

Laura Verdelli

# QUELQUES RÉFLEXIONS SUR UNE POSSIBLE ÉVALUATION DES IMPACTS DES POLITIQUES CULTURELLES ET PATRIMONIALES APPLIQUÉES AU VAL DE LOIRE

## ENGLISH ABSTRACT

### **SOME REFLECTIONS ON AN EVALUATION OF THE IMPACTS OF CULTURAL AND HERITAGE POLICIES IN THE VAL DE LOIRE**

To assess the impact that heritage policies have on territories is not simple and the different indicators and descriptors do not appear very concrete. Experts designated by the UK and French governments to analyse and measure the impact of cultural factors on recent developments in this area insist that an accurate evaluation is impossible because reliable, clear, obvious and relevant indicators do not exist, at least not yet.

To guide us through the development of awareness on these issues, we relied on two Anglo-Saxon reports and their French equivalent. The first one, *'The Contribution of Culture to regeneration in the UK: a review of evidence. A report of the Department for Culture Media and Sport'*, was edited by Phyllida Shaw and Graeme Evans in January 2004. The second one results directly from the first and constitutes a sort of filiation, an update by the same authors, applied to a larger geographical area: *'Arts and culture in regeneration'*, published by The International Federation of Arts Councils and Culture Agencies (IFACCA) in 2006.

Their French equivalent is the report submitted by Xavier Greffe in May 2006 at the Ministry of Culture and Communication under the title *'The mobilization of France's cultural activities: from the cultural territorial attractiveness... to the culturally creative nation'*.

These three reports, or rather literature reviews, analysed what research has produced in this field, addressing issues related to the role of cultural activities in general urban development transformations and the impact that cultural 'industries' could have on their environments.

Applied to the case of the Loire Valley, our analysis shows that in the double perspective of both a dynamic conservation policy linked to an evolving landscape and the application of the concept of sustainable development, the stakeholders do indeed exploit the possibility of using culture as a factor in economic development.

Starting from the UNESCO designated perimeter of the Loire Valley Funding, its legitimacy on the development (also in terms of imaginary) of an area the suitability of which is based on the specificity of landscapes and on the socio-cultural and historical context, we observe the creation of a genuine integrated territorial resource. This resource, combining culture, landscape, tourism, local production, heritage and economic activities, is expressed predominantly through the creation of a new iconography which is able to image it.

Beyond the analysis, measurement and categorization of the different impacts of this approach on the natural and cultural environment, what also interests us is to see how these impacts can be integrated into territorial management, or used to improve the image of the area. Actually, the cultural development of a territory is often described as supporting economic development, but to achieve this goal the mechanisms of management and land use planning must take this component into account while planning. In the case of the Loire Valley, so far, there seems to be:

- An evolving framework, concerning the concepts of culture and heritage, that informs decision-making authorities at different levels;
- A process that transforms the environment from landscape to cultural landscape;
- A new phase with stakeholders in adaptation and retraining;
- New ingredients of territorial development (cultural landscape, river, culture, heritage and sustainability) that combine in one model (under construction).

The enhancement of cultural resources and of cultural and natural heritages can contribute to territorial sustainable development when these mechanisms, like the actors and stakeholders, are an integral part of the strategic planning of the area in question and are considered as an ingredient of its development. In the specific case of the Loire Valley World Heritage Site, despite the ambitions of excellence and the site management system that has been set up, these objectives are still struggling to be sufficiently taken into account.

L'évaluation des impacts que les politiques patrimoniales ont sur les territoires n'est pas simple et les différents indicateurs et descripteurs paraissent peu concrets. Les experts chargés par les Gouvernements du Royaume Uni et de la France d'analyser et d'évaluer l'impact du facteur culturel sur les transformations renchérissement sur l'impossibilité de faire une évaluation avec précision et au moyen d'indicateurs fiables, clairs, évidents et pertinents : il n'en existe pas, du moins pas pour le moment.

Pour nous orienter dans le développement de la prise en compte de ces thématiques dans le monde anglo-saxon nous nous sommes appuyés sur deux rapports. Le premier, *The contribution of culture to regeneration in the UK: a review of evidence. A report of the Department for Culture Media and Sport*, a été réalisé par Graeme Evans et Phyllida Shaw en janvier 2004. L'autre découle directement de celui-ci et en constitue une sorte de filiation, sinon d'actualisation, par les mêmes auteurs, appliqué à un plus grand espace géographique : *Arts and culture in regeneration*, édité par IFACCA en 2006<sup>1</sup>. Enfin, nous nous sommes tournés vers l'équivalent français : le rapport remis par Xavier Greffe en mai 2006 au Ministère de la culture et de la communication

sous le titre *La mobilisation des actifs culturels de la France : de l'attractivité culturelle du territoire ... à la nation culturellement créative*<sup>2</sup>. Ces trois rapports, ou plutôt literacy reviews, ont fait le tour de ce que la recherche a produit dans ce champ, abordent les problématiques liées à la place des activités culturelles dans les transformations générales et à l'impact que les « industries » de la culture ont sur leurs environnements. Leur analyse, en lien avec le cas d'étude Val de Loire, nous permettra d'apprécier la difficulté d'évaluation des projets de régénération, de mieux percevoir l'intégration des activités culturelles dans ces projets et de comprendre le glissement de la valorisation culturelle vers la valorisation touristique.

## DE LA DIFFICULTÉ D'ÉVALUER LES PROJETS DE RÉGÉNÉRATION

Les rapports anglo-saxons présentent immédiatement dans le titre le terme “regeneration”, à partir de la définition institutionnelle britannique successivement adoptée par le World Summits of Arts and Culture en 2006<sup>3</sup> : *“Regeneration [can be] defined as the transformation of a place that has displayed the symptoms of environmental (physical), social and/or economic decline. What has been described as ‘breathing new life and vitality into an ailing community, industry and area [bringing] sustainable, long term improvements to local quality of life, including economic, social and environmental needs. [...] Culture as a driver, a catalyst or at the very least a key player in the process of regeneration, or renewal”*. Les auteurs considèrent que la régénération est en même temps un processus et un résultat et qu'elle peut avoir des dimensions physiques, économiques et sociales, et qu'habituellement les trois coexistent. Le rapport de Xavier Greffe confirme la possibilité d'utiliser ce terme, *regeneration*, comme pertinent dans le site du Val de

Loire : les indicateurs qu'il présente montrent, en effet, une phase de déclin de l'industrie culturelle, portée surtout par l'affaiblissement de l'attractivité pour le tourisme de la destination « Châteaux de la Loire »<sup>4</sup>.

Les auteurs des textes anglo-saxons, après avoir mis en évidence l'engouement de publications et de rapports sur le rôle de la culture dans les transformations des villes, mettent en valeur le fait que, si au cours des dernières décennies le rôle des activités culturelles est souvent indiqué comme strictement lié au développement (durable), pour les scientifiques il n'y a pas de preuves capables de démontrer un rapport de causalité. Cependant, la culture est vue comme une assurance contre un futur déclin de la part de nombreux élus et planificateurs, et comme une distinction de plus-value capable de redynamiser le développement de la part des investisseurs (aussi bien publics que privés). Le texte de Evans et Shaw s'ouvre avec une citation vraiment significative :

*“My own blunt evaluation of regeneration programmes that don't have a culture component is they won't work. Communities have to be energised, they have to be given some hope, they have to have the creative spirit released.”*<sup>5</sup>

*Robert Hughes, Chief Executive of Kirklees Council, 1998*

La question qui se pose est celle des difficultés dans la maîtrise des résultats, à cause de la maigre fiabilité de indicateurs, mais aussi à cause de l'absence de liens formels et directs entre les activités culturelles et celles de développement qui ont caractérisé de nombreux programmes de régénération dans le passé : en somme les données sont trop éparpillées et trop disparates voire inexistantes.

La difficulté dans la prise en compte des indicateurs est bien mise en évidence par Xavier Greffe : « *on dispose de deux types d'indicateurs. Les premiers, fort classiques, souligneront l'apport des touristes ou l'augmentation des valeurs foncières, mais sans tenir compte alors des effets d'additionnalité, de substitution, de déplacement ou même de cycle. Les seconds, plus récents, se veulent des indicateurs de qualité de la vie culturelle pour placer la culture au cœur des questions d'attractivité. En fait, il n'existe pas aujourd'hui d'indicateur de la qualité de vie culturelle sinon une combinaison entre le respect de droits culturels et le bon état de conservation d'un patrimoine commun. Ces études débouchent souvent soit sur une vision culturelle apologétique soit sur une vision financière pessimiste, plus rares étant celles qui permettent de mieux circonscrire les leviers spécifiques d'une régénération par la culture, par exemple l'existence d'un leadership dans la conduite des activités et politiques culturelles, une fois les investissements d'infrastructure réalisés. Là où le rôle de la culture apparaît positivement, c'est dans ses effets sur la cohésion sociale pour réaliser l'équilibre nécessaire entre développement économique et développement social, condition d'un développement soutenable. C'est donc bien un processus qui est en cause et la culture a alors moins une valeur intrinsèque qu'une valeur instrumentale pour contribuer à ce processus* »<sup>6</sup>.

Les effets et les apports des facteurs culturels dans les régénérations territoriales rencontrent de nombreuses difficultés dans leur quantification et maîtrise, cependant, il est certain que, sans la présence constructive des variables culturelles, ces mêmes régénérations ne seraient pas durables, du moins dans des contextes de pays développés. En même temps, l'absence de variables culturelles au cœur du processus – occurrence de moins en moins fréquente – dérive surtout de l'absence de structures de coopération entre les acteurs politiques et économiques

et ceux de la culture ou de l'industrie culturelle. Une autre raison qui porte à une sous-évaluation de l'importance des industries culturelles dérive de l'absence, dans de nombreux cas, d'un « échantillon » expérimenté et capable d'intégrer le noyau central du processus.

## DE L'INTÉGRATION DES ACTIVITÉS CULTURELLES DANS LES PROCESSUS DE RÉGÉNÉRATION

Les auteurs des 3 rapports sont d'accord pour indiquer trois modalités d'intégration des activités culturelles dans les processus de régénération : « culture-led regeneration » - ou une régénération conduite par la culture, « cultural regeneration » – ou une régénération où la culture joue un rôle de catalyseur, et « culture and regeneration » ou une régénération où la culture est introduite comme un élément d'accompagnement.

Lorsque l'on parle d'une régénération conduite par la culture les activités culturelles sont alors vues comme le catalyseur et les moteurs de la régénération, souvent via de lourds investissements publics en transformation de bâtiments ou d'espaces publics. Le rapport français présente la gouvernance culturelle au moyen d'activités phares telles que les fêtes, les festivals et les « nuits blanches » comme une forme détournée de ce modèle, qui est parfois utilisé pour générer un certain consensus vis-à-vis du pouvoir.

Dans le cas des régénérations où la culture joue un rôle de catalyseur les activités culturelles sont complètement intégrées dans des stratégies de zone parmi d'autres activités qui comprennent aussi les sphères : environnementale, sociale et économique. « *Souvent de tels projets sont concentrés sur la récupération d'un patrimoine industriel important et souvent symbolique (tel Marseille avec 'la Friche Belle de Mai')* »<sup>7</sup>. La régénération du Val de Loire appartient à cette catégorie, la condition préalable d'un lien avec les listes de l'unesco a joué son rôle. Cependant

nous pouvons souligner le double passage : le catalyseur « culture » s'installe, dans notre cas, sur un catalyseur préexistant, le fleuve, qui n'est pas un catalyseur culturel mais infrastructural. Ce double jeu, ce passage multiple qui rend le terrain particulièrement fascinant, est possible grâce à une production narrative très riche et longue dans le temps (parfois portée par des personnages au fort leadership qui s'avèrent être des catalyseurs ultérieurs).

Enfin, dans le cas de régénération où la culture est introduite comme un élément d'accompagnement l'activité culturelle n'est alors pas partie intégrante des projets stratégiques de développement et aménagement et ses actions s'appliquent souvent à une petite échelle. Malgré ces limitations, l'apport des activités culturelles peut se montrer conséquent, surtout dans son impact sur les composantes moins « centrales » des projets.

## DE LA RÉGÉNÉRATION CULTURELLE À LA RÉGÉNÉRATION TOURISTIQUE

Les trois rapports accordent une importance capitale aux questions touristiques, surtout par rapport à l'attractivité des territoires.

*« À bien des égards, les touristes constituent la manifestation la plus visible de l'attractivité du territoire. Leur présence, comme les flux d'activité qu'ils induisent, sont un élément central de l'activité économique française. L'enjeu n'est donc pas de s'interroger sur ce potentiel mais plutôt de savoir comment il peut être consolidé et comment ses effets en emplois peuvent être démultipliés. [...] les enjeux de l'attractivité touristique se situent à quatre niveaux :*

- *une concurrence croissante des sites non culturels vis-à-vis des sites culturels dans l'arbitrage du temps des touristes ;*
- *une très forte concentration géographique du tourisme culturel qui empêche probablement d'autres régions de tirer partie de leur potentiel en offre d'actifs culturels ;*

- *un changement du regard du touriste culturel qui doit conduire les opérateurs culturels aussi bien que touristiques à adapter leurs outils et leurs méthodes à ce nouveau contexte ;*
- *un aléa sur la capacité à transformer ces flux de touristes en création d'emplois durables et diversifiés »<sup>8</sup>.*

Ces quatre niveaux sont présents, parfois de façon très accentuée, le long de la Loire. Même si parfois les acteurs et les administrateurs locaux ne paraissent pas conscients des biens, des atouts et des risques liés à leurs territoires. Les auteurs se questionnent sur les effets produits par les actions de régénération qui ont recours à des transformations matérielles du cadre bâti. Il s'agit du champ d'analyse morphologiquement le plus proche de celui du front de Loire à Tours, avec le recours à l'architecture iconique (comme les CCCOD), à la transformation du patrimoine bâti (pour un nouveau *waterfront*) et à la reconfiguration de quartiers entiers (comme la partie « reconstruction » du centre historique). Ces cas de figure ont, aussi bien du point de vue des acteurs que de celui des scientifiques, des supporteurs et des détracteurs : l'emploi de ces transformations est loin de faire l'unanimité, surtout dans les exemples où il ne va pas en parallèle avec un projet de territoire global et intégré et où son action n'est pas toujours efficace, positive et rentable comme elle est présentée. Il semblerait, par ailleurs, que la réussite des transformations soit liée à la capacité des opérateurs publics à combiner savamment les typologies d'acteurs économiques. Les échantillons pris en considération par les trois rapports montrent une plus grande réussite des projets lorsque les actions sont menées en régime d'économie mélangée. Le rapport britannique pousse dans la direction de l'efficacité de l'action privée, soutenant que les résultats les meilleurs s'obtiennent quand les actions ne sont pas majoritairement dépendantes de l'intervention publique.

## CONCLUSIONS

En conclusion, il semble que personne ne soit en mesure d'indiquer une méthode valable et absolue pour évaluer les impacts (économiques, mais surtout sociaux et culturels) des activités culturelles, ni les activités culturelles ou les types d'interventions qui seraient plus performants par rapport à d'autres.

Cependant, appliquée au cas du Val de Loire, notre analyse montre que, dans la double optique d'une conservation dynamique liée à un paysage évolutif et d'une application des concepts de développement durable, les différents acteurs autour de la Loire exploitent la possibilité de récupérer un facteur économique à travers la culture. En s'enracinant sur la construction (également imaginaire) d'un territoire pertinent, basé sur la spécificité des paysages, le contexte socioculturel et historique, qui se fait à partir du périmètre de l'inscription du Val de Loire, on assiste à la mise en place d'une véritable ressource territoriale, associant culture, paysage, tourisme, production locale, patrimoines et activités économiques et qui passe, de façon prépondérante, par la création d'une nouvelle iconographie capable de l'illustrer.

Au-delà de l'analyse, de la mesure et de la catégorisation des différentes incidences sur l'environnement naturel et socioculturel, ce qui nous intéresse est de voir comment ces incidences et leurs impacts peuvent être prévenus et intégrés dans la gestion des territoires, voire utilisées pour améliorer l'image des lieux. En effet, la valorisation culturelle d'un territoire est souvent décrite comme porteuse de développement économique mais pour ce faire les mécanismes de gestion et d'aménagement du territoire se doivent de prendre en compte cette composante dans la planification. Dans le cas du Val de Loire, à ce jour, il semble exister :

- Un cadre évolutif des notions de culture et de patrimoine qui informe les niveaux décisionnels ;

- Un processus qui transforme l'environnement (du paysage au paysage culturel) ;
- Une nouvelle scène d'action, avec des acteurs en adaptation et reconversion ;
- Des nouveaux ingrédients (paysage culturel, fleuve, culture, patrimoine et soutenabilité) qui se combinent dans un modèle (en construction) de développement des territoires.

La valorisation des ressources culturelles et des patrimoines naturels et culturels peut contribuer au développement durable des territoires quand ces mécanismes, ainsi que les acteurs et parties prenantes font partie intégrante de la planification stratégique du territoire et sont considérés comme un ingrédient de son développement. Dans le cas spécifique du Val de Loire - Patrimoine Mondial, malgré les ambitions d'excellence et le dispositif de gestion du site mis en place, ces objectifs peinent encore à être suffisamment pris en considération.

---

### REFERENCES:

L'économie de la Culture en Europe. In: Ravello LAB. Ravello, 24/26 octobre 2007. Federculture, 2007.

Evans, Graeme et Phyllida Shaw. The contribution of culture to regeneration in the UK: a review of evidence. A report of the Department for Culture Media and Sport. Londres. 2004.

Greffe, Xavier. La valorisation économique du patrimoine. Paris : La Documentation Française. 2003.

Greffe, Xavier. La mobilisation des actifs culturels de la France : de l'attractivité culturelle du territoire ... à la nation culturellement créative. Ministère de la culture et de la communication (Délégation au développement et à l'action internationale, Département des études, de la prospective et des statistiques) Paris. 2006.

The International Federation of Arts Councils and Culture Agencies, IFACCA Arts and culture in regeneration. Sydney: IFACCA. 2006.

---

1. Ce texte déclare ouvertement son point de départ : le rapport de Evans et Shaw pour le Royaume Uni. Son ambition est de s'ouvrir à un développement en dehors des Iles Britanniques tout en restant, de facto, dans le monde anglophone. Arts and culture in regeneration, édité par IFACCA (The International Federation of Arts Councils and Culture Agencies), août 2006, 37 p.
2. Ce rapport de 72 pages, constitue une sorte de transposition à la France du rapport de Evans et Shaw qui concernait le Royaume Uni.
3. World Summits of Arts and Culture, Transforming places, transforming lives, 14-18 juillet 2006, Newcastle (UK)
4. « D'une manière générale, les tendances globales du tourisme confirment le raccourcissement des séjours des visiteurs étrangers, qui entraîne leur concentration sur les grands monuments parisiens, au détriment de certaines destinations comme les châteaux de la Loire », Xavier Greffe, La mobilisation des actifs culturels de la France : de l'attractivité culturelle du territoire ... à la nation culturellement créative, 2006, p. 24
5. Graeme Evans et Phyllida Shaw, The contribution of culture to regeneration in the UK: a review of evidence, A reports of the Department for Culture Media and Sport, 2004, p. 2
6. Xavier Greffe, La mobilisation des actifs culturels de la France : de l'attractivité culturelle du territoire ... à la nation culturellement créative, 2006, p. 9
7. Xavier Greffe, La mobilisation des actifs culturels de la France : de l'attractivité culturelle du territoire ... à la nation culturellement créative, 2006, p. 10
8. Xavier Greffe, La mobilisation des actifs culturels de la France : de l'attractivité culturelle du territoire ... à la nation culturellement créative, 2006, p. 19