

## **L'évaluation des politiques culturelles en France : bilan et réflexions**

Fabrice THURIOT, enseignant-chercheur  
Centre de recherche sur la décentralisation territoriale  
(CRDT GIS GRALE-CNRS)  
Faculté de Droit et de Science Politique  
Université de Reims Champagne-Ardenne

---

Si l'on définit l'évaluation comme l'action de porter un jugement sur la valeur d'une politique ou d'une action, et une politique culturelle comme un ensemble d'actions mises en place par une institution poursuivant des objectifs et y affectant des moyens, on peut essayer de tirer un bilan de l'évaluation des politiques culturelles en France et des perspectives à une échelle plus large. On se placera dans le cas de politiques publiques mais le raisonnement pourrait s'étendre, avec quelques nuances, aux organismes privés. Auparavant, il convient de prendre quelques précautions quant au contexte, à la spécificité et aux paramètres des politiques culturelles.

En effet, le lien entre culture et politique (cf. Hannah Arendt par ex.) est ancien et se traduit par diverses tensions, productives ou contre-productives selon les époques, les lieux, les personnes, les moyens mobilisés... La spécificité des politiques culturelles est souvent avancée pour identifier et protéger ce secteur d'activités ; elle est justifiée par le contenu, la qualité, la singularité, les modes de réalisation et de partenariats... des productions culturelles qui se situent en dehors d'un marché économique auto-suffisant. Cela signifie que l'on peut parler de politiques culturelles lorsqu'il y a volonté de proposer des productions culturelles non rentables et/ou symboliques pour l'institution organisatrice et pour les acteurs concernés, producteurs, publics et médiateurs. On se gardera néanmoins de définir ici la culture, du fait de la polysémie du terme, allant de l'artistique seul à l'ensemble des productions humaines selon une conception anthropologique. Enfin, divers paramètres entrent en ligne de compte dans l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques culturelles : il peut s'agir du temps (durée, voire climat), des facteurs démographiques, socio-économiques et politiques...

On verra que l'évaluation sera difficile, voire impossible pour des politiques générales, comme il est encore souvent pratiqué en France, du fait de son origine anglo-saxonne destinée à des programmes précis d'action qui permettent d'identifier des indicateurs significatifs et des relations causales entre les situations de départ et d'arrivée. Cependant, on s'accordera pour dire que l'évaluation est utile, voire indispensable pour des politiques sectorielles, interministérielles ou territoriales, mais avec des objectifs divers : évaluation de résultats ou de processus selon les cas. De même, la finalité de l'évaluation pourra varier entre aide à la décision, réorientation ou arrêt d'actions, stimulation de la négociation, apprentissage de l'auto-évaluation... En France, la circulaire Rocard (Premier ministre) de 1988 a lancé les pratiques évaluatives, la loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République a fixé comme mission à l'Etat et aux collectivités territoriales d'évaluer leurs politiques et les politiques contractuelles avec les collectivités territoriales comportent toutes désormais cette obligation d'évaluation, conformément aux pratiques communautaires.

## **La difficile, voire impossible évaluation des politiques culturelles nationales générales**

La principale difficulté vient de ce que les finalités sont larges et floues, voire changeantes. Ainsi, le Préambule de la Constitution dispose que « la Nation garantit l'égal accès de tous à l'instruction, à la formation professionnelle et à la culture ». Ce droit-créance est d'autant plus difficile à imposer que la définition du terme culture a évolué depuis 1946 (cf. supra). D'autre part, selon son décret de création en 1959, le ministère de la Culture doit « rendre accessibles les œuvres capitales de l'humanité, en particulier de la France, à tous les citoyens », ce qui correspond à la « démocratisation culturelle », à laquelle on a ajouté la finalité de « démocratie culturelle » depuis 1982. Le ministère doit en effet aussi « favoriser les pratiques et l'expression artistiques et culturelles », même si les formulations ont pu varier jusqu'à aujourd'hui, voire disparaître de certains décrets d'attribution lors de changements ministériels. On verra que la tentative d'évaluation des politiques poursuivant ces finalités pourrait se retourner contre ces politiques ou bien que l'on n'en tire pas toutes les conséquences du fait de la volonté politique de les mener pour des raisons symboliques qui dépassent les considérations de résultats.

Le Conseil de l'Europe avait commencé sa série de rapports d'évaluation (sur le modèle de l'OCDE) des politiques culturelles nationales par la France en 1988, mais le changement de gouvernement et d'orientations avait gêné la lecture et surtout l'appropriation des résultats. Les experts avaient relevé trois grands objectifs : la conservation du patrimoine, le soutien aux artistes et le contact avec les publics, puis la reconnaissance des industries culturelles, la légitimité de nouvelles pratiques et la conquête de nouveaux publics, éloignés de l'offre culturelle publique. Le centralisme était tempéré par la décentralisation et l'interministérialité, surtout depuis 1981. L'axe du développement culturel apparaissait comme une synthèse des deux finalités ci-dessus exposées, mais le budget et le mécénat étaient jugés insuffisants, la conquête des nouveaux publics peu convaincante et les pouvoirs directs du ministre toujours trop importants. Cependant, le modèle français était reconnu au niveau international. Depuis les années 1990, le Conseil parle d'« examen » des politiques culturelles, en particulier pour les pays de l'Est qui ont fait l'objet des derniers travaux après plusieurs pays occidentaux, car les politiques nationales et générales ne permettent pas une évaluation assez fine des résultats. Il s'agit davantage de voir quelles sont les forces à l'œuvre et dans quel sens elles travaillent, en identifiant les points forts et les points faibles, ainsi que les manques à combler à l'avenir.

Pour réaliser une évaluation, il faut s'appuyer sur des données comparables dans le temps et l'espace. Le Département des Etudes et de la Prospective (DEP) du ministère français de la Culture réalise depuis 30 ans des enquêtes nationales sur les dépenses culturelles publiques, les pratiques culturelles des Français, les publics des différentes disciplines artistiques et, plus récemment, sur l'emploi culturel, les pratiques amateurs, la géographie de l'offre culturelle... De manière un peu provocatrice mais fondée sur des débats qui ont eu lieu en France, on peut dire que, vu l'argent public dépensé, la finalité de démocratisation culturelle au sens de la culture savante (cf. Pierre Bourdieu ou Marc Fumaroli pour des courants de pensée opposés) n'a pas tellement été atteinte (on est par ex. passé de 12 % de personnes allant au moins une fois par an au théâtre en 1973 à 16 % seulement en 1997). Cela signifie que, d'une part, l'élargissement du public n'a guère eu lieu et que, d'autre part, une grande partie de la population ne se reconnaît pas dans les propositions culturelles officielles et préfère les activités culturelles grand public, médiatiques, plus personnelles ou contestataires.

Faudrait-il en conclure d'abandonner ou de réduire la politique culturelle fondatrice du ministère de la Culture au profit de celle visant la démocratie culturelle ? La plupart des

réflexions ont conclu par la négative sur cette hypothèse afin de maintenir un niveau artistique et culturel élevé du pays et de continuer à contribuer au rayonnement de la France à l'étranger. Le coût d'une non-politique est également à envisager avant toute décision. Un rééquilibrage entre les deux finalités est cependant préconisé, symboliquement mais aussi et surtout budgétairement. Force est de constater que, jusqu'à présent, la progression en ce sens s'accomplit lentement mais qu'il existe un large réseau culturel et socioculturel sur l'ensemble du territoire, que l'on peut identifier à l'une des réussites des politiques nationales successives, directes ou de soutien à des associations.

### **L'évaluation utile, voire indispensable des politiques culturelles plus ciblées**

S'agissant de thématiques, de fonctions, de territoires ou d'actions particuliers, des évaluations ont pu être menées sur le prix unique du livre, sur la tarification en général, sur l'éducation artistique et culturelle, sur les actions dans les quartiers défavorisés..., ou préconisées pour les établissements culturels par l'intermédiaire de contrats d'objectifs. Cependant, les programmes d'éducation artistique et culturelle (école, collèges ou lycéens au cinéma, ateliers, classes...) ont par exemple davantage fait l'objet de bilans que de véritables évaluations, à l'inverse des chèques-culture destinés aux jeunes de la région Rhône-Alpes par exemple, étudiant les modifications éventuelles de comportements des bénéficiaires.

Les évaluations se sont surtout développées à la faveur des politiques contractuelles et interministérielles, chaque collectivité ou ministère voulant connaître les retombées de son apport et vérifier si ses objectifs propres étaient bien respectés. On peut citer à cet égard les contrats éducatifs locaux (CEL) ou la politique de la ville, mais la culture n'est que l'un des aspects de ces procédures, souvent marginal d'ailleurs. Pour amplifier l'implication culturelle dans les quartiers, plusieurs dispositifs ont été conçus, tels que les cafés-musiques et les opérations quartiers-lumières au début des années 1990. Avec les projets culturels de quartiers lancés en 1997, on a réalisé un saut qualitatif bien mis en évidence par l'évaluation : l'implication active d'habitants dans des projets réalisés avec des professionnels de la culture et l'accompagnement pendant et après par des travailleurs sociaux ressortent comme des conditions nécessaires mais pas toujours respectées de l'apport des projets culturels à une réinsertion possible de personnes défavorisées selon Jean-Michel Montfort, par la (re)mobilisation, la valorisation individuelle et la dynamisation collective. Ces conclusions claires ont pu être d'autant plus tirées qu'il s'agissait d'une expérimentation, propre à être évaluée avant son éventuelle généralisation, en totalité ou en partie. On est bien dans le cadre d'un programme précis illustrant une politique plus générale. Il serait quand même souhaitable de pouvoir évaluer l'impact de tels dispositifs quelques années après pour en vérifier la pertinence par rapport aux publics concernés, ce qui est trop rarement pratiqué, contrairement à ce que peuvent apporter des études sociologiques longitudinales.

L'évolution des politiques culturelles dépend surtout d'actes politiques, de contextes historiques et socio-économiques et beaucoup moins d'évaluations. Celles-ci peuvent néanmoins contribuer davantage à des réorientations de politiques territoriales car ces dernières sont plus circonscrites dans l'espace et moins imprégnées d'idéologies car elles sont plus proches des populations, même si les travers identifiés dans ce qui précède existent aussi. On peut cependant distinguer les politiques locales qui empruntent les mêmes voies que les politiques nationales avec quelques nuances, notamment celle de la proximité et du pragmatisme, des politiques territoriales qui sont nécessairement partenariales et limitent les décisions unilatérales, d'où la demande d'évaluations.

L'influence des politiques et programmes communautaires sur les pratiques évaluatives est notable. Cependant, ils proposent surtout des indicateurs quantitatifs de résultats, assortis d'une logique tatillonne de contrôle sur les Etats et des Etats sur les collectivités territoriales et les porteurs de projets. L'évaluation d'un programme Interreg en 1998 entre des départements français et un comté anglais a révélé la lourdeur de ce montage administratif et la sous-consommation des crédits qui en résulte. Le retard dans les actions n'avait pas permis d'évaluer les projets, dont certains étaient culturels, mais avait focalisé l'attention sur la gestion du programme, transformant l'évaluation en audit. Et il a fallu attendre 2002 pour que des mesures nationales soient prises, après renouvellement des problèmes ! Il en avait déjà été de même pour l'évaluation du volet culturel d'un contrat de plan entre l'Etat et une région française fin 1996, les retards étant dus à d'autres causes tout aussi administratives, à savoir des logiques d'action tout à fait différentes entre les services de l'Etat et ceux de la région et de fortes réticences au travail en commun, pourtant obligatoire malgré ou plutôt du fait du récent transfert de compétences culturelles à la région. Plus récemment, des protocoles de décentralisation culturelle ont prévu des évaluations des coopérations et transferts possibles de compétences vers les régions ou les départements, mais on se situe à nouveau dans une logique d'expérimentation les favorisant, malgré certaines difficultés également, en raison d'enjeux de pouvoir et de positionnements politiques différents, voire opposés.

On pourrait multiplier les exemples de ce type mais il est important de mentionner également des évaluations plus positives comme celle des conventions de développement culturel en milieu rural dans la région Rhône-Alpes par Alain Faure en 1993, ou celle des conventions culturelles partenariales à l'initiative de la région Nord-Pas-de-Calais que l'on a réalisée en 1999. Cependant, on peut remarquer dans la plupart des cas que les évaluations de contrats territoriaux, culturels ou généraux, portent plus sur les processus et les perspectives que sur des résultats quantitatifs. Il s'agit peut-être de l'une des spécificités des politiques culturelles de concerner davantage les aspects qualitatifs que quantitatifs, d'où les évaluations correspondantes. Pour développer les données sur les politiques culturelles, il faut d'abord les constituer et celles élaborées au niveau national par le service du ministère ne sont plus suffisantes pour cerner au plus près les politiques culturelles territoriales. Se mettent donc en place des observatoires culturels territoriaux, ou des réflexions sur ce type d'organismes, après un long temps de réticences exprimées par le ministère de la Culture pour des raisons d'agrégation et de comparabilité des résultats, ainsi que de coût voire de maintien du monopole de la production de statistiques culturelles. Le ministère s'est résolu à participer à ces observatoires qui peuvent avoir des missions plus ou moins étendues, allant de l'étude des dépenses culturelles à la formation des acteurs culturels à ces problématiques, en passant par l'analyse de l'emploi et/ou des différents secteurs culturels, la cartographie de l'offre culturelle ou le diagnostic territorial. Le plus exemplaire et ancien en la matière est ARTECA en Lorraine (1993), associant l'Etat, la région, des départements et des villes, ainsi que des acteurs culturels.