

Note de synthèse :

Mesurer l'impact d'une politique culturelle

*L'exemple de Lille 2004, capitale européenne de la culture*

Louise-Taos Aimene

Edith Darin

Marc Ginestet

10 mai 2016

*Comment changer l'image d'une région marquée  
par plus d'un siècle de développement industriel ?*

Au tournant du XXI<sup>e</sup> siècle, le Nord-Pas-de-Calais et la région Lilloise étaient l'image d'Épinal d'une France confrontée au déclin industriel de secteurs historiques. Pour changer cette représentation peu flatteuse de ces territoires, la métropole de Lille s'est tournée vers la culture en accueillant le programme de Capitale Européenne de la Culture en 2004.

Envisager la culture comme facteur de croissance économique n'est pas une idée nouvelle : en témoignent les villes de Glasgow, Manchester, Bilbao ou des villes américaines qui cherchent à revitaliser leur économie en s'appuyant sur la médiatisation et l'attractivité que procurent les grands événements (culturels, sportifs etc.). Les élus locaux espèrent que ces manifestations changeront la vision que les acteurs économiques ont de leur territoire et qu'une nouvelle dynamique positive pourra être créée.

Les événements organisés au cours de Lille 2004 reflètent une double volonté : celle de véhiculer l'image d'un territoire avec une histoire riche et ancienne, mais aussi résolument tourné vers l'avenir, l'innovation et les nouvelles technologies.

*Renouveau de l'image - Attractivité touristique : un effet de court terme ?*

Le succès de l'événement se mesure d'abord aux neuf millions de participants aux manifestations alors que seuls 60% des visiteurs ont évoqué la culture comme motif de leur venue. De l'avis des décideurs, Lille 2004 a fait gagner 10 ans au territoire en termes de notoriété, tant sur le plan économique que culturel : les Galeries Lafayette et des chaînes hôtelières (Novotel) se sont installées pendant ou après l'événement si bien qu'en 2013 Bertrand Colette déclarait : « Regardez Lille, la dynamique de territoire continue. On parle encore de la ville comme d'une capitale européenne ». Par ailleurs, les chiffres de Lille Horizon 2004 montrent une augmentation de 27 % du nombre de nuits passées dans les hôtels de Lille entre 2003 et 2004. Si l'on ne compte que les touristes cette augmentation atteint près de 40 % en éliminant la clientèle d'affaires et 37 % pour les seuls étrangers, notamment belges, néerlandais, allemands et anglais. Ainsi grâce à ces chiffres, on peut souligner le rayonnement international que peut procurer un événement culturel. Cependant Werquin a démontré que cette attractivité a surtout renforcé la centralité lilloise dans l'activité hôtelière, en particulier vis-à-vis des touristes étrangers. Son étude auprès des restaurateurs confirme l'attractivité de la ville de Lille, créant des frustrations parmi les restaurateurs qui ont participé au financement des campagnes de communication mais qui n'ont finalement pas bénéficié de retombées économiques. Nous voyons donc une ambiguïté latente dans la distribution géographique des gains économiques de court terme et au niveau microéconomique.

*Un miroir aux alouettes ?*

La difficulté s'accroît lorsqu'on cherche à raisonner sur un horizon plus lointain et à un niveau plus agrégé. Peut-on percevoir au cours des années qui ont succédé au programme un changement dans la dynamique économique de cette région ? Il faut bien distinguer deux aspects. D'une part l'impact sur le tourisme de long terme que *Lille 2004* a provoqué. En effet le Nord-Pas-de-Calais prouve

par cet événement qu'il peut se définir en France comme une destination de tourisme culturel, un exemple étant le fait que les opérateurs de voyage ont inscrit dans leurs circuits certains lieux réputés d'un point de vue culturel ou médiatique.

Toutefois la transformation de l'image d'un territoire s'accompagne également de la volonté de changer en profondeur la vision qu'en ont les acteurs de la vie économique, l'idée étant de montrer que le Nord-Pas-de-Calais est une région dynamique et en bonne santé économique. Cela fait beaucoup de missions pour une manifestation circonscrite sur un an, ce qui se traduit dans les faits par des processus complexes dont les résultats sont à manier avec précaution.

L'exemple des emplois est éclairant : certes ils ont crû de 4% dans les affaires culturelles, mais les créations d'emplois directement liées à l'organisation d'événements culturels n'ont cependant débouché que sur 28 CDI et 600 CDD..

*Pourquoi est-ce un enjeu de réussir à  
mesurer l'impact d'une politique culturelle*

Le premier paradoxe de *Lille 2004* est qu'au-delà d'une réussite reconnue par la majorité des acteurs et même par ses détracteurs, l'événement aurait généré une déception liée à l'écart entre les espérances initiales et le programme tel qu'il a pu être construit. Il est donc primordial de pouvoir, au-delà du ressenti, produire une mesure de l'impact sur des indicateurs économiques, afin de justifier l'une ou l'autre position. Cela s'inscrit plus généralement dans une thématique d'évaluation des politiques publiques qui consiste à déterminer si l'allocation des ressources a été optimale. En effet ne perdons pas de vue que si le budget de fonctionnement propre à l'organisation des manifestations s'est élevé à 74 millions d'euros, celui des investissements est estimé à près de 70 millions d'euros. Dans une approche économique de la programmation culturelle, il s'agit donc de savoir si il y a eu retour sur investissement.

*Comment évaluer précisément l'impact économique de Lille 2004 ?*

Nous avons cherché à mesurer l'effet de l'événement "Lille Capitale Européenne de la Culture" sur deux variables, représentatives des retombées économiques sur la région : le PIB par tête, et le chômage. Pour mesurer cet impact, nous avons utilisé une méthode économétrique développée par Abadie et alii, appelée "méthode de contrôle synthétique". L'objectif est de construire une région de contrôle permettant de reproduire comment ces variables auraient évolué en l'absence l'événement culturel. Cette région de contrôle est construite à partir d'une combinaison affine de régions administratives françaises non soumises au traitement qu'est *Lille 2004*.

La force de cette méthode est de considérer qu'une combinaison affine des régions française non-traitées permet de mieux approcher les caractéristiques de la région traitée qu'une unique région non-traitée. Tout l'enjeu de la méthode repose donc dans l'obtention de cette région de contrôle synthétique qui nous permet de décrire par la suite le contrefactuel. La création de la région de contrôle synthétique dans cette méthode se fait via la résolution d'un problème d'optimisation dont la solution est le vecteur des coefficients de pondération de chaque région.

La sélection des unités de comparaison est une étape très importante dans des études comparatives car l'utilisation de comparaisons inappropriées peut conduire à des conclusions erronées. Si les unités de comparaison ne sont pas suffisamment similaires à l'unité traitée, toute différence dans les outcomes entre les deux types d'unités peut simplement être le fait de disparités dans leurs caractéristiques. La méthode de contrôle synthétique fournit alors un moyen systématique de choisir les unités de comparaison dans les études de cas comparatives.

*Une augmentation significative du PIB : +1.7% en moyenne de 2004 à 2008*

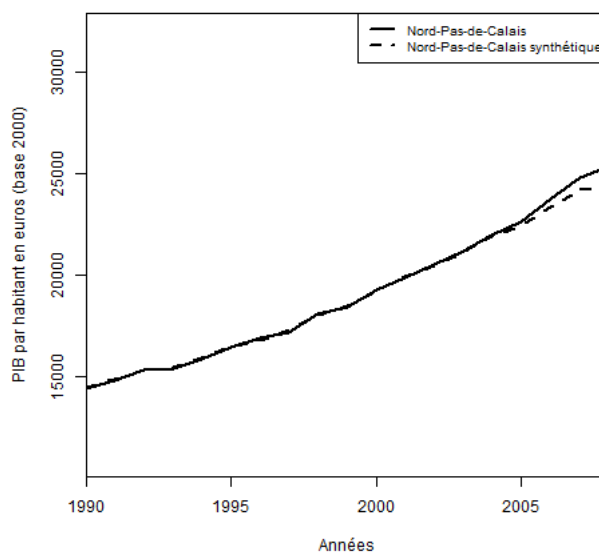


FIGURE 1 – Évolution comparée du PIB par tête

En appliquant cette méthode, nous avons obtenu des résultats montrant que l'évènement a eu un effet significatif dans les deux cas. En ce qui concerne le PIB, trois régions permettent de reproduire le contrefactuel : principalement le Languedoc-Roussillon (avec une pondération 0,775), le Poitou-Charentes (0,148) et de façon secondaire le Pays de la Loire (0,077). Nous avons différencié nos résultats en résultats de court terme (2004) et résultats de moyen terme (2008). Passée cette date, nous estimons qu'interpréter l'écart entre le PIB réel et le PIB synthétique comme une conséquence de l'évènement culturel s'avère incertain. Nous trouvons qu'en 2004, le PIB/tête du Nord-Pas-de-Calais est supérieur de 0,15% au PIB du Nord-Pas-de-Calais synthétique, et en 2008 de 3,9%. Sur la période post-intervention considérée, l'évènement "Lille, Capitale Européenne de la Culture" aura ainsi permis au PIB d'augmenter en moyenne de 1,7% par rapport à ce qu'il aurait été sans l'évènement.

*Des résultats plus mitigés pour le chômage*

En ce qui concerne le chômage, indicateur de la santé du marché du travail, les résultats sont plus difficiles à interpréter. En effet, s'il est vrai qu'on observe une augmentation du nombre d'emplois à court terme du fait du nombre de contrats qui ont été signés avec des intermittents du

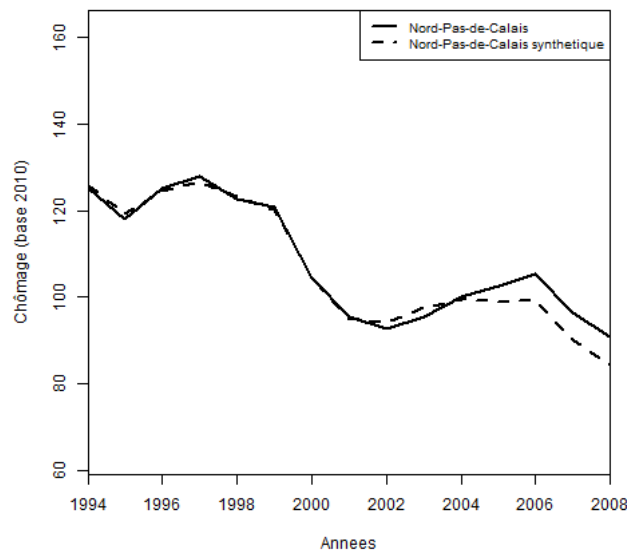


FIGURE 2 – Évolution comparée du chômage

spectacle ou des intérimaires lors des manifestations culturelles, ce sont beaucoup d'emplois à durée déterminée. Il est donc tout à fait pertinent de s'interroger sur les retombées en termes de diminution du chômage. Nous trouvons qu'en 2004, le chômage du Nord-Pas-de-Calais est supérieur de 0,5% au chômage du Nord-Pas-de-Calais synthétique, et en 2008 de 7,8% . Sur la période post-intervention considérée, l'évènement "Lille, Capitale Européenne de la Culture" aura ainsi contribué à augmenter le chômage du Nord-Pas-de-Calais de 5,08% par rapport à ce qu'il aurait été sans l'évènement. L'évènement n'a donc pas eu l'effet escompté sur le chômage. Pour résoudre ce paradoxe on pourrait émettre l'hypothèse que Lille 2004 a créé un flux migratoire vers le Nord-Pas-de-Calais, augmentant par là sa population active inoccupée et biaisant donc vers le haut son taux de chômage. Une autre hypothèse serait que Lille 2004 ait eu un impact positif sur le bien-être des habitants et ainsi poussé certains demandeurs d'emploi à rester plutôt que de tenter leur chance ailleurs, faisant par là augmenter le nombre de demandeurs d'emploi.