



Synthèse et compte rendu

Auditions sur l'évaluation des politiques culturelles

Avignon, 15 juillet 2009

Pour prolonger sa réflexion sur l'évaluation des politiques culturelles, en collaboration avec le Festival d'Avignon – une structure prestigieuse et de dimension internationale estimant qu'il lui revient de tenter de réfléchir au plus juste aux critères du bon usage de l'argent public –, la FNCC a "auditionné" deux acteurs culturels aux préoccupations très différentes mais non sans convergences. Le compte-rendu de ces auditions qui ont fortement marqué ceux à qui elles ont été adressées à la fois par leur sérieux, leur précision et leur portée intellectuelle est ici l'occasion de tenter de mieux circonscrire quelques notions d'ordre philosophique qui font grandement sens pour la pensée culturelle politique et général et pour la problématique de l'évaluation en particulier.



SYNTHÈSE

Pour la COFAC (Coordination des fédérations et associations de culture et de communication), le danger de l'absence d'une pratique rigoureuse de l'évaluation est de ne pas pouvoir mettre en lumière, selon une approche globale (c'est-à-dire avec tous les acteurs concernés, soit, dans le cadre du travail associatif, à la fois les communes, les intervenants, diverses institutions et les publics) et concertée en amont, les effets positifs et pas forcément quantifiables des actions. L'évaluation apparaît donc comme une nécessité. Cependant, mal pensée ou plutôt mal calibrée – par exemple, on n'évalue pas un CDN de la même manière qu'une action de sensibilisation menée dans des quartiers en lien avec un centre social –, l'évaluation produit l'inverse de ce qui est attendue d'elle : au lieu de mettre en valeur un travail et de contribuer à en améliorer l'efficacité, bien souvent elle en "invisibilise" les apports positifs. L'obsession du nombre, notamment – combien de personnes "touchées", combien de participants décomptés – laisse en effet dans l'ombre des processus qui ne s'avèrent bénéfiques que sur le long terme. Bref, les associations fédérées par la COFAC demandent à être vues, à être reconnues dans la discrétion même de leur nécessaire travail de terrain.



Pour le sociologue Jean-Michel Lucas, le problème de l'évaluation n'est tout autre qu'en apparence. Ce qu'il dénonce est l'absence de définition de cela même qui est évalué : la culture. Qu'est-ce ? Selon Eurostat : ce que l'on a l'habitude de désigner par ce terme... !

L'évaluation d'une politique culturelle n'est pertinente qu'à la condition de savoir ce qu'est la culture, ce qui, à son tour permet de savoir quel sens y a-t-il à en faire une dimension de l'action publique. Or, telle qu'on la pratique, l'évaluation éteint la question du sens pour se concentrer sur les effets (quantifiables). Comment évaluer une action sans en avoir défini auparavant ce qu'on attend d'elle ?

Avant d'évaluer, il convient donc de pouvoir répondre à la question suivante : pourquoi la culture mérite-t-elle de l'argent public ? C'est-à-dire en quoi ce qu'elle est et ce qu'elle apporte relèvent d'une valeur *politique* ? Certains diront qu'elle est nécessaire à l'épanouissement des individus ; mais cela est bien subjectif et concerne chacun en son intimité : qui peut juger du critère de l'épanouissement personnel ? D'autres avanceront que l'art et la pensée sont des valeurs absolues et, partant, un bien commun qu'il importe de soutenir. Mais quel art, quelles pensées ? Qui peut, ici encore, juger détenir la clef de ce qui possède une valeur universelle et de ce qui n'en possède pas ? On comprend donc : par le relativisme inhérent à la dimension culturelle, quel appui objectif peut fonder l'intervention culturelle publique ?

Objectif ? Alors on se rabat sur le chiffre : par exemple, pour justifier ses 542 000 euros de fonctionnement quotidien, la BNF a mené une "enquête de satisfaction", comme si la justification d'une institution qui a pour raison d'être rien moins que la conservation et la transmission de la pensée et de la connaissance au regard de l'avenir même de notre civilisation passait par le fait de savoir si les usagers étaient un peu, très ou pas du tout contents en en sortant... Comme pour la COFAC, l'évaluation rend invisible le sens.

Arrivé à ce point, Jean-Michel Lucas plaide pour une définition politique de la culture et donc pour une négociation instaurant aux yeux de tous la nécessité de la soutenir publiquement (ici se fait jour l'idée d'une loi d'orientation pour la culture...). Définition : la culture, c'est la confrontation perpétuelle des valeurs, la reconnaissance de celles des autres, l'enrichissement des siennes propres. Politiquement, ce ne sont ni les œuvres qui sont nécessaires ni les joies qu'elles procurent aux spectateurs, mais leur circulation. Le travail du politique doit être de créer et maintenir les possibilités de cette circulation, de cette discussion constante des valeurs et non pas de désigner le vrai ou le beau. Ce qui suppose de mettre au fondement des politiques culturelles la notion de dignité, du respect de toutes les cultures et de la liberté de chacun de devenir des *personnes*, c'est-à-dire des individus qui mettent en jeu dans l'espace public leur singularité. Cela est la condition de la vitalité démocratique – le reste n'est qu'affaire d'intimité.

Vincent Rouillon

COMPTE-RENDU

Présents : Maurice Caumières, Karine Gloanec Maurin, Hortense Archambault, Guy Dumélie, Hervé Pérard, Sarah Ouaja-Ok, Florian Salazar-Martin, Jacques Séclét

COordination des Fédérations et Associations de Culture et de Communication (COFAC)

**Claire Vapillon, vice présidente,
François Moreaux, délégué général**

Karine Gloanec Maurin : La FNCC a ouvert l'an passé, en collaboration avec le Festival d'Avignon, une réflexion sur l'évaluation des politiques culturelles, ce qui a donné lieu à un colloque sur ce thème lors des Journées d'Avignon de la FNCC en 2008. Mais nous n'avons pas voulu nous en tenir là. Et cette année, nous avons pensé organiser des auditions de divers acteurs de la culture, comme une forme de point d'étape.

Claire Vapillon : La COFAC, coordination de fédérations et d'associations culturelles, a aujourd'hui 10 ans. Auparavant, des personnalités politiques telles Lionel Jospin s'étaient émues de la faiblesse de la structuration associative culturelle. La COFAC réunit 21 fédérations, confédérations ou unions nationales dont le champ d'action est assez large : spectacle vivant (théâtre, musiques, danses), patrimoine et musées, radios associatives, cinéma et vidéo, arts plastiques, fédérations d'éducation populaire (MJC, foyers ruraux...) soit près de 30 000 associations et 2 millions d'adhérents. Depuis 10 ans, entre les différents acteurs et avec nos partenaires, nous cherchons à élaborer des outils pour co-construire les politiques culturelles, travailler ensemble et finalement redéfinir un certain sens à l'action culturelle ce qui amène naturellement à la question de l'évaluation partagée

François Moreaux : Nous avons engagé en 2005 une vaste étude sur la question des impacts des associations sur la société qui abordait les conditions de l'évaluation. A partir de cette base de travail, nous avons continué à réfléchir la question, en consultant différentes personnalités. Dernière-

ment, nous avons établi un contact avec la Société Française d'Evaluation, laquelle travaille bien au-delà du seul champ culturel, par exemple sur les questions de politiques urbaines, sportives... Nous voulions en effet savoir ce qu'ils pensaient de nos pratiques évaluatives.

Pourquoi s'intéresser à l'évaluation ? Parce que c'est, à tous points de vue, une question stratégique. Par exemple, au sein de la COFAC, la fédération des Sociétés d'Amis des Musées (FFSAM)(350 associations) travaille en lien étroit avec les musées. L'objet de cette fédération est de valoriser ces établissements, notamment via des actions d'éducation artistique et culturelle ou encore en organisant des conférences... Or, si on se réfère aux seuls critères d'évaluations que pratique le ministère de la Culture, ces actions n'apparaissent pas : elles sont invisibles, elles n'existent pas car elles n'agissent pas directement sur le seul indicateur retenu : la fréquentation. Pour cette fédération, il importe donc de faire voir qu'au-delà de sa fonction d'équipement culturel et de lieu de visites, le musée est aussi un espace de concertation entre les citoyens, sur un territoire donné. Il s'agit de donner envie d'apprendre et de transmettre. C'est ainsi que, pour un enfant, la première visite d'un musée se déroule toujours dans le cadre familial. C'est donc bien là que l'action doit porter.

Ensuite, il faut aussi mener l'action dans le cadre de l'éducation artistique et culturelle à l'école mais aussi dans tous les lieux où se transmettent les savoirs, les pratiques et le sens critique. Pour combler son déficit de visibilité, cette fédération a mis au point un petit observatoire pour comptabiliser



le nombre d'actions que les associations qui la composent mettent en œuvre.

Pour les élus aussi, la question de l'évaluation est stratégique. C'est un enjeu important, car ils ont en charge une répartition de ressources - de plus en plus rares - auprès d'acteurs de plus en plus nombreux (le nombre d'associations augmente chaque année de 5%, soit une augmentation de 50% en 10 ans. On peut ajouter ici que ce dynamisme associatif doit interroger le "fantasme" d'une crise de la démocratisation culturelle...).

Quoi qu'il en soit, c'est cette invisibilité de notre action au regard des critères officiels de l'évaluation qui nous inquiète. Après, restent quelques questions fondamentales. Qui évalue (sur ce point, nous n'avons pas trouvé la réponse) ? Qui évalue qui ? Qu'est-ce qu'on évalue ? Comment évalue-t-on ? Et avec quels moyens ?

Claire Vapillon : Si on prend comme exemple une association de diffusion de cinéma qui organise des ateliers en lien avec des associations locales..., qui va évaluer ? Est-ce que ce seront les personnes qui ont participé aux ateliers dans tel ou tel quartier ? Le centre social ou l'association locale relais ? La mairie qui a financé l'action proposé par l'association locale ? Et que va-t-on évaluer : le nombre de familles d'un quartier touchées par une action (et qu'en sera-t-il, par exemple, des enfants de divorcés dont les parents habitent deux villes différentes...) ou bien ce que les participants ont acquis au cours de l'atelier ? Ou encore la qualité du travail des animateurs de l'association locale ou de l'association de diffusion présents pendant l'atelier ?

Ainsi, nous remarquons qu'un grand nombre de personnes peuvent être appelées à agir sur le processus évaluatif et selon des critères divergents (CAF, associations, communes, etc.).

L'important ici, c'est qu'une association peut se retrouver devoir justifier son action selon un ensemble de paramètres très disparate et auprès d'une pluralité de partenaires.

Un autre problème tient au fait que les critères de l'évalua-

tion sont presque toujours pensés après l'action menée. Et, d'autre part, on peut s'apercevoir que les indicateurs de départ, ne sont pas cohérents avec ces critères et donc n'étaient pas les bons. De ce fait l'association ne dispose pas des matériaux pour mener à bien cette évaluation. Il faudrait travailler en amont et construire cette évaluation dans une approche globale et partenariale. La globalité des actions est bien souvent l'oubliée de l'évaluation... L'évaluation se passe mal - les traces étant incomplètes - et les acteurs sont alors déçus, car le sens et la qualité de leur travail ne "remontent" pas. Pour y remédier, un préalable, la concertation entre l'ensemble des acteurs de l'action

François Moreaux : C'est ainsi qu'on perd les vertus de l'évaluation... Si le travail préparatoire était mené en amont des actions, il serait alors peut-être possible de trouver des critères partagés. Car les politiques souhaitent, à juste titre, "récupérer" l'évaluation et, de son côté, l'association a besoin de justifier son travail. Une autre question importante est celle des moyens donnés pour le financement de l'évaluation...

Claire Vapillon : Dans les assemblées générales, dans les conseils d'administration des associations, il est vrai qu'on tente d'évaluer pour légitimer les actions entreprises... Mais ce n'est pas toujours fait de manière très critique. On pratique l'auto-évaluation, au sein de l'association ou avec l'aide de la fédération On cherche le sens aussi. Mais c'est toujours de manière très empirique, sous la forme du simple compte-rendu. Il est en effet difficile de trouver une méthode de collectage d'informations rigoureuse même si, parfois, des rencontres régulières, sont organisées, des procédures sont mises en place avec les partenaires pour mettre en place des critères en amont de la signature des conventions. Et puis le quantitatif n'est pas suffisant. Il faut aussi prendre en compte le sens. D'où la nécessité d'un temps de formation à l'évaluation et d'une réelle coordination entre tous les acteurs.

On trouve ici un défaut central : les fédérations ne travaillent sur la question de l'évaluation qu'en interne ou avec leurs partenaires. Or, une évaluation pertinente doit répondre à des exigences scientifiques précises.

François Moreaux : Telle est, en effet, la raison de notre volonté de collaborer avec la Société Française d'Évaluation (SFE). Pour eux, l'évaluation doit répondre à un cahier des charges précis, sinon c'est de l'audit, du contrôle de gestion. Il y a des solutions pour sortir de cette situation. Il faut pour cela trois éléments : une réelle maîtrise technique de l'évaluation, un système performant d'information et du temps disponible. C'est un peu un vœu pieu. Quelques éléments cependant. Il faudrait mettre en place :

- une formation nationale à l'évaluation des acteurs associatifs (mais, dans la mesure où les crédits CDVA baissent, on ne semble pas en prendre le chemin) ;
- une construction d'outils évaluatifs adaptés à la taille des structures – dans notre secteur, 80% des associations fonctionnent avec des bénévoles et, sur les 20% restant, le nombre de professionnels salariés ne va guère que de un à trois ;
- l'élaboration de grilles d'auto-évaluation ;
- la mise en place d'un travail avec les fédérations des milieux associatifs.

Sur ce dernier point, la COFAC avance petit à petit. C'est là le sens du rapprochement avec la SFE, une structure qui a vingt ans d'expérience. Mais aujourd'hui encore, leur cadre de réflexion n'est que peu avancé pour ce qui est de la dimension culturelle. Cela étant, même si ce ne sont pas des spécialistes du travail culturel, ils peuvent nous accompagner.

Claire Vapillon : Il est certain qu'ils maîtrisent des outils. Et si nous pouvions tenir sur trois pieds – les techniciens de l'évaluation, les associations et les politiques –, nous serions à même de trouver des indicateurs qui fonctionnent pour l'ensemble des acteurs. De notre côté, nous sommes parvenus à établir les questionnements de base. Maintenant il nous faut travailler avec d'autres pour mener une vraie dynamique d'évaluation globale, partagée qui envisage le quantitatif et le qualitatif, le sens et la réalité concrète de l'action.

Hortense Archambault : Ce qui me frappe, dans cet exposé, c'est que le secteur professionnel a les mêmes pro-

blèmes que le monde associatif, notamment sur la question de la nécessité d'une concertation en amont... Et puis sur la difficulté à produire des chiffres. On reste souvent dans le flou, ce qui génère des malentendus. Car sans contrat clair, on ne peut pas être certain que les objectifs sont partagés. Or, il est nécessaire d'être tous d'accord sur les objectifs.

Karine Gloanec Maurin : La reconnaissance acquise par la FNCC nous porte à envisager des enjeux plus philosophiques que la seule question des indicateurs de l'évaluation. En réalité, à travers ce que vous nous présentez, apparaît le problème du partenariat, lequel est au cœur de la question de l'évaluation. Si les partenariats sont véritablement choisis, alors on peut avancer vers une meilleure pratique, car l'objectif est inclus dans le partenariat lui-même. A mes yeux, ce qui est particulièrement intéressant dans votre propos est cette remarque sur le manque de visibilité du travail des associations culturelles. Il faudrait que nous travaillions sur cet aspect. Enfin, vous affirmez une progression de 5% annuel du nombre des associations...

François Moreaux : Oui. C'est là le constat d'une étude scientifique de 2007 qui fait référence, menée par le CNRS/Laboratoire Matisse de Paris I dirigée par Viviane Tchernooq.

Hortense Archambault : Invisibilité... Certaines évaluations contribuent à créer de l'invisibilité...

Claire Vapillon : L'un des meilleurs exemples du manque de visibilité est l'éducation artistique et culturelle. Dans les remontées de nos actions vers le ministère, bien souvent les "cases" proposées font que nous n'apparaissions plus... Il y a donc un enjeu dans l'évaluation partagée, pour les associations surtout dans le champ culturel, c'est de les rendre visible, elles et leurs contributions dans les cadres des politiques publiques de la culture.

Karine Gloanec Maurin : L'objet de cette audition était de s'engager dans une première étape pour, par la suite, intégrer les propositions et analyses ici exprimées dans une réflexion générale. C'est donc important que nous restions en contact. Il est intéressant pour nous d'entendre plusieurs approches afin de voir les croisements. Merci à vous.



Jean-Michel Lucas, sociologue

Afin de préparer cette audition, Jean-Michel Lucas a fait parvenir à la FNCC deux textes : une "Note sur la Révision générale des politiques publiques appliquée à la culture (RGPP)" et une analyse intitulée "Politique culturelle et évaluation : la question des finalités" (textes joints). Lors de cette audition, Jean-Michel Lucas a largement cité et déployé l'argumentaire contenu dans le deuxième texte. Le compte-rendu ci-dessous s'attache donc essentiellement à retranscrire les ajouts à ces textes, apportés notamment lors des discussions.

Jean-Michel Lucas : Je parlerai ici comme militant plutôt que comme universitaire, donc sans prétendre apporter une parole d'ordre scientifique. Je vais seulement tenter d'entrer dans le partage d'une interrogation à partir de la lecture que j'ai faite des comptes rendus du colloque sur l'évaluation organisé par la FNCC l'an passé. Quelques réflexions et observations.

- La première observation – disons plutôt la première impression générale – que m'a laissée cette lecture est que l'évaluation y a été abordée comme un dispositif opérationnel dont la fonction serait de déterminer des critères objectifs pour distribuer l'argent public, comme si l'évaluation allait donner la solution mécanique permettant d'attribuer plus de subventions à tel projet culturel et moins à l'autre, sans autres formes de débat.

Pour ma part, je crois qu'il faut se détacher de cette approche de l'évaluation. Ce qui commande les décisions d'attribution des aides publiques aux projets culturels, ce sont des rapports de forces complexes et l'évaluation avec ses indicateurs ne peut pas prétendre être un substitut miraculeux à l'influence des multiples raisons qui justifient une augmentation ou une réduction de subvention à un projet singulier. L'évaluation ne doit certainement pas être conçue comme un instrument de mesure qui imposerait sa loi à toutes les autres manières de saisir la réalité d'une activité culturelle particulière.

- Deuxième observation. Par contre, l'évaluation est une nécessité si elle est bien comprise comme dispositif collectif

d'appréciation de la politique publique. L'évaluation, par définition même, renvoie à l'idée d'explicitier quelles sont les valeurs qu'une politique publique prétend mettre en œuvre et qui justifient, par conséquent, la mobilisation de ressources publiques à son profit. Elle est donc au cœur du projet politique, c'est-à-dire au cœur des négociations sur la légitimité de telle ou telle action publique – ce qui est normal au sens où une décision politique doit pouvoir être justifiée. Ainsi, l'évaluation constitue un cadre de légitimation pour une négociation et non un processus dont l'objectivité s'imposerait à tel ou tel projet culturel.

En parlant de négociation, je veux signifier que l'évaluation vit dans le compromis : chaque politique publique affirme sa valeur d'intérêt général, la politique culturelle ne manque pas de solides justifications mais "la défense nationale" ou la "santé publique" non plus... Il faudra bien faire des choix et, pour les éclairer, le dispositif d'évaluation, en tant qu'il rend compte des valeurs et de leurs mises en œuvre, participe de cette négociation et du compromis qui l'accompagne. Donc, l'évaluation est à saisir comme une arme de négociation politique, comme un outil qui doit peser sur les arbitrages. Si les acteurs culturels demeurent craintifs et réticents, ils en paieront le prix car d'autres politiques publiques sauront mieux qu'eux, grâce à leur propre dispositif d'évaluation, nourrir la négociation de justifications fortes sur les valeurs d'intérêt général qu'elles proposent.

Mais, à coup sur, il ne faut surtout pas situer l'enjeu évaluatif au niveau des objets singuliers comme un festival ou une scène nationale !

Florian Salazar-Martin : Certes. Cependant, il y a un an, la question centrale était celle de la légitimité de l'intervention publique dans un cadre de fortes contraintes budgétaires et de grandes inquiétudes... Mais il est vrai que la question de l'évaluation pose celle d'un cadre de négociation partagé.

Hortense Archambault : Alors l'évaluation doit être comprise comme un préalable dans lequel s'inscriront des "objets" singuliers... ?

Jean-Michel Lucas : Oui. L'évaluation n'est pas le lieu de la négociation sur tel ou tel projet (qui de toute façon, surtout en terme culturel ou artistique, ne peut pas s'apprécier par quelques indicateurs anonymes) mais un cadre pour trouver une place dans l'ensemble de la négociation publique (et les acteurs de la culture ne se préoccupent pas assez de ce cadre). Pour ce qui est de juger de la qualité, cela vient après ; on rendra compte de l'action par voie de contrôle, d'audit, d'avis de pairs ou d'experts, etc.

Mais l'évaluation, c'est autre chose ; c'est la reconnaissance de la valeur d'intérêt général d'une action publique. Par exemple, l'agenda européen de la culture commence par l'affirmation que "la culture nous fait rêver" et "stimule nos sens"... D'autres disent qu'elle favorise "l'élévation de l'âme"... Mais quelle valeur d'intérêt général peut-on accorder, dans une négociation serrée avec les politiques de l'emploi ou de l'habitat, à de telles affirmations ? Comment parvenir à convaincre les autres politiques que l'on saura apprécier une "âme en élévation" ou un "sens stimulé" que la morale réprouverait par ailleurs ! Entrer dans l'évaluation, c'est d'abord travailler les argumentaires permettant de négocier sa place dans la hiérarchie des valeurs que la société accepte d'intégrer dans la politique publique. Si "faire rêver" est suffisant pour cela, tant mieux, mais à mon sens c'est plutôt, comme "l'élévation de l'âme", un argumentaire ridicule qui ne résistera pas à la négociation !

C'est donc aux politiques et avec les politiques que s'engage cette négociation sur l'évaluation. Autrement dit, il est trop tôt pour évaluer le singulier, trop tôt pour parler d'indicateurs, de critères. Pour le moment il s'agit juste de négocier une petite place pour la "valeur" de la culture et des activités artistiques dans la grande négociation politique.

Hortense Archambault : Et pourtant, il y a une demande délirante, chronophage, d'évaluation et de production de critères qui légitiment ou culpabilisent. Cela exige un temps démentiel et un travail stupide, qu'en plus il faut mener avec de moins en moins d'argent ! Là, le "rapport de force" que vous évoqué est bien déséquilibré et peu favorable aux ac-

tions culturelles (le Festival d'Avignon est ici bien privilégié) : il faut se justifier vis-à-vis de l'Etat, des départements, des communes...

Jean-Michel Lucas : Je suis un militant de la grève des indicateurs... L'évaluation se pratique actuellement comme un processus extérieur, qui vous tombe dessus... Et, dans ce cadre, les valeurs mêmes du ministère de la Culture n'apparaissent nulle part. Elles sont évitées par la négociation, à l'exemple de la BNF, qui coûte 540 000 euros par jour et qu'il faut pourtant justifier au nom de l'intérêt public... Pourtant, n'y a-t-il pas du sens à la BNF ? La BNF n'est-elle pas le lieu de valeurs que l'on connaît bien et qui relèvent du choix politique de disposer des "œuvres capitales de l'humanité", ce qui n'est pas rien comme valeur d'intérêt général... C'est autre chose que de s'intéresser au recollement, au prêt ou à la fréquentation ! Or de cette valeur, pas un mot n'est dit par le ministère. Cette revendication du sens manque. Et il ne reste plus que des indicateurs de "satisfaction" des "clients", à travers une enquête auprès de 1 500 personnes, avec un questionnaire à quatre cases : très satisfait, moyennement satisfait, satisfait, insatisfait... Comme si l'enjeu était d'être "content" de venir à la BNF !

Il y a un évitement du sens par les politiques – par les collectivités territoriales aussi. On cherche à vendre autre chose que ce pour quoi on est là. Or, il y a des valeurs à défendre, mais nul ne les revendique comme telles. *[Sur ce point, voir le texte "Politique culturelle et évaluation : la question des finalités", notamment le § I, sur le Projet annuel de performance – PAP.]*

Je prends un autre exemple : Le soutien à la création artistique est l'un des trois programmes du PAP du ministère de la Culture, au sens de la LOLF, aux côtés des programmes "patrimoine" et "transmission des savoirs et démocratisation de la culture". On pourrait penser que si la "création artistique" est ainsi soutenue, c'est parce qu'elle a une valeur d'intérêt général. Or, si vous faites l'expérience de la lecture du PAP, soumis aux parlementaires, les finalités d'intérêt général n'apparaissent jamais. Et la conséquence de cette absence



est simplement que les seuls indicateurs d'évaluation du PAP ne portent que sur du quantitatif (nombre de places, prix des places, taux de fréquentation, etc.). Le sens de la politique publique de création artistique est oublié ! *[Voir les détails dans l'article joint.]* Il n'a pas été objet de la négociation ! Même les acteurs la mettent de côté, puisque cette question n'est pas apparue dans les propos des Entretiens de Valois. Les finalités n'ont pas été défendues, comme si elles étaient si évidentes qu'il aurait été incongru de les négocier ! Il n'y a pas eu ce compromis nécessaire que j'évoquais sur la reconnaissance des valeurs.

Nous ne pouvons donc pas encore être dans le temps de l'opérateur en matière d'évaluation puisque les acteurs, "leur" ministère, "leurs" élus refusent – évitent plutôt – de prendre en charge la première étape : l'explicitation puis la négociation des valeurs d'intérêt général justifiant des ressources publiques pour l'art et la culture.

C'est pourquoi je préconise la grève des "observatoires de la culture" dont on nous dit qu'ils apporteraient des éléments objectifs à la décision culturelle publique. En effet, nul ne peut obtenir des chiffres "incontestables" sur une "réalité culturelle" alors que la définition du sens n'est pas explicitée, ni reconnue par les acteurs et les décideurs. Où est le protocole négocié permettant de donner une valeur à la notion de "public" ? Nulle part. Je tiens à le redire : en matière de politique culturelle, il n'y a pas de protocole négocié du sens. Quelle est, par exemple, la définition du "champ culturel" pour les observatoires ? Eurostat [l'Office de statistique de l'Union européenne] donne la réponse suivante : « *Ce que l'on estime habituellement comme faisant partie de ce champ.* » Où est le sens dans une telle définition ? Il se réduit aux habitudes d'un corps d'acteurs (qui n'est même pas constitué). Belle façon d'entrer en négociation avec d'autres politiques publiques que de ne pas savoir se nommer soi-même.

Autre chose. L'évaluation des politiques publiques s'ancre dans une profession. Ce n'est pas une simple activité qui pourrait se dérouler après toutes les autres, par le simple usage du mot ! (Vous savez mieux que moi que cela est

fréquent dans les conventions : article final "le projet sera évalué lors d'une rencontre annuelle entre la collectivité et le porteur de projet".)

Il existe un regroupement professionnel, la SFE, qui a défini des principes, sous forme d'une charte de l'évaluation et qui explicite parfaitement la complexité des méthodes, processus, et interprétations de l'évaluation. On ne peut pas faire comme si cette somme d'expériences et de réflexion n'existait pas sous prétexte que l'on s'occupe de "culture". De ce point de vue, il y a des éléments techniques indépassables, au delà des sentiments de crainte et de soupçon que contient l'évaluation pour le milieu des acteurs culturels.

Considérons, par exemple, quelques règles d'une "bonne" évaluation d'un programme de politique culturelle :

- Il s'agit d'abord de "politique", ce qui suppose une "bonne" raison, c'est-à-dire un argument de légitimité (une politique peut être "arbitraire", mais elle ne peut se revendiquer comme telle : il lui faut au moins un argumentaire de légitimation). La question des finalités, qui donnent valeur à la décision politique, est la première marche de toute évaluation.
- De plus, l'évaluation d'une politique publique doit se faire dans le langage des autres, dans un langage qui est externe au milieu des acteurs car il s'agit bien de négocier par rapport à d'autres politiques publiques, qui, chacune, affirme son bien fondé. Celui qui ne parle qu'à ses propres troupes entre mal dans la négociation.
- Le processus d'évaluation lui-même doit être interrogé dans ses propres finalités. L'évaluation peut avoir une valeur "citoyenne", "gestionnaire", "décisionnelle". Le mot d'évaluation utilisé seul ne signifie rien... En tout cas, il ne peut imposer une quelconque objectivité.
- Ensuite, il faut définir un "référentiel" d'évaluation afin de voir comment on peut s'accorder sur la manière d'appréhender la réalité. Rien de simple ni de mécanique dans cette étape, il s'agit bien de négocier un "référentiel partagé" qui dira quelles sont les "normes" qui traduisent le

mieux ou le moins mal les finalités énoncées par la politique publique. Cette question des "bonnes" normes négociées est essentielle : si les finalités sont "l'épanouissement des publics", "l'accès à la culture"..., "l'élévation de l'âme"..., ou les beaux "rêves" de l'Agenda européen de la Culture, quelles normes utiliser ? A ce stade, on ne peut plus dire n'importe quoi : pour évaluer correctement, il faut se mettre d'accord sur la manière dont on peut apprécier ces finalités. A vrai dire, c'est effectivement plus simple de faire l'autruche et de se passer de cette étape ! On se contente alors du "nombre de gens" venus au festival, nombre qui passe implicitement pour une norme d'un "bon" accès à la culture, ou on monte en épingle un témoignage de quelques spectateurs qui ont été bouleversés par le spectacle, parole qui passe pour une norme de l'élévation de l'âme ou de l'épanouissement des publics ! Je caricature à peine... Je voudrais seulement dire que, pour que l'évaluation puisse favoriser la négociation, il vous revient en tant qu'élus, avec les acteurs, de passer du temps pour déterminer les normes pertinentes de ce référentiel d'évaluation des politiques culturelles.

- Pour cela – c'est moins difficile (même si là, on ne peut laisser œuvrer les seuls professionnels) –, il faut prendre en charge explicitement la question des questionnements : S'engager sérieusement dans une évaluation, c'est identifier la liste des questions qui se posent pour négocier la politique publique dans de bonnes conditions. Evaluer ce n'est pas nommer des indicateurs qui sont en quelque sorte des réponses fournies avant que l'on ait pris le temps de poser les questions ! De ce point de vue, avec qui, dans la rédaction du PAP, le ministère de la culture a-t-il pris le temps de poser les questions ? Avec personne d'autres que l'administration elle-même ; c'est dire que le PAP est un gros loupé évaluatif !
- Après le référentiel et le questionnement, il faut se préoccuper du "registre" de l'évaluation : recherche-t-on «l'efficacité», la "pertinence", la "cohérence", "l'efficience", "l'effectivité" ? Que doit comprendre sous le terme "per-

« A mon sens, la seule valeur universelle qui a pour finalité la culture commune, donc qui légitime une politique publique de la culture, c'est la *confrontation permanente des valeurs* – c'est votre travail d'élus. C'est cette voie d'action publique qui peut favoriser le vivre-ensemble, c'est-à-dire au fond le glissement de *l'individu* (tourné vers lui-même) à la *personne* (ayant assimilé la reconnaissance des autres). »

Jean-Michel Lucas

formance" ? S'il faut évaluer de tous ces points de vue, autant dire que l'on passera plus de temps à évaluer qu'à faire. Il faut donc opérer des choix de registres, ce qui est aussi une question politique.

- Sans compter que pour évaluer, il faut d'abord faire un état des lieux, établir un "diagnostic" : personne ne peut faire un diagnostic d'une politique publique sans solliciter les différents acteurs de cette politique et, dans cette démarche de "diagnostic partagé", il est indispensable d'avoir recours à des professionnels, qui savent mettre en place des dispositifs adaptés, comme on a besoin d'ingénieurs pour faire des ponts, pas seulement de la bonne volonté de ceux qui vont les utiliser !
- Ajoutons qu'une évaluation doit nécessairement être pilotée. Il faudra une "instance d'évaluation", avec un statut et un mandat clairement définis. C'est cette instance qui établira les indicateurs – les indicateurs sont donc, en fin de compte, la dernière roue de ce carrosse évaluatif !
- Après cela, l'évaluation doit être restituée à un moment donné, dans des conditions de négociations politiques à déterminer. Pour que l'évaluation ne soit pas un alibi, il faut produire un engagement précis de restitution publique.

Bref, la question essentielle est la suivante : on ne peut pas prendre au sérieux des dispositifs d'évaluation qui ne s'en-



gagent pas dans cette voie de la transparence, de la discussion publique, de l'accord de compromis sur les valeurs partagées et l'appréciation tout aussi partagée de la réalité qu'elles recouvrent. Donc, dans la voie de la co-construction. Les vrais enjeux de l'évaluation des politiques publiques supposent ainsi des discussions ouvertes avec les acteurs et les citoyens au niveau tant local, que national ou européen. C'est un chantier pour faire partager du sens et non un listing de chiffres sans aucun sens.

Mais encore faut-il commencer par le commencement, à savoir que les valeurs à évaluer puissent faire l'objet d'un accord. Ce n'est par exemple pas le cas pour la valeur "grandes œuvres de l'Humanité", ou la valeur "création artistique", comme je l'ai rappelé dans l'article joint. Il y a donc un travail important à faire par les acteurs eux mêmes pour qu'ils précisent comment se construisent les valeurs qu'ils défendent. Or, dans les Entretiens de Valois, cette dimension est totalement absente.

Hortense Archambault : Mais nous avons beaucoup souffert de l'idée que notre activité était inévaluable...

Jean-Michel Lucas : Et vous avez intériorisé cette idée... Or c'est bien du contraire dont il s'agit : évaluer, c'est précisément donner de la valeur. Les "gens" de culture doivent formuler cette valeur. Par exemple, affirmer que la création artistique favorise l'épanouissement des êtres est une valeur intéressante mais qui relève de la sphère privée, à laquelle la politique publique ne peut pas trop prétendre s'intéresser (je n'attends pas d'un élu qu'il vienne fouiller dans mes rêves et désirs pour savoir si le spectacle m'a plus ou moins épanoui !). L'épanouissement est une mauvaise "bonne raison" pour mobiliser des ressources publiques.

Karine Gloanec Maurin : Si l'on parle volontiers d'épanouissement, c'est au sens de la capacité de sortir de sa pure intimité. Il y a un désir de mettre l'individu en capacité de sentir où est son intimité...

Jean-Michel Lucas : Y aurait-il des êtres supérieurs, qui seraient épanouis par les arts et qui de ce fait auraient légi-

timité à révéler, avec de l'argent public, aux autres citoyens que leur épanouissement n'est pas suffisant ?

Karine Gloanec Maurin : La question est délicate. C'est vrai que c'est souvent ce qui nous motive. Mais c'est aussi vrai que ce n'est pas évaluable.

Hervé Pérard : Oui, il y a un flottement des valeurs. On n'y arrive pas. En matière de culture, on a du mal à justifier l'intérêt général. On est toujours sur des valeurs universelles... Mais, à défaut de clarifier les valeurs, qu'au moins on rétablisse de la discussion, de la démocratie. C'est là un vrai combat.

Jean-Michel Lucas : L'évaluation, c'est de fait la question des valeurs sur lesquelles s'adosse un politique culturelle. Pourtant c'est tout simple – et j'ai même du mal à comprendre que vous cherchiez une réponse... votre légitimité incontestable en tant qu'élus est simplement de faire une politique culturelle qui fasse "culture commune", à toutes les échelles de territoire. Cette culture commune ne peut pas être le catalogue des œuvres universelles (y mettra-t-on un jour Johnny Holiday et qui le fera ?), car aucun d'entre vous ne peut considérer qu'il possède les clés pour désigner ces œuvres universelles qui feraient donc culture commune à l'échelle de l'Humanité. Avec cette finalité, on nage dans l'arbitraire malgré tous les coups de gueule des intellectuels.

A mon sens, la seule valeur universelle qui a pour finalité la culture commune, donc qui légitime une politique publique de la culture, c'est la confrontation permanente des valeurs – c'est votre travail d'élus. C'est cette voie d'action publique qui peut favoriser le vivre-ensemble, c'est-à-dire au fond le glissement de "l'individu" (tourné vers lui-même) à la "personne" (ayant assimilé la reconnaissance des autres). La politique culturelle commencerait alors son parcours de légitimité en affirmant le principe de la "dignité" de la personne humaine, c'est-à-dire la valeur d'intérêt général de l'idée du respect, pour soi et pour les autres, comme perspective d'émancipation. Et là, l'évaluation est envisageable : la politique culturelle partirait alors des droits culturels et non pas des œuvres. *[Ici, Jean-Michel Lucas développe l'exemple du*

travail des musées de Newcastle – cf. "Politique culturelle et évaluation : la question des finalités", notamment le § I.C "Les droits culturels".]

Pour reprendre autrement cette question, en référence à la terminologie de Jacques Rancière, on pourrait dire que le travail culturel du politique est celui de « l'émancipation » : comment la personne va-t-elle pouvoir exister comme telle en déplaçant son espace de possibilités et acquérir son émancipation à travers un parcours d'interactions culturelles, fait de confrontations, de tensions, de litiges.

Vous, à la FNCC, vous êtes, à mon sens, encore dans une approche du type de celle de Catherine Trautmann – celle de la Charte des missions de service public du spectacle vivant – laquelle part du principe que la finalité des moyens publics donnés à la culture est de modifier, par tous les moyens possibles, le comportement de la grande majorité de la population qui ne fréquente pas volontairement les œuvres d'art. C'est donc le contraire de la démocratie : postuler l'indignité culturelle (« l'invisibilité », dirait Axel Honneth) de la majorité de la population ! Cela ne peut pas fonctionner bien longtemps !

Sarah Ouaja-Ok : Pour moi, la finalité des politiques culturelles est d'aider la création, la pensée. Là réside l'intérêt général.

Jean-Michel Lucas : Qui va décider que telle pensée relève de l'intérêt général et que telle autre non ? Il faut considérer tout l'enjeu du groupe de penseurs qui s'est réuni autour de Jacques Rancière : le sensible fait partie du politique – l'enjeu réside dans la circulation du sensible.

Karine Gloanec Maurin : Une idée difficile... Certains évoquent la notion du désordre en politique culturelle...

Jean-Michel Lucas : Comme le point de départ consiste à construire un cadre de compromis, on ne pourra y faire entrer facilement l'idée du "désordre". Il est à mon avis beaucoup plus simple, en partant de l'idée d'évaluation, d'en revenir à l'article 1 de la Déclaration des droits de l'homme, lequel postule que les hommes sont libres et égaux en droits et en

dignité. Pour moi, la dignité est au fondement de l'intérêt général. Et je ne peux réclamer ma dignité si je ne respecte pas celle des autres. Sur cette approche, on peut aussi citer Axel Honneth (*La Lutte pour la reconnaissance, La Société du mépris*) qui diagnostique dans le mépris l'absence de reconnaissance... La tâche du politique est d'organiser la confrontation des valeurs et des différences, de les mettre en situation d'interagir entre elles. Pour cela, il faut un imaginaire commun à chaque territoire, qui puisse se confronter à d'autres. C'est là, précisément, qu'on a besoin des artistes, pour faire circuler les imaginaires, c'est-à-dire faire glisser les barrières, sortir des conformismes et des stéréotypes. Déplacer en somme. De ce point de vue, la notion d'émancipation, plus politique, est mieux appropriée que celle de désordre. Et l'évaluation commence là : c'est la valeur d'émancipation que les acteurs culturels devraient défendre comme étant d'intérêt général.

Hervé Pérard : Pour ma part, plutôt qu'émancipation, je préfère la notion de « *recomposition des identités* » (Michel Wieviorka), soit l'opportunité de se ré-ouvrir. Dans le terme d'émancipation, on sent comme une pesanteur...

Jean-Michel Lucas : L'émancipation est une notion qui tente un dépassement de Bourdieu et de ses concepts de la culture comme marqueur de classe, avec l'opposition hiérarchique entre culture légitime et illégitime.

Karine Gloanec Maurin : J'emploierai ce terme pour signifier que les individus ont besoin de se détacher d'un poids et d'acquérir une autonomie au sens juridique du terme.

Jean-Michel Lucas : L'émancipation signifie : devenir un sujet, une personne. On parle toujours de publics... Mais les publics ne sont pas jamais des "publics" (pas plus d'ailleurs que le "non public") ! Il serait temps de les considérer comme des "personnes" qui ont une voix, une part dans le partage de la culture commune !

Maurice Caumières : Oui, la question de l'autonomie est au cœur du débat (et ici je ferai référence à la pensée de Cornélius Castoriadis) : la possibilité de pouvoir faire face à l'ensemble des autres et de faire reconnaître sa différence.



Jean-Michel Lucas : Finalement, l'émancipation conduit aux "droits culturels". L'universalité des politiques culturelles, c'est leur capacité d'organiser la confrontation permanente du sens. C'est formidable ! Sinon, c'est le marché, qui lui aussi ne manque pas de qualités et d'attention aux individus (qu'il appelle "consommateur ayant des besoins à satisfaire"). S'il ne devait y avoir qu'un enjeu, encore une fois, ce serait de garantir que les personnes pour préserver leur dignité ne sont pas condamnées à être seulement des consommateurs (donc solvables) du marché.

Et, à mon sens, s'il faut un colloque sur les valeurs et l'évaluation, c'est sur le thème de la dignité qu'il faut l'organiser. Mon référentiel est ici le rapport Bouchard-Taylor, au Québec [cf. *les développements sur ce rapport ainsi que sur la pensée d'Axel Honneth et de Jacques Rancière, dans "Politique culturelle et évaluation : la question des finalités", notamment le § I.C "Les droits culturels"*] : il importe de croire en la participation des différentes cultures, d'accepter l'arrivée de cultures nouvelles et de tenter d'en organiser la vie interactive. S'il n'y a pas cette exigence démocratique de la confrontation des cultures, il y a un fort risque que la culture ne fasse pas société, mais seulement segments identitaires. Il y a un enjeu décisif, un enjeu de démocratie, qui consiste à permettre de sortir de l'invisibilité des autres cultures. C'est encore la question de la "reconnaissance" des personnes qui est soulevée ici, comme valeur centrale de la démocratie. Voilà le véritable contenu de la question de l'évaluation.

Hervé Pérard : Une des pistes pourrait être celle des expériences réussies menées dans le cadre de l'Agenda 21...

Karine Gloanec Maurin : Il faut que nous assumions d'être en charge d'une politique qu'on ne doit pas seulement justifier par ses seules vertus sociales ou économiques...

Jean-Michel Lucas : Dans les négociations, il ne faut pas chasser le lien social ou l'attractivité économique des activités culturelles; L'utilité des actions culturelles fait partie du compromis à obtenir, mais en contrepartie de cette utilité, il faut faire reconnaître que la valeur de l'action culturelle a une autre dimension spécifique, autour de cette valeur de la dignité culturelle des personnes. Le projet culturel s'annule s'il est seulement utile aux autres politiques publiques.

Il faut donc aller vers une loi de cadrage qui imposerait la prise en compte des droits culturels et la confrontation des valeurs dans l'élaboration des politiques publiques de la culture, élargissant ainsi la démarche volontariste mais réduite aux militants de l'Agenda 21 de la culture.

Guy Dumélie : Peut-être n'est-il pas nécessaire de promulguer une loi pour discuter ensemble...

*Compte-rendu rédigé par
Vincent Rouillon, le 25 août 2009*

Textes de Jean-Michel Lucas



[Note sur la Révision générale des politiques publiques appliquée à la culture \(RGPP\)](#)



[Politique culturelle et évaluation : la question des finalités](#)