission du Directeur du Centre du patrimoine mondial en 2006, les 13e et 14e étages de la tour du centre commercial ont été démolis. Malgré quelques retards, il y a un engagement ferme de la part des diverses autorités gouvernementales pour poursuivre la démolition jusqu'au 11e étage.

Figure 2

Couverture :
Vieille ville de Jérusalem et ses remparts © UNESCO/R.Van Oers

Coordination éditoriale :
Ron van Oers et Sachiko Haraguchi, UNESCO Centre du patrimoine mondial

Coordination des Cahiers du patrimoine mondial :
Vesna Vujicic-Lugassy, UNESCO Centre du patrimoine mondial

Suivi éditorial de la version française et coordination de la traduction française :
Marie Noël Tournoux, UNESCO Centre du patrimoine mondial

Traduction :
Caroline Lawrence
Geneviève Boisset
Sylvie Fourcade
Anne Sauvetre

Graphisme :
Conception par Recto Verso
Réalisation par UNESCO/CLD

Sauf mention contraire le copyright des images et photos illustrant chaque article est celui de l'auteur.

Avertissement

Les opinions exprimées dans cette publication ne reflètent pas nécessairement celles de l'UNESCO et ne sauraient par conséquent engager l'Organisation.

Les désignations employées tout au long de cette publication, ainsi que la présentation des informations, n'impliquent nullement l'expression d'une quelconque opinion de la part de l'UNESCO concernant le statut juridique de tout pays, territoire ville ou région, ou de leurs autorités, soit le tracé de leurs frontières.

Centre du patrimoine mondial
UNESCO
7, place de Fontenoy
75352 Paris 07 SP France
Tel : 33 (0)1 45 68 15 71
Fax : 33 (0)1 45 68 55 70
Site internet : http://whc.unesco.org
© UNESCO, 2010
Tous droits réservés

ISBN 978-92-3-004175-5

Publié en septembre 2010 par l'UNESCO Centre du patrimoine mondial.

Cet ouvrage a été réalisé grâce au soutien du gouvernement néerlandais et du gouvernement français.

Avant-propos

Le Programme de villes du Centre du patrimoine mondial est l'un des six programmes thématiques officiellement adoptés par le Comité du patrimoine mondial[1]. Il a été instauré par le Secrétariat à l'issue de la 25e session du Bureau du patrimoine mondial en 2001, dans le cadre d'une nouvelle approche de programmation pluriannuelle. Il entend procurer une structure qui aide les États parties à rechercher, et les bailleurs de fonds internationaux à offrir une assistance technique et financière en conformité avec un ensemble de besoins définis selon les objectifs stratégiques du Comité du patrimoine mondial. Afin d'éviter une dispersion de moyens limités au regard de la multitude de projets consacrés au patrimoine urbain à travers le monde, le Programme de villes du patrimoine mondial a donc pour objet de traiter les dossiers ou les cas soumis à l'examen du Comité du patrimoine mondial et qui requièrent une attention urgente.

L'Initiative des paysages urbains historiques (HUL) a été lancée en 2005, au titre du Programme de villes du patrimoine mondial, pour sensibiliser à la nécessité de sauvegarder les villes historiques en intégrant à une plus large échelle les valeurs patrimoniales et culturelles dans les stratégies de conservation et de développement urbain. Face aux pressions croissantes, force est de constater que les aires délimitées, les « zones de protection » et les « secteurs sauvegardés » ne suffisent plus seuls à assurer une bonne conservation urbaine et l'existence de villes au patrimoine vivant. L'Initiative HUL émane de la Conférence internationale sur « Le patrimoine mondial et l'architecture contemporaine – Gestion du paysage urbain historique », tenue à Vienne (Autriche) en mai 2005, qui a adopté le « Mémorandum de Vienne ».

Le Mémorandum de Vienne, élaboré en coopération avec les institutions partenaires du Centre du patrimoine mondial,[2] a été un point de départ important pour repenser les principes et les paradigmes de la conservation urbaine. Il est à l'origine d'une série de réunions internationales d'experts organisées par l'UNESCO. Plusieurs des communications présentées lors de ces réunions, sont publiées dans ce volume. Cet effort porte globalement sur l'élaboration d'un nouvel instrument normatif international pour la sauvegarde des paysages urbains historiques dont l'adoption est prévue par la Conférence générale de l'UNESCO en 2011. La mise au point d'un nouvel outil au service de la conservation urbaine est d'une grande nécessité pour assurer la bonne protection et la gestion des villes historiques vivantes, non seulement celles qui figurent sur la Liste du patrimoine mondial – soit près de la moitié des biens culturels – mais aussi celles qui ont une importance patrimoniale au niveau national ou régional.

Francesco Bandarin
Directeur, Centre du patrimoine mondial de l'UNESCO

1 Outre les villes, il y a des programmes thématiques du patrimoine mondial sur l'architecture en terre, le milieu marin, les forêts, les petits États insulaires en développement (PEID) et le tourisme durable – voir http://whc.unesco.org/fr/activites.

2 ICOMOS (Conseil international des Monuments et des Sites), l'ICCROM (Centre international d'études pour la conservation et la restauration des biens culturels), l'UIA (Union internationale des Architectes), l'FIHUAT (Fédération internationale pour l'habitation, l'urbanisme et l'aménagement des territoires), l'OVPM (Organisation des villes du patrimoine mondial), l'AKTC (Trust Aga Khan pour la Culture), et plus récemment, l'IAIA (Association internationale pour l'évaluation d'impacts).

Table des matières

Avant-Propos
Francesco Bandarin — *Page 131*

Gérer les villes et initiative sur le paysage urbain historique – Introduction
Ron van Oers — *Page 135*

Sélection d'articles

L'urbanisme mis en cause par le paysage urbain historique
Bruno Gabrielli — 1 — *Page 147*

Les villes historiques au XXIe siècle : valeurs fondamentales pour un monde qui se globalise
Stefano Bianca — 2 — *Page 155*

Morphologie urbaine et paysages urbains historiques
Jeremy Whitehand — 3 — *Page 163*

Marier l'ancien et le nouveau dans les paysages urbains historiques
Julian Smith — 4 — *Page 173*

Les paysages urbains historiques, un outil de conservation – Réflexions
Jukka Jokilehto — 5 — *Page 181*

Analyses visuelles : outils pour la conservation des vues urbaines dans le cadre de l'élaboration de projet
Hal Moggridge — 6 — *Page 193*

Urbanisation et conservation culturelle – Aperçu des politiques et outils appliqués aux États-Unis
Jeffrey Soule — 7 — *Page 201*

Enseignements tirés de l'histoire de la conservation des paysages urbains historiques
Robert Adam — 8 — *Page 209*

De l'objet mobilier à la gestion des paysages urbains historiques – Les pratiques françaises
Daniel Duché — 9 — *Page 219*

Paysages urbains historiques : concept et gestion
Dennis Rodwel — 10 — *Page 231*

Annexes

Annexe A : Sélection d'instruments internationaux clés — *Page 238*

Annexe B : Guide d'orientation sur les ressources historiques et culturelles, American Planning Association — *Page 243*

Annexe C : Les villes et sites urbains inscrits sur la liste du patrimoine mondial (en juillet 2009) — *Page 246*

Gérer les villes et initiative sur le paysage urbain historique – Introduction

Ron van Oers
Coordinateur du Programme villes du patrimoine mondial de l'UNESCO

Contexte

En raison de la taille actuelle de la population urbaine mondiale et de son augmentation prévisible[3], ainsi que de l'insuffisance des politiques reconnaissant et encourageant une utilisation durable des valeurs patrimoniales, les pressions sur les villes historiques continuent de croître, faisant de la conservation des paysages urbains historiques une des tâches les plus ardues de notre temps. Conséquence directe de cette situation, le temps consacré lors des sessions du Comité du patrimoine mondial à débattre de l'impact des aménagements contemporains dans ou à proximité des villes classées au patrimoine mondial a considérablement augmenté.

De la circulation automobiles aux pressions du tourisme, des immeubles de grandes hauteurs aux modifications fonctionnelles des centres villes, les facteurs ayant un effet négatif et dommageable sur la valeur culturelle et historique des sites urbains du patrimoine mondial sont nombreux, souvent interdépendants et de plus en plus complexes. Parallèlement à la mondialisation économique et à son expansion rapide, la tendance semble être à la concentration de projets de régénération et aménagement urbains dans les centres historiques. En effet, comme Saskia Sassen l'a remarqué, « le centre des villes et les grands nœuds des zones métropolitaines font l'objet d'investissements massifs en matière d'immobiliers et de télécommunications, tandis que les zones urbaines à faible revenu et les faubourgs et banlieues plus anciennes sont privés de ressources. […] À degrés d'intensité divers, ces tendances sont manifestes dans un nombre croissant de grandes villes des pays développés et, de plus en plus, dans certains pays en voie de développement intégrés aux marchés financiers mondiaux » (Sassen, 1999, p. 152).

Ces aménagements menacent de plus en plus l'authenticité et l'intégrité – structurelle ou visuelle – des villes historiques et de leurs paysages urbains hérités, tels que signalés par les communautés locales et les organismes de conservation spécialisés comme l'ICOMOS. Lorsque la valeur universelle exceptionnelle des villes ou zones urbaines inscrites au patrimoine mondial est mise en péril, le Comité du patrimoine mondial intervient pour faire part de ses inquiétudes et demander une réorientation des projets urbains proposés. Ces dernières années en particulier, le nombre mais aussi l'intensité des débats aux sessions annuelles du Comité du patrimoine mondial ont augmenté de manière significative, laissant à penser que le cadre permettant de gérer les questions d'aménagement contemporain au sein de contextes urbains historiques était inapproprié.

Certains chiffres récents illustrent bien la crise actuelle rencontrée par la conservation urbaine[4]. À sa 31e session à Christchurch, en Nouvelle-Zélande (juin/juillet 2007), le Comité du patrimoine mondial a revu un total de 84 rapports sur l'état de conservation pour les biens culturels (sur un total de 830 sites alors inscrits sur la Liste du patrimoine mondial), préparés par le Centre du patrimoine mondial en collaboration avec les organisations consultatives, à savoir l'ICOMOS, l'UICN et l'ICCROM. Trente-trois de ces rapports – soit, de façon alarmante, 39 % des sites du patrimoine mondial culturel sur lesquels le Comité a reçu un rapport[5] – se concentraient

3 Si certaines régions urbaines connaissent un réel déclin démographique, comme dans certaines parties de l'Europe par exemple, de manière générale, la population urbaine mondiale augmente régulièrement, la Chine et l'Inde enregistrant en particulier un taux de croissance phénoménal.

4 Présentés par l'auteur lors du 5ème séminaire international sur « The Changing Role and Relevance of Urban Conservation Charters », au CECI *(Centro de Estudos Avançados da Conservaçao Integrada)*, 19-21 novembre 2007, Recife (Brésil).

5 Il s'agit de Tombouctou (Mali) ; Villes anciennes de Djenné (Mali) ; Le Caire historique (Égypte) ; Thèbes antique et sa nécropole (Égypte) ; Qal'at al-Bahreïn – ancien port et capitale de Dilmun (Bahreïn) ; Site archéologique de Volubilis (Maroc) ; Fort de Bahla (Oman) ; Meidan Emam, Ispahan (République islamique d'Iran) ; Les ruines du Vihara bouddhique de Paharpur (Bangladesh) ; Ensemble historique du palais du Potala, Lhasa (Chine) ; Vieille ville de Lijiang (Chine) ; les biens du patrimoine mondial de Beijing (Chine) ; Zones historiques d'Istanbul (Turquie) ; Tour de Londres (Royaume-Uni) ; Palais de Westminster (Royaume-Uni) ; Quartier du Vieux pont de la vieille ville de Mostar (Bosnie-Herzégovine) ; Centre historique de Prague (République tchèque) ; Centre historique de Tallin (Estonie) ; Vieille ville de Ratisbonne et Stadtamhof (Allemagne) ; Centre historique de Riga (Lettonie) ; Centre historique de Saint-Pétersbourg et ensembles monumentaux annexes (Fédération de Russie) ; Centre historique de la ville de Salzbourg (Autriche) ; Ville de Graz – centre historique (Autriche) ; Paysage culturel de Fertö/Neusiedlersee (Autriche/Hongrie) ; Cathédrale de Cologne (Allemagne) ; Ville de Vicence et les villas de Palladio en Vénétie (Italie) ; Centre historique de Sighişoara (Roumanie) ; Vieille ville d'Avila avec ses églises extra-muros (Espagne) ; Vieille ville de Salamanque (Espagne) ; Liverpool – Port marchand (Royaume-Uni) ; Ville coloniale de Saint-Domingue (République dominicaine) ; Luang Prabang (Laos) et Samarkand (Ouzbékistan). Réf. : WHC.07/31.COM/7B.

sur les impacts dommageables potentiels de projets d'aménagement urbain et de régénération, notamment les menaces posées par des projets d'infrastructure, par l'architecture contemporaine et les immeubles de grandes hauteurs. (Les autres impacts sont les catastrophes naturelles, les conflits régionaux et le manque de capacité de gestion).

Manifestement, les visions traditionnelles du développement et de la conservation des sites du patrimoine mondial évoluent et les autorités responsables – dans les pays développés tout comme dans les pays moins développés et sur tous les continents – ont du mal à appréhender la question de manière satisfaisante de part et d'autre. Le rapprochement entre développement et conservation des sites protégés a besoin d'un élan nouveau et fort, demandé par une multitude de parties prenantes, accompagné d'orientations actualisées pour les communautés locales et les décideurs, y compris le Comité du patrimoine mondial, afin que les impacts potentiels sur la valeur et l'intégrité des sites soient évalués de manière systématique et objective.

C'est pourquoi, à sa 29e session en juillet 2005 à Durban, en Afrique du Sud, le Comité du patrimoine mondial a recommandé « que la Conférence générale de l'UNESCO adopte une nouvelle recommandation pour compléter et actualiser les recommandations existantes en matière de conservation des paysages urbains historiques, en mentionnant tout particulièrement la nécessité d'associer l'architecture contemporaine au contexte urbain historique » (décision 29 COM 5D). Loin d'être un phénomène nouveau, ce point fait débat en matière de conservation urbaine depuis des décennies. Toutefois, il semble que les conditions en vertu desquelles les projets urbains sont actuellement développés aient profondément changé ces dix ou vingt dernières années. De plus, comme la dernière recommandation de l'UNESCO en matière de conservation urbaine a été prononcée il y a plus de 30 ans (à savoir la recommandation de l'UNESCO de 1976 concernant la sauvegarde des ensembles historiques ou traditionnels et leur rôle dans la vie contemporaine), il est devenu des plus pertinents d'examiner les problèmes actuels et les manières de les traiter.

Analyse des instruments internationaux clés

Il existe un ensemble de documents normatifs, notamment des chartes et des recommandations (plus « modérées ») sur le thème des villes historiques et de leur cadre général. Ces documents ont été utiles pour guider les politiques et pratiques dans le monde entier, souvent avec de bons résultats (une sélection d'instruments internationaux clés existants fait l'objet d'une brève discussion à l'Annexe 1). Mais les conditions ont changé et les villes historiques subissent désormais des pressions nouvelles du développement et sont confrontées à des problèmes qui étaient inconnus lors de l'adoption de la dernière recommandation de l'UNESCO concernant les sites urbains en 1976.

Lors de sa 27e session à Paris (2003), après un débat animé sur un projet d'aménagement urbain de la gare ferroviaire Wien-Mitte de Vienne en Autriche, le Comité du patrimoine mondial a demandé que soit organisé un symposium pour débattre des moyens de réglementer de manière appropriée les besoins de modernisation des environnements urbains historiques, tout en préservant les valeurs incarnées par les paysages urbains hérités, en particulier ceux des villes inscrites sur la Liste du patrimoine mondial. En réponse, le Centre du patrimoine mondial a organisé la conférence internationale « Patrimoine mondial et architecture contemporaine – Comment gérer les paysages urbains historiques » à Vienne, en mai 2005. Ce fut lors de cette conférence que le « Mémorandum de Vienne » a été adopté, première ébauche des principes et orientations qui promouvaient une relation harmonieuse et intégrée entre conservation et projets afin de préserver l'intégrité du paysage urbain historique.

Le Mémorandum de Vienne est à l'origine de la « Déclaration sur la conservation des paysages urbains historiques », adoptée par la 15e Assemblée générale des États parties à la *Convention du patrimoine mondial* au siège de l'UNESCO en octobre 2005 (résolution 15 GA 7)[6]. Il est important de noter que le Mémorandum de Vienne n'est pas une charte et n'est pas non plus un document d'orientation et de développement urbain définitif devant servir pour les siècles à venir. C'est, au contraire, le produit d'un consensus, développé par différentes entités

6 Disponible à l'adresse http://whc.unesco.org/en/cities.

professionnelles, en vue d'ouvrir le débat et afin de servir de catalyseur ou de levier à une réflexion commune.

Le Mémorandum de Vienne est néanmoins important, en tant que document témoin, rendant compte de l'évolution et de l'état d'un débat à un temps donné. C'est un document de transition qui fait allusion à une vision de l'écologie humaine et marque une évolution vers le développement durable et l'élargissement du concept d'espace urbain, de territoire, défini comme « paysage » – non pas tant les paysages « conçus » et ayant connu une évolution, que connaissent la plupart des spécialistes de la conservation, mais plutôt les paysages associatifs ou « paysages de l'imagination »[7]. Il doit son importance à sa capacité à faire naître un dialogue entre la société civile et les spécialistes de différentes disciplines sur les questions d'aménagements, de projets contemporains dans les villes historiques. En prenant en compte rituel, expérience et pratique comme points de départ pour comprendre et définir la valeur des espaces urbains historiques, les professionnels de la conservation seront tenus de remettre en cause les méthodes et pratiques héritées du XXe siècle. Le dialogue est considéré comme étant la principale valeur du Mémorandum de Vienne.

En réponse à la demande du Comité du patrimoine mondial faite à la Conférence générale de l'UNESCO d'adopter une nouvelle recommandation pour compléter et actualiser les recommandations existantes en matière de conservation des paysages urbains historiques, un groupe d'experts international a analysé et débattu, sous la houlette du Centre du patrimoine mondial, des documents normatifs les plus pertinents en vue de leur applicabilité aux cas actuels de conservation urbaine et de développement. Pages suivantes, un tableau propose une analyse comparative des grands principes de quatre instruments clés, dont le Mémorandum de Vienne.

L'analyse et les principales discussions du groupe d'experts ont abouti à la conclusion qu'une nouvelle dynamique dans le domaine de l'architecture et du développement urbain, notamment des processus mondiaux/non locaux, a créé de nouveaux défis pour la conservation et la gestion du patrimoine urbain, comme le Comité du patrimoine mondial a pu s'en rendre compte lors de ses sessions annuelles. Ces défis exigent de nouvelles approches et un examen critique des normes et orientations établies il y a plus de trente ans.

Si les principes généraux de la recommandation de 1976 sont considérés comme étant toujours valables, ceci n'est pas le cas des politiques proposées ni des stratégies recommandées mises en avant dans ce document. Le groupe d'experts a par conséquent suggéré d'envisager la recommandation de l'UNESCO de 1976 comme un document important, témoin de son époque, et de la compléter par une nouvelle recommandation prenant en compte les mutations des 30 dernières années, des concepts de conservation des zones urbaines historiques, l'affinement et la mise à l'essai des politiques et l'évolution du vocabulaire des métiers de l'urbanisme.

En décembre 2007, ces suggestions ont été incluses dans un rapport informatif adressé à l'ensemble des organisations consultatives (ICOMOS, UICN et ICCROM) ainsi qu'aux organisations partenaires et aux institutions qui font partie du groupe de travail *ad hoc* sur les paysages urbains historiques pour leur demander leurs commentaires officiels et leurs suggestions[8]. Toutes ces organisations ont répondu de façon positive, se félicitant du débat actuel et se prononçant en faveur d'un travail sur l'actualisation de la recommandation relative à la conservation des paysages urbains historiques. L'ICOMOS a notamment fait part de quelques observations clés qui ont développé davantage le concept de paysage urbain historique, comme se rapportant à « … la perception sensorielle du système urbain et de son contexte. Un système de composantes matérielles et leurs relations (morphologie urbaine, parcellaire, constructions, espaces non bâtis, arbres et végétation, mobilier urbain, etc.), issues d'un processus dans le temps, conditionnées par des contraintes sociales, économiques, politiques et culturelles. Le concept de [*paysage urbain historique*] contribue à lier les éléments du patrimoine matériel et immatériel et à évaluer et comprendre la ville ou l'espace urbain comme un processus, et non comme un objet » (Conti, 2008).

7 Principal résultat de la table ronde organisée par Christina Cameron, Chaire de recherche du Canada en patrimoine bâti, université de Montréal, 9 mars 2006 ; disponible à l'adresse http://www.patrimoinebati.umontreal.ca

8 Le groupe de travail *ad hoc* se compose d'experts intervenant en leur propre nom ainsi que de représentants de l'Union Internationale des Architectes (UIA), de la Fédération internationale des architectes paysagistes (IFLA), de la Fédération internationale pour l'urbanisme et l'aménagement des territoires (FIHUAT), de l'Organisation des villes du patrimoine mondial (OWHC) et du Trust Aga Khan pour la culture (AKTC), soit un total de 15 professionnels internationaux de différentes régions géoculturelles, disciplines, organisations et instituts de recherche.

Tableau 1 **Analyse comparative des principales chartes et recommandations**				
	1968	**1976**	**1987**	**2005**
	Recommendation concernant la préservation des biens culturels mis en péril par les travaux publics ou privés	**Recommendation de Nairobi concernant la sauvegarde des ensembles historiques ou traditionnels et leur rôle dans la vie contemporaine**	**Charte de Washington pour la conservation des villes historiques et des zones urbaines**	**Mémorandum de Vienne sur le patrimoine mondial et l'architecture contemporaine – gestion du paysage urbain historique**
Définitions	a) Biens immeubles : sites archéologiques, historiques et scientifiques incluant des groupes de structures traditionnelles, quartiers historiques de zones urbaines ou rurales bâties et structures ethnologiques b) biens meubles : (sans objet ici)	a) Ensemble historiques et architecturaux : groupe de bâtiments, de structures et espaces non bâtis dans un environnement urbain ou rural dont la cohésion et la valeur sont reconnues du point de vue archéologique, architectural, préhistorique, historique, esthétique ou socioculturel. b) Environnement : cadre naturel ou créé par l'homme qui influence la perception statique ou dynamique de ces ensembles ou qui leur est directement rattaché dans l'espace ou par des liens sociaux, économiques ou culturels	Zones urbaines historiques, grandes et petites, notamment les grandes villes, les villes et les centres ou quartiers historiques avec leur cadre naturel et créé par l'homme	a) Paysage urbain historique : va au-delà des notions de centres historiques, ensembles, environs, pour inclure le contexte territorial et paysager plus large. b) Composé d'éléments qui définissent son caractère : modes d'utilisation des terres, organisation spatiale, relations visuelles, topographie et sols, végétation et tous les éléments des infrastructures techniques.
Principes généraux	a) Préservation de la totalité du site ou de la structure contre les effets de travaux publics ou privés b) Récupération ou sauvetage du bien si la zone est destinée à être transformée, notamment préservation et transfert du bien	a) Les ensembles historiques et leurs environs doivent être considérés dans leur globalité, comme un tout cohérent dont l'équilibre et la nature spécifique dépendent des éléments qui les composent. b) Les éléments à préserver incluent les activités humaines, les bâtiments, l'organisation spatiale et leurs environs	a) La conservation doit faire partie intégrante de politiques cohérentes de développement économique et social, d'urbanisme et d'aménagement du territoire b) Les qualités à préserver sont notamment l'organisation urbaine, les rapports entre bâtiments et espaces non bâtis, l'aspect extérieur des bâtiments, les rapports avec le cadre environnant et les fonctions	a) Changement permanent reconnu comme faisant partie de la tradition de la ville :la réponse à la dynamique du développement doit faciliter les changements et la croissance, tout en respectant la physionomie urbaine héritée et son paysage, ainsi que l'authenticité et l'intégrité de la ville historique. b) Améliorer la qualité de la vie et l'efficacité de la production aide à renforcer l'identité et la cohésion sociale.

Tableau 1 **Analyse comparative des principales chartes et recommandations**

	1968	**1976**	**1987**	**2005**
	Recommendation concernant la préservation des biens culturels mis en péril par les travaux publics ou privés	**Recommendation de Nairobi concernant la sauvegarde des ensembles historiques ou traditionnels et leur rôle dans la vie contemporaine**	**Charte de Washington pour la conservation des villes historiques et des zones urbaines**	**Mémorandum de Vienne sur le patrimoine mondial et l'architecture contemporaine – gestion du paysage urbain historique**
Menaces identifiées	a) expansion urbaine et projets de rénovation supprimant des structures autour de bâtiments classés. b) modifications peu judicieuses de certains bâtiments c) barrages, autoroutes, ponts, nettoyage et nivellement de terrains, mines, carrières, etc.	a) Ensembles nouvellement aménagés qui risquent de porter atteinte à l'environnement et au caractère des ensembles historiques contigus b) Défiguration d'ensembles historiques causée par les infrastructures, la pollution et les atteintes à l'environnement c) Spéculation qui met en péril les intérêts de la communauté tout entière.	a) Dégradation physique et destruction causées par le développement urbain qui suit l'industrialisation b) Circulation automobile et stationnement non contrôlés, construction de routes à l'intérieur de villes historiques, catastrophes naturelles, pollution et vibrations	Les changements socio-économiques et la croissance qui ne respecteraient pas l'authenticité et l'intégrité des villes historiques, ainsi que leur physionomie héritée et leur paysage.
Politique proposée et stratégies recommandées	a) Adopter et maintenir des mesures législatives nécessaires pour garantir la préservation ou le sauvetage des biens culturels mis en péril b) Prévoir des budgets publics adéquats pour ces activités de préservation ou de sauvetage c) Encourager la préservation par des taux d'imposition, subventions, prêts, etc. favorables d) Confier la responsabilité de la préservation à des organismes officiels compétents, aux niveaux national et local	a) Préparer des études détaillées d'ensembles historiques et de leurs environs, en incluant des données architecturales, sociales, économiques, culturelles et techniques. b) Établir des plans et documents adéquats définissant les ensembles et les éléments à protéger, les normes à respecter, les règles régissant les nouvelles constructions, etc. c) Déterminer les priorités pour l'allocation des fonds publics d) La protection et la restauration doivent s'accompagner d'une politique de revitalisation sociale et économique afin d'éviter toute rupture du tissu social	a) Les plans de conservation doivent couvrir tous les facteurs pertinents, notamment l'histoire, l'architecture, la sociologie et l'économie, et doivent garantir une relation harmonieuse entre l'ensemble urbain historique et l'ensemble de la ville. b) Les nouvelles fonctions et activités doivent être compatibles avec le caractère de l'ensemble historique c) Des programmes d'éducation et de formation spéciaux doivent être établis	a) L'urbanisme dans les paysages urbains historiques exige une formulation détaillée des opportunités et des risques afin de garantir un développement équilibré. b) L'architecture contemporaine doit venir compléter les valeurs du paysage urbain historique et ne doit pas mettre en péril la nature historique de la ville. c) Le développement économique doit être lié aux objectifs de préservation du patrimoine à long terme.

Source: D'après la présentation de Jad Tabet, ancien membre du Comité du patrimoine mondial, Liban pour la réunion d'experts en matière de planification sur le paysage urbain historique, sept. 2006 à l'UNESCO.

L'initiative paysage urbain historique (HUL)

Avec le soutien des États parties à la *Convention du patrimoine mondial*, du Comité du patrimoine mondial, des organisations consultatives et des diverses organisations professionnelles, le Centre du patrimoine mondial a engagé un processus de réunions régionales de consultation pour recueillir une expertise sur les concepts, définitions et approches des paysages urbains historiques et alimenter potentiellement le texte de la nouvelle recommandation de l'UNESCO.

À ce jour, cinq réunions régionales d'experts ont été organisées par le Centre du patrimoine mondial et ses partenaires, à Jérusalem (juin 2006), Saint-Pétersbourg, Fédération de Russie (janvier 2007) et Olinda, Brésil (novembre 2007), Zanzibar, Tanzanie (décembre 2009), et Rio de Janeiro, Brésil (décembre 2009) en plus de trois réunions de planification qui se sont tenues au siège de l'UNESCO (en septembre 2006, novembre 2008 et février 2010). Globalement, les réunions témoignent d'un large soutien et intérêt au processus en cours de révision des approches, méthodes et outils de conservation des paysages urbains historiques. Le Mémorandum de Vienne de 2005 a largement été reconnu comme étant le point de départ utile d'un travail en cours.

Lors de ces réunions, le débat général a porté, entre autres, sur les principaux aspects qui ont profondément modifié la discipline et la pratique de la conservation du patrimoine urbain, à savoir :

1. **Importance du paysage, comme stratification des dynamiques urbaines d'hier et d'aujourd'hui, comprenant l'interaction entre environnement naturel et bâti.**

Auparavant traité par le « zoning », aujourd'hui l'accent porte sur la notion de continuité – des relations, des valeurs et de la gestion. En plus des objets même, l'adoption d'une approche d'ensemble en matière de conservation du patrimoine s'est traduite par une complexité accrue des processus d'identification et de protection des valeurs que l'on commence seulement à comprendre. Il est devenu évident que la notion traditionnelle de groupes d'édifices, ensembles historiques ou centres villes, qui les identifie comme des entités distinctes au sein d'un ensemble plus vaste, ne suffit plus désormais à protéger leurs caractéristiques et qualités contre la fragmentation, dégénérescence et, en définitive, perte de valeur. Une approche paysage, où tout est stratifié et interdépendant et où l'intégrité devient donc une composante essentielle, semble plus appropriée pour s'attaquer à la gestion du changement au sein d'environnements urbains historiques complexes.

2. **Rôle de l'architecture contemporaine, considérée auparavant comme « contextualisation de nouvelles constructions »**

Le rôle de l'architecture contemporaine aujourd'hui semble être plus apparenté aux stratégies de marketing urbain qu'à la réalisation d'un espace urbain. En particulier, l'éclosion massive d'icônes architecturales en tant qu'expression culturelle même des villes dynamiques est préoccupante, la plupart d'entre elles étant délibérément juxtaposées aux monuments ou ensembles historiques afin d'attirer l'attention et de créer ce qui est donné comme l'image du progrès[9] (voir Van Oers, 2006). Charles Jencks explique que le concept de l'icône architecturale a une longue histoire et n'est par conséquent pas nouveau. Toutefois, il signale qu'avec l'émergence de l'architecture iconique actuelle, nous faisons l'expérience de « la circularité vide de sa signification, son apparence comme signe pur, avec une importance uniquement médiatique » (Jencks, 2005, p. 68). Le débat sur le désir d'architecture iconique comme ajouts occasionnels nécessaires à nos lignes d'horizons plus traditionnelles est légitime mais l'enjeu est plus important. Les élus et décideurs, administrateurs et investisseurs considèrent de plus en plus ce type d'architecture comme un substitut idéal aux styles du passé, tout en oubliant que lorsque les exceptions à la règle deviendront la règle, cela aura de graves conséquences notamment sur le fonctionnement de la ville. Selon Jencks, « le décorum urbain, la morale commune, le partage de la rue et les transports collectifs sont nécessaires pour que la ville fonctionne. C'est pourquoi il y a un code de l'urbanisme » (p. 17). Par conséquent, le respect du paysage urbain lors du développement de nouveaux projets ne relève pas de

9 http://whc.unesco.org/uploads/activities/documents/activity-47-5.pdf.

la simple nostalgie mais doit garantir que monuments, ensembles historiques et quartiers « fonctionnent » – et continuent de fonctionner ensemble comme un tout.

3. Aspects économiques et évolution du rôle des villes, processus non locaux (tourisme et développement urbain), rôle des acteurs externes au changement.

Lorsque les acteurs locaux génèrent des projets de développement dans des villes ou grandes villes historiques, la valeur culturelle et historique du lieu est souvent bien connue et partagée, ce qui rend l'obtention d'un consensus sur la manière de bien la protéger relativement facile. Toutefois, dans leur rôle de moteurs de la croissance et du développement régionaux, de plus en plus de villes ont besoin de faire appel à des capitaux étrangers et à des sociétés qui sillonnent le monde en quête d'un endroit où réaliser des bénéfices – mais qui savent très peu de choses de l'importance et des valeurs locales ou ne s'en soucient guère. Les autorités municipales doivent alors jongler entre l'intérêt des investisseurs étrangers et la sauvegarde des valeurs locales, exercice d'équilibrisme qui est souvent mission impossible. Cependant, même dans ce jeu peu franc, les villes historiques peuvent faire montre d'influence en offrant leur patrimoine comme argument clé de vente (ACV), en vertu duquel elles peuvent demander des concessions vis-à-vis du plan d'aménagement ou de la solution architecturale retenus pour le projet urbain, afin d'atténuer les impacts sur l'environnement historique. Et c'est dans ce processus de négociation que clarté et conviction sont fortement requises, engendrées par de nouvelles orientations internationalement acceptées.

En ce qui concerne les recommandations spécifiques découlant des réunions régionales[10], les points suivants méritent d'être notés :

La réunion de Jérusalem a préconisé :

- un processus de cartographie culturelle comme outil d'identification du genius loci des zones historiques dans leur contexte général ;
- des études d'impact plus développées portant sur les questions environnementales mais également sur les aspects visuels, culturels et sociaux.

La réunion de Saint-Pétersbourg a insisté sur la nécessité :

- d'une réflexion approfondie sur les liens entre paysages culturels, tels que définis dans les *Orientations*, et les paysages urbains (historiques) ;
- d'une approche intégrée de l'urbanisme et de la conservation du patrimoine pour concilier développement urbain et investissement, qui s'accélèrent, par exemple, dans une grande partie de l'Europe centrale et de l'Est à l'heure actuelle.

Lors de la réunion d'Olinda, d'importantes discussions ont eu lieu sur :

- l'élargissement de la compréhension de la notion des villes historiques par une révision des *Orientations* en incluant la notion de « sites » en tant que catégorie supplémentaire pour proposer l'inscription de villes historiques, catégorie qui faciliterait une approche d'ensemble de la conservation du patrimoine, par rapport à l'actuelle notion d'« ensembles de bâtiments » ;
- la recherche et le développement d'outils performants pour la conservation urbaine prenant en compte les disparités sociales et la viabilité environnementale des zones urbaines, en particulier dans le contexte de l'Amérique latine.

Vers un nouveau cadre de gestion des villes historiques

Bien que le précédent paragraphe ne contienne qu'une sélection des recommandations avancées, on peut observer qu'il s'en dégage déjà un nouveau paradigme pour la conservation des villes historiques. Lentement, il semble que nous quittions les concepts du XIXe siècle et du début du XXe siècle, résultant de l'approche plutôt statique de la préservation des monuments (à savoir le principe de « précaution » et de « préservation »), sans dénigrer l'influence qu'ils ont eue sur notre courant de pensée actuel en conservation urbaine, pour des processus plus dynamiques dans lesquels la sauvegarde de valeurs culturelles joue un rôle essentiel.

10 Le texte intégral des comptes rendus de ces réunions régionales est disponible à l'adresse http://whc.unesco.org/en/cities.

L'importance culturelle est définie comme « une valeur esthétique, historique, scientifique, sociale ou spirituelle pour les générations passées, présentes ou futures. [Elle] est synonyme de valeur patrimoniale et de valeur patrimoniale culturelle susceptible de changer en conséquence de l'histoire ininterrompue du lieu [tandis que] la compréhension de la valeur culturelle peut évoluer en conséquence de nouvelles informations »[11]. Ce qui signifie que les objets et les espaces, également par leur utilisation, sont imprégnés de qualités et valeurs, qui doivent être définies – et redéfinies, par chaque génération – afin de parvenir à des interventions durables qui protègent et si possible améliorent ces valeurs pour les groupes d'individus, les communautés et la société au sens large.

Le monde en général évolue vers une complexité croissante, cette approche est également de plus en plus complexe, ce qui peut être considéré comme un simple reflet de la réalité mondiale. Toutefois, cette complexité accrue rend nécessaire la formulation de conseils plus précis. Comme Susan Macdonald l'a remarqué, « les orientations aident à donner un caractère de certitude. […] Ces endroits où il y a une bonne compréhension du lieu sont généralement ceux qui ont mis en place les meilleurs systèmes pour gérer et conserver les valeurs du lieu et, de même, gérer, de la manière la plus aboutie, le changement. Lorsqu'il y a compréhension, les orientations sont probablement moins importantes » (Macdonald, 2004, p. 37). Comme nous l'avons déjà souligné, l'importance des débats lors des sessions annuelles du Comité du patrimoine mondial indique que la compréhension des qualités à protéger et des valeurs inhérentes aux villes historiques à conserver tend à s'amenuiser.

Par conséquent, à sa 32e session à Québec (Canada) en 2008, le Comité du patrimoine mondial, par sa décision 32 COM 7.2, et l'Assemblée générale des États parties à la *Convention du patrimoine mondial*, par sa résolution 16 GA 11, ont exprimé leur soutien continu à l'égard de l'initiative des paysages urbains historiques (HUL). La décision 32 COM 7.2 a proposé une révision des sections pertinentes des *Orientations* dans l'optique d'élargir les catégories en vertu desquelles les villes historiques peuvent être inscrites, facilitant ainsi une approche d'ensemble de la gestion des villes historiques en temps utile. Elle a également rappelé la décision 29 COM 5D, recommandant que la Conférence générale de l'UNESCO réglemente la conservation des paysages urbains historiques au niveau international sous la forme d'une nouvelle recommandation de l'UNESCO.

Le Mémorandum de Vienne donne la définition de travail du « paysage urbain historique » : « ensembles de bâtiments, structures et espaces libres, dans leur cadre naturel et écologique, y compris les sites archéologiques et paléontologiques, constituant des établissements humains dans un milieu urbain sur une période de temps pertinente, dont la cohésion et la valeur sont reconnues du point de vue archéologique, architectural, préhistorique, historique, scientifique, esthétique, socioculturel ou écologique » (WHC, 2005). Si cette définition de travail a aidé à concentrer l'attention sur les éléments caractéristiques du panorama urbain tels que les modes d'occupation et d'affectations des sols, le parcellaire, l'organisation de l'espace, les relations visuelles, la topographie et la végétation, elle a néanmoins été considérée par beaucoup comme non différente, au fond, des définitions plus traditionnelles de la ville – c'est-à-dire qu'elle dépendait toujours beaucoup des attributs physiques au lieu d'englober la notion complète d'un système urbain.

Lors de ces trois dernières années, avec de nombreux groupes de discussion de l'ICOMOS dans plusieurs régions du monde[12], la définition du paysage urbain historique a fait l'objet de nombreux débats – et continuera incontestablement de faire l'objet de multiples discussions dans les années à venir. Tel était, somme toute, un des objectifs de l'initiative HUL. Pour l'instant, la définition suivante, qui constitue l'état du débat, a été arrêtée lors de la réunion d'experts en matière de planification qui a eu lieu au siège de l'UNESCO en novembre 2008 :

> *Le paysage urbain historique est un état d'esprit, une compréhension de la ville, ou parties de la ville, comme le résultat des processus naturels, culturels et socio-économiques qui la construisent du point de vue spatial, temporel et expérientiel. Il est autant question d'édifices et d'espaces que de rituels et de*

11 Article 1 de la Charte de Burra de 1999 de l'ICOMOS Australie ; voir http://www.icomos.org/australia/burra.html.

12 Coordonné par G. Araoz, alors Secrétaire général de l'ICOMOS US, actuel président de l'ICOMOS.

valeurs que les hommes amènent dans la ville. Ce concept englobe les strates de la valeur symbolique, du patrimoine immatériel, des valeurs perçues, de ce qui lie les éléments composites du paysage urbain historique, mais aussi de la connaissance locale incluant les pratiques de construction et la gestion des ressources naturelles. Son utilité réside dans la notion qu'il porte en lui une aptitude au changement.

Si cette définition est plus englobante et hautement inclusive, ce qui fait toute la différence se trouve sans doute en fin d'énumération : l'acceptation du *changement* comme élément inhérent de la condition urbaine. Cela a peut-être été le plus important obstacle sur le chemin du progrès dans la discipline de la conservation urbaine ces dix dernières années, les professionnels de la conservation en particulier ayant du mal à l'accepter par rapport à son idéologie fondamentale voulant préserver les monuments et les sites aussi intacts que possible, ou n'étant autrement pas capables de parvenir à un consensus sur l'*étendue* du changement admissible. Comme nous le verrons dans les communications présentées, la plupart des auteurs évoquent cet aspect clé et certains proposent des réponses en effet très pratiques.

Après tout, beaucoup ont soutenu que les « villes sont plus que des édifices et des places où les gens survivent simplement. Elles sont les berceaux de l'activité sociale et économique, où la diversité même des interactions crée de nouvelles initiatives, de nouvelles idées et de nouvelles énergies. Les villes doivent être recréées comme des lieux séduisants où les gens voudront intentionnellement vivre et travailler et où ils pourront profiter de loisirs et de divertissements culturels » (Roberts et Sykes, 2000, p. 158). Enfin, semble-t-il, cette notion trouvera sa place dans les politiques et stratégies de conservation urbaine, ce qui, contrairement aux craintes des préservationnistes, aidera à ouvrir la voie pour une meilleure conservation et une meilleure gestion des villes historiques.

Sélection d'articles issus des réunions d'experts HUL

Cette publication contient une sélection d'articles qui ont été rédigés pour les réunions d'experts régionales organisées en vertu de l'Initiative sur les paysages urbains historiques. Ils contiennent des idées innovantes, proposant pour certains des stratégies novatrices à inclure dans la pratique de la conservation urbaine, promouvant pour d'autres des outils spécifiques en réponse à des problématiques particulières de la gestion des paysages urbains historiques. Bien évidemment, les auteurs sont responsables de leurs points de vue.

Dans *L'urbanisme mis en cause par le paysage urbain historique*, le professeur Bruno Gabrielli s'interroge sur la crise que connaît l'urbanisme et sur la façon dont la notion de paysage urbain historique peut servir à rajeunir cette pratique. Il voit d'intéressantes opportunités lorsque le concept de « paysage » est examiné dans son contexte historique urbain, renvoyant « aussi [aux] différents paysages qu'offre la ville en tant que « scène urbaine » précisément ceux que nous ont transmis les peintres de chaque époque.» En prenant deux célèbres exemples italiens d'études urbaines où cette notion a été mise en pratique pour la première fois – Assise et le plan élaboré par Giovanni Astengo (1955-58) et Urbino, avec le plan de Giancarlo de Carlo (1964) – il suggère avec force une hypothèse en faveur d'une action positive.

S'appuyant sur son expérience en tant que directeur émérite du Programme de soutien aux villes historiques du Trust Aga Khan pour la culture, Stefano Bianca évoque les processus culturels, et non le produit physique, qui ont nourri les villes historiques. Dans *Les villes historiques au XXIe siècle : valeurs fondamentales pour un monde qui se globalise*, il avance la thèse que « les valeurs fondamentales des villes historiques ne peuvent pas être cliniquement préservées dans le formol mais doivent être revitalisées de l'intérieur (ou renaître continuellement) de façon à redevenir opérationnelles face à un environnement en mutation. » Via un vaste et perspicace tour d'horizon philosophique, il envisage des conditions très concrètes qu'il conviendrait d'appliquer pour que les traditions culturelles restent vivantes et productives, avant de s'intéresser à l'interface entre traditions culturelles et paramètres de développement moderne.

L'article du professeur émérite Jeremy Whitehand *Morphologie urbaine et paysages urbains historiques* évoque les origines de la morphologie urbaine en tant que discipline qui a fait de l'étude des paysages urbains sa principale activité. Jeremy Whitehand fait judicieusement

remarquer que « la structure morphologique des villes […] devrai[en]t influencer notre mode de penser la ville. Fréquemment néanmoins, les urbanistes, y compris ceux qui sont chargés de la conservation urbaine, ont du mal à prendre en compte la forme du paysage urbain et à la relier à la texture historique de la ville » et il souligne l'appréhension piètrement développée – « presque partout »– des villes comme mosaïques de formes interdépendantes. Il conclut en mettant en avant certains des postulats essentiels vis-à-vis des objectifs de gestion de l'évolution ou de la conservation des paysages urbains historiques.

La contribution *Marier l'ancien et le nouveau dans les paysages urbains historiques* de l'architecte Julian Smith offre des idées résolument nouvelles en matière de conservation urbaine au Canada par la mise en pratique opérationnelle de la théorie du paysage culturel. Il soutient à raison qu'« un paysage culturel de valeur est un paysage où les rituels – l'expérience immatérielle d'un lieu – et les objets – le cadre matériel et les objets qui soutiennent les rituels – sont en équilibre. Nous pouvons observer les objets mais nous devons vivre les rituels afin de pleinement comprendre le lieu. » Sa contribution évoque plusieurs projets de conservation urbaine où cette vision, largement inspirée des peuples aborigènes du Canada, a été mise en pratique – avec quelques remarquables résultats.

L'implication profonde et de longue date du professeur Jukka Jokilehto dans la quasi-totalité des sujets se rapportant au patrimoine mondial est clairement manifeste dans *Les paysages urbains historiques, un outil de conservation – Réflexions*. Expliquant les détails de la doctrine internationale en ce qui concerne les zones historiques, il examine les origines et les spécificités de diverses politiques de conservation urbaine et identifie l'endroit où des défauts surgissent vis-à-vis des tendances et défis actuels. Il fait considérablement avancer le débat en interrogeant l'application pratique du concept de paysage urbain historique à la conservation urbaine, notamment comment satisfaire la condition d'intégrité ou établir les limites du paysage urbain historique.

Dans son article *Analyses visuelles : outils pour la conservation des vues urbaines dans le cadre de l'élaboration de projet*, l'architecte paysagiste Hal Moggridge propose une approche novatrice inspirée en outre de son récent travail d'analyses pour limiter l'impact visuel des immeubles de grande hauteur de Londres sur les parcs publics et les espaces non bâtis remarquables de la ville. Il est important de noter à cet égard sa position qui ne s'oppose pas aux projets de grande hauteur mais cherche des solutions en associant de manière créative des applications connues des paysagistes et testées et éprouvées dans diverses régions du monde.

La contribution de l'urbaniste Jeffrey Soule, *Urbanisation et conservation culturelle – Aperçu des politiques et outils appliqués aux États-Unis* présente l'expérience américaine des principes et pratiques utiles à l'intégration de la conservation des ressources historiques et du développement, mis en lumière par la présentation de projets américains et étrangers. Ces principes et pratiques sont ensuite comparés à des sections pertinentes du « Mémorandum de Vienne », privilégiant quatre éléments de réflexion. Il propose par ailleurs un aperçu des principes énoncés dans l'*American Planning Association Policy Guide on Historic and Cultural Resource*, guide de l'association américaine de planification joint à l'Annexe 2.

Un examen minutieux du Mémorandum de Vienne est réalisé par l'architecte Robert Adam dans ses *Enseignements tirés de l'histoire de la conservation des paysages urbains historiques*, particulièrement préoccupé du rejet des approches historicistes mis en avant dans ce document. Sa position, selon laquelle toute conception architecturale utilisant des éléments de styles historiques devrait être considérée créative et donc ne pas être refusée dans le paysage urbain historique, fait partie des débats mais est peu partagée. Contrairement à ce qu'il énonce en introduction « le paysage urbain historique [correspond aux], « villes et cités anciennes », il sera heureux de lire dans cette édition les progrès réalisés au fil des ans en matière de réflexion sur le sujet des paysages urbains historiques et de leur conservation.

Dans *De l'objet mobilier à la gestion des paysages urbains historiques – Les pratiques françaises*, l'architecte du patrimoine Daniel Duché présente un panorama des pratiques françaises de conservation urbaine. Il rappelle l'histoire et le contexte de l'apparition des politiques de conservation urbaine, évoque le contexte de l'après-guerre, l'importance de l'éradication des quartiers insalubres et les problématiques de modernisation.

Il trace l'évolution des études historiques et de contexte, des outils pour la conservation et le renouvellement de la ville, et des mesures d'incitation en faveur de la réhabilitation. Il aborde les enjeux et les défis de l'instauration de politiques de planification intégrées, centrées sur le patrimoine, en termes de développement, mise en œuvre de projet et renforcement des capacités. Il conclut son article en expliquant de quelle manière 40 années de pratique française de la conservation urbaine et la présente recommandation de l'UNESCO sur les paysages urbains historiques peuvent être mutuellement profitables.

Le texte *Paysages urbains historiques : concept et gestion* de l'architecte-urbaniste Dennis Rodwell peut être considéré comme une extension de la présente introduction, dans la mesure où il propose un survol concis des récents développements qui ont alimenté le débat sur les paysages urbains historiques, en référence aux sujets évoqués lors des réunions régionales. Alors que son point de vue sur les processus de développement et d'évolutions des formes urbaines de Londres et Paris peuvent ne pas faire l'unanimité, il conclut sa contribution par un bref compte-rendu de l'atelier sur les pays urbains historiques qui a été réalisé lors de la 16e Assemblée générale de l'ICOMOS à Québec, au Canada, en octobre 2008, mettant en avant trois domaines de recherche et de développement à poursuivre dans le cadre de la présente initiative.

Conclusion

Le 16 octobre 2009, à sa 35e session, la Conférence générale de l'UNESCO a examiné l'étude préliminaire sur les aspects techniques et légaux concernant l'utilité d'un instrument de normalisation en matière de conservation des paysages urbains historiques. Suivant la recommandation du Conseil exécutif (Décision 181 EX/29), la Conférence générale a adopté une résolution autorisant le directeur général à élaborer un nouvel instrument de normalisation en matière de conservation des paysages urbains historiques sous la forme d'une recommandation de l'UNESCO (Résolution 35 C/42). Il convient de signaler que ce nouveau document de normalisation proposé ne serait pas spécifique aux villes du patrimoine mondial mais applicable à toutes les villes historiques.

Après 2010, une série de textes, s'inspirant des définitions et approches développées dans le contexte de l'initiative des paysages urbains historiques et incluant la plupart des propositions avancées dans cette publication, sera discutée et mise au débat. Le texte définitif sera présenté et discuté lors d'une réunion intergouvernementale (catégorie 2) avec les représentants des États parties à la *Convention du patrimoine mondial* au printemps 2011. La finalisation et l'éventuelle adoption par la Conférence générale de l'UNESCO à sa 36e session est prévue à l'automne 2011.

Dans les mois à venir, les consultations au niveau international seront de la plus grande importance pour garantir que l'élaboration et l'adoption de la nouvelle recommandation reçoivent l'attention, la participation régionale et le soutien politique qu'elles méritent. Parallèlement, cela prouve que, dans l'intérim, l'élaboration du Mémorandum de Vienne en 2005 était nécessaire pour pallier cette période de crise et ouvrir de nouveaux modes de pensées, le temps que de nouvelles orientations soient discutées et approuvées en 2011.

Références

Conti, A. 2008. Annexe. in: *Observations de l'ICOMOS sur le document informatif du Centre du patrimoine mondial à propos de l'élaboration d'une recommandation révisée de l'UNESCO sur la conservation des paysages urbains historiques* (5 déc. 2007), Paris, ICOMOS.

Jencks, Ch. 2005. *The Iconic Building – The Power of Enigma*, Londres, Frances Lincoln Ltd.

Macdonald, S. 2004. The Real Thing: Authenticity, Heritage Significance & Conservation. in: The Double Dimension: Heritage and Innovation, The Royal Australian Institute of Architects.

Roberts, P. et H. Sykes (eds). 2000. *Urban Regeneration – A Handbook*, Londres, Sage Publications.

Sassen, S. 1999. Whose city is it? in: *Sustainable Cities into the 21st Century*, Singapore, NUS Press.

Van Oers, R. 2006. Preventing the Goose with the Golden Eggs from catching Bird Flu, in: *Cities between Integration and Disintegration: Opportunities and Challenges*, ISoCaRP Review 02, Sitges, Espagne.

WHC. 2005.*Mémorandum de Vienne sur le patrimoine mondial et l'architecture contemporaine – Gestion du paysage urbain historique, Centre du patrimoine mondial*, Paris, 20 mai. http://whc.unesco.org/archive/2005/whc05-15ga-inf7f.doc

WHC, *Orientations devant guider la mise en œuvre de la Convention du patrimoine mondial*, WHC, Paris (dernière révision : janvier 2008 ; première publication : 1977). http://whc.unesco.org/archive/opguide08-fr.pdf

L'urbanisme mis en cause par le paysage urbain historique

Bruno Gabrielli,
Professeur d'Urbanisme,
Université de Gênes, Italie

1

Introduction à la notion de paysage

Cet article traite du rapport entre deux thèmes dont le contenu est en évolution constante et qui sont, par conséquent, difficiles à saisir.

L'*urbanisme*, en théorie et en pratique, est objet de discussion et la discipline traverse une crise de légitimité. Le *paysage urbain historique*, avant même d'être considéré comme un thème de réflexion, est un concept dont la définition n'est absolument pas partagée. Le rapport entre deux thèmes instables oblige nécessairement à rechercher des moments d'équilibre temporaire, ce qui nous amène à concentrer l'attention sur quelque chose qui a été négligé et qui représente cependant un aspect important pour la qualité de vie dans nos villes.

Un thème s'institutionnalise, autrement dit il crée des pratiques disciplinaires, administratives et législatives, quand ses termes sont suffisamment stables. Il nous faut ici peser sur l'incertitude disciplinaire pour suivre un objectif dont nous devons reconnaître la pertinence sur le plan social et culturel, comme je tenterai de l'expliquer par la suite.

Prenons comme point de départ le thème du paysage, puisque nous avons en premier lieu à aborder le thème de la reconnaissance de l'existence d'un paysage urbain historique. La notion de paysage est l'une des plus complexes qui soit du fait qu'elle émane d'un grand nombre de contextes disciplinaires différents qui ne communiquent pas entre eux, même lorsque les champs disciplinaires sont très rapprochés, à l'instar de l'architecture et de l'urbanisme. Si l'on essaie d'indiquer les traces d'où sont issues les différentes formes d'étude du paysage, les difficultés à trouver un point commun deviennent évidentes. Biologistes, géologues, écologistes, environnementalistes et autres agronomes proposent chacun une idée du paysage, et même à l'intérieur de toutes ces disciplines, on distingue non seulement des nuances mais aussi d'importantes différences de conceptions.

Le paysage peut être un concept totalement mental, abstrait, culturel, sociologique, ou être appelé à témoigner de l'histoire de l'humanité, en revenant continuellement sur ses éléments naturels ou anthropologiques. Comme nous n'examinons pas le paysage en général, mais le paysage urbain historique en particulier et que nous essayons de le relier à l'urbanisme, on pourrait se permettre d'en restreindre le champ d'application et de retenir trois idées qui, bien qu'incomplètes, serviraient notre propos.

- **La première concerne le paysage comme « objet d'expérience esthétique et sujet de jugement esthétique », selon la définition empruntée à l'universitaire italien Rosario Assunto (1973).**
- **La deuxième renvoie au paysage en tant que « miroir de la civilisation et domaine de recherche pour l'étude de la civilisation proprement dite »: d'après la synthèse de Carl Sauer (1925).**
- **La troisième considère le paysage comme un objet d'observation matériel/morphologique, d'espace expérimenté, de relations. Selon Corajoud (1981), « le paysage est le lieu du relationnel où toutes les localités ne sont compréhensibles que par référence à un ensemble qui s'intègre, à son tour, en un ensemble plus vaste ». Cette troisième idée du paysage inclut une connotation « urbaine » à laquelle se restreint la discussion.**

Urbanisme et paysages urbains historiques

L'UNESCO a introduit des notions qui peuvent être liées au paysage urbain historique, à commencer par la recommandation de 1976 concernant la sauvegarde des ensembles historiques ou traditionnels et leur rôle dans la vie contemporaine[13]. Son contenu se réfère, de façon très pragmatique, aux bâtiments, structures et espaces libres qui constituent des établissements humains reconnus « du point de vue archéologique, architectural, préhistorique, historique, scientifique, esthétique, socioculturel ou écologique ». L'UNESCO reprend cette idée en introduisant la terminologie du « paysage urbain historique » dans le Mémorandum de Vienne de 2005[14], dont elle continue à développer le contenu. Ici, le paysage urbain historique se compose d'éléments qui en définissent le caractère, comme l'occupation et l'affectation des sols, le parcellaire, l'organisation de l'espace, les relations visuelles, la topographie et les sols, la végétation et tous les détails de construction (trottoirs, pavage, caniveaux, éclairage, etc.). En outre, l'architecture contemporaine fait référence dans ce contexte à « toutes les interventions importantes planifiées et conçues ».

Au fond, le Mémorandum de Vienne ne renvoie à aucun principe disciplinaire ou philosophique mais dresse simplement une *liste* de matériaux à préserver, d'objets spécifiques, des plus généraux aux plus détaillés, éludant de ce fait toute complexité dans l'approche du problème et incluant toutes ses composantes matérielles. À vrai dire, c'est là un moyen d'éviter toute définition du paysage urbain historique.

Pour ce qui est de la planification urbaine, étant donné que cet article parle de la relation entre urbanisme et paysage urbain historique, je ne pense pas qu'il soit

13 http://www.icomos.org/unesco/areas76.html.
14 http://whc.unesco.org/archive/2005/whc05-15ga-inf7f.doc.

nécessaire d'en préciser le contenu. En fait, aujourd'hui, dans beaucoup de pays à travers le monde, la théorie et la pratique de l'urbanisme traversent une crise de légitimité due au processus de bureaucratisation confirmé au fil des dernières décennies. Dans notre réflexion, il ne faudrait pas négliger l'hypothèse de la confrontation entre urbanisme et paysage urbain historique qui pourrait créer une nouvelle condition, qui ramènerait théorie et pratique de l'urbanisme à leurs origines conceptuelles en les sortant de l'impasse bureaucratique.

Un plan d'urbanisme qui tient compte du paysage comporte nécessairement deux objectifs. Premièrement, la conservation et la mise en valeur des paysages urbains historiques, déterminées par l'analyse des valeurs. Deuxièmement, la création de nouveaux paysages urbains de qualité qui deviendraient dignes de préservation à l'avenir.

Les moyens utilisés en matière d'urbanisme ne se limitent pas à enfermer un projet dans un cadre réglementaire mais consistent aussi en un travail de conception, et ceux-ci touchent les *deux* objectifs précités. À cet égard, une première réflexion est présentée sur le rôle de l'UNESCO : il faut que l'Organisation privilégie ces *deux* objectifs car il ne s'agit pas simplement de préserver le patrimoine urbain et territorial existant mais aussi d'affirmer la nécessité de créer un nouveau patrimoine, en considérant la planification urbaine comme un instrument et le design urbain comme son moyen.

Ces concepts figurent déjà dans les documents de l'UNESCO, comme le Mémorandum de Vienne, mais la conservation et l'aménagement apparaissent comme deux éléments séparés, même si leur intégration mutuelle est jugée nécessaire. En réalité, l'évolution des villes historiques devrait être conçue comme une voie médiane entre conservation et aménagement urbain. Les deux sont nécessaires pour préserver, révéler, revitaliser et promouvoir la qualité urbaine.

Cette position devrait être à mi-chemin entre les deux cas extrêmes suivants :

- Le projet est absolument novateur mais la condition que nous sommes en train d'imposer concerne le *genius loci* (l'esprit du lieu) que mentionne l'architecte et historien norvégien Christian Norberg-Schulz (1980) – comme quoi il est conçu dans le respect total de la morphologie du lieu où il survient, héritant des signes et des traces qui l'ont marqué à travers l'histoire ;
- Le projet est conservateur mais il devrait attirer l'attention sur la ressource patrimoniale et révéler ses valeurs ; ce faisant, il traiterait aussi d'innovation, car il se peut très bien qu'il concerne les techniques et les solutions de design utilisées pour la mise en valeur du patrimoine.

Dans ces deux cas, la conservation et l'innovation sont également réparties dans le projet – d'où la définition de « position médiane » que je propose.

« La planification urbaine prend en compte une multiplication significative de questions et de réactions afin de proposer des réponses adéquates aux problèmes écologiques/environnementaux croissants » et « redonner une qualité formelle, une dignité sociale et une référence culturelle aux contextes dégradés et aux territoires dispersés de l'ère post-moderne » (Gregory, 2000).

Il faut maintenant rappeler le thème du paysage urbain. La formulation des objectifs d'urbanisme a permis de réussir à délimiter davantage le domaine et d'assumer l'approche théorique des trois notions préalablement exposées. Si la composante esthétique du paysage est donc choisie pour guider le processus de planification, cela introduit le défi des « jugements de valeur » – d'où émanent-ils, qui les émet – puisque c'est à partir de ces jugements de valeur que sont prises les décisions relatives à des secteurs soumis à des aménagements et l'évaluation de l'intervention elle-même. Chacun sait que les jugements de valeur évoluent avec le temps et l'espace, tandis que leur degré d'attribution est relatif, selon ce qu'une société est capable d'exprimer en termes culturels. En principe, il nous faut admettre que les jugements de valeur ne peuvent pas faire l'objet de normes et qu'ils dépendent uniquement du consensus social.

Ce thème est d'une grande pertinence pour l'UNESCO qui doit intervenir en qualité de médiateur dans la reconnaissance des valeurs mondiales ; et il est aussi important pour ceux qui sont chargés de prendre des décisions en matière d'urbanisme, sachant que le plan doit aussi être conçu comme un *document culturel* pour la ville et ses habitants et doit donc avancer les jugements de valeur et sensibiliser l'opinion publique au patrimoine.

En admettant qu'on ait souligné les horizons thématiques proposés par le titre de cette communication, voyons maintenant quelle est la nature de l'objet que nous soumettons à l'intervention de la planification.

Aspects du paysage urbain historique

Le paysage urbain historique concerne la ville matérielle et traduit la relation entre le passé et le présent. La ville était jadis un territoire circonscrit, entouré ou non de murs, si bien qu'elle *pouvait être perçue comme un paysage à l'intérieur d'un paysage*. Quelle que soit sa superficie ou sa forme, la ville était bien définie : c'était un « plein » (la cité) par opposition à un « vide » (la campagne), l'un étant complémentaire de l'autre. Cette lecture de la forme urbaine a permis l'hypothèse de la ville en tant qu'*œuvre d'art*. Une telle condition urbaine a quasiment disparu mais, dans les rares cas où survit la relation marquée ville-campagne, la préservation de cet équilibre devrait

évidemment recevoir une attention particulière compte tenu de sa rareté.

Le paysage urbain historique comprend aussi les différents paysages qu'offre la ville en tant que « scène urbaine », précisément ceux que nous ont transmis les peintres de chaque époque, comme Carpaccio, Bellini, Canaletto et Guardi, parmi les innombrables peintres vénitiens. Par ailleurs, aucune ville historique d'une certaine importance ne peut pas ne pas se vanter d'avoir, sinon une quantité d'artistes équivalents et d'aussi grande valeur, au moins une grande diversité de peintres de scènes urbaines censées décrire des événements dynamiques de diverses natures : processions, révoltes, feux, joutes, réceptions, couronnements, etc.

Figure 1 Domenico Morone, L'expulsion des Bonacolsi de Mantoue, 1494

Figure 2 Canaletto, Régate sur le grand canal, 1791

Figure 3 Camille Pissarro, Avenue de l'Opera, 1791

La scène est la ville, dans ses coins les plus singuliers comme les plus secrets. La littérature nous offre des scènes analogues : qui peut voir Paris sans être influencé par Hugo, Balzac, Zola, ou Proust ? Ou Lübeck sans Thomas Mann ; Saint-Pétersbourg sans Dostoïevski ? Même le cinéma a influencé nos images des villes, il suffit de penser à Eric Rohmer, tandis que la photographie documente à sa façon l'évolution du milieu urbain depuis plus d'un siècle. On pourrait continuer ainsi indéfiniment cette énumération, sans oublier les célèbres thèmes musicaux.

Chaque image, qu'elle soit picturale, poétique, littéraire, cinématographique et photographique représente un document qui attribue une valeur aux différents paysages urbains, un « mémento » pour notre mémoire et notre attention. Les différentes typologies urbaines et les scènes urbaines infinies sont simplement trop nombreuses pour être mentionnées ici. Cependant, il est intéressant de rappeler les termes usités par les géographes pour classer les villes : villes riveraines, villes lacustres, villes de montagne, etc., et pour chaque typologie les différentes variations possibles, parce qu'on peut avoir, par exemple, en ce qui concerne les villes de montagne, des villes de crête, des villes à flan de coteau, des villes linéaires et en faisceau, etc. Il est donc difficile de comprendre pourquoi les interventions de planification ne tiennent pas compte de toutes ces variations et de toutes les suggestions issues des diverses observations du paysage urbain historique, d'autant plus que ce phénomène, malgré les violentes transformations de l'époque contemporaine, résiste et existe encore, et que le thème de la préservation historique émerge très vigoureusement de nos jours.

La richesse que procure l'observation et la reconnaissance du paysage urbain historique au regard de l'urbanisme a simplement été suggérée ici, mais il est indéniable qu'elle représente une nouvelle orientation de la planification urbaine – déjà lancée – qui pourrait transformer le contenu même de l'urbanisme.

Cette question aborde quelque chose de plus et quelque chose de différent de ce que les instruments juridiques de nombreux pays avaient déjà défini en termes de préservation historique. Les lois italiennes de 1939 (loi n° 1089 du 1er juin 1939 et loi n°1497 du 29 juin 1939) qui sauvegardent des paysages remarquables, des cônes visuels, des points de vue panoramiques, etc., sont autant d'excellentes dispositions, mais ce n'est pas ce que nous proposons. « L'attention accordée à la création d'espaces libres reflète la nécessité d'élaborer de nouveaux instruments descriptifs et de planification pour la réalité existante, capables de redonner une qualité formelle, des références culturelles et une dignité sociale à des contextes dégradés et des territoires dispersés de l'ère post-moderne ». Ce besoin révèle le fossé qui existe en ce qui concerne les approches méthodologiques du passé.

Figure 4 Paris

Figure 5 Lübeck

Figure 6 Saint-Pétersbourg

Premières démarches en matière de paysage urbain historique

Avant de refermer ce débat, j'aimerais rendre hommage à ceux qui, dans le passé, ont pu devancer ces thèmes contemporains en rappelant deux exemples d'urbanisme qui ont largement contribué à façonner la culture urbaine italienne : le plan d'Assise, élaboré par Giovanni Astengo en 1955-58, et le plan d'Urbino conçu par Giancarlo De Carlo, en 1964.

Le plan d'Assise par Giovanni Astengo

Figure 7 Assise

Dans le cadre de la phase analytique du processus de planification, le centre historique et le paysage ont tous deux bénéficié du même degré d'élaboration : la ville est traitée comme une œuvre d'art, tandis que le contexte agricole parvient à la même dignité esthétique. « L'ensemble de l'établissement, dans toutes ses composantes, constitue un témoignage et n'est pas séparable du paysage naturel humanisé qui l'entoure et avec lequel il s'intègre » (Astengo, 1958).

L'inséparabilité de cette relation consiste à concevoir une nécessité mutuelle de conservation des deux facteurs, en tenant compte du fait qu'une modification de l'un déterminerait une modification de l'autre. C'est à partir de cette approche qu'est établi le plan de conservation du centre historique et du paysage environnant. Le paysage, la vue en question, est très évocateur : Assise s'étend en couches linéaires, à flanc de coteau, sur le versant de la colline San Rufino, au pied du Mont Subasio, avec deux points de repère exceptionnels à ses extrémités : les basiliques Saint-François et Sainte-Claire : « Vue frontalement de la plaine, la cité ressemble à une immense scène de théâtre intégrale, formée de longues terrasses murées, convergeant à l'ouest en direction de la fortification massive du Sacro Convento, et se dressant impérieusement sur les flancs verdoyants de la montagne qui disparaît sous les murs comme si elle était avalée, pour reparaître au sommet, couronnée par la forteresse de la Rocca, et puis fondant à l'est après une petite brèche du « col » de la Piazza Nova, avec les pentes du Mont Subasio … Mais ce qui caractérise l'ensemble de la scène, c'est non seulement la forme de la montagne et la masse de la ville bâtie mais aussi sa couleur : cette couleur ambre particulière qu'apporte la pierre rose de la montagne, la brique ocre et la lumière claire et changeante dans laquelle est noyé tout le paysage. Le paysage, la lumière, la couleur, les maisons et les tours médiévales, les places et les monuments illustres ; une infinité de points de vue réciproques depuis la plaine, la colline et l'intérieur de la ville, et dans les vastes cavités de cet espace bâti ; un sens de la tranquillité diffuse et de la douceur – tels sont les éléments qui définissent le

caractère de cette ville exceptionnelle » (Assise dans la description d'Astengo, 1958).

Si l'on s'arrête un instant pour tenter d'analyser cette description, on peut distinguer beaucoup d'éléments intéressants qui semblent constituer une sorte de lexique du paysage : tout d'abord, l'importance des points de vue, les différentes perspectives, la notion de paysage en tant que scène et les « apparences » du paysage (les « longues terrasses murées »), puis gros plan sur les monuments les plus remarquables : le Couvent, la forteresse de la Rocca ; en outre, les « digressions » (« la petite brèche du col de la Piazza Nova ») et enfin, la qualité de la lumière, de la couleur et des différents matériaux. La vision se termine avec une synthèse (« Paysage, lumière, couleur… » etc.), cependant que la conclusion rappelle une réflexion psychologique, « la tranquillité diffuse et la douceur » d'Assise, moitié réalité, moitié rêve.

Comment le plan directeur d'urbanisme opère-t-il dans ce contexte ? Il ratifie l'inaltérabilité du lien entre la ville bâtie et la campagne et établit des réglementations détaillées pour les deux. Il interdit notamment tous travaux de construction dans la zone de deux kilomètres à l'extérieur des remparts. Pour la campagne, gravement menacée par le déclin de l'économie rurale, il propose des mesures économiques pour maintenir le modèle agricole. En même temps, le plan valorise le patrimoine historique à travers des projets novateurs. Deux zones de stationnement sont aménagées aux deux extrémités de la ville en liaison avec les deux couvents. De plus, l'extension de la banlieue obéit aux mêmes règles morphologiques que l'établissement d'origine : les nouveaux établissements sont aménagés le long des courbes de niveau suivant le tracé historique. Aujourd'hui, on peut évaluer les résultats de ce plan et il est certain que le projet d'expansion a déjà démontré sa validité.

Le plan d'Urbino par Giancarlo De Carlo

Figure 8 Urbino

L'approche que choisit De Carlo pour Urbino en 1964 est très différente, bien que la relation entre le paysage et le centre historique demeure une chose très importante : « … un paysage construit en harmonie avec les modules de composition qui régissent la conception architecturale du centre historique. Dans ce paysage, tout est contrôlé de façon à établir un équilibre des caractères et des images qui n'autorise pas d'interventions hétérogènes. Néanmoins, des interventions hétérogènes se sont produites et continuent de se produire … » (De Carlo, 1966).

Le plan tient compte de la conservation du centre historique et du territoire qui l'entoure. Le projet de campus universitaire, remarquable exemple d'insertion « homogène » dans un cadre historique, est une admirable synthèse. Ici, l'accent est mis sur d'autres éléments que ceux retenus dans le plan d'Assise, comme l'harmonie formelle entre le paysage et le centre historique, l'équilibrage des caractères [marquants] et l'interdiction d'un développement hétérogène dont la présence est dénoncée avec indignation plutôt qu'avec regret. Cette attitude de *dénonciation* récurrente de De Carlo est liée au regain d'attention des dernières décennies pour les thèmes du paysage et des centres historiques, du fait de la prise de conscience de la perte de patrimoine irréversible, parallèlement à une incroyable expansion d'établissements sur tout le territoire. Nos analyses et nos descriptions risquent de devenir de simples inventaires des ressources patrimoniales accumulées au fil des siècles, aujourd'hui en péril, qu'on transmettra en souvenir aux générations futures. Cela concerne les ressources patrimoniales que constituent les savoir-faire ancestraux, qui ne sont plus reproductibles, notamment du fait de leurs longues périodes de réalisation (mais aussi leurs matériaux et leurs techniques) qui venaient d'un concept de « lenteur intelligente », alors que notre époque a tendance à accélérer le rythme qui devient de plus en plus rapide. De nos jours, la construction s'appuie seulement sur quelques composantes, rarement assimilées par ceux qui les produisent, car les techniques sont inventées ailleurs que sur le lieu même, elles sont homogènes et donc standardisées. Les matériaux, les formes et les couleurs ne sont pas en harmonie avec le paysage mais constituent un répertoire industriel largement utilisé et accepté dans les endroits les plus divers de la planète.

Décrire la relation qui existe entre le centre historique et le paysage culturel, c'est apprendre à intervenir afin de préserver ce qui subsiste d'un patrimoine en voie de disparition. Quand De Carlo proclame l'interdiction d'insertions hétérogènes, il ne rejette pas l'idée de développement mais entend le contrôler rigoureusement pour le rendre *compatible*. Ce thème de la compatibilité est impliqué dans la description, parce que c'est à partir de là qu'on apprend à reconnaître les éléments valables dans un contexte donné.

Conclusion

Les objectifs de préservation du patrimoine et de création d'un nouveau patrimoine qui tienne compte du passé, pourraient hypothétiquement être atteints à travers n'importe quelle forme de développement, grâce à un projet architectural. Alors pourquoi dresser un plan d'urbanisme ? La réponse tient dans la nécessité de garantir le maintien du *système relationnel entre les différentes parties et le tout*, comme cela a été mentionné précédemment en citant Corajoud ; cela n'est envisageable qu'à travers le plan d'urbanisme.

J'ai aussi avancé l'hypothèse que l'introduction de la notion, du contenu et des objectifs du « paysage urbain historique » peut renouveler le plan urbain lui-même, ou mieux, le ramener à sa véritable nature de design. Cela signifie que les décisions prises dans le processus de planification doivent être explicites, confrontées les unes aux autres pour vérifier leur cohérence et soumises aux objectifs de conservation et de développement qui sont le sujet de cet article.

Le plan garantit par conséquent une vision d'ensemble des processus de transformation qu'un projet architectural n'est pas apte à contrôler. Il garantit aussi du point de vue juridique et de façon irréversible la conservation du patrimoine et invite chaque intervention à l'intérieur de la ville à réfléchir à l'*identité* de cette dernière. Si le développement avait été conçu de la sorte, beaucoup de catastrophes auraient été évitées.

Figure 9 Londres

Enfin, c'est avec un cri d'alarme que je conclus cet exposé, car trop de villes risquent de perdre leur identité. Force est de constater que le paysage urbain de Londres a été modifié par les trop nombreux gratte-ciel récemment érigés, que des paysages urbains comme celui de Bangkok sont maintenant en train de disparaître et que les plus grandes villes chinoises sont détruites par des bulldozers et remplacées par des établissements aléatoires et désorganisés dépourvus de caractère. Nous souhaitons que le monde change mais nous ne pouvons pas permettre davantage de pertes dans notre patrimoine urbain. Pour Ludovico Quaroni, grand architecte et urbaniste italien (1911-1987) qui a disparu il y a quelque temps, ce qui distingue l'homme de toutes les autres créatures vivantes est le fait qu'il est incapable de vivre sans mémoire.

C'est pourquoi l'activité qui pourrait résulter de la rencontre entre le paysage urbain historique et la pratique de l'urbanisme est très salutaire. Depuis maintenant des décennies, il existe une prise de conscience des grands thèmes de la préservation du patrimoine mais, jusqu'à maintenant, l'urbanisme, à de rares exceptions près, n'a pas pu reconnaître les différents thèmes que propose le paysage urbain historique, alors que c'est l'approche qui garantit la planification qualitative de nos villes.

Références

Assunto, R. 1973, *Il paesaggio e l'estetica*, Naples, Giannini Editore.

Astengo, G. 1958. dans la présentation du Plan d'Assise, *Urbanistica* No. 24/25, septembre.

Corajoud. 1981. « *Le paysage c'est l'endroit où le ciel et la terre se touchent* ». in : F. Dagognet (ed.), *Mort du paysage ? Philosophie et esthétique du paysage*, Seyssel, France, Éditions du Champ Vallon.

De Carlo, G. 1966. *Urbino, la storia di una città ed il piano della sua evoluzione urbanistica*, Padua, Italie, Marsilio.

Gregory, P. 2000. *Encyclopedia Italiana Treccani*, Appendice, vol. 2° Rome, Treccani.

Norberg-Schulz, C. 1980. *Genius Loci: Towards a Phenomenology of Architecture*, New York, Rizzoli.

Sauer, C. 1925. *The Morphology of Landscape*, University of California Publications in Geography, No. 22, pp.19-54.

WHC. 2005. *Mémorandum de Vienne sur le patrimoine mondial et l'architecture contemporaine – Gestion du paysage urbain historique*. http://whc.unesco.org/archive/2005/whc05-15ga-inf7f.doc

Les villes historiques au XXIe siècle : valeurs fondamentales pour un monde qui se globalise

Stefano Bianca
Directeur émérite du Programme Aga Khan en faveur des villes historiques

2

Introduction

Le sujet de cet article étant assez complexe, je m'appuierai sur mon expérience en tant que directeur du Programme en faveur des villes historiques au Trust Aga Khan pour la culture. L'enseignement que j'ai tiré de mon travail dans de nombreuses villes historiques du monde islamique m'amène à dire que la conservation urbaine ne consiste pas uniquement à sauvegarder les objets matériels mais également à préserver des modèles sociaux ou, en d'autres termes, à maintenir les traditions culturelles et à favoriser leur épanouissement dans des environnements en mutation. Par conséquent, ce que je me propose de mettre en valeur ici n'est pas tant la forme physique « figée » des villes historiques mais plutôt le *processus culturel* qui a engendré ces tissus urbains uniques, qu'il est possible de soutenir et de ranimer.

Les villes historiques peuvent être certainement considérées comme la matérialisation la plus complète de la culture. Telle une sorte de mémoire collective, elles gardent dans leurs monuments les traces physiques d'aspirations, activités et réalisations humaines passées. Leurs structures urbaines conservent les empreintes, en quelque sorte, de réseaux sociaux invisibles. Elles nous permettent de comprendre comment les diverses générations d'habitants ont été liées les unes aux autres et à leur environnement. Elles nous permettent de sentir les valeurs éthiques et esthétiques que ces habitants ont entretenues et instaurées en leur temps et lieu. Les strates de leur topographie urbaine retranscrivent diverses phases d'évolution et transformation, croissance ou déclin. Plusieurs couches sémantiques, qui peuvent se compléter, se renforcer ou se contredire, ont engendré un esprit du lieu particulier qui fait que les habitants deviennent émotionnellement attachés à leur environnement bâti et qu'ils en tirent une satisfaction spirituelle.

Figure 1 ***Vue aérienne de la vieille ville de Fès au Maroc. Un tissu urbain à croissance continue, cristallisation de processus de vie internes et qui correspondent plus à des schémas sociaux, plutôt qu'une application de plans et schémas directeurs imposés depuis l'extérieur.***

Trois composantes caractérisent les villes historiques. Tout d'abord, elles nous touchent par l'*intégrité* engendrée par la recherche conjuguée d'expressions spirituelles, émotionnelles et matérielles qui agissent de concert. Ensuite, nous apprécions l'enrichissement progressif et la *différenciation* des structures matérielles, fruit d'une évolution progressive et continue (ou transformation douce) dans le temps. Enfin, nous observons l'*interaction* entre les individus et leur environnement bâti, une rétroaction à double sens qui aide à ancrer l'imagination dans un site ou un territoire donné.

Permettez-moi de développer ce dernier point. Les valeurs, les attitudes et les conventions sociales d'une société (liées aux contraintes issues de l'environnement naturel) donnent forme et contenu à des structures urbaines spécifiques, en quelque sorte, et les imprègnent de sens. Devenu une entité animée, le tissu urbain inspire et conditionne à son tour le comportement humain en mobilisant les contenus immatériels sous-jacents. Les villes historiques ne sont donc pas des structures figées. Leurs valeurs et qualités intrinsèques reposent sur le fait qu'elles sont capables de refléter et soutenir les processus de construction d'identité essentiels pour consolider la société civique.

Il est intéressant de noter à ce sujet que, de nos jours, la plupart des métropoles modernes placent encore dans leurs cœurs historiques leur identité culturelle. Mais s'agit-il de références authentiques ou simplement nostalgiques, ou pire, de simples projections commerciales ? Toutefois, très peu de villes modernes, pour ne pas dire aucune, ne sont parvenues à produire les qualités émotionnelles nécessaires pour susciter un profond attachement humain. Ce qui oblige à prendre en compte le déficit culturel qui en résulte.

À partir de ce postulat, il me semble que les valeurs fondamentales des villes historiques ne peuvent pas être cliniquement préservées dans le formol mais doivent être revitalisées de l'intérieur (ou renaître continuellement) de façon à redevenir opérationnelles face à un environnement en mutation. Naturellement, les monuments historiques et les sites archéologiques peuvent et doivent être conservés autant que possible, et le réemploi est souvent le bon moyen de leur redonner sens et vie. Mais comment conserver « l'esprit » d'une ville historique bien plus vaste et plus complexe, habitée par des communautés et populations actives, si ce n'est en se rapprochant des besoins quotidiens et aspirations profondes de ses habitants ?

Autrefois, avant l'ère industrielle, les processus d'adaptation et de transformation des villes s'inscrivaient dans un système évolutif parfaitement normal. Les changements structurels étaient gérés avec souplesse dans le cadre d'une morphologie urbaine globale. C'est ainsi par exemple que l'ancienne cité romaine d'Alep a été transformée en une ville islamique, la mosquée des Omeyyades occupant la place de l'ancien forum (ou agora). Il en a été de même

avec le quartier du temple de Damas. On peut encore citer les exemples de Rome et Istanbul, où des structures existantes ont été réutilisées, prenant ainsi le visage urbain et architectural des civilisations ultérieures.

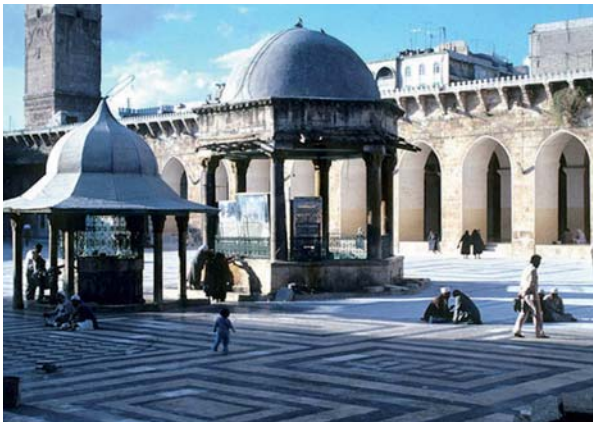


Figure 2 ***La cour de la mosquée des Omeyyades à Alep. La mosquée s'inscrit dans le forum/agora préislamique. C'est un exemple de changement culturel qui intervient à l'intérieur de traditions urbaines préexistantes.***

Il faut toutefois reconnaître que les villes historiques, jusqu'à l'avènement de l'ère moderne, n'ont jamais été « historiques » … et qu'elles ont rarement bénéficié de mesures de conservation dans le sens moderne du terme. Mais alors, qu'est-ce qui a changé de nos jours ? Pourquoi la conservation urbaine est-elle devenue un enjeu, une problématique en soi ? Quel est le rapport entre conservation et développement ? De quelle manière peut-elle être gérée pour maintenir en vie les villes historiques ? Dans quelle mesure, la reconnaissance des valeurs essentielles des villes historiques et de leurs traditions culturelles peut-elle contribuer à de meilleures pratiques de planification urbaine et de développement ?

Telles sont les questions auxquelles je souhaiterais répondre – sans pour autant prétendre y parvenir – et je m'excuse d'avance si je m'aventure dans un domaine philosophique qui pourra paraître éloigné des préoccupations concrètes de notre profession. Mais je suis persuadé qu'il est important d'élargir le contexte afin d'ancrer les efforts de conservation futurs dans des stratégies globales de développement culturel, susceptibles de contribuer à l'amélioration générale des perspectives d'avenir humaines, en particulier dans les pays du tiers monde, où les conditions des villes historiques diffèrent considérablement de celles auxquelles nous sommes habitués en Europe.

Le sens dans l'environnement bâti

Deux observations s'imposent dès le départ. Premier point, relativement évident, l'évolution *quantitative* s'est considérablement accélérée et accrue au cours des 150 dernières années, conséquence directe de la révolution industrielle et du développement technologique afférant, qui est devenu la force motrice de la mondialisation. Dans les pays non-européens, cette accélération est encore plus spectaculaire. Si la colonisation a exposé certaines capitales d'Orient, du Moyen-Orient et d'Amérique du sud aux concepts et aux modes de vie occidentaux depuis le début du XIXe siècle, l'impact véritable a été retardé d'une centaine d'années jusqu'au milieu du XXe siècle, lorsque les pays en développement ont gagné leur indépendance politique. Paradoxalement, la liberté politique s'est accompagnée d'une dépendance culturelle et économique croissante. Cela a donné lieu, dans la deuxième moitié du XXe siècle, à de nouveaux modes de développement massifs et souvent destructeurs, confrontant (encore aujourd'hui) la plupart de ces pays et sociétés à un choc culturel concentré qu'ils ont du mal à assimiler.

Deuxième point, si la rapidité du changement pose problème, les aspects *qualitatifs* de ce changement sont encore plus problématiques. Nous touchons là le cœur du problème, à savoir les tendances du développement moderne sont largement incompatibles avec les processus d'évolution culturelle des sociétés traditionnelles préindustrielles, c'est-à-dire les modes de vie et mentalités locales toujours en vigueur dans de nombreux pays non-occidentaux.

En quelques mots, le fond du problème est ce que j'appellerais le « péché originel » de notre civilisation technologique moderne. Fondée sur des concepts cartésiens et newtoniens de la réalité, la science moderne a élaboré une idéologie positiviste qui a rompu le lien essentiel entre esprit et matière – lien qui a été pendant des siècles la base des traditions culturelles vivantes.

L'approche rationaliste de l'idéologie positiviste peut offrir un raccourci pratique pour s'attaquer à une réalité humaine complexe et exploiter plus facilement la sphère matérielle isolée. Mais séparer le spirituel de la dimension matérielle de la vie revient également à interrompre les subtils processus d'identification émotionnelle dont dépendent de multiples interactions entre des motivations humaines plus profondes, des modèles sociaux partagés et des modèles physiques correspondants. Une séparation qui a entrainé une perte considérable de pertinence culturelle, accompagnée d'une perte de « sens » dans l'environnement bâti.

Figure 3 ***Une représentation allégorique de principes de planifications urbaines abstraits à l'age du rationalisme, avec un dessin idéalisé comme étant d'ordre « divin ».***

Dans les sociétés traditionnelles, que ce soit dans l'Europe médiévale, ou dans des cultures orientales pré-modernes, ce qui motivait les diverses communautés dans leur action envers leur environnement était le désir de vivre en accord avec des images idéales, qui incarnaient leurs croyances et leur identité collective. Sans ces visions, les cathédrales catholiques, les temples bouddhistes et hindous, et tous les éléments grandioses soigneusement planifiés du passé n'auraient jamais été érigés.

Si l'homme a pu créer un univers culturel cohérent et globalisant, c'est grâce à sa capacité artistique, c'est-à-dire son aptitude à concevoir et matérialiser des images d'un ordre supérieur, métaphysique. Car les êtres humains sont dotés d'une imagination créative - don qui, au travers des siècles, leur a permis d'intégrer les dimensions physiques et spirituelles, et de façonner des lieux, des édifices et des œuvres d'art chargés de sens qui vont au-delà de simples biens matériels.

Mais plus concrètement, comment fonctionne ce processus ? Je dirais qu'il implique, d'une part, la perception de réalités spirituelles au moyen de capacités intuitives et intellectuelles associées, et d'autre part, la conversion de ces valeurs en formes matérielles et pratiques du quotidien. Conceptualiser le « sens » et l'insuffler dans des expressions architecturales peut être perçu comme la motivation première de toute intervention humaine sur l'environnement, qu'elle soit l'œuvre d'architectes, d'artisans ou de bâtisseurs anonymes. Une fois capturé, le contenu incarné conditionne à son tour l'expérience passive que l'homme a d'un lieu ou d'une structure, lui apportant une forte image de son identité, lui permettant de la reproduire et de la panacher dans de nombreuses autres expressions culturelles.

C'est cette spirale positive de « concessions mutuelles », perpétuée de génération en génération, qui a créé la substance, l'unité interne et la cohérence externe des civilisations passées, ancrant l'homme dans des schémas culturels chargés de sens. En termes de structures urbaines, elle a engendré cet équilibre unique entre ordre et liberté, si caractéristique des villes historiques partout dans le monde. L'expression *esprit du lieu*, en tant que matrice d'une production culturelle pluraliste et pourtant cohérente, résume parfaitement les qualités des sites qui résultent de ces processus interactifs.

La réalisation de la tradition

De nos jours, nous sommes souvent tentés de croire que le « sens » ne peut être véhiculé qu'au moyen de phénomènes historiques. Notamment parce qu'au fil du temps, la plupart des périodes historiques ont en effet bénéficié de l'agrégation et de l'enrichissement réguliers des sites importants, reposant sur la quête intégrée de buts spirituels et matériels. Une rétroaction continue entre acteurs et destinataires (et vice versa) a permis à des traditions pleines de vitalité et à un riche patrimoine vivant de se développer et à la « mémoire collective » de se charger de « sens ».

Ensuite, parce qu'il n'y a tout simplement plus de « sens » dans la plupart des produits de notre industrie du bâtiment moderne, dans la mesure où ces produits tendent à ignorer les racines spirituelles de la production culturelle pourtant indispensable pour façonner un environnement vivant, qui a un sens et parle à ses utilisateurs. La civilisation industrielle émergente des XIXe et XXe siècles a pallié ce déficit par des artifices stylistiques superficiels, jouant avec des formes architecturales hors contexte et les vocabulaires du passé. Le Mouvement moderne a aboli cette imitation au nom de l'honnêteté envers les matériaux et les fonctions mécanistes. Mais partant du principe que le monde est une machine, il a été incapable de doter ses structures d'un contenu plus profond, tout en tendant à déposséder les villes historiques de leur pertinence.

Figure 4 ***La mise en œuvre des boulevards du XIXe siècle qui traversent le tissu médiéval de Paris : premier paradigme de violente intrusion dans une structure historique et destruction d'un réseau social existant.***

Vider l'environnement bâti de ses valeurs les plus profondes et de ses qualités communicatives a fini par creuser un fossé entre tradition et modernité et est allé loin dans l'abolition des systèmes d'autorégulation et d'autoreproduction des cultures traditionnelles. D'une certaine manière, l'intégrité organique des traditions culturelles vivantes a été interrompue, ce qui a fait apparaître deux spectres non viables : celui d'un patrimoine fossilisé et celui d'un monde meilleur utopique. La fracture entre les concepts de « conservation » et de « développement » futuriste est apparue, les singularisant comme deux approches diamétralement opposées.

Contradictoires en apparence, ces deux concepts présentent la même stérilité dans leur incapacité à répondre aux besoins humains vitaux. On peut avancer que les concepts de planification rationnelle les plus sophistiqués et les techniques de conservation du patrimoine les plus méticuleuses ne sont que les deux facettes d'un même problème – leur caractéristique commune étant l'incapacité à incarner une *présence* dynamique et épanouissante, tel un lien fluide entre passé et futur.

À ce stade, et par provocation, j'ai envie de dire que l'attribut « historique », utilisé de façon commode pour justifier la conservation, correspond à un paradigme récent inventé en Europe aux XVIIIe-XIXe siècles, et ne devrait pas être perçu comme représentant une qualité en soi. La notion « d'histoire », au sens moderne, peut être interprétée comme une sorte d'usurpation et de profanation du concept linéaire plutôt que cyclique du temps, introduit par le mythe du salut chrétien. Lorsque la science et la technologie se sont en quelque sorte substituées à la religion, une utopie positiviste a vu le jour, qui a malmené le mythe du salut chrétien et l'a converti en une idéologie prométhéenne de progrès industriel. Les valeurs culturelles authentiques, et cela s'applique à toutes les cultures pré-modernes de la planète, ne dépendent pas de l'histoire en tant que telle. Elles sont plus exactement constituées (et constamment renouvelées) par la réalisation de la *tradition* en tant que système vivant capable d'une production culturelle auto-entretenue, d'une innovation progressive et d'une intégration créative d'influences extérieures.

La fonction interne des traditions culturelles peut être comparée à celle de systèmes organiques cellulaires, dont la survie repose sur des processus permanents d'*autopoïesis* (auto-engendrement), pour reprendre un terme clé récent de la recherche biologique. Les systèmes culturels vivants fonctionnent de la même manière, dépendant d'une métamorphose continue et régulière qui ne modifie pas leurs principes fondamentaux.

Il reste à déterminer maintenant ce qui fait qu'une « tradition » reste vivante, créative et productive. À mon sens, cela dépend de deux conditions : premièrement, ses principes directeurs internes doivent être appréciés et vécus comme une réalité qui a un sens ; deuxièmement, ces principes doivent être assimilés, intégrés et adoptés par les membres d'un groupe social distinct et cohérent qui est en mesure de façonner et de gérer son propre territoire – un processus qui créera presque automatiquement une unité intérieure forte et une dynamique diversité d'expressions culturelles matérielles. L'environnement bâti qui en émerge est alors le reflet probant d'une identité commune et sert également de modèle pour une action collective et individuelle cohérente. En effet, de telles structures collectives « animées » véhiculent un sentiment spécifique de totalité, qui ne peut être généré artificiellement car il doit croître de manière organique de l'intérieur, comme une espèce de germe spirituel qui s'épanouit dans un substrat culturel. Une tradition repose ainsi sur l'application quotidienne et presque rituelle d'activités humaines partagées au niveau le plus élémentaire. Elle s'éteint (ou dégénère en un concept théorique stérile) lorsque les liens émotionnels avec les sources immatérielles de vérité et d'identité s'étiolent et lorsque la chaîne de reproduction continue et de transmission est interrompue.

Vers un développement culturel pourvu de sens

Après avoir vu les conditions qui ont permis aux villes historiques et à leurs valeurs de voir le jour, intéressons-nous maintenant à l'interface entre traditions culturelles et développement moderne. Aujourd'hui, les traditions locales, pour autant qu'elles aient survécu, sont exposées aux assauts d'une mondialisation considérable, mue par la technologie occidentale moderne. Elles sont condamnées, semble-t-il, à trouver leur propre renouveau, ou à s'éteindre. Figer des expressions culturelles du passé dans l'optique de les protéger et de les préserver pour la postérité n'est certainement pas une option viable. Les structures traditionnelles ne peuvent plus être reproduites littéralement, c'est-à-dire en copiant la forme extérieure dans laquelle elles se sont cristallisées par le passé, de même que la conservation/restauration type Monuments Historiques de l'environnement bâti n'est pas une solution durable, sauf pour un nombre limité de monuments isolés.

Toutefois, cela ne signifie aucunement que la seule autre option consiste à remplacer les expressions culturelles locales par des modèles « internationaux » homogénéisés basés sur des postulats idéologiques étrangers. Nous touchons là à l'erreur typique des idéologies classiques de développement moderne, qui consiste à croire que la modernisation ne peut s'opérer que par le biais d'un remplacement total et brusque de cultures traditionnelles et modèles sociaux soi-disant obsolètes – en dépit de leurs facultés intrinsèques d'adaptation et de résilience prouvées par une évolution séculaire réussie. Les paradigmes classiques de développement moderne tendent à préconiser des interventions radicales qui procèdent par destruction des systèmes traditionnels et substitution mécanique des réseaux organiques existants,

sans tenir compte des considérables coûts sociaux que cela engendre. Alors qu'il faudrait consolider les racines des cultures indigènes existantes afin de leur permettre de s'épanouir à nouveau.

Pour se régénérer, les cultures traditionnelles doivent respecter leur ordre et finalité naturels. Ce besoin de continuité ne devrait pas être taxé de rigidité – jugement résultant d'un parti pris moderne pour une révolution permanente et soudaine trop souvent assimilée à un soi-disant « progrès ». La transformation, l'innovation et l'échange culturels ont toujours été une composante naturelle et essentielle de l'évolution des traditions. Mais pour parvenir à une véritable métamorphose, le changement doit réinterpréter les valeurs spirituelles et les principes directeurs d'une culture donnée et doit être ancré dans des modèles culturels et sociaux stables et qui ont un sens. Alors seulement les structures nouvelles peuvent répondre aux aspirations matérielles, émotionnelles et spirituelles des populations. Alors seulement le changement peut devenir durable en engageant collectivement le cœur et l'esprit des individus impliqués. Alors seulement les influences extérieures peuvent être assimilées et intégrées de manière créative.

Comment contrôler et adapter alors les forces du changement, c'est-à-dire comment permettre à une société de mettre en œuvre un type de développement maîtrisé qui s'appuie sur ses propres ressources internes. Cela suppose nécessairement l'implication de tous les potentiels culturels existants, et non la mise en avant d'aspects isolés du développement matériel excluant les autres facultés et besoins humains.

Comme nous l'avons déjà dit, la culture, sous ses multiples facettes, perpétuées dans le temps, peut être à la fois la matrice et le dépositaire du « sens » (incitation la plus forte pour les êtres humains à devenir productifs et à se montrer socialement solidaires). Nous pouvons donc conclure qu'aucun développement qui a pour vocation de réaliser les potentiels humains dans leur pleine mesure ne peut se dispenser de culture. En d'autres termes, culture et développement ne devraient jamais devenir des forces divergentes ou antagonistes. Car le développement ne peut être assimilé socialement et intellectuellement et être pleinement efficace sans faire partie intégrante de la culture, de même que la culture ne peut rester créative et innovante si elle est traitée comme un accessoire superficiel se greffant sur des objectifs de développement indépendants.

Comment une intégration viable de ces deux forces en termes de *développement culturel* véritable peut-elle être obtenue, ou plus exactement, consciemment restaurée, dans la mesure où elle était autrefois un trait naturel des civilisations passées. Instaurer une synthèse viable ne consiste pas simplement à parvenir à un compromis entre ressources culturelles traditionnelles et outils technologiques modernes mais à les rendre véritablement interactifs et mutuellement solidaires. Comment soumettre alors les outils et procédures modernes aux besoins humains, au lieu de soumettre l'homme à la technologie et de l'exposer aux pressions idéologiques et économiques afférentes. Un problème de compatibilité qui ne sera résolu que lorsque les outils du développement moderne seront modifiés et adaptés pour atténuer les affrontements éventuels et éviter la répression des cultures indigènes.

Figure 5 ***Rénovation intégrée du quartier historique Darb al-Ahmar du Caire. Une réhabilitation urbaine réalisée dans le cadre du Programme Aga Khan en faveur des villes historiques. Ce projet a créé une synergie entre conservation et réemploi de monuments, amélioration de l'habitat, aménagement paysagé des espaces publics, initiatives pour le développement économique et renforcement institutionnel et des capacités locales.***

Pour favoriser cette compatibilité, il convient dans un premier temps de révéler les limites et les préjugés idéologiques masqués des concepts de développement moderne prétendument neutres, comme l'association incontestée des nouvelles formes de développement industriel au progrès social, et la croyance que science et technologie en tant que telles peuvent parvenir à créer un « paradis sur terre ». Depuis le XIXe siècle, les idéologies positivistes à la base de la civilisation occidentale moderne ont instauré leurs propres mythes fondamentaux. Elles ont été promptes à écarter ou à attaquer les fondements spirituels des traditions religieuses mais semblent aujourd'hui, de façon étrange, ne pas être conscientes de leur propre dogmatisme pseudo-religieux, sans parler de leur zèle missionnaire, souvent mu par des intentions commerciales plutôt que de véritables intérêts humanitaires. Ainsi, il est urgent d'identifier les présupposés idéologiques contenus dans les « programmes » composites prêt à l'emploi du développement moderne, en singularisant les éléments contradictoires et en adaptant ou réinventant les éléments applicables pour éviter les mises en œuvre et transpositions de modes opératoires en blocs potentiellement dangereux.

Parallèlement au prudent désamorçage des modèles de développement exogènes, les principaux vecteurs et forces des cultures indigènes doivent être identifiés, renforcés et développés pour répondre à l'évolution des conditions extérieures. Si ses forces internes et sa

résilience culturelle sont restaurées, une société sera en mesure d'absorber les chocs culturels de manière créative – au lieu d'en être paralysée. Le processus simultané de déconstruction et de recomposition peut donner lieu, en fin de compte, à une sorte de greffe « organique » en vertu de laquelle les symptômes de rejet sont minimisés et de nouveaux types de traditions intégrées ont la possibilité de se développer.

Au lieu de réprimer les ressources existantes, l'innovation doit déverrouiller et multiplier les potentiels latents et permettre une croissance organique de l'intérieur. L'enjeu le plus important est donc de permettre aux cultures locales de reconquérir leur vitalité et créativité en encourageant les processus d'engendrement interne (*autopoïesis*) comme source d'auto-renouvellement et d'auto-durabilité. Les sociétés traditionnelles des pays en développement ont en effet d'énormes capacités à leur disposition, attendant d'être reconnues et exploitées comme il se doit. Notamment de profondes convictions spirituelles (et la motivation qui va de pair et aide à surmonter les obstacles matériels), une solidarité collective et un réseau social puissants, un sens de l'initiative entrepreneuriale, un talent pour l'improvisation et l'action pratique en ce qui concerne leurs besoins matériels, ainsi que la capacité à négocier et à résoudre les conflits internes.

Ces ressources peuvent être renforcées en leur offrant des champs d'action adaptés, au lieu de les limiter par des procédures bureaucratiques rigides. À ce propos, un renforcement approprié des capacités institutionnelles de communautés locales ciblées et réactives est essentiel si l'on veut que ces dernières récoltent les fruits des processus d'évolution engagés et assument un sentiment de responsabilité et d'appropriation territoriales.

« L'ingénierie sociale » que je suggère ici peut paraître plus abstraite et compliquée qu'elle ne l'est en réalité. D'après mon expérience, elle requiert un dialogue ouvert et sincère entre professionnels du développement sensibilisés et communautés locales actives en tant que partenaires d'un processus de découverte conjoint et ouvert. La mission des professionnels externes consiste à comprendre les valeurs, les aspirations et les ramifications sociales d'une culture traditionnelle donnée, à proposer des interfaces productives avec divers outils de développement adaptés, et à conseiller sur les stratégies à mettre en œuvre pour un développement optimal des ressources internes. Les groupes locaux et leurs représentants doivent, quant à eux, porter un regard neuf sur leurs propres traditions et évaluer les répercussions de l'introduction de techniques et de procédures nouvelles. Ils doivent également mobiliser le soutien de la communauté en faveur de projets novateurs, résoudre d'éventuels conflits internes et trouver des compensations aux inégalités engendrées par des changements sociaux et économiques imminents.

Cette brève description d'un processus d'interaction souhaitable démontre que le « développement culturel », pour s'enraciner, doit être contextuel. Il ne peut être imposé du sommet vers la base ni reposer sur des plans d'actions standard, des procédures centralisées et un contrôle à distance. Face aux changements mondiaux, de nouvelles solutions doivent être élaborées, mises en œuvre, soutenues et suivies au niveau local et avec la participation directe des communautés et acteurs concernés. Les projets de réhabilitation communs devraient être une chance et un outil pour renforcer, stabiliser et rendre plus autonome les communautés locales et acteurs concernés.

Il faut s'assurer que le caractère expérimental de l'exercice et qu'un feedback approprié sont intégrés dans le processus de développement. Cela sous-entend une approche flexible et différentielle et non l'application d'importants schémas de développement, préétablis, qui ne sont pas adaptés aux réalités sociales et physiques du terrain. À mon sens, ces principes sont primordiaux lorsque l'on parle de revitalisation des villes historiques et que l'on s'attaque au défi de la continuité et du développement contemporain.

Conclusion

Pour conclure, je dirais que les villes historiques sont de formidables ressources culturelles, et ce, de plusieurs manières. Leurs vestiges conservés font en quelque sorte office de repères qui aident l'homme à s'orienter dans un monde contemporain de plus en plus déroutant. Même si ces vestiges véhiculent des messages symboliques différents au fil du temps, ils restent des sources irremplaçables d'identité culturelle dans ce *no-man's land* anonyme si caractéristique de nombreuses agglomérations modernes.

Mais au-delà de leurs valeurs d'antiquités, les villes historiques sont porteuses d'une promesse pour le futur. Elles contiennent en effet en elles les germes de certaines structures profondes et procédures et pratiques humaines correspondantes que les générations futures ne peuvent pas se permettre de perdre. Une fois revitalisés, ces germes peuvent se développer dans différents substrats, pour ainsi dire, simplement parce qu'ils renvoient à des traits permanents de la nature humaine et qu'ils sont par conséquent intemporels. Ils seront ainsi capables de donner vie, pertinence sociale, contenu émotionnel et satisfaction sensorielle aux nouvelles structures urbaines émergentes qui risquent, sinon, de rester les produits mort-nés d'une imagination purement abstraite projetée dans une réalité dépourvue de sens.

En effet, une analyse plus approfondie des processus de production culturelle que j'ai tenté ici d'expliquer devrait révéler que la plupart des qualités détectées dans les villes historiques peuvent, à condition d'être bien gérées, être traduites en langages contemporains. À cette fin, professionnels, administrateurs, décideurs et investisseurs vont devoir être prêts à s'engager dans des

projets expérimentaux. Ils vont devoir trouver le temps, la curiosité et l'énergie nécessaires pour travailler au niveau le plus élémentaire et se montrer suffisamment novateurs et courageux alors qu'ils risquent d'être taxés de « vieux jeu ». Une imagination créative stimulée, capable de surmonter l'actuel divorce entre « conservation » et « développement », devrait ouvrir de nouvelles perspectives prometteuses au concept de paysages urbains historiques.

Morphologie urbaine et paysages urbains historiques

3

Jeremy Whitehand
Professeur émérite en Géographie urbaine,
Université de Birmingham, Royaume-Uni

Introduction

Le mot « paysage » est largement répandu. À part plusieurs usages généraux, il est employé dans un grand nombre de disciplines – archéologie, architecture, art, écologie, géographie, histoire, paysage, aménagement, urbanisme et quelques autres. Il y a aussi des usages métaphoriques – « paysage linguistique » et « paysage politique » par exemple.

Cet article s'intéresse à l'étude des paysages urbains historiques dans le cadre de la morphologie urbaine, l'étude de la forme urbaine. Il commence par décrire le rôle intégral des paysages urbains aux premiers temps de la morphologie urbaine dans le cadre de la discipline géographique. Puis il s'attache ensuite à montrer ce que peut apporter la morphologie urbaine à la compréhension des paysages urbains historiques, aujourd'hui, et particulièrement en matière de conservation urbaine et de gestion du paysage.

Les débuts de la morphologie urbaine géographique

La morphologie urbaine a des liens avec plusieurs disciplines. Les liens les plus formateurs, du moins jusqu'au milieu du XXe siècle, l'ont été avec la géographie.

La morphologie urbaine a commencé à prendre forme comme un champ de connaissance organisé à la fin du XIXe siècle. Quelques-unes de ses racines les plus importantes sont dans les travaux de géographes germanophones. La géomorphologie a fait l'objet de recherches accélérées, notamment sous l'influence de von Richthofen (1883). Par analogie, Otto Schlüter (1906, p. 28) a postulé une morphologie du paysage culturel (*Kulturlandschaft*) en tant qu'objet de recherche en géographie culturelle (*Kulturgeographie*). Schlüter a sollicité la description détaillée des formes visibles et tangibles façonnées par l'homme sur le terrain et leurs explications génétique et fonctionnelle en termes d'actions humaines au cours de l'Histoire et dans le cadre de la nature. Il a identifié un certain nombre d'objets comprenant le paysage culturel, les formes physiques et l'apparence des villes et des cités comme étant les composantes d'une catégorie séparée de paysage culturel : un paysage *urbain* (*Stadtlandschaft*) distinct du paysage rural. Cette perspective est devenue centrale pour la morphologie urbaine et, de fait, pour la géographie urbaine. À l'intérieur de la géographie humaine prise dans son ensemble, le paysage culturel, rural et urbain, en est rapidement venu à occuper une place centrale au début du XXe siècle.

Ces débuts de la morphologie urbaine dans la géographie ont eu une influence notoire sur la manière dont a évolué la discipline au XXe siècle. En soi, la morphologie urbaine a consisté depuis le commencement, en accord avec ses origines en géographie, à distinguer, caractériser et expliquer les paysages urbains. Schlüter a publié deux communications en 1899. L'une est une déclaration programmatique sur la géographie des établissements humains en général et les paysages urbains en particulier (Schlüter, 1899*a*, pp. 65-84). L'autre traite du plan de fondation des villes (Schlüter, 1899*b* pp. 446-62).

Dans son ouvrage sur les plans urbains, Schlüter revient avec insistance sur une contribution antérieure de l'historien Joh. Fritz (1894). À partir de ce texte et d'autres sources, il reproduit un certain nombre de cartes simples du tracé de villes européennes, surtout allemandes. Bien que rudimentaires – il s'agit essentiellement de schémas de la voirie – plusieurs d'entre eux retracent distinctement les démarcations physiques qui ont permis de diviser le cœur historique des villes. Ce sont les premiers exemples du traçage du développement historique de la forme urbaine qui va devenir au siècle suivant un élément fondamental de la morphologie urbaine. Enrichie par les contributions d'architectes (par exemple, Siedler, 1914) et d'historiens (par exemple, Hamm, 1932), cette approche a souvent été qualifiée par la suite de morphogénétique.

Un trait caractéristique de l'approche morphogénétique depuis ses débuts est la cartographie des différentes formes physiques à l'intérieur des zones urbaines. Un premier exemple de l'usage de la couleur à cet effet est celui qu'en fait le géographe Hugo Hassinger (1916). Il a cartographié les styles d'architecture historiques de la ville de Vienne. Un autre exemple est la cartographie de l'utilisation des sols et des habitations et du nombre d'étages dans des immeubles résidentiels du centre de Danzig (Gdansk) qu'a dressée Walter Geisler (1918), l'un des étudiants de Schlüter. Elle a été suivie par l'œuvre majeure de Geisler (1924), qui a culminé avec les classifications complètes des sites, les plans et les types d'habitation des villes allemandes.

La carte du centre de Danzig de Geisler a influencé les travaux d'un autre géographe allemand, M.R.G. Conzen. Dans une dissertation de l'université de Berlin, Conzen a cartographié les types d'habitation de douze villes dans un secteur à l'ouest et au nord de Berlin (Conzen, 1932). Aux différents types correspondent différentes couleurs. Le nombre d'étages est indiqué par le degré d'intensité de la couleur. Un quart de siècle plus tard, ces cartes de villes proches de Berlin vont influencer celles mieux connues que dresse Conzen de la ville portuaire anglaise de Whitby (Conzen, 1958, pp. 49-89). Dans sa carte des types d'habitation de cette ville, la priorité est donnée aux périodes historiques, et ce sont les périodes *morphologiques* – périodes ayant une unité par rapport aux formes physiques qui ont été créées.

Le rôle de M.R.G. Conzen

Conzen va devenir au moins aussi important pour la morphologie urbaine au milieu et à la fin du xxe siècle que Schlüter l'a été cinquante ans auparavant. Son œuvre est fondamentale pour comprendre et gérer les paysages urbains historiques. Les éléments qui la caractérisent sont la méthode morphogénétique, la représentation cartographique et la précision terminologique. On peut soutenir que les concepts qu'il a élaborés sont très importants. C'est Conzen qui a avancé une division tripartite de la forme urbaine, premièrement dans le plan de ville ou plan au sol (comprenant l'état du site, de la voirie, des parcelles et des pâtés de maisons) ; deuxièmement, le tissu architectural (la forme tridimensionnelle) ; et troisièmement, l'utilisation du sol et des bâtiments (Conzen, 1960, p. 4). Plus importants que cette division de la forme urbaine, les concepts qu'il a élaborés autour du *processus* de développement urbain.

L'un de ces concepts est le « burgage cycle » (processus de densification continue de l'îlot), un bourgage étant la propriété d'un membre affranchi d'un bourg médiéval. Ce cycle consistait à bâtir progressivement des maisons sur les terres qui s'étendaient à l'arrière des bourgages – c'est-à-dire en fonds de parcelle ou en fond d'îlot – et s'achevait par une destruction du bâti et une période de « jachère urbaine » avant l'initiation d'un nouveau cycle de réaménagement ou construction (figure 1). C'était une variante particulière d'un phénomène plus général d'extension du bâti, de densification, là où les parcelles étaient soumises à une pression croissante, souvent associée à des changements fonctionnels, dans un secteur urbain en expansion.

Un aspect des bourgages et, plus généralement des parcelles, qui a particulièrement attiré l'attention de Conzen, puis des autres dans un second temps, est leurs dimensions. Elles peuvent être soumises à une analyse métrologique qui fournit un moyen important de retracer l'histoire et l'évolution du parcellaire (Lafrenz, 1988 pp. 273-84). Par exemple, en analysant les mesures des largeurs des lotissements de la ville anglaise de Ludlow, Slater (1990, pp. 60-82) a pu identifier des éléments réguliers et, par extrapolation, définir les intentions de l'arpenteur médiéval au moment où avait été tracé le plan de la ville, en déduire la largeur des parcelles d'origine et la manière dont elles ont été ultérieurement subdivisées (figure 2).

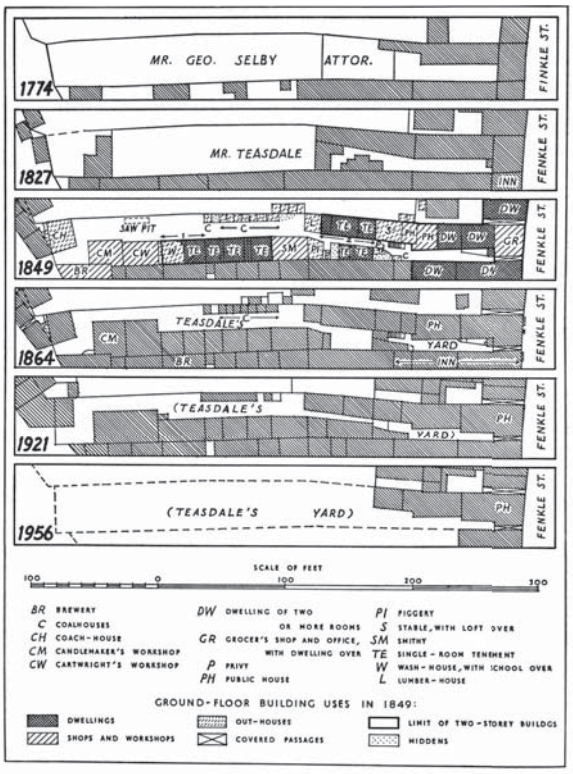


Figure 1 ***Teasdale's Yard, Alnwick, Angleterre, et son cycle de bourgage de 1774 à 1956. Reproduit d'après Conzen, 1960, op. cit., p. 68, fig. 14.***

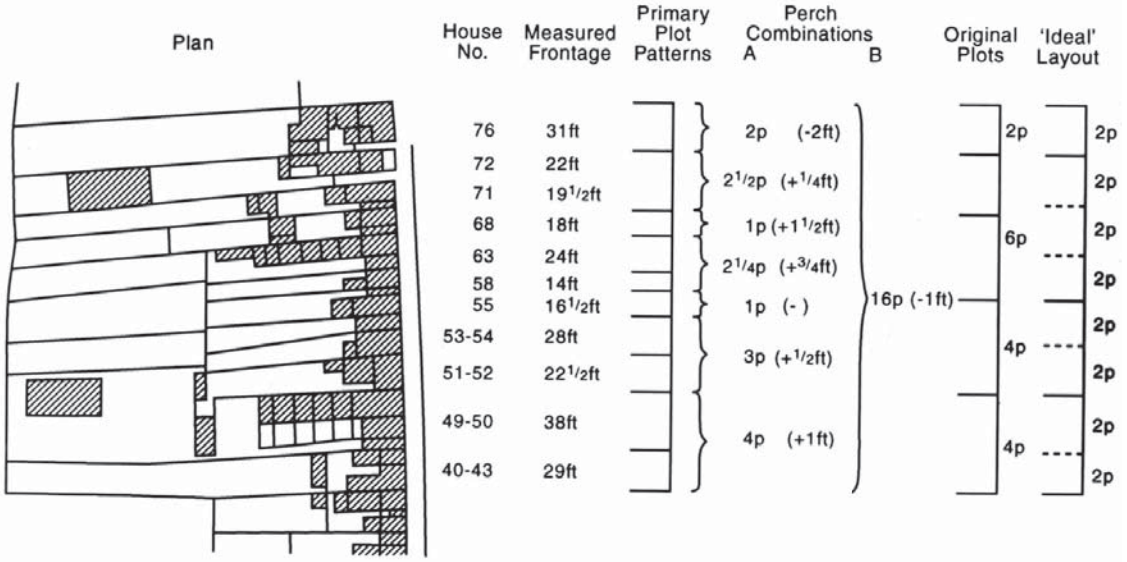


Figure 2 ***Analyse métrologique de Lower Broad Street, Ludlow, Angleterre. Reproduit d'après Slater, 1990, op. cit., p. 72, fig. 4.4.***

La notion de « *fringe belts* » ou ceintures limitrophes et la texture historique des villes

De nombreuses parties des villes et des cités n'ont pas la régularité des dimensions parcellaires qu'ont tendance à avoir les séries de lotissements résidentiels. Cela est particulièrement vrai des « *fringe belts* » ou ceintures limitrophes.

Il y a soixante-dix ans, le géographe allemand Herbert Louis, l'un des mentors de Conzen, reconnaissait que la croissance d'une zone urbaine vers l'extérieur suivait une évolution très inégale : l'essor d'une ville était fait d'une série d'expansions vers l'extérieur du secteur résidentiel alternant avec des périodes de pauses marquées. Une ceinture limitrophe avait tendance à se former sur la frange urbaine à une époque où la zone urbanisée ne se développait pas ou ne s'étendait que très lentement (Louis, 1936, pp. 146-71). Elle comprenait un grand nombre d'espaces relativement découverts (peu bâtis), souvent plantés, comme des parcs, des terrains de sport, des services publics et des terrains dévolus à diverses institutions. Un facteur clé dans le cas de chacune des deux plus anciennes ceintures limitrophes de Berlin (figure 3) était la restriction de l'essor de la ville par un mur d'enceinte qui a joué le rôle de « ligne de fixation », comme l'a ensuite désigné Conzen (1960, p. 58).

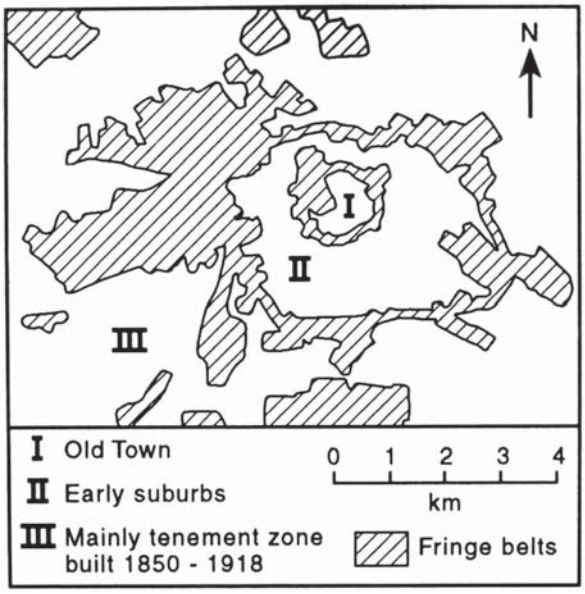


Figure 3 Les ceintures limitrophes de l'intérieur de Berlin, Allemagne, v. 1936. D'après Louis, op. cit., End-map 1.

Les ceintures limitrophes sont d'une grande diversité de formes et de dimensions. Leurs délimitations suivent souvent celle d'un champ, peut-être d'une propriété rurale. Il est peu probable que des parcelles de ceinture limitrophe aient été esquissées comme une série de formes rectangulaires, ce qui est la norme pour les parcelles dans une zone résidentielle. Comparées aux quartiers résidentiels, les ceintures limitrophes ont des dimensions parcellaires nettement plus étendues en moyenne, une surface bâtie moindre et moins d'axes routiers : elles sont moins perméables à la circulation des véhicules (Whitehand et Morton, 2003, pp. 819-39).

L'évolution dans le temps du volume des constructions immobilières et des fluctuations des valeurs foncières a une influence majeure sur la formation des ceintures limitrophes. Alors que la forte densité de l'habitat est caractéristique des périodes de croissance immobilière, quand les valeurs foncières sont élevées, les ceintures limitrophes ont tendance à se former en temps de crise immobilière, quand les prix fonciers sont bas. Les caractéristiques qui reflètent ces relations de croissance/décroissance de ces zones du paysage sont aussi influencées par l'introduction d'innovations majeures, surtout celles qui sont liées aux transports (Whitehand, 1977, pp. 400-16). Whitehand décrit le modèle d'un secteur d'une ville britannique en montrant les zones résidentielles alternatives et les ceintures limitrophes qui en résultent (figure 4).

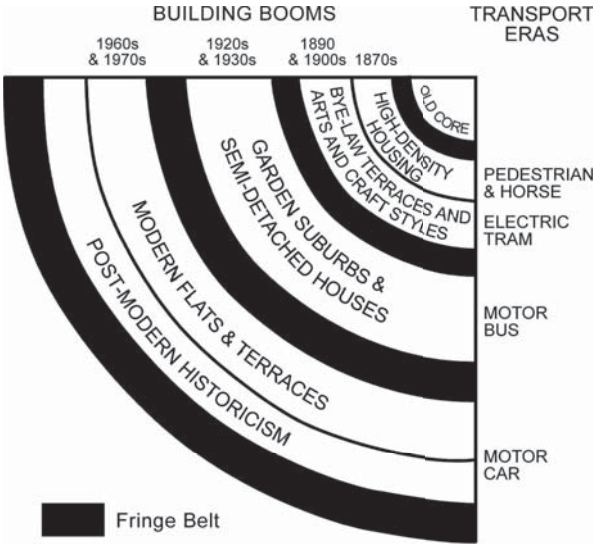


Figure 4 Modèle de cycle d'innovation/construction. D'après Whitehand, J.W.R., 1984, p. 12, fig. 11.

Quand on examine les fluctuations de la construction immobilière, on a tendance à penser aux grandes périodes de croissance urbaine. Mais les périodes de faible croissance ou de stagnation ont elles aussi marqué durablement le paysage. Le modèle de la ceinture limitrophe fait ressortir la texture historique de la ville, notamment celles des zones très diverses, créées au cours de périodes d'arrêt d'extension de la zone résidentielle pour cause de crise immobilière ou de quelque autre obstacle au développement résidentiel, tel qu'une barrière physique.

Si les ceintures limitrophes sont intéressantes pour comprendre la structure morphologique des villes, elles

sont également pertinentes en matière de planification urbaine. Pour en apprécier toute la portée, il convient de les situer au regard d'un cadre élargi de rapports, comprenant les cycles de construction, les valeurs foncières et l'adoption d'innovations. Dès lors que la structure de la ville est comprise en ces termes historico-géographiques, on peut en mesurer le degré de pertinence pour apprécier les variations de certaines caractéristiques élémentaires de notre environnement, telles que la densité et le tracé des routes, le volume du végétal, la couverture du bâti, ainsi que les dimensions et formes des parcelles.

La texture historique et le problème de l'urbanisme

De telles données devraient influencer notre mode de penser la ville. Fréquemment néanmoins, les urbanistes, y compris ceux qui sont chargés de la conservation urbaine, ont du mal à prendre en compte la forme du paysage urbain et à la relier à la texture historique de la ville. Les limites administratives, auxquelles se rapportent bien souvent les décisions en matière d'urbanisme, traversent régulièrement les unités paysagères qui sont le produit de l'évolution historique de la ville.

Un problème récurrent est le manque ou la faible conscience de la nature des villes qui sont de véritables mosaïques de formes reliées entre elles. Il ne suffit pas de connaître l'existence de caractères historiques, il est indispensable de savoir comment ils s'intègrent mutuellement. La prise en compte des éléments historiques en matière d'urbanisme reste trop souvent limitée à la datation et à la description de caractéristiques individuelles. Les éléments historiques ont tendance à être considérés comme des pièces déconnectées. Dans la plupart des pays, la gestion des paysages urbains historiques ne va pas au-delà de la conservation des maisons individuelles, des monuments et des zones spécifiques qui sont architecturalement ou historiquement remarquables, ou les deux. Il y a une mauvaise perception de la manière dont ces éléments s'interpénètrent et s'inscrivent dans un processus d'évolution : la prise de conscience du processus historico-géographique est peu développée.

Il y a ensuite une disparité entre le caractère proprement historico-géographique des paysages urbains et l'approche mal intégrée et souvent ahistorique dans la façon dont sont prises les décisions d'aménagement de ces paysages. Comment peut-on résoudre ce problème ?

La morphologie urbaine et le problème de la pensée sectorielle

La morphologie urbaine peut aider à répondre à cette question de plusieurs manières et elles découlent des approches qui ont déjà été présentées. Elles impliquent d'articuler à plusieurs niveaux l'évolution des paysages urbains dans le temps, et de l'intégrer aux divers processus de décisions en matière de conservation et d'aménagement. Deux de ces méthodes sont, *primo*, des analyses et études plus pointues, et *secundo*, une plus grande intégration. Toutes deux peuvent être illustrées en analysant plus en détail les travaux de Conzen.

En matière d'étude et d'analyse, on peut en profiter pour revenir sur la remarquable étude morphologique de la ville anglaise d'Alnwick à laquelle s'est livré Conzen il y a un demi-siècle (1960, p. 58). Il s'est intéressé à différentes échelles et a poussé l'analyse à un grand niveau de détails, jusqu'au niveau des parcelles et des maisons individuelles. Contrairement à la majorité des plans de conservation, les cartes qu'il a dressées ne cherchent pas à localiser uniquement des édifices remarquables pour leurs valeurs historiques et architecturales ou de zones spécifiques de conservation. Elles montrent au contraire comment le tracé de la ville a vu le jour et évolué au fil du temps, et comment s'articulent les différentes composantes de ce tracé.

Conzen s'intéressait non seulement au tracé des villes mais aussi à leurs autres « *form complexes* » (complexes de forme ou registres de formes urbaines ou formes urbaines), comme il les appelait. Il a décortiqué le paysage urbain en différentes composantes (élaboré une typo-morphogenèse). Un des lieux qu'il a étudié est la ville anglaise de Ludlow (connue pour son marché et sa foire). Comme Alnwick, Ludlow conserve de nombreuses caractéristiques médiévales, dont un château historique. En se basant sur des enquêtes de terrain et des recherches d'archives, Conzen a cartographié trois registres de formes urbaines (Conzen, 1975, pp. 95-102). En premier lieu, les cartes informent sur les aires typologiques des plans (c'est-à-dire des zones délimitées en fonction de leur plan au sol) ; deuxièmement, sur les aires typologiques du bâti (centrées sur la forme physique tridimensionnelle des bâtiments) ; et troisièmement, sur les aires typologiques d'utilisation des sols et du bâti. Sur chaque carte, aires ou unités sont hiérarchisées et définies afin de rendre compte de l'évolution de ces formes urbaines particulières et de la typo-morphogenèse. Dans les deux premiers cas, le développement *historique* était partie intégrante des modèles définis et délimités. Il n'est pas surprenant de constater que les modèles n'étaient en aucun cas les mêmes pour les différents registres de formes urbaines.

Cependant, Conzen s'intéressait à bien plus qu'une analyse très pointue et il voulait aller plus loin que la délimitation de formes urbaines. Il était bien conscient que cela seul ne suffisait pas. Mais il travaillait à une époque où les progrès dans de nombreux domaines étaient réalisés en intensifiant la spécialisation. Les disciplines universitaires étaient devenues étonnamment discrètes. Des visions très ciblées, pénétrantes, étaient à la base des grands progrès scientifiques, mais à quel prix.

Le géographe suédois Torsten Hägerstrand nous le rappelle de façon très frappante dans sa vision du paysage (Hägerstrand, 1991, pp. 47-55), en se souvenant de la manière dont les problèmes inhérents à la vision étroite, très ciblée, étaient dépeints dans le portrait des « points de vue scientifiques » par le philosophe et géologue suisse C.E. Wegmann. Comme Conzen, Hägerstrand avait une conscience aiguë de la nécessité d'*intégrer* les diverses composantes que l'on distingue à des fins analytiques dans le paysage. Il a identifié un problème majeur commun aux sociétés à travers le monde : science et technologie n'ont pas envie de savoir comment les différents phénomènes à la surface du globe sont interdépendants pour créer le cadre de vie de la population. L'accent est mis sur la spécialisation au lieu de l'intégration. Mais la spécialisation *et* l'intégration sont toutes *deux* nécessaires, particulièrement pour chercher à comprendre et gérer les paysages historiques.

Historicité et unités de paysage urbain

Dans le même ordre d'idée, Conzen avait besoin d'une méthode pour intégrer les résultats de ses analyses des formes urbaines, de typo-morphogenèse urbaine individuelle. Le raisonnement qu'il invoque pour démontrer, valider cette idée et, de là, en recommander l'usage prescriptif contient un certain nombre d'éléments, dont deux sont particulièrement importants.

Le premier a trait à la valeur particulière qu'il attache à l'historicité du paysage urbain : son expressivité historique. La ville est considérée comme un atout à long terme dont l'importance s'étend bien au-delà de la valeur fonctionnelle contemporaine. Le paysage urbain est vu comme une source d'expérience inestimable, d'autant plus qu'il constitue l'environnement prédominant d'une part si importante de la population mondiale. Le fait que le paysage urbain représente une expérience visuelle et, pour beaucoup, presque omniprésente, lui donne un avantage sur beaucoup d'autres sources de connaissance. Toutefois, la réalisation de son potentiel exige d'apprécier les activités sociétales et les processus dans ce qui peut être observé au sol, et une part importante de cette appréciation est de découvrir l'ordre historique et géographique. Ce qui est fondamental là-dedans, c'est la conceptualisation en région, zone ou entité.

Conzen était profondément imprégné du sens de la valeur intrinsèque de la régionalisation en géographie, en étant avant tout spécialiste de la géographie historique et de la morphologie urbaine historique. Le second élément de son raisonnement porte sur ce qu'il définit comme la « priorité morphogénétique » des différentes formes urbaines en tant que contribution au paysage. Cette priorité reflète la persistance ou la durée de vie des éléments qui englobent chaque registre de forme urbaine. Dans le cas du plan urbain, ces éléments ont tendance à opposer une forte résistance au changement : de nombreux et très anciens réseaux de voirie, par exemple, sont encore reconnaissables dans le paysage aujourd'hui. L'utilisation du sol et du bâti a tendance, par contre, à être beaucoup plus éphémère. Le bâti est, en moyenne, dans une position intermédiaire dans sa résistance au changement.

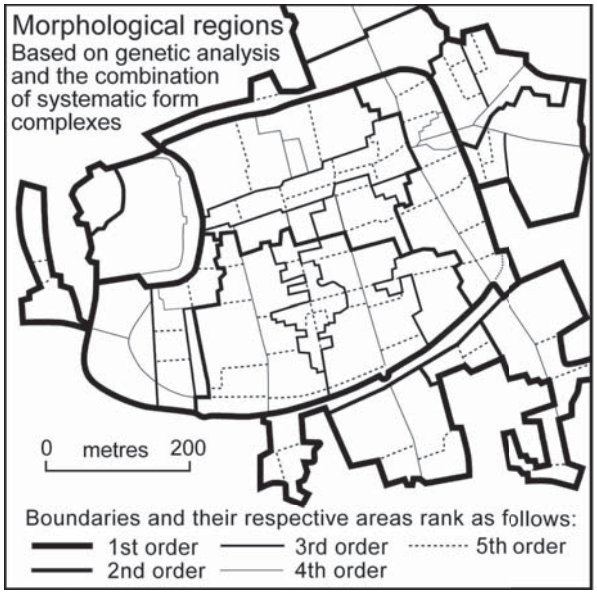


Figure 5 ***Unités de paysage urbain dans la vieille ville de Ludlow, Angleterre. D'après Conzen, 1988, op. cit., p. 258, fig. 17.2.***

Ces résistances relatives au changement sont fortes dans le sens où Conzen a intégré les formes urbaines pour délimiter les « morphological regions » ou unités de paysage. Il a expliqué cela sous forme de tableau (Conzen, 1988, p. 261). Les cartes de chacun des registres de formes urbaines constituent la base d'une carte composite d'unités de paysage urbain (figure 5), où les unités de paysages urbains sont appréhendées d'un point de vue morphologique en tant qu'unité, zone, type ou entité (« morphological region »). Comme la délimitation de chaque registre de forme urbaine, la carte qui en résulte établit une hiérarchie d'unités. Les délimitations des unités de la carte tiennent compte des plans au sol, du tissu architectural, et de l'utilisation des sols et du bâti au regard de l'historicité du paysage urbain (Conzen, 2004, pp. 124-25). La plus grande importance est attachée au plan urbain, qui offre en général la plus forte résistance au changement, représentant dans une ville traditionnelle la contribution d'un passé distant au façonnage du paysage urbain et constituant un cadre à long terme pour d'autres composantes moins stables de la forme urbaine. Dans le cas de Ludlow, il y a une hiérarchie à cinq échelons, allant de l'ensemble de la « Vieille Ville » (essentiellement la ville médiévale) – au sommet de la hiérarchie – aux « plus petites associations de formes cohérentes » – au bas de la hiérarchie (Conzen, 1975, pp. 98-9).

Applications pratiques

L'étude et la démonstration du processus de formation et d'évolution du paysage urbain ont été vues par Conzen, et ceux qui l'ont suivi, comme une composante importante de l'activité prospective et de découverte des possibles à venir. La majeure partie de cette activité a été consacrée jusqu'ici à l'utilité et l'apport de la morphologie urbaine à la conservation et l'incorporation de nouvelles formes dans les paysages historiques (voir par exemple Larkham, 2005, pp. 22-4 ; Whitehand, 2005, pp. 19-21), mais il y a aussi la contribution à la création de paysages totalement nouveaux (voir par exemple, Gallarati, 2004, pp. 29-32).

Depuis que Conzen a publié ses idées sur la « *regional morphology* », la typo-morphogenèse ou étude des formes urbaines, celles-ci ont été explorées par un certain nombre d'autres chercheurs (voir par exemple Barret, 1996 ; Kropf, 1993 ; Whitehand, 1981, pp. 1-24 ; Whitehand, 1989, pp. 12-13 ; Whitehand et Gu, 2003, pp. 731-36). L'une des questions qui a été abordée est l'application pratique de ce type de doctrine, par exemple en conservation. La méthode que Conzen a exposée à Ludlow n'est pas facile à appliquer : elle exige une recherche morphologique urbaine historique qui prend du temps selon les critères des autorités habilitées à délivrer des permis de construire, et les procédures nécessaires ne se réduisent pas aisément à des approximations. Toutefois, trois applications servent à illustrer la praticabilité et le potentiel de l'approche dans des domaines notoirement distincts.

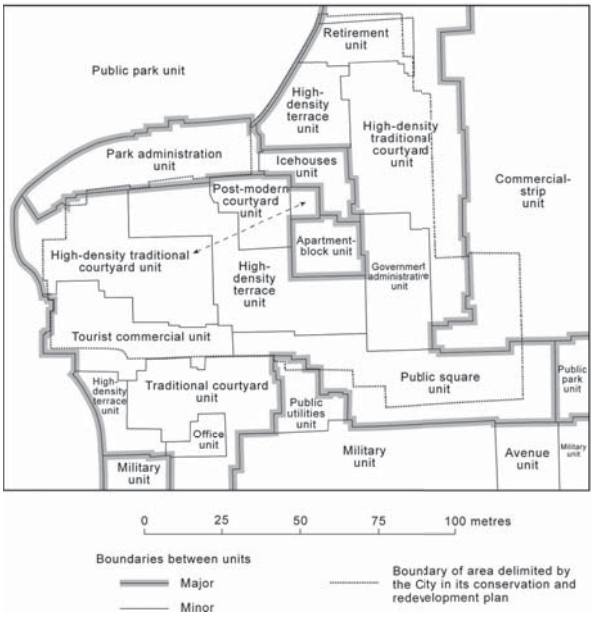


Figure 6 ***Unités de paysage urbain dans le secteur de Zhishanmen, près de la Cité interdite, Pékin, Chine. Reproduit d'après Whitehand et Gu, 2007, op. cit., p. 661, fig. 7.***

L'une de ces applications a été entreprise près de la Cité interdite à Pékin, dans le cadre d'une enquête sur la conservation urbaine en Chine (Whitehand et Gu, 2007, pp. 643-70). La procédure est analogue à celle démontrée par Conzen à Ludlow. Une double hiérarchie d'unités de paysage urbain a été identifiée à partir de l'intégration des cartes de chaque registre de forme urbaine (figure 6). Les délimitations de ces unités différaient considérablement de celles du plan de conservation et de réaménagement de la Cité interdite, qui ne reposaient pas sur une analyse systématique de la morphologie de la zone.

Une deuxième application faisait partie du plan pour l'un des niveaux inférieurs d'unités administratives au Royaume-Uni, la paroisse. La procédure était là encore identique à celle employée à Ludlow mais, étant donné que l'établissement étudié, Barnt Green dans les Midlands anglais, était essentiellement suburbain, la végétation a été ajoutée aux attributs (des formes urbaines) pris en considération (Whitehand, 2009, p. 15). Comme la procédure d'approbation du plan comprenait la consultation du public, l'emploi de termes techniques a été réduit au minimum (figure 7). Cela entraînait le remplacement de termes qui n'auraient pas été satisfaisants dans des publications de recherche pure. Par exemple, « l'unité de paysage urbain » est devenue « zone de caractère ». La « ceinture limitrophe » est devenue « espaces communautaires et services généraux » – terme potentiellement trompeur à certains égards, mais risquant plus d'évoquer des images vaguement familières et appropriées dans l'opinion publique. Là encore une hiérarchie d'unités (zones de caractère) a été reconnue et cartographiée, avec la plupart des principales zones de caractère contenant des subdivisions. Dans ce cas, la plupart de ces subdivisions comportaient d'autres subdivisions en leur sein.

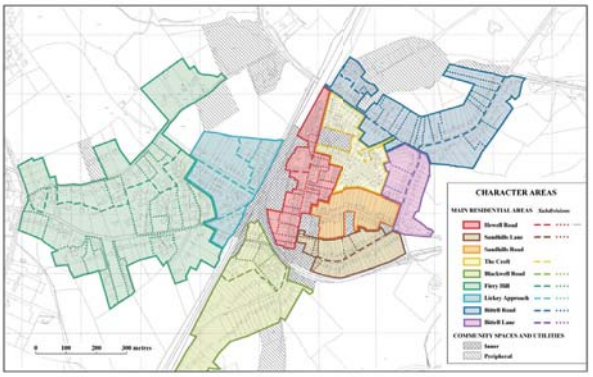


Figure 7 ***Les zones de caractère de Barnt Green, près de Birmingham, Angleterre en 2005. Reproduit d'après Whitehand, J.W.R., 2009, op. cit., p. 15, fig. 5. © Crown copyright Ordinance Survey. Tous droits réservés.***

Une troisième application concerne la délimitation du site du patrimoine mondial de Saint-Pétersbourg, Fédération de Russie (Whitehand, 2009, p. 23). La figure 8 montre la limite proposée en 2005. Elle montre aussi le bord intérieur de la ceinture limitrophe médiane de la ville, qui suit essentiellement le bord de la zone urbanisée de la ville telle qu'elle existait à la fin de la Première Guerre mondiale. Cette ceinture limitrophe marque une

faille importante dans le développement de la ville. Son caractère reflète les nombreuses années précédant la lente croissance physique de la ville vers l'extérieur (en contraste avec l'augmentation interne considérable de sa densité de population) durant laquelle des îlots sont massivement utilisés et densifiés dans ce qui était alors la frange urbaine. Le bord intérieur de la ceinture limitrophe est encore, sur une bonne partie de sa longueur, un marqueur fort de la périphérie du paysage urbain des XVIIIe et XIXe siècles pour lequel la ville est connue. La limite du site du patrimoine mondial, par contraste, exclut de nombreuses zones à l'intérieur de cette limite mais en inclut beaucoup à l'extérieur. Comme dans bien des villes, un modèle de développement historico-géographique dans lequel une zone compacte bâtie est prolongée vers l'extérieur par une ceinture limitrophe extensive est un aspect important de la forme de Saint-Pétersbourg. Elle nécessite d'être reconnue comme telle en décidant quelles zones devraient être incluses dans le site du patrimoine mondial. Elle sert de base à la protection du patrimoine qui est fondée sur l'unité historico-géographique de ce qui est actuellement protégé.

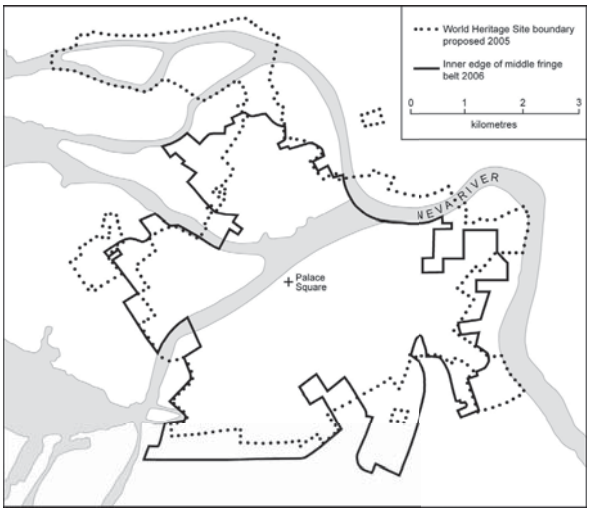


Figure 8 ***Délimitation du site du patrimoine mondial (ligne pointillée) et bord intérieur de la ceinture limitrophe médiane (ligne continue), Saint-Pétersbourg, Fédération de Russie. D'après Whitehand, 2009, op. cit. p. 23, fig. 12.***

Ces cartes de zones de différentes superficies en Chine, en Fédération de Russie et au Royaume-Uni captent des stades du déploiement de paysages urbains particuliers. Mais elles ne sont pas simplement des portraits statiques de paysages à différentes époques à travers le temps. Elles illustrent des processus d'évolution et reflètent les types de prise de décision qui sous-tendent ces processus.

Conclusion

Si l'un des buts est de gérer le changement ou de conserver, alors le fait de pouvoir saisir sur une carte la géographie historique des éléments qui sont gérés ou conservés est fondamental. Les cartes des unités de paysage, ou des zones de caractère, complétées par des photographies, des dessins et une explication écrite pour chaque unité ou zone, procurent aux personnes qui souhaitent conserver ou modifier, développer un site, une importante partie du contexte pour préparer des plans de gestion. Les limites géographiques se voient accorder presque invariablement une grande attention de la part des autorités qui délivrent les permis. Il est paradoxal que la *base* de ces limites ait été de manière générale insuffisamment étudiée. La méthode décrite ici fournit une base plus rigoureuse.

Cela ne veut pas dire pour autant que les problèmes d'articulation de la texture historique et de l'utilisation des résultats dans la pratique urbanistique aient été résolus. Au contraire, c'est un sujet qui est d'actualité avec des défis à la fois pour les chercheurs et les praticiens. Il reste beaucoup à faire, par exemple, à propos des notions d'unité et de l'unité comme dans « l'unité de paysage urbain », et à partir d'où et par qui l'unité est perçue dans le paysage. Traiter l'unité comme si elle était simplement une fonction d'homogénéité est beaucoup trop simple. Certains secteurs unifiés doivent leur unité à des mélanges : l'unité dans l'hétérogénéité n'est pas rare dans les très anciens paysages, comme ceux du cœur des villes européennes traditionnelles. Dans certains secteurs l'hétérogénéité est forcée, comme dans quelques-unes des créations du postmodernisme. Les ceintures limitrophes sont unifiées par leur rôle dans la *texture* historico-géographique de la ville et par certains aspects de leur forme mentionnés précédemment, mais à certains égards elles sont extrêmement hétérogènes.

La recherche en morphologie urbaine en général et, sur les aspects présentés dans cet article en particulier, bénéficie de la rencontre de la morphologie urbaine géographique, sur laquelle se concentre cet article, avec la morphologie urbaine architecturale (Maffei et Whitehand, 2001, pp. 47-8 ; Marzot, 1998, pp. 54-5 ; 2005, pp. 48-50). Par exemple, l'idée de « morphological region », de structures morphologiques, bénéficie de la recherche sur le concept architectural de « tissu » (voir par exemple Caniggia et Maffei, 1979 ; 1984 ; Kropf, 1966, pp. 247-63). Il est devenu évident, au cours des vingt dernières années environ, que les travaux que Conzen a menés dans les décennies du milieu du XXe siècle partagent d'importants points communs avec les travaux des architectes italiens Saverio Muratori et Gianfranco Caniggia (Samuels, 1990, pp. 415-35). La reconnaissance de ces bases communes a été l'un des éléments stimulants pour la formalisation d'un mouvement international en morphologie urbaine : le Séminaire international sur la forme urbaine (ISUF). La recherche et la littérature grise bourgeonnante et la rencontre de ces deux écoles de pensée, ainsi que d'autres, ont des conséquences notoires sur la gestion des paysages urbains historiques. La perspective immédiate est que quelques-uns des développements les plus forts émanant de cette intégration, comparativement récente, reposeront sur le type de pensée entrevu dans cette communication.

Références

Barrett, H.J. 1996. Townscape Changes and Local Planning Management in City Conservation Areas, thèse de doctorat non publiée, Université de Birmingham.

Caniggia, G. et Maffei, G.L. 1979. *Composizione Architettonica e Tipologia Edilizia: 1. Lettura dell'Edilizia di Base*, Venezia, Marsilio.

_____. 1984. *Composizione Architettonica e Tipologia Edilizia: 2. Il Progetto nell'Edilizia di Base*, Venezia, Marsilio.

Conzen, M.R.G. 1932. *Die Havelstädte, Staatsexamen*, Dissertation non publiée, Université de Berlin.

_____. 1958. The growth and character of Whitby, in: Daysh, G. H. J. (ed.), *A Survey of Whitby and the Surrounding Area*, Eton, Shakespeare Head Press.

_____. 1960. *Alnwick, Northumberland: A Study in Town-Plan Analysis*, Institute of British Geographers Publication 27, Londres, George Philip.

_____. 1975. Geography and Townscape Conservation. in: Uhlig, H. et C. Lienau (eds), *Anglo- Colloque allemand de Géographie appliquée, Giessen-Wurzburg-München*, Lenz, Allmagne, Giessen.

_____. 1988. Morphogenesis, Morphological Regions and Secular Human Agency in the Historic Townscape as Exemplified by Ludlow., in: Denecke et Shaw (eds), op.cit.

_____. 2004. *Thinking about Urban Form: Papers on Urban Morphology, 1932-1998*, Oxford, Peter Lang.

Denecke, D. et Shaw, G. (eds), 1988. *Urban Historical Geography: Recent Progress in Britain and Germany*, Cambridge,Cambridge University Press.

Fritz, J. 1894. *Deutsche Stadtanlagen*, Beilage zum Programm 520 des Lyzeums, Strassburg, Heitz & Mündel.

Gallarati, M. 2004. Urban-Scale Architecture Today: A New Town Centre near Genova, *Urban Morphology*, 8.

Geisler, W. 1918. *Danzig: ein siedlungsgeographischer Versuch*, Danzig, Kafemann.

_____. 1924. *Die deutsche Stadt: ein Beitrage zur Morphologie der Kulturlandschaft*, Forschungen zur Deutschen Landes-und Volkskunde 22, Stuttgart, Engelhorn.

Hägerstrand, T. 1991. The Landscape as Overlapping Neighbourhoods. in : G. Carlestam, . et B. Sollibe (eds), *Om Tidens Vidd och Tingens Ordning: Texter av Torsten Hägerstrand*, Stockholm, Byggforskningsrådet.

Hamm, E. 1932. *Die Städtegründungen der Herzöge von Zähringen in Südwestdeutschland*, Freiburg im Breisgau, Allmagne, Urban-Verlag.

Hassinger, H. 1916. *Kunsthistorischer Atlas von Wien*. Vienne, Österreichisch Kunsttopographie 15.

Kropf, K.S. 1933. The definition of built form in urban morphology, thèse de doctorat non publiée, université de Birmingham.

_____. 1996. Urban Tissue and the Character of Towns, *Urban Design International*, 1.

Lafrenz, J. 1988. The Metrological Analysis of Early Modern Planned Towns. in: Denecke et Shaw (eds), op. cit.

Larkham, P. 2005. Understanding Urban Form?, *Urban Design*, 93.

Louis, H. 1936. Die geographische Gliederung von Gross-Berlin. in: Louis, H. et W. Panzer, (eds), *Landerkundliche Forschung: Krebs-Festschrift*, Stuttgart, Engelhorn.

Maffei, G.L. et Whitehand, J.W.R. 2001. Diffusing Caniggian Ideas, *Urban Morphology*.

Marzot, N. 1998. The role of history in Conzen's and Caniggia's Approaches to Urban Morphology, *Urban Morphology*, 2.

_____. 2005. Typological Analysis and Hermeneutics in the Conzenian and Caniggian Schools: Overlaps and Differences, *Urban Morphology*, 9.

Samuels, I. 1990. Architectural Practice and Urban Morphology. in: Slater, T. R. (ed.), op.cit.

Schlüter, O. 1906, *Die Ziele der Geographie des Menschen*, Munich, Oldenbourg.

Schlüter, O. 1899*a*. Bemerkungen zur Siedlungsgeographie, *Geographische Zeitschrift*, 5.

_____. 1899*b*. Über den Grundriss der Städte, *Zeitschrift der Gesellschaft für Erdkunde*, 34.

Siedler, E.J. 1914. *Märkischer Städtebau im Mittelalter*, Berlin, Julius Springer.

Slater, T.R. (ed.), 1990. *The Built Form of Western Cities: Essays for M.R.G. Conzen on the Occasion of his Eightieth Birthday*, Leicester, Leicester University Press.

Slater, T.R. 1990. English Medieval New Towns with Composite Plans: Evidence from the Midlands, in: Slater, T.R. (ed.), op. cit.

Von Richthofen, F. 1883. *Aufgaben und Methoden der heutigen Geographie*, Conférence inaugurale, Berlin.

Whitehand, J.W.R. 1977. The Basis for an Historico-Geographic Theory of Urban Form, *Transactions of the Institute of British Geographers,* New Series, 2.

_____. 1981. Background to the Urban Morphogenetic Tradition. in: Whitehand, J.W.R. (ed.), *The Urban Landscape: Historical Development and Management*, Institute of British Geographers Special Publication 13, Londres, Academic Press.

_____. 1984. Development cycles and urban landscapes. *Geography*, 79.

_____. 1989. *Residential Development under Restraint: A Case Study in London's Rural-Urban Fringe*, Université de Birmingham, faculté de géographie, Occasional Publication 28, Birmingham, université de Birmingham, faculté de géographie.

_____. 2005. Urban Morphology, Urban Landscape Management and Fringe Belts, *Urban Design*, 93.

_____. 2009. The Structure of Urban Landscapes: Strengthening Research and Practice, *Urban Morphology*, 13.

Whitehand, J.W.R. et Gu, K. 2003. Chinese Urban Form: A European Perspective. in: Petruccioli, A., Stella, M. et Strappa, G. (eds), *The Planned City?*, Bari, Italie, Uniongrafica Corcelli.

_____. 2007. Urban Conservation in China: Historical development, Current Practice and Conzenian Approach, *Town Planning Review*, 78.

Whitehand, J.W.R. et Morton, N.J. 2003. Fringe Belts and the Recycling of Urban Land: an Academic Concept and Planning Practice, *Environment and Planning B: Planning and Design*, 30.

Marier l'ancien et le nouveau dans les paysages urbains historiques

Julian Smith
Directeur exécutif de Willowbank,
Lieu historique national et centre de formation,
Niagara-on-the-Lake, Canada
Directeur du cabinet d'architectes Julian Smith & Associates

4

Introduction

Pour débattre de la conservation des paysages urbains historiques, il convient dans un premier temps de regarder la définition des termes utilisés. La juxtaposition des vocables « urbain » et « paysage » est en soi révélatrice de la teneur actuelle de certains des débats sur la préservation des zones urbaines.

Les origines du terme « paysage » viennent de la peinture, sous-entendant la représentation de territoires dans le cadre de l'interprétation artistique. Paysages « champêtre » ou « marin » étaient complémentaires et qualifiaient les œuvres des peintres réalisant des vues du monde environnant. Au fil du temps, le terme « paysage » a fini par désigner le site, la forme physique et les contours du pays. Au début du XXe siècle, les géographes ont élaboré la définition de paysages culturels comme paysages naturels modifiés par une activité culturelle. Des discussions faisant partie du débat au sein de la géographie entre déterminisme environnemental et déterminisme culturel. À la fin du XXe siècle, les experts en patrimoine ont adopté une définition consensuelle, évitant la question du déterminisme en parlant des paysages culturels comme simple interaction de la nature et de la culture, ou œuvre conjuguée de l'homme et de la nature. Au début du XXIe siècle, il semble que nous revenions à la définition originale du terme « paysage », comme étant non pas une réalité physique mais une forme de représentation. Dans cette optique, les paysages culturels existent dans l'imagination, bien qu'en relation avec un lieu spécifique.

Un développement salutaire, à mon sens, car il est utile de penser aux paysages culturels comme des idées ancrées dans un lieu et de considérer l'étude et la documentation des paysages culturels comme un exercice de cartographie cognitive plutôt que physique. La gageure de cette approche est qu'un paysage culturel ne peut pas être observé mais doit être vécu. Et il doit être vécu dans le cadre culturel de ceux qui l'ont créé et entretenu. Car ce n'est qu'en pratiquant les rituels d'occupation d'un lieu que la cartographie se réalise. J'ai envie de dire qu'un paysage culturel de valeur est un paysage où les rituels – l'expérience immatérielle d'un lieu – et les objets – le cadre matériel et les objets qui soutiennent les rituels – sont en équilibre. Nous pouvons observer les objets mais nous devons vivre les rituels afin de pleinement comprendre le lieu.

Cartographier les paysages culturels

On pourrait soutenir que ce type de paysage culturel est un paysage culturel associatif, une des trois catégories de paysages définies par le Comité du patrimoine mondial : « conçus et créés intentionnellement par l'homme », « évolutifs » et « associatifs ». Il s'agit en outre d'un paysage fréquemment identifié avec les cultures autochtones lorsque les ressources naturelles sont plus accentuées que les ressources culturelles. Je serais tenté de répondre que les paysages « conçus et créés intentionnellement par l'homme » et « évolutifs » sont des sous-ensembles des paysages culturels associatifs et que nous hésitons à laisser la communauté autochtone nous expliquer comment comprendre les paysages culturels. Lorsque les paysages « conçus et créés intentionnellement par l'homme » et « évolutifs » sont les produits de cultures dominantes plutôt que marginalisées, les rituels d'occupation du lieu sont si parfaitement compris que nous les considérons comme allant de soi. Et notre cartographie cognitive est si parfaitement confondue à la cartographie physique que nous supposons qu'elles finissent par se relier. Cette juxtaposition a été renforcée par l'importance du quadrillage à angle droit utilisé en cartographie, ainsi que par la photographie et la vidéo à des fins d'enregistrement visuel. Nous n'avons pas conscience qu'il s'agit de représentations culturelles, aucunement plus exactes qu'un mandala tibétain utilisé pour représenter le paysage habité.

Avant de nous intéresser à l'application du terme « paysage » à la condition urbaine, j'aimerais aborder la question des artéfacts et des rituels. Chaque matin, dans le sud de l'Inde, des millions de femmes se lèvent à l'aube et prennent une poignée de farine de riz dans la main. Elles sortent sur le seuil de leur maison et dessinent au sol un motif fait de points. Elles reprennent de la farine et la laissent s'écouler entre leurs doigts pour dessiner une longue ligne ininterrompue qui serpente entre les points afin de créer un motif géométrique complexe. Le dessin ainsi obtenu, appelé « kolam », peut être traité soit comme un objet soit comme un rituel. À mon sens, il s'agit d'une cartographie du paysage culturel dans lequel elles habitent (figure 1).

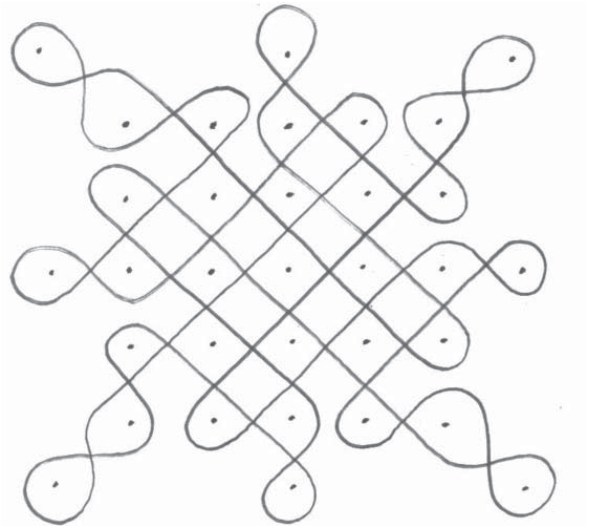


Figure 1 Motif de « kolam » typique, Inde.

Autre illustration de mes propos, la ville de Madurai dans le sud de l'Inde, théâtre de festivités annuelles en l'honneur du dieu et de la déesse du gigantesque temple de Minakshi situé au cœur de la ville. Jour après jour, les processions dédiées aux déités sacrées reproduisent, par le rituel, la conquête et la prise de possession d'un site de valeur. Elles cartographient la ville par divers rituels circumambulatoires, dont l'apogée est Chitrai, célébration qui attire près d'un demi-million de pèlerins dans une ville qui compte déjà un million d'habitants. Ces processions se déroulent dans les rues sinueuses d'une ville dense, vieille de trois mille ans, dont aucun schéma observable ne ressortira d'une cartographie informatique précise, d'un SIG. Et pourtant, si l'on demande aux habitants de Madurai de tracer le plan de leur ville, ils dessinent un simple mandala qui ressemble étrangement aux mandalas tibétains que j'ai mentionnés précédemment. La réalité de la ville est le mandala – le SIG est une représentation inexacte de Madurai en tant que paysage culturel.

D'autres points sont également d'une importance particulière. Dans le temple, le sanctuaire dédié au dieu Shiva se trouve exactement au centre géométrique du complexe de près de 5,7 hectares. Il se trouve au point d'intersection des axes conduisant aux quatre portes principales (est, sud, ouest et nord). Le sanctuaire dédié à la déesse Minakshi est excentré au sud. Toutefois, une petite porte secondaire a été aménagée sur le côté est de son sanctuaire et le rituel traditionnel pour la plupart des fidèles de Madurai consiste à emprunter cette porte pour se rendre directement au sanctuaire de Minakshi, puis à visiter parfois le sanctuaire de Shiva, seulement dans un second temps. Lorsque l'on demande aux pèlerins de dessiner un plan du temple, le sanctuaire de Minakshi apparaît au centre et le sanctuaire de Shiva se trouve excentré au nord. N'est-ce pas là la cartographie du paysage culturel la plus exacte ?

À l'ouest du temple de Minakshi, temple shivaïte, se trouve un temple vaishnavite. Ce temple possède un ensemble de cours intérieures concentriques et chemins processionnels externes, créant un deuxième paysage culturel qui se superpose au premier, chacun ayant sa propre intégrité et ses propres limites. Tel est l'un des aspects clés des paysages culturels en tant que représentations de l'équilibre : dans certains environnements urbains, ces paysages peuvent se superposer les uns aux autres, chacun avec ses propres rituels, ses propres éléments et ses propres limites.

Enfin, cette ville qui a été la capitale des Pândya, a été conquise au XVIe siècle par les rois de Vijayanâgara dont les gouverneurs ou Nayak ont fait construire un gigantesque palais dans la ville. Faisant preuve d'une remarquable sensibilité en termes d'intégrité de paysages culturels, ils ont fait en sorte que les rues contournent le palais afin que les rituels de circumambulation ne soient pas interrompus. Le paysage culturel d'origine a ainsi survécu à l'introduction d'un imposant nouvel élément (figure 2).

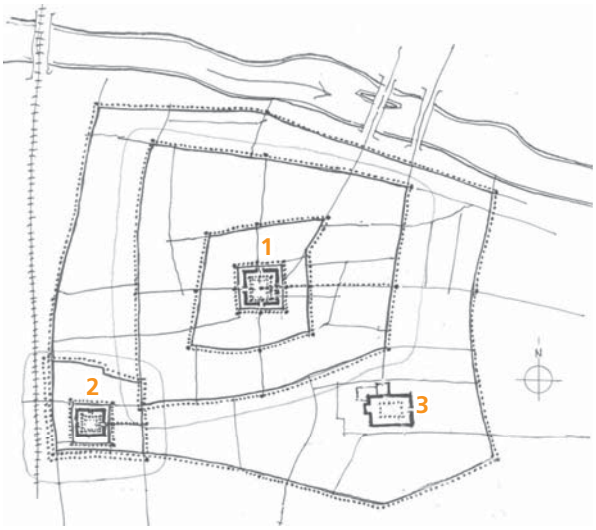


Figure 2 ***Cartographie des activités rituelles sur la carte physique de Madurai. Les chemins de processions liés au temple de Minakshi (1) créent le paysage culturel dominant de la ville. Toutefois, un paysage culturel distinct, dessiné par les chemins processionnels liés au temple de Perumal (2), avec ses propres limites, vient se superposer au premier paysage. Enfin, le palais Nâyak plus récent (3), qui n'est associé à aucune cartographie rituelle, n'apparaît pas dans les cartes mentales des habitants. Il s'inscrit dans un vaste enclos qui déforme mais ne rompt pas la géométrie essentielle de la ville.***

Théorie sur les paysages culturels

L'exemple de Madurai nous ramène à la juxtaposition des termes « paysage » et « urbain ». Même si les villes sont des objets complexes et fascinants, elles sont également empreintes d'un comportement ritualisé qui justifie les investissements considérables réalisés dans la création et l'entretien d'objets valorisés. Ces rituels ne se limitent pas aux processions sacrées de l'Inde du Sud, ils sont à parts égales le contenant et le contenu d'une multitude d'activités religieuses, sociales et culturelles qui se reproduisent chaque jour, semaine ou année, et qui cartographient la ville pour ses habitants. Les « paysages urbains » sont les paysages culturels des citadins et, comme tout paysage culturel, ils ne peuvent être compris que de l'intérieur, par l'expérience, et non de l'extérieur, par l'observation.

Les « paysages urbains historiques » sont alors des paysages urbains qui sont parvenus à un équilibre, généralement à l'issue d'une longue période, et ont pris de la valeur dans la mesure où cet équilibre est difficile à atteindre et tout aussi difficile à conserver. Ils donnent à la communauté concernée un sens de l'identité et un sens du lieu. Dans de nombreux pays, les « paysages urbains historiques » sont des paysages qui ont formellement été reconnus ou classés, protégés.

Appliquer la théorie du paysage culturel à la pratique de la conservation urbaine constitue une avancée considérable. En 1990, j'ai rédigé la première déclaration de principe

sur le patrimoine au Canada pour que les paysages culturels soient spécifiquement entendus comme des éléments clés de l'identité urbaine et de la gestion urbaine. Il s'agissait d'un document produit sous l'égide d'un programme sur le patrimoine culturel. Quinze ans plus tard, en 2005, la province de l'Ontario au Canada a produit une déclaration de principe provinciale dans le cadre de la loi sur l'aménagement du territoire (et non la loi sur le patrimoine) qui fait des paysages culturels des éléments clés non seulement de l'identité urbaine mais également de l'identité rurale et naturelle, et qui définit les quartiers historiques classés comme un sous-ensemble au sein d'une catégorie plus vaste de paysages culturels. Une évolution majeure d'un point de vue institutionnel, qui place la théorie du paysage culturel au cœur même de la gestion de l'environnement de manière plus générale, au-delà de la simple gestion des ressources patrimoniales. La question de la durabilité, préoccupation contemporaine des plus opportunes, ne va faire qu'accroître le recours à cette théorie. Bien que la durabilité soit actuellement appliquée essentiellement à la conservation des ressources naturelles, les gens commencent à se rendre compte que conservation des ressources naturelles et conservation des ressources culturelles sont intimement liées, et que la théorie du paysage culturel offre le cadre intellectuel pour une approche unifiée.

Marier l'ancien et le nouveau : l'équilibre entre l'approche « objet » et la prise en compte des rituels

Comment gérer, dans ce contexte, le changement et plus particulièrement, comment marier l'ancien et le nouveau ? Question fondamentale pour mettre à l'épreuve la théorie du paysage culturel. Comme nous l'avons déjà dit, les réponses ne viennent pas nécessairement de la théorie et de la pratique traditionnelle eurocentrique. Le courant moderniste, qui a été défini et entretenu par des cultures eurocentriques, supposait qu'il énonçait des principes et des normes universels. Quant à la culture postmoderniste, elle reste eurocentrique, essayant de définir la relativité culturelle dans un cadre universaliste continu. Les délibérations du Comité du patrimoine mondial sont le reflet de cette tendance.

Nous devrions nous tourner, pour organiser nos réflexions, vers les définitions des paysages culturels associatifs, en particulier celles avancées par les *First Nations* (Premières nations) et autres peuples autochtones mettant depuis toujours sur un même pied d'égalité nature et culture. Portons une attention particulière sur leur manière, notamment, de combler cette lacune par leurs rituels d'occupation des lieux.

En matière de « paysages urbains historiques », marier l'ancien et le nouveau passe par l'amélioration et le renforcement de l'équilibre entre objets patrimoniaux et rituels, afin de soutenir la carte cognitive. La première étape consiste à cartographier les paysages culturels qui existent, en gardant à l'esprit que plusieurs paysages culturels peuvent se superposer. Cette étape implique également l'identification des manifestations matérielles et immatérielles en présence. L'étape suivante consiste à demander aux communautés concernées d'attribuer une valeur et de définir des limites, pour chaque paysage culturel. La dernière étape consiste à établir des orientations de gestion, y compris la création d'interventions modernes – en reconnaissant que ces interventions peuvent relever tout autant de nouveaux rites que de nouveaux artéfacts. L'approche du paysage urbain présente l'avantage de prendre en compte l'écologie de la ville et d'accepter la qualité dynamique des relations, au lieu de simplement traiter l'aspect physique d'un quartier historique, en présumant de la qualité statique de ses constituants.

Cette différence soulignée est manifeste dans la nouvelle déclaration de principes provinciale évoquée précédemment. Une partie de cette définition du paysage culturel dit qu'un tel lieu est « un type majeur de forme patrimoniale, distincte de celle des parties ou éléments qui le constituent »[15]. Trop souvent au Canada, nous avons supposé qu'un seul inventaire détaillé des ressources historiques suffisait pour élaborer une protection, un classement d'un quartier historique. Cette déclaration de principe nous rappelle que l'inventaire définit les éléments constitutifs mais non le système écologique qui les soutient. Sans ce système écologique, il est impossible de dire quels types d'interventions vont nuire à l'équilibre et quels types vont altérer l'état des choses mais en soutenir et même améliorer le sens de l'équilibre.

À la fin des années 1980, nous avons commencé une étude du quartier de Byward Market, dans la ville d'Ottawa, alors menacé d'être entièrement démoli et reconstruit. Nous avons demandé à ceux qui connaissaient le quartier, le pratiquaient et participaient à ses rituels, de le cartographier. Nous avons collecté plusieurs centaines de cartes, souvent dessinées avec beaucoup d'hésitation à partir d'une page. Or plus la technique est simple, plus les résultats sont révélateurs. Ce qui concorde bien évidemment avec les origines du « paysage » en tant que forme de représentation, d'interprétation. Ceux qui maîtrisaient les codes de la cartographie dite « précise » ont réalisé des dessins contenant peu d'informations, presque dépourvus d'acuité. Cet exercice nous a permis de mettre en évidence trois principaux paysages culturels : un paysage associé aux habitants, un autre à la vente en gros (aux grossistes) et un dernier aux touristes. Tous trois étant particulièrement importants (figure 3 et 4).

Nous avons convaincu la ville que si le quartier était classé comme zone de conservation du patrimoine, les trois paysages culturels devaient être reconnus et protégés et que, de plus, le plan de gestion devait protéger les objets patrimoniaux et les rituels de chaque paysage. Concernant

15 http://www.mah.gov.on.ca/Page2321.aspx

le paysage culturel des grossistes, par exemple, les modèles de conception urbaine et formes de constructions inhérents à cette activité ont été protégés, mais la vente en gros en tant qu'activité a également été protégée, en vertu de règlements de zonage novateurs qui ont suscité une opposition plus farouche que la protection des édifices même. Pour ce qui est du tourisme, son paysage culturel a été accepté comme fondamental mais ses rituels et objets ont été limités de manière à ne pas dominer les deux autres réalités des grossistes et des habitants. Les promoteurs n'ont pas eu le droit de rompre la petite échelle de l'activité commerciale de détail en créant des environnements à grande échelle. Les chaînes de magasins à visée touristique n'ont pas eu le droit d'occuper les lieux stratégiques, en dépit de leurs offres de loyer colossales.

Figure 3 et 4 Deux plans du quartier de Byward Market réalisés par des usagers.

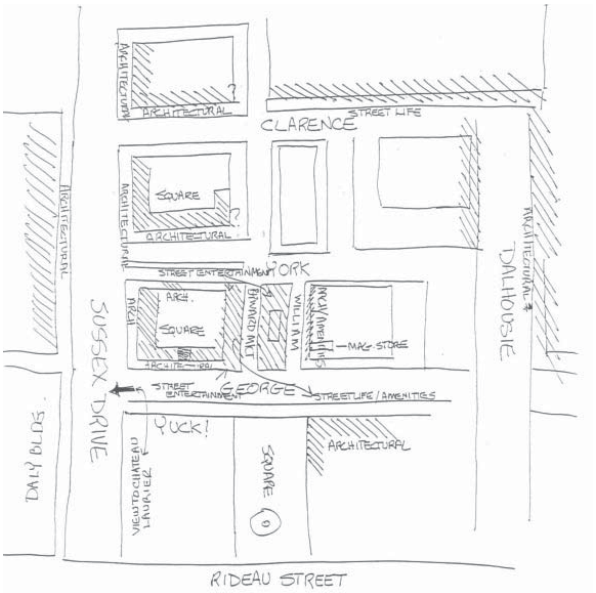


Figure 3 Ce plan, dessiné par un résidant, met en évidence les qualités architecturales du quartier et les limites afférentes.

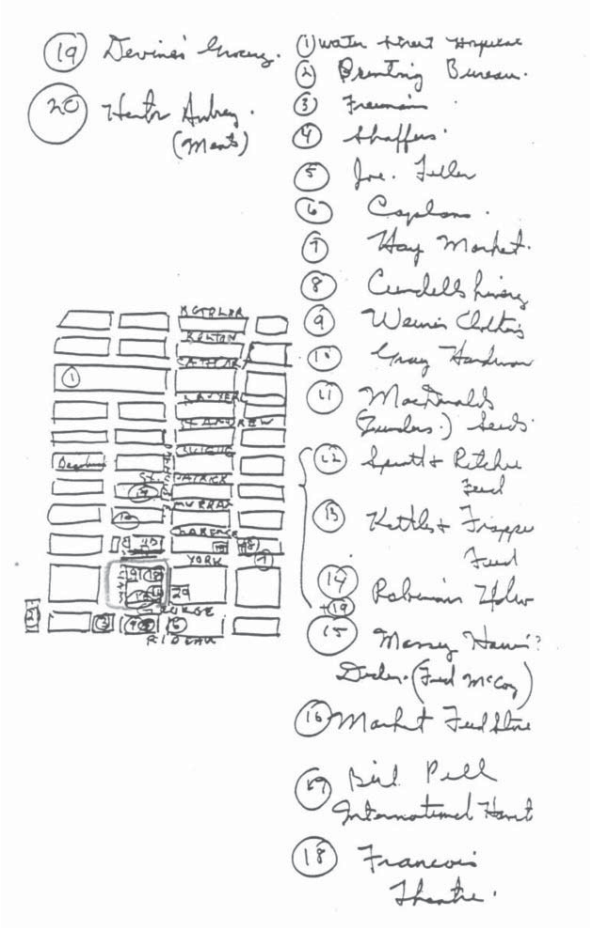


Figure 4 Ce plan, dessiné par un exploitant agricole qui vend ses produits sur le marché, met l'accent sur les ressources importantes pour son activité, et a des limites bien plus étendues (ex. n° 7 Hay Market, n° 6 Cundell's Livery, n° 12 Ritchie's Feed). Des ressources pour la plupart méconnues des autres usagers.

D'un point de vue architectural, le quartier était la partie la plus ancienne de la ville mais extrêmement varié toutefois, en raison d'une évolution continue à très petite échelle. Nous avons imposé des contrôles très stricts en matière d'activités et de formes urbaines. En ce qui concerne la morphologie urbaine par exemple, nous avons protégé l'interruption inhabituelle de la trame viaire à l'origine des espaces utilisés par le marché et avons insisté sur le maintien de l'équilibre entre bâtiments de taille réduite et structures de vente en gros temporaires. Parallèlement, nous n'avons imposé presque aucun contrôle architectural, soutenant que le quartier avait été un laboratoire permanent d'expérimentation et d'expression vernaculaires, et que tant qu'on veillait au respect d'un gabarit réduit, les nouveaux projets devaient être résolument contemporains et rendre compte de l'évolution. Le sentiment sous-jacent de quasi-chaos et informalité a précisément été ce qui a attiré chaque grande vague d'immigrants à Ottawa, à l'exception des Anglo-saxons protestants qui se sont installés dans la ville haute. Nous avons eu le sentiment qu'il était important de maintenir cette identité, également jugée importante par les grossistes et les habitants pour leur survie. Nous avons refusé les suggestions initiales de

la ville qui souhaitait un pavage en briques, des bancs et des lampadaires en fonte, des plaques de rue spéciales, des lignes électriques enterrées et autres approches conventionnelles à l'époque pour les quartiers classés et protégés. Nous avons conservé le désordre des câbles électriques et le béton des trottoirs. Nous avons même insisté pour que les conflits automobilistes/piétons, partie intégrante de l'histoire du quartier depuis le début du XIXe siècle, fussent à ce titre conservés. Le quartier est en pleine expansion. Il est difficile de maintenir l'équilibre entre les différents paysages culturels, l'expansion du paysage touristique en particulier étant difficile à contenir. Mais cela est contrôlé, dans la mesure où d'autres secteurs de la ville font partie de zones de patrimoine classées et que leur caractère est évalué et stabilisé. D'autres possibilités s'offrent aux touristes. L'entrée la plus récente dans le quartier de Byward Market a été l'aménagement de locaux mixtes résidentiels et professionnels.

Figure 5 Village de Rockcliffe Park, Ottawa.

Dans une autre étude concernant le village urbain de Rockcliffe Park, quartier huppé d'Ottawa, nous avons commencé par annoncer à la communauté que nous allions envisager l'exercice comme l'étude anthropologique d'une culture tribale. Nous avons ensuite invité les habitants à nous parler des rituels qui soutenaient la communauté, ce qui nous a permis de cartographier un ensemble d'activités sociales, culturelles et politiques qui a été intégré au cadre du plan de gestion en vertu de la loi sur le patrimoine de l'Ontario. Par exemple, bien que le quartier se trouve au milieu de la ville, les trottoirs sont inexistants. Une volonté explicite de la part des concepteurs, au milieu du XIXe siècle, de créer une ambiance de village au sein d'un contexte urbain. Nous n'avons pas élaboré une orientation de gestion s'opposant à l'aménagement de trottoirs, nous avons protégé le droit des résidants de Rockcliffe à marcher sur la route. C'est ce qu'ils appréciaient, et comme dans le cas de Byward Market, il est assez plaisant d'accepter le conflit automobilistes/piétons et de donner l'avantage aux piétons. En termes de sécurité, il a été démontré que l'aménagement de trottoirs dans ce cas engendre une augmentation considérable de la vitesse du trafic routier et accroît de fait le nombre d'accidents mortels. Mais plus important, la communauté avait défini ses rituels. Au nombre desquels des activités politiques instaurées dans les années 1860 et désormais protégées en vertu du classement du quartier, permettant aux habitants d'examiner les projets – forme unique de conception urbaine communautaire.

Comme dans le cas de Byward Market, toutefois, l'écriture réglementaire, liée à la protection, limite les prescriptions architecturales. En revanche, les prescriptions portent plutôt sur le paysage urbain – forte présence de routes sinueuses, parcelles densément boisées, pelouses s'étirant d'une maison à l'autre en continu, quasi-absence de clôtures et forte importance des éléments paysagés sur l'architecture. L'architecture a toujours été très éclectique, comptant quelques-uns des plus beaux exemples modernistes d'Ottawa, et il n'y a aucune raison que cela cesse. Le défi concernant la gestion du quartier ne vient pas tant de l'esthétique des nouveaux projets que de la tendance à vouloir faire pencher la balance en faveur d'habitations plus imposantes et de paysages plus restreints. Ce qui ne sera pas résolu par des prescriptions plus strictes en matière d'écriture architecturale mais par une gestion communautaire plus efficace, en vertu de la loi sur le patrimoine, et des procédures de validation et contrôle.

Dans ces exemples, l'approche du paysage culturel conduit à une mise en relief des rituels et des objets. Mais ce n'est pas toujours le cas. Dans un troisième exemple, nous avons élaboré un plan de gestion pour une zone protégée à Saint John, dans le New Brunswick, qui abrite le plus bel ensemble de constructions de style italien au Canada – un mélange extraordinaire d'imposantes villas de style italien, de demeures plus modestes, de foyers ouvriers et d'immeubles commerciaux. Dans ce cas, c'est la valeur des objets architecturaux même qui a dominé l'écriture réglementaire de protection patrimoniale et les orientations de gestion en découlant.

Identifier et honorer des réalités urbaines multiples

Il n'y a aucune règle générale. Dans le cas du Précipice à bisons Head-Smashed-In, réserve autochtone protégée de la province d'Alberta (Canada) inscrite sur la Liste du patrimoine mondial, ce sont les rituels qui prédominent, et les objets/éléments (la falaise, la piste balisée, la colline d'observation, etc.) ne prennent sens que si l'on comprend les rituels. La communauté autochtone occupe toujours ce paysage. Dans une tentative réussie de limiter l'emprise du paysage culturel du tourisme, le centre d'information et d'interprétation est caché dans la falaise et le déplacement des visiteurs est strictement contrôlé. Ils ne peuvent s'aventurer dans le paysage et y superposer des rituels qui amoindriraient la capacité de la communauté autochtone à conserver son propre équilibre. Les rituels autochtones, bruits de tambour par exemple, ont le droit d'envahir le centre d'information, créant ainsi des points de croisement. Deux paysages culturels, avec

des identités et des frontières très différentes, viennent ainsi se superposer.

Je dois reconnaître que mon approche théorique et ma pratique des paysages culturels doivent beaucoup aux étudiants de culture autochtone de l'université de Carleton qui m'ont appris, avec une grande patience, à accepter le fait qu'objets/artéfacts et rituels sont inséparables. La communauté autochtone canadienne a en effet vivement protesté, à la grande surprise des conservateurs de musées, lorsque des objets provenant de la culture autochtone ont été exposés pour la première fois dans des galeries d'art prestigieuses, dans des vitrines en verre sous des éclairages raffinés. Séparer les objets, masques de danse ou instruments sacrés par exemple, de leur contexte de rituel, les troublait grandement.

La théorie du paysage culturel dans les zones urbaines est primordiale au Canada dans la mesure où nos villes sont le centre de la réalité multiculturelle du Canada contemporain. Autrefois majoritaire, la communauté blanche anglo-saxonne est devenue une minorité face aux taux d'immigration croissants. Même chose pour la communauté canadienne française et toutes les autres communautés d'immigrants – d'Amérique centrale, d'Amérique du sud, d'Asie, d'Afrique et d'Europe et toutes les communautés qui composent les Premières nations. Même chose encore pour les communautés urbaines, suburbaines, ex-urbaines, rurales et nomades. Chaque communauté possède ses propres paysages culturels, auxquels s'ajoutent les paysages culturels de croisement et les paysages culturels de tourisme. À moins de trouver une manière de comprendre, puis protéger, ces identités multiples et ces réalités multiples, nous allons poursuivre des réalités individuelles qui profiteront à certains et en marginaliseront d'autres, ce qui ne nous semble être ni la bonne piste à suivre ni une pratique durable.

Sur le plan international, il me semble que l'emploi du terme « paysage urbain » est bien plus adapté, adéquat, que l'emploi du terme « ensemble urbain » ou « zone urbaine » pour marier l'ancien et le nouveau. Il reconnaît la nécessité d'une expérience vécue de l'intérieur, plutôt qu'une observation de l'extérieur. Il autorise un point de vue écologique, acceptant les forces dynamiques sans détruire le sens de l'équilibre. Les projets contemporains peuvent alors être jugés à l'aune de cette réalité cognitive. Cela ne signifie pas que les choix vont se perdre dans un monde imaginaire subjectif. Dans de nombreuses villes ou quartiers au sein de villes, des critères esthétiques objectifs ont joué un rôle majeur dans leur conception. Dans ce cas, les critères esthétiques objectifs peuvent jouer un rôle majeur dans les orientations et prescriptions architecturales et urbaines.

De nombreux quartiers urbains sont appréciés pour leurs qualités formelles et matérielles et ces qualités servent alors de base pour définir des politiques de gestion, protection et développement durable. Nous devons toutefois être attentifs à la notion de « valeur », à l'identification, la définition et le choix des valeurs. Toute conservation est politique car elle traite de questions d'identité culturelle. Les paysages culturels sont le reflet des structures du pouvoir, des conditions de prédominance et de marginalisation. Des personnes telles que Dolores Hayden aux États-Unis étudient cette question depuis de nombreuses années. Nous ne pouvons juger le nouveau tant que nous n'avons pas compris l'ancien, ou nous ne ferons que perpétuer des idées préconçues. Cela est particulièrement vrai lorsque l'on considère l'influence du regard des touristes dans l'attribution de valeurs qui sont essentiellement esthétiques et formelles. Même avec le tourisme dit culturel, qui estime l'expérience du rituel local autant que l'observation d'objets locaux, les impressions restent perçues depuis l'extérieur et non de l'intérieur. Il est préférable que les communautés culturelles aient la possibilité d'élaborer leurs propres réalités et d'identifier leurs valeurs.

Il est également important de permettre aux communautés de prendre part à la définition et à la gestion des limites. La terminologie actuelle du Comité du patrimoine mondial parle de zones centrales et de zones tampons. Les zones centrales sont généralement définies par une délimitation à caractère juridique censée être une composante normale d'une protection et d'une inscription. Mais comme un chef autochtone canadien me l'a dit une fois, lorsque des archéologues arrivent pour cartographier un site archéologique autochtone et qu'ils établissent un quadrillage pour garantir la précision de leur relevé, ce quadrillage fait immédiatement perdre son identité autochtone au site pour lui conférer une identité européenne. Les limites définies, la zone délimitée sont étroitement liées à des présupposés culturels sur le pouvoir, la propriété privée et la prédominance des cultures coloniales sur les cultures nomades. Le terme « zone tampon » renforce encore cette idée de zone centrale en tant qu'enclave protégée. La théorie du paysage culturel peut prendre en compte des limites multiples, autant en matière de protection qu'en matière de gestion. Elle suggère également l'utilisation des termes « zone tributaire » ou « zone de soutien » pour définir une zone tampon, afin de donner un point de vue plus écologique à la conservation du paysage urbain.

Conclusion

Déterminons-nous les interventions et réalisations contemporaines dans les paysages urbains historiques selon des critères de hauteur, de forme, de matériaux et de style ? La silhouette est-elle la mesure de toute chose ? Oui, lorsqu'elle reflète la réalité culturelle des habitants. Si le clocher et le parvis d'une cathédrale sont l'expression de l'identité religieuse et culturelle commune de la population, il est totalement malvenu pour une banque d'ériger une tour sur dalle et de prétendre que cette réalisation est la nouvelle source d'identité de la population locale. C'est là l'affichage d'un pouvoir égocentrique qui offense

les habitants et les touristes pour des raisons autres qu'esthétiques. Mais si la nouvelle tour est le minaret d'une communauté musulmane pratiquante et présente et qu'elle crée un dialogue au sein de la silhouette urbaine, ou si la nouvelle tour symbolise une source d'emploi dans une ville économiquement sinistrée et sécularisée, cela peut être acceptable. Mais dérange-t-elle l'esthétique et les rituels estimés ou bien les respecte-t-elle ? Si elle les respecte, cela peut aider à créer une nouvelle vitalité et un nouvel équilibre, plus complexe mais qui intègre l'ancien. De la même manière, selon le contexte, des réalisations de petite échelle et esthétiquement compatibles pourraient perturber le paysage. Les critères d'une approche réussie nous ramènent à la question centrale : les valeurs du paysage culturel associatif seront-elles protégées et valorisées ? Ou seront-elles altérées ? Pour répondre à ces questions, nous avons besoin d'anthropologues, d'historiens culturels, de géographes, de poètes et de peintres. Tout comme de la perspicacité des ainés. Avec leur aide, nous pourrons nous adresser à ces artistes et artisans de talent qui façonneront ces réalisations.

Reste à savoir qui seront ces artistes et ces artisans habiles, ceux qui façonneront les interventions contemporaines dans les paysages historiques. Je me suis laissé décourager par nos écoles d'architecture et d'urbanisme au Canada. Elles supposent que la théorie mène à la pratique, en recourant au modèle académique classique, et leur approche devient si théorique qu'elle ne fonctionne et ne réussit bien que lorsqu'elle n'est pas contrainte par des réalités pratiques (ou rituels). Mais on peut également postuler que la pratique mène à la théorie, en utilisant le modèle classique de l'apprentissage. Les traditions de l'architecture vernaculaire dépendent plus, à mon avis, de l'apprentissage que du savoir universitaire, et ces traditions constituent une part essentielle des paysages urbains florissants. Nous avons par conséquent créé une nouvelle école au Canada, la School of Restoration Arts (école des arts de la restauration) à Willowbank, qui s'appuie sur l'apprentissage pour former des conservateurs et des maîtres d'œuvre/maîtres maçons – qui maîtrisent aussi bien la conception, la technique et ont une haute culture visuelle et historique. Cette école remet en question la division moderniste du monde qui oppose professionnels de la conception et professionnels du bâtiment. Elle défie également l'appareil juridique et professionnel qui va de pair. Nous accueillons de merveilleux étudiants qui, j'en suis sûr, seront prisés par des clients et commanditaires des secteurs privé et public. Reste à savoir s'ils auront la possibilité de mettre en pratique leur savoir-faire et d'utiliser cette pratique pour établir des théories. Nos paysages urbains historiques ont besoin d'eux.

Les paysages urbains historiques, un outil de conservation – Réflexions

Jukka Jokilehto
Conseiller spécial du Directeur général de l'ICCROM

5

Mondialisation et valeur universelle

Ces cinquante dernières années ont été marquées par une mondialisation croissante et ses conséquences autant positives que négatives. L'impact de cette mondialisation se ressent particulièrement dans l'économie, où notre dépendance vis-à-vis de tendances et forces supranationales devient de plus en plus forte. En pratique, nous pouvons identifier deux types de mondialisation : la «mondialisation d'en haut » et la « mondialisation d'en bas ». La mondialisation d'en haut se présente sous forme de multinationales, flux de capitaux internationaux et marchés mondiaux. Bien souvent, la production est décentralisée et la commercialisation repose sur un réseau international de diffusion. On constate en conséquence une interdépendance accrue des technologies standardisées et, en particulier, une dépendance du système économique mondial. Plusieurs instances internationales, parmi lesquelles l'Organisation mondiale du commerce (OMC) fondée en 1994, la Banque mondiale et le Fonds monétaire international, intervenant sur la scène mondiale sont aujourd'hui exposées à de sévères critiques. Cela a poussé la Banque mondiale à prendre diverses mesures afin de réorienter sa politique. Une autre forme de mondialisation vient d'en bas et prend en considération les droits de l'homme, les questions environnementales et la question de la conservation du patrimoine culturel. Tandis que la mondialisation d'en haut repose sur des ressources et des influences externes, la mondialisation d'en bas est fondée sur des méthodes et processus qui suscitent une prise de conscience des ressources et des contextes économiques et culturels locaux.

Valeur universelle

La question des valeurs est étroitement liée à la mondialisation. De manière générale, nous considérons les valeurs comme inhérentes au contexte culturel, donc spécifiques. Néanmoins, il faut bien qu'en même temps une référence commune existe pour légitimer l'universalité des évaluations. Dans son discours sur la mondialisation en 2003, le Secrétaire général des Nations Unies, Kofi Annan s'interrogeait : « Y a-t-il encore des valeurs universelles ? »[16]. Il a cité la *Déclaration universelle des droits de l'homme*, selon laquelle « Toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux ainsi que pour les services sociaux nécessaires ». Il a ensuite cité la Déclaration du Millénaire des Nations Unies[17] qui reconnaît la liberté, l'égalité, la solidarité, la tolérance, le respect de la nature et le partage des responsabilités comme valeurs fondamentales de l'humanité. Puis il a ajouté : « Les valeurs n'existent pas pour servir les philosophes ou les théologiens mais pour aider les gens à vivre leur vie et à organiser leur société. » La mondialisation a rapproché les gens dans le sens où les actions des uns ont des conséquences sur les autres mais les bienfaits ou les coûts qu'elle engendre ne sont pas équitablement répartis.

La *Convention du patrimoine mondial*, adoptée en 1972 par l'UNESCO, repose sur la ferme conviction que la culture est une condition vitale au bien-être de toute société humaine. Par conséquent, le patrimoine de l'humanité, en sa qualité de produit culturel, est fondamentalement lié à la notion d'universalité, et donc de valeur universelle. Il est également caractérisé par une diversité créatrice, telle que reconnue par la Déclaration universelle sur la diversité culturelle de l'UNESCO (2001), ainsi que par la Convention sur la protection et la promotion des expressions culturelles adoptée en 2005. Après la Deuxième Guerre mondiale, la reconnaissance du caractère universel du patrimoine de l'humanité a joué un rôle dans le maintien de la paix en contribuant à la solidarité et à la tolérance entre les hommes, tout en prônant le partage des responsabilités.

Au fil du débat, la valeur universelle du patrimoine culturel et naturel a peu à peu trouvé sa reconnaissance moderne dans la doctrine internationale. La question a été débattue notamment dans le contexte de la *Convention du patrimoine mondial* et définie lors d'une réunion d'experts à Amsterdam, en 1998 :

> *« L'exigence d'une valeur universelle exceptionnelle caractéristique du patrimoine culturel et naturel devrait être interprétée comme une réponse exceptionnelle aux questions de nature universelle communes à toutes les cultures humaines ». (1998)*

Dans le cas de la culture, ces questions sont considérées par rapport à la créativité humaine et résultant de la diversité culturelle. Bien que la définition ci-dessus fasse spécialement référence à la nature « exceptionnelle » de ces valeurs, elle peut également avoir une application plus générale. L'étude de l'ICOMOS, publiée en 2005 sous le titre *Liste du patrimoine mondial / Combler les lacunes – un plan d'action pour le futur*, communément appelé « Gap Report », propose trois cadres pour l'identification des points de nature universelle qui sont communs à l'humanité, et donc des références potentielles pour la vérification de l'exigence d'une valeur universelle telle que définie dans la *Convention du patrimoine mondial*. Ces références incluent des points qui caractérisent la société, ses aspects spirituels et socioculturels, sa relation avec l'environnement naturel et sa capacité de création pour répondre aux demandes et exigences spécifiques au fil du temps.

16 The Globalist, magazine en ligne (www.theglobalist.com/).
17 A/55/L.2, septembre 2000 (http://www.un-documents.net/a55r2.htm).

Les zones historiques dans la doctrine internationale

La destruction de l'habitat lors de la Deuxième Guerre mondiale a fait de la reconstruction la priorité des années 1940 et 1950. Les conflits armés et les problèmes qu'ils ont engendrés ont également été présents dans les initiatives de la toute jeune UNESCO, fondée à cette même époque. La première Convention sur le patrimoine culturel, adoptée en 1954, a porté sur la révision et l'adoption de la Convention de La Haye pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé. Cette convention a identifié sous la notion de bien culturel les monuments d'architecture, d'art ou d'histoire, les sites archéologiques, les ensembles, les œuvres d'art ainsi que les collections. La notion d'« ensembles», groupes de constructions isolées ou réunies, a par la suite été reprise dans la *Convention du patrimoine mondial* de 1972, où elle désigne les zones urbaines historiques.

Les années 1950 ont été marquées par plusieurs initiatives nationales en matière de protection des zones urbaines historiques. Cette tendance s'illustre plus particulièrement en Italie, où un groupe de professionnels fonde en 1960 l'*Associazione Nazionale Centri Storico-Artistici* (ANCSA), association nationale pour la sauvegarde des centres urbains reconnus pour leurs valeurs historiques et urbaines. Cette association a pour vocation de promouvoir la recherche et la participation du secteur privé et des autorités publiques dans la valorisation et la réhabilitation des zones urbaines historiques. Les plans directeurs d'urbanisme d'Assise et de Bologne sont deux exemples de cette nouvelle approche.

En 1964, le deuxième Congrès international des architectes et des techniciens des monuments historiques, réuni à Venise, a adopté la célèbre Charte de Venise (ICOMOS, 1964). Cette charte reconnaît l'importance du contexte des monuments mais ne fait pas référence aux zones urbaines historiques. Une « motion relative à la protection et à la réhabilitation des centres historiques » (document 8) a cependant été adoptée. Cette motion est un appel à « rapidement […] promouvoir une législation pour sauvegarder les centres historiques, qui devrait garder en vue la nécessité de sauvegarder et d'améliorer ces centres et de les intégrer à la vie contemporaine ». Dans les années qui ont suivi, l'ICOMOS, fondé en 1965, a pris cette motion à cœur et de nombreux séminaires et conférences nationaux, régionaux et internationaux ont porté sur ces points. On note par exemple dans les Normes de Quito (Équateur) établies en 1967:

> *« dans la mesure où l'idée d'espace est inséparable du concept de monument, la gouvernance de l'état peut et doit être étendue au contexte urbain environnant ou à l'environnement naturel ».*

Zones de conservation

La conservation urbaine a connu une étape décisive lorsque l'écologie et l'environnement ont fait l'objet de préoccupations croissantes et d'une prise de conscience accrue. En 1975, à l'initiative du Conseil de l'Europe, la Charte européenne du patrimoine architectural attire l'attention sur les problèmes que « les ensembles d'édifices simples de nos villes anciennes et nos villages de tradition dans leur environnement naturel ou construit » subissent. Afin de répondre aux défis, la charte introduit le concept de « conservation intégrée ». Cette politique dépend du soutien juridique, administratif, financier et technique et doit reposer sur la coopération des parties prenantes, publiques et privées. Par la Déclaration d'Amsterdam de 1975, la conférence clôturant l'année du patrimoine architectural favorise encore le lancement des politiques de conservation intégrée, soulignant la responsabilité des autorités locales et la participation des citoyens dans ces initiatives.

En 1976, l'UNESCO adopte à Nairobi la Recommandation concernant la sauvegarde des ensembles historiques ou traditionnels et leur rôle dans la vie contemporaine qui comporte la définition suivante :

> *On entend par « ensemble historique ou traditionnel » tout groupement de bâtiments, de constructions et d'espaces non bâtis, y compris les sites archéologiques et paléontologiques, constituant un établissement humain en milieu urbain comme en milieu rural, dont la cohésion et la valeur sont reconnues du point de vue archéologique, architectural, historique, préhistorique, esthétique ou socioculturel (UNESCO, 1976, article 1).*

Suivent les principes, dont celui énoncé ci-après :

> *Chaque ensemble historique ou traditionnel et son environnement devraient être considérés dans leur globalité comme un tout cohérent dont l'équilibre et le caractère spécifique dépendent de la synthèse des éléments qui le composent et qui comprennent les activités humaines autant que les bâtiments, la structure spatiale et les zones d'environnement. Ainsi tous les éléments valables, y compris les activités humaines même les plus modestes, ont, par rapport à l'ensemble, une signification qu'il importe de respecter (UNESCO, 1976, article 3).*

La Recommandation de 1976 attire plus particulièrement l'attention sur « l'urbanisation moderne », qui entraîne souvent un accroissement considérable de l'échelle et de la densité des constructions, ainsi que la perte de l'intégrité visuelle de l'environnement construit. Il est donc nécessaire de « veiller au respect des vues sur ou depuis les monuments et les ensembles, et à ce que les ensembles historiques ou traditionnels soient intégrés harmonieusement dans la vie contemporaine » (UNESCO, 1976, article 5). Un autre problème concerne

« l'universalité croissante des techniques de construction et des formes architecturales », qui tend à créer un environnement uniforme dans toutes les régions du monde. Il est intéressant de noter que, où que l'on aille, les périphéries des villes se ressemblent toutes plus ou moins, tandis que les centres historiques reflètent réellement la diversité culturelle et donc, la valeur universelle mise en avant par l'UNESCO. En fait, du point de vue culturel, la valeur universelle ne réside pas dans la mondialisation des formes et des techniques de construction mais dans la diversité des expressions culturelles qui ont été préservées dans les centres historiques. Cela peut « favoriser l'enrichissement du patrimoine culturel mondial sur le plan architectural » (article 6).

En ce qui concerne les mesures juridiques et administratives proposées, la Recommandation de 1976 affirme que « la mise en œuvre d'une politique globale de sauvegarde des ensembles historiques ou traditionnels et de leur environnement devrait se fonder sur des principes *valables pour l'ensemble* de chaque pays » (UNESCO, 1976, article 9). Il est en outre précisé que « le respect des mesures de sauvegarde devrait *être imposé* tant aux collectivités publiques qu'aux particuliers. Toutefois, un mécanisme de recours contre les décisions illégales arbitraires ou injustes devrait être prévu » (article 13). Au niveau des mesures pratiques, la Recommandation propose qu'« une liste des ensembles historiques ou traditionnels et de leur environnement à sauvegarder soit établie au niveau national, régional ou local » (article 18). Cette mesure est d'ailleurs devenue une procédure standard dans de nombreux pays, à commencer par l'Angleterre (Bath par exemple), l'Allemagne (Romantische Strasse) et la France (Strasbourg), avec des conséquences quelque peu différentes au niveau légal. L'idée de « zones historiques » a depuis été adoptée dans de nombreux autres pays en dehors de l'Europe. Une version de cette politique se retrouve dans les projets dits de « Main Road » en Amérique du Nord, qui encouragent les propriétaires d'immeubles, et plus particulièrement de commerces, à investir dans une rénovation historiciste des façades des édifices situés sur les artères principales des centres urbains. La notion de zones de conservation est clairement visible dans les politiques adoptées dans le cas de nombreuses villes du patrimoine mondial.

Figure 1 ***Tour de Vienne, Autriche. L'existence concomitante du projet Wien Miette, qui prévoyait la construction d'immeubles de grande hauteur, et du projet d'inscription du centre historique de Vienne sur la Liste du patrimoine mondial a provoqué l'organisation de la conférence internationale dont est issu le Mémorandum de Vienne.***

Tissu urbain historicisé

D'un autre côté, la pratique italienne mise en œuvre depuis les années 1950 a préféré une approche différente. Tout en partant d'un débat sur la notion de *centro storico* (centre historique), les politiques ont évolué de sorte que l'ensemble du territoire a été perçu comme historique. La notion de « centre historique » a par conséquence eu tendance à perdre son sens dans ce contexte général. Les résultats de ces politiques sont visibles dans la conservation de villes historiques telles que Bologne, Ferrare, Rome et Venise. Le plan directeur d'urbanisme d'Assise, élaboré par l'architecte Astengo dans les années 1950, constitue un intéressant précédent. Ici, outre l'analyse systématique des qualités du centre historique, Giovanni Astengo a également traité la protection du paysage environnant comme une composante essentielle des normes de planification urbaine.

Depuis les années 1970, les situations politiques, économiques et sociales dans les différentes régions du monde ont subi de considérables changements. Il y a encore trente ans, dans de nombreux pays, la planification relevait de la responsabilité d'une autorité centrale et le plan directeur d'urbanisme pouvait légalement être adopté comme une norme. Depuis, toutefois, les stratégies de plus en plus axées sur le marché ont favorisé le secteur privé au détriment des autorités publiques centrales. Progressivement, les plans directeurs d'urbanisme qui visaient à réglementer l'aménagement du territoire ont été abandonnés au profit d'une planification stratégique souvent à l'origine d'une croissance urbaine décentralisée. En parallèle, les pôles d'attraction tels qu'aéroports, gares ou complexes industriels ou commerciaux, sont devenus de nouveaux centres pour le développement urbanisé. La législation actuelle repose souvent sur les anciens « principes du mouvement moderne » qui privilégient

un contrôle central. Malheureusement dans le contexte décentralisé actuel, ces principes ne se sont plus efficaces comme base au contrôle de la planification.

Dans le cas de Rome, qui possède une longue tradition de conception de plans directeurs, le précédent plan centralisé de 1964 a consciemment été décentralisé dans la nouvelle version de l'an 2000, renforçant les fonctions et services mis à disposition dans des centres locaux. Le nouveau plan directeur fournit le cadre général, rendant la décentralisation possible sans trop de désavantages. En pratique, cela a signifié que les éventuelles mesures de protection (en termes de réglementations de planification) s'appliquaient à l'ensemble de la zone municipale et non plus uniquement au « centre historique » comme par le passé. Dans de nombreux autres cas, au contraire, le cadre juridique et administratif ne garantit pas nécessairement un mécanisme de contrôle approprié. Cela se vérifie notamment dans plusieurs villes historiques d'Europe centrale telles que Budapest, Cologne, Prague, Vienne et Vilnius, où des tours de bureaux ont poussé, telles des champignons, non loin voire au cœur même de zones protégées. Il arrive que le maire d'une ville puisse interpréter les stratégies en faveur d'un projet économique et de planification précis, sans tenir compte des qualités historiques de la ville. C'est précisément de ce contexte social, économique et politique qu'est née la volonté actuelle d'établir une nouvelle recommandation de l'UNESCO sur les paysages urbains historiques.

Au cours de ces cinquante dernières années, certains documents de la doctrine internationale, tels que la *Charte de Venise*, ont fait l'objet de nombreux débats et ont assurément exercé un certain impact sur les diverses législations nationales et les politiques de conservation locales. La *Charte de Venise* en particulier a ainsi inspiré et servi de référence principale à une multitude de chartes. Cela inclut les *Orientations devant guider la mise en œuvre de la Convention du patrimoine mondial*, la *Charte de Burra* (dernière édition de 1999) et le *Document de Nara sur l'authenticité* (1994). De toute évidence, l'interprétation de ces documents ne correspond pas toujours aux intentions des auteurs. En fait, au lieu d'être une directive consciente, les chartes sont souvent utilisées comme une justification – « post mortem » ! C'est le cas du Document de Nara qui a fréquemment servi d'excuse à des modifications parfois considérables du tissu historique au nom de la continuité des aspects immatériels du site, son « *spiritus loci* ».

De manière générale et en regardant les exemples cités ci-dessus, nous constatons que la doctrine internationale est plus souvent le produit que le moteur en termes de conservation urbaine. D'une certaine manière, les années 1970 ont été une période charnière dans l'évolution des comportements de conservation et de développement. Depuis, la situation politique dans de nombreux pays est passée d'une gestion centralisée à une économie de marché. Cela a eu un impact sur la protection des biens, qui sont peu à peu devenus la propriété du secteur privé. Dans ce nouveau contexte, les municipalités tendent à se développer non plus en suivant un plan directeur d'urbanisme mais selon la logique de l'économie de marché. Dans le meilleur des cas, il existe un plan stratégique pour orienter le développement. Les zones urbaines historiques restent donc un témoignage des précédentes politiques de planification et, à ce titre, une composante fondamentale du patrimoine culturel. Elles sont devenues vulnérables car exposées à un changement irréversible et la législation et les normes actuelles en matière de conservation n'ont pas nécessairement été adaptées pour faire face à ces nouveaux enjeux.

Le paysage urbain historique

En tant que telle, la notion de « paysage urbain historique » n'est pas nouvelle. L'idée du « paysage urbain » a souvent été utilisée de manière informelle dans la description d'un établissement qui s'est édifié en suivant les formes du territoire, devenant ainsi lui-même un paysage. Néanmoins, si et lorsque cette notion sera formellement adoptée dans une recommandation internationale, il est nécessaire de l'étayer par des définitions claires et des politiques nécessaires à sa mise en œuvre.

Figure 2 ***Icheri Sheher, centre ville, Bakou, Azerbaïdjan. Un paysage urbain qui rend compte d'une stratigraphie qui va du Moyen âge à nos jours : zone de marché médiévale, ville de la fin du XIXe siècle et, en arrière plan, les immeubles de grande hauteur du XXe siècle.***

Une des limites de la doctrine internationale actuelle tient au fait qu'elle est principalement axée sur l'architecture, même lorsqu'elle se rapporte aux zones urbaines historiques. Par exemple, le document ratifié en 1975 par le Conseil de l'Europe qui a introduit le concept de conservation intégrée, s'intitule la Charte européenne du patrimoine *architectural*. De même, après avoir accordé à l'intégrité la place qu'elle mérite en incluant les activités humaines, la recommandation de l'UNESCO de 1976 définit pourtant la notion par rapport à des « ensembles historiques ou traditionnels » qui doivent

être compris comme « tout groupement de constructions et d'espaces ». De même, la *Convention du patrimoine mondial* place les zones urbaines historiques dans la catégorie « *ensembles : groupes de constructions isolées ou réunies* ». Il manque ici des notions susceptibles de rendre un ensemble urbain « *urbain* », au-delà de l'architecture (si cela est possible). Un peu comme si l'on prenait un paysage au-delà des arbres, rochers et cours d'eau et que l'on essayait de comprendre sa dynamique en tant que « paysage ».

Dynamique urbaine

À cet égard, il est intéressant de prendre connaissance des principes énoncés dans le document rédigé à Itaipava en 1987, lors du premier séminaire de l'ICOMOS Brésil sur la préservation et la revalorisation des centres historiques :

I. Les sites urbains historiques doivent être considérés comme les lieux où se concentrent les multiples manifestations de la production culturelle de la ville. Ils doivent être circonscrits en fonction de leur valeur opérationnelle en tant que « zones critiques » et non en opposition aux lieux non historiques de la ville, puisque *la ville dans son intégralité est une entité historique*.

II. Les sites urbains historiques font partie d'un tout plus vaste qui englobe l'environnement naturel et bâti, ainsi que l'expérience de vie quotidienne de leurs habitants. Au sein de cet espace élargi, enrichi de valeurs anciennes ou récentes et soumis en permanence à un *processus dynamique de transformations successives*, les nouveaux espaces urbains peuvent être compris comme autant de manifestations d'un environnement en transformation.

III. En tant qu'expression culturelle produite par la société, la ville ajoute plutôt qu'elle ne soustrait. *L'espace bâti est donc le résultat physique d'un processus de production social*. Son remplacement n'est justifié que si ses potentialités socioculturelles s'avèrent épuisées. Les critères d'évaluation de l'utilité d'un changement devraient prendre en compte les coûts socioculturels d'un nouvel environnement (ICOMOS Brésil, 1987).

Ici, la ville est définie dans sa globalité en tant qu'entité historique mais elle est aussi le fruit de processus de production sociaux. Les zones urbaines sont perçues comme une composante d'un espace plus vaste, soumis en permanence à un processus dynamique de transformations successives. La recommandation de 1976 stipule que « chaque ensemble historique ou traditionnel et son environnement devraient être considérés dans leur globalité comme un *tout cohérent* dont l'équilibre et le caractère spécifique dépendent de la synthèse des éléments qui le composent et qui comprennent les activités humaines autant que les bâtiments, la structure spatiale et les zones d'environnement ». Si l'on peut apprécier l'intention des auteurs de ce texte, il est toutefois nécessaire de souligner que l'une des caractéristiques des zones urbaines historiques est leur *hétérogénéité intrinsèque*. La *Charte internationale pour la sauvegarde des villes historiques* adoptée par l'ICOMOS en 1987 va d'ailleurs dans ce sens lorsqu'elle affirme : « Résultant d'un développement plus ou moins spontané ou d'un projet délibéré, toutes les villes du monde sont les *expressions matérielles de la diversité des sociétés à travers l'histoire* » (ICOMOS, 1987, Préambule).

Figure 3 ***Petite ville en Chine. Les zones historiques devraient être perçues et comprises comme un ensemble cohérent prenant en compte aussi bien les activités humaines que les édifices ou les espaces physiques.***

Diversité intrinsèque des zones historiques

Si l'on considère qu'elles sont le fruit de longs processus, souvent en réponse à des situations évoluant au fil du temps, les zones urbaines historiques reflètent les spécificités et diversités culturelles des personnes qui les ont construites et les habitent. Cela ne veut pas dire qu'il ne pourrait y avoir de zones homogènes au sein de cette diversité. Cela peut être le cas de villes ou zones urbaines relativement restreintes édifiées à partir du même plan ou dans la continuité de mêmes politiques. Les centres urbains plus vastes et plus anciens se caractérisent toutefois plus par leur diversité et hétérogénéité que par leur harmonie. Les analyses typologiques et morphologiques réalisées dans les années 1970 avaient également pour objectif de définir la spécificité de chaque zone, afin d'adopter les politiques et stratégies appropriées. But certainement recherché de la recommandation de 1976 lorsqu'elle propose d'entreprendre « une analyse de l'ensemble tout entier, y compris de son évolution spatiale », et souligne qu'« une connaissance approfondie des données et des structures sociales, économiques, culturelles et techniques, ainsi que du contexte urbain ou régional plus large est nécessaire » (UNESCO, 1976, article 19-20). Dans les cas où il existe un plan directeur d'urbanisme et des normes de planification pertinentes, cette analyse est relativement simple. En revanche, lorsqu'il ne subsiste aucun plan,

il est nécessaire de procéder à un inventaire architectural systématique des zones bâties et des espaces libres afin d'identifier les réglementations sous-jacentes (souvent tacites) et de disposer d'une référence appropriée pour le développement d'outils de planification qui prennent en compte le caractère et les exigences spécifiques de chaque zone.

Étymologie du terme « urbain »

Lorsque nous essayons de définir la notion de « paysage urbain historique », nous devrions être en mesure de clairement le délimiter comme un territoire. Un paysage urbain recouvre-t-il toute la zone administrative d'une ville ? Est-il limité à ce qui pourrait être défini et éventuellement protégé comme « historique » ? Englobe-t-il les contextes ? Voici quelques-unes des questions que l'on peut poser.

Ildefons Cerdà y Sunyer, qui a conçu le plan d'urbanisme de Barcelone, est généralement considéré comme l'inventeur du terme « *urbanisme* ». En fait, c'est ce que Cerdà prétend, souhaitant trouver le terme approprié pour qualifier le travail qu'il effectuait lors de la planification d'une ville. Il a opté pour le terme latin « *urbs* », en référence au mot « *urbum* » (charrue) et au geste légendaire des Romains qui délimitaient un campement à l'aide d'une charrue (tirée par des bœufs sacrés). Par ce tracé, une zone était « urbanisée » dans le sens où elle se démarquait du champ précédemment ouvert et libre (par le sillon) et devenait une zone à bâtir. L'urbanisme désignerait ainsi la planification de la zone urbaine, excluant l'espace ouvert. D'un autre côté, une zone urbaine contiendra manifestement des espaces ouverts, qui sont d'une certaine manière « urbanisés », devenus en d'autres termes une composante de l'établissement urbain.

Figure 4 ***Val d'Orcia, Montalcino, Italie. Paysage urbain historique d'une petite ville de Montalcino, partie intégrante du paysage culturel.***

Cerdà s'est également intéressé à d'autres termes tels que « cité » et « ville », souvent considérés synonymes. Le terme anglais « town », issu du vieil anglais « tun » désignait une enceinte construite. Par la suite, il s'est distingué du mot « village », issu de « *villa* » (ferme, maison de campagne en latin) qui désigne un lieu habité plus petit qu'une ville. « Cité » fait référence au latin « *civis* » qui signifie « citadin », celui qui habite un établissement urbain. À l'époque médiévale, une « cité » (du latin « *civitas* ») désignait une ville qui abritait une cathédrale, se distinguant ainsi des villes « ordinaires ». L'évêque (archevêque) ayant sous lui d'autres évêques était dit métropolitain et siégeait dans une métropole. Terme qui a pris une signification plus générale aujourd'hui, désignant une très vaste agglomération urbaine qui englobe les municipalités environnantes d'une grande ville.

Au cours des siècles, une distinction marquée s'est toujours opérée entre la zone urbaine close, « *urbs* » (en grec « *polis* »), et la zone rurale environnante (l'espace ouvert). Cette relation a commencé à évoluer à la fin du XXe siècle, en conséquence de l'industrialisation et de l'augmentation de la population. Les zones qui étaient essentiellement construites à des fins d'habitation à la périphérie des zones urbaines existantes ont été dites « suburbaines ». Des « espaces intermédiaires » sont apparus qui, loin d'être ruraux, ne possédaient pas les services qui caractérisaient les centres urbains. La construction de zones suburbaines s'est poursuivie et reste d'actualité. Au fil du temps, toutefois, les zones suburbaines ont été dotées d'un certain nombre de services et sont mieux appréciées pour leurs qualités résidentielles.

Contextes des zones urbaines

Un problème majeur est apparu, en particulier autour des grandes zones métropolitaines, quant au sort réservé à leur « environnement » ou « contexte ». Ces zones étaient autrefois des espaces agricoles, contribuant à nourrir la population urbaine. Elles étaient caractérisées par de petits établissements ruraux, souvent de valeur historique, qui formaient dans tous les cas un paysage culturel reflétant l'histoire locale et l'identité culturelle. Lors de la seconde moitié du XXe siècle plus particulièrement, l'expansion rapide des zones métropolitaines a engendré une augmentation de la valeur foncière. Les terrains alentours ont été soumis à des pressions de développement, souvent sans planification appropriée. Les terres agricoles ont revêtu une vocation industrielle ou de stockage et les établissements traditionnels ont été transformés, perdant leur caractère rural pour prendre une nature plus suburbaine. Ce « grignotage » de l'espace ouvert peut également conduire aux *favelas*, construites avec des matériaux de récupération et dépourvus de services (figure 5). (Des voix s'élèvent pourtant pour défendre les qualités humaines qui méritent une véritable attention dans ces ensembles.)

Figure 5 ***Favelas à Rio de Janeiro, Brésil. Les favelas font évidemment partie du paysage urbain d'aujourd'hui mais représentent un défi en matière de politique sociale et sanitaire.***

Les zones de transition ont constitué un des thèmes principaux de l'Assemblée générale de l'ICOMOS réunie en 2005 en Chine, où ces problèmes sont devenus urgents en raison du développement économique rapide que connaît actuellement le pays, plus particulièrement dans les zones métropolitaines telles que Shanghai. La conférence a adopté la Déclaration de Xi'an sur la conservation du contexte des constructions, des sites et des secteurs patrimoniaux dans laquelle le contexte d'un secteur patrimonial est défini comme « l'environnement immédiat ou distant qui participe ou contribue à sa signification et à sa singularité » (ICOMOS, 2005*b*, article 1). La déclaration souligne également que les ensembles historiques « tirent leur signification et leur singularité de leurs relations significatives avec leur milieu physique, visuel, spirituel ou culturel » (article 2). Il est donc nécessaire de mettre au point des outils et des stratégies de planification appropriés pour la conservation et la gestion des espaces qui forment le contexte.

Qu'entend-on par « historique » ?

Le terme « histoire » en anglais revêt deux acceptions : progression dans le temps d'actions et d'événements humains de grande portée ; et discipline ou étude dans laquelle la connaissance du passé humain est acquise ou recherchée (Audi, 1996, pp. 584f). Selon qu'elle relève de l'une ou l'autre acception, la philosophie de l'histoire sera dite « spéculative » lorsqu'elle s'intéresse à la progression, et « critique », à savoir l'épistémologie de la connaissance historique, lorsqu'elle recherche la connaissance du passé humain. « Historique » serait ainsi entendu non pas uniquement comme quelque chose de vieux, mais plutôt comme quelque chose d'important en tant que source pour l'histoire (en tant que discipline), en d'autres termes, comme quelque chose pouvant être associé à une signification particulière et donc à une valeur. Lorsqu'il est question de patrimoine culturel, le terme « historique » deviendrait donc un qualificatif comme patrimoine.

Les zones urbaines dans leur grande diversité sont le fruit de processus continus. En tant que tel, elles reflètent nécessairement les intentions et les besoins qui sont apparus lors des différentes périodes, tout en prenant en compte les contextes environnemental, économique et socioculturel existants. Si le tissu en résultant traduit la diversité de l'esprit créatif humain, il inclut également une forme de continuité qui donne à chaque zone son identité particulière. Être considéré « historique » ne serait pas une chose automatique mais plutôt le résultat d'une continuité d'appréciation dans le temps. Les zones urbaines historiques sont donc des zones dont l'historicité a été reconnue par la communauté concernée. Elles méritent par conséquent une attention particulière, parfois même d'être protégées, afin de surveiller et contrôler toute modification susceptible de porter atteinte aux qualités reconnues.

Paysage et paysage urbain

La représentation moderne du paysage remonte à la peinture flamande des XVIe et XVIIe siècles (*landskip, landschap, landscap* en hollandais). Le terme est alors défini comme « image représentant un paysage terrestre » (par opposition à « paysage marin »). Aux XVIIe et XVIIIe siècles, le jardin à l'anglaise est désigné comme une représentation symbolique de mythes antiques, se référant à la poésie et à la peinture de paysages classique. En 1962, l'UNESCO adopte la Recommandation concernant la sauvegarde de la beauté et du caractère des paysages et des sites qui contient des indications générales sur la définition des paysages et des sites protégés, et souligne que :

> *La sauvegarde ne devrait pas se limiter aux paysages et aux sites naturels, mais s'étendre également aux paysages et aux sites dont la formation est due en tout ou en partie à l'œuvre de l'homme. Ainsi, des dispositions particulières devraient être envisagées pour assurer la sauvegarde de certains paysages et sites urbains, qui sont en général les plus menacés, notamment par les travaux de construction et la spéculation foncière. Une protection spéciale devrait être assurée aux abords des monuments (UNESCO, 1962, article 5).*

Cette recommandation précise que les mesures de sauvegarde des paysages et des sites devraient être à la fois « préventives et correctives ». « Les mesures correctives devraient tendre à faire disparaître les atteintes portées aux paysages et aux sites et, dans la mesure du possible, à les remettre en état » (article 10). Si l'on considère la formulation de ces politiques avec 40 ans de recul, il semble que le paysage dans les années 1960 était encore fortement associé à l'idée d'« image ». Il était un objet statique et devait donc être traité et restauré comme s'il s'était agi d'un « monument ».

Ces concepts ont encore évolué au cours des décennies suivantes et plus particulièrement à partir des années 1970, lorsque les préoccupations écologiques pour l'environnement ont pris de l'importance. En conséquence, la *Recommandation sur la conservation intégrée des paysages culturels dans le cadre des politiques paysagères des sites culturels* du Conseil de l'Europe de 1995 se distingue par certains aspects essentiels de la recommandation de l'UNESCO de 1962. Le paysage y est défini comme l'« expression formelle des nombreuses relations établies sur une période donnée entre des individus ou une société et un territoire topographiquement délimité dont l'apparence résulte de l'action individuelle et conjuguée de facteurs naturels et humains » (Conseil de l'Europe, 1995, article 1). Au lieu d'être un objet statique, l'environnement est perçu comme un « système dynamique composé d'éléments naturels et culturels interagissant à un moment et en un lieu donnés, et susceptible d'avoir un impact direct ou indirect, immédiat ou à long terme, sur les êtres vivants, les communautés humaines et le patrimoine en général » (Préambule). Une politique complète de protection et de gestion du paysage dans son ensemble, prenant en compte les « intérêts culturels, esthétiques, écologiques, économiques et sociaux du territoire concerné » (Préambule) était donc indispensable.

En 1992, le Comité du patrimoine mondial a décidé d'introduire la notion de « paysage culturel » dans les *Orientations* (édition de 1994). Les paysages culturels y sont définis comme des « œuvres conjuguées de l'homme et de la nature», qui « illustrent l'évolution de la société humaine et son établissement au cours du temps, sous l'influence des contraintes physiques et/ou des possibilités présentées par leur environnement naturel et des forces sociales, économiques et culturelles successives, externes aussi bien qu'internes. » (version 2005, article 47). Les paysages culturels sont classés en trois grandes catégories : paysages définis, évolutifs et associatifs, et peuvent inclure les zones et établissements urbains. Selon la classification établie, les zones urbaines peuvent appartenir soit à la catégorie des paysages définis, soit à celle des paysages évolutifs. Pour être encore plus précis, cette deuxième catégorie se sous-divise en « paysages reliques », dont le processus évolutif s'est arrêté à un moment donné dans le passé, et paysages vivants, dont le processus évolutif se poursuit. Il est souligné que le paysage culturel n'est pas uniquement une « image » mais qu'il repose sur un ensemble complexe de critères culturels, économiques, sociaux, etc. L'esthétique n'est donc qu'une seule dimension, qui n'est souvent pas la plus importante. Le paysage culturel est un territoire doté d'une stratigraphie archéologique et historique, qui résulte des contributions de différentes générations et de l'impact des changements environnementaux (climat, végétation, etc.).

Comment satisfaire la condition d'intégrité ?

Autre aspect clé de l'identification et de la définition du paysage urbain historique, son intégrité. L'intégrité doit nécessairement se rapporter aux qualités évaluées pour un bien particulier. L'intégrité socio-fonctionnelle d'un lieu fait référence aux fonctions et aux processus à partir desquels ce lieu s'est développé au fil du temps, tels que ceux associés à l'interaction dans la société, aux réponses spirituelles, à l'utilisation des ressources naturelles et aux mouvements de population. L'identification spatiale des éléments qui attestent de ces fonctions et processus aide à définir l'intégrité structurelle du lieu, se référant à ce qui a survécu de son évolution au fil du temps. Ces éléments témoignent de la réponse créative et de la continuité dans la construction des structures et donnent un sens au tout spatial et environnemental du lieu. L'intégrité visuelle, au contraire, sert à définir les aspects esthétiques représentés par la zone. C'est sur ces dimensions de l'intégrité que l'on peut établir l'élaboration d'un système de gestion afin de garantir que les valeurs associées ne soient pas amoindries. Dans de nombreux cas, cela ne suffit pas de se concentrer sur la zone restreinte délimitant le bien inscrit sur la Liste du patrimoine mondial ; mieux vaux prendre en compte un contexte territorial plus large. Tel a été le cas, par exemple, dans la vallée de Noto en Sicile, où les huit ensembles urbains historiques ont été intégrés à un plan directeur de gestion territoriale. L'objectif était de mettre l'accent sur les aspects économiques et fonctionnels de l'économie régionale et de l'aménagement du territoire pertinent, ce n'aurait pu être géré convenablement si l'on s'était limité aux sites inscrits au patrimoine mondial.

Figure 6 ***Panorama de Hong Kong. Il est principalement composé d'immeubles de grande hauteur qui créent le nouveau paysage urbain d'aujourd'hui.***

Quelles sont les limites d'un paysage urbain historique ?

À partir des différents facteurs abordés ci-dessus, nous pouvons tenter d'identifier les points qui devraient être inclus dans la définition d'un paysage urbain historique. Tout en reconnaissant que chaque site possède ses propres composantes, à savoir les structures, les espaces ouverts,

les fonctions, etc., nous devrions nous intéresser à ce qui caractérise un paysage urbain historique en tant que « paysage urbain ». Cela veut dire prendre en compte les manières dont les espaces bâtis et ouverts ont évolué au fil du temps, en d'autres termes, quelles ont été et sont les dynamiques de l'évolution et les schémas en résultant ou les marques laissées dans la zone. Que peut-on considérer, dans un paysage urbain, comme ayant été historicisé sur la base d'une reconnaissance commune ? En règle générale, un paysage urbain est également une entité « vivante », qui répond aux besoins de la population et aux forces du marché. Une zone urbaine entretient, qui plus est, un rapport fonctionnel et visuel avec son environnement, ce qui contribue à sa signification, son importance et ses valeurs. Cette notion devrait davantage être développée dans l'élaboration et la définition de « zones tampons ».

Si l'on considère que dans le langage courant, les mots peuvent avoir différentes significations susceptibles d'évoluer au fil du temps, il est utile de convenir de termes choisis, associés chacun à une définition précise, pour établir la terminologie du domaine concerné. Nous pourrions donc considérer « environnement » comme un terme générique pour notre territoire vivant. Le « paysage » pourrait au contraire être défini comme la perception visuelle de qualités spécifiques dans un pays donné, y compris esthétiques (perceptibles dans les vues et approches) ainsi que comme la géomorphologie du territoire. En prenant en compte les définitions précédemment données pour la notion de paysage culturel, il pourrait être distingué d'un paysage « ordinaire » en étant défini comme un territoire vivant caractérisé par une évolution au fil du temps. L'essentiel dans la définition du paysage culturel étant de faire attention aux strates de son histoire et de son évolution, aux traces laissées par les différentes générations en réponse aux défis posés par l'environnement naturel. Le « paysage urbain » peut être vu comme le territoire bâti-anthropique, caractérisé par des processus en cours, et dont la gestion implique de comprendre les causes et la dynamique de développement. Quant au « paysage urbain historique », il peut être vu comme la reconnaissance de qualités précises dans des territoires ou sites urbains perçus d'un point de vue historique, où le changement peut aller de statique à dynamique. Il est essentiel de conserver, dans la gestion, la spécificité et les qualités « historicisées » de ces zones, qui devraient être reconnues pour leurs caractéristiques sociales et culturelles ainsi que physiques.

On peut dire que l'histoire construit la ville. Les différentes périodes et cultures ont établi divers critères qui se reflètent dans la réalité actuelle. Très tôt, les zones urbaines ont été planifiées à l'aide d'une trame ou grille régulière. C'est notamment le cas de Khorsabad, village du nord de l'Irak qui a été la capitale assyrienne au temps du roi Sargon II. Mais aussi du site de Teotihuacan au Mexique, de nombreux autres établissements urbains du Moyen Orient et de l'Égypte antiques, de la Perse dont Persépolis en Iran, et du monde romain, ou encore de sites associés au géomètre Hippocrate de Chios, dont Milet en Grèce. À cela s'est opposée une autre forme de développement urbain, basé sur une croissance « organique », donnant en apparence un schéma irrégulier, comme dans les villes européennes médiévales ou de nombreuses villes islamiques. À l'Antiquité et tout au long du Moyen Âge, les établissements urbains étaient généralement limités et entourés de fortifications, se démarquant ainsi clairement du territoire rural ouvert. Le quadrillage pouvait toutefois être appliqué au territoire extérieur à la zone centrale, structurant ainsi une région entière. C'est ce que faisait la *centuriation* romaine, technique de répartition des terres à grande échelle, avec des superficies carrées de 710 m de côté.

À partir du XVe siècle, la planification urbaine est peu à peu entrée dans l'ère moderne, les zones urbaines commençant à s'étendre sur le territoire sans limites strictes. Aux XVIIe et XVIIIe siècles, de nombreuses villes ont été conçues comme des points de convergence de vastes panoramas et d'organisations axiales du territoire. Bien souvent, les villes européennes pouvaient être complétées par des projets d'aménagement paysagers, comme ce fut le cas à Hanovre (Allemagne) ou Aranjuez (Espagne). Au XIXe siècle, le modèle américain de plan en damier appliqué notamment à Washington (L'Enfant, 1791), Cienfuegos à Cuba (1819) ou Barcelone (Cerdà, 1859), a fourni une structure d'extension sans limite. Sous l'effet d'un développement urbain ininterrompu, de grandes villes se sont parfois transformées en mégalopoles comptant des dizaines de millions d'habitants. C'est notamment le cas de Shanghai dans le sud-est de la Chine, de Mexico au Mexique, mais aussi en Europe, avec le Randstad, la conurbation de Hollande. Il existe manifestement de nombreuses théories et hypothèses sur de futurs développements urbains dont nous ne parlerons pas ici.

Ce bref tour d'horizon nous donne un canevas avec de nombreuses variables. Dans le monde moderne, les paysages urbains peuvent s'étendre sur des dizaines ou des centaines de kilomètres, englobant plusieurs régions administratives. Savoir si l'ensemble de ce paysage construit doit être considéré « historique » est un point de réflexion. Jusqu'à présent, les chartes et les recommandations internationales en matière de conservation n'ont eu un impact que dans des zones relativement limitées. Même la recommandation européenne de 1995 sur la protection des zones de paysage culturel tend à imposer des limites assez strictes à la mise en œuvre. Néanmoins, le développement de la notion de territoire historicisé et l'évaluation de zones récemment bâties justifient de revenir sur ce point. En même temps, plus les zones à gérer sont vastes, plus les orientations proposées devront être génériques ou « flexibles ». Remarquons, par exemple, que dans la version 2000 du plan directeur de Rome, les mesures de protection peuvent être étendues à la quasi-totalité des espaces bâtis, quelle que soit leur époque, essentiellement en fonction de leurs qualités et caractéristiques.

Une autre question concerne la mise en œuvre des orientations et des recommandations internationales. Jusqu'à présent, les chartes étaient principalement connues des professionnels de la conservation qui sont, néanmoins, rarement impliqués dans les processus décisionnels concernant la planification et le développement de vastes zones. À qui, dans ce cas, s'adresse la doctrine internationale ? Qui sont les parties prenantes intéressées par ces propositions et en mesure de les appliquer ? En principe, la réponse devrait être l'autorité publique. Or, les systèmes et les outils de contrôle de la planification semblent varier considérablement d'un pays à l'autre, placés parfois entre les mains d'une autorité centrale, parfois sous la responsabilité d'autorités locales. Parallèlement, le secteur privé, y compris les multinationales et les propriétaires fonciers locaux, joue un rôle de plus en plus important sur le terrain. En outre, l'état physique de vastes zones bâties fait qu'il est économiquement difficile voire impossible pour une autorité publique d'intervenir. Ainsi, dans notre société mondiale actuelle, l'initiative tend à rester entre les mains du secteur privé, qui a souvent les moyens financiers et peut justifier toute intervention sur le plan économique sans qu'une grande attention ne soit accordée à l'impact général des projets.

Conclusion

De l'expérience de la *Convention du patrimoine mondial*, nous pouvons noter que de nombreux progrès ont été réalisés en raison de l'intérêt suscité par la Liste du patrimoine mondial. En conséquence, de nombreux gouvernements ont pris des mesures pour établir des régimes de protection ainsi que des plans et systèmes de gestion pour des zones qui auparavant n'étaient même pas considérées. L'identification de zones pouvant être définies comme « historiques » au sein du paysage urbanisé (même dans les cas des vastes zones métropolitaines ou mégalopoles) pourrait être un soutien utile à la gestion de zones dont les qualités ont été reconnues. Pour obtenir des résultats concrets, les chartes internationales devraient être soutenues par des mesures d'encouragement à l'éducation et à la formation intégrées dans le plan de carrière des acteurs impliqués dans la prise de décision.

Penchons-nous maintenant sur la doctrine définie dans les principes internationaux et sur les rapports qu'elle entretient avec la théorie de la restauration. Nous pouvons dire que les principes sont le fruit d'une réflexion basée sur la pratique. Ils deviennent par conséquent une preuve de l'évolution culturelle qui a eu lieu au fil des ans. La théorie au contraire fournit une description de la méthodologie qui est requise dans le processus décisionnel ayant pour finalité la conservation et la restauration des ressources patrimoniales. En fait, les principes et la théorie devraient être considérés complémentaires. Dans le processus de conservation, de nombreux aspects doivent être pris en compte et les décisions peuvent varier selon les diverses situations et la nature de la ressource concernée, ainsi que de son contexte culturel, social, économique et physique. Les questions peuvent aller du maintien du matériau historique et, en définitive un remplacement à l'identique, à la reconnaissance du sens essentiel de l'architecture et des ensembles urbains selon la reconnaissance des schémas fonctionnels et processus dynamiques qui reflètent les perceptions et les usages changeants. Dans le dernier cas, ce sont les mécanismes de suivi et de contrôle pouvant être mis en œuvre qui présentent un défi. Autre exigence fondamentale, la participation de toutes les parties prenantes dans le processus décisionnel, qui devrait s'appuyer sur un processus d'apprentissage et une consolidation des attitudes. La « restauration » peut être définie comme une approche historico-critique du territoire existant basée sur la reconnaissance et la valorisation de ses qualités. La « conservation » au contraire peut être comprise comme la méthodologie basée sur la communication et les processus d'apprentissage dans l'optique de prolonger la vie des ressources patrimoniales et de préciser les messages qui les concernent.

Au vu de l'évolution de la philosophie et des politiques en matière de conservation ainsi que les changements survenus dans la réalité physique dont notre patrimoine fait partie, la notion de paysage urbain historique peut devenir, à mon avis, un autre paradigme. Il a déjà été reconnu que la conservation est une composante fondamentale de la vie moderne et de la gestion de notre espace vivant. Le paysage urbain historique est un nouveau défi qui peut nous apporter de nouvelles lignes directrices et qui est susceptible de conduire à la révision des cadres juridiques et administratifs. Dans tous les cas, la conservation de notre patrimoine, matériel et immatériel, passe nécessairement par la communication et par une consolidation des attitudes. Elle exige un processus d'apprentissage et l'implication éclairée de toutes les parties prenantes, publiques et privées.

Références

Audi, R. (ed.) 1996. *The Cambridge Dictionary of Philosophy*. Cambridge, Cambridge University Press.

Conseil de l'Europe. 1975. *Charte européenne du patrimoine architectural*. http://www.icomos.org/docs/euroch_f.html

_____. 1995. *Recommandation sur la conservation intégrée des paysages culturels dans le cadre des politiques paysagères*. https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=537517

ICOMOS. 1964. *Charte internationale sur la conservation et la restauration des monuments et des sites*. Paris, Conseil international des monuments et des sites. http://www.icomos.org/venice_charter.html

_____. 1967. *Les Normes de Quito*. Rapport final de la réunion sur la préservation et l'utilisation des monuments et des sites de valeurs artistique et historique, tenue à Quito, Équateur, du 29 novembre au 2 décembre 1967. http://www.icomos.org/docs/quito67.html

_____. 1987. *Charte internationale pour la sauvegarde des villes historiques* (Charte de Washington). http://www.international.icomos.org/charters/towns_f.htm

_____. 2005*a*. *La Liste du patrimoine mondial : combler les lacunes – un plan d'action pour le futur*. http://www.international.icomos.org/world_heritage/gaps.pdf

_____. 2005*b*. *Déclaration de Xi'an sur la conservation du contexte des constructions, des sites et des secteurs patrimoniaux*. http://www.international.icomos.org/charters/xian-declaration.pdf

ICOMOS Australie. 1999. *Charte de Burra*. Burwood VIC, Australia ICOMOS. http://australia.icomos.org/publications/charters/

ICOMOS Brésil. 1987. Premier séminaire brésilien sur la sauvegarde et revitalisation des centres historiques. Comité ICOMOS Brésil, Itaipava, juillet. http://www.icomos.org/docs/itaipava.html

UNESCO. 1962. *Recommandation concernant la sauvegarde de la beauté et du caractère des paysages et des sites*. http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=13067&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html

_____. 1976. *Recommandation concernant la sauvegarde des ensembles historiques ou traditionnels et leur rôle dans la vie contemporaine*. 19e session de la Conférence générale, Nairobi, 26 octobre-30 novembre. http://www.icomos.org/unesco/areas76.html

_____. 2001. *Déclaration universelle de l'UNESCO sur la diversité culturelle*. http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001271/127160m.pdf

_____. 2005. *Convention sur la protection et la promotion des expressions culturelles*. http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=31038&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html

WHC. 1972. *Convention concernant la protection du patrimoine mondial culturel et naturel (Convention du patrimoine mondial*). Paris, UNESCO Centre du patrimoine mondial. http://whc.unesco.org/en/conventiontext/

_____. 1994. *Document de Nara sur l'authenticité*. http://www.international.icomos.org/charters/nara_f.htm (Également reproduit en tant qu'Annexe 4 des *Orientations*.)

_____. 1998. *Rapport sur la réunion d'experts sur la Stratégie globale pour les biens naturels et culturels du patrimoine mondial, 25 - 29 mars 1998, Amsterdam, Pays-Bas*. Paris/Amsterdam, UNESCO Centre du patrimoine mondial/Gouvernement des Pays-Bas.

_____. 2005. *Mémorandum de Vienne sur le patrimoine mondial et l'architecture contemporaine – Gestion du paysage urbain historique*. http://whc.unesco.org/archive/2005/whc05-15ga-inf7f.doc

_____. 2008. *Orientations devant guider la mise en œuvre de la Convention du patrimoine mondial*, rév. WHC. 08/01, première publication 1977. http://whc.unesco.org/archive/opguide08-fr.pdf

Analyses visuelles : outils pour la conservation des vues urbaines dans le cadre de l'élaboration de projet

Hal Moggridge
Consultant chez Colvin & Moggridge, Royaume-Uni

6

Analyses visuelles

« Sous la Dynastie des Ming et des Qing (XIIIe et XIVe siècles), il était de coutume dans chaque cité ou ville chinoise de sélectionner en général les huit plus belles vues, parfois un peu plus, de paysages alentour qui illustraient le mieux le caractère local. Les vues retenues étaient normalement celles que préférait la population locale et étaient des destinations très prisées »

Kairan LI, université de Sheffield, Royaume-Uni

Les vues inédites sont une ressource culturelle majeure des villes. Les souvenirs qu'évoquent souvent les villes sont liés à des perceptions singulières de leur panorama urbain. Le panorama urbain peut être l'image des édifices, souvent de monuments nationaux, qui se dessinent sur le fond du ciel. Parfois, une frondaison d'arbres ou un relief s'inscrit dans le panorama le plus reconnaissable. Ailleurs, des paysages de collines et de montagnes entourant une ville, visibles en surplomb ou entre les immeubles, sont un élément vital pour apprécier le site.

L'impact potentiel de nouveaux projets sur les paysages urbains historiques est essentiellement visuel. Cela vaut particulièrement pour les nouveaux immeubles de grande hauteur qui peuvent modifier le rapport du paysage urbain à son contexte large. Les méthodes suivantes cherchent à identifier, en amont du développement de projets, certaines caractéristiques visuelles du paysage urbain historique nécessaires pour établir des restrictions de hauteur des bâtiments dans des endroits particuliers. Le bas du ciel (la ligne d'horizon) se trouve ainsi délimité, si bien que dans certains cas il y a une limite ou une zone d'abord du site dans la partie de ciel qui se trouve au-dessus.

Panorama de montagnes au-dessus d'immeubles de grande hauteur

Exemple : Rio de Janeiro, Brésil

Rio de Janeiro est l'exemple d'une ville au panorama mémorable, les montagnes forment une toile de fond remarquable aux hauts immeubles du front de mer. Le pic grandiose du Corcovado, a été mis en valeur par la statue du Christ Rédempteur, haute de 30 mètres, érigée en 1931. Les plages qui bordent toute la partie sud de la ville offrent des vues particulièrement admirables des sommets qui se dressent derrière les façades urbaines (figure 1).

Figure 1 Vue de la plage de Copacabana depuis Leme.

Dans ce cas, la conservation de la vue des montagnes depuis des endroits aussi importants que la plage de Copacabana va dépendre de la hauteur maximum imposée aux immeubles du front de mer. Il existe déjà quelques tours qui sont trop hautes. La simulation d'une élévation générale de la hauteur des immeubles est restituée par la ligne noire. Les projets immobiliers doivent se conformer à une hauteur, un gabarit, qui respecte la vue des montagnes qui confèrent à Rio de Janeiro sa notoriété internationale.

Cônes de vue : angles de vue projetés en direction des collines/montagnes

Exemple : Vancouver, Canada : directives de protection des vues des montagnes

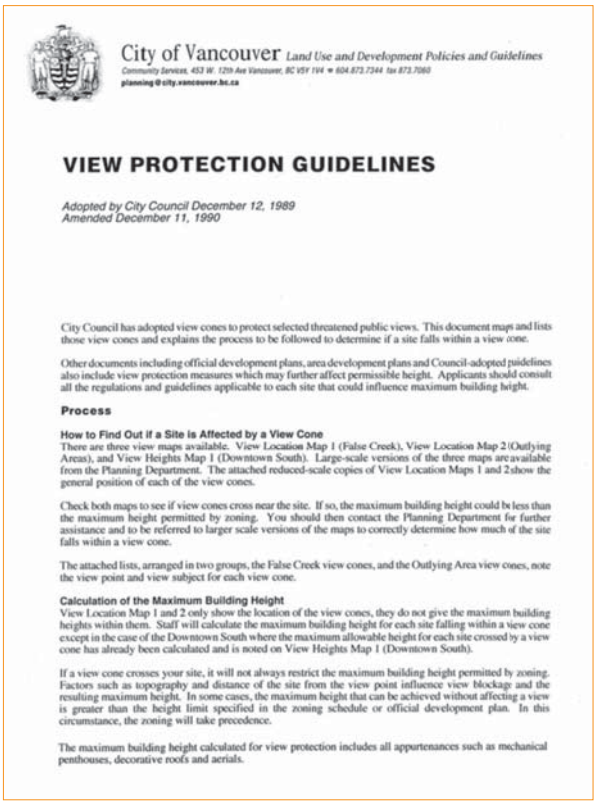
Source : Nancy McLean ASLA MCIP, coordinatrice du paysage, Corporation of Delta, Colombie britannique, Canada

En 1991, la ville de Vancouver a adopté des cônes de vue précis afin de protéger une sélection de vues des montagnes, au nord, visibles depuis l'espace public. Les cônes de vue sont des lignes de visée ascendantes qui limitent la hauteur des bâtiments en un lieu donné. Les limites de hauteurs deviennent moins strictes plus on s'éloigne du point de vue. Cela permet d'avoir des vues dégagées des montagnes à partir de certains endroits comme l'espace libre près du musée d'Anthropologie et le long du Palais de Justice au centre de Vancouver (figure 2 et figure 3).

Figure 2 Le centre-ville de Vancouver au sud de la chaîne des Montagnes Rocheuses, vu d'une tour résidentielle de l'université.

Figure 3 ***Les sommets des montagnes vus du centre-ville au-dessus des immeubles à hauteur limitée ; vue de l'entrée du Palais de Justice conçu par Ericson avec Cornelia Oberland, architecte paysagiste.***

La méthode suivie est expliquée dans le texte décrivant le processus et les plans de la ville qui indiquent et localisent les différents cônes de vues. (figure 4 et figure 5).



City of Vancouver *Land Use and Development Policies and Guidelines*

Community Services, 453 W. 12th Ave Vancouver, BC V5Y 1V4 ▪ 604.873.7344 fax 873.7060

planning@city.vancouver.bc.ca

VIEW PROTECTION GUIDELINES

Adopted by City Council December 12, 1989
Amended December 11, 1990

City Council has adopted view cones to protect selected threatened public views. This document maps and lists those view cones and explains the process to be followed to determine if a site falls within a view cone.

Other documents including official development plans, area development plans and Council-adopted guidelines also include view protection measures which may further affect permissible height. Applicants should consult all the regulations and guidelines applicable to each site that could influence maximum building height.

Process

How to Find Out if a Site is Affected by a View Cone
There are three view maps available. View Location Map 1 (False Creek), View Location Map 2 (Outlying Areas), and View Heights Map 1 (Downtown South). Large-scale versions of the three maps are available from the Planning Department. The attached reduced-scale copies of View Location Maps 1 and 2 show the general position of each of the view cones.

Check both maps to see if view cones cross near the site. If so, the maximum building height could be less than the maximum height permitted by zoning. You should then contact the Planning Department for further assistance and to be referred to larger scale versions of the maps to correctly determine how much of the site falls within a view cone.

The attached lists, arranged in two groups, the False Creek view cones, and the Outlying Area view cones, note the view point and view subject for each view cone.

Calculation of the Maximum Building Height
View Location Map 1 and 2 only show the location of the view cones, they do not give the maximum building heights within them. Staff will calculate the maximum building height for each site falling within a view cone except in the case of the Downtown South where the maximum allowable height for each site crossed by a view cone has already been calculated and is noted on View Heights Map 1 (Downtown South).

If a view cone crosses your site, it will not always restrict the maximum building height permitted by zoning. Factors such as topography and distance of the site from the view point influence view blockage and the resulting maximum height. In some cases, the maximum height that can be achieved without affecting a view is greater than the height limit specified in the zoning schedule or official development plan. In this circumstance, the zoning will take precedence.

The maximum building height calculated for view protection includes all appurtenances such as mechanical penthouses, decorative roofs and aerials.

Figure 4 ***Directives paysagères : l'établissement de cônes de vue pour protéger les vues des montagnes depuis l'espace public.***

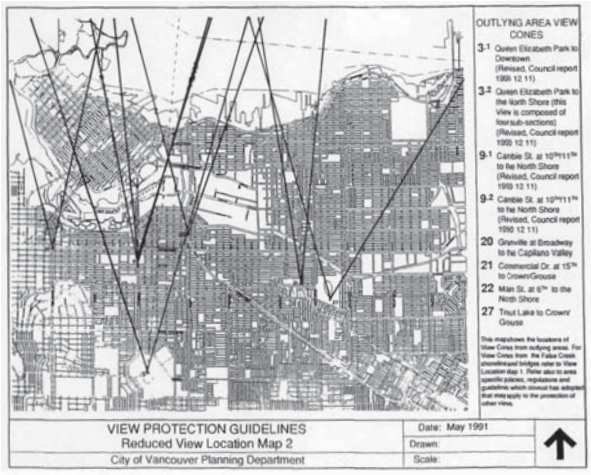


Figure 5 ***Directives paysagères. Localisation des différents cônes de vue sur le plan de la ville.***

Cônes de vue : angles de vue de haut en bas vers la mer ou la vallée

Exemple : Le site patrimoine mondial de la Vieille ville et Nouvelle ville d'Edimbourg, Écosse : Vues donnant sur l'estuaire de la Forth

Source : Colvin & Moggridge, consultants paysagistes

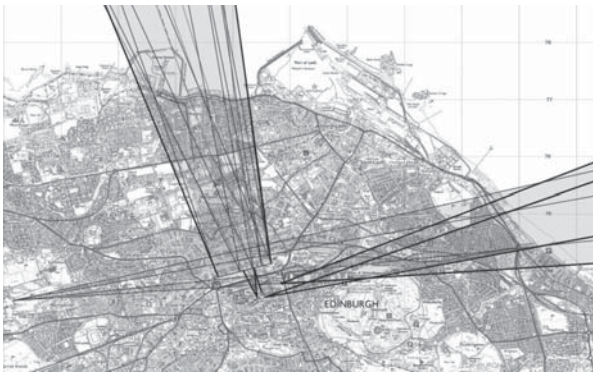


Figure 6 ***Vues plongeantes vers la mer depuis le centre d'Édimbourg.***

La figure 6 représente la carte des secteurs où il y a des vues plongeantes vers la mer depuis le centre d'Édimbourg. Le cône de vue à l'est indique la largeur de vue au bas de Royal Mile. Les cônes de vue au nord combinent les vues du nord qui donnent sur les rues de la Ville Nouvelle et les 'closes' de la Vieille Ville. Le tracé du réseau de la ville garde ces vues dégagées ; cela veut dire aussi qu'il n'y a aucune vue diagonale importante de la mer à partir du centre-ville.

Figure 7 Vue plongeante sur la mer depuis la Vieille ville d'Édimbourg.

La figure 7 représente une vue plongeante sur la mer depuis Milne's Court du côté nord de la Vieille Ville, donnant sur Hanover Street dans la Ville Nouvelle qui jouit du même paysage en contrebas. Noter l'étroitesse de l'espace vertical par où l'on voit l'eau ; la présence d'immeubles encore plus hauts sur la côte empêcherait de voir la mer du centre-ville.

Panoramas urbains observés depuis des points de vue remarquables

Exemple : Vue des Horseguards depuis le pont de St James's Park, Londres

Source : Colvin & Moggridge, consultants paysagistes

La première étape consiste à identifier les points de vue clés des lignes d'horizon qui construisent l'identité de la ville.

Dans cet exemple, la vision pittoresque d'édifices romantiques situés au milieu des arbres, que l'on voit depuis le pont du lac de St James's Park (figure 8), est situé en plein cœur de Londres, au centre du siège du gouvernement britannique. C'est l'une des vues les plus marquantes des Parcs Royaux de Londres qui s'étendent à 4 kilomètres à l'ouest de cet emplacement, non loin du site patrimoine mondial. On estime à 4-5 millions le nombre de visiteurs qui admirent cette vue chaque année, photographiée quelque 250 000 fois.

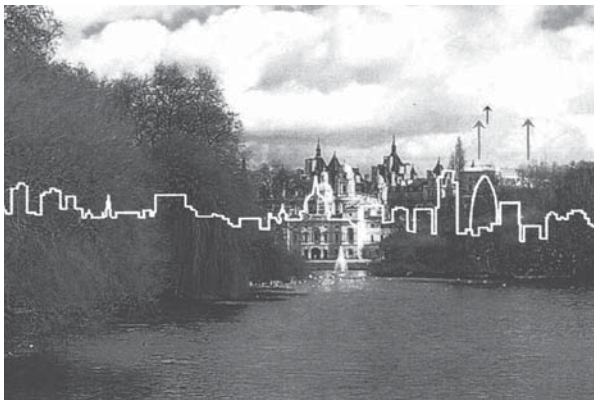


Figure 8 Vue depuis le pont du lac de St James Park, Londres.

Le dôme de la cathédrale Saint-Paul et le centre d'affaires de la City de Londres, comprenant des immeubles de près de 200 m de haut, s'étendent au-delà de la ligne d'horizon représentée dans la figure 8. Vue depuis le pont, la vue Est s'élève à 1:18,5 par rapport à la ligne d'horizon, ce qui permet d'avoir un édifice de 200 m plus haut que l'œil du spectateur à une distance de 3,7 km. Les flèches indiquent les hauteurs des immeubles en projet dont le gabarit prévu attaque la ligne d'horizon. Un cône de vue protecteur pourrait facilement définir le règlement de protection souhaité. (Voir figure 15 pour la photographie de la vue, telle que perçue par les visiteurs.)

Figure 9 Vue de la City de Londres depuis le pont de Hungerford sur la Tamise.

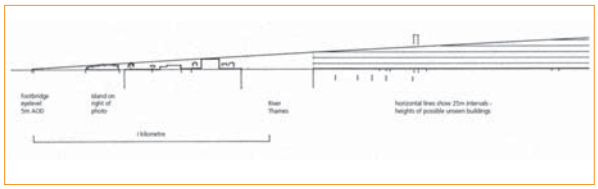


Figure 10 Section de la ligne de visée ascendante depuis le pont de St. James's Park sur Duck Island avec Downing Street au-delà.

Courbes de niveau indiquant les aires de visibilité des zones de ciel ouvert

Exemple : Zone de ciel visible depuis la zone centrale des parcs du centre de Londres

Source : Colvin & Moggridge, consultants paysagistes

Figure 11 Avant-projet du Plan des courbes de niveaux, Inner London Royal Parks, 2001.

La figure 11 représente un avant-projet, préparé par les services des Parcs Royaux au titre de sa contribution au nouveau plan d'aménagement spatial 2001 de l'Autorité du Grand Londres. Il faut noter que les courbes de niveau indiquées sur ce plan se sont avérées trop basses de 25 m pour le moins lors d'une vérification ultérieure sur des points précis. Les zones centrales des Parcs Royaux du centre de Londres apparaissent en grisé. Les courbes sont espacées de 25 m et sont environ à 200 m au-dessus du zéro des cartes (niveau de la mer) à peu près à 1 km à l'est de la cathédrale Saint-Paul.

Les services des Parcs Royaux ont décrété que toute vision moderne du Londres de demain devait comprendre des zones de nature dans les parcs où il serait possible d'être hors contact visuel avec la métropole, dans des « espaces ouverts baignés de soleil, à l'ombre des arbres, avec une herbe verdoyante et une eau étincelante » (W. H. Hudson, naturaliste argentin qui s'établit à Londres : *Birds in London* Chap. 1, 1898). De même, dans beaucoup de villes, il y a de larges espaces urbains ouverts, souvent bordés et délimités par d'élégantes habitations, qui bénéficient de l'absence de tout édifice visible dans le lointain. Afin que les décisions d'aménagement des autres parties de la ville soient prises en connaissance de cause, sans affecter le cœur bien isolé et défini de parcs, un plan de courbes de niveaux a été dressé, montrant les aires de visibilité du ciel et son horizon. Les courbes de niveau indiquent les hauteurs au-dessus du niveau de la mer au-delà desquelles les structures deviendraient visibles.

Il faut noter que malheureusement cette approche théorique n'a pas été retenue par l'Autorité du Grand Londres, mais les techniques sont jugées pertinentes et applicables dans le monde entier.

Perception des lignes d'horizon

Exemple : Silhouette de Sienne en regardant au sud du château en 1983

Figure 12 Sienne, Italie. 1983. Cliché Christopher Whinney (ATG Oxford).

Une photographie, aussi bonne soit-elle, ne rend pas compte des lignes d'horizon telles qu'elles sont perçues. L'esprit accentue les verticales et fixe des éléments vus sur le fond du ciel ou du paysage lointain (figure 12). C'est pourquoi les dessins qui représentent des silhouettes et exagèrent la hauteur donnent une image plus vraie (figure 13). Les images télescopiques peuvent aussi montrer ce que voit l'esprit.

Figure 13 Silhouette de la ville de Sienne. Même point de vue que la figure 12.

Les trois tours sur la gauche du dessin (figire 13) ont tendance à fusionner en un seul plan quand on les voit en perspective. Mais en fait elles se trouvent à des distances considérablement différentes du point de vue de référence.

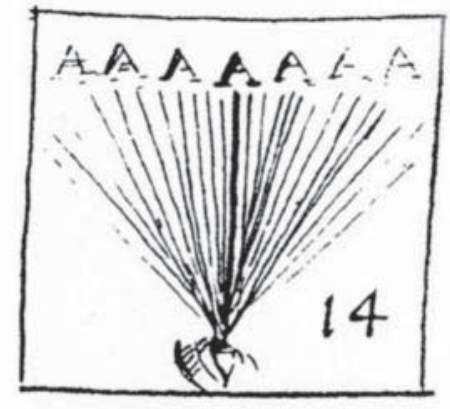


Figure 14 Hogarth 1753.

Note explicative de E. H. Gombrich sur l'attention sélective

> *Hogarth fonde son idée de la « poursuite enjouée » sur ce qui semble être un fait irréfutable de la perception visuelle qu'il illustre par un schéma (figure 14) « … si l'œil s'arrête sur n'importe quelle lettre particulière, A, pour l'observer plus attentivement que les autres, ces autres lettres deviendront de plus en plus imparfaites à la vue, plus elles sont éloignées de chaque côté de A, comme l'exprime la figure ; ….. »*
>
> *Hogarth a raison de nous rappeler le champ limité d'une vision focalisée. La* fovea centralis, *qui est seule capable d'une définition pointue, couvre moins d'un degré, alors que le reste de notre champ visuel apparaît progressivement indistinct plus il s'éloigne de la fovéa. Contrairement aux limites de résolution, cette inégalité de notre vision s'impose rarement à notre conscience car on peut toujours fixer un point qui nous intéresse et comme les yeux sont très mobiles, on peut construire une image détaillée de n'importe quel objet qu'on désire inspecter. On le fait d'autant plus aisément que nos impressions visuelles ne s'effacent pas immédiatement, mais restent en nous suffisamment longtemps pour nous permettre de transformer la mosaïque de petits instantanés en une image cohérente et continue. (Gombrich, 1979)*

Prévention de la falsification des images

Exemple : Vue en direction des Horseguards depuis le pont de St James's Park, Londres

La tour de Doon Street : un cas récent d'escroquerie à Londres, Angleterre

Il y a quelque temps, en Angleterre, en plein Londres, un promoteur et son équipe de designers ont réussi à abuser la secrétaire d'État avec des images truquées d'un projet d'immeuble collectif sur l'île boisée au centre de la célèbre vue donnant sur les Horseguards depuis le pont du lac de St James's Park, près du site patrimoine mondial de Westminster. Cette vue avait été soi-disant sélectionnée et identifiée comme méritant protection dans le Plan de Londres de 2004. En résumé, la situation fut la suivante :

Il était proposé de construire un immeuble collectif de 144 mètres de haut dans Doon Street, sur un terrain situé derrière le Théâtre national, sur la rive sud de la Tamise. Les mêmes types de logements ont été présentés comme réalisables dans des immeubles de moindre hauteur. La secrétaire d'État a demandé de soumettre le projet à une enquête publique, pour évaluation, en février 2008. L'une des questions cruciales était l'impact de la tour sur la vue sélectionnée en direction des Horseguards, depuis le pont de St James's Park.

***Figure 15** La vue en direction des Horseguards depuis le pont de St. James's Park telle que la perçoit le visiteur. Cette évaluation est confirmée par les nombreuses images que l'on trouve sur Internet (FLICKR).*

Le site arboré de Duck Island au centre de la vue est très sensible à la présence de bâtiments qui apparaissent en surplomb et qui l'écrase. Comme l'écrivait Le Corbusier en 1923 : « la sensation de densité : un arbre ou une colline est moins puissant et d'une plus faible densité qu'une disposition géométrique de formes ». Humphry Repton, qui a inspiré l'architecte John Nash, concepteur du lac de St James's Park en 1827, écrivait dans « Observations », Chap. XIV, en 1803 : « Quand je décris l'eau, je ne calcule jamais ses effets au nombre d'acres qu'elle peut couvrir, mais par sa forme, sa continuité et la facilité avec laquelle sa terminaison est dissimulée », un effet savamment obtenu par cette création.

L'inspecteur, en tant qu'architecte habitué à évaluer des vues dans des enquêtes publiques, a pu déceler les éléments trompeurs dans les documents graphiques qui avaient été soumis. Suite à cette enquête publique, l'inspecteur a recommandé « de ne pas accorder le permis de construire ». Il a conclu à propos de la vue de St James's Park que : « il existe dans cette vue presque idyllique un équilibre délicat entre le paysage et les bâtiments qui, à mon avis, serait gravement compromis par la présence de la tour de Doon Street ». Toutefois, la secrétaire d'état a été induite en erreur par les représentations fallacieuses et les documents graphiques trompeurs présentés par les promoteurs et a donné son consentement contre la recommandation de son inspecteur, en affirmant dans sa lettre : « qu'elle considère que l'impact sur cette vue ne serait pas aussi important que ne le craint l'inspecteur, et ne serait pas inacceptable » (paragraphe 17).

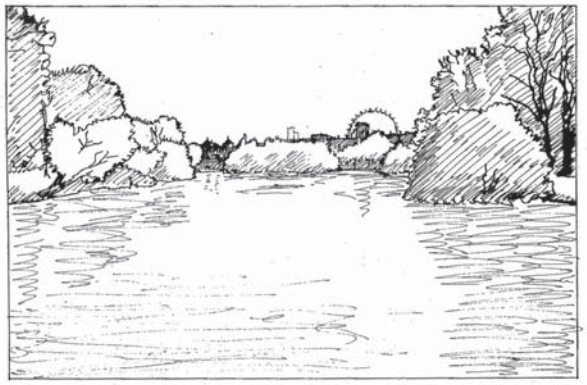


Figure 16 Esquisse d'une des images du projet de la tour de Doon Street, présentées par l'équipe « d'experts professionnels » du promoteur et décrites comme des « images vérifiées ».

Les « représentations visuelles » ont faussé l'effet du projet en utilisant les techniques suivantes :

- faible description de la tour proposée ;
- effet de grand angle, si bien que le premier plan et les côtés sont considérablement élargis. L'image couvre un cône de vue quatre fois supérieur à celui perçu par le visiteur, comme on le voit en comparant la photo ci-dessus avec le dessin qui suit (figure 15 et figure 16) ;
- effet panoramique pour que le projet de tour paraisse très petit, entouré d'un vaste contexte très présent et représenté en gros plan. Cet effet est trompeur car l'œil n'a qu'un champ étroit de vision focalisée, alors que le reste de notre champ visuel apparaît progressivement indistinct au fur et à mesure qu'il s'éloigne d'un objet qui attire l'attention ;
- de multiples images ont été associées pour que l'information clé soit minimisée et noyée entre des pages d'images sans intérêt.

Pratique proposée pour éviter la falsification de l'information par des images trompeuses

Pour éviter la falsification de l'information par des images trompeuses, il faudrait recommander une pratique normalisée pour toute imagerie et illustration photographique des documents de projets qui ont un impact sur le paysage urbain historique :

- Chaque représentation de paysage (urbain ou pas) *devrait* s'accompagner d'une image simplement cadrée (équivalent d'une focale f70 d'un appareil photo 35 mm), sur laquelle le projet est montré en toute netteté. Le défaut de présentation de ces données élémentaires rendrait tout autre type d'illustration et imagerie non valide ;
- Les conditions d'éclairage doivent être sélectionnées de manière à voir clairement le projet lorsque l'image de celui-ci est superposée à une autre ;
- Les premiers plans exagérés doivent être évités ;
- Si des images panoramiques sont incluses dans les documents de projet pour rendre compte de la périphérie, alors seuls les 20% au centre de l'image, où est présenté le projet, devraient être mis en évidence. Les bords de l'image devraient être représentés avec des contours de plus en plus flous. Sinon la partie de l'image panoramique qui contient la vue du projet devrait aussi figurer à côté, sous forme de vignette, d'image télescopique.

Références

Gombrich, E.H. 1979. *Le Sens de l'ordre* 2e Partie IV, cité dans *L'Analyse de la Beauté* de William Hogarth, 1753, in *Les Conférences de Wrightsman*.

Hudson, W.H. 1898, *Birds in London*, Londres, Longmans Green.

Le Corbusier. 1923. *L'Illusion des plans* in *Vers une architecture*, Paris.

Neisser, U. 1976. *Cognition and Reality*, NY, W.H. Freeman.

Repton, H. 1803. *Observation on the Theory and Practice of Landscape Gardening*. Londres, imprimé par T. Bensely pour J. Taylor.

Urbanisation et conservation culturelle – Aperçu des politiques et outils appliqués aux États-Unis

7

Jeffrey Soule
Directeur du Outreach and International Programmes, American Planning Association

Introduction

Ce débat porte sur la gestion du paysage urbain, ou comment préserver l'intégrité d'un tissu urbain menacé d'érosion et de perte de ses qualités culturelles. En mettant à profit l'expérience américaine et mon point de vue d'urbaniste formé aux États-Unis et ayant acquis une expérience internationale, notamment en Chine, cet article entend présenter des principes et pratiques susceptibles d'être utiles en matière d'assistance à maîtrise d'ouvrage, pour aider les communautés à appréhender et traiter un grand nombre de situations locales. Dans la mesure où les États-Unis ne possèdent pas de villes inscrites sur la Liste du patrimoine mondial, nous allons appuyer notre présentation sur quelques cas exemplaires pour montrer comment notre pratique de l'urbanisme prend en compte le tissu urbain. Le *Policy Guide on Historic and Cultural Ressources* de l'American Planning Association (*Guide des politiques de protection des ressources patrimoniales culturelles et historiques* de l'Association américaine d'urbanisme)[18], sur la conservation du patrimoine, est joint en annexe (voir Annexe 2). Ce guide donne le point de vue de l'association et la manière dont ses membres doivent promouvoir, à tous les niveaux, la meilleure intégration et conservation possibles des valeurs et ressources patrimoniales.

Si nous sommes convaincus que certains principes fondamentaux s'appliquent à la conservation des paysages urbains, nous ne pensons pas qu'il existe une approche, une règlementation ou une orientation unique en mesure de satisfaire l'extraordinaire diversité des valeurs culturelles, considérations politiques, diversités économiques et expériences locales de la planète. Notre mission consiste à proposer du conseil aux villes historiques, y compris aux sites du patrimoine mondial, tout en définissant une méthode et en développant des orientations cohérentes pour les milliers d'autres lieux dans le monde qui possèdent des ressources patrimoniales et culturelles importantes méritant d'être préservées et valorisées.

L'urbanisme en contexte

Aux États-Unis, l'urbanisme ne s'est pas développé à partir de l'architecture mais du paysage. Le premier président de ce qui allait devenir l'American Planning Association a été Frederick Law Olmstead, un des brillants esprits fondateurs du mouvement « City beautiful » et qui a, entre autres, conçu Central Park et Prospect Park à New York. L'aménagement, l'urbanisme aux États-Unis a ainsi toujours été considérablement plus global dans son approche que partout ailleurs. L'urbanisme est plus généralement compris comme portant essentiellement sur des questions d'occupation des sols et de développement de projets urbains. Aux États-Unis, il relève d'une démarche plus globale qui débute par des études et des définitions d'objectifs et ne fait intervenir la mise en œuvre qu'ultérieurement. Par ailleurs, de nombreuses institutions internationales font preuve de parti pris à l'encontre de l'urbanisme et ne le voient pas comme une stratégie urbaine globale. Cela provient d'un profond préjugé idéologique contre la planification économique centralisée d'État. Malheureusement, cela a favorisé au niveau international un engouement pour les investissements en infrastructures au détriment de la création ou du soutien des politiques et directives locales d'aménagement du territoire utiles pour la programmation, gestion et diffusion, à différentes échelles, de ces grands projets d'infrastructure. La pratique de l'urbanisme est donc très différemment perçue d'un pays à l'autre.

Aux États-Unis, la prise en compte de la conservation du patrimoine dans la planification urbaine a été relativement tardive. Le *National Historic Preservation Act*, la loi sur la conservation des sites historiques nationaux, n'a été promulguée qu'en 1966. De fait, pendant de nombreuses années, la conservation du patrimoine historique et culturel n'a pas été un élément clé de la planification urbaine. Si dans certains endroits, un effort a été fait pour organiser et protéger des sites ou monuments remarquables, ce n'est qu'au cours des 40 dernières années que la conservation historique est devenue un élément majeur du processus de planification urbaine. Si certains élus municipaux américains pensent encore que conservation et développement s'opposent, il est de plus en plus admis qu'une planification urbaine intégrant la conservation du patrimoine améliore la politique de développement de la ville. La planification urbaine a fait des progrès dans la prise en compte du patrimoine et des valeurs culturelles et ne se focalise plus uniquement sur les plans d'occupation des sols, les infrastructures et les nouveaux projets d'aménagement. Aux États-Unis, ingénierie et architecture sont deux disciplines importantes mais relativement différentes tandis que dans d'autres parties du monde, l'urbanisme est souvent l'affaire des ingénieurs et des architectes. L'urbanisme définit le cadre d'une bonne ingénierie et d'une bonne architecture. Une ville dont les projets se superposent les uns aux autres, sans vision ni paramètres culturels et économiques, ne sera ni belle ni durable.

Le principe fondamental d'un bon projet de ville, d'une bonne conception urbaine est la constante référence à la ville existante, en tenant compte des besoins présents et futurs. Si la planification urbaine et la conservation du patrimoine sont trop axées sur des monuments historiques particuliers au détriment du contexte, cela engendrera un tissu urbain incompréhensible et décousu. Quel intérêt y a-t-il à sauver un monument si la morphologie urbaine, la trame viaire, l'espace public, l'âme du quartier sont détruits ?

18 http://www.planning.org/policy/guides/adopted/historic.htm

Aux États-Unis, le processus de planification urbaine commence par une vision de ville qui célèbre et intègre l'histoire et la culture. On procède à une analyse approfondie et complète des enjeux économiques, sociaux et matériels avant de passer à la phase projet. Sont ensuite élaborés des plans spécifiques, comme celui pour Men Xi, décrit brièvement ci-après. Ces plans décrivent la manière dont les ressources et valeurs patrimoniales et historiques doivent être maintenues et conservées dans un contexte de développement global. Aux États-Unis, les bonnes pratiques en matière de planification de nouveaux projets d'aménagement veulent que les plans des zones de développement tiennent compte du contexte architectural, notamment échelle, texture, proportions et variété des matériaux. Ces projets sont ensuite gérés au fil du temps à l'aide d'outils juridiques et financiers qui permettent de garantir une mise en œuvre cohérente. Des orientations, des directives et des prescriptions architecturales dans les zones historiques sont élaborées et suivies par des professionnels compétents. Les villes et leurs objectifs financiers privilégient la conservation du patrimoine et des zones historiques et préconisent le maintien des quartiers anciens et des individus, non leur déplacement. Ces mesures évitent également des investissements inutiles en infrastructures, tout en renforçant la viabilité économique et l'identité de la ville. Naturellement, aucune ville américaine n'est exemplaire en matière de planification urbaine et de conservation culturelle, mais ce genre de processus d'urbanisme et ces types d'outils reçoivent un soutien important des secteurs public et privé du pays. Un processus motivé par une demande de vrais choix de vie urbains et le maintien onéreux de notre obsession du « tout-voiture ».

En définitive, la conservation du patrimoine historique et culturel est essentielle pour la qualité de vie comme l'économie. La création d'un modèle de planification urbaine approprié, équilibrant développement et conservation, permettra aux générations suivantes d'en récolter les fruits. L'urbanisme doit être le moyen clé pour intégrer les éléments matériels d'une culture à sa croissance et son développement. Même si le patrimoine américain n'est pas le plus ancien, dans l'ensemble, les élus locaux ont pour le moins compris que conserver le patrimoine historique est bénéfique pour l'économie, pour l'esprit et la qualité de vie. La structure de la ville et le dessin de ses rues sont les aspects les plus importants à conserver. Préserver des édifices entourés d'immeubles disgracieux et de rues démesurées ne conserve pas l'esprit du lieu. Il est de notre responsabilité d'élargir le concept de planification urbaine afin d'y intégrer la conservation culturelle et historique et de ne plus limiter la pratique de l'urbanisme à une vision mécanique de planification de l'occupation des sols et de zonage des édifices et des infrastructures.

Figure 1 ***San Antonio Riverwalk, Texas, mêle conservation historique et conception soigneuse d'un projet urbain afin de mettre en valeur les qualités visuelles du lieu.***

Étude de cas : projet de planification urbaine pour Men Xi

L'American Planning Association a été sollicitée pour participer à un projet concernant le quartier de Men Xi, partie la plus ancienne de la ville chinoise de Nankin. Un projet montrant qu'il est possible de surmonter les obstacles de planification urbaine et d'équilibrer développement et caractère historique. Ce plan devrait servir de modèle car il utilise les ressources et valeurs historiques et culturelles de la ville pour conférer une valeur ajoutée à l'économie tout en évitant des dépenses grâce à la réutilisation des infrastructures et des constructions existantes. Le projet pour Men Xi associe conservation, développement et phasage de la mise en œuvre. Il inclut également des orientations et directives architecturales et un programme de développement touristique afin de valoriser la zone et l'économie locale. Mettre en œuvre un plan de cette nature implique une approche générale et intégrée. L'analyse du marché, les besoins des habitants et des nouveaux arrivants, les objectifs de la ville et les ressources et valeurs culturelles et historiques concourent à définir un ensemble de choix de projets et d'orientations de développement. Ne s'intéresser qu'aux seules ressources, de manière isolée, ne tiendrait pas compte de tous ces enjeux et ne répondrait pas aux divers besoins. Notre projet pour Men Xi s'appuie sur la morphologie urbaine, l'environnement et les éléments de détail qui créent le contexte. C'est de cette façon uniquement que la culture peut être transmise d'une génération à l'autre.

L'intégration réussie des zones et ressources et valeurs historiques dans un cadre urbain global repose sur deux éléments clés : l'analyse de la zone et la prise en compte systématique des attentes des parties prenantes. Dans le cas de Men Xi, il fallait identifier et inventorier les ressources et collecter les données de base. Considérer un quartier tout entier comme une ressource et valeur historique unique, au-delà des seuls édifices, était une idée totalement nouvelle à Nankin. Nous devions proposer une stratégie incorporant du développement de projet pour aider à financer la modernisation des infrastructures

et accorder des aides financières aux habitants les incitant à rénover leurs logements et commerces. Dans la mesure où une grande partie de la zone avait été réaménagée à des fins industrielles dans les années 1950 et que ces industries n'étaient plus performantes, il a été facile de réorienter le site vers un usage mixte et résidentiel. La conception de la nouvelle zone a été réalisée en tenant compte du caractère particulier de l'organisation spatiale, des matériaux, de l'échelle et de la densité d'origine. L'objectif était de développer un style de vie résolument moderne, tout en conservant le caractère général qui rend ce quartier si singulier.

Le troisième élément important du projet a été l'élaboration d'un plan de tourisme durable et intégré s'appuyant sur la mise en valeur des remparts et de la porte de la dynastie Ming comme pôle d'attraction du site. Le projet se devait également de proposer une interprétation authentique ainsi qu'un développement commercial compatible avec les valeurs d'ensemble du quartier. Nous avons élaboré un projet de promenade le long du petit cours d'eau Xin Hua ainsi qu'un projet de complexe hôtelier près de l'ancien jardin situé au cœur du site. En utilisant ce jardin comme zone de transition entre la zone résidentielle historique et la nouvelle zone de redéveloppement résidentiel, nous avons pu développer le tourisme et générer une activité économique sans compromettre les ressources historiques. Les leçons tirées de Men Xi se résument en trois points : inventaire méthodique des ressources patrimoniales, analyse économique et orientations et directives architecturales basées sur les éléments remarquables et caractéristiques du site. Le plan a associé ces éléments pour tirer parti de toutes les ressources, dont la porte Ming qui attire un grand nombre de touristes et la proximité de la rivière Xin Hua.

Conception urbaine : pratiques et outils

Une conception urbaine de qualité est essentielle pour créer le caractère d'une ville mais elle n'est pas la seule composante de l'urbanisme. Elle doit être subordonnée aux politiques, valeurs et projets définis dans la vision de la ville. Aux États-Unis comme dans d'autres pays, l'urbanisme est une discipline amorphe, en quête d'identité. Dans ce débat sur les paysages urbains, il faut également faire face à l'absence d'institutions qui soutiennent et forment les urbanistes ainsi qu'à l'absence d'orientations en matière de pratique professionnelle et de consensus sur la portée de l'urbanisme.

Si le processus de planification urbaine américaine décrit ci-dessus est largement appliqué, encore que géré de manière inégale, des principes de forme urbaine sont loin d'être la règle dans la plupart des villes américaines. Quoi qu'il en soit, le propos prend de plus en plus d'importance et la question d'outils de conception, de directives suscite une plus grande attention. Tout ceci est le résultat également d'une sensibilisation accrue à des politiques de croissance plus judicieuses, à des coûts élevés des énergies et à une quête de modes de développement humanistes plus harmonieux.

Idée

Mon expérience en urbanisme me permet de dire qu'il faut définir une idée, un projet de ville, avant que de quelconques méthodes de planification urbaine et outils techniques ne puissent apporter une valeur ajoutée. Une idée reposant, entre autres, sur la foi en les valeurs culturelles et le sentiment que la ville s'inscrit dans une histoire, représente un récit, non un état final. En outre, toutes les parties prenantes d'un lieu doivent être impliquées dans la prise de décision, au-delà de la cabale des promoteurs, élus et experts. S'ajoute à cela la nécessité d'obtenir un soutien au niveau local pour une approche complète afin d'incorporer les ressources patrimoniales et culturelles dans un contexte urbain. Enfin, tout projet de ville et toute stratégie urbaine réussie doit admettre qu'il y a toujours un conflit entre conservation des valeurs patrimoniales et développement de projets et que le bilan doit être clair quant aux coûts et bénéfices, quelle que soit l'approche choisie. Plus un site historique est visité, plus l'impact sur la ressource est important. La gestion de l'impact doit être intégrée dans le cadre quel qu'il soit, au-delà des aspects esthétiques et des mécanismes de conservation.

Lire la ville

Dans le processus d'élaboration d'orientations et prescriptions architecturales et urbaines, la lecture de la ville est une étape essentielle. Lire la ville est un hommage naturel à l'idée de la ville comme récit. Cela demande des éléments historiques, économiques et sociaux ainsi qu'un inventaire des attributs physiques et une compréhension claire de la structure dont la forme de la ville rend compte. Les éléments de lecture de la ville incluent le climat, les usages, le paysage, l'architecture, l'échelle, les formes urbaines, les couleurs, les matériaux, les éléments graphiques, la végétation locale et les formes plastiques. Si nous débattons aujourd'hui de la question des paysages urbains, c'est que trop de décisions ont été prises ces derniers temps sans référence, de manière plutôt aléatoire, pour servir l'intérêt unique d'un mécène donné, qu'il soit public ou privé. Le rôle d'un processus citoyen doit alors d'être la voix du récit, d'une histoire, la conscience de la ville. De cette manière, la conception urbaine n'agit pas de manière tyrannique ; elle est le mécanisme garantissant que l'ensemble des informations accumulées dans le tissu de la ville peut être amélioré et conservé, chapitre après chapitre. Ce processus aide également la ville à établir ses priorités budgétaires. Par exemple, de nombreuses villes dépensent de précieuses ressources à recréer un faux contexte historique tandis qu'elles laissent se délabrer et disparaître les véritables éléments historiques et authentiques de la ville.

Dans l'élaboration d'orientations et prescriptions architecturales et urbaines pour les villes américaines, une pratique importante consiste à inventorier les meilleurs exemples de forme urbaine locale. Cela signifie que les orientations seront basées sur des références locales, non importées d'un quelconque autre lieu. Les urbanistes tout comme les élus commettent souvent l'erreur de visiter une ville et de rapporter un élément ou un type de projet pour l'intégrer chez eux. Si visiter d'autres lieux peut s'avérer bénéfique et instructif, cette expérience n'est utile que lorsqu'elle est réalisée avec suffisamment de discernement et de connaissances pour identifier ce que l'on cherche et quels principes sous-jacents peuvent être utilisés après avoir été réinterprétés pour un usage local. La recherche d'exemples locaux ne porte pas que sur les édifices et espaces publics les plus éminents. Elle concerne un large éventail d'éléments urbains : logements de toutes tailles et échelles, édifices commerciaux, gouvernementaux et institutionnels, intersections de rues, mobilier urbain et signalétique, petits et grands espaces publics, édifices de cultes et activités informelles telles que marchés et foires. Cela permet de réellement voir ce qui caractérise une population, un groupe, et de comprendre pourquoi la région, le climat, l'histoire et les autres composantes de son histoire ont eu des impacts plus ou moins marqués sur la forme physique de son habitat. Les projets, les règles et orientations et le cadre de décision sont donc organiques et rationnels et ne sont pas imposés comme une simple question d'esthétique ou de goût.

Autre aspect important des pratiques actuelles, au lieu d'une approche unique, il convient de prendre en compte différentes orientations en fonction des différents quartiers. Les villes évoluent avec le temps, ce qui signifie que chaque arrondissement ou quartier doit être conçu différemment selon la fonction et l'histoire qui lui sont propres. Les orientations et les normes d'urbanisme qui reflètent ces différences maintiennent et renforcent la cohérence de chaque quartier et arrondissement. La gestion des orientations peut revêtir plusieurs formes, selon la structure du plan local d'urbanisme, des règlements d'urbanisme et de l'administration de la ville. Il est clair toutefois que l'un des obstacles est la variation d'interprétation et d'expertise disponibles. En conséquence, les outils et les réglementations doivent correspondre dans une grande mesure aux critères locaux d'expertise. Pour mieux y parvenir, il faut que les citoyens locaux impliqués dans les processus de révision soient formés et conseillés. Ce qui revient à établir le principe d'une base conceptuelle locale commune, sur laquelle s'appuie l'ensemble de l'effort. Si les citoyens éprouvent le désir de voir la ville se développer et évoluer au sein d'une histoire, ils seront mieux à même de revoir et de gérer les orientations au fil du temps, particulièrement s'ils bénéficient de formation et de conseils professionnels.

Figure 2 ***Philadelphie a essayé de conserver les qualités visuelles autour de l'emblématique tour de l'hôtel de ville, mais n'a pas réussi à complètement limiter les hauteurs.***

Composantes des orientations et prescriptions architecturales et urbaines

Les orientations doivent s'appuyer sur un cadre réglementaire et de planification générale. Les règlements en matière de zonage, plans d'aménagement, plans de transport et autres doivent définir l'échelle et le cadre des infrastructures appropriées, tandis que les règlements, orientations et prescriptions architecturales et urbaines s'attachent à traiter des détails plus spécifiques concernant la forme et les relations avec l'espace public. La caractéristique principale des orientations en matière d'aménagement urbain est qu'elles gèrent le domaine public. Ainsi les rues, les abords des espaces libres, petits et grands, les espaces, notamment publics, menant aux édifices et les entourant, doivent être la finalité des choix d'aménagement.

Une partie expliquant les choix et les principales orientations est généralement suivie par une partie introduisant les éléments qui spécifient les densités et le type de parcellaire, la largeur des rues et des allées, la taille des parkings et des trottoirs par exemple. Une autre partie apporte des prescriptions architecturales, basées une fois encore sur l'inventaire des formes et typologies locales : vélum, gabarits, traitement des angles, prospect, ombres portées, matériaux, typologie des portes et fenêtres. Des éléments vernaculaires tels que les toits, arcades, cours, éléments paysagers et couleurs sont également pris en compte.

Tout processus d'enquête publique de consultation, de révision de règlement urbain doit clairement stipuler le processus d'application de ces orientations et la manière dont elles seront suivies. Dans certains cas, un comité de

révision citoyen est habilité à se prononcer avec l'aide de professionnels ; dans d'autres cas, les techniciens peuvent prendre des décisions d'un certain niveau. J'ai été amené à participer à la définition des orientations de la ville de Mandeville en Louisiane, où le processus de révision est assuré par le *design centre* de l'université locale, avec la collaboration du personnel technique municipal. Dans tous les cas, formation continue, expertise professionnelle technique et citoyens sont les composantes essentielles d'un programme réussi. Plus le processus reflète une analyse minutieuse, une lecture des éléments et la finalité globale et les objectifs de la ville, plus le succès du programme est assuré.

Autres approches utiles à la gestion du paysage urbain

Les zones de protection du patrimoine

Aux États-Unis, l'approche dite des *heritage area*, zones de protection du patrimoine est de plus en plus utilisée pour mettre en valeur, permettre l'interprétation, aménager et conserver des zones présentant des caractéristiques spéciales qui, ensemble, forment une histoire d'importance culturelle et naturelle. Le *National Parks Service* – service des parcs nationaux américains – propose la liste des caractéristiques suivantes pour décrire ces zones [19]:

- zone qui comprend un ensemble de ressources naturelles, historiques ou culturelles qui présentent un intérêt pour le patrimoine américain et méritent d'être reconnues, conservées, interprétées et toujours utilisées, et qui sont mieux gérées en tant qu'ensemble au moyen de partenariats public-privé, par une association de ressources et communautés actives diverses et parfois non contigües ;
- zone qui reflète les traditions, coutumes, croyances et modes de vie populaires qui sont une composante précieuse de l'histoire nationale ;
- zone qui offre de remarquables opportunités pour conserver les caractéristiques naturelles, culturelles, historiques et/ou paysagères ;
- zone qui offre de remarquables opportunités récréatives et pédagogiques ;
- les ressources patrimoniales importantes pour le ou les thèmes identifiés de la zone conservent un degré d'intégrité pouvant faire l'objet de mise en valeur d'interprétation ;
- les résidants, entreprises, organisations à but non lucratif et gouvernements au sein de la zone proposée sont impliqués dans la planification et l'aménagement, ont élaboré un plan et système de financement qui indique le rôle de tous les participants, y compris du gouvernement fédéral, et ont apporté leur soutien à la protection et classement de la zone ;
- l'entité de gestion proposée et les unités gouvernementales qui soutiennent la protection et le classement sont prêtes à travailler de concert pour développer la zone de protection patrimoniale ;
- la proposition est cohérente avec l'activité économique poursuivie dans la zone ;
- le périmètre cartographié de la zone reçoit l'assentiment du public ; et
- l'entité de gestion proposée pour planifier et mettre en œuvre le projet est décrite.

Les États-Unis comptent 21 zones de protection du patrimoine national et quelques états ont mis en œuvre leur propre programme. L'approche des zones de protection du patrimoine repose sur des principes identiques à ceux des paysages urbains historiques. Les processus et les réglementations de gestion des zones de protection du patrimoine sont similaires mais impliquent des principes de mise en valeur et de conservation des territoires plus importants en raison de la différence d'échelle.

Crédits d'impôt

Le gouvernement fédéral américain accorde des crédits d'impôt pour la conservation du patrimoine afin d'encourager la conservation des monuments historiques. Ces crédits d'impôt sont gérés par le *National Parks Service* et autorisent certaines modifications en vue d'un réemploi adapté des monuments historiques, sur la base de prescriptions établies pour protéger l'intégrité et la valeur historiques des édifices et de leur contexte et s'assurer qu'ils ne sont pas détériorés par les modifications.

Crédits d'impôt pour la conservation historique

Bénéficiaires : propriétaires de biens immobiliers locatifs, commerciaux, industriels ou agricoles[20]

Le gouvernement fédéral octroie divers crédits d'impôt pour aider les projets de conservation, en particulier un crédit consacré uniquement à la réhabilitation de biens historiques produisant un revenu. Grâce à ce crédit, les propriétaires qui réhabilitent des édifices historiques à des fins commerciales, industrielles, agricoles ou locatives bénéficient d'un crédit d'impôt équivalent à 20 % du montant du coût de la réhabilitation. Le *National Parks Service* doit certifier que les travaux de réhabilitation satisfont les critères de réhabilitation établis par le secrétaire de l'Intérieur. Entre 2001 et 2005, ce crédit d'impôt a donné lieu à plus de 11,14 milliards de dollars d'investissements privés.

D'autres crédits d'impôts fédéraux peuvent être utilisés pour les projets de conservation et cumulés aux crédits d'impôt pour la conservation du patrimoine historique. C'est notamment le cas d'un crédit d'impôt

19 http://www.cr.nps.gov/hps
20 http://www.cr.nps.gov/hps/tps/tax/

pour l'acquisition, la construction ou la réhabilitation d'habitations à loyer modéré. Entre 2001 et 2005, 43 566 habitations à loyer modéré ont ainsi été créées dans du patrimoine historique immobilier grâce à ce crédit d'impôt conjugué au crédit d'impôt pour la conservation historique.[21]

Un nouveau crédit d'impôt fédéral pour les développements de nouvelles zones d'activités, susceptible d'offrir des opportunités similaires, vient d'être mis en place. Ce crédit d'impôt, dit *New Markets Tax Credit*, entend stimuler et attirer des investissements dans des projets industriels et commerciaux situés dans des zones urbaines, rurales et suburbaines défavorisées.[22]

Déductions fiscales ou servitudes de conservation

Bénéficiaires : propriétaires de biens[23]

L'octroi d'une déduction fiscale sur un bien correspond généralement à un don de bienfaisance en matière de fiscalité fédérale et donne lieu, de ce fait, à des déductions fiscales (au titre de l'impôt sur le revenu et de l'impôt foncier). Cette disposition de la loi fiscale fédérale offre une incitation financière aux propriétaires de biens historiques afin qu'ils les protègent via une mise en servitude volontaire.

Registre national des sites historiques

La loi américaine sur la conservation des sites historiques nationaux a crée le *National Register of Historic Places* (Registre national des sites historiques) pour inventorier et classer les biens architecturaux et culturels importants du pays. La seule véritable protection que cette loi offre, toutefois, réside dans l'utilisation de fonds fédéraux qui peuvent affecter les biens ou districts du registre. Selon cette loi, les fonds fédéraux ne peuvent pas être utilisés s'ils ont un effet dommageable sur le bien historique. Les orientations suivantes extraites de la loi décrivent les effets susceptibles d'être considérés comme dommageables.

Critères d'un effet dommageable :
un effet préjudiciable est constaté lorsqu'une intervention peut altérer, directement ou indirectement, une des caractéristiques d'un bien historique qui valide l'inscription de ce bien sur le Registre national, d'une manière pouvant porter atteinte à l'intégrité de l'emplacement, de la conception, du cadre, des matériaux, de la qualité, de la sensibilité ou de l'association de ce bien.

Exemples d'effets dommageables :

- destruction ou dommage matériel affectant tout ou partie du bien ;
- modification d'un bien notamment restauration, réhabilitation, réparation, entretien, stabilisation, enlèvement de matériaux dangereux et aménagement d'accès pour personnes handicapées non conformes aux critères de traitement des biens historiques du secrétaire de l'Intérieur (36 CFR section 68) et orientations applicables ;
- retrait du bien de son emplacement historique ;
- modification de la nature de l'utilisation du bien ou des caractéristiques physiques au sein du cadre du bien qui contribue à son importance historique ;
- introduction d'éléments visuels, atmosphériques ou sonores qui altèrent l'intégrité des caractéristiques historiques significatives du bien ;
- défaut d'entretien d'un bien entraînant sa détérioration ; et
- cession, location ou vente d'un bien n'appartenant pas au gouvernement fédéral et ne relevant pas de son contrôle, sans restrictions ni conditions appropriées et légalement exécutoires pour garantir la conservation à long terme de la valeur historique du bien.

Overlay Districts (secteurs protégés)

Certaines villes utilisent le principe de l'*overlay district* qui rajoute une série de prescriptions à des zones existantes. Ce concept englobe diverses dispositions, notamment création d'un périmètre, règles spécifiques pour les modifications et ajouts au sein du district, et mesures incitatives spéciales, telles que subventions locales ou crédits d'impôt inspirés des crédits d'impôt fédéraux précédemment mentionnés. La plupart des *overlay districts* requièrent également un processus de révision de la part des citoyens et des professionnels pour garantir une application à la fois transparente, collective, cohérente et équitable des orientations. Nombre de villes américaines ont recouru aux *overlay districts*, certaines depuis les années 1930.

Conclusion : comparaison avec les éléments du Mémorandum de Vienne

Comme le montre ce survol des éléments de conservation historique et de planification urbaine aux États-Unis, le concept d'une approche historique de l'entretien et de la gestion de la forme urbaine de demain est généralement reconnu par le Mémorandum de Vienne de 2005. Mais, parce que des points de détail peuvent s'avérer cruciaux, il me semble que certains passages du Mémorandum de Vienne mériteraient quelques éclaircissements.

Les extraits suivants, et plus particulièrement les passages soulignés, me laissent craindre que la formulation ne rende entre autres plus facile l'essor de projets dans les contextes urbains historiques. Si le développement est bien évidemment nécessaire pour tout un nombre de

21 Pour des études de cas illustrant les diverses combinaisons de crédits d'impôt, voir le site http://www.cr.nps.gov/hps/tps/Affordable/
22 http://www.cdfifund.gov
23 http://www.cr.nps.gov/hps/tps/tax/easement.htm

raisons, nous ne pouvons pas permettre au langage d'être flexible dans son interprétation au point d'être considéré comme une justification pour un développement qui ne convient pas au contexte historique d'une ville et n'apporte aucune contribution significative à son tissu ni à son histoire à long terme. Certains des exemples que j'ai détaillés précédemment sont des modes de gestion de nouveaux projets qui contribuent à l'évolution organique en cours de la ville, sans pour autant en altérer le caractère et l'esprit. Des recommandations plus marquées et une plus grande spécificité seraient nécessaires dans les quatre paragraphes suivants du Mémorandum de Vienne[24].

> *« L'avenir de notre paysage urbain historique fait appel à la compréhension mutuelle entre les responsables politiques, les urbanistes, les promoteurs, les architectes, les professionnels de la conservation, les propriétaires fonciers, les investisseurs et les citoyens concernés, travaillant ensemble à la conservation du patrimoine urbain tout en* considérant la modernisation et le développement *de la société dans le respect de la sensibilité culturelle et historique… » (Paragraphe 15)*

« Considérant » suggère qu'il faille s'attendre à des compromis lorsque des architectures nouvelles et projets modernes sont ajoutés.

> *« Le souci majeur des interventions matérielles et fonctionnelles est d'améliorer la qualité de vie et l'efficacité de la production en améliorant les conditions de vie, de travail et de loisirs et en adaptant les usages sans compromettre les valeurs existantes qui découlent du caractère et de la valeur de la forme et du tissu urbain historique. Cela signifie non seulement qu'il faut améliorer les normes techniques, mais aussi la réhabilitation et le développement contemporain du cadre historique fondés sur un inventaire et une évaluation corrects de ses valeurs,* tout en y ajoutant des expressions culturelles de première qualité. *» (Paragraphe 17)*

Il faut veiller à garantir que l'architecture contemporaine complète le paysage urbain historique, même les édifices iconiques dans la mesure où le passage « expressions culturelles de première qualité » pourrait être interprété comme un appel à l'architecture vedette, l'architecture iconique des anglo-saxons. La question de l'architecture iconique doit être abordée de manière directe et positive, non indirecte. Dans chaque ville, il existe des lieux pour les expressions contemporaines, qu'il s'agisse de technologie moderne ou d'innovation formelle. Il faut toutefois identifier et gérer ces sites afin d'apporter le contexte adéquat et éviter l'intrusion de structures dans des lieux inappropriés.

> *« La gestion de la qualité du paysage urbain historique est destinée à assurer la conservation et* l'amélioration permanentes des valeurs spatiales, fonctionnelles et liées au design. *A cet égard, il convient de souligner la contextualisation de l'architecture contemporaine dans le paysage urbain historique et des études d'évaluation de l'impact culturel ou visuel devraient accompagner les propositions relatives aux interventions contemporaines. » (Paragraphe 29)*

> « Les aspects économiques du développement urbain *devraient être liés aux objectifs de la protection du patrimoine à long terme. » (Paragraphe 30)*

Je pense que dans ces domaines, l'expérience américaine a quelques enseignements à offrir, en particulier en ce qui concerne la « contextualisation » de l'architecture moderne. Pour beaucoup, les interventions au niveau du tissu historique se doivent d'être si clairement « nouvelles » qu'elles sont souvent maniérées et discordantes dans leur conception. Aux États-Unis, nous avons obtenu d'excellents résultats avec une approche plus souple de l'architecture dans les contextes historiques. Dans la ville de Washington par exemple, le design de bon nombre de nouveaux bâtiments pourrait facilement être qualifié de « rétrospectif ». Selon l'approche moderne stricte de l'école de pensée susmentionnée, les architectes ont peu de marges de manœuvre pour employer des éléments des styles des époques précédentes, même s'ils conçoivent en fait un paysage urbain plus satisfaisant tout en répondant aux besoins sociaux et économiques énoncés dans les passages du Mémorandum précédemment cités. Seuls les historiens de l'architecture et les universitaires trouvent irréfutables les arguments en faveur d'un contraste marqué dans les styles, que plusieurs dizaines d'années séparent.

Aux États-Unis, dans la pratique et le climat de gestion urbaine actuel, les lois offrent la possibilité aux nouveaux édifices de reproduire les éléments de style de la période architecturale de l'ensemble du quartier, mais ne rendent obligatoire aucun style en particulier. Les matériaux, l'échelle, l'organisation des volumes, l'emplacement, la répartition des fenêtres et tous les autres éléments mentionnés précédemment forment la syntaxe sous-jacente que les architectes sont libres d'interpréter comme ils le jugent bon. Dans certains cas, les résultats sont totalement contemporains, dans d'autres, le style évoque une période architecturale précise. Mais dans tous les cas, le résultat du projet de construction est subordonné à un processus minutieux, suffisamment rigoureux pour établir un cadre de base tout en permettant l'expression architecturale. Le principal étant que le processus réponde non pas à un dogme intellectuel mais à un équilibre d'intérêts locaux, histoires urbaines et cadre de révision de conception. Je dirais en conséquence que bon nombre des interventions modernes aux États-Unis reflètent beaucoup mieux l'esprit du Mémorandum de Vienne et le concept de patrimoine mondial que certaines interventions qui ont eu lieu dans le cadre du patrimoine mondial.

24 http://whc.unesco.org/archive/2005/whc05-15ga-inf7f.doc

Enseignements tirés de l'histoire de la conservation des paysages urbains historiques

Robert Adam
Directeur, ADAM Architecture, Royaume-Uni

8

Introduction

Par paysage urbain historique, nous entendons les « villes et cités anciennes » c'est-à-dire la quasi-*totalité* des villes et cités européennes et la majorité des villes américaines. Si ce qui est défini comme historique diffère entre le nouveau monde et le vieux continent, ce n'est qu'une question de nuance. Comme définition pratique, nous pouvons affirmer qu'un lieu est ancien dès lors que personne ne peut prétendre l'avoir connu avant qu'il ne *devienne* ville ou cité – autrement dit, il y a plus de quatre-vingts ans, soit la période d'évocation personnelle. Trois générations, le délai minimal requis pour que des traditions apparaissent. Tout document qui oriente la gestion du paysage urbain historique revêt donc une grande importance.

Lorsqu'un lieu est ancien, il conserve les souvenirs de ses habitants, passés et présents. Les villes et cités anciennes comprennent trois catégories de *lieux de mémoire* que distingue Pierre Nora : les lieux symboliques, les lieux monumentaux et les lieux topographiques (Nora, 1984-1992). Pour les habitants, ces lieux font partie de leur identité et de la mémoire collective. Détruire un lieu, c'est détruire une partie de l'identité de ses habitants. Le transformer, c'est transformer une partie de l'identité de ses habitants. L'identité d'un peuple est importante. Il convient d'en prendre soin.

Le Mémorandum de Vienne : analyse critique

Le Mémorandum de Vienne (WHC, 2005) ne s'adresse pas aux habitants des villes et des cités anciennes mais aux « décideurs » et « gestionnaires », auxquels il recommande seulement « un dialogue avec les autres acteurs et parties prenantes ». Cela entre en ligne de compte dans ce qui suit.

Le Mémorandum est conçu comme « une déclaration fondamentale pour une approche intégrée reliant l'architecture contemporaine, le développement durable urbain et l'intégrité du paysage [urbain] en fonction des modèles historiques, du parc immobilier et du contexte existants » (paragraphe 5) et il y est indiqué que « la préservation de la valeur [universelle exceptionnelle] devrait être au cœur de toute politique de conservation et de gestion » (paragraphe 3) « en considérant la modernisation et l'évolution de la société dans le respect de la sensibilité culturelle et historique, en renforçant l'identité et la cohésion sociale » (paragraphe 15). Tout cela est admirable.

Le Mémorandum est, certes, rempli de bonnes intentions et de recommandations respectables. Dans la section C, *Principes et objectifs*, figure une série exemplaire d'objectifs qui devraient servir de toile de fond à la gestion des changements dans toutes les villes et cités historiques. L'ensemble de la section E, Lignes directrices pour le développement urbain, semble être un excellent cadre de régulation pour de nouvelles interventions dans toute ville ou cité historique.

Alors pourquoi trouvons-nous dans la section D, *Lignes directrices pour la gestion de la conservation*, un parfait élément figé d'un dogme esthétique historiquement connoté ? Le paragraphe 21, tel un virus latent qui contamine le texte, énonce avec une clarté remarquable les principes du modernisme du milieu du XXe siècle dans un document officiel. Je le cite en entier : « En tenant compte de la définition élémentaire (en vertu de l'article 7 du Mémorandum), la planification urbaine, l'architecture contemporaine et la préservation du paysage urbain historique devraient éviter toutes les formes de conception pseudo-historique, dans la mesure où elles constituent un refus des aspects historique et contemporain. La vision historique ne devrait pas supplanter les autres, car l'histoire doit rester lisible, tandis que la continuité de la culture par des interventions de qualité est l'objectif suprême. »

Un examen approfondi de cette déclaration en révèle les contradictions internes et l'effet potentiellement préjudiciable. L'analyse suivante peut servir de modèle pour le raisonnement fallacieux d'une organisation comme l'UNESCO qui adhère à une doctrine particulière de la conception aux conséquences profondément néfastes sur les lieux qu'elle entend conserver et préserver, uniquement parce qu'il s'agit de la pensée dominante du monde des arts et de l'architecture. Ce qui nous conduit à explorer la manière dont le processus de protection du patrimoine peut éviter à l'avenir de telles anomalies et garantir que les organes de protection du patrimoine soient en accord avec les parties prenantes, les communautés qui occupent et s'identifient à leur patrimoine bâti ou spatial.

Le sophisme du modernisme

La première contradiction interne de ce paragraphe réside dans la dernière phrase : « La vision historique ne devrait pas supplanter les autres ». Une déclaration bien évidemment erronée, les visions historiques n'étant pas plus arrêtées que l'Histoire. L'historiographie – l'écriture de l'Histoire – a sa propre histoire. D'un autre côté, se rapprochant sans doute davantage du sens recherché, l'idée même que le concepteur ne tente pas d'imiter une époque antérieure est unique à une doctrine singulière de l'art du XXe siècle : le modernisme. Le fait d'affirmer que « l'architecture contemporaine doive éviter toutes les formes de conception pseudo-historique » est précisément l'exemple d'une vision historique qui supplante les autres.

Cette idéologie n'est pas nouvelle à l'UNESCO. Elle est apparue pour la première fois dans la Charte de Venise (ICOMOS, 1964), texte influent dont l'article 9 dispose que tout « travail de complément » sur un monument

« portera la marque de notre temps » et dont l'article 12 exige que « la restauration ne falsifie pas le document d'art et d'histoire ».

Qu'entendons-nous alors exactement par « conception pseudo-historique » – littéralement « fausse conception historique » ?

Logiquement, le faux historique n'est simplement pas possible. Tout événement qui se produit deviendra historique. Il ne peut pas être faux et, même s'il y a tentative de falsification, c'est un fragment de l'Histoire à prendre en compte. La donation de Constantin, un des faux en écriture les plus célèbres de l'histoire, est en soi un événement historique qui jette un formidable éclairage sur l'époque et la pratique du faux, l'importance de la croyance en la falsification et la dimension culturelle de sa démystification. En matière d'architecture, le baptistère de Florence, édifié au XIe siècle, prétendait pour le moins imiter l'architecture de la Rome antique (de style roman) et fut longtemps considéré comme un temple de Mars datant de l'Empire romain (figure 1). Cela fait partie de l'histoire, non de la fausse ou de la pseudo-histoire, et est un élément d'information historiquement instructif.

Figure 1 ***Le baptistère de Florence (Italie). Edifice roman se référant à l'antique et confondu comme édifice antique jusqu'à la Renaissance. « Pseudo-historique » dans les deux cas mais historiquement très pertinent.***

Le Mémorandum demande pourtant clairement d'exclure toute activité de construction établissant un quelconque rapport particulier avec l'histoire susceptible d'être dit faux. Le degré de falsification n'est pas précisé mais l'interdiction a un spectre étendu puisqu'elle touche « *toutes* les formes de conception pseudo-historique ». Qu'est-ce donc que la conception pseudo-historique et pourquoi est-elle à éviter sous toutes ses formes ?

La réponse est contenue dans la seconde partie de cette phrase : « dans la mesure où elles constituent un refus des aspects historique et contemporain ». Ce n'est ni plus ni moins qu'une théorie de l'histoire. Comment pourrait-on nier l'histoire ou l'aspect historique ? Le passé s'est produit et est histoire. Il n'y a rien de qualitatif en cela. De même, mais dans une moindre mesure, comment nier l'aspect « contemporain » ? Le contemporain, c'est ce qui arrive maintenant et qui devient ensuite histoire (figure 2). Penser que l'on puisse nier l'histoire revient à dire qu'il existe deux sortes d'histoire : l'une vraie, authentique ou réelle, et l'autre mensongère, fabriquée ou irréelle. Ce qui sous-entend un jugement qualitatif sur ce que l'une de ces deux histoires peut représenter. Autrement dit, il y a un processus historique qui est vrai et l'autre qui est faux – indépendamment du fait que chacun d'eux est bien arrivé. De fait, un événement d'actualité ou contemporain deviendra la « vraie » histoire et l'autre, par conséquent, ne pourra le devenir – indépendamment du fait qu'ils se sont produits tous les deux. Cela suppose que, dans le temps, il y a une direction historique bonne et mauvaise, mais aussi que, de façon extraordinaire et non historique, cette théorie historiographique s'appliquera aux historiens de demain. Il ne reste plus de place pour une future réinterprétation. Le passé, le présent et l'avenir relèvent de la théorie de la « vérité » absolue qui prévaut aujourd'hui.

Figure 2 ***L'Oratoire à Liverpool en Angleterre (Royaume-Uni). S'il témoigne d'une tentative délibérée du début du XIXe de recréation détaillée du passé, il est également une représentation importante des idées et des concepts esthétiques relatifs à l'époque de sa construction.***

Cette théorie est fondée sur une corruption de la discipline de l'historien. Pour de bonnes raisons pratiques, les historiens divisent le passé en séquences : âges, époques ou périodes. Pour ce faire, ils doivent les distinguer ou les différencier tour à tour en les identifiant et, pour cela, il leur faut trouver des éléments qui sont uniques ou propres à ce temps-là. La description historique d'une

période aura donc souvent tendance à se fonder sur ce qui est particulier ou contemporain à la période de référence. Cela peut amener à penser que tout ce qui est important au cours de cette période est ce qui est unique ou nouveau. Une fois parvenu à cette conclusion, il n'y a plus qu'un pas à faire pour admettre que tout ce qui est dans le présent, tout ce qui est contemporain, pour pouvoir être une représentation historiquement « vraie » du présent, doit être ce qui est unique et ne s'est jamais produit auparavant.

Il s'agit là d'une illusion. À tout moment, la part de ressemblance avec le passé est nettement supérieure à ce que contient la part d'inconnu. Ainsi, toutes les choses qui ont une continuité peuvent être beaucoup plus significatives au regard de la vie quotidienne et de la suite des événements que celles qui n'en ont pas. Il suffit d'y réfléchir un instant pour en avoir la confirmation. Réciproquement, beaucoup de choses qui sont nouvelles n'ont pas encore eu le temps d'exercer une influence majeure sur les événements et il est fort possible qu'elles n'aient aucune réelle incidence sur l'avenir. Par ailleurs, les choses qui influencent les événements pendant une période prolongée ont déjà eu un effet notoire sur le présent, ce qui aura inévitablement une incidence sur l'avenir.

Cependant, en temps de rapide mutation, le faux historique est tentant. Il devient la justification du changement à tout prix. L'innovation et le changement deviennent des vertus autonomes, être « de son temps » c'est se différencier de toutes les autres époques, l'effet ayant moins d'importance que la « vérité historique » de l'événement. C'est l'une des grandes théories du XXe siècle. Elle a trouvé un creuset dans le marxisme et autres mouvements politiques où l'élimination des « révisionnistes » a été justifiée par leur résistance au cours inévitable d'une histoire prédéterminée. Elle est allée de la pratique historique à la politique, puis à l'esthétique où elle a pris le nom de modernisme.

Le modernisme, qu'on le veuille ou non, est le plus important, voire le seul idéal esthétique du XXe siècle. Il a été enseigné à titre exclusif et de manière universelle dans les écoles d'art et d'architecture pendant au moins quarante ans. Sa domination est devenue telle dans le monde des arts que nombreux sont ceux qui n'arrivent pas à concevoir les disciplines artistiques en d'autres termes et son langage est devenu omniprésent. C'est en fait le principe fondamental qui sous-tend le paragraphe 21 du Mémorandum de Vienne.

Mémoire collective et tradition de l'histoire des formes

En quoi cela correspond-il aux autres ambitions du Mémorandum ? Une partie des *Principes et objectifs* du Mémorandum vise à agir « dans le respect de la sensibilité culturelle et historique, en renforçant l'identité et la cohésion sociale » (paragraphe 15), et avec l'intention de tenir « compte de la relation affective entre les êtres humains et leur environnement [et] leur sens du lieu » (paragraphe 16). C'est là une admirable intention de faire preuve de sensibilité, voire de promouvoir l'identité, la cohésion sociale, le sens du lieu et la transmission de cette culture aux générations futures.

Chacun reconnaît, en effet, qu'une ville ou une cité constitue une part importante de l'identité de ses habitants. Tant qu'ils partagent une idée du lieu, le lieu est l'un des éléments qui font d'eux une communauté. L'idée du lieu sera la mémoire du lieu commune à tous les habitants – leur mémoire collective.

La mémoire collective est définie « comme la représentation du passé, tant celui qui est partagé par un groupe que celui qui est activement commémoré, qui représente et donne corps à l'identité du groupe, à ses conditions de vie actuelles et à sa vision de l'avenir » (Misztal, 2003, p. 7). Cela se rapproche beaucoup de la définition de la tradition. La tradition est la transmission délibérée de pratiques ancestrales explicites d'une génération à l'autre, pour permettre précisément aux générations suivantes d'hériter du passé. Les traditions, à l'instar de la mémoire collective, sont partagées et sont un ingrédient essentiel de l'identité d'un groupe : les traditions familiales définissent l'identité de la famille et les traditions nationales celles de la nation.

Si notre intention est de gérer le paysage urbain historique pour maintenir et faire progresser l'identité et le sens de la cohésion sociale d'une communauté, des parties prenantes, qui sont valorisées par le sens attaché à un lieu de façon à le transmettre aux générations futures, il semble que nous ayons à examiner les questions de la mémoire collective et de la tradition. Si nous le faisons, il nous faut permettre la représentation du passé ou de l'histoire et la transmission de cette histoire ou de ce passé de génération en génération. Dès lors que l'on conçoit des interventions urbaines pour promouvoir l'identité, la cohésion sociale et le sens du lieu, comment éviter d'en faire une forme de conception pseudo-historique ?

Si l'inédit, le novateur et l'original sont les conditions nécessaires à une véritable représentation du contemporain, l'usage de l'avéré, du familier et du conventionnel – comme la mémoire collective et la tradition – ne sera rien moins qu'une négation du sens de l'histoire véritable ou correct du moderniste. Rien ne sert de proclamer qu'il existe une sorte de tradition ou de mémoire cachée transmise sous forme abstraite dans notre subconscient. Pour pouvoir partager des souvenirs, il faut qu'ils soient articulés et reconnus, il faut que les gens en aient connaissance même si leur expression restera toujours dans une certaine mesure littérale. Rien ne sert non plus de proclamer une tradition de la réforme ou du radicalisme. Cela signifie que les habitants doivent trouver

une identité commune dans la perpétuelle dislocation du lieu où ils vivent. Cela ne se produit normalement qu'en temps de guerre et de catastrophe. Il n'y a en cela aucun élément matériel à se remémorer à titre individuel, encore moins à titre collectif, et comme nous le dit Pierre Nora (1989, p. 22), « la mémoire s'attache à des lieux comme l'histoire à des événements » (figure 3).

Figure 3 ***Place du Palais, Saint-Pétersbourg (Fédération de Russie). « La Mémoire s'attache aux sites» (Memory attaches itself to sites) Ce lieu est un monument dédié aux victoires russes des guerres napoléoniennes est aujourd'hui aussi important comme lieu de commémoration des révolutions de 1905 et 1917.***

Il est inévitable que la mémoire collective et la tradition, si elles s'appliquent à des interventions projetées, contiennent dans leur propre définition une référence littérale à ce qui représente des souvenirs collectifs ou traditionnels, et ces références littérales seront issues de l'histoire bâtie de la communauté ou du lieu. Ces références littérales ne seront, ni ne peuvent être entièrement nouvelles et inédites, sinon elles ne seraient tout simplement pas reconnues par la communauté à qui elles procurent une identité et une cohésion sociale.

On pourrait peut-être dire que l'incitation à « éviter toutes formes de conception pseudo-historique » permettrait d'ajouter *quelques* références littérales historiques à une composition originale. Il est indiqué, en effet, dans le Mémorandum qu'il *devrait* y avoir une référence littérale aux éléments historiques. Dans les *Lignes directrices pour le développement urbain*, il est stipulé que « la proportion et le design doivent s'harmoniser avec le type particulier de mode historique et d'architecture » (paragraphe 26). Mais en quoi cela n'est-il pas une forme de conception pseudo-historique ? Comment mesure-t-on l'inexactitude et où est la limite supérieure et inférieure ? Peut-on accepter un peu l'imitation des proportions historiques et du design ? Et bien, non. Si cela n'est pas motivé par un programme entièrement contemporain (sur le plan économique, social et technologique) c'est par conséquent un « refus du … contemporain », donc un « refus de l'histoire », ce qui doit être faux. Souvenez-vous que « toutes les formes de conception pseudo-historique » sont à éviter.

Il ne suffit pas non plus de compter sur l'originalité de composition d'un projet qui contient des éléments historiques pour représenter la véritable expression de l'aspect contemporain. Cela n'exclurait que l'imitation exacte, sachant que presque tout le design traditionnel est une composition originale à plus ou moins grande échelle. De même, dans l'intérêt de l'intention formulée dans la dernière phrase du paragraphe 21, s'assurer que « l'histoire doit rester lisible », il ne suffit pas de rendre l'histoire lisible aux yeux des plus instruits, car cela laisserait libre cours à la conception d'un style des plus imitatifs, à condition qu'il permette à l'historien d'y lire le moindre indice suffisant. Le Mémorandum ne dit pas pour qui « l'histoire doit rester lisible » mais, s'il s'agit du citoyen ordinaire qui est à la recherche d'une identité et d'une cohésion sociale par opposition à l'expert, l'expression de la différence doit vraiment être très explicite.

On pourrait dire que, même si cela peut être jugé extrême, son interprétation n'a pas à l'être. Des commissions de contrôle et des administrateurs cultivés ou sympathiques peuvent faire appel à leur jugement. Mais il est extrêmement dangereux de compter sur la qualité et la bonne volonté de ceux qui gèrent un processus bureaucratique, quel qu'il soit, pour que cela fonctionne de manière satisfaisante. Ce paragraphe apporte un solide argument au puriste et au fanatique dans le domaine de l'esthétique et de l'idéologie où la pureté et le fanatisme passent pour des activités vertueuses dans la protection de ce qui est rien de moins que le vrai sens de l'Histoire. Et il faudrait rappeler qu'il est ici question de pouvoir ; les administrateurs et les gestionnaires exercent un pouvoir et leur pouvoir est défini par des documents comme ceux-ci.

Force est de constater que l'incitation à « éviter toutes les formes de conception pseudo-historique », si elle est suivie de façon correcte et cohérente, a des conséquences d'une portée considérable et contredit nombre d'intentions exprimées dans le reste du Mémorandum de Vienne.

Idéologie architecturale de l'UNESCO

Le principe affirmant que l'original, le nouveau et l'inédit sont la seule vérité historique et que l'innovation associée à ce qui est avéré, familier et conventionnel, est historiquement fausse a d'importantes conséquences visuelles : toute allusion directe à des formes historiques est à éviter et la réussite du concepteur ne se mesure pas à la beauté, à la fonction ou à la contextualisation du lieu, mais à son originalité ; la rupture avec le cadre historique est non seulement souhaitable, elle est aussi jugée cohérente, fidèle et correcte sur le plan historique (figure 4). (Quiconque est aujourd'hui versé dans la pratique architecturale ou l'éducation reconnaîtra ces principes). La propagation de cet effet visuel sur les villes et cités historiques est la conséquence inévitable de l'annonce (avec l'autorité de l'UNESCO) aux décideurs et aux gestionnaires – c'est-à-dire à ceux qui contrôlent les

systèmes de réglementation – que toutes les nouvelles interventions « devraient éviter toutes les formes de conception pseudo-historique ». C'est cela, surtout, qui met l'UNESCO à la merci de l'architecte iconique et de la mégastructure. Elles ne sont pas « pseudo-historiques » ; elles sont une *affirmation* (le contraire du refus) du contemporain. Comment pourraient-elles être autre chose ?

Figure 4 ***Vue d'Aberdeen, en Écosse (Royaume-Uni). Intervention moderniste typique des années 1960 dans une ville historique. Intervention justifiée à l'époque et considérée aujourd'hui encore comme étant le reflet adéquat de la modernité en tant que style d'une période historique identifiable uniquement par sa différence aux styles des périodes précédentes.***

En insistant sur l'adhésion à une doctrine historiciste de révélation qui parvient à dominer les professions artistiques et architecturales, l'UNESCO est effectivement en train de promouvoir une politique de changement de caractère délibéré dans les villes et les cités historiques. Ce qui se pose non seulement en contradiction des principes fondamentaux de conservation mais déclare aussi que l'UNESCO est l'agent d'une idéologie architecturale particulière. Même s'il est inévitable que l'UNESCO, en tant qu'organisation moderne, soit influencée par des courants de pensée qui circulent lors de la préparation de programmes politiques, l'attachement à une forme, un style quel qu'il soit, comporte des risques. L'Organisation est à la merci d'une action idéologique qui n'est pas nécessairement motivée par ses propres objectifs, ce qui peut amener l'UNESCO à aller à l'encontre de son objectif fondamental.

Ce qui est peut-être très révélateur est le fait que le paragraphe 21 contredit les principes énoncés ailleurs dans le même Mémorandum de Vienne. Le désir de considérer « la modernisation et l'évolution de la société dans le respect de la sensibilité culturelle et historique, en renforçant l'identité et la cohésion sociale » (paragraphe 15) pourrait seulement être conforme au paragraphe 21 si les « autres acteurs et parties prenantes » qui devraient être consultés, trouvaient leur identité et leur cohésion sociale précisément renforcées par les mesures visant à « éviter toutes les formes de conception pseudo-historique ». Comme j'espère l'avoir démontré, il est fort improbable qu'il en soit ainsi.

L'anomalie flagrante de cette clause peut servir de leçon pour orienter à l'avenir toute la politique de conservation.

Identification et consultation des communautés

En renouant avec le principe qui, dans tout régime démocratique, sous-tend les activités de toutes les organisations gouvernementales et non gouvernementales, il est possible de corriger la tendance naturelle des idéologies exclusives de groupes professionnels d'élite à corrompre la politique des pouvoirs publics et de donner plus de légitimité et de pertinence à ces politiques.

Le *seul* but de toute activité menée au sein d'une organisation publique ne peut être que le progrès des conditions de vie de la population et, si la conservation vise en effet à « renforcer l'identité et la cohésion sociale », ce ne peut être que l'identité et la cohésion sociale de la société qui s'identifie aux bâtiments et aux lieux à protéger et conserver. Pour que les activités de conservation et de préservation soient en tout état de cause démocratiquement légitimes et pertinentes, elles doivent être en accord avec la façon dont la ou les communautés concernées puisent leur mémoire collective et leur identité des bâtiments et des lieux historiques. La cohésion sociale vient précisément de l'identité partagée. Pour renforcer, voire maintenir cette cohésion sociale, il est essentiel de comprendre et de soutenir la manière dont les communautés s'identifient à leur patrimoine.

Si l'intention de rapprocher la protection du patrimoine de l'ensemble de la communauté qui s'identifie au lieu historique est authentique, elle ne peut uniquement reposer sur les opinions d'un groupe exclusif ou minoritaire. Le processus doit aller au-delà d'un « dialogue avec les autres acteurs et parties prenantes concernés » du Mémorandum de Vienne et de l'« organisation en temps opportun d'une consultation publique approfondie » et commencer avec la communauté elle-même.

L'application de la politique de conservation dans laquelle l'opinion des experts supplante celle de la communauté est, cependant, bien établie et clairement exprimée dans le public visé pour le Mémorandum : les « experts et professionnels » et les « décideurs ». L'expertise, par sa nature même, comporte une supériorité présumée de connaissances. En matière de conservation, le savoir de l'expert est en général celui de l'historien d'art ou de l'architecte-conservateur ou de l'architecte-concepteur. L'histoire de l'art a ses propres critères et se préoccupe souvent davantage de l'étude de la différence, des événements et des rapports que de la vie et de l'opinion des personnes qui voient les objets d'étude ou y habitent. Les métiers de l'architecture et du design ont développé,

depuis le milieu du XXe siècle, un courant de pensée qui n'est fondé sur aucun désir de satisfaire les objectifs culturels de l'ensemble de la population. Ces groupes, réunis à la direction du patrimoine, constituent un groupe minoritaire exclusif.

La décision de chercher à découvrir et répondre aux perceptions et à l'identité de la communauté avec son patrimoine sera très probablement prise d'emblée par ce groupe et ses membres seront presque certainement chargés d'en exécuter les éventuels résultats. La première étape dans toute tentative visant à relier l'identité communautaire au patrimoine doit être la volonté du groupe d'administrateurs et d'experts à accepter le résultat de la découverte – même s'il contredit leur discipline professionnelle et la doctrine sur laquelle elle repose. Les idéologies des experts contemporains réclament une forte allégeance de la part de leurs disciples, notamment si ces idéologies doivent survivre face à la critique populaire. L'abandon de tous ces principes n'est pas chose facile.

Pour découvrir l'identité d'une communauté, il convient d'identifier la communauté en question. Un patrimoine défini à l'échelle nationale ne correspond pas forcément à celui de plus petites communautés au sein de l'État nation. En effet, la création d'États nations au cours des deux siècles derniers s'est souvent accompagnée et a même été fondée sur la suppression d'identités minoritaires. Comme la quasi-totalité de la protection du patrimoine est un processus juridique établi au niveau de la nation ou de l'État, la protection de l'identité nationale se trouve pratiquement déjà mise en place. Le patrimoine qui est souvent ignoré est celui des régions, des groupes ethniques, des cités, des villes et des zones rurales. Dans ces unités plus restreintes, l'impact du patrimoine bâti sur la vie quotidienne et l'identité sont très directs, très pertinents, et aussi très difficiles à définir. C'est précisément le patrimoine bâti de ces groupes plus restreints qui peut être ignoré pour sa valeur historique ou artistique ou, au contraire, préservé au-delà de l'intérêt local que manifestent en général les bureaucraties de contrôle à l'échelon national.

Trois facteurs compliquent toutes les subdivisions de communautés géographiquement simples : l'identité des groupes d'émigrants avec le patrimoine de leur lieu d'origine ; l'identité des groupes religieux transnationaux avec des sites religieux éloignés ; et les bâtiments ou les lieux du patrimoine revendiqués comme l'identité de définition de groupes de résidents différents mais opposés.

L'identification d'une communauté avec son patrimoine risque d'être pour le moins délicate sur le plan politique, voire de rencontrer une violente opposition. La découverte et la reconnaissance de ce qui peut être une communauté pertinente ont souvent une forte connotation politique. Différentes méthodes peuvent convenir en fonction des aspects de la recherche ou de la situation politique. Il y a plusieurs méthodes établies : la consultation avec les élus locaux, la consultation active de la communauté, la recherche anthropologique ou ethnographique et l'étude de marché ou le sondage d'opinion.

La consultation avec les décideurs ou les élus locaux est le processus établi dans la plupart des régimes gouvernementaux pour orienter la politique locale. Toute consultation s'adressant à de représentants simples ou choisis dépendra de leur compréhension du dossier ou de leur engagement à cet égard et de leur compréhension de ce que ressent leur électorat (en aucun cas garantie). Même si la consultation de représentants simples peut donner des informations de grande qualité, elle dépendra toujours de la qualité du chef de file ou représentant et ses résultats risquent involontairement de n'être ni cohérents ni fiables.

La consultation au niveau de la population se pratique souvent dans le cadre d'ateliers ou de réunions publiques. Les ateliers peuvent être un peu plus complets que l'analyse des réponses de participants intéressés auxquels un questionnaire précis a été proposé. Ces ateliers reposent sur la participation volontaire et la contribution d'orateurs ou de collaborateurs influents peut déformer les résultats et supprimer l'expression des identités contestées. Une méthode qui ne convient pas à l'étude des questions d'identité communautaire profondes mais qui peut servir à expliquer et tester des éléments d'information révélés au préalable par une étude plus fouillée.

Un examen détaillé des questions sociales peut être entrepris par la sphère universitaire, grâce à l'anthropologie sociale et l'ethnographie, ou au niveau commercial avec les sondages d'opinion. Malgré leurs fondements différents, ces méthodes ont des points communs. L'ethnographie anthropologique suppose une immersion prolongée dans les sociétés étudiées, en vivant, en travaillant et en s'engageant auprès de la communauté. La recherche quantitative entend évaluer des hypothèses délimitées au moyen de questionnaires structurés destinés à des échantillons de population plus ou moins scientifiquement sélectionnés.

La recherche quantitative seule ne permet pas de découvrir tout ce qui a trait à la subtilité et à la complexité des rapports entre une communauté et son patrimoine. Avant de poser les questions, il conviendrait en premier d'identifier toutes les communautés qui seront interrogées, communautés qui bien souvent n'ont pas d'identité perçue ou simplement géographique. Supposer de la composition d'une communauté peut conduire aux mêmes pièges que la consultation des représentants choisis ou à une distorsion en raison d'une classification bureaucratique simpliste. Afin de formuler des questions judicieuses, il faut aussi commencer par comprendre le rapport entre identité communautaire et patrimoine, et en quoi cela est associé à l'histoire, au mode de vie

et à la langue de la communauté. Par la suite, une fois saisis les aspects fondamentaux de la communauté, de l'identité et du patrimoine, on peut rechercher de simples hypothèses sur des thèmes clairement définis à l'aide de questionnaires quantitatifs.

Pour atteindre un degré de compréhension qui permette de mieux orienter la recherche, il faut avoir recours à des méthodes plus ouvertes et approfondies. Des résultats plus probants seraient vraisemblablement obtenus grâce à l'ethnographie anthropologique. Même si, comme toute recherche, elle est sujette aux préjugés des observateurs, l'immersion de longue durée au sein d'une communauté ainsi que l'acculturation permettront sans doute de faire ressortit le sens profond, l'importance et le lien avec la vie quotidienne qui rend tout patrimoine pertinent pour l'identité d'une communauté. Mais, dans la pratique, l'immersion à long terme dans les innombrables communautés identifiables qui peuvent avoir des patrimoines distincts et les sous-ensembles de communautés qui pourraient ainsi être révélés, demanderait un temps considérable, coûterait cher et ne serait guère pratique.

Entre la recherche quantitative et l'ethnographie se situent les différents types et degrés de la recherche qualitative. Ce mélange d'observations exploratoires et d'interviews approfondis pourrait révéler des données suffisantes pour permettre l'identification de communautés, la formation de groupes représentatifs, et des objectifs assez étroits pour obtenir des renseignements intéressants de la part des groupes cibles. Les groupes cibles organisés sur le plan professionnel pourraient donner des informations valables sur la manière dont une communauté s'identifie à son patrimoine, sur ce qui constitue ce patrimoine, sur l'importance relative des aspects du patrimoine et les limites des changements qui détruiraient ou maintiendraient l'identité de la communauté avec son patrimoine.

L'élaboration d'informations subjectives de ce genre est toujours sujette à l'orientation des observateurs et à l'usage sélectif d'un large éventail de déclarations qui servent en général à soutenir (consciemment ou inconsciemment) une opinion prédéterminée ou professionnellement familière. La sélection d'expressions « choisies » est une forme courante de présentation de la recherche qualitative et le choix peut être orienté. Toute recherche qualitative de ce type devrait être confiée à des anthropologues ou à des chercheurs professionnels ayant des objectifs clairement définis, libres de toute interférence ou influence dans l'intérêt d'une minorité. L'interprétation des résultats et le programme d'action devraient être contrôlés par ces mêmes chercheurs.

Conclusion

Seule une séparation aussi délibérée entre collecte d'informations et administration peut éviter les pièges de l'interprétation exclusive ou partiale par les groupes administratifs. Bien qu'il n'y ait pas de formule valable pour chaque communauté, la recherche qualitative ou ethnographique que mènent les chercheurs ou les anthropologues indépendants est probablement le meilleur moyen de découvrir l'étendue de la communauté, la façon dont elle s'identifie à travers le patrimoine bâti ou spatial et la façon de gérer ces lieux. Lorsque ces renseignements sont à disposition, les communautés peuvent alors être plus largement consultées par le biais d'ateliers et de questionnaires spécifiques sans grand risque de déformation. Faute d'un processus initialement séparé et de la volonté des administrateurs à accepter les résultats, l'influence ou l'orientation des groupes d'experts, quoique souvent exercées en toute innocence ou avec de bonnes intentions, risquent fort de ne produire que des informations qui corroborent la vision des experts.

Les anomalies du paragraphe 21 du Mémorandum de Vienne sont une étude de cas des pièges d'une interprétation et d'une gestion basées sur les points de vue des « experts et des professionnels ». Alors que ce paragraphe exprime clairement une idéologie spécifique en matière de conception, de design, il est présenté comme un principe fondamental de la « Gestion du paysage urbain historique ». Aucune somme de « dialogue » ou de « consultation publique » ne fera disparaître un principe fondamental. Ce n'est pas acceptable. Il est du devoir de tous ceux qui administrent et gèrent le paysage urbain historique au nom de la communauté d'agir dans le meilleur intérêt de cette communauté. Les intérêts de la communauté se définissent d'eux-mêmes et doivent être découverts. Il ne peut y avoir contradiction dans la culture d'une communauté telle qu'elle s'exprime dans sa mémoire collective ou son identité ; elle ne peut être mensongère et l'interprétation qu'elle réalise de sa propre histoire ne peut être refusée – aussi peu historique soit-elle aux yeux des spécialistes. L'interprétation que fait la communauté de son patrimoine est sa propriété culturelle. Introduire et faire valoir des cultures d'experts ou de professionnels qui nient la validité du mode d'identification d'une communauté revient ni plus ni moins à supprimer l'identité de cette communauté. Ce n'est pas ainsi que doit se conduire une organisation qui prétend agir dans l'intérêt public.

Références

ICOMOS. 1964. Charte internationale sur la conservation et la restauration des monuments et des sites (Charte de Venise). Paris, ICOMOS. http://www.international.icomos.org/charters/venice_f.htm

Misztal, B. 2003. *Theories of Social Remembering*, Berkshire, Angleterre, Open University Press.

Nora, P. 1984-1992. *Les lieux de mémoire*, Paris, Gallimard.

_____. 1989. Between Memory and History: Les Lieux de Mémoires. Représentation 26, numéro spécial, *Memory and Counter Memory*, pp. 7-24.

WHC. 2005. *Memorandum de Vienne sur « Le patrimoine mondial et l'architecture contemporaine – Gestion du paysage urbain historique »*. Paris, UNESCO, Centre du patrimoine mondial, 20 mai. http://whc.unesco.org/archive/2005/whc05-15ga-inf7f.doc

De l'objet mobilier à la gestion des paysages urbains historiques – Les pratiques françaises

Daniel Duché
Architecte DPLG – Urbaniste ENPC – Architecte du Patrimoine, Paris, France

9

« Pour se grandir,
l'homme doit créer et non répéter. »

Antoine de Saint-Exupéry,
aviateur et écrivain, 1900-1944

Introduction

La conservation des paysages urbains historiques est au cœur des réflexions des aménageurs progressistes ou conformistes qui interviennent sur la ville, au nom de la préservation physique et visuelle de l'authenticité ou au nom du développement économique.

L'inflation et l'intensité des rapports et des débats au sein des associations de conservation et du Comité du patrimoine mondial révèlent un malaise qui dépasse les simples impacts visuels. Le débat sur la forme masque en réalité une mutation profonde et rapide des quartiers historiques qui, en étant portés à la reconnaissance, attirent les spéculateurs, projetant l'urbanisme géométrique du péricentre au sein des quartiers anciens organiques.

La matérialité des débats porte sur la densité, les gabarits, l'écriture architecturale, la présence forte de nouvelles infrastructures. Le Mémorandum de Vienne ouvre une réflexion sur l'intégrité du paysage urbain historique qui est la conséquence d'une organisation sociale, immatérielle, sous-tendant la forme urbaine, d'objet architectural.

De la recommandation concernant les biens culturels en 1968 au Mémorandum de Vienne en 2005, nous sommes passés « du bien immeuble » au contexte territorial et paysager. La préservation, la récupération, le sauvetage d'origine ont évolué vers l'acceptation du changement permanent, reconnu comme l'une des traditions de la ville.

Si la prise en compte de la ville, de son architecture domestique et de son évolution sociétale correspond bien à l'esprit de maturation lente des strates urbaines, la production issue de l'infographie et du marketing architectural est préoccupante, par sa rupture formelle et sa prétention à l'imposer.

Figure 1 ***Mutations du tissu ancien engendrant des ruptures d'échelles dénaturant le paysage urbain historique – Liège, Belgique.***

Le débat sur l'architecture et la modernité oblitère souvent la question urbaine, l'évolution sociétale de la ville, la connaissance et la transmission des mémoires locales au détriment d'une production internationale.

Si ce processus est aujourd'hui identique dans tous les pays, force est de constater que certains sont mieux armés que d'autres pour préserver, pour assurer une transition, pour s'inscrire dans le déjà là.

Figure 2(a) Liège, Belgique

Figure 2(b) Eisenach, Allemagne

Figure 2(c) Eisenach, Allemagne

Figure 2(d) Eastern island Amsterdam, Pays-Bas

Figures 2(a) à 2(d). Insertions actuelles et réhabilitations dans le tissu domestique.

La France s'est, au fil des décennies, forgée une culture de préservation de l'objet au territoire mais aussi une culture de mise en valeur en se dotant d'outils opérationnels et de produits financiers adaptés, par exemple, à la réhabilitation de logements dans les centres historiques.

Intervenir dans le centre ancien, l'adapter comme de tout temps à nos besoins relève plus d'un état d'esprit que de méthodes à appliquer.

La notion de protection des lieux de mémoire, dans lesquels des projets sont envisageables, lie la connaissance, l'écriture règlementaire, la gestion par les villes et les services de l'État ainsi que la mise en place des aides à la personne. Ce concept original, que l'on nous demande d'expliquer et d'exporter, puise ses origines dans la Révolution française et correspond à des grands courants d'interventions sur le patrimoine et sur la politique d'aménagement et de développement.

L'objectif de cette présentation porte sur l'évolution de nos méthodes et pratiques courantes, elle consiste à démontrer que préservation et mise en valeur dépendent d'un jeu d'acteurs et de modes d'intervention complexes qui dépassent la simple mise en place d'un périmètre de zone tampon. La gestion et le contrôle des autorisations n'étant qu'un des aspects de la requalification urbaine, architecturale et sociétale.

De la notion de protection des objets isolés à celle d'ensembles urbains

Depuis plus de deux siècles, époque à laquelle la notion de protection des monuments a émergé en France, les grands édifices ont été inventoriés et font, comme dans la plupart des pays du monde, l'objet de protections et de restaurations correspondant aux cultures, aux moyens et aux savoir-faire propres à chacun d'eux.

Globalement et hormis des problèmes économiques plus que culturels, les monuments et l'architecture savante sont, dans de nombreux pays, hors de danger, même si la vigilance doit toujours être de mise et si nos doctrines peuvent s'opposer dans des approches théoriques propres à chaque pays, à chaque école.

Ce qui retiendra plus notre attention, dans ce texte, ce ne sont pas les monuments, mais les tissus environnants formant leurs abords, ce contexte bigarré d'époques, d'écriture, d'images différentes, qui façonnent le paysage et ces ensembles urbains répondant à des volontés de tracé, de division de l'espace en parcelles, à des réglementations édilitaires depuis plusieurs siècles.

Nous sommes passés d'une gestion simple, à des approches très complexes de la protection du patrimoine. En faisant évoluer la doctrine de l'objet mobilier à des pans entiers du territoire ou à du patrimoine immatériel, nous nous confrontons surtout aux lieux et aux modes de vie. Préserver et mettre en valeur des quartiers, c'est à la fois reconnaître et transmettre des lieux de mémoire variés, riches mais aussi, implicitement, prendre en compte la vie quotidienne et le développement de la cité. Les outils de gestion et opérationnels fabriqués au cours du XXe siècle en France, ne seraient- ils plus complètement adaptés aux mutations sociétales, ou, tout simplement, mal interprétés, confondant plus la forme que le fond, la lettre plus que l'esprit ?

D'autre part, la coordination et le contrôle par un individu unique (architecte des bâtiments de France ou architecte territorialement compétent) ont été remplacés par des systèmes plus complexes, impliquant des acteurs plus nombreux aux compétences croisées.

Le patrimoine plus varié, plus complexe, plus commun qui nous intéresse aujourd'hui ne peut plus être géré uniquement comme un objet symbolique, exceptionnel. C'est à la fois un autre regard, un autre mode de comportement et d'autres outils qu'il nous a fallu inventer, au fil du temps, face à une approche plus globale. La lecture historique, mono-esthétique, culturelle, n'est plus la seule entrée car, *si la ville est un processus artistique, elle n'est pas que cela et si la ville est un processus social, elle n'est pas que cela.*

Nous avons tous conscience que la ville, accumulation du patrimoine matériel et immatériel, est un objet rare à préserver. Mais nous savons tous que les centres historiques deviennent, de fait, le refuge des plus démunis, des plus fragiles, ou de ceux qui sont en situation de précarité, les immigrés de l'exode rural, ou de l'étranger, en fonction de l'époque.

A l'opposé, les quartiers historiques peuvent concentrer les plus riches, les plus cultivés, selon un phénomène urbain d'embourgeoisement ou de gentrification, comme on dit actuellement.

Le temps a permis la maturation lente de la ville et la mise en place des protections, souvent par réaction. Plusieurs maillons de la chaîne patrimoniale, paysagère ou monumentale, fusionneront au cours du XXe siècle en France, pour constituer les abords, s'opposant ou complétant la notion de l'aménagement, indissociable de la protection.

Si pendant des siècles, conservation et développement ont pu lier quantitatif et qualitatif, la division du travail et la création de métiers multiples ont changé nos pratiques.

L'architecte urbaniste qui, il y a trente ans, était libre de sa méthode d'intervention dans le mode de préservation et d'aménagement, est maintenant, au mieux, animateur d'une équipe aux métiers variés, souvent simple musicien, jouant sa partition au milieu de l'orchestre.

Prenons un exemple pour illustrer l'évolution de nos mentalités :

Les tableaux de Pierre-Antoine Demachy, exposés au musée Carnavalet, à Paris, permettent de mieux comprendre notre évolution de pensée et notre schizophrénie patrimoniale.

Il s'agit de plusieurs œuvres peintes en 1764, représentant la destruction des bâtiments domestiques et vernaculaires, simple tissu commerçant et manouvrier édifié à l'est du Palais du Louvre et masquant la colonnade. À différentes époques, dans quel camp aurions-nous été ?

Du côté de Voltaire qui, dans son opuscule sur les embellissements de Paris en 1739, dénonce les bâtiments des goths et des vandales qui masquent et déshonorent la colonnade du Louvre de Perrault ?

Du côté de Victor Hugo qui, en 1832, dans la revue des « Deux Mondes », déclare la guerre aux démolisseurs des ambiances urbaines, architecturales, sociales et développe dans Notre-Dame de Paris, la notion de pittoresque, voire de misérabilisme, que les daguerréotypes nous ont révélée ?

En 1937, aurions-nous été du côté des CIAM et du plan Voisin de Le Corbusier proposant un traitement radical des îlots insalubres pour créer une ville de trois millions d'habitants ? Ou aurions-nous rejoint Nicodémi qui, dès 1931 à la conférence d'Athènes, évoque l'ambiance des monuments et les lieux où ils ont été érigés ? Ces réflexions, comme celles de Fernand Léger lors du congrès de la Société des Nations à Athènes, portent en elles, entre autres, l'évolution de notre gestion des abords des monuments historiques mais aussi, par exemple, toute la protection de pays comme le Brésil ou la Chine.

C'est en effet, en 1937 que Lucio Costa, futur urbaniste de Brasilia, créa l'IPHAN, organisme garant du patrimoine matériel et immatériel brésilien.

Cette approche de la ville historique, aux patrimoines variés mais ayant une valeur propre est aussi celle des lettrés chinois. Dès 1951, Liang Sicheng (directeur adjoint du Comité de Planification de Pékin) s'inquiétait des mutations de la ville « pêle-mêle et embrouillée », tout comme les architectes et urbanistes militant en Europe pour la préservation de la ville historique, ce qui donnera dix ans plus tard, les premiers Secteurs sauvegardés et les prémices de l'expérience de Bologne, en Italie, au début des années 1970.

En France, la gestion et les aides financières correspondent à une politique d'Etat (Ministère de la culture et de la communication) décentralisée auprès des Directions régionales des affaires culturelles. Cette gestion est assurée par le service de la Conservation des monuments historiques, la majorité des interventions sont réalisées par l'architecte en chef des monuments historiques nommé par l'Etat après concours, exerçant à titre libéral ou un architecte du patrimoine (diplômé de l'école de Chaillot). L'entretien courant est assuré par le Service départemental de l'architecture et de patrimoine, sous le contrôle de l'architecte des bâtiments de France, fonctionnaire de l'Etat. Ce dernier peut également être conservateur des monuments appartenant à l'Etat.

Pour assurer les travaux sur les monuments historiques, il existe un réseau d'entreprises agréées, de grande qualité technique.

Un arsenal juridique à l'échelle des enjeux de protection du patrimoine urbain et de l'aménagement du territoire

Du milieu du XIXe siècle à nos jours, il y a toujours eu un parallèle entre les grandes lois d'aménagement et la préservation du patrimoine.

Ces préoccupations qui intéressent le monde entier puisent, chez nous, leurs origines dans la reconstruction d'une France monarchique, après l'aventure napoléonienne, dans le mouvement romantique, en réaction à l'industrialisation et au profit foncier qui, au nom de l'hygiénisme et du confort, mettait à mal les centres historiques.

La France de cette époque, dégrevée des guerres napoléoniennes, peut réaliser ses grands équipements d'infrastructure, notamment pour l'Île-de-France, sur les domaines royaux qui étaient inaliénables depuis Charles IX (1550-1574).

La transformation des villes est à l'ordre du jour dans tous les pays d'Europe, aboutissant à des structurations de pensées urbaines très élaborées comme celles de Cerda, qui invente pour Barcelone le mot « Urbanizacion » en 1867 ou de Joseph Stübben qui publie, en Allemagne, un traité puis une revue capitalisant les expériences européennes d'extensions urbaines.

Les ingénieurs, les géographes et les techniciens seront autant que les architectes et les artistes les auteurs de la réflexion sur l'urbanisme.

Jusqu'à la Première Guerre mondiale, les réglementations publiques relèvent essentiellement des préoccupations de police, alors que simultanément, la notion de protection du patrimoine monumental émerge. Les trois axes qui fondent les premières réglementations portent sur :

- la protection de la voirie et la sécurité publique
- l'hygiène publique et l'insalubrité
- la protection des monuments et des sites.

Ce dernier axe apparaît comme une nécessité dans un monde qui voit se transformer les villes traditionnelles et disparaître les témoignages de son passé.

À titre d'exemple, le règlement parisien de voirie de 1902 qui permet de créer des saillies et d'augmenter les gabarits. Ceci aura pour conséquence l'architecture spéculative marquée par les immeubles en gradins, les coupoles, les surélévations d'angles et les bow-windows.

Dès cette époque, Art nouveau et affairisme feront bon ménage, renforçant la monumentalité qui avait été imposée par la commande publique à l'époque du néo-classicisme.

1904 correspond à la première loi promulguée pour lutter contre l'habitat insalubre. Les conséquences seront importantes pour le tissu ordinaire, largement détruit mais aussi remplacé par des créations remarquables comme, à Paris, par les fondations philanthropiques dont le but est de produire des logements décents, pour les ouvriers, les employés et aussi les plus démunis.

La loi du 26 avril 1906 portant sur les sites concrétise plusieurs décennies de véritable culte de la nature, déjà prôné par Jean-Jacques Rousseau, puis par Hugo et Chateaubriand. De ces réflexions intellectuelles et grâce aux moyens de communication, un véritable engouement pour la nature et le loisir prend forme et sera concrétisé en 1936 par la loi instaurant les congés payés.

Cette prise de conscience du paysage et, par extension, des abords des monuments nous amène à évoquer Ruskin, souvent considéré comme le prophète du patrimoine, chef de file d'une pensée internationale sur la ville, suivi, avec des approches différentes, par Camillo Sitte en Autriche à partir de 1889, par Howard en Angleterre et Giovannoni en Italie au début du XXe siècle.

La loi sur la protection des paysages prendra sa forme actuelle en 1930, avec deux niveaux à l'instar des protections sur le bâti, l'inscription et le classement.

Dans ce cadre, la notion de monuments naturels, issue de critères esthétiques, proposant la protection de « tableaux réalisés par la nature » s'est progressivement étendue à des espaces plus vastes formant des ensembles cohérents, ou à des paysages ruraux marqués par l'homme, précisant ainsi différemment la notion de naturel.

Au fil du temps, ces mesures de protection se sont avérées insuffisantes pour assurer la conservation des milieux naturels, de la faune et de la flore, qui nécessitent une gestion plus appropriée. À cette fin, a été ajouté en 1957 un article instituant les premières réserves naturelles, faisant ensuite l'objet d'une législation spécifique, avec la loi du 10 juillet 1976.

D'autres formes de protection permettent de mesurer la place prise par le paysage dans les notions d'aménagement du territoire, comme par exemple les lois de 1961 et 1967 créant les parcs nationaux et régionaux, la loi de 1975 instaurant le conservatoire de l'espace littoral et des rivages, les lois Montagne et Littoral en 1985 et1986, qui sont des lois d'aménagement et d'urbanisme, comme la loi Paysage de 1993, la loi Barnier de 1995 et la loi SRU du 13 décembre 2000.

Le second maillon de la chaîne patrimoniale est constitué par la protection des monuments historiques

La loi de 1913 comporte, entre autres, quatre chapitres portant respectivement sur les immeubles, les objets, la garde et la conservation des monuments historiques. Elle définit deux niveaux de protection, le classement et l'inscription sur la liste de l'inventaire supplémentaire. Elle va introduire une définition plus précise de la notion de patrimoine et une clarification du rôle de l'État, en adoptant la notion d'intérêt public.

La guerre éclate en 1914, alors que le débat architectural bat son plein, à la recherche d'un consensus entre les défenseurs de l'histoire et les inventeurs d'un art nouveau.

Les destructions du début de la guerre font prendre conscience du divorce entre les écoles et les tendances. Il se traduit par une volonté de planification que cette première guerre mondiale accélère et dramatise.

Les deux courants de la reconstruction à l'identique et de la reconstruction dans un langage et avec des méthodes contemporaines s'affrontent, au bénéfice des seconds.

Ces pratiques nouvelles seront cadrées, en France, par la loi Cornudet de 1919, favorisant les extensions urbaines des métropoles régionales. Par réaction, sans outil de protection des abords qui n'apparaîtra qu'en 1943, les protecteurs s'appuieront sur la loi de 1930 pour créer un outil favorisant la gestion des abords des monuments historiques, il s'agit de la zone de protection.

Le périmètre de la zone de protection est basé sur la notion de co-visibilité et de cohérence entre le monument et le tissu environnant.

La lourdeur administrative de ces zones de protection a eu pour conséquence la création de sites inscrits à caractère urbain englobant les monuments historiques. L'utilisation conjointe des lois de 1913 et 1930 a donc permis de développer la notion d'abords et de gérer leur évolution dans l'esprit d'un urbanisme de conservation, en adaptant des programmes d'aménagement au tissu existant. Ces tâtonnements constituent les premières expériences de prise en compte d'ensembles urbains, autant pour leur valeur propre que comme tissu d'accompagnement de monuments.

Parallèlement, au cours des années 30, l'hygiénisme prôné par les intervenants sur la ville et le logement, engendrera la rénovation urbaine, afin d'éradiquer les taudis des centres villes.

Enfin, en 1943, pensant à la future reconstruction d'après-guerre, le gouvernement propose la création d'une zone de vigilance géométrique, systématique, autour des monuments classés ou inscrits ; c'est le rayon de 500 mètres faisant l'objet de l'article 13 bis de la loi de 1913. La notion d'abords émerge, préfigurant les protections d'ensembles urbains ultérieures.

À partir de l'après-guerre, il est difficile de comprendre les outils de préservation et de mise en valeur du patrimoine urbain sans se remémorer la situation catastrophique de la France, en particulier dans le domaine du logement, due non seulement aux 500 000 logements détruits mais également au million de logements dégradés et de taudis.

N'oublions pas ces mots de Claudius Petit, ministre de la reconstruction à partir de 1947 : « Il n'y a pas que les sinistrés de la guerre, qui ne représentent qu'un million et demi, alors que les sinistrés de la vie représentent 13 millions vivant dans des taudis ».

À Paris, 22 220 immeubles, soit un sur quatre, ont plus de 100 ans et sont peu ou pas entretenus. Un logement sur cinq n'a pas d'eau, 15% seulement possèdent un cabinet de toilette ou une salle de bain. 90 % des logements de Nîmes et 85 % des logements de Bordeaux n'ont pas de chasse d'eau dans les WC qui, en général, sont communs, dans les cours ou à mi-étage.

Cet état général n'est pas sans conséquence sur la santé. En effet, la tuberculose se développe essentiellement dans les taudis.

Au regard de cette situation, les architectes urbanistes, tenants de la rénovation urbaine, mettaient en avant les valeurs d'espace et de circulation. Ils refusaient d'essayer d'intervenir dans des quartiers par essence confinés, où la ville, depuis des siècles, se reproduit sur elle-même. Ils étaient par ailleurs, encouragés dans cette démarche de démolition/reconstruction par le corps des Ponts et Chaussées, ne finançant que ce type d'interventions.

En 1960, le logement en France est toujours dans une situation catastrophique, aggravé par le début du rapatriement des colonies. On dénombre 450 000 taudis et 6 millions de logements vétustes.

C'est dans ce contexte qu'est votée, le 4 août 1962, la loi portant sur la création des secteurs sauvegardés

Cette loi est issue d'une initiative de Michel Debré, premier ministre, et d'André Malraux, ministre de la culture, voulant palier les effets des décrets du 31 décembre 1958 portant sur la rénovation urbaine. Il s'agissait ainsi de renforcer la politique des quartiers anciens, souvent insalubres, face à la création des villes nouvelles.

L'originalité du secteur sauvegardé a été, dès son origine, d'y associer des outils opérationnels et des avantages

financiers, qui au fil du temps, ont évolué vers un affaiblissement de l'implication de l'État au profit de celui des collectivités territoriales et des propriétaires bailleurs privés.

Aujourd'hui, les moyens opérationnels et les aides financières pour la réhabilitation des bâtiments anciens sont essentiellement de deux types : les avantages fiscaux induits par la loi Malraux et les aides liées aux OPAH (opérations programmées d'amélioration de l'habitat). Ces aides peuvent être renforcées par des subventions territoriales (commune, département et région).

Par ailleurs, afin de luter contre le logement indigne, l'insalubrité et le péril, la France s'est dotée, ces dernières décennies, d'un arsenal d'outils coercitifs très performants, mais dont l'application nécessite une volonté politique très forte, à l'échelle communale. Malheureusement, trop peu de villes françaises utilisent pleinement ces procédures.

Figure 3(a)

Figure 3(b)

Figure 3(c)

Figure 3(d)

Figures 3.a. à 3.d. Résorption de l'habitat indigne dans le tissu ancien. La valorisation du patrimoine urbain n'est pas qu'une question de réhabilitation de façades, les outils d'aides à la pierre et d'aide à la personne permettent des réhabilitations d'immeubles insalubres. Modernisation, mise aux normes de conforts et adaptation des usages d'un immeuble ancien à Dieppes. Clichés Elisabeth Blanc

Figure 4(a)

Figure 4(b)

Figures 4a et 4b. Ancienne caserne de pompiers, dans un bâtiment du XVIIIe, réhabilité en logements sociaux - Dieppe, France

Vingt ans après la loi de 1962 sur les secteurs sauvegardés, la première décentralisation de 1983 a eu pour conséquence un changement radical dans nos pratiques de gestion du patrimoine mais a induit aussi de porter un autre regard sur la ville et les quartiers historiques.

Depuis plusieurs années, les frontières étaient moins fermées entre préservation et mise en valeur grâce, par exemple, à la gestion bicéphale des Plans de sauvegarde et de mise en valeur par les ministères de la Culture et de l'Équipement et à l'implication des villes dans la politique de l'habitat.

Dans le même temps, la notion même de patrimoine s'est considérablement élargie. Aujourd'hui, elle s'étend dans notre pays à des périodes historiques très proches comme celle de la première moitié du XXe siècle, pour le patrimoine balnéaire par exemple, de la reconstruction d'après la dernière guerre, voire des années 1950/60 pour les grands ensembles.

Le plan de sauvegarde et de mise en valeur a été, en France, le premier document de protection et de planification à l'échelle urbaine, opposable aux tiers (enquête publique). Aujourd'hui, il existe 100 secteurs sauvegardés en France, portant sur les quartiers historiques de la majorité des capitales régionales, sur des villes moyennes (de 20 000 à 50 000 habitants), voire sur de très petites villes (moins de 10 000 habitants).

À l'issue des analyses historiques, architecturales, urbaines, paysagères et socio-économiques, le plan de sauvegarde et de mise en valeur fixe les conditions de mise en œuvre d'un projet urbain et de la politique de développement et de mise en valeur souhaitée par les élus sous le contrôle de l'État.

Il se concrétise par trois documents : un rapport de présentation, explicitant et justifiant les choix, en conformité avec les documents d'urbanismes communaux ou supra-communaux, un document graphique fixant les conditions de préservation et d'évolution à la parcelle (bâtiments et espaces libres) et un règlement portant sur les constructions (extérieur et intérieur) et sur les espaces libres. Ce dernier peut être accompagné d'un cahier de recommandations, outil pédagogique définissant de « bonnes pratiques ».

La ZPPAUP a permis de prendre en compte ces variétés de patrimoines, comprenant à la fois, et sur un même territoire, des unicum et des ensembles architecturaux, urbains et paysagers

Cependant, la mise en œuvre et l'application des outils réglementaires et opérationnels concernant le patrimoine urbain ont certes amélioré l'image des centres historiques, suscité des zones de chalandisme et de tourisme sans toutefois, dans de nombreux centre anciens, régler les problèmes de fond de la vétusté des immeubles courants, offrant des conditions de vie indignes. L'expérience a montré les limites des outils d'interventions et des aides financières, qui ne permettent pas de traiter les immeubles les plus dégradés.

Le travail engagé par le ministère de l'Équipement dans le cadre de l'éradication de l'habitat indigne, ces dernières années, a une fois de plus mis en évidence les relations indissociables entre centres historiques et insalubrité. Mais aujourd'hui, la réponse ne passe plus par la rénovation urbaine consistant à démolir et reconstruire mais par la réhabilitation du bâti existant, conditionnée par un élargissement de la notion de patrimoine, par une prise de conscience du développement durable et du coût réel et traitement environnemental des démolitions et du retraitement des déchets.

Une autre question, que nous devons nous poser, est celle du sens que devrait conserver l'espace local, cet espace articulé entre centre historique, faubourgs et environnement paysager, mis à mal par l'intrusion d'équipements démesurés, hors d'échelle dans ces secteurs très sensibles.

Par ailleurs, nous pouvons également nous interroger sur la croissance exponentielle des villes, tant en France qu'à l'étranger, produisant dans la majorité des cas, des banlieues sans lien avec les centres anciens, qui restent les pôles d'attractivité majeurs du territoire.

Nous urbanisons en France, tous les ans, un quadrilatère de 60 km de coté, soit la distance entre Paris et Fontainebleau. Françoise Choay rappelle que la ville traditionnelle est en voie de disparition et que trop d'urbanisation n'est pas synonyme de ville.

Les zones de protection du patrimoine architectural et urbain (ZPPAU) sont issues de la loi du 7 janvier 1983 qui a offert aux élus locaux la possibilité de co-définir avec l'État les règles de gestion des abords des monuments historiques, dans un périmètre prenant en compte la valeur intrinsèque des tissus urbains et paysagers.

Il s'agissait d'adapter le cercle des 500 mètres de protection aux abords des monuments historiques à la réalité physique et culturelle des lieux soit en le réduisant, soit en l'augmentant. Cette nouvelle aire de protection est accompagnée d'un cahier de gestion règlementaire, portant seulement sur le traitement extérieur des constructions et sur les espaces libres.

Le paysage a été juridiquement intégré à cette première loi avec celle du 8 janvier 1993 portant sur la protection et la mise en valeur des ensembles paysagers. Les ZPPAU sont alors devenues ZPPAUP (paysage).

La ZPPAUP est une servitude d'urbanisme opposable aux tiers. Aujourd'hui, il existe 650 ZPPAUP en France, qui peuvent faire l'objet des mêmes outils opérationnels et financiers que les secteurs sauvegardés.

La nécessité de palier certaines carences, en matière de formation et professionnels du bâtiment

La formation des architectes, des ingénieurs, des compagnons ainsi que l'attitude de nombreux maîtres d'ouvrages sont plus tournées vers la construction neuve que vers la réhabilitation. Nos métiers du patrimoine sont en réalité peu connus et mal mis en pratique, malgré le fait que le marché de la réhabilitation soit plus important que celui de la construction neuve.

D'autre part, le « combat » entre anciens et modernes, spécifiquement français, n'est toujours pas consommé. Dans le reste de l'Europe, bon nombre de nos confrères, au cours de leur carrière, interviennent indifféremment, dans le bâti ancien et pour des opérations neuves, sans état d'âme, sachant mêler avec sensibilité, protection du patrimoine et écriture architecturale actuelle.

Pour ce qui est des travaux, on peut constater que dans une majorité de cas, les interventions dans le bâti ancien se réalisent avec les matériaux prêts à l'emploi et de mises en œuvre adaptées à la construction neuve, sans respect des modes constructifs traditionnels.

Par ailleurs, le bâti ancien intègre depuis toujours les notions de développement durable et de haute qualité environnementale, que l'on recherche et semble redécouvrir aujourd'hui.

Malgré ce constat, plus provocateur d'incitation aux projets qu'alarmiste, la richesse des expériences, des formations multiples, des moyens juridiques, des produits opérationnels et financiers (aides à la pierre et à la personne) sont, dans notre pays, porteurs d'espoir.

Pour une gouvernance renforcée

Si la connaissance et les règles de préservation et de mise en valeur sont extrêmement structurées en France, force est de constater que ces domaines restent l'apanage de quelques acteurs éclairés, ayant pris conscience de la valeur du patrimoine urbain et paysager et les mettant au cœur de la pratique opérationnelle.

Il est indispensable, si nous voulons mettre en valeur la ville, de réfléchir à ces usages et d'accepter ces évolutions, en particulier pour l'architecture domestique, tout en révélant et préservant les fondamentaux. N'oublions pas que les constructions, dites anciennes, constituant la ville d'aujourd'hui, ne représentent que la dernière strate de leur évolution, nécessairement très éloignée de leur aspect et mode constructif originel.

Dans ce contexte, poursuivre la reconquête qualitative de nos centres historiques relève plus de la volonté politique que de la mise en place de nouveaux moyens juridiques et opérationnels. Cet arsenal est, en France, suffisamment étoffé et doit susciter une gouvernance active.

Les élus locaux aspirent, dès lors qu'ils ont un patrimoine de qualité, à la reconnaissance dans le but essentiel de favoriser le développement de l'économie touristique (marché très porteur en France, pays qui accueille le plus de touristes au monde).

Depuis quelques années, la demande de nombreuses collectivités territoriales françaises porte sur une labellisation sans obligatoirement être accompagnée

d'une réelle volonté de protection et de requalification architecturale, urbaine et sociale du patrimoine. C'est pourtant ce que permet notre législation grâce aux outils de planification urbaine et servitudes portant sur le patrimoine architectural, urbain et paysager.

L'inflation des demandes d'inscription sur la liste du patrimoine mondial de l'UNESCO est révélatrice de ce phénomène, qui a aussi pour conséquence la fabrication d'un décor « historique », sans interventions réelles sur les lieux de vie des centres anciens. Il suffit, dans nombre de centres historiques, de pousser quelques portes d'immeubles domestiques pour découvrir l'arrière du décor : parties communes sordides, logements vétustes et insalubres, même s'ils possèdent les éléments règlementaires de confort, problèmes de sécurité liés à l'incendie, difficultés d'accessibilité…

L'inscription sur la Liste du patrimoine mondial des centres historiques ne doit pas être assimilée à une simple labellisation mais implique la reconnaissance, la préservation et la mise en valeur d'ensembles bâtis exceptionnels, devant rester ou redevenir des lieux de vie habités, multifonctionnels, s'inscrivant en osmose avec un territoire plus étendu, de facture différente et souvent en devenir. C'est l'essence même des recommandations de l'UNESCO, dans lesquelles la V.U.E. (valeur universelle exceptionnelle) qui constitue le bien propre, est épaulée par un territoire de vigilance dit « zone tampon ». Dans ce cadre, chaque pays est tenu de mettre en œuvre, sur les sites concernés, les outils de protection et de mise en valeur qui lui sont propres.

L'UNESCO a pour mission d'exiger, dans tous les pays, l'application stricte de ses conventions et recommandations. Cela devrait plus particulièrement être vrai dans le nôtre. La France s'est dotée, au fil du temps, de tous les moyens législatifs, administratifs, financiers et techniques dont rêvent de nombreux pays. Les demandes de l'UNESCO, tout à fait justifiées pour la France, doivent donc être appliquées avec rigueur, sérieux et excellence. Ce devoir d'excellence doit être un moteur pour continuer la réflexion sur les politiques patrimoniales et les faire évoluer. Le pire danger pour la France serait de sombrer dans un *satisfecit* passif, déconnecté de la réalité sans capacité d'innovation et d'adaptation aux enjeux d'aujourd'hui.

Figure 5(a) Paris, le quartier du Marais, place des Vosges, Paris, France

Figure 5(b) Sommières, place des Docteurs Dax, France

Figures 5(a) et 5(b). Les Secteurs sauvegardés portent sur des ensembles urbains très diversifiés dans leurs tailles, les architectures et leurs typologies socio-économiques.

Références

Cerdà, I. 1867. *Teoría General de la Urbanización*, Barcelona. Traduction française Théorie générale de l'urbanisation, édition de l'imprimerie.

Choay, F. 1965. *L'urbanisme, utopies et réalités*. Paris, Éditions du Seuil (La couleur des idées.)

_____. 1992. *L'allégorie du patrimoine*. Paris, Éditions du Seuil (La couleur des idées.)

French Government. Heritage Code. http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006074236&dateTexte=20100126

_____. 2000. *Les Secteurs Sauvegardés*. Paris, Ministère de la Culture et de la Communication/Ministère de l'Équipement, du Logement et des Transports/ Direction Générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction.

_____. 2001. *Les Zones de Protection du Patrimoine Architectural Urbain et Paysager*. Paris, Ministère de la Culture et de la Communication/Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement.

Giovannoni, G. 1913. Vecchie citta ed edilizia nuova. Traduction française, L'urbanisme face aux villes anciennes, Paris le Seuil, 1998.

Howard, E. 1898. *Tomorrow: a peaceful path to real reform*. London.

Les cités jardins de demain. Introduction de Lewis Mumford, Paris, Dunod, 1969.

Sitte, C. 1889. *Der Städtebau nach seinen künstlerischen Grundsätzen*.

L'Art de bâtir les villes – l'urbanisme selon ces fondements artistiques. Vienne. Traduction française de Wieczorec, éditions de l'Équerre, 1980.

UNESCO. 1968. *Recommandation concernant la préservation des biens culturels mis en péril par les travaux publics ou privés*. Paris, UNESCO. http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=13085&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html

WHC. 2005. *Mémorandum de Vienne sur le patrimoine mondial et l'architecture contemporaine – Gestion du paysage urbain historique*. Paris, UNESCO. http://whc.unesco.org/archive/2005/whc05-15ga-inf7f.doc

Paysages urbains historiques : concept et gestion

Dennis Rodwell
Architecte – urbaniste, Écosse, Royaume-Uni

10

Une perception élargie

Ces trente ou quarante dernières années, la manière de percevoir les valeurs socio-économiques et environnementales propres aux villes historiques et leurs valeurs culturelles immatérielles et matérielles a considérablement évolué et la manière de les appréhender s'est élargie. Nous sommes ainsi progressivement passés d'une approche essentiellement monumentale et esthétique des catégories « monuments » et « ensemble de bâtiments » définies par la *Convention du patrimoine mondial* de l'UNESCO de 1972 comme objets physiques devant être isolément protégés et conservés, aux « villes historiques habitées » telles que décrites dans les *Orientations devant guider la mise en œuvre de la Convention du patrimoine mondial* (2008) de l'UNESCO. Ce qui a donné lieu à une compréhension élargie des villes historiques comme lieux d'habitation et d'activité socio-économique, au sein desquelles chaque objet culturel est reconnu comme un élément dans un environnement plus large et dans un contexte humain.

Cette évolution s'est accompagnée de l'élaboration d'une série de concepts et valeurs complémentaires et de la réinterprétation des concepts et valeurs déjà établis :

- **1992 : définition des paysages culturels conformément aux *Orientations* de l'UNESCO comme « œuvres conjuguées de l'homme et de la nature » (WHC, 2008) ;**
- **1994 : réévaluation, lors de la Conférence de Nara sur l'authenticité, du concept d'authenticité afin d'intégrer la diversité culturelle (Lemaire et Stovel, 1994) ;**
- **2003 : définition du patrimoine culturel immatériel par la Convention de l'UNESCO pour la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel ;**
- **2005 : définition de la diversité culturelle par la Convention de l'UNESCO sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles ;**
- **2005 : définition des paysages urbains historiques.**

Cette appréciation élargie des valeurs a également été amplifiée par des programmes mondiaux qui sont apparus après l'adoption de la *Convention du patrimoine mondial* en 1972 :

- **le développement durable: l'interdépendance des aspects économiques, sociaux et environnementaux avec la culture – telle que définie de manière étendue et générale par l'UNESCO – de plus en plus considérée comme le quatrième pilier du développement durable, dans lequel le patrimoine est reconnu comme une ressource à la fois financière, matérielle, sociale et culturelle ; et**
- **le changement climatique et la prise de conscience accrue de l'ensemble des questions de conservation qui affectent les milieux naturels et les milieux façonnés par l'homme.**

Une vision anthropologique

Le développement concomitant de ces nouveaux courants de pensée nous ont fait sortir des approches scientifiques traditionnelles de la conservation des objets patrimoniaux, culturels et matériels pour nous plonger dans un monde complexe, privilégiant des approches multidisciplinaires, peu coutumières de la culture traditionnelle de la conservation.

Parallèlement, le concept même de « patrimoine » est passé d'une approche historique (triptyque passé-présent-futur) intégrant le processus de croissance-stagnation-déclin-régénération dans le développement urbain, à une vision anthropologique de l'identité géoculturelle et de la continuité de création qui, pour être pertinente et durable en tant qu'expression continue de la diversité culturelle, doit être rattachée à la dynamique de processus sociaux et culturels et aux nouvelles aspirations des peuples et des communautés.

Un changement radical donc, d'une politique centrée sur l'objet qui a besoin d'être conservé à des processus devant être réactivés (lorsque perdus ou menacés) et soutenus.

Le concept de « paysage »

En raison de ses origines apparentées à la représentation artistique, le concept de « paysage » est essentiellement – pour ne pas dire purement - perçu comme visuel. D'où son approche, dans les villes historiques, sous la forme simple de panoramas et vues à partir de points définis. Approche suivie au Royaume-Uni vis-à-vis des villes historiques, avec des résultats (in)discutablement désastreux dans les villes de Londres et de Liverpool (sans parler de Glasgow, Manchester, etc.) et vraisemblablement aussi, à l'heure actuelle, à Édimbourg. Il est donc peu étonnant que le Comité du patrimoine mondial s'intéresse de très près à la gestion des villes du patrimoine mondial au Royaume-Uni.

Lors de son intervention à la Conférence régionale de Saint-Pétersbourg en janvier/février 2007, Jeremy Whitehand de l'université de Birmingham (Royaume-Uni) a résumé les multiples usages métaphoriques du paysage, « paysage littéraire » ou « paysage politique » par exemple, et les emplois ayant une connotation plus matérielle, à travers notamment l'archéologie, l'architecture, l'art, l'écologie, la géographie, l'histoire, l'architecture du paysage, l'urbanisme et l'esthétique urbaine. Ce qui élargit la

perception du terme au-delà du domaine des artistes et autres gens d'images.

Dans sa présentation lors de la Conférence régionale d'Olinda en novembre 2007, Julian Smith, architecte canadien, a affirmé que le fondement du concept de « paysage » en peinture est important car il renvoie non pas à une réalité physique – telle que les photographes la représente et que nous pouvons physiquement voir depuis des « points de vue » – mais à une forme de représentation qui existe dans l'imagination. Les *paysages culturels* et, par conséquent, les *paysages urbains historiques*, ne peuvent pas être observés mais doivent être vécus ; et ils doivent être vécus dans le cadre culturel de ceux qui les ont créés et faits vivre. Pour Julian Smith, nous pouvons observer des objets (le patrimoine matériel) mais nous devons vivre des rituels (le patrimoine immatériel) afin de comprendre un lieu donné. Une position en parfaite adéquation avec le thème principal de la 16e Assemblée générale de l'ICOMOS réunie à Québec (Canada, 29 septembre - 4 octobre 2008) : l'esprit du lieu.

Le concept de paysage urbain historique

Au sens purement théorique, le paysage urbain historique est un concept qui évolue encore mais qui a rapidement progressé ces dernières années. Pour l'essentiel, nous lui demandons de véhiculer notre compréhension globale des villes historiques habitées d'une manière qui englobe à la fois les aspects matériels et immatériels du patrimoine culturel, ainsi que les éléments naturels qui s'y rapportent, dans leurs cadres/environnements, ce que l'on appelle « les œuvres conjuguées de l'homme et de la nature », comme la définition générale des paysages culturels l'indique dans les *Orientations*. Cela intègre par conséquent les quatre éléments du développement durable : le social, l'économique, l'environnemental et le culturel.

La gestion

En 1998, l'ICCROM a publié une version révisée de son *Guide de gestion des sites du patrimoine culturel mondial* (Feilden et Jokilehto, 1998). Le chapitre sur les zones historiques de ce guide apporte un commentaire général sur leurs valeurs et les menaces que font peser les pressions dues au développement et définit quelques objectifs de planification clés. L'objectif général étant de contrôler le pourcentage de changement apporté au tissu urbain et à la communauté, ce que l'on appelle également l'intervention minimale. Ce chapitre souligne par ailleurs la relation entre développement durable et gestion des ressources et précise que la conservation urbaine ne se limite pas à une question de cadre architectural d'un secteur historique mais inclut aussi les valeurs humaines du contexte social et économique associées au maintien de fonctions appropriées et – dans la mesure du possible – d'usages traditionnels. Il pose également comme principe majeur que les usages présents et futurs des édifices existants au sein d'un secteur historique devraient être le plus possible en adéquation, afin de maximiser la continuité fonctionnelle et de minimiser les coûts de remise à neuf et réhabilitation.

Il est admis qu'une conservation urbaine réussie nécessite la participation de nombreux professionnels, notamment urbanistes, architectes, sociologues et administrateurs. Plusieurs points essentiels ont été identifiés dans ce *Guide de gestion*, notamment :

- traiter le centre historique dans le contexte de la ville entière ;
- adapter les outils de la planification urbaine standardisés au contexte local, à la morphologie urbaine historique et aux différentes échelles du lieu, en adoptant une approche ascendante plutôt que descendante ;
- respecter les traditions culturelles immatérielles d'une ville historique ;
- tenir compte de l'importance des édifices ordinaires et de l'architecture vernaculaire pour distinguer une ville historique d'un ensemble de monuments ;
- empêcher les utilisations et constructions disproportionnées (y compris les immeubles de grande hauteur) ;
- accorder la même importance au tissu historique existant qu'aux autres paramètres pris habituellement en compte dans le processus de planification générale ;
- reconnaître la capacité de charge de l'environnement comme le paramètre déterminant dans la planification des transports et de la circulation ;
- garantir une qualité de vie aux habitants via une mixité d'usage (résidentiel, commercial, industriel et loisirs) en harmonie avec l'échelle des édifices existants et la morphologie urbaine ;
- éviter le façadisme et le pastiche architectural ;
- limiter les constructions nouvelles aux dents creuses et terrains nus existants en garantissant le respect de l'échelle et du contexte historique, pour lesquels plusieurs paramètres doivent être suivis - rythme, volume, qualité, alignement, silhouette, matériaux traditionnels ou compatibles ou encore surface vitrée ; et
- assurer un entretien régulier en recourant à des techniques de construction et des matériaux traditionnels.

Le Guide de gestion conclut par un résumé très bref de ce que la gestion d'un secteur urbain historique implique en réalité, à savoir une analyse de la morphologie urbaine, une gestion (conservatrice) des biens, des projets de réhabilitation modestes, une participation sociale et la consultation des habitants.

Les outils et les moyens

Les méthodes traditionnellement suivies en matière de conservation architecturale et urbaine reposent sur quelques outils essentiels, notamment :

- *Planification stratégique au niveau de la région urbaine. « A Tale of Two Cities »* : Comparons Londres, monocentrique, et Paris, polycentrique, et les impacts sur tous les aspects de la vie urbaine – des vues panoramiques à la fonctionnalité quotidienne et interaction sociale, en passant par les transports et l'emplacement du logement.
- Tenir compte de l'importance à Paris que la loi de 1930 sur la protection des monuments naturels et des sites – premier texte réunissant sous un même outil réglementaire les sites naturels et habités/urbains – a eu dans son impact sur la physionomie globale de la ville, et de l'absence d'une telle réglementation à Londres (ou dans toute autre ville britannique).

Figure 1 Londres, ville monocentrique

Figure 2 Paris, ville polycentrique

- *Planification détaillée au sein des villes*. Comparer les politiques d'occupation des sols distinctes de nombreuses grandes villes, en particulier en Angleterre, et les *quartiers de proximité*, spécificité des villes françaises, y compris de Paris.
- Examiner plus spécifiquement à Paris le cadre réglementaire haussmannien qui impose d'importantes restrictions concernant l'occupation des sols et l'usage et la fonction des bâtiments (respect des niveaux, des unités et des gabarits), et empêche souvent que des ensembles bâtis historiques peu importants soient transformés à l'encontre de la logique du tissu urbain (fusion de parcelles, modification de gabarit), pour garantir le maintien et le respect de la mixité d'usage, de la petite échelle et de la vocation artisanale.

Les approches susmentionnées n'ont pas pour objectif premier la conservation mais ont un impact majeur en termes d'urbanisme sur la protection des paysages urbains historiques d'un point de vue physique et visuel, garantissant la continuité de la fonctionnalité et viabilité socio-économiques, en rapprochant les aspects culturels des aspects naturels et en soutenant l'identité et la diversité géoculturelles.

Elles confirment en outre qu'une conservation architecturale et urbaine réussie repose sur un large éventail d'instruments et mécanismes de soutien et qu'il ne s'agit pas d'une activité scientifique indépendante.

- *Morphologie urbaine*. Lors de la Conférence régionale de Saint-Pétersbourg, le professeur Whitehand a confirmé que l'apparition du terme « paysage culturel » à la fin du XIXe siècle, sa distinction (générale) ultérieure en paysage urbain et paysage rural, et l'importance de la morphologie urbaine dans la compréhension de la géographie historique d'une quelconque ville avaient servi à aborder une gestion réussie du changement dans l'intérêt de la conservation. Il a expliqué comment l'étude de la morphologie urbaine permet de prendre en compte à la fois les formes physiques et l'usage des sols et la fonction des édifices, offrant ainsi une analyse de « strates morphologiques » plutôt que de strates historiques classiques. Manière plus cohérente de comprendre l'évolution historique du plan, de la morphologie et du tissu urbain d'une ville, avec des superpositions qui caractérisent toutes les villes historiques – à l'exception de celles conçues et construites lors d'une même époque. Je pense que l'étude de la morphologie urbaine ne reçoit pas, parmi les professionnels de la conservation urbaine, l'importance qu'elle mérite.

D'autres outils devraient être perfectionnés

- *Déclarations de valeur*. Pour garantir une bonne appropriation et une responsabilité partagée des parties prenantes (élément essentiel d'une approche « descendante – ascendante » garantissant la conservation du patrimoine matériel et de « l'esprit des lieux », les déclarations de valeur - valeurs matérielles et immatérielles - doivent inclure toute une palette de valeurs, avalisées sur le plan théorique et reconnues par les communautés, notamment valeur universelle exceptionnelle (dans le cas de sites inscrits

sur la Liste du patrimoine mondial), valeur nationale, valeur locale et valeur communautaire. Cette approche générale du paysage est parfaitement incluse dans le concept de paysage urbain historique. La vision anthropologique y est renforcée puisqu'il s'agit d'une approche dynamique centrée sur l'Homme et axée sur des processus qui préservent l'identité géoculturelle et garantissent sa continuité de création.

- *Limites des sites et zones tampons*. Une des conclusions des réunions régionales sur les paysages historiques urbains est la révision de l'approche bidimensionnelle classique des limites des sites et zones tampons, de manière à prendre en compte les aspects tridimensionnels à l'intérieur et à l'extérieur des sites et à protéger leur *genius loci*. D'où le concept de « zones tampons aériennes » (*aerial buffer zones*).
- *Authenticité et intégrité*. À la lumière de la Déclaration de Nara de 1994 et de la Charte de l'INTACH (Fonds national indien pour l'art et le patrimoine culturel) de 2004 (peut-être méconnue mais extrêmement pertinente), je pense que l'initiative sur les paysages historiques urbains, conjuguée à l'approche historico-géographique de la morphologie urbaine, facilite l'étude des conditions d'authenticité et d'intégrité au sein des villes historiques : du monument au vernaculaire, des ensembles de centre ville aux quartiers résidentiels urbains, chacun selon leurs propres attributs. Un grand flou règne aujourd'hui autour de ces deux notions, tout comme autour des mécanismes de suivi et d'évaluation de l'authenticité.
- *Objectif général des plans de gestion*. Gestion intégrée qui englobe et contribue à l'ensemble des actions, programmes, politiques et stratégies concernant une ville historique, quelle que soit sa taille ou ses caractéristiques, et qui distille des valeurs patrimoniales (culturelles et le cas échéant naturelles) dans la gestion de la ville et son quotidien. La bonne compréhension des parties prenantes est essentielle pour susciter appropriation, responsabilité commune et participation dans la protection et dans la continuité de création des processus de conservation et de gestion du changement.

Atelier sur les paysages urbains historiques

L'atelier sur les paysages urbains historiques de la 16e Assemblée générale de l'ICOMOS (Québec, Canada, 1er octobre 2008) s'est concentré sur le deuxième des quatre enjeux majeurs identifiés par Francesco Bandarin, directeur du Centre du patrimoine mondial.[25] L'atelier a été présidé par Ray Bondin, président du CIVVIH[26] et a permis à Christina Cameron, présidente de la 32e session du Comité du patrimoine mondial (réunie à Québec, au Canada, en juillet 2008), Francesco Bandarin, et Michal Firestone, coordinateur scientifique de l'ICOMOS sur les paysages urbains historiques, de prendre la parole.

Ils ont retracé les grandes étapes de l'initiative sur les paysages urbains historiques : décisions du Comité du patrimoine mondial de 2003 à 2008, Mémorandum de Vienne de 2005, conférences régionales organisées à Jérusalem, Saint-Pétersbourg et Olinda, et proposition de soumission d'une recommandation lors de la Conférence générale de l'UNESCO en 2011.

Cette initiative est née du constat que processus et méthodes de conservation urbaine sont utiles (la recommandation de Nairobi adoptée par l'UNESCO en 1976 et la Charte de Washington adoptée par l'ICOMOS en 1987, par exemple – cf. Introduction) mais insuffisants pour répondre aux besoins actuels et émergents. Recommandations et orientations doivent être actualisées. La définition du paysage urbain historique est en pleine évolution. Par essence, elle inclut les « ouvrages combinés de la nature et de l'homme » dans le contexte urbain, du hameau à la métropole.

Elle doit servir de référence de base pour orienter une bonne gestion urbaine intégrée qui tiendrait compte :

- de l'image de la ville et des menaces que représentent pour elle les projets de grande hauteur, disproportionnés, incompatibles, notamment architecture contemporaine hors contexte ;
- des dynamiques et processus d'urbanisme, des changements fonctionnels et socio-économiques et des différents types d'établissements humains. Ici, l'étude de la morphologie urbaine sert, de manière non négligeable, la conservation urbaine ;
- de la convergence des éléments matériels, immatériels et naturels et de l'ensemble des composantes du *genius loci* ou esprit du lieu.

Ce changement de paradigme nous amène au-delà de la pratique établie en matière de conservation des monuments et des sites. Il implique des intérêts multidisciplinaires et transsectoriels et exige que les acteurs deviennent des parties prenantes. Il s'agit d'une initiative ambitieuse qui engage l'UNESCO et l'ICOMOS dans un important travail commun, avec des enjeux initiaux et des objectifs complémentaires clairement définis. Chartes et recommandations sont bien évidemment des documents de référence établissant des principes clés. Parallèlement à l'élaboration de la Recommandation UNESCO 2011, ce travail de collaboration porte également sur la révision des orientations et l'élaboration de nouveaux outils.

25 Les quatre enjeux majeurs : (1) réflexion sur l'avenir de la *Convention du patrimoine mondial*, en préparation de son 40e anniversaire en 2012 ; (2) nouveaux outils en faveur de la conservation urbaine ; (3) renforcement des capacités dans le monde entier ; (4) cohérence entre les diverses Conventions de l'UNESCO, en particulier celles portant sur le patrimoine culturel matériel, le patrimoine culturel immatériel et la diversité culturelle.

26 CIVVIH : *Comité international* (scientifique de l'ICOMOS) *sur les villes et villages historiques*.

Après avoir examiné certains aspects spécifiques, les groupes de l'atelier sur les paysages urbains historiques ont constaté qu'il était nécessaire non de réinventer la roue mais d'adapter et de réunir de manière cohérente les outils existants – politiques et pratiques – appliqués de manière sélective dans des lieux particuliers, et de les développer, en particulier dans le domaine de l'implication communautaire. Un certain nombre de points ont été débattus lors de l'atelier, parmi lesquels la nécessité d'établir :

- des déclarations de valeur claires et précises, prenant en compte la nuance et la variété des valeurs (valeurs locales, valeurs immatérielles…) pour définir la valeur universelle exceptionnelle ;
- des définitions, un contrôle et un suivi bien définis de l'authenticité et intégrité, en particulier dans les centres anciens, au développement organique et strates historiques importantes – soit une vaste majorité. La Déclaration de Nara de 1994 et la Charte de l'INTACH de 2004, moins connue, peuvent ici apporter de précieux éléments de réponse ;
- des indicateurs et politiques qui nous permettent de mettre en œuvre un développement équilibré, entre habitants et touristes par exemple. Comme le faisait remarquer un des groupes de l'Atelier : si toutes les boutiques du Vieux Québec sont touristiques et que l'on ne trouve même pas une boulangerie, la population locale peut-elle encore vivre dans le quartier ?

Comme l'a souligné un intervenant : « Les mesures actuelles préservent peut-être le contenant, mais qu'en est-il du contenu ? », ce qui nous a conduit à la question suivante : « Quels sont les changements acceptables dans les villes historiques et comment les évaluer et les mesurer ? ».

Pour apporter des réponses, qui doivent nécessairement être spécifiques pour chaque site, les approches descendantes (universitaires et professionnels, urbanistes inclus) doivent rencontrer les approches communautaires ascendantes (notamment mémoire, récit, poésie et littérature). Le Forum International de la Jeunesse, qui a immédiatement précédé cet atelier, a mis en évidence ce point important de l'implication des populations locales. Il s'agit là d'un défi d'ordre mondial, et il est clair, au vu du thème des présentations officielles et des discussions informelles de cette Assemblée générale, que l'ICOMOS possède les compétences et la volonté nécessaires pour le relever.

L'initiative sur les paysages urbains historiques présente de nombreux potentiels dont celui de nous armer pour être plus proactifs dans l'intérêt de la conservation : anticiper, se détacher du « rattrapage », être moins axés sur le fait d'être défensifs et réactifs. Changer pour changer ne fait pas évoluer. Comme l'a dit un des participants de l'atelier, peut-être faudrait-il remplacer le leitmotiv, très orienté développement, « gérer le changement » par « gérer la conservation dans un monde qui change ».

Références

Feilden, B. et J. Jokilehto. 1998. *Guide de gestion des sites du patrimoine culturel mondial*, ICCROM, Rome – deuxième édition, première publication 1993.

INTACH. 2004. *Charter for the Conservation of Unprotected Architectural Heritage Sites in India (Charte pour la conservation des sites du patrimoine architectural non protégés en Inde)*. http://www.intach.org/pdf/charter.pdf

Lemaire, R. et Stovel, H. (eds), 1994. *Document de Nara sur l'authenticité*, Nara, Japon. http://www.international.icomos.org/charters/nara_f.htm

UNESCO. 2008. *Orientations devant guider la mise en œuvre de la Convention du patrimoine mondial*, UNESCO, Paris, dernière révision janvier 2008; première publication 1977. http://whc.unesco.org/archive/opguide08-fr.pdf

Annexes

Annexe A

Sélection d'instruments internationaux clés

(Adaptée du document UNESCO 181 EX/29, 20 mars 2009)

- La ***Recommandation concernant la sauvegarde de la beauté et du caractère des paysages et des sites***, adoptée par la Conférence générale de l'UNESCO en décembre 1962, souligne l'importance scientifique et esthétique des paysages culturels et naturels. Dans cet instrument, il est établi comme principe général que le « paysage » constitue un patrimoine qui a une influence capitale sur les conditions de vie des communautés. La recommandation de 1962 est le premier document normatif introduisant le terme de *paysage urbain* et la notion que celui-ci mérite les mêmes outils de protection que l'environnement naturel, considérant toutefois la conservation du paysage comme une affaire de politique publique. La seule référence au développement urbain concerne les plans d'aménagement publics et plans d'urbanisme aux niveaux régional, rural et urbain. Cette approche est représentative des politiques de planification générale de l'époque, qui perçoivent le « paysage » comme un objet statique devant être préservé comme s'il s'agissait d'un monument aux abords duquel une « protection spéciale devrait être assurée » (article 5).

- La ***Charte internationale sur la conservation et la restauration des monuments (Charte de Venise)*** est publiée en 1964 lors du IIe Congrès international des architectes et des techniciens des monuments historiques, en tant que révision de la charte d'Athènes de 1931. La charte de Venise est adoptée comme principal texte de doctrine du Conseil international des monuments et des sites (ICOMOS) lors de sa fondation l'année suivante en 1965. Elle continue d'être citée comme document de référence concernant la philosophie et la pratique internationale de conservation aujourd'hui. Elle élargit le concept de monuments historiques pour y inclure leurs contextes urbain et rural, souligne l'importance de l'authenticité basée sur la preuve documentaire et des matériaux originaux, rappelle qu'un soutien peut être apporté par l'utilisation de matériaux et techniques modernes, et insiste sur le fait que lorsqu'un élément est remplacé, il doit être intégré de manière harmonieuse, mais « relève de la composition architecturale et portera la marque de notre temps. » La charte de Venise a été reconduite dans la Déclaration de Pécs en 2004.

- La ***Recommandation concernant la préservation des biens culturels mis en péril par les travaux publics ou privés***, adoptée par la Conférence générale de l'UNESCO en novembre 1968, voit le jour dans le contexte de la construction du Haut barrage d'Assouan sur le cours supérieur du Nil, qui inondera en définitive la vallée dans laquelle se trouvent les temples nubiens d'Abou Simbel, entre autres. Cette recommandation met en lumière les menaces auxquelles sont exposés les biens culturels meubles et immeubles en raison du développement industriel et de l'urbanisation, juge essentiel d'harmoniser la préservation des biens culturels avec les transformations que réclament le développement social et économique et établit qu'il « est urgent de déployer les plus grands efforts pour répondre à ces deux exigences dans un esprit de large compréhension, en recourant à une planification appropriée »(considérants de la recommandation). Elle préconise un soin particulier vis-à-vis des projets d'expansion et de rénovation urbaines, la construction de routes, les « modifications et réparations inopportunes de bâtiments historiques isolés » et les environnements des quartiers et ensembles historiques, qu'ils soient situés dans des agglomérations urbaines ou rurales.

- Ces concepts connaissent une évolution à partir des années 1970, lorsque les préoccupations environnementales commencent à être à l'ordre du jour politique. La Conférence des Nations Unies sur l'environnement, réunie à Stockholm (Suède) en juin 1972, adopte la ***Déclaration finale de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement*** proclamant qu'une planification doit être appliquée aux établissements humains et à l'urbanisation dans l'optique d'éviter les atteintes à l'environnement. Concernant plus spécifiquement la protection du patrimoine, la conférence de Stockholm adopte une résolution – dont le cadre a conjointement été préparé par les États-Unis d'Amérique, l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN) et l'UNESCO – préconisant vivement la mise en route d'un effort coopératif international pour réunir la préservation de la nature et la conservation du patrimoine culturel sous un même programme, sous le concept de *patrimoine mondial*.

- Cela conduit à l'adoption consécutive par la Conférence générale de l'UNESCO en novembre 1972 de la ***Convention concernant la protection du patrimoine mondial culturel et naturel***. La ***Convention du patrimoine mondial***, comme on

l'appelle fréquemment, introduit le concept d'un patrimoine mondial commun d'une valeur universelle exceptionnelle et vis-à-vis duquel la communauté internationale se doit de coopérer pour en assurer la protection et la transmission aux générations futures. Elle engage également les États parties à protéger, préserver et assigner des fonctions au patrimoine culturel et naturel dans la vie des communautés dans l'ensemble de leurs territoires, qu'il soit ou non inscrit sur la Liste du patrimoine mondial. La portée de cet engagement est étendue dans la recommandation de l'UNESCO sur le plan national, qui est simultanément adoptée en 1972.

- La ***Recommandation concernant la protection sur le plan national du patrimoine culturel et naturel***, adoptée en même temps que la *Convention du patrimoine mondial*, est en réalité le premier document international définissant la relation entre la protection et l'amélioration des monuments et ensembles de construction et les besoins des habitants des quartiers historiques des villes. Elle développe l'importance de donner au patrimoine culturel et naturel une fonction active dans le présent afin de faciliter son entretien à l'avenir. De plus, dans son article 5, elle rappelle que « le patrimoine culturel ou naturel devrait être considéré dans sa globalité comme un tout homogène qui comprend, non seulement les oeuvres représentant une valeur de grande importance, mais encore les éléments les plus modestes ayant acquis avec le temps une valeur de culture ou de nature ». En ce qui concerne la question des plans de réanimation affectant les immeubles historiques, la recommandation de 1972 souligne l'importance d'associer la réanimation au tissu urbain environnant et de consulter les collectivités locales et représentants des habitants de la zone, introduisant ainsi des processus participatifs dans la gestion des processus de développement urbain.

- La ***Charte européenne du patrimoine architectural*** promulguée en 1975 à l'initiative du Conseil de l'Europe accorde une attention particulière au vernaculaire. Dans son article 1, la Charte attire l'attention sur « les ensembles que constituent nos villes anciennes et nos villages de tradition dans leur environnement naturel ou construit » et prévient, dans l'article 6, qu'un certain urbanisme mal utilisé peut être « destructeur lorsque les autorités sont exagérément sensibles aux pressions économiques et aux exigences de la circulation ». Afin de répondre à ces défis, elle introduit le concept de *conservation intégrée* dans la ***Déclaration d'Amsterdam*** annexe, adoptée dans le cadre de la charte, qui met plus spécifiquement l'accent sur les menaces pesant sur le patrimoine urbain et considère que « [les décisions prises pour] le développement des périphéries des agglomérations doivent être orientées de telle sorte que s'atténuent les pressions qui s'exercent sur les quartiers anciens ».

- L'année suivante, en 1976, Vancouver (Canada) accueille la Conférence des Nations Unies sur les établissements humains, dite HABITAT. Elle est organisée comme un prolongement de la Conférence de Stockholm, motivée par des préoccupations à propos de l'urbanisation et la menace perçue de cette activité humaine sur l'environnement. La conférence permet une meilleure compréhension des villes et de leurs communautés et reconnaît la nécessité de parvenir à une certaine durabilité pour préserver un équilibre urbain-rural solidaire, promu par des orientations spécifiques incluses dans la ***Déclaration de Vancouver sur les établissements humains***.

- Cette même année, en novembre 1976, la Conférence générale de l'UNESCO adopte à Nairobi (Kenya) la ***Recommandation concernant la sauvegarde des ensembles historiques ou traditionnels et leur rôle dans la vie contemporaine***, en réponse aux préoccupations croissantes concernant l'urbanisme moderne et l'impact sur les centres villes anciens et les villages traditionnels. Cette recommandation défend l'importance des ensembles historiques, leur rôle dans la définition de la diversité culturelle et de l'identité des communautés distinctes, et la nécessité de les intégrer de façon harmonieuse dans « la vie de la société contemporaine [comme] élément fondamental de la planification urbaine et de l'aménagement du territoire ». Ce document note l'absence fréquente au niveau national de dispositions législatives reliant le patrimoine architectural à son contexte d'urbanisme, déplore les perturbations sociales et les pertes économiques résultant de la spéculation et la destruction des ensembles historiques et traditionnels, et recommande l'adoption urgente d'une « *politique globale et active de protection et de réanimation des ensembles historiques ou traditionnels et de leur environnement* ».

  Dans cette recommandation, une importance est accordée à la continuité des activités humaines dans les ensembles historiques – même les plus modestes, incluant les modes de vie et métiers traditionnels – au même titre que la protection des bâtiments, la structure spatiale et les zones d'environnement. Cette recommandation conseille vivement de prendre particulièrement soin et de contrôler l'échelle et le dessin des nouveaux édifices et stipule que toute nouvelle construction devrait être précédée d'une analyse du contexte urbain afin d'atteindre une harmonie des hauteurs, volumes, formes, proportions, couleurs et matériaux.

- La ***Charte internationale pour la sauvegarde des villes historiques (charte de Washington)***, adoptée en 1987 par l'Assemblée générale de l'ICOMOS, est précédée par la charte préliminaire d'Eger et complète la charte de Venise de 1964. Elle reconnaît le rôle des quartiers et villes historiques comme l'expression

des cultures urbaines traditionnelles et définit leur conservation comme « les mesures nécessaires à leur protection, à leur conservation et à leur restauration ainsi qu'à leur développement cohérent et à leur adaptation harmonieuse à la vie contemporaine ». La charte de Washington déclare que la conservation des villes doit faire partie intégrante d'une politique cohérente de développement économique et social et être prise en compte dans les plans d'aménagement et d'urbanisme à tous les niveaux. Elle souligne la nature pluridisciplinaire de la conservation des villes, accentue l'importance d'une participation active des habitants – considérés comme les principales parties – et insiste sur l'amélioration de l'habitat comme objectif fondamental.

Elle résume les importantes qualités devant être préservées, entre autres trame et parcellaire ; relations entre espaces bâtis, espaces libres et espaces plantés ; relations du quartier ou de la ville historique avec son environnement naturel ou créé par l'homme ; vocations diverses de la ville acquises au cours de son histoire ; et forme et aspect extérieurs et intérieurs des édifices – de l'échelle à la couleur et décoration, en passant par le style et les matériaux. La charte de Washington préconise l'introduction d'éléments (architecturaux) de caractère contemporain comme contribution potentielle à l'enrichissement d'un quartier historique, sous réserve de ne pas nuire à l'harmonie de l'ensemble et de respecter l'organisation spatiale en termes d'échelle et parcellaire.

- Toujours en 1987, ICOMOS Brésil adopte la ***Charte sur la préservation et revitalisation des centres historiques (charte d'Itaipava)***, qui est d'une pertinence particulière dans ce contexte dans la mesure où elle décrit « la ville dans sa totalité [comme] une entité historique », rapprochant ainsi les sites urbains historiques de leurs environnements naturel et construit plus larges et de l'expérience de vie quotidienne de leurs habitants. Elle souligné les valeurs socioculturelles des centres historiques et précise que le « principal objectif de la préservation est le maintien et l'amélioration de schémas de référence requis pour l'expression et la consolidation de la citoyenneté […] qui […] contribuent à améliorer la qualité de vie. » Cette charte souligne également l'importance des habitants et des activités traditionnelles dans les sites urbains historiques et rappelle que la revitalisation devrait être vue comme un processus continu et permanent et que la valeur sociale du patrimoine devrait prévaloir sur sa valeur marchande.

- Lors de la Conférence européenne sur les villes durables, en 1994 à Aalborg (Suède), la ***Charte des villes européennes pour la durabilité (charte d'Aalborg)*** est adoptée. Cette charte affirme le rôle durable des villes comme centres de la vie sociale, supports de nos économies et gardiens de la culture, des héritages et des traditions, ainsi que de l'industrie, de l'artisanat, du commerce, de l'éducation et du pouvoir. Elle reconnaît le lien entre les modes de vie urbains actuels – notamment répartition des fonctions, transport, production industrielle, agriculture, consommation et activités récréatives – et les problèmes environnementaux et le manque d'équité sociale auxquels l'humanité est confrontée. Elle reconnaît les limites des ressources naturelles du monde, la nécessité consécutive de vivre dans la capacité de charge de la nature ainsi que le rôle vital que les villes en tant que centres de consommation ont à jouer dans le traitement du réchauffement planétaire et la mise en place de la durabilité de l'environnement.

  La charte d'Aalborg définit la durabilité comme un processus d'innovation et d'équilibre au plan local, essentiel à une gestion responsable des villes, et insiste sur le fait que les processus décisionnels doivent donner la priorité à la conservation et à la reconstitution du capital naturel des villes, à leur qualité de vie, à l'aménagement durable du territoire et à la mobilité urbaine durable – incluant la réduction de la mobilité forcée en encourageant des unités de voisinage à usage mixte plus denses – et à l'utilisation de sources d'énergie renouvelables. La charte défend l'idée d'une interdépendance régionale équitable, pour équilibrer les flux entre la ville et la campagne et empêcher les villes d'exploiter simplement les ressources des zones périphériques. Elle recommande également une approche de type écosystémique de la gestion urbaine et prévoit un rôle grandement accru pour les citoyens dans l'établissement et la mise en œuvre de plans d'action locaux à long terme (par exemple Agendas 21 locaux).

- Toujours en 1994, la Conférence de Nara sur l'authenticité dans le cadre de la *Convention du patrimoine mondial* s'est tenue à Nara, au Japon, et a donné lieu au ***Document de Nara sur l'authenticité***. Le Document de Nara essaie de défier les définitions conventionnelles de l'authenticité, essentiellement occidentales, d'assurer un plus grand respect de la diversité des cultures et des patrimoines, et d'élargir les paramètres d'évaluation des valeurs culturelles des biens proposés pour la Liste du patrimoine mondial et autres inventaires. Il reconnaît que des sociétés différentes attachent différentes valeurs aux caractéristiques originales et historiques de leur patrimoine culturel et définit un cadre qui permet à l'authenticité d'être évaluée au sein de chaque contexte culturel, dans le temps et dans l'espace, et non pas jugée par rapport à d'autres avec lesquelles elle peut n'avoir aucun lien ni rapport.

  Le Document de Nara propose que les évaluations, dans tous les exemples, englobent des points portant sur la conception et la forme, les matériaux et la substance, l'usage et la fonction, les traditions, les

techniques et les systèmes de gestion, l'emplacement et la situation, le langage et autres formes de patrimoine immatériel ainsi que l'esprit et l'expression. Il est avancé, lors du débat, que l'authenticité n'est pas un concept restrictif, ni en temps ni en espace, et tout comme chaque génération ayant précédé la nôtre a contribué aux strates historiques des édifices et des villes dont elle a hérité, notre génération et les suivantes peuvent contribuer de manière tout aussi pertinente – à condition que cette contribution soit positive et durable. L'authenticité est donc comprise en termes du passé, de concert avec les processus de création actuels et dans l'avenir.

- En 1999, l'Assemblée générale de l'ICOMOS adopte la ***Charte du patrimoine bâti vernaculaire***, qui reconnaît l'importance du patrimoine bâti vernaculaire comme « l'expression fondamentale de la culture d'une collectivité, de ses relations avec son territoire et, en même temps, l'expression de la diversité culturelle du monde. » L'appréciation et la protection réussie de ce patrimoine dépend avant toute chose de la participation et du soutien des communautés locales. Cette charte dispose, comme l'un de ses principes de conservation, que les « interventions contemporaines sur les constructions, les ensembles et les établissements vernaculaires doivent respecter leurs valeurs culturelles et leur caractère traditionnel ». Ainsi, les « transformations qui satisfont légitimement aux exigences modernes devraient être réalisées avec des matériaux qui assurent la cohérence de l'expression, de l'aspect, de la texture et de la forme de l'ensemble de la construction et la cohésion des différents matériaux entre eux ».

- En 1999, l'Assemblée générale de l'ICOMOS adopte également la ***Charte internationale du tourisme culturel : la gestion du tourisme aux sites de patrimoine significatif***, qui reconnaît le tourisme comme l'un des principaux véhicules d'échanges culturels et qui, lorsqu'il est géré de manière appropriée, peut être une force économique et pédagogique positive qui contribue à la conservation du patrimoine. La charte reconnaît les menaces que représentent une piètre gestion et un nombre excessif de visiteurs. Elle préconise un tourisme durable qui protège les aspects matériels et immatériels des ressources patrimoniales pour les générations futures, respecte et profite aux communautés d'accueil et répond aux besoins et aspirations des visiteurs par un accès physique, intellectuel et spirituel bien géré et bien présenté. Les projets de développement touristique et d'infrastructures, peut-on lire, doivent donner la préférence aux matériaux locaux et prendre en compte les caractéristiques de l'architecture locale et les particularités des constructions vernaculaires.

- Toujours en 1999, ICOMOS Australie publie une version révisée de la ***Charte pour la conservation des lieux et des biens patrimoniaux de valeur culturelle (Charte de Burra)***, largement reconnue comme document de référence apportant « des lignes directrices pour la conservation et la gestion de lieux et de biens patrimoniaux de valeur culturelle ». Cela ne concerne pas exclusivement les édifices ou les ensembles urbains historiques mais inclut les paysages modifiés par l'activité humaine et englobe les sites autochtones qui sont dotés de valeurs culturelles. Selon son principe fondateur, elle accorde une importance majeure à la compréhension et sauvegarde de la *signification*, notamment en démêlant de manière scientifique les strates historiques, qui incarnent les valeurs esthétique, historique, scientifique et spirituelle d'un lieu, du passé, dans le présent et pour l'avenir. La charte préconise une approche prudente de la conservation « basée sur le respect de la matière, des usages, des associations et des significations existantes. »

- En 2000, le Conseil de l'Europe adopte la ***Convention européenne du paysage***. Cette convention prend note de la contribution du paysage dans la formation des cultures locales, qu'elle décrit comme « une composante fondamentale du patrimoine culturel et naturel de l'Europe, […] dans les milieux urbains et dans les campagnes, dans les territoires dégradés comme dans ceux de grande qualité, dans les espaces remarquables comme dans ceux du quotidien ». Elle défend la protection, la gestion et la planification du paysage comme « composante essentielle du cadre de vie des populations, expression de la diversité de leur patrimoine commun culturel et naturel, et fondement de leur identité ».

- En 2003, la Conférence générale de l'UNESCO adopte la ***Convention pour la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel***. Cette convention affirme « l'importance du patrimoine culturel immatériel, creuset de la diversité culturelle et garant du développement durable […] et la profonde interdépendance entre patrimoine culturel immatériel et le patrimoine matériel culturel et naturel ». Le patrimoine culturel immatériel est entendu comme englobant, entre autres, les traditions et expressions orales, y compris la langue, les arts du spectacle, les pratiques sociales, rituels et événements festifs, les connaissances et pratiques concernant la nature et l'univers, les arts culinaires et l'artisanat traditionnel. La convention préconise de les considérer non pas simplement comme des manifestations du passé, pouvant être enregistrées et documentées mais, dans l'optique d'assurer leur viabilité et continuité de création, comme un élément essentiel de la diversité culturelle dans le monde d'aujourd'hui et de demain. Reconnaissant la fragilité du patrimoine culturel immatériel face au processus de globalisation et de transformation sociale, cette convention définit les rôles des États parties dans la sauvegarde du

patrimoine culturel immatériel aux niveaux national et international, y compris en établissant une Liste représentative du patrimoine culturel immatériel de l'humanité. Cette convention est entrée en vigueur en 2006 et les premières propositions d'inscription sur la Liste ont été évaluées en 2009.

- En 2005, la Conférence générale de l'ICOMOS a adopté la ***Déclaration de Xi'an sur la conservation du contexte des constructions, des sites et des secteurs patrimoniaux***. Cette déclaration définit le *contexte* d'un secteur patrimonial comme « l'environnement immédiat ou distant qui participe ou contribue à sa signification et à sa singularité » et, reconnaissant que la signification et la singularité des ensembles historiques résultent de leur relation « avec leur milieu physique, visuel, spirituel ou culturel », elle juge nécessaire d'élaborer des outils et stratégies de planification appropriés pour la conservation et la gestion des espaces qui forment le contexte.

- En complément à cette déclaration, l'Assemblée générale de l'ICOMOS adopte en 2008 la ***Déclaration de Québec sur la sauvegarde de l'esprit du lieu***, défini comme l'interaction, l'un se construisant par rapport à l'autre, du matériel et de l'immatériel qui « donne du sens, de la valeur, de l'émotion et du mystère au lieu. » S'il est trop tôt actuellement pour évaluer la portée de ces textes d'orientation sur la pratique de la conservation dans les villes historiques, ils favorisent certainement l'évolution actuelle vers une compréhension plus globale du caractère vivant et permanent des paysages urbains historiques, donnant une vision plus inclusive du patrimoine culturel qui devra convenablement être traduite et codifiée au plan international.

Annexe B

Guide d'orientation sur les ressources historiques et culturelles

© Copyright 2007 American Planning Association, tous droits réservés.

Bilan

Au cours de la dernière décennie, le cadre de la pratique de la préservation historique s'est élargi afin de protéger un plus large éventail de patrimoines, de ressources culturelles, comprenant des zones historiques, édifices, structures, sites historiques, ouvrages d'art, « transportation corridors »[27], sites archéologiques, aires et couloirs du patrimoine, paysages culturels, objets et formes bâties qui y sont associées. Les urbanistes mènent ces activités dans le cadre d'une structure d'aménagement intégré qui conjugue les avantages de la préservation avec les autres objectifs d'aménagement communautaire.

Aménagement du territoire et conservation vont de pair pour assurer la conservation du parc de logements dans les zones résidentielles, le développement et la revitalisation économiques (y compris la préservation et la revitalisation des centres-villes), la protection des paysages historiques, la conservation et la gestion de la croissance des villages et la conservation des exploitations agricoles.

En un temps de profonde mutation, les menaces qui pèsent sur ces ressources patrimoniales historiques non renouvelables s'accélèrent, en exigeant des solutions d'aménagement novatrices. Parmi ces menaces figurent :

- La diminution des crédits accordés à la conservation du patrimoine aux niveaux fédéral et étatique.
- L'impact des projets d'infrastructure de transport sur les ressources patrimoniales et culturelles.
- Des dispositions législatives destinées à supplanter les lois de conservation du patrimoine aux niveaux local et étatique.
- Le mouvement des droits de propriété privée et ses attaques à l'encontre des programmes de préservation à l'échelon local.
- Les projets qui ont pour conséquence la démolition ou la conservation des seules façades d'immeubles (façadisme).
- L'ignorance des ressources archéologiques.
- La subordination de la conservation du patrimoine historique aux autres problèmes d'aménagement.

L'élan très utile du mouvement en faveur de la conservation du patrimoine sur le sol américain a été sapé par des coupes répétées dans le budget fédéral et des incitations fiscales réduites – auxquelles s'est ajoutée une mauvaise compréhension des avantages économiques de la conservation. En même temps, les urbanistes peuvent s'appuyer sur des expériences positives qui renfoncent la conservation du patrimoine, notamment :

- Un rôle plus important de la conservation dans le redéveloppement rural, le développement économique et les initiatives de financement menées par le secteur privé.
- Un plus grand respect du principe de réemploi, de sorte que les ressources historiques et architecturales contribuent en termes économiquement viables à la vie de leurs communautés.
- Une coopération croissante entre les disciplines professionnelles, les groupes de profanes et leurs organisations afin de promouvoir des stratégies de conservation efficaces aux niveaux national, local et de chaque État.
- Une mise à disposition accrue des lois et des programmes environnementaux à titre d'information.
- De nouvelles stratégies de conservation qui abordent et interprètent l'histoire et le patrimoine culturel de tous les segments de la société indépendamment de l'ethnicité, de la religion ou des strates sociales.
- L'utilisation croissante d'instruments de conservation pour pouvoir accomplir d'autres objectifs souhaitables : des communautés plus compactes, la conservation et la cohésion de quartiers, le développement économique et le tourisme.
- Une meilleure programmation des fonds de la loi ISTEA (Intermodal Surface Transportation Act) pour des améliorations qui reposent sur les fondements de la conservation et la politique de conservation des quartiers.
- L'utilisation accrue des avantages fiscaux pour promouvoir la conservation des communautés.

Principes du guide d'orientation

1. Pour réaliser la pleine intégration de la pratique de la préservation et de l'aménagement du territoire, l'American Planning Association et ses sections locales estiment que les urbanistes doivent assumer une plus grande responsabilité pour utiliser la palette de techniques et d'options en matière de conservation. Autrement dit :

27 Terme originalement crée en anglais = « corridors culturels »

(a) À tous les niveaux du gouvernement, les urbanistes ont besoin de travailler avec le secteur privé, les organisations indépendantes et les citoyens pour sensibiliser davantage aux ressources patrimoniales et historiques de la nation, les protéger et les mettre en valeur. Idéalement, cela devrait se produire si possible au tout début d'un processus de développement intégré, avant que la détérioration ou modification ne créent un poids insurmontable pour la communauté et les propriétaires fonciers.

(b) Les urbanistes se doivent d'encourager les communautés à reconnaître et identifier la valeur des ressources patrimoniales et historiques comme contributions majeures à la qualité de vie et à la vitalité culturelle, ainsi que comme ressources qui nous rappellent notre passé, exhortent la vitalité économique et représentent un potentiel pour le tourisme.

2. Le bureau national de l'APA et ses sections locales soutiennent le financement des programmes pour la préservation des ressources historiques de la nation à tous les échelons du gouvernement. Les composantes des programmes devraient comprendre :

(a) une enquête et un processus d'évaluation permanents ;

(b) une législation de protection, énoncée en termes clairs et raisonnables, et fondée sur l'opinion d'experts patentés ou de sources d'information reconnues en la matière ;

(c) des incitations financières pour encourager la réhabilitation et la restauration ;

(d) l'élaboration d'un plan de conservation patrimoniale et historique ;

(e) des allocations budgétaires suffisantes pour les personnels qualifiés au sein des administrations publiques ;

(f) des efforts de coopération éducative avec le secteur privé et des groupes de citoyens ;

(g) la participation interdisciplinaire et les associations d'urbanistes avec d'autres spécialistes dans les domaines de la conservation du patrimoine historique ;

(h) la coordination des initiatives de conservation avec les programmes d'éducation, de participation des citoyens, d'histoire, d'art public et autres, tel que ISTEA II ;

(i) la mise en œuvre de stratégies capables de protéger, améliorer et prolonger les bienfaits des ressources patrimoniales et culturelles pour les générations futures ;

(j) des dispositions (sous forme d'ordonnances, lois ou politiques) qui fixent des délais et moratoires à la modification ou démolition de ressources culturelles protégées jusqu'à ce que les mesures en faveur de leur préservation ou leur protection soient pleinement explorées et définies ;

(k) des politiques de réemploi soutenues par des incitations fiscales ou autres.

3. Le bureau national de l'APA et ses sections locales soutiennent les attributions budgétaires qui assurent que le gouvernement fédéral facilite les efforts de préservation en octroyant des crédits suffisants pour instaurer des processus prescrits dans le cadre fédéral, soutenir des bureaux de préservation historique au niveau des États, et encourager des activités de préservation à tous les échelons gouvernementaux.

4. Le bureau national de l'APA et ses sections locales soutiennent les efforts des administrations locales visant à intégrer la préservation dans le processus d'aménagement rural, tout en incorporant les objectifs de préservation dans les schémas directeur territoriaux, communaux ou régionaux et en réconciliant et coordonnant les politiques de préservation avec les politiques de développement local.

Les raisons de ce soutien sont qu'un solide programme de préservation doit reposer sur une enquête, une ordonnance et un plan de préservation historique, ainsi qu'une assistance économique et technique en coordination avec les autres politiques et ordonnances communautaires. Les administrations locales devraient travailler de concert avec les citoyens et les groupes d'intérêt locaux pour inscrire la préservation dans l'effort global visant à renforcer et promouvoir le bien-être général de la communauté.

5. Les sections de l'APA approuvent les affectations de fonds des administrations locales pour le personnel qualifié pour les commissions de conservation du patrimoine historique et le financement du programme certifié de l'administration locale.

6. L'APA et ses sections locales encouragent l'égalité d'application des lois de préservation des ressources patrimoniales historiques et culturelles indépendamment de la forme ou de la nature de la propriété, de l'affiliation religieuse ou culturelle.

7. Les sections de l'APA appuient la législation des pouvoirs publics visant à établir des incitations fiscales afin d'encourager la réhabilitation des ressources historiques, notamment par le biais des crédits d'impôt et des abattements fiscaux.

8. Les sections de l'APA approuvent les affectations de crédits qui assurent l'engagement de l'État à intégrer des considérations d'ordre touristique en fonction des mesures de conservation historique, en particulier dans l'évaluation et l'adaptation raisonnée de ressources viables.

9. L'APA et ses sections locales soutiennent les programmes de préservation historique qui ont une portée globale, c'est-à-dire qu'elles :

   (a) cherchent à engager tous les éléments de la communauté dans la planification, le développement, la mise en œuvre et l'action en retour ;

   (b) s'efforcent d'interpréter l'histoire et le patrimoine culturel en veillant si possible à n'exclure personne, en dépassant les barrières de race, ethnicité, religion, classe sociale ou revenu ;

   (c) cherchent à protéger non seulement les ressources mais aussi leur contexte dans la communauté au sens large en veillant à ce que la préservation des structures remarquables ne se limite pas à la préservation de la « peau » d'un bâtiment sans véritablement prendre en considération ses autres composantes ni son histoire.

10. L'APA et ses sections locales estiment qu'une compréhension des questions de ressources culturelles s'inscrit dans la pratique urbanistique et soutiennent donc l'inclusion de la préservation et des ressources culturelles en tant qu'élément fondamental des programmes de planification urbaine et régionale.

11. L'APA et ses sections locales reconnaissent que les quartiers sont des objets dynamiques qui évoluent plus qu'ils ne restent figés dans le temps ; c'est pourquoi elles soutiennent les stratégies de préservation qui respectent le patrimoine, le contexte, le design et l'échelle des quartiers plus anciens tout en reconnaissant l'évolution de leur forme bâtie.

12. L'APA et ses sections locales estiment que les objectifs de logement accessible et de bonne pratique de la préservation visent mutuellement à rassembler toutes les communautés. L'APA soutient la rénovation des quartiers à condition que les instruments de préservation servent de méthodes d'intégration, et non d'exclusion, de protection et non de déplacement, et d'encouragement aux projets de comblement et de logement accessibles et non d'interdiction.

13. L'APA et ses sections locales encouragent la coordination de programmes d'aménagement intégré et d'instruments de mise en œuvre (zonage, subdivision et aménagement rural) avec la législation des États en matière de préservation (incitations fiscales sur les contrôles de façade et autres instruments). Au-delà des normes minima dictées au paragraphe 2 ci-dessus, ces programmes devraient faire appel à divers instruments qui pourraient inclure (mais ne se limiteraient pas à) :

   (a) un transfert des droits d'aménagement ;

   (b) une expansion du développement d'unités planifiées et concentrées afin d'augmenter les possibilités de lieux remarquables, la préservation de villages et de secteurs historiques ;

   (c) la préservation des types d'habitat villageois comme un moyen souhaitable de promouvoir le caractère et la diversité des communautés.

14. L'APA et ses sections locales sont pour un rôle plus important du secteur privé afin que ses ressources et talents servent à former des stratégies efficaces en matière de ressources culturelles.

NOTE : La mise en œuvre d'actions au niveau étatique est laissée à l'initiative de la section.

Annexe C

Les villes et sites urbains inscrits sur la Liste du patrimoine mondial

(en juillet 2009)

La première colonne correspond à la liste des villes inscrites pour partie ou en totalité sur la Liste du patrimoine mondial. La seconde colonne correspond à la liste des sites, ensembles (groupes de constructions isolées ou réunies) ou monuments sur la Liste du patrimoine mondial qui sont situés dans un contexte urbain et qui sont, de fait, vulnérables aux pressions et menaces liées aux processus d'urbanisation et de modernisation des villes.

Il est important de noter que cette sélection ou catégorisation ne va pas toujours de soi. Pour beaucoup de sites et dans bien des cas, de nombreuses variables existent : paysages culturels comprenant des villes, villes ou larges territoires urbanisés, ensembles de monuments dans des villes, villes, groupes de villes, villages isolés dans des paysages ruraux. Cette diversité rend l'exercice de classification sujet à différentes interprétations.

Lorsque différentes interprétations étaient possibles, le parti pris a été de considérer si le site était devenu ou non vulnérable et sensible aux pressions et menaces liées aux processus d'urbanisation puisque c'est le cœur même du sujet de ce numéro de la série des Cahiers du patrimoine mondial (il faut bien admettre qu'il existe toujours des pressions et menaces – nul site n'y échappe). Ci-dessous quelques exemples pour montrer comment ces réflexions s'appliquent.

- L'actuel site archéologique d'**Angkor**, au Cambodge, est un ancien complexe urbain très vaste. Mais le développement de projets incontrôlés autour des ensembles monumentaux majeurs menace l'intégrité du site et entraîne un processus de ré-urbanisation qui s'accompagne d'un ensemble de défis. À cause de ces sérieuses menaces de développement urbain, Angkor a donc été inclus dans la seconde colonne.
- **Les Églises peintes de la région de Troodos** à Chypre sont une série de monuments individuels, situés dans un contexte rural et entourés de petits villages, qui ne font pas partie du site du patrimoine mondial. Bien que les monuments restent vulnérables et sujets à diverses pressions, ils ne sont pas sujets aux processus spécifiques qui sont l'objet de ce Cahier et n'ont donc pas été inclus dans cette étude. Même chose pour l'ensemble des **Églises en bois de Maramures**, en Roumanie, ou les **Villages historiques de Shirakawa-go et Gokayama**, au Japon.
- Le **Mont-Saint-Michel et sa baie**, France. Comme la ville entière fait l'objet de mesures de contrôle très strictes en tant que zone d'abord d'un monument isolé, le Mont-Saint-Michel n'a donc pas été inclus dans cette étude (ce qui ne veut pas dire, bien entendu, qu'il n'est pas l'objet de menaces; elles ne sont simplement pas du type que nous prenons en compte ici).
- A contrario, comme l'ensemble de la Chine est l'objet d'un processus d'urbanisation massif et d'importants changements, les **Anciens villages du sud du Anhui – Xidi et Hongcun** ont été inclus dans la première colonne.
- A l'instar de **Byblos**, les sites archéologiques de **Tyr** et **Baalbek** au Liban ne sont pas des villes vivantes en soi. Ces sites sont pourtant tous sujets à des pressions urbaines très fortes et à un mitage très important, et ont donc été inclus dans cette étude (dans la seconde colonne).

	Villes historiques inscrites sur la Liste du patrimoine mondial *Villes historiques entière ou en partie (centre ville, quartiers historiques)*	Sites du patrimoine mondial dans un contexte urbain *Monuments et sites dans un territoire urbain*
Albanie	2005 Centres historiques de Berat et de Gjirokastra	
Algérie	1982 Vallée du M'Zab 1992 Casbah d'Alger	1982 Tipasa
Allemagne	1987 Ville hanséatique de Lübeck 1992 Mines de Rammelsberg et la ville historique de Goslar 1993 Ville de Bamberg 1994 Collégiale, château et vielle ville de Quedlinburg 1998 Weimar classique 2002 Centres historiques de Stralsund et Wismar 2006 Vieille ville de Ratisbonne et Stadtamhof	1978 Cathédrale d'Aix-la-Chapelle 1981 Cathédrale de Spire 1981 Résidence de Wurtzbourg avec les jardins de la Cour et la place de la Résidence 1985 Cathédrale Sainte-Marie et église Saint-Michel d'Hildesheim 1986 Trèves – monuments romains, cathédrale Saint-Pierre et église Notre-Dame 1990, 1992, 1999 Châteaux et parcs de Potsdam et Berlin 1991 Abbaye et Altenmünster de Lorsch 1993 Monastère de Maulbronn 1994 Usine sidérurgique de Völklingen 1996 Cathédrale de Cologne 1996 Le Bauhaus et ses sites à Weimar et Dessau 1996 Monuments commémoratifs de Luther à Eisleben et Wittenberg 1999 Museumsinsel (Île des musées), Berlin 2004 Hôtel de ville et la statue de Roland sur la place du marché de Brême 2008 Cités du modernisme de Berlin
Arménie		2000 Cathédrale et les églises d'Etchmiadzine et le site archéologique de Zvarnotz
Australie		2004 Palais royal des expositions et jardins Carlton 2007 Opéra de Sydney
Autriche	1996 Centre historique de la ville de Salzbourg 1999 Ville de Graz – Centre historique 2001 Centre historique de Vienne	1996 Palais et jardins de Schönbrunn
Azerbaïdjan	2000 Cité fortifiée de Bakou avec le palais des Chahs de Chirvan et la tour de la Vierge	
Belgique	2000 Le centre historique de Bruges	1998 Béguinages flamands 1998 La Grand-Place, Brussels 1998 Les quatre ascenseurs du canal du Centre et leur site, La Louvière et Le Roeulx (Hainault) 1999, 2005 Beffrois de Belgique et de France 2000 Cathédrale Notre-Dame de Tournai 2000 Habitations majeures de l'architecte Victor Horta (Bruxelles) 2005 Complexe Maison-Ateliers-Musée Plantin-Moretus
Bolivie	1987 Ville de Potosí 1991 Ville historique de Sucre	
Bosnie-Herzégovine	2005 Quartier du Vieux pont de la vieille ville de Mostar	2007 Pont Mehmed Pacha Sokolović de Višegrad
Brésil	1980 Ville historique d'Ouro Preto 1982 Centre historique de la ville d'Olinda 1985 Centre historique de Salvador de Bahia 1987 Brasilia 1997 Centre historique de São Luís 1999 Centre historique de la ville de Diamantina 2001 Centre historique de la ville de Goiás	1985 Sanctuaire du Bon Jésus à Congonhas
Bulgarie	1983 Ancienne cité de Nessebar	1979 Église de Boyana
Cambodge		1992 Angkor

	Villes historiques inscrites sur la Liste du patrimoine mondial *Villes historiques entière ou en partie (centre ville, quartiers historiques)*	Sites du patrimoine mondial dans un contexte urbain *Monuments et sites dans un territoire urbain*
Canada	1985 Arrondissement historique du Vieux-Québec 1995 Le Vieux Lunenburg	
Cap-Vert	2009 Cidade Velha, centre historique de Ribeira Grande	
Chili	2003 Quartier historique de la ville portuaire de Valparaiso	
Chine	1987, 2004 Palais impériaux des dynasties Ming et Qing à Beijing et à Shenyang 1997 Vieille ville de Lijiang 1997 Vieille ville de Ping Yao 2000 Anciens villages du sud du Anhui – Xidi et Hongcun 2005 Centre historique de Macao 2007 Diaolou et villages de Kaiping	1994, 2000, 2001 Ensemble historique du Palais du Potala, Lhasa 1997, 2000 Jardins classiques de Suzhou 1998 Palais d'Été, Jardin impérial de Beijing 1998 Temple du Ciel, autel sacrificiel impérial à Beijing
Chypre	1980 Paphos	
Colombie	1984 Port, forteresses et ensemble monumental de Carthagène 1995 Centre historique de Santa Cruz de Mompox	
Corée, République de		1995 Grotte de Seokguram et temple Bulguksa 1997 Ensemble du palais de Changdeokgung 1997 Forteresse de Hwaseong
Croatie	1979 Noyau historique de Split avec le palais de Dioclétien 1979 Vieille ville de Dubrovnik 1997 Ville historique de Trogir	1997 Ensemble épiscopal de la basilique euphrasienne dans le centre historique de Poreč 2000 Cathédrale Saint-Jacques de Šibenik 2008 Plaine de Stari Grad
Cuba	1982 Vieille ville de La Havane et son système de fortifications 1988 Trinidad et la vallée de Los Ingenios 2005 Centre historique urbain de Cienfuegos 2008 Centre historique de Camagüey	
Danemark		1995 Cathédrale de Roskilde 2000 Château de Kronborg
Égypte	1979 Le Caire historique	1979 Memphis et sa nécropole – les zones des pyramides de Guizeh à Dahchour
Équateur	1978 Ville de Quito 1999 Centre historique de Santa Ana de los Ríos de Cuenca	
Espagne	1984 Alhambra, Generalife et Albaicin, Grenade 1984 Centre historique de Cordoue 1985 Vieille ville d'Ávila avec ses églises extra-muros 1985 Vieille ville de Saint-Jacques-de-Compostelle 1985 Vieille ville de Ségovie et son aqueduc 1986 Ville historique de Tolède 1986 Vieille ville de Caceres 1988 Vieille ville de Salamanque 1996 Ville historique fortifiée de Cuenca 1998 Université et quartier historique d'Alcalá de Henares 1999 Ibiza, biodiversité et culture 1999 San Cristóbal de la Laguna 2001 Paysage culturel d'Aranjuez 2003 Ensembles monumentaux Renaissance de Úbeda et Baeza	1984 Cathédrale de Burgos 1984, 2005 œuvres d'Antoni Gaudí 1984 Monastère et site de l'Escurial (Madrid) 1985 Monuments d'Oviedo et du royaume des Asturies 1986, 2001 Architecture mudéjare d'Aragon 1987 La Cathédrale, l'Alcázar et l'Archivo de Indias de Séville 1993 Monastère royal de Santa María de Guadalupe 1996 La Lonja de la Seda de Valence 1997 Palais de la musique catalane et hôpital de Sant Pau, Barcelone 2000 Églises romanes catalanes de la Vall de Boí 2000 Ensemble archéologique de Tarragone 2000 Remparts romains de Lugo 2006 Pont Vizcaya
Estonie	1997 Centre historique (vieille ville) de Tallin	

	Villes historiques inscrites sur la Liste du patrimoine mondial *Villes historiques entière ou en partie (centre ville, quartiers historiques)*	Sites du patrimoine mondial dans un contexte urbain *Monuments et sites dans un territoire urbain*
États-Unis d'Amérique		1979 Independence Hall
Éthiopie	2006 Harar Jugol, la ville historique fortifiée	1980 Axoum 1980 Tiya
Ex-République Yougoslave de Macédoine	1979 Patrimoine naturel et culturel de la région d'Ohrid	
Fédération de Russie	1990 Centre historique de Saint-Pétersbourg et ensembles monumentaux annexes 1992 Monuments historiques de Novgorod et de ses environs 2000 Ensemble historique et architectural du Kremlin de Kazan 2005 Centre historique de la ville de Yaroslavl	1990 Le Kremlin et la place Rouge, Moscou 1992 Ensemble historique, culturel et naturel des îles Solovetsky 1992 Monuments de Vladimir et de Souzdal 1993 Ensemble architectural de la laure de la Trinité-Saint-Serge à Serguiev Posad 2003 Citadelle, vieille ville et forteresse de Derbent 2004 Ensemble du couvent Novodievitchi
Finlande	1991 Ancienne Rauma	1991 Forteresse de Suomenlinna
France	1988 Strasbourg – Grande île 1991 Paris, rives de la Seine 1997 Ville fortifiée historique de Carcassonne 1998 Site historique de Lyon 2001 Provins, ville de foire médiévale 2005 Le Havre, la ville reconstruite par Auguste Perret 2007 Bordeaux, Port de la Lune	1979 Cathédrale de Chartres 1979 Palais et parc de Versailles 1981 Arles, monuments romains et romans 1981 Cathédrale d'Amiens 1981 Palais et parc de Fontainebleau 1981 Théâtre antique et ses abords et « Arc de Triomphe » d'Orange 1983 Places Stanislas, de la Carrière et d'Alliance à Nancy 1991 Cathédrale Notre-Dame, ancienne abbaye Saint-Remi et palais de Tau, Reims 1992 Cathédrale de Bourges 1995 Centre historique d'Avignon : Palais des papes, ensemble épiscopal et Pont d'Avignon 1999 Beffrois de Belgique et de France
Géorgie		1994 Monuments historiques de Mtskheta
Ghana		1979 Forts et châteaux de Volta, d'Accra et ses environs et des régions centrale et ouest 1980 Bâtiments traditionnels ashanti
Grèce	1988 Ville médiévale de Rhodes 1999 Centre historique (Chorá) avec le monastère de Saint Jean « le théologien » et la grotte de l'Apocalypse sur l'île de Patmos 2007 Vieille ville de Corfou	1987 Acropole d'Athènes 1988 Monuments paléochrétiens et byzantins de Thessalonique
Guatemala	1979 Antigua Guatemala	
Hongrie	1987, 2002 Budapest, avec les rives du Danube, le quartier du château de Buda et l'avenue Andrássy	2000 Nécropole paléochrétienne de Pécs (Sopianae)
Inde		1983 Fort d'Agra 1983 Le Taj Mahal 1986 Églises et couvents de Goa 1986 Fatehpur Sikri 1993 Qutb Minar et ses monuments, Delhi 1993 Tombe de Humayun, Delhi 2004 Gare Chhatrapati Shivaji (anciennement gare Victoria) 2007 Ensemble du Fort Rouge
Iran (République islamique d')	2004, 2007 Bam et son paysage culturel	1979 Meidan Emam, Ispahan

	Villes historiques inscrites sur la Liste du patrimoine mondial *Villes historiques entière ou en partie (centre ville, quartiers historiques)*	Sites du patrimoine mondial dans un contexte urbain *Monuments et sites dans un territoire urbain*
Israël	2001 Vieille ville d'Acre 2003 Ville blanche de Tel-Aviv – le mouvement moderne	
Italie	1982 Centre historique de Florence 1987 Venise et sa lagune 1990 Centre historique de San Gimignano 1994 Ville de Vicence et les villas de Palladio en Vénétie 1995 Centre historique de Naples 1995 Centre historique de Sienne 1995 Crespi d'Adda 1995 Ferrare, ville de la Renaissance, et son delta du Pô 1996 Centre historique de la ville de Pienza 1996 Les trulli d'Alberobello 1997 Côte amalfitaine 1997 Portovenere, Cinque Terre et les îles (Palmaria, Tino et Tinetto) 1998 Centre historique d'Urbino 2000 Assise, la Basilique de San Francesco et autres sites franciscains 2000 Ville de Vérone 2002 Villes du baroque tardif de la vallée de Noto (sud-est de la Sicile) 2006 Gênes, les Strade Nuove et le système des palais des Rolli 2008 Mantoue et Sabbioneta	1980 L'église et le couvent dominicain de Santa Maria delle Grazie avec « La Cène » de Léonard de Vinci 1987 Piazza del Duomo à Pise 1996 Monuments paléochrétiens de Ravenne 1997 Cathédrale, Torre Civica et Piazza Grande, Modène 1997 Jardin botanique (Orto botanico), Padoue 1997 Résidences des Savoie 2005 Syracuse et la nécropole rocheuse de Pantalica
Italie / Saint-Siège	1980 Centre historique de Rome, les biens du Saint-Siège situés dans cette ville bénéficiant des droits d'extra-territorialité et Saint-Paul-hors-les-Murs	
Jamahiriya arabe libyenne	1986 Ancienne ville de Ghadamès	
Japon		1993 Himeji-jo 1993 Monuments bouddhiques de la région d'Horyu-ji 1994 Monuments historiques de l'ancienne Kyoto (villes de Kyoto, Uji et Otsu) 1996 Mémorial de la paix d'Hiroshima (Dôme de Genbaku) 1998 Monuments historiques de l'ancienne Nara 1999 Sanctuaires et temples de Nikko 2000 Sites Gusuku et biens associés du royaume des Ryukyu
Jérusalem (site propose par la Jordanie)	1981 Vieille ville de Jérusalem et ses remparts	
Kazakhstan		2003 Mausolée de Khoja Ahmad Yasawi
Kenya	2001 Vieille ville de Lamu	
Lettonie	1997 Centre historique de Riga	
Liban		1984 Baalbek 1984 Byblos 1984 Tyr
Lituanie	1994 Centre historique de Vilnius	
Luxembourg	1994 Ville de Luxembourg : vieux quartiers et fortifications	

	Villes historiques inscrites sur la Liste du patrimoine mondial *Villes historiques entière ou en partie (centre ville, quartiers historiques)*	Sites du patrimoine mondial dans un contexte urbain *Monuments et sites dans un territoire urbain*
Malaisie	2008 Melaka et George Town, villes historiques du détroit de Malacca	
Mali	1988 Tombouctou 1988 Villes anciennes de Djenné	2004 Tombeau des Askia
Malte	1980 Ville de La Valette	
Maroc	1981 Médina de Fès 1985 Médina de Marrakech 1996 Ville historique de Meknès 1997 Médina de Tétouan (ancienne Titawin) 2001 Médina d'Essaouira (ancienne Mogador) 2004 Ville portugaise de Mazagan (El Jadida)	1987 Ksar d'Aït-Ben-Haddou
Maurice		2006 Aapravasi Ghat
Mauritanie	1996 Anciens ksour de Ouadane, Chinguetti, Tichitt et Oualata	
Mexique	1987 Centre historique de Mexico et Xochimilco 1987 Centre historique de Oaxaca et zone archéologique de Monte Alban 1987 Centre historique de Puebla 1988 Ville historique de Guanajuato et mines adjacentes 1991 Centre historique de Morelia 1993 Centre historique de Zacatecas 1996 Zone de monuments historiques de Querétaro 1998 Zone de monuments historiques de Tlacotalpan 1999 Ville historique fortifiée de Campeche 2008 Ville protégée de San Miguel et sanctuaire de Jésus Nazareno de Atotonilco	1997 Hospice Cabañas, Guadalajara 2003 Missions franciscaines de la Sierra Gorda de Querétaro 2004 Maison-atelier de Luis Barragán 2007 Campus central de la cité universitaire de l'Universidad Nacional Autónoma de Mexico (UNAM)
Monténégro	1979 Contrée naturelle et culturo-historique de Kotor	
Mozambique	1991 Île de Mozambique	
Népal	1979 Vallée de Kathmandu	
Norvège	1979 Quartier de « Bryggen » dans la ville de Bergen 1980 Ville minière de Røros	
Ouzbékistan	1990 Itchan Kala 1993 Centre historique de Boukhara 2000 Centre historique de Shakhrisyabz 2001 Samarkand – carrefour de cultures	
Pakistan		1981 Fort et jardins de Shalimar à Lahore
Panama	1997, 2003 Site archéologique de Panamá Viejo et district historique de Panamá	
Pays-Bas	1997 Zone historique de Willemstad, centre ville et port, Antilles néerlandaises 1999 Droogmakerij de Beemster (Polder de Beemster)	2000 Rietveld Schröderhuis (Maison Schröder de Rietveld)
Pérou	1983 Ville de Cuzco 1988 Centre historique de Lima 2000 Centre historique de la ville d'Arequipa	
Philippines	1999 Ville historique de Vigan	1993 Églises baroques des Philippines

	Villes historiques inscrites sur la Liste du patrimoine mondial *Villes historiques entière ou en partie (centre ville, quartiers historiques)*	Sites du patrimoine mondial dans un contexte urbain *Monuments et sites dans un territoire urbain*
Pologne	1978 Centre historique de Cracovie 1980 Centre historique de Varsovie 1992 Vieille ville de Zamośč 1997 Ville médiévale de Toruń	2006 Halle du Centenaire de Wroclaw
Portugal	1983 Centre d'Angra do Heroismo aux Açores 1986 Centre historique d'Évora 1996 Centre historique de Porto 2001 Centre historique de Guimarães	1983 Couvent du Christ à Tomar 1983 Monastère des Hiéronymites et tour de Belém à Lisbonne
République arabe syrienne	1979 Ancienne ville de Damas 1980 Ancienne ville de Bosra 1986 Ancienne ville d'Alep	
République démocratique populaire lao	1995 Ville de Luang Prabang	
République dominicaine	1990 Ville coloniale de Saint-Domingue	
République tchèque	1992 Centre historique de Český Krumlov 1992 Centre historique de Prague 1992 Centre historique de Telč 1995 Kutná Hora : le centre historique de la ville avec l'église Sainte-Barbe et la cathédrale Notre-Dame de Sedlec 2003 Le quartier juif et la basilique Saint-Procope de Třebíč	2000 Colonne de la Sainte Trinité à Olomouc 2001 Villa Tugendhat à Brno
Roumanie	1999 Centre historique de Sighişoara	
Royaume-Uni de Grande Bretagne et d'Irlande du Nord	1987 Ville de Bath 1995 Vieille ville et Nouvelle ville d'Edimbourg 2000 Ville historique de St George et les fortifications associées, aux Bermudes 2001 New Lanark 2001 Saltaire 2004 Liverpool – Port marchand	1986 Cathédrale et château de Durham 1986 Châteaux forts et enceintes du roi Édouard Ier dans l'ancienne principauté de Gwynedd 1986 Gorge d'Ironbridge 1987 Palais de Westminster, l'abbaye de Westminster et l'église Sainte-Marguerite 1988 Cathédrale, abbaye Saint-Augustin et église Saint-Martin à Cantorbéry 1988 Tour de Londres 1997 Maritime Greenwich 2003 Jardins botaniques royaux de Kew
Saint-Marin	2008 Centre historique de Saint-Marin et mont Titano	
Saint-Siège	1984 Cité du Vatican	
Sénégal	2000 Île de Saint-Louis	1978 Île de Gorée
Serbie		2004 Monuments médiévaux au Kosovo
Slovaquie	1993 Ville historique de Banská Štiavnica et les monuments techniques des environs 1993, 2009 Levoča, Spišský Hrad et les monuments culturels associés 2000 Réserve de conservation de la ville de Bardejov	
Sri Lanka	1988 Vieille ville de Galle et ses fortifications 1988 Ville sacrée de Kandy	
Suède	1995 Ville hanséatique de Visby 1996 Village-église de Gammelstad, Luleå 1998 Port naval de Karlskrona	1993 Forges d'Engelsberg 1994 Skogskyrkogården
Suisse	1983 Vieille ville de Berne 2009 La Chaux-de-Fonds / Le Locle, urbanisme horloger	1983 Couvent de Saint-Gall 2000 Trois châteaux, muraille et remparts du bourg de Bellinzone

	Villes historiques inscrites sur la Liste du patrimoine mondial *Villes historiques entière ou en partie (centre ville, quartiers historiques)*	Sites du patrimoine mondial dans un contexte urbain *Monuments et sites dans un territoire urbain*
Suriname	2002 Centre ville historique de Paramaribo	
Tanzanie, République-Unie de	2000 La ville de pierre de Zanzibar	
Tunisie	1979 Médina de Tunis 1988 Kairouan 1988 Médina de Sousse	1979 Site archéologique de Carthage
Turkménistan		2005 Kunya-Urgench
Turquie	1985 Zones historiques d'Istanbul 1994 Ville de Safranbolu	1985 Grande mosquée et hôpital de Divriğ̆i
Ukraine	1998 Lviv – ensemble du centre historique	1990 Kiev : cathédrale Sainte-Sophie et ensemble des bâtiments monastiques et laure de Kievo-Petchersk
Uruguay	1995 Quartier historique de la ville de Colonia del Sacramento	
Venezuela (République bolivarienne du)	1993 Coro et son port	2000 Ciudad Universitaria de Caracas
Viet Nam	1999 Vieille ville de Hoi An	1993 Ensemble de monuments de Huê
Yémen	1982 Ancienne ville de Shibam et son mur d'enceinte 1986 Vieille ville de Sana'a 1993 Ville historique de Zabid	

Published within the World Heritage Papers Series

World Heritage manuals 1

Managing Tourism at World Heritage Sites: a Practical Manual for World Heritage Site Managers

Gestión del turismo en sitios del Patrimonio Mundial: Manual práctico para administradores de sitios del Patrimonio Mundial

(In English) November 2002; (In Spanish) May 2005

World Heritage papers 2

Investing in World Heritage: Past Achievements, Future Ambitions

(In English) December 2002

World Heritage reports 3

Periodic Report Africa

Rapport périodique pour l'Afrique

(In English and French) April 2003

World Heritage papers 4

Proceedings of the World Heritage Marine Biodiversity Workshop, Hanoi, Viet Nam
February 25–March 1, 2002

(In English) May 2003

World Heritage papers 5

Identification and Documentation of Modern Heritage

(In English with two papers in French) June 2003

World Heritage papers 6

World Heritage Cultural Landscapes 1992-2002

(In English) July 2004

World Heritage papers 7

Cultural Landscapes: the Challenges of Conservation
Proceedings from the Ferrara workshop, November 2002

(In English with conclusions and recommendations in French) August 2004

World Heritage papers 8

Mobilizing Young People for World Heritage
Proceedings from the Treviso workshop, November 2002

Mobiliser les jeunes pour le patrimoine mondial
Rapport de l'atelier de Trévise, novembre 2002

(In English and French) September 2003

World Heritage papers 9

Partnerships for World Heritage Cities – Culture as a Vector for Sustainable Urban Development
Proceedings from the Urbino workshop, November 2002

(In English and French) August 2004

World Heritage papers 10

Monitoring World Heritage
Proceedings from the Vicenza workshop, November 2002

(In English) September 2004

World Heritage reports 11

Periodic Report and Regional Programme – Arab States 2000-2003

Rapports périodiques et programme régional – Etats Arabes 2000-2003

(In English and French) June 2004

World Heritage reports 12

The State of World Heritage in the Asia-Pacific Region 2003

L'état du patrimoine mondial dans la région Asie-Pacifique 2003

(In English) October 2004; (In French) July 2005

World Heritage papers 13

Linking Universal and Local Values: Managing a Sustainable Future for World Heritage

L'union des valeurs universelles et locales : La gestion d'un avenir durable pour le patrimoine mondial

(In English with the introduction, four papers and the conclusions and recommendations in French) October 2004

World Heritage papers 14

Archéologie de la Caraïbe et Convention du patrimoine mondial
Caribbean Archaeology and World Heritage Convention
Arqueología del Caribe y Convención del Patrimonio Mundial
(In French, English and Spanish) July 2005

World Heritage papers 15

Caribbean Wooden Treasures
Proceedings of the Thematic Expert Meeting on Wooden Urban Heritage in the Caribbean Region
4–7 February 2003, Georgetown – Guyana
(In English) October 2005

World Heritage reports 16

World Heritage at the Vth IUCN World Parks Congress
Durban (South Africa), 8–17 September 2003
(In English) December 2005

World Heritage papers 17

Promouvoir et préserver le patrimoine congolais
Lier diversité biologique et culturelle
Promoting and Preserving Congolese Heritage
Linking biological and cultural diversity
(In French and English) December 2005

World Heritage papers 18

Periodic Report 2004 – Latin America and the Caribbean
Rapport périodique 2004 – Amérique Latine et les Caraïbes
Informe Periodico 2004 – América Latina y el Caribe
(In English, French and Spanish) March 2006

World Heritage papers 19

Fortificaciones Americanas y la Convención del Patrimonio Mundial
American Fortifications and the World Heritage Convention
(In Spanish with the foreword, editorial, programme, opening ceremony and seven papers in English)
December 2006

World Heritage reports 20

Periodic Report and Action Plan – Europe 2005-2006
Rapport périodique et plan d'action – Europe 2005-2006
(In English and French) January 2007

World Heritage reports 21

World Heritage Forests
Leveraging Conservation at the Landscape Level
(In English) May 2007

World Heritage reports 22

Climate Change and World Heritage
Report on predicting and managing the impacts of climate change on World Heritage and
Strategy to assist States Parties to implement appropriate management responses
Changement climatique et patrimoine mondial
Rapport sur la prévision et la gestion des effets du changement climatique sur le patrimoine mondial
et Stratégie pour aider les États parties à mettre en œuvre des réactions de gestion adaptées
(In English and French) May 2007

World Heritage papers 23

Enhancing our Heritage Toolkit, Assessing management effectiveness of natural World Heritage Sites
Trousse à outils : Amélioration de notre patrimoine, Evaluer l'efficacité de la gestion
des sites naturels du patrimoine mondial
Caja de herramientas de Mejorando nuestra Herencia, Evaluación de la efectividad del manejo
de sitios naturales de Patrimonio Mundial
(In English) May 2008; (In French) November 2008 (In Spanish) October 2009

World Heritage papers 24

L'art rupestre dans les Caraïbes
Vers une inscription transnationale en série sur la Liste du patrimoine mondial de l'UNESCO

Rock Art in the Caribbean
Towards a serial transnational nomination to the UNESCO World Heritage List

Arte Rupestre en el Caribe
Hacia una nominación transnacional seriada a la Lista del Patrimonio Mundial de la UNESCO

(In English, French and Spanish) June 2008

World Heritage papers 25

World Heritage and buffer Zones
Patrimoine mondial et zones tampons

(In English and French) April 2009

World Heritage papers 26

World Heritage Cultural Landscapes
A Handbook for Conservation and Management

(In English) December 2009

World Heritage papers

United Nations
Educational, Scientific and
Cultural Organization

World Heritage
Convention

For more information contact:
UNESCO World Heritage Centre

7, place Fontenoy
75352 Paris 07 SP France
Tel: 33 (0)1 45 68 18 76
Fax: 33 (0)1 45 68 55 70
E-mail: wh-info@unesc.org
http://whc.unesco.org