

# Quelques pistes pour concevoir l'évaluation des politiques publiques artistico-culturelles mises en œuvre par des acteurs aussi peu corporatistes que possible.

Diagnostic et médication du Docteur Kasimir Bisou, novembre 2005

La question de l'évaluation des activités relevant de la politique publique est déjà difficile en soi. Elle est encore plus délicate à maîtriser quand il s'agit d'activités relevant des arts et de la culture : les acteurs concernés l'abordent trop souvent **à reculons, avec crainte** et toujours, au dernier moment, **quand la menace plane**. L'évaluation n'a pas bonne presse dans le milieu culturel, **même chez les décideurs**.

Or, ici ou là, dans les régions notamment, des démarches participatives sont engagées pour rapprocher les décideurs des acteurs culturels et, inévitablement, le spectre de l'évaluation envahit les séances de concertation. « Qui es-tu pour juger de mon art ? » ; « Qui es-tu pour prétendre disposer de l'argent public pour tes seuls désirs ? ». La discussion commence toujours par la suspicion, laquelle est parfaitement légitime puisque les règles du jeu entre les décideurs et les acteurs des arts n'ont jamais été définies clairement, hors de la traditionnelle, mais vieillissante, logique du secret des avis d'experts, chère aux services de l'Etat.

Il est encore temps de rattraper le temps perdu.

Première précaution, avant d'entrer dans le vif du sujet concernant les outils et les méthodes de l'évaluation, il faut, d'abord, vérifier que les acteurs peuvent s'entendre sur quelques bases communes de **travail afin de ne pas se lancer à l'aveugle dans l'aventure évaluative**.

Je pose quelques bases « évidentes » a priori, avant de proposer des pistes de travail en commun :

**1. Les politiques publiques partout en France et en Europe sont de plus en plus soumises à évaluation**, ou, pour le dire autrement, les politiques publiques qui ne sont pas engagées dans des dispositifs d'évaluation prennent un grand risque : celui de ne pouvoir se défendre dans la **grande bagarre permanente** visant à délimiter les champs légitimes des interventions publiques. On sait bien que le décideur politique énonce l'intérêt général en faisant des **arbitrages entre les approches du bien commun défendues par chacun des groupes d'intérêt**. Des outils sont nécessaires pour peser sur ces arbitrages et l'évaluation en est un. En retardant l'échéance, on perd sa **crédibilité et des moyens de se défendre**. C'est aussi vrai au niveau européen – de manière systématique –, qu'au niveau local, même si c'est plus diffus.

De manière générale, on peut rappeler que **trois évolutions majeures** ont mis l'évaluation au centre des préoccupations des politiques publiques :

a. La **complexité croissante des activités publiques** et leur imbrication dans des systèmes de **réseaux mondialisés** : marchés économiques, systèmes d'informations... Face à de tels

enchevêtrements, il faut **savoir anticiper** et, pour cela, **bien connaître les effets** des politiques publiques.

- b. Les politiques publiques sont le résultat des **interrelations** entre de multiples acteurs. Il y a rarement un seul maître de la décision. Les acteurs sont **nombreux** et sont associés par des accords de partenariat. Ils sont en discussion, chacun avec sa vision et son intérêt. Leurs approches sont donc complémentaires et leurs débats doivent être **nourris d'éléments de connaissance communs** pour permettre la prise de décision collective. L'évaluation est indispensable pour pouvoir parler ensemble autour de **repères partagés**.
- c. On observe aussi, partout, la **rareté relative des fonds publics disponibles**. Les attentes sont nombreuses, toujours plus nombreuses mais les moyens publics finissent par atteindre des limites difficiles à franchir ! **Les ressources, au sens large, manquent toujours par rapport aux attentes, et encore plus par rapport aux espoirs**. Par conséquent, la question stratégique n'est pas uniquement celle de leur montant. Elle est surtout **celle du choix entre leurs usages différents**. L'évaluation est alors un outil qui s'impose pour pouvoir mieux **discriminer entre les projets publics**.

Ces évolutions sont de mieux en mieux perçues par les acteurs qui comprennent que la gestion des politiques publiques, ce n'est plus seulement déposer une demande de subvention et attendre un « oui » ou un « non ». C'est d'abord bien comprendre comment **chaque projet s'inscrit, peu ou prou, dans une dynamique d'efficacité de l'action publique...**

## **2. Dans le domaine culturel, l'évaluation est encore plus nécessaire qu'ailleurs.**

- a. La politique culturelle **est récente**, surtout dans les collectivités aux **compétences culturelles peu précises**. Ce n'est pas une politique fondamentale, placée au sommet de la hiérarchie. Elle est surtout **peu structurante** pour la politique publique globale (on y entre par secteurs/sous secteurs plus ou moins bien identifiables).  
Ou alors, elle n'est que le **sous produit d'autres politiques publiques** (éducation, tourisme, quartiers, attractivité du territoire, image nationale, etc...) **plus légitimes ou plus puissantes**.  
Sa place dans les arbitrages est ainsi mal établie, ou, plutôt, elle est en **perpétuel combat de légitimité, ne disposant que d'une très faible armure forgée par l'Etat de droit**.
- b. Il faut toujours se rappeler que dans le domaine culturel « on **donne une subvention à quelqu'un pour son projet** ». J'ai même entendu une élue dire « je donne à “mes” compagnies » !!! Le dispositif ressemble plus à du **mécénat public** qu'à de l'action publique. Même s'il y a des règles du jeu, elles sont souvent énoncées avec force mais elles se limitent à des règles de nature **administrative** (constitution des dossiers de subvention, calendriers, délais, etc...) ou **comptable**.  
Les **questions de finalités ou d'objectifs** sont sous estimées dans la relation entre décideurs publics et acteurs. On se contente de grandes finalités dont tout le monde sait qu'elles mettront « mille ans » à se concrétiser, si elles doivent se concrétiser un jour ! L'exemple de « l'accès à la culture pour tous » étant le plus net de tous !  
On « donne » ainsi pour de « belles » raisons, alors que la règle de toute politique publique est de « missionner » sur des « objectifs détaillés » dans un calendrier précis.
- c. Face aux décideurs, les acteurs culturels sont dans des **positions très contrastées** : les uns sont professionnels dans tous les sens du terme, les autres ne sont qu'amateurs dans tous les sens

aussi !!! De même, certains sont employés à temps plein alors que les autres sont intermittents, voire pas du tout intégrés à la logique de rémunération... De plus, les décideurs publics n'ont **pas un groupe social organisé et homogène** en face d'eux avec qui négocier : **manque de représentativité, peu d'expertise partagée sur le réel**. Pour le dire plus crûment, c'est souvent chacun son projet, c'est « moi » et le « décideur » public.

- d. **Les activités culturelles, genre festival, sont très liées à des personnes « grands commandeurs » des événements artistiques.** Ces acteurs ont une **forte personnalité et un rayonnement** qui peut dépasser celui de l'élu... Le pouvoir réel (d'influence, médiatique, de nuisance, de résultat...) est souvent ailleurs que chez le décideur public. Le jeu est d'emblée faussé puisque on sait bien que les organisateurs n'accepteront pas d'être évalués sur la qualité artistique du projet par un décideur politique ! Il est ainsi **très délicat pour le décideur public de trouver une justification à la remise en cause des projets dits de moindre valeur !** même pour l'Etat qui s'est pourtant entouré d'une pléiade de comités d'experts.
- e. La politique culturelle ne procure pas **de résultats aisément visibles** pour ceux qui ne s'y intéressent guère (c'est-à-dire plus de 90 % de la population !). Plus stratégiquement, **les décideurs qui ont des doutes sur ces actions culturelles publiques ne les mettent pas en débat**, de peur souvent de subir des critiques fortes de la part du milieu. Critiquer un artiste est vite synonyme d'atteinte à la liberté.
- En pratique, cette absence de débat ouvert et serein sur l'intérêt des activités artistiques cache, en fait, une grande indifférence. Personne ne s'oppose ouvertement, personne ne réagit, sans doute parce qu'il n'y a plus que les convaincus pour croire à la valeur de ces projets. **Les autres décideurs font silence poli**, mais n'en pensent pas moins. Or, **une bonne politique est celle qui est défendue par d'autres que ceux qui ont un intérêt direct à la défendre.**

Pour le dire en un mot, dans l'élaboration de l'intérêt général **les politiques culturelles apparaissent comme la résultante de concessions** à une multitude de rapports de force qui ne s'expriment pas dans la transparence.

3. La question de l'évaluation ne devient intéressante que si **les acteurs et les décideurs comprennent que cette entrée par la concession ne fait plus le poids** dans la recomposition des politiques publiques. Il est temps d'affirmer que **la seule voie de développement est de concevoir une position de COMPROMIS** où, par définition, chacun des acteurs accepte de prendre en compte et de discuter les positions de l'autre, au sein de dispositifs définis à l'avance et acceptés par tous.

Le changement est difficile et suppose de **commencer la discussion en mettant « l'évaluation » au centre**, et non à la marge ! Cet exercice n'est pas aussi simple qu'il n'y paraît car les fonctions associées à l'évaluation sont nombreuses.

Avant de se lancer, il vaut mieux se rappeler les **bases fondamentales suivantes** :

- a. En premier lieu, il faut bien considérer que l'évaluation est du domaine du politique : en effet, de manière générale, l'évaluation renvoie à l'idée **« d'aider le commanditaire politique à porter un jugement de valeur sur la politique menée »**, en **appréciant aussi objectivement que possible les effets propres ou non des actions conduites.**

On voit bien que l'évaluation est une approche qui vise à **rendre compte aux citoyens de la manière dont la politique est menée**, avec un souci de **transparence (évaluation démocratique)** et/ou une préoccupation de **mieux gérer les financements publics (préoccupation managériale)**.

Tout cela n'a de portée que si **l'évaluation est liée étroitement à la décision** initiale et engage les conséquences pour l'avenir, en particulier pour recalibrer une politique publique. L'ambition est donc grande. **Elle ne peut pas être technique tant que les enjeux politiques de la politique publique ne sont pas mis au clair.**

En second lieu, derrière le mot, il y a des approches multiples : si on détaille les **qualités d'une politique publique évaluée**, on se rend compte qu'il y a plusieurs entrées, aux sens politiques différents :

b. La première qualité est celle de **la cohérence** de la politique entre la conception et la mise en œuvre. Est-ce, par exemple, cohérent d'associer « large public » et « création pointue » ou « haute exigence artistique » et « public le plus large » ? Quels moyens sont mobilisés pour assurer que de tels objectifs sont bien cohérents entre eux et permettent de se vanter d'avoir permis « l'accès à la culture pour tous ? ».

(Démonstration de l'incohérence : si on savait comment passer de 4 % à 50 % de la population allant une fois par an à un spectacle d'opéra, soit 50 % de 61 684 291 d'habitants, arrondis à 30 millions 800 mille spectateurs, quelle masse d'argent public faudrait-il mobiliser pour ce seul objectif ? En guise de rappel, en 2003, chaque spectateur bénéficiait d'une subvention de 119,2 euros à l'Opéra de Paris. Comme il n'y a pas de raison de mépriser la « province », gardons ce montant d'aide publique comme indicateur de ce qu'il faudrait faire pour démocratiser l'opéra auprès de nos 30 millions 800 mille habitants. Total : 3 671 360 000 d'euros, quand le budget du ministère de la culture en 2003 n'était que de 2 488 710 000 d'euros. Ouf !!! Heureusement que la démocratisation ne marche pas !)

On peut rêver aux finalités qui sont l'espoir de chacun dans la négociation, mais **la logique du compromis nécessite de passer à des objectifs qui doivent être cohérents entre eux et avec les moyens alloués**. C'est parvenir ainsi à **une cohérence** raisonnable (je devrais dire « praticable ») pour rendre convaincante la démarche participative.

c. La seconde entrée de l'évaluation est de savoir si les actions ont atteint les objectifs. Cette question de « **l'atteinte des objectifs** » revient à **déterminer si les réalités observées sont conformes aux prévisions**, même si la politique publique n'y est pas pour grand chose.

Essayez avec l'accès à la « culture pour tous », ou le « renforcement du lien social » ou le « brassage des publics », « l'attractivité du territoire », le « renforcement de la création »...

Comment savoir que l'on est parvenu au résultat ? ! ! Comment va-t-il être possible de vérifier si des objectifs aussi larges ont été atteints ? La question fait peur et on admettra que la réponse est toujours plus simple quand les objectifs sont flous ! Jeu dangereux évidemment.

d. La troisième qualité que l'évaluation est censée **mesurer : l'efficacité**, entendue comme la mesure des **effets propres, spécifiques** à l'action publique entreprise. La fréquentation du festival a baissé : est-ce en raison d'une programmation de moindre qualité ou parce qu'il a plu des trombes d'eau sur le pays ?

e. La quatrième qualité attendue de l'évaluation vise à apprécier **l'efficacité de l'action publique**. Dans le meilleur des cas, on a « atteint » les objectifs, mais on a mis en œuvre tellement de

moyens que le débat s'impose. La situation imagée est celle du « marteau pilon pour écraser une mouche ». Par rapport à d'autres objectifs, d'autres cohérences, d'autres efficacités, ne pouvait-on pas avoir un meilleur rapport qualité/coût (budgétaire ou social) ? Un festival apporte toujours des ressources aux hôteliers, mais rapporte-t-il plus qu'un concours hippique pour un euro d'impôt, pris au contribuable ?

C'est bien une **appréciation en terme de coût d'opportunité** qui va construire la légitimité des arbitrages entre la culture et les autres politiques publiques.

f. Ne croyez pas que ce soit terminé : la cinquième entrée de **l'évaluation est d'examiner l'impact, c'est-à-dire l'effectivité des actions publiques sur la société**, et le bénéfice que l'on peut en attendre. Pour **caricaturer**, on pourrait **dire** : « les festivals ont engendré d'énormes embouteillages qui ont provoqué une pollution forte et troué la couche d'ozone... à moins qu'ils aient produit une explosion de vocations artistiques ayant entraîné une diminution forte des consommateurs de télévisions, tous devenus des pratiquants de musiques ! »

Là encore, le débat sur l'évaluation ne se limite pas à l'action financée, réduite à elle-même. Elle doit inclure la **réflexion globale sur d'autres aspects de la vie sociale**. Quelquefois, on a des surprises ; ainsi les « free parties » sont pour les organisateurs, des manifestations musicales festives, mais pour d'autres, ces actions ont un « impact », une « effectivité » dans la société qui contient de fortes atteintes à la santé des jeunes !!!

g. Reste alors une autre fonction qui se dégage des évaluations : **la pertinence**.

La question posée par l'évaluateur est de savoir si la politique publique a défini **des objectifs explicites qui soient adaptés à la nature de la question** qu'elle est censée prendre en charge. **On pourrait par exemple affirmer** : « Votre politique est efficace certes, mais elle n'est pas pertinente lorsque vous apportez une aide significative à la culture. Vous avez influencé et attiré le consommateur en cassant les prix par des subventions et vous avez donc ralenti le développement d'autres offres culturelles plus pertinentes par rapport à la créativité de la nation ». De tels arguments reviennent régulièrement à propos du prix unique du livre où est critiquée la pertinence de la politique par rapport au développement de la lecture. (Vous pouvez aussi faire le raisonnement à l'envers !). L'évaluation de la pertinence s'appuie ici sur la vision politique globale que les décideurs ont du fonctionnement de la société.

**Cohérence, atteinte des objectifs, efficacité, efficience, effectivité, pertinence, voilà de quoi se poser de nombreuses questions sur l'évaluation : Comment peut-on se sortir de cette complexité qui tient aux enjeux que la société souhaite assumer par rapport à la politique publique culturelle ?**

4. Vous avez sans doute bien compris que cette présentation interdit de faire de l'évaluation une démarche de techniciens qui viendraient faire l'évaluation comme le ramoneur fait le ramonage ! !

On voit bien, j'espère, que l'évaluation sera **la résultante d'une triple responsabilité** :

- **celle du décideur politique** qui doit quitter les douces phrases banales pour afficher **des objectifs précis dans la définition de l'intérêt général**,
- **celles des acteurs** directement concernés qui ne peuvent plus se contenter **de vagues promesses**,

- **celle de la société civile** qui est à même de réclamer des comptes, même si elle « ne compte guère » pour la politique culturelle.

Or, aucune de ces responsabilités ne peut seule parvenir à formuler l'intérêt général. Si la responsabilité de décider appartient aux décideurs compétents, **l'élaboration de l'intérêt général apparaît plutôt comme un processus de co-construction à trois : décideurs, acteurs culturels, société civile.**

Dans cette approche collective, la **co-construction doit penser, en même temps, l'affirmation des finalités politiques, la détermination des objectifs et les modes d'évaluation.** La co-construction est alors un **processus d'ajustement** où chacun conserve ses responsabilités sans s'approprier celles des autres, à travers la **contractualisation d'un dispositif de compromis.**

On aura compris que la question n'est pas encore la question des indicateurs ou des organismes qui feront l'évaluation !! On doit d'abord bien définir les **responsabilités de chacun.** On peut résumer ainsi :

- a. Au décideur, il revient **d'énoncer les finalités et missions de services publics** qu'il confie aux acteurs. Sortons résolument de l'hypothèse des appels d'offres concurrentiels et mettons au cœur des relations entre les acteurs et les décideurs publics, le dispositif de « missions de service public ».
- b. Aux acteurs/organisateur revient **la responsabilité du faire.** Ils auront la mission de réaliser ce qu'ils ont promis, compte tenu de leurs compétences et de leurs réseaux d'alliances.
- c. La co-construction de l'intérêt général **revient à se mettre d'accord ensemble sur le périmètre de la mission par rapport aux moyens alloués.** C'est le stade de la négociation où **les belles finalités d'intérêt général se transforment en objectifs contractualisés d'intérêt général, intégrant dans leur formulation même, les modalités d'évaluation.**
- d. Ainsi la question contractuelle n'est pas encore celle des indicateurs techniques d'évaluation. Elle est d'abord celle du **repérage, en commun, des situations** que les protagonistes co-constructeurs de l'intérêt général considèrent comme devant faire l'objet d'une évaluation.
- e. Elle est aussi celle de la **détermination en commun des organismes considérés comme ayant une capacité d'expertise légitime.**

Par conséquent, toutes les situations ne s'évaluent pas au même degré et toutes les évaluations ne nécessitent pas de faire appel à des organismes extérieurs. Les protagonistes doivent simplement se mettre d'accord sur **le statut des acteurs qui auront une évaluation légitime à fournir.** (On demandera, par exemple, un rapport de cent pages à un organisme privé spécialisé dans les études économiques, si on pense que le débat public portera sur les retombées économiques du festival. Par contre, on se limitera à une lettre du directeur de l'école, si on pense que les actions en milieu scolaire sont légitimes par elles-mêmes. En revanche, si les parents d'élèves émettent des doutes, il faudra muscler l'expertise légitime sur ce point).

**Le calibrage de l'évaluation est une étape stratégique, qui ne peut se réduire à un catalogue d'outils préconçus et prédéterminés par l'un ou l'autre des protagonistes.**

C'est encore moins une exigence pouvant être annoncée *a posteriori* (du genre « Au fait, avez-vous fait une enquête pour savoir si de nombreux jeunes du quartier d'à côté sont venus à votre festival ? », alors que cet indicateur d'évaluation n'a jamais fait partie de la discussion lors du versement de la subvention. On comprend ainsi que les dispositifs d'évaluation apparaissent comme bien dangereux aux yeux des acteurs !).

**C'est là que l'on voit revenir la société civile pour qui – peu ou prou – est faite l'action à mission d'intérêt général.**

On ne peut pas construire l'intérêt général entre soi, décideurs publics et acteurs culturels. Je qualifierais volontiers cette tendance de « **corporatisme éclairé** ». Cela ne suffit plus pour convaincre du bien fondé des dépenses culturelles. Il faut trouver d'autres alliés que soi-même, surtout dans une société qui évolue. Cela revient à dire que chaque partenaire au projet doit s'engager. Il doit dire quelle est sa contribution à la réalisation des objectifs. Pourquoi les associations du village sont-elles concernées et comment feront-elles valoir leur propre évaluation ? Comment les commerçants sont-ils impliqués et qu'ont-ils comme propositions d'indicateurs d'évaluation ? Les professionnels du social sont-ils associés et comment vont-ils contribuer à l'évaluation sur la base de leur propre dispositif de compétences ?

Tout cela est un peu compliqué, mais, **si les partenaires ne sont pas capables de partager le projet et de co-construire leur place dans l'intérêt général, cela signifie que le projet a d'autres raisons d'être, plus ou moins cachées.** Il perd de sa légitimité dans l'arène de la décision politique. Il est alors fragile dans le grand débat qui conduit à déterminer les missions de service public au nom de l'intérêt général. Contre cette fragilité, il faut afficher, aux yeux de tous et pas seulement entre gens de culture, que le projet est le résultat d'un accord visible entre acteurs diversifiés de la société civile, disposant chacun d'outils de sa propre maîtrise. (L'un des dégâts collatéraux de cette proposition est, bien sûr, de renoncer à parler de « public » du festival, puisque le « public » ne peut absolument pas être un « acteur » « responsable », maîtrisant l'évaluation d'un quelconque objectif.)

**L'évaluation est donc de la responsabilité de chacun des acteurs associés au projet en fonction de ses responsabilités et de sa capacité d'expertise légitime. C'est un chantier de concertation, lourd mais réconfortant, pour qui croit encore à la démocratie participative et à la diversité des places des arts et des cultures dans la société d'aujourd'hui et de demain.**

**Reste un point clé dans la plupart des projets qui nous concernent : la valeur artistique.**

Personne ne veut aborder cette question ! Elle est interdite et, pourtant, on sent bien que l'on ne peut pas demander plus d'argent public pour la création de qualité si on ne précise pas comment le décideur peut apprécier cette qualité.

Il faut reprendre le raisonnement sur l'expertise légitime : il faut dans la négociation proposer un **dispositif d'évaluation par la structure qui a la responsabilité artistique.** La co-construction, c'est cela : la mission de création est confiée à la structure et c'est elle qui propose une méthode d'évaluation de l'artistique. Elle ne soumet pas au politique l'évaluation artistique de telle ou telle action. **Elle soumet simplement à son accord le dispositif qui sera utilisé pour apprécier la valeur artistique.**

La piste à ouvrir est alors la suivante : les décideurs publics et les acteurs de la responsabilité artistique se **mettent d'accord sur un dispositif objectif, dont le fonctionnement est limpide pour tous.**

**Mais on doit comprendre que ce dispositif « objectif » a pour fonction de gérer la dimension inévitablement subjective de la qualité artistique. Le dispositif objectif peut être, par exemple le recours aux avis des inspecteurs spécialisés de l'Etat ou l'avis d'une commission d'experts de l'Etat ou d'une commission d'experts « ad hoc » ou, mieux encore, des dispositifs d'avis « contradictoires », « publics » et « contractuels »... En levant ainsi le tabou, on pourrait certainement trouver de multiples pistes possibles.**

**En tout cas, puisque l'on sait bien que le jugement artistique est subjectif, la co-construction se doit d'établir que la règle du jeu est partagée et que les deux parties « décideur » et « acteurs » doivent se mettre d'accord, en amont, sur la manière dont les jugements artistiques seront portés !!** Le dispositif d'évaluation artistique doit objectivement être déterminé à l'avance, dès le moment où le décideur public confie une mission de service public à l'acteur. On sait alors « qui » aura légitimité (partagée) de dire la valeur artistique des actions. Le combat de la concertation est alors sur la légitimité de ce dispositif, pas sur la valeur des œuvres elles mêmes.

Cette présentation des enjeux de l'évaluation conduit donc à **suggérer une poursuite du travail participatif**, pour permettre un **ajustement des objectifs réalisables de chacun aux finalités d'intérêt général des décideurs publics**, pour parvenir à des **missions de service public évaluable**s au sein d'un processus de **co-construction de l'intérêt général**.

Doc Kasimir Bisou