

SMART HERITAGE POLICY

April 2017

Bojan Radej,* Jelka Pirkovič,** Pierre Paquet***

* Slovenian Evaluation Society, bradej@gmail.com (contact author)

** Faculty of Arts, University of Ljubljana, Slovenia

***Department of Heritage, and Faculty of Arts, University of Liège, Wallonia, Belgium

Abstract: European Cultural Heritage Strategy for the 21st Century (Council of Europe, 2017) has importantly contributed to emphasising integrative intervention logic of heritage policy by shifting from vertical, sector based to cross-sector based horizontal thinking. Paper develops and explain integral logic that combines vertical and horizontal approach. Three integration measures are proposed: weak and strong balance and cohesion. It is illustrated by a hypothetical example showing how integral heritage policy can be programmed (and evaluated) in relatively simple and transparent way, despite its essential complexity.

Keywords: Council of Europe, European Cultural Heritage Strategy for the 21st Century, Integral approach to heritage, weak balance, strong balance, cohesion.

Introduction

European Cultural Heritage Strategy for the 21st Century (CoE, February 2017) has importantly contributed to emphasising new intervention logic of heritage policy by shifting from vertical, sector based intervention logic to approach that much more relies on cross-sector interventions and horizontal thinking. Definition of heritage and design of heritage policy has considerably changed from its initial formulation in mid 20th century. Object of heritage conservation concept is for Koželj (2016) no more cultural monument only but also cultural landscape, urban or rural areas besides of buildings, historical and cultural environment besides of protected heritage sites, as well as intangible heritage.¹ Heritage governance is refocused from material objects to people and heritage values while decision-making structures are reshaped from autocratic to democratic, based on participation of stakeholders, and community-led in cooperation with private sector and public concerned (Koželj, 2016).²

The intention of the European Cultural Heritage Strategy is to reposition cultural heritage policies, **placing them at the heart of an integrated approach** focusing on the conservation, protection and promotion of heritage by society as a whole so that everyone, from those most closely involved in the heritage management and to those with a more distant connection, can appreciate it and feel a sense of responsibility.

The Strategy is the heir to the tradition of reflection, sharing and co-operation which has been strengthened in Europe over the last 40 years. The issues occupying us at the beginning of 21st century are no longer why or how should we preserve, restore and enhance our heritage, but rather **'Who should we be doing this for?'** (the Faro Framework Convention on the Value of Cultural Heritage for Society; 2005 in CoE, 2017). Faro Convention highlights the need for greater citizen participation and the ability of local communities, citizens and civil society to recognise as heritage what is meaningful to them and to respect, preserve, transmit and enrich that heritage.

¹ See the stages in the development of heritage concepts in Françoise Choay, *L'Allégorie du patrimoine*, and Jean-Pierre Babelon, André Chastel, *La notion de patrimoine*.

² Koželj further elaborated the presentation of broad trends in cultural heritage management published in *Forward planning: The function of cultural heritage in a changing Europe, experts' contribution*. Council of Europe Strasbourg 2001, p. 112.

Furthermore, challenges to heritage protection are always multifarious. 'The spread of mass tourism at global level, the growing number of natural or man-made disasters, the temptation of community regression, inter-generational divisions, the economic crisis and the emergence of challenges to or serious violations of the values of freedom, tolerance and democracy on which our societies are based, all these challenges call for coherent, comprehensive and inspiring responses' (CoE. 2017). Nature of heritage protection is increasingly perceived as a cross-sector issue since the end of 20th century. Heritage protection depends not only on cultural policy but is also potentially a powerful factor in social and economic development through the activities it generates and the policies which underpin it (CoE. 2017). Furthermore, heritage policy can contribute to achieving the objectives in other sectors: in particular, in education, employment, tourism and sustainable development (CoE. 2017).

This cross-sectoral, integrated concept of heritage policy that is intersectional by integrating cultural policy with regional and rural development and spatial planning, construction, protection against natural and other disasters, environmental protection, nature conservation, housing, transport (Koželj, 2016). Furthermore, cultural heritage, in all its components, tangible and intangible, is a key factor for the refocusing our societies on the basis of dialogue between cultures, respect for identities and diversity, and a feeling of belonging to a community of values. Cultural heritage can play a key role as a means of building, negotiating and asserting one's identity.

CoE (2017) expresses an urgent need to reposition cultural heritage policies, **placing them at the heart of an integrated approach. A holistic approach to** cultural heritage encompasses an intangible dimension, know-how and attitudes, is inextricably linked to its context and its natural and cultural environment (CoE. 2017). European Cultural Heritage Strategy **seeks to create synergy** between existing tools and policies and to improve or supplement them, as appropriate (CoE, 2017). Therefore, the working group nominated for drafting the Strategy has adopted, adapted for their needs and substantiated the integrated vertical-horizontal intervention logic that was proposed by Slovenian Evaluation Society (Radej, Pirkovič, 2016).

Integrated approach of the Strategy requires specific intervention logic that can explain the theory of change, an internal causal mechanism of prioritised actions which will drive the implementation of policies as an integrated process. In integrative context, it is not only important to achieve goals by implementing priority actions, but also stakeholders have to understand main drivers of success or failure. Even if goals are fully achieved results may not be delivered to final beneficiaries; or goals may not be sufficiently interrelated to achieve society-wide impact.

In the traditional heritage policy, drivers operate in vertical direction (micro to macro), which is a sectorial approach, or in horizontal direction, which is an intersectorial one. Vertical and horizontal heritage policy drivers often operate independently and that may be detrimental for achieving integration.

Sector-based approach is wide-spread in traditional heritage policies and applies linear intervention logic. 'Linear' means starting from definition of an isolated problem by setting goals, providing resources and implementing focused actions that produce desired effect in targeted area with resolution of initially defined problem. Linear logic may be an appropriate approach for resolving problems that can be unanimously defined, where cause and effect relationship is evident, and where control of resources and management of activities are centralised. In the case of heritage policy these requirements are not met, because policy goals are horizontally shared between individual sectors and between independent policy domains.

In this case, different linear logic is at work. One needs to figure out how to coordinate contradicting policy statements, so that the strategic goals are achieved integrally. Horizontal intervention logic may be communicative, based on stakeholders' shared concerns and definition of strategic problem, operational goals, resources and activities. – On the contrary, traditional sector-based approach is concentrates upon resolving principal sectorial concerns.

The strategic challenge for heritage policy in 21st century Europe is certainly not to replace vertical with horizontal policy agenda, despite considerable swing from vertical to horizontal heritage governance practices in recent decades. Sectors are important because they enhance some primary values and specific principal concerns that are always present in the case of heritage policy. The challenge is much broader, and this is how to connect vertical with horizontal heritage governance. CoE has specifically aimed to assure that the overall consistency and specific nature of the Strategy derive from the **balance** between the various components (**vertical approach**) and their areas of **convergence (horizontal approach)**; CoE. 2017). This can be achieved with integrative intervention logic and we are going to present it in the first part of this paper while the second part is dedicated to the evaluation of a hypothetical heritage policy program.

Integrative intervention logic of the Strategy

In its core the Strategy has been structured around three integral components (domains) of heritage policy (CoE, the '*Integrated Heritage Policy Pillars Matrix*', First draft, 1. VIII. 2015) as **three equally important but independent sets of heritage measures and policy recommendations**: social (S), territorial and economic development (D), and knowledge and education (K). They can be seen as three key and independent sectors of heritage policy which cover three very distinctive aspects of heritage; they are driven by unique intervention logics and accordingly pursue largely independent fundamental objectives and implementation mechanisms of heritage strategy. It is true that we do not have only three sector-based heritage concerns but also '**areas of convergence**' (CoE. 2017) with their secondary overlaps complementing primary domains which nevertheless represent large areas of heritage concerns shared between these domains.

Although the proposed triadic sub-division of heritage policy components may be normatively arbitrary, it has been nevertheless defined in participatory process involving representatives of the majority of 50 Council of Europe Member states and no-governmental organisation with observer status. So that sub-division can be in a given context considered as representative and objectified.

The **Social component** (domain) of heritage policy harnesses the assets of heritage in order to promote diversity, the empowerment of heritage communities and participatory governance. It relates to the alignment of heritage activities with the European values of the recognition of multiple identities and cultural diversity. It focuses on the relationship between heritage and societies, citizenship, the transmission and sharing of democratic values by means of methods of participatory and good governance through participatory management. The social priority of heritage is made operational by promoting diversity, empowering heritage communities and fostering participatory governance (CoE. 2017).

The **Economic and territorial development component** of the heritage policy is concerned with enhancing heritage-led sustainable development. It focuses on the relationship between cultural heritage and spatial development, the economy and local and regional governance. The main drivers in this regard are the local economies based on endogenous potentials, tourism and employment in which heritage concerns are incorporated.

The **Knowledge and education component** the heritage policy focuses, through heritage, on education, research and life-long training issues, by sharing knowledge in heritage knowledge centres and centres for training in heritage arts and crafts, by means of appropriate teaching, training and research programmes. Creating heritage centres of knowledge and devising new educational and research programmes are among the main drivers of this third component of heritage management.

If three heritage policy components operate only separately vertically in three non-overlapping heritage domains, their outcomes would remain unintegrated. Even if vertical concerns in heritage policy are justified and their aims achieved, they would fail to contribute to overall improvement in heritage management. In order to achieve overall improvement with society-wide impacts the actions

should be envisaged in a way to produce overlapping effects regardless of whether a specific action is performed within the remit of one sector or in partnership with another sector.

Horizontal overlaps as **areas of convergence** between heritage domains are extensive and diverse. Some of the actions identified above apply to two or even three components (CoE. 2017). These interfaces are real areas of convergence which are specific nature of the Strategy and should be seen as an indication of its consistency.

The horizontal overlap or interface **between S and D** covers the new approaches to the governance of heritage concerns at the intersection between fostering democracy, participation, empowerment of heritage communities and enhancement of the economic heritage-related opportunities. These two components overlap in the sustainable territorial development and in the innovative economic and financial models tailored for heritage potential and meeting local needs and expectations.

The horizontal overlap **between D and K** takes into consideration the maintenance and transmission of heritage knowledge, methods and skills in order to further develop these topics. The bridges between the two are new heritage products and services, the combination of traditional and modern skills, and above all new IT tools that connect users to heritage.

The horizontal overlap **between S and K** accounts for sharing practices, for promotional and advocacy actions, and for normative considerations of heritage policy. It is driven by education and awareness- rising about heritage rights and responsibilities for stakeholders and about heritage values for the young generation.

Lastly, the horizontal interface **between K, D and S** has the potential to fully implement cross-sectoral and multifunctional concept of heritage and to contribute integrative effort to the **strengthening of European values and identity**.

When heritage management obtains excellent results with the interfaces between the three components it can be regarded as being very cohesive. This means that the secondary effects of sectoral policies are very positive in their inter-relationship. If two components overlap asymmetrically, the impact of one component on the other is very positive, whereas the other impacts of the other component are absent or even negative. This is the case of the interface between certain economic projects and the cultural heritage, where interface can be relatively large but not on equal footing for both sides; consequently, benefits are not reciprocal. They do not empower both sides, so they cannot produce agreement and induce shared efforts, despite their narrowly observed effectiveness.

So we can propose core measures of integration of heritage policy. When heritage policy achieves excellent results **in each of its domains**, their activities must be assessed as very 'effective'. When heritage policy is very effective in one or two components, but not in all three, it means that its sectoral (vertical) achievements are poorly balanced. Policy integration criteria require 'strong (uncompromising) balance' between three heritage domains, observed separately from each other. If heritage policy for instance achieves good results in D and E, but not in S, it cannot be considered very integrative.

When heritage policy achieves excellent results **in overlap between the three components** it can be determined as 'coherent' or 'cohesive'. It means that side-effects of policy measures are mutually supportive and their cross-sector indirect impacts are extensive and favourable. If two domains overlap asymmetrically, one domain impacts another one very positively, while the opposite impacts are absent or even negative. In this case, we can say that the balance between them is 'weak' (not in principal matters of each component but only marginal overlaps between them). When overlaps are cohesive in a mutually satisfying way, heritage policy can be determined as producing 'synergetic' impacts. When heritage policy achieves impacts with high, strong balance as well as high synergy, it can be determined as 'integrative' (on the other hand, it is also integrative if it achieves strong and weak balance and cohesion between impacts of three heritage domains).

This approach may be called **an integrative concept of heritage management**. This new concept has been adopted in drafting the Strategy.

Hypothetical example: Integrative evaluation of heritage policy's measures

New concept can be illustrated with a **hypothetical example** of how three domains of heritage policy cross-section each other with impacts of their measures and how these can be used to evaluate heritage policy integration. The example and the concept are based on Radej (2014 and Radej et al, 2015).

We need to start with conventional Leopold matrix which presents impacts of nine hypothetical heritage policy measures (from m1 to m9), three from each heritage domain on six selected evaluation criteria (from c1 to c6), two for each evaluation domain (K, S, D). The Strategy presented detailed interfaces (links) between Recommendations (the Strategy inputs, or policy measures in Table 1) and Challenges (heritage policy outcomes, or evaluation criteria in Table 1) pertaining to the three Strategy components (Appendix 1).

The Leopold matrix gives a detailed insight in how implementation of individual Recommendations impact Challenges, or in the language of the case study, how heritage measures impact evaluation criteria.

In real life situation, heritage policy impacts would be first assessed analytically, based on monitoring data, official statistical data, on surveys with users or beneficiaries and on interviews with stakeholders of heritage policies, and then synthesised into smaller number of aggregate sub-indicators of overall heritage policy impacts on integration. If detailed analytical data are not obtainable, responsible authorities can accomplish expert based assessment of heritage policy effectiveness and their indirect (cross-section) impacts.

Table 1: Leopold matrix of hypothetical heritage policy impacts; measured on scale +,-,0

Evaluation criteria by Heritage Domains Heritage policy's measures by Domains		c1	c2	c3	c4	c5	c6
		Domain K	Domain K	Domain S	Domain S	Domain D	Domain D
m1	Domain K	+	+	+	0	+	+
m2	Domain K	0	-	+	+	0	-
m3	Domain K	+	+	+	-	0	+
m4	Domain S	+	0	-	+	+	+
m5	Domain S	+	+	0	0	+	+
m6	Domain S	0	+	+	+	0	0
m7	Domain D	+	+	+	-	0	+
m8	Domain D	-	0	-	0	+	+
m9	Domain D	0	-	+	+	+	+

Source of data: Hypothetical example.

Leopold's presentation of impacts is disaggregated on individual measures and individual criteria, while integral approach requires an insight into how policy domains as vertical wholes impact each other. For the purpose of synthesis, Leopold detail presentation is first partially aggregated by domains into square input-output table. Assessed detailed impact in Table 1 are partially aggregated, by source and area of sectoral impact (K by K, K by S, K by D, etc.) to obtain square matrix that presents how heritage sectors impact each other through their implemented measures.

On the diagonal, the matrix presents conventional indicator of each sector's aggregate effectiveness. It shows how successful each heritage domain is in carrying out its own primary (sector-based) Recommendations. On the diagonal of Table 2 we can see that D was the most effective (+5 out of 6

possible) in achieving its internal primary goals while S was the least effective (+2). This means that effectiveness of heritage policy taken together is not optimally balanced between three heritage domains because some primary concerns of heritage policy (in this case S) are left behind. Such finding would be quite serious remainder for policy-makers that integration in heritage measures is poor already in their fundamentals.

Table 2: Input-output matrix of impact between heritage domains, on scale from 6- to 6+

Evaluation Criteria Heritage Measures	K	S	D
K	3+	3+	2+
S	4+	2+	4+
D	0	1+	5+

Source of data: Table 1.

Indirect or cross-sectoral impacts are located in areas of convergence on the non-diagonal fields of the matrix in Table 2. By connecting cross-sectional impact that is located below the diagonal with symmetrically located cross-sectional impact above the diagonal (such as impact of D on S and impact of S on D) one can assess synergy between two Strategy components, how two components support or constrain each other by the means of implementing their Recommendations.

Evaluation of overlaps demands to reorganize cross-sectional presentation in Table 2 to the correlation matrix in Table 3. Correlation shows two side relationship between the domains, not only how S impacts D but also how D impacts S, etc. This requires correlating two symmetrical non-diagonal relations in Table 2. The correlated result is obtained by averaging assessed relation between two domains (Table 3). This operation leaves diagonally located assessment unchanged, since correlation relates only to non-diagonal fields.

Table 3 identifies that overlap between Domains K and S is the strongest (3,5, out of 6 possible), while the overlap between K and D is the weakest (1,0).

Table 3: Correlation matrix of overlapped heritage impacts, on scale from 6- to 6+

Criteria Measures	K	S	D
K	3,0	$[(4+3)/2]=3,5$	$[(0+2)/2]=1,0$
S	-	2,0	$[(1+4)/2]=2,5$
D	-	-	5,0

Source of data: Table 2. Note: By statistical definition, correlation ranges between -1 and +1. Table assesses correlation on the expanded scale -6 to +6 with the aim to simplify derivation of results.

Assessment of cohesion is only first part of the integrative challenge. Cohesion can be hypothetically strong, but one-sided with pronounced cases of imbalance in weak terms. Mutuality of relations between K and S is rather high, since the absolute difference between 4 and 3 is rather small ($|4-3|=1$) – in this case weak balance is almost achieved. Just the opposite is the situation between K and D – they are not only poorly cohesive but also quite one-sided ($|0-2|=2$). Even more pronounced is weak imbalance between S and D ($|1-4|=3$).

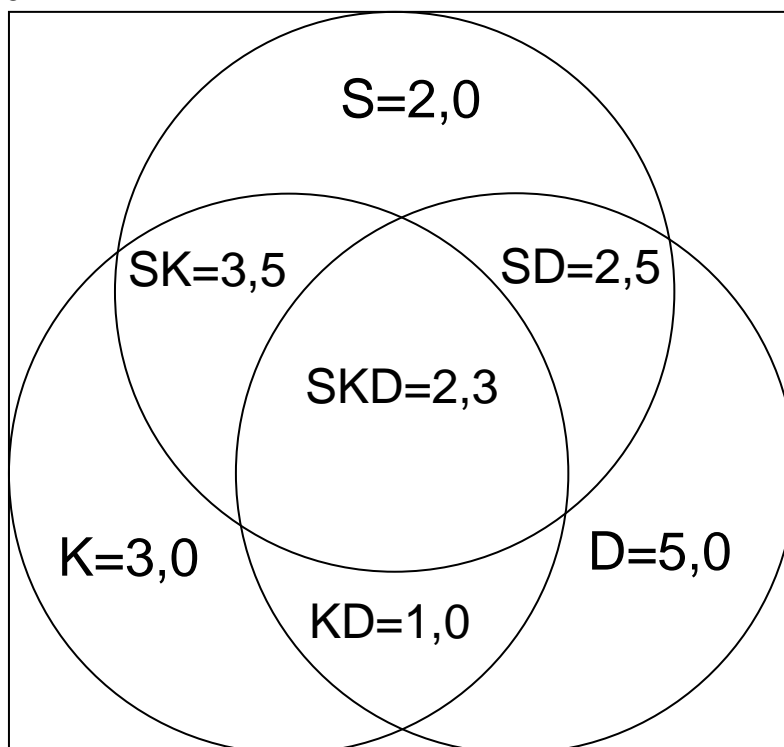
Results from the input-output matrix (diagonals) and from the correlation matrix (non-diagonals) are presented in the Venn diagram (Diagram 1). It shows how three components of heritage policy are integrated in the hypothetical example by the means of direct (diagonal, non-overlapping) and indirect (non-diagonal, overlapping) links between heritage policy measures, relative to prescribed evaluation criteria.

Empirically assessed components of the heritage concept enables us to compare vertical with horizontal achievements of heritage policy. In this hypothetical illustration, the non-overlapping goals are on average achieved better $[3,3 = (3,0+5,0+2,0)/3]$ than the overlapping results $[2,3=(3,5 + 1,0 + 2,5)/3]$. Such an outcome is in line with theoretical expectations that sectoral impacts are easier to achieve than horizontal ones because the latter require more coordination and have to take into account diverse concerns of heritage policy. This finding enables us to assess heritage policy integration quantitatively as an achievement between non-overlapping and overlapping result $[2,8=(3,3 + 2,3)/2]$.

Heritage policy as a whole (or one of its measure or even a project, taken as a whole) will increase its integrity under two simultaneous conditions:

- (i) in conventional way, with improved **effectiveness in all three domains of heritage policy in their non-overlapping contents;**
- (ii) **when the inner area of intersection increases in overlapping contents** of heritage policy (of a measure or a project).

Diagram 1: Venn diagram of heritage policy integration, Impacts on scale from 6- to 6+



Source of data: Table 3.

Methodologically, the same approach as presented above could be applied for enhancing (or evaluating) synergies between heritage and non-heritage sectors, such as agriculture, spatial or tax policy. Analogous approach could be applied also in the preparation of integrated heritage projects with three (to four) main domains of activity (or 'work-packages', in project management terminology) that integrally contribute to wider heritage impact in the community concerned.

Conclusions

Heritage policy can be programmed to achieve integrated imperative of the Strategy in relatively simple and transparent way, despite its essential complexity. Newly developed intervention logic and its results, new programming and evaluation approach, are tools of integration. Intervention logic opens the possibility that, side by side, conventional evidence-

based conclusions about policy effectiveness and cross-sectoral or indirect achievements, that are of crucial importance for horizontal heritage policy can be achieved simultaneously. The cross-sectoral benefits are, forgetfully many times not evident and not taken into account in programming as well as in policy impact evaluation.

Integrative intervention logic is aggregative and as such it is especially relevant for medium and strategic decision-making in heritage policy from project to program level – as much as in project preparation as in programming strategic national or international documents.

The integrative approach is especially relevant for governance where challenges arise predominantly as multi-sectoral and thus horizontally as much as vertically. Integrative approach is smart because it uses weaknesses as strengths by combining different rationale in different heritage sectors to achieve shared solution in their overlap as correlative mutuality.

The new approach goes **beyond standard result-based logic** in policy impact evaluation. Standard approach is valuable but much more can be obtained from the same set of information only by synthesising result data more wisely. By doing so, a strategic overview of a complex situation can be gained.

The synergetic intervention logic is useful at the **strategic level** - but can be applied at other levels as well, so it is generally relevant. The proposed tool is relevant for management public affairs where challenges arise predominantly horizontally and solutions do not depend exclusively on sectoral policies but on synergies with measures in a number of other sectors. When synergy is achieved even less prominent sectors with weak starting capacities can produce significant results in the medium and long term.

«This evaluation process is an integral part of the "Strategy for European Heritage in the 21st Century".

Implementation of such a program at European level requires to demonstrate its relevance over time and on basis of this evaluation, to demonstrate its ability to adapt to the reality of implemented measures.

This is a crucial step in making the management of heritage more credible for many actors, particularly those who are not part of the heritage sector, whether they are policy-makers, investors or ordinary citizens.

This Strategy is well aimed at all those involved in Heritage and adopting these principles of evaluation.

It is up to them to make it live so that we can hope to meet many and growing challenges that weigh in on Heritage - this legacy is becoming more and more difficult to transmit to future generations. »

Bibliography

- Babelon, J.P., Chastel, A. 1994 (2012). La notion de patrimoine. Paris, Édition Liana Levi.
- Choay, F. 1992. L'Allégorie du patrimoine. Paris, Seuil.
- CoE. 2017. Recommendation of the Committee of Ministers to member States on the European Cultural Heritage Strategy for the 21st century (CM/Rec(2017)1). Adopted by the Committee of Ministers on 22 February 2017 at the 1278th meeting of the Ministers' Deputies.
- Koželj Delak Z. 2016. Vključevanje kulturne dediščine in ohranjanja narave v razvojne projekte do leta 2020 (v okviru nove strukturne politike EU). Ljubljana: Zavod za varstvo kulturne dediščine Slovenije.

- Leopold L. B., F. E. Clarke, B. B. Hanshaw, J. R. Balsley. 1971. A procedure for evaluating environmental impact. Washington: Geological Survey Circular 645.
- Radej B., J. Pirkovič. 2015. Integrative Concept of Heritage Policy. Discussion paper prepared for Council of Europe's Pan-European Cultural Heritage Strategy 21. Council of Europe.
- Radej B. Social Complexity: Operational definition. Ljubljana, Slovenian Evaluation Society: Working papers, 7/2(June 2014).
- Radej B. 2013. Jabolka in hruške: Sinteza brez skupnega imenovalca Ljubljana: Slovensko društvo evalvatorjev, Delovni zvezki 6/3(2013).
- Radej B., K. Ž. Jazbinšek, M. Dolinšek. Measuring Smartness of Innovation Policy. Ljubljana, Slovenian Evaluation Society: Working papers, 8/1(June 2015).
- Radej B., M. Golobič. Interventna logika prostorskega razvoja v Sloveniji. Ljubljana, Slovensko društvo evalvatorjev, Delovni zvezki, 9/1(September 2016).
- Radej B., M. Golobič, M. Macur, S. Dragoš. 2011. Vrednotenje politik: Obzorja nove miselnosti. Ljubljana: Vega.
- SVRK. 2014. Operativni program za izvajanje Evropske kohezijske politike v obdobju 2014-2020. Ljubljana: Služba Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropsko kohezijsko politiko
- UNCED. 1992. Agenda 21. United Nation Conference on Environment and Development.
- WCED. 1987. Our Common Future. Oxford and New York: Oxford University Press, World Commission on Environment and Development – WCED.

Appendix 1: CoE's European Cultural Heritage Strategy 21 Recommendations and Challenges pertaining to the three Strategy domains (S, D, K)

Recommendations (by domains):	Challenges (by domains):
Social Domain	
<p>S1 Encourage the involvement of citizens and local authorities in capitalising on their everyday heritage</p> <p>S2 Make heritage more accessible</p> <p>S3 Use heritage to assert and transmit the fundamental values of Europe and European society</p> <p>S4 Promote heritage as a meeting place and vehicle for intercultural dialogue, peace and tolerance</p> <p>S5 Assess citizens participation practices and procedures</p> <p>S6 Create a suitable framework to enable local authorities and communities to take action to promote and manage their heritage</p> <p>S7 Develop and promote participatory heritage identification programmes</p> <p>S8 Encourage heritage rehabilitation initiatives by local communities and authorities</p> <p>S9 Support inter-generational and intercultural projects to promote heritage</p> <p>S10 Facilitate and encourage (public and private) partnership in cultural heritage promotion and conservation projects</p>	<p>S1 Living in peace</p> <p>S2 Improving quality of life</p> <p>S3 Contributing to people's well-being and good health</p> <p>S4 Preserving the collective memory</p> <p>S5 Establishing good governance</p> <p>S6 Promoting participatory management</p> <p>S7 Optimising implementation of the conventions</p> <p>S8 Promoting an inclusive approach to heritage</p>
Development Domain	
<p>D1 Promote cultural heritage as a resource and facilitate financial investment</p> <p>D2 Support and promote the heritage sector as a means of creating jobs and business opportunities</p> <p>D3 Promote heritage skills and professionals</p> <p>D4 Produce heritage impact studies for rehabilitation, construction, development and infrastructure project</p> <p>D5 Encourage the re-use of heritage</p> <p>D6 Ensure that heritage is taken into account in spatial, environmental and energy development policies</p> <p>D7 Give consideration to heritage in sustainable tourism development policies</p> <p>D8 Protect, restore and enhance heritage, making greater use of new technologies</p> <p>D9 Use innovative techniques to present cultural heritage to the public, while preserving its integrity</p> <p>D10 Use the cultural heritage as a means of giving the region a distinctive character and making it more attractive and better known</p> <p>D11 Develop new management models to ensure that heritage benefits from the economic spinoffs that it generates</p>	<p>D1 Building a more inclusive and cohesive society</p> <p>D2 Developing Europe's prosperity by drawing on its heritage resources</p> <p>D3 Ensuring that Europeans enjoy a high quality of life, in harmony with their cultural and natural environment</p> <p>D4 Implementing the principle of integrated conservation</p> <p>D5 Ensuring that heritage is taken into account in sustainable spatial development strategies and programmes</p> <p>D6 Developing the ability of public services to address sustainable spatial development issues by means of better use of heritage</p> <p>D7 Preserving and developing the ability of public services to address heritage issues</p> <p>D8 Increasing the use and re-use of heritage</p>
Knowledge Domain	
<p>K1 Incorporate heritage education more effectively in school curricula</p> <p>K2 Implement measures to encourage young people to practice heritage</p> <p>K3 Encourage creativity to capture the attention of the heritage audience</p> <p>K4 Provide optimum training for non-professional players and for professionals from other sectors with a connection to heritage</p> <p>K5 Diversify training systems for heritage professionals</p> <p>K6 Develop knowledge banks on local and traditional materials, techniques and know-how</p> <p>K7 Ensure that the knowledge and skills involved in heritage trades are passed on</p> <p>K8 Guarantee the competences of professionals working on the listed heritage</p> <p>K9 Develop study and research programmes that reflect the needs of the heritage sector and share the findings</p> <p>K10 Encourage and support the development of networks</p> <p>K11 Explore heritage as a source of knowledge and inspiration</p>	<p>K1 Helping to foster a shared knowledge society</p> <p>K2 Identifying, preserving, transmitting and sharing heritage knowledge and skills</p> <p>K3 Raising awareness of the values conveyed by heritage</p> <p>K4 Ensuring heritage stakeholders have access to life-long training</p> <p>K5 Guaranteeing a high technical level for all heritage trades and crafts</p> <p>K6 Supporting, strengthening and promoting intergovernmental co-operation</p> <p>K7 Encouraging heritage research</p> <p>K8 Enlisting the commitment of young people to heritage</p>

Source: CoE, 2017.

UNE POLITIQUE INTELLIGENTE DU PATRIMOINE

Novembre 2016. Société d'évaluation slovène; Document travail n ° 1/2017
(à paraître en Janvier 2017).

Bojan Radej,* Jelka Pirkovič,** Pierre Paquet***

* Slovenian Evaluation Society, bradej@gmail.com

** Faculté des Arts, Université de Ljubljana, Slovénie

*** Département du Patrimoine, et Faculté des Arts, Université of Liège, Wallonie, Belgique

Résumé: Le projet de « stratégie pour le patrimoine culturel en Europe au 21^{ème} siècle » (Conseil de l'Europe, 2017) a surtout contribué à souligner une logique d'intervention intégrée pour la politique du patrimoine, en modifiant l'approche traditionnelle verticale en silo vers une approche horizontale intersectorielle. Le présent article développe et explicite cette logique intégrée qui combine approche verticale et horizontale. Trois degrés d'intégration sont proposées: équilibre faible, équilibre fort et cohésion. Elle est illustrée par un exemple hypothétique montrant comment une politique intégrée du patrimoine peut être programmée (et évaluée) de manière relativement simple et transparente, malgré sa complexité par essence.

Mots clés: Conseil de l'Europe, stratégie européenne du patrimoine culturel pour le 21^e siècle, approche intégrée du patrimoine, équilibre faible, équilibre fort, cohésion.

Introduction

Le projet de « stratégie européenne pour le patrimoine culturel au 21^{ème} siècle » (CoE, février 2017) a surtout contribué à souligner une nouvelle logique d'intervention de la politique du patrimoine en passant d'une logique traditionnelle verticale, en silo, à une approche qui repose davantage sur des interventions intersectorielles et une réflexion horizontale. La définition du patrimoine et la conception de la politique du patrimoine ont considérablement changé depuis leurs formulations initiales au milieu du 20^e siècle. Le concept de patrimoine pour Koželj (2016) ne se limite plus au monument culturel, aux groupes de bâtiments et de sites patrimoniaux protégés ; elle englobe le paysage culturel, les zones urbaines ou rurales, historique et l'environnement culturel, ainsi que le patrimoine immatériel³. La gestion du patrimoine doit s'adapter en conséquence. La gouvernance doit se recentrer au départ des biens matériels, vers des valeurs patrimoniales ainsi que des structures décisionnelles permettant l'abandon des pratiques bureaucratiques ou même autocratiques, afin de démocratiser la gestion du patrimoine, en se fondant sur la participation des parties prenantes et le leadership communautaire, en coopération avec le secteur privé et le public concerné (Koželj, 2016).⁴

La « stratégie européenne du patrimoine culturel pour le 21^{ème} siècle » entend repositionner les politiques du patrimoine culturel, en **les plaçant au cœur d'une approche intégrée**, axée sur la conservation, la protection et la promotion du patrimoine par la société dans son ensemble, afin que tout le monde, - ceux qui y participent plus étroitement à la gestion du patrimoine et ceux qui ont une connexion plus éloignée -, puisse l'apprécier et ressentir un sentiment de responsabilité face à ce patrimoine.

³ Voir CHOAY, Françoise, L'Allégorie du patrimoine, Paris, Seuil, 1992, et BABELON, J.P. et CHASTEL, A., Les étapes de l'élaboration de la notion de patrimoine, 1994.

⁴ Koželj a approfondi la présentation des grandes tendances en matière de gestion du patrimoine culturel publiée dans *Forward planning: la fonction du patrimoine culturel dans une Europe en mutation, la contribution des experts*. Conseil de l'Europe Strasbourg, 2001, p. 112.

Cette Stratégie est l'héritière de la tradition de la réflexion, du partage et de la coopération qui a été renforcée en Europe au cours des 40 dernières années. Les questions qui nous occupent au début du 21^{ème} siècle ne sont plus ni "pourquoi" ni "comment" devons-nous préserver, restaurer et valoriser notre patrimoine, mais plutôt "**pour qui et avec qui devons nous le faire?**" (Voir la Convention cadre de Faro sur la valeur du patrimoine culturel pour la société; 2005 CoE, 2016). La Convention de Faro met en évidence la nécessité d'une plus grande participation des citoyens et la capacité des communautés locales, des citoyens et de la société civile à reconnaître comme patrimoine ce qui est significatif pour eux-mêmes, afin de mieux respecter, préserver, transmettre et enrichir ce patrimoine.

En outre, les défis de la protection du patrimoine sont toujours plus nombreux. «La propagation d'un tourisme de masse au niveau mondial, le nombre croissant de catastrophes naturelles ou humaines, la tentation du replis communautaire, les divisions entre les générations, la crise économique et l'émergence de défis ou les graves violations des valeurs de liberté, de tolérance et de démocratie sur laquelle nos sociétés sont fondées, tous ces défis appellent des réponses cohérentes, globales et inspirantes» (Conseil de l'Europe. 2016). La nature même de la protection du patrimoine est de plus en plus perçue comme une question intersectorielle depuis la fin du 20^{ème} siècle. La protection du patrimoine dépend non seulement de la politique culturelle mais elle est aussi potentiellement un puissant facteur de développement économique et social à travers les activités qu'elle génère et les politiques qui les sous-tendent (CoE. 2016). En outre, la politique du patrimoine peut contribuer à atteindre les objectifs dans autres secteurs: l'éducation, l'emploi, le tourisme et le développement durable, notamment (CoE 2016.).

Ce concept intégré de la politique du patrimoine est à l'intersection entre une politique culturelle intégrée avec le développement régional et rural, l'aménagement du territoire, la construction, la protection contre les catastrophes naturelles et autres, la protection de l'environnement, la conservation de la nature, le logement et les transports (Koželj, 2016).

En outre, le patrimoine culturel, dans toutes ses composantes tangibles et intangibles, est un facteur clé pour le recentrage de nos sociétés sur base d'un dialogue entre les cultures, le respect des identités et de la diversité, et un sentiment d'appartenance à une communauté de valeurs. Le patrimoine culturel peut jouer un rôle clé tant pour construire, négocier et affirmer son identité.

Le CoE (2016) exprime le besoin urgent de repositionner les politiques du patrimoine culturel en **les plaçant au cœur d'une approche intégrée**. L'approche holistique du patrimoine culturel englobe une dimension, un savoir-faire et des attitudes intangibles, inextricablement liée à leur contexte et à leur environnement naturel et culturel (CoE 2016). La Stratégie européenne du patrimoine culturel **visé à créer une synergie** entre les outils et politiques existants et à les améliorer ou les compléter, le cas échéant (CoE 2016). C'est pourquoi le groupe de travail désigné pour l'élaboration de la Stratégie adoptée, a adapté ses besoins et justifier une logique d'intervention verticale-horizontale intégrée telle que suggérée par la Société d'évaluation slovène (Radej, Pirkovič, 2016).

L'approche intégrée de la Stratégie exige une logique d'intervention spécifique qui peut expliquer la théorie du changement, un mécanisme causal interne d'actions prioritaires qui conduira la mise en œuvre des politiques en tant que processus intégré. Dans un contexte intégratif, il est non seulement important d'atteindre les objectifs en mettant en œuvre des actions prioritaires, mais aussi que les parties prenantes comprennent les principaux moteurs du succès ou de l'échec. Même si les objectifs sont pleinement atteints, les résultats ne peuvent être livrés aux bénéficiaires finaux réels ou les objectifs peuvent ne pas être suffisamment inter-reliés pour atteindre l'impact social attendu.

Pour une politique traditionnelle du patrimoine, les gestionnaires opèrent dans la direction verticale (de micro à macro), or, pour une approche horizontale, c'est la dimension intersectorielle qui importe. Les gestionnaires des politiques patrimoniales fonctionnent souvent de manière indépendante soit verticale, soit horizontale, et cela peut nuire à une finalité d'intégration.

L'approche sectorielle est largement répandue dans les politiques traditionnelles du patrimoine et applique une logique d'intervention linéaire. «Linéaire» signifie partir de la définition d'un problème isolé en fixant des objectifs, en fournissant des ressources et en mettant en œuvre des actions ciblées qui produisent l'effet souhaité dans la zone ciblée avec la résolution du problème initialement défini. La logique linéaire peut être une approche appropriée pour résoudre des problèmes qui peuvent être unanimement définis, où la relation de cause à effet est évidente et où le contrôle des ressources et la gestion des activités sont centralisés. Dans le cas de la politique du patrimoine, ces exigences ne sont pas remplies car les objectifs de cette politique sont partagés horizontalement entre les différents secteurs et acteurs, et entre domaines politiques indépendants.

Dans ce cas, différentes logiques linéaires sont activées. Il faut trouver comment coordonner des intentions politiques contradictoires afin que les objectifs stratégiques soient atteints intégralement. La logique d'intervention horizontale peut être communicative, fondée sur une approche commune des parties prenantes pour la définition de problèmes stratégiques, d'objectifs opérationnels, de ressources et d'activités. Au contraire, l'approche sectorielle traditionnelle se concentre sur la résolution des principaux problèmes sectoriels.

Le défi stratégique de la politique du patrimoine dans l'Europe du 21^{ème} siècle ne doit certainement pas remplacer le programme vertical par un programme de gestion horizontal, en dépit d'une évolution considérable des pratiques de gouvernance du patrimoine verticale et horizontale au cours des dernières décennies. Les secteurs sont importants parce qu'ils renforcent certaines valeurs primaires et certaines préoccupations particulières qui sont toujours présentes dans le cas de la politique du patrimoine. Le défi est beaucoup plus vaste et porte sur comment relier la gouvernance verticale du patrimoine à celle horizontale. Le CoE a spécifiquement veillé à ce que la cohérence globale et la nature spécifique de la Stratégie 21 découlent de **l'équilibre** entre les différentes composantes (**approche verticale**) et leurs domaines de **convergence** (approche horizontale, CoE 2016). Cela peut être réalisé avec une logique d'intervention intégrative qui est présentée dans la première partie de cet article, tandis que la deuxième partie est consacrée à l'évaluation d'un programme hypothétique de politique patrimoniale.

La logique d'intervention intégrative de la Stratégie

La Stratégie a été structurée autour de trois composantes de la politique du patrimoine (CoE, la «Matrice des Piliers de la Politique du Patrimoine Intégré», Premier projet, 1. VIII. 2015) **comme trois ensembles de mesures du patrimoine tout aussi importants mais indépendants des recommandations politiques** : le développement social (S), le développement territorial et économique (D), la connaissance et l'éducation (K). Ils peuvent être considérés comme trois secteurs clés et indépendants de la politique du patrimoine qui couvrent trois aspects très distinctifs du patrimoine. Ils sont guidés par une logique d'intervention unique et poursuivent en conséquence des

objectifs fondamentaux largement indépendants des mécanismes de mise en œuvre de la Stratégie du patrimoine. En réalité, Il n'y a pas seulement trois préoccupations sectorielles liées au patrimoine, mais aussi des «**zones de convergence**» (CoE 2016), avec leurs chevauchements secondaires qui complètent les domaines primaires et représentent de vastes domaines de préoccupations patrimoniales partagés entre ces domaines.

Bien que la proposition de subdivision triadique des composantes de la politique patrimoniale puisse paraître arbitrairement normative, elle a néanmoins été définie dans un processus participatif impliquant des représentants de la majorité des 50 États membres du Conseil de l'Europe et des représentants d'organisations non gouvernementales dotées du statut d'observateur auprès du CDCPP. C'est ainsi que la subdivision peut être, dans un contexte donné, considérée comme représentative et objectivée.

La **composante sociale** (S) exploite les atouts du patrimoine afin de promouvoir la diversité, l'autonomie des communautés patrimoniales et la gouvernance participative. Elle concerne l'harmonisation des activités patrimoniales avec les valeurs européennes de la reconnaissance des identités multiples et de la diversité culturelle. Elle met l'accent sur la relation entre le patrimoine et les sociétés, la citoyenneté, la transmission et le partage des valeurs démocratiques au moyen de méthodes participatives et de bonne gouvernance par la gestion participative. La priorité sociale du patrimoine est rendue opérationnelle par la promotion de la diversité, l'autonomie des communautés du patrimoine et la promotion de la gouvernance participative (CoE, 2016).

La **composante du développement économique et territorial** (D) vise à améliorer le développement durable du patrimoine. Elle met l'accent sur la relation entre le patrimoine culturel et le développement territorial, l'économie et la gouvernance locale et régionale. Les principaux moteurs à cet égard sont les économies locales basées sur les potentiels endogènes, le tourisme et l'emploi dans lesquels les préoccupations patrimoniales sont incorporées.

La **composante de la connaissance et de l'éducation** (K) se concentre sur les questions d'éducation, de recherche et de formation permanente, en partageant la connaissance du patrimoine grâce aux centres de formation aux arts et métiers du patrimoine à travers un enseignement approprié et des programmes de recherche. Ces centres de formation aux arts et métiers du patrimoine et l'élaboration de nouveaux programmes d'éducation et de recherche sont parmi les principaux moteurs de ce troisième volet de la Stratégie.

Si les trois composantes de la politique du patrimoine fonctionnent seulement de manière séparée verticalement dans trois domaines patrimoniaux, ils ne se chevaucheraient pas et leurs résultats resteraient non intégrés. Même si les préoccupations verticales dans la politique du patrimoine sont justifiées et que leurs objectifs sont atteints, ils ne contribueront pas à l'amélioration globale de la gestion du patrimoine. Afin de parvenir à une amélioration globale avec des impacts à l'échelle de la société, les actions devraient être envisagées de manière à produire des effets de chevauchement, indépendamment du fait qu'une action spécifique soit exécutée dans le cadre d'un secteur ou en partenariat avec un autre secteur.

Les chevauchements horizontaux comme **espaces de convergence** du patrimoine sont vastes et diversifiés. Certaines des actions identifiées ci-dessus s'appliquent à deux voire trois composantes (CoE, 2016). Ces interfaces sont de véritables domaines de convergence qui fondent la nature spécifique de la stratégie et doivent être considérées comme un indicateur de sa cohérence.

Le chevauchement horizontal - ou l'interface **entre S et D** couvre les nouvelles approches de la gouvernance avec des préoccupations patrimoniales à l'intersection entre la promotion de la démocratie, la participation, l'autonomie des communautés patrimoniales et le renforcement des possibilités liées au patrimoine économique. Ces deux composantes se chevauchent dans le développement territorial durable et dans les modèles économiques et financiers novateurs adaptés au potentiel du patrimoine et répondant aux besoins et aux attentes locales.

Le chevauchement horizontal **entre D et K** prend en compte le maintien et la transmission des connaissances, des méthodes et des compétences du patrimoine afin de développer ces thèmes. Les ponts entre les deux sont les nouveaux produits et services patrimoniaux, la combinaison de compétences traditionnelles et modernes, et surtout de nouveaux outils informatiques qui relient les utilisateurs au patrimoine.

Le chevauchement horizontal **entre S et K** tient compte des pratiques de partage, des actions de promotion et de plaidoyer pour le patrimoine, mais également des considérations normatives de la politique du patrimoine. Cela s'explique par l'éducation et la sensibilisation au sujet des droits patrimoniaux, des responsabilités des parties prenantes et des valeurs patrimoniales pour la jeune génération.

Enfin, l'interface horizontale **entre K, D et S** présente le potentiel d'implémenter pleinement le concept intersectoriel et multifonctionnel du patrimoine et de contribuer à **l'intégration du renforcement des valeurs et de l'identité européennes**.

Lorsque la gestion du patrimoine obtient d'excellents résultats avec les interfaces entre les trois composantes, elle peut être considérée comme très cohérente. Cela signifie que les effets secondaires des politiques sectorielles sont très positifs dans leur interconnexion. Si deux composantes se chevauchent asymétriquement, l'impact d'une composante sur l'autre est très positif alors que les autres impacts de l'autre composante sont absents ou même négatifs. C'est le cas de l'interface entre certains projets économiques et le patrimoine culturel, où l'interface peut être relativement importante, mais pas mise sur un pied d'égalité pour les deux parties ; par conséquent, les avantages ne sont pas réciproques. Ils ne renforcent pas les deux parties, de sorte qu'ils ne peuvent pas produire de la connivence et induire des efforts partagés, malgré leur efficacité étroitement observée.

Nous pouvons donc proposer des mesures essentielles pour une politique du patrimoine intégrée. Lorsque la politique du patrimoine atteint d'excellents résultats **dans chaque domaine**, ses activités doivent être évaluées comme très « efficaces ». Lorsque la politique du patrimoine est très efficace dans une ou deux composantes, mais pas dans la troisième, cela signifie que ses réalisations sectorielles (verticales) sont mal équilibrées. Les critères d'intégration des politiques requièrent un « équilibre fort » (intransigeant) entre les trois domaines patrimoniaux, observés séparément les uns des autres. Si la politique patrimoniale par exemple réalise de bons résultats en K et D, mais pas en S, elle ne peut être considérée comme très intégrante.

Lorsque la politique du patrimoine atteint d'excellents résultats **en matière de chevauchement entre les trois composantes**, elle peut être considérée comme cohérente ou « cohésive ». Cela signifie que les effets secondaires des mesures politiques se renforcent mutuellement et que leurs effets indirects intersectoriels sont étendus et favorables. Si deux domaines se chevauchent asymétriquement, un domaine affecte un autre très positivement, alors que les impacts opposés sont absents ou même négatifs. Dans ce cas, on peut dire que l'équilibre entre eux est « faible » (non dans les matières principales de chaque composante mais seulement dans les chevauchements marginaux entre elles). Lorsque les chevauchements sont cohérents d'une manière mutuellement satisfaisante, on peut déterminer que la politique du patrimoine produit des effets « synergiques ». Lorsque la politique du patrimoine atteint des impacts avec un équilibre élevé et fort avec une forte synergie, elle peut être définie comme « intégrative » (d'autre part, elle est également intégrative si elle atteint un équilibre fort/faible avec une cohésion entre les impacts des trois domaines patrimoniaux).

Cette approche peut être appelée « **concept intégratif de la gestion du patrimoine** ». Ce nouveau concept a été adopté lors de l'élaboration de la Stratégie.

Exemple hypothétique : évaluation intégrative des mesures de gestion du patrimoine

Le nouveau concept peut être illustré par un exemple hypothétique pour la façon dont trois domaines de la politique du patrimoine se recoupent les uns les autres, avec des impacts pour leurs mesures et comment ils peuvent être utilisés pour évaluer l'intégration de la gestion du patrimoniales. L'exemple et le concept sont basés sur Radej (2014 et Radej et al, 2015).

Il faut commencer par la matrice conventionnelle de Léopold qui présente les impacts de neuf mesures hypothétiques du patrimoine (de m1 à m9) dont trois pour chaque domaine du patrimoine sur six critères d'évaluation sélectionnés (de c1 à c6) et deux pour chaque domaine d'évaluation (K, S, D). La Stratégie présente des interfaces détaillées (liens) entre les recommandations (les éléments de la Stratégie ou les mesures de gestion du Tableau 1) et les défis (résultats de la gestion du patrimoine ou critères d'évaluation du Tableau 1) relatifs aux trois composantes de la Stratégie.

La matrice de Léopold donne un aperçu détaillé de la façon dont la mise en œuvre des recommandations individuelles influe sur les défis, ou dans la langue de l'étude de cas, comment les mesures patrimoniales influent sur les critères d'évaluation.

En situation réelle, les impacts de la gestion du patrimoine seraient d'abord évalués analytiquement, via une base des données, des données statistiques officielles, des enquêtes auprès des utilisateurs ou des bénéficiaires et des entretiens avec les parties prenantes des politiques patrimoniales, puis synthétisés en un plus petit nombre de sous-indicateurs relatifs aux impacts globaux de la gestion du patrimoine sur l'intégration. Si des données analytiques détaillées ne sont pas disponibles, les autorités responsables peuvent effectuer une évaluation qualitative de l'efficacité de la gestion du patrimoine et de leurs incidences indirectes (transversales).

Tableau 1: Matrice de Léopold des impacts hypothétiques de la gestion patrimoniale; mesuré sur l'échelle +, -, 0

Critères d'évaluation par domaines patrimoniaux Gestion du Patrimoine, mesures par domaine		c1	c2	c3	c4	c5	c6
		Domaine K	Domaine K	Domaine S	Domaine S	Domaine D	Domaine D
m1	Domaine K	+	+	+	0	+	+
m2	Domaine K	0	-	+	+	0	-
m3	Domaine K	+	+	+	-	0	+
m4	Domaine S	+	0	-	+	+	+
m5	Domaine S	+	+	0	0	+	+
m6	Domaine S	0	+	+	+	0	0
m7	Domaine D	+	+	+	-	0	+
m8	Domaine D	-	0	-	0	+	+
m9	Domaine D	0	-	+	+	+	+

Source des données: exemple hypothétique.

La présentation des impacts par la matrice de Léopold est ventilée sur base des mesures individuelles et des critères individuels, tandis qu'une approche intégrative requiert un aperçu de la façon dont les domaines de gestion comme ensembles verticaux se touchent et s'influencent. Dans le but de la synthèse, la présentation détaillée de la matrice de Léopold est d'abord partiellement agrégée avec les domaines dans le carré du tableau entrée-sortie. L'impact détaillé évalué dans le tableau 1 est partiellement regroupé par source et par zone d'impact sectoriel (K par K, K par S, K par D, etc.) afin d'obtenir une matrice carrée qui montre comment les secteurs du patrimoine s'influencent mutuellement à travers les mesures implémentées.

Sur la diagonale, la matrice présente un indicateur classique de l'efficacité globale de chaque secteur. Il montre la réussite de chaque domaine du patrimoine dans la réalisation de ses propres recommandations primaires (sectorielles). Sur la diagonale du tableau 2, nous pouvons voir que D était le plus efficace (+5 sur 6 possible) pour atteindre ses objectifs primaires internes, tandis que S était le moins efficace (+2). Cela signifie que l'efficacité de la politique patrimoniale prise dans son ensemble n'est pas équilibrée de façon optimale entre les trois domaines du patrimoine parce que certaines des principales préoccupations de la politique du patrimoine (dans ce cas S) sont laissées de côté. Une telle conclusion doit interpeller les gestionnaires puisqu'on constate que l'intégration des mesures patrimoniales est médiocre déjà au niveau de ses fondements.

Tableau 2: Matrice entrées-sorties : impact entre domaines patrimoniaux, sur une échelle de **6 à 6+**

Critères d'évaluation Mesures du patrimoine	K	S	D
K	3+	3+	2+
S	4+	2+	4+
D	0	1+	5+

Source des données: Tableau 1.

Les impacts indirects ou intersectoriels sont situés dans les zones de convergence au départ des champs non diagonaux de la matrice du tableau 2. En reliant l'impact de la section transversale qui se trouve sous la diagonale avec un impact transversal symétrique situé au-dessus de la diagonale (impact de D sur S et impact de S sur D), on peut évaluer la synergie entre deux composantes de la Stratégie et comment deux composantes se soutiennent ou se contraignent mutuellement par la mise en œuvre de leurs recommandations.

L'évaluation des chevauchements exige une réorganisation de la présentation transversale dans le tableau 2 en corrélation avec la matrice dans le tableau 3. La corrélation montre deux relations latérales entre les domaines, non seulement comment S impacte D, mais aussi comment D impacte S, etc. Cela nécessite la corrélation de deux relations symétriques non-diagonales dans le tableau 2. Le résultat corrélé est obtenu en faisant la moyenne de la relation évaluée entre deux domaines (tableau 3). Cette opération ne modifie pas l'évaluation en diagonale car la corrélation ne concerne que les champs non diagonaux.

Le tableau 3 indique que le chevauchement entre les domaines K et S est le plus fort (3,5, sur 6 possible), alors que le chevauchement entre K et D est le plus faible (1,0).

Tableau 3: Matrice de corrélation des impacts du patrimoine chevauchés, sur une échelle de **6 à 6+**

Mesures \ Critères	K	S	D
K	3,0	$[(4+3)/2]=3,5$	$[(0+2)/2]=1,0$
S	-	2,0	$[(1+4)/2]=2,5$
D	-	-	5,0

Source des données: Tableau 2. Note: par définition statistique, la corrélation se situe entre -1 et +1. Le tableau évalue la corrélation sur l'échelle étendue de -6 à +6 dans le but de simplifier le calcul des résultats.

L'évaluation de la cohésion n'est que la première partie du défi d'intégration. La cohésion peut être hypothétiquement forte, mais unilatérale avec des cas prononcés de déséquilibre en termes faibles. La mutualité des relations entre K et S est assez élevée, puisque la différence absolue entre 4 et 3 est assez faible ($|4-3| = 1$) - dans ce cas, l'équilibre faible est presque atteint. Au contraire de la situation entre K et D - ils sont non seulement faiblement cohésifs mais aussi tout à fait unilatéraux ($|0-2| = 2$). Encore plus prononcé est le faible déséquilibre entre S et D ($|1-4| = 3$).

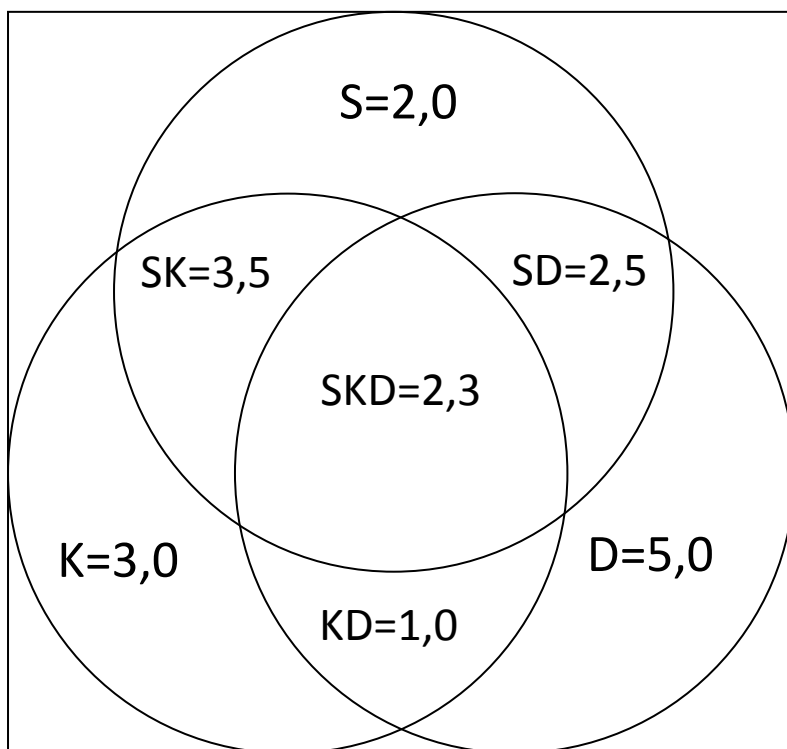
Les résultats de la matrice entrées-sorties (diagonales) et de la matrice de corrélation (non diagonales) sont présentés dans le diagramme de Venn (Diagramme 1). Ce diagramme montre comment trois éléments de la gestion du patrimoine sont intégrés dans l'exemple hypothétique par des liens directs (diagonaux, non chevauchants) et indirects (non diagonaux, chevauchants) entre les mesures de politique patrimoniale, par rapport aux critères d'évaluation prescrits.

Les composantes évaluées de façon empirique du concept du patrimoine permettent de comparer les réalisations verticales et horizontales de la politique du patrimoine. Dans cette illustration hypothétique, les objectifs non chevauchants sont en moyenne mieux atteints [$3,3 = (3,0 + 5,0 + 2,0) / 3$] que les résultats superposés [$2,3 = (3,5 + 1,0 + 2,5) / 3$]. Un tel résultat est conforme aux attentes théoriques selon lesquelles les impacts sectoriels sont plus faciles à obtenir que les effets horizontaux car ceux-ci nécessitent une plus grande coordination et doivent prendre en compte les diverses préoccupations de la politique du patrimoine. Cette constatation permet d'évaluer quantitativement l'intégration de la politique patrimoniale comme une réussite entre résultats non chevauchants et chevauchants [$2,8 = (3,3 + 2,3) / 2$].

La gestion patrimoniale dans son ensemble (ou une de ses mesures, ou même un projet, pris dans son ensemble) augmentera son intégrité suivant deux conditions simultanées :

- (I) de manière conventionnelle, avec une efficacité accrue dans les trois domaines de la gestion du patrimoine au niveau de leur contenu non chevauchant;
- (II) lorsque la zone interne d'intersection augmente dans le chevauchement des contenus de la gestion du patrimoine (d'une mesure ou d'un projet).

Schéma 1: Diagramme de Venn - intégration politique du patrimoine - impacts sur une échelle de **6 à 6+**



Source des données: Tableau 3.

D'un point de vue méthodologique, la même approche que celle présentée ci-dessus pourrait être appliquée pour renforcer (ou évaluer) les synergies entre les secteurs patrimoniaux et non patrimoniaux, tels que l'agriculture, l'espace ou la politique fiscale. Une approche analogue pourrait s'appliquer également à la préparation de projets du patrimoine intégré comportant trois à quatre principaux domaines d'activités (ou «modules de travail», dans la terminologie de gestion de projet) qui contribuent intégralement à un impact plus large du patrimoine dans la collectivité concernée.

Conclusions

La gestion du patrimoine peut être programmée pour atteindre l'impératif d'intégration de la Stratégie de manière relativement simple et transparente, malgré son aspect par essence complexe. La logique d'intervention nouvellement développée et ses résultats, une nouvelle approche de programmation et d'évaluation, sont des outils d'intégration.

La logique d'intervention ouvre la possibilité que, parallèlement, des conclusions conventionnelles basées sur des données probantes sur l'efficacité des politiques et les réalisations intersectorielles ou indirectes, qui revêtent une importance cruciale pour la politique horizontale du patrimoine, puissent être réalisées simultanément. Les avantages intersectoriels sont oubliés à maintes reprises et ne sont pas pris en compte dans la programmation et dans l'évaluation de l'impact des politiques.

La logique d'intervention intégrative est globale et, en tant que telle, est particulièrement pertinente pour la prise de décisions à moyen terme pour la gestion du patrimoine, tant du point de vue des projets que des programmes stratégiques nationaux ou internationaux.

L'approche intégrative est particulièrement pertinente pour la gouvernance où les défis se posent principalement comme étant multisectoriels et donc horizontalement autant verticalement. L'approche intégrative est intelligente car elle utilise les faiblesses comme points forts en combinant différentes justifications dans différents secteurs du patrimoine pour parvenir à une solution partagée dans leur chevauchement en tant que resserrement corrélatif mutuel.

La nouvelle approche va **au-delà de la logique axée sur les résultats standards** dans l'évaluation de l'impact des politiques. L'approche standard est précieuse mais on peut obtenir bien plus à partir

du même ensemble d'informations, en synthétisant de manière plus judicieuse le résultat des données. Ce faisant, un aperçu stratégique d'une situation complexe peut être acquise.

La logique d'intervention synergique est utile au **niveau stratégique** - mais elle peut être appliquée à d'autres niveaux aussi. L'outil proposé est pertinent pour la gestion des affaires publiques où les défis se présentent principalement horizontalement et dont les solutions ne dépendent pas exclusivement des politiques sectorielles mais en synergie avec des mesures via un certain nombre d'autres secteurs. Lorsqu'une synergie est atteinte, des secteurs encore moins importants avec des capacités de démarrage faibles peuvent produire des résultats significatifs à moyen et long terme.

Ce processus d'évaluation fait partie intégrante de la « Stratégie pour le patrimoine en Europe au 21^{ème} siècle ». La mise en œuvre d'un tel programme au niveau européen nécessite de démontrer sa pertinence dans le temps et en fonction de cette évaluation, de démontrer sa capacité à s'adapter à la réalité des mesures réalisées. C'est une étape cruciale pour crédibiliser davantage la gestion du patrimoine aux yeux de bon nombre d'acteurs, en particulier ceux qui ne ressortent pas du secteur du patrimoine, qu'ils soient décideurs politiques, investisseurs ou simples citoyens. Cette Stratégie est bien destinée à tous ceux qui s'occupent de patrimoine et d'adopter ces principes d'évaluation. C'est à eux qu'il appartiendra de la faire vivre pour nous permettre d'espérer rencontrer les défis nombreux et d'ampleur croissante qui pèsent sur le patrimoine, cet héritage qu'il devient chaque jour plus difficile de transmettre aux générations futures.

Bibliographie

- Babelon, J.P., Chastel, A. 1994 (2012). La notion de patrimoine. Paris, Édition Liana Levi.
- Choay, F. 1992. L'Allégorie du patrimoine. Paris, Seuil.
- CoE. 2017. Recommendation of the Committee of Ministers to member States on the European Cultural Heritage Strategy for the 21st century (CM/Rec(2017)1). Adopted by the Committee of Ministers on 22 February 2017 at the 1278th meeting of the Ministers' Deputies.
- Koželj Delak Z. 2016. Vključevanje kulturne dediščine in ohranjanja narave v razvojne projekte do leta 2020 (v okviru nove strukturne politike EU). Ljubljana: Zavod za varstvo kulturne dediščine Slovenije.
- Leopold L. B., F. E. Clarke, B. B. Hanshaw, J. R. Balsley. 1971. A procedure for evaluating environmental impact. Washington: Geological Survey Circular 645.
- Radej B., J. Pirkovič. 2015. Integrative Concept of Heritage Policy. Discussion paper prepared for Council of Europe's Pan-European Cultural Heritage Strategy 21. Council of Europe.
- Radej B. Social Complexity: Operational definition. Ljubljana, Slovenian Evaluation Society: Working papers, 7/2(June 2014).
- Radej B. 2013. Jabolka in hruške: Sinteza brez skupnega imenovalca Ljubljana: Slovensko društvo evalvatorjev, Delovni zvezki 6/3(2013).
- Radej B., K. Ž. Jazbinšek, M. Dolinšek. Measuring Smartness of Innovation Policy. Ljubljana, Slovenian Evaluation Society: Working papers, 8/1(June 2015).
- Radej B., M. Golobič. Interventna logika prostorskega razvoja v Sloveniji. Ljubljana, Slovensko društvo evalvatorjev, Delovni zvezki, 9/1(September 2016).
- Radej B., M. Golobič, M. Macur, S. Dragoš. 2011. Vrednotenje politik: Obzorja nove miselnosti. Ljubljana: Vega.
- SVRK. 2014. Operativni program za izvajanje Evropske kohezijske politike v obdobju 2014-2020. Ljubljana: Služba Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropsko kohezijsko politiko
- UNCED. 1992. Agenda 21. United Nation Conference on Environment and Development.
- WCED. 1987. Our Common Future. Oxford and New York: Oxford University Press, World Commission on Environment and Development – WCED.

Annexe 1: Patrimoine culturel européen CoE Stratégie 21 - Recommandations et défis relatifs aux trois domaines stratégiques (S, D, K)

Recommandations (par domaine):	Défis (par domaine):
Composante « sociale »	
<p>S1. Encourage la participation des citoyens et les collectivités locales dans la valorisation de leur patrimoine du quotidien</p> <p>S2. Rendre le patrimoine plus accessible</p> <p>S3. Utiliser le patrimoine pour affirmer et transmettre les valeurs fondamentales de l'Europe et de la société européenne</p> <p>S4. Promouvoir le patrimoine comme lieu de rencontre et vecteur pour le dialogue interculturel, la paix et la tolérance</p> <p>S5. Encourager et évaluer les pratiques et procédures de participation citoyenne</p> <p>S6. Créer un cadre approprié pour permettre aux autorités locales et aux communautés de prendre des mesures au profit de leur patrimoine et de sa gestion</p> <p>S7. Développer et promouvoir des programmes d'identification du patrimoine participatif</p> <p>S8. Encourager les initiatives de réhabilitation du patrimoine par les communautés locales et les autorités</p> <p>S9. Soutenir les projets intergénérationnels et interculturels pour la promotion du patrimoine</p> <p>S10. Faciliter et encourager les partenariats (publics et privés) pour des projets de conservation et de valorisation du patrimoine culturel</p>	<p>S1 Vivre en paix</p> <p>S2 L'amélioration de la qualité de vie</p> <p>S3 Contribuer au bien-être et à la santé des personnes</p> <p>S4 la préservation de la mémoire collective</p> <p>S5 Établissement d'une bonne gouvernance</p> <p>S6 la promotion de la gestion participative</p> <p>S7 Optimisation de la mise en œuvre des conventions</p> <p>S8 Promouvoir une approche inclusive du patrimoine</p>
Composante « développement économique et territorial »	
<p>D1 Promouvoir le patrimoine culturel en tant que ressource et faciliter l'investissement financier</p> <p>D2 Soutenir et promouvoir le secteur du patrimoine comme moyen de créer des emplois et des débouchés commerciaux</p> <p>D3 Promouvoir les compétences patrimoniales et les professionnels</p> <p>D4 Produire des études d'impact sur le patrimoine pour des projets de réhabilitation, de construction, de développement et d'infrastructure</p> <p>D5 Encourager la réutilisation du patrimoine</p> <p>D6 Veiller à ce que le patrimoine soit pris en compte dans les politiques de développement territorial, environnementales et énergétiques</p>	<p>D1 Bâtir une société plus inclusive et plus cohésive</p> <p>D2 Développer la prospérité de l'Europe en s'appuyant sur ses ressources patrimoniales</p> <p>D3 Veiller à ce que les européens jouissent d'une qualité de vie élevée, en harmonie avec leur environnement culturel et naturel</p> <p>D4 Mise en œuvre du principe de la conservation intégrée</p> <p>D5 Veiller à ce que le patrimoine soit pris en compte dans les stratégies et programmes de développement territorial durable</p> <p>D6 Développer la capacité des services publics à aborder les questions de développement territorial durable par une meilleure utilisation du patrimoine</p>

<p>D7 Prendre en compte le patrimoine dans les politiques de développement du tourisme durable</p> <p>D8 Protéger, restaurer et valoriser le patrimoine, faire davantage usage des nouvelles technologies</p> <p>D9 Utiliser des techniques novatrices pour présenter au public le patrimoine culturel tout en préservant son intégrité</p> <p>D10 Utiliser le patrimoine culturel comme moyen de donner à la région un caractère distinctif, de le rendre plus attrayant et méritant d'être mieux connu</p> <p>D11 Développer de nouveaux modèles de gestion pour s'assurer que le patrimoine bénéficie des retombées économiques qu'il génère</p>	<p>D7 Préserver et développer la capacité des services publics à s'attaquer aux problèmes patrimoniaux</p> <p>D8 Accroître l'utilisation et la réutilisation du patrimoine</p>
<p>Composante « connaissance et éducation »</p>	
<p>K1 Intégrer plus efficacement l'éducation au patrimoine dans les programmes scolaires</p> <p>K2 Mettre en œuvre des mesures pour encourager les jeunes à pratiquer le patrimoine</p> <p>K3 Encourager la créativité à attirer l'attention du public sur le patrimoine</p> <p>K4 Offrir une formation optimale aux acteurs non professionnels et aux professionnels de d'autres secteurs ayant un lien avec le patrimoine</p> <p>K5 Diversifier les systèmes de formation des professionnels du patrimoine</p> <p>K6 Développer des banques de connaissances sur les matériaux, techniques, savoir-faire locaux et traditionnels</p> <p>K7 Veiller à ce que les connaissances et les compétences relatives aux métiers du patrimoine soient transmises</p> <p>K8 Garantir les compétences des professionnels travaillant sur le patrimoine classé</p> <p>K9 Développer des programmes d'études et de recherches qui reflètent les besoins du secteur du patrimoine et partagent les résultats</p> <p>K10 Encourager et soutenir le développement de réseaux</p> <p>K11 Explorez le patrimoine comme source de connaissances et d'inspiration</p>	<p>K1 Favoriser une société du savoir partagé</p> <p>K2 Identifier, préserver, transmettre et partager les connaissances et les compétences du patrimoine</p> <p>K3 Sensibiliser aux valeurs véhiculées par le patrimoine</p> <p>K4 Veiller à ce que les intervenants du patrimoine aient accès à une formation à long terme</p> <p>K5 Garantir un niveau technique élevé pour tous les métiers du patrimoine</p> <p>K6 Appui, renforcement et promotion de la coopération intergouvernementale</p> <p>K7 Encourager la recherche sur le patrimoine</p> <p>K8 Faire participer les jeunes au patrimoine</p>

Source: CoE, 2017.