

# INET

## ÉVALUER LES POLITIQUES PUBLIQUES DE LA CULTURE

### GUIDE DE BONNES PRATIQUES



Toni Morrison  
PROFESSEUR D'ARTS ET DE LITTÉRATURE  
UNIVERSITÉ DE CINCINNATI



BRIGITTE  
LAINÉ  
CONSERVATRICES  
& CONSERVATEURS  
DU PATRIMOINE

Dans le cadre du séminaire de formation «Culture et Territoires» de l'Institut National des Études Territoriales, ce guide a été réalisé par trois élèves de l'INET : Chloé Bellamio (conservatrice territoriale de bibliothèques), Jean Bernard (conservateur territorial du patrimoine) et Hector Raffaud (administrateur territorial) sous la coordination de Carole Ziem et David Janela.

# 6 IDÉES REÇUES SUR L'ÉVALUATION

## 1. La culture ne s'évalue pas, c'est subjectif

- L'évaluation est une **nécessité démocratique**, car l'argent public doit être dépensé selon des critères pertinents et publics, ce qui s'applique également à la culture.
- La culture peut s'évaluer selon **différents critères**, certains **quantitatifs** et objectifs (taux de fréquentation...), d'autres **qualitatifs** et subjectifs (enquêtes de satisfaction...).
- **Les outils et méthodes progressent** et s'affinent au fil des études.

## 2. C'est un frein, il vaut mieux aller de l'avant

- Si l'on ne questionne pas le sens, l'efficacité et l'efficacé d'une action ou d'une politique, le risque est grand de poursuivre des actions non pertinentes ou inadaptées, pour mesurer l'écart entre les objectifs et les résultats.

## 3. C'est inutile, chacun sait déjà ce qu'il fait d'expérience

- Un **regard décalé**, voire extérieur, avec davantage de recul, est toujours précieux.
- C'est aussi l'occasion de croiser les connaissances et expériences existantes avec d'autres sources d'informations, expériences et domaines (démographie, sociologie...).

## 4. Ce n'est qu'une opération de communication qui ne mène à rien de concret

- La **définition des objectifs** d'une évaluation, et le suivi de leur application, est primordiale. Une évaluation peut être cognitive (connaître), normative (réglementer) ou instrumentale (agir). Il ne dépend donc que du commanditaire de déterminer en amont l'usage d'une évaluation.

## 5. C'est une dépense à perte

- Une évaluation permet d'**identifier les difficultés et les blocages** d'un processus, ce qui permet de **optimiser** (meilleure définition des rôles ou communication entre les acteurs), ou de **voir les limites d'une action** pour en **réorienter la stratégie** afin qu'elle remplisse mieux son objectif.

## 6. Cela nuit à la confiance des agents et à la cohésion des services

- L'évaluation doit avoir une **dimension participative et valorisante**, en faisant **mieux connaître et reconnaître** les acteurs et leurs missions, et leur donner l'occasion de s'exprimer et prendre position, ce qui peut relancer une **dynamique collective**.

# 10 CLÉS POUR UNE ÉVALUATION RÉUSSIE

## 1. Analyser le contexte

L'évaluation doit s'adapter au contexte dans laquelle elle est réalisée : une bonne évaluation ne saurait être un calque identique apposé quelle que soit la situation.

Il s'agit alors d'identifier trois aspects :

- le commanditaire : qui a demandé l'évaluation ? A quel niveau hiérarchique se situe-t-il ?
- l'usage prévu : pourquoi cette évaluation a-t-elle été commandée ? Quelles en sont les retombées prévues ?
- le calendrier : sur combien de temps l'évaluation doit-elle se dérouler ? Quelles en seront les principales étapes ?

Le commanditaire et l'usage prévu sont intrinsèquement liés. De même, la portée de l'évaluation n'est pas la même selon son origine et ce qui en est attendu : on ne conduira pas de la même façon une évaluation destinée à remplir un rapport d'activité annuel et un audit en profondeur du financement d'une politique publique.

En pratique : le calendrier

- **Définir en amont** une chronologie réaliste et la plus complète possible.
- **Décliner en trois temps** l'avant (prospective et organisation), le pendant (suivi de l'évaluation) et l'après (bilan et communication)

## 2. Instaurer une gouvernance lisible et partagée

L'évaluation a le poids que les dirigeants territoriaux veulent lui conférer. Une évaluation sans gouvernance claire, sans objectifs et sans portage politique ou administratif sera certainement vouée à l'échec.

Cette gouvernance solide et claire passe par :

- un comité de pilotage ;
- l'implication des agents et des usagers ;
- la collaboration entre les services connaissant la mission et les experts indépendants.

En pratique :

- **Constituer un comité de pilotage** resserré, réactif et à la composition variée et adaptée aux objectifs de l'évaluation. Ne pas oublier d'y inclure des membres ayant une connaissance des mécanismes de fonctionnement de la politique culturelle, du secteur ou de l'équipement à évaluer.
- **Formaliser l'implication des agents et des usagers** par la création de structures dédiées (groupes de travail, panels représentatifs, voire associations si le terrain s'y prête).
- **Organiser la collaboration entre les services qui connaissent la mission et les experts indépendants**, en instaurant des temps de rencontre et de confrontation des points de vue et en confiant à chacun une partie de la mission cohérente avec son champ de compétence.

### 3. Définir des objectifs clairs

La définition d'objectifs est primordiale si l'on souhaite conduire une évaluation de qualité : il n'est pas possible d'évaluer en des termes génériques, sans savoir ce que l'on recherche ni avoir de grille pour distinguer le positif du négatif.

Ces objectifs se déclinent en trois catégories :

- la finalité globale : une évaluation pour juger de l'efficacité d'un dispositif et un audit pour le contrôler ne poursuivent pas la même finalité et ne répondront donc pas aux mêmes critères ;
- les critères d'évaluation, plus resserrés et concrets que la finalité globale : ils se déclinent en plusieurs catégories (critères politiques, critères budgétaires, critères économiques et critères culturels). Le poids de chaque catégorie est intrinsèquement lié à la finalité globale poursuivie et à la commande passée ;
- l'usage de l'évaluation, qui est un objectif à part entière, en ce qu'il influence directement le portage dont bénéficiera l'évaluation. Cet usage escompté peut être, entre autres, celui d'un renouvellement, d'une évolution ou d'une généralisation d'un dispositif, de l'établissement d'un schéma global, du recalibrage d'une subvention ou encore d'une valorisation d'une politique publique ou d'une recherche de lisibilité à plus grande échelle.

En pratique :

- **Définir la finalité globale** avant de commencer la phase concrète d'évaluation à proprement parler, pour orienter la réflexion dès le départ.
- **Co-construire les indicateurs et les critères** (politiques, budgétaires, culturels...) avec tous les acteurs de la campagne d'évaluation. S'assurer de leur pertinence et de leur faisabilité.
- **Garder à l'esprit l'usage** qui sera fait de l'évaluation.

### 4. Consacrer temps et moyens suffisants

L'évaluation représente un investissement en termes de ressources financières et humaines car la démarche d'évaluation s'inscrit dans une temporalité étendue :

- L'évaluation doit s'appuyer sur l'analyse de données quantitatives et qualitatives collectées sur un horizon de temps suffisamment long.

En pratique :

***Évaluer un dispositif d'éducation artistique et culturelle peut même nécessiter de suivre un groupe d'enfants sur l'ensemble de leur parcours scolaire !***

- *La collecte de données en tant que telle est bien souvent difficile et chronophage car les données ne préexistent pas nécessairement à la démarche d'évaluation.*
- *Un temps conséquent doit être dévolu à la restitution et au partage des résultats de l'évaluation.*

Le temps de l'évaluation peut apparaître en décalage par rapport au temps de la prise de décision politico-administrative, ce qui peut malheureusement pousser les décideurs à brusquer le processus d'évaluation et à en dégrader la qualité.

Processus chronophage, l'évaluation nécessite des **moyens financiers et humains suffisants**. Elle constitue une **charge administrative** non négligeable, que beaucoup d'institutions culturelles déplorent d'ailleurs au motif qu'elle vient réduire d'autant les budgets artistiques.

L'évaluation est réalisée par des **ressources humaines internes** ou externes dédiées. A défaut, pour des structures ou entités de taille modeste, elle doit figurer dans les fiches de poste des agents et ainsi être prévue dans leur temps de travail.

**Afin de financer ces dépenses, la collectivité peut :**

- **Mobiliser des crédits budgétaires ;**
- **Rechercher des financements** auprès d'autres collectivités publiques ou parapubliques ou éventuellement de partenaires privés (entreprises, fondations, associations, etc.) au risque de complexifier la gestion.

## **5. Choisir judicieusement l'équipe d'évaluateurs**

**L'évaluation peut être confiée à des évaluateurs internes ou bien déléguée à un ou plusieurs prestataires extérieurs.**

Les évaluateurs internes sont soit des agents opérationnels, généralement des agents d'encadrement bénéficiant d'une expérience reconnue, soit des agents affectés plus spécifiquement au sein d'un service dédié à l'évaluation (service d'inspection dans quelques collectivités ou service en charge du contrôle de gestion plus fréquemment).

Ils disposent généralement d'une **bonne connaissance préalable des services responsables du dispositif à évaluer** et plus largement du territoire et du fonctionnement de la collectivité. Ils sont bien identifiés par les agents et bénéficient d'une certaine légitimité mais peuvent parfois avoir des difficultés à prendre du recul par rapport à l'existant.

Le prestataire est supposé bénéficier d'une **expertise plus large** de la politique publique observée et est en mesure de comparer les dispositifs évalués avec ceux mis en place par d'autres collectivités (**démarche de benchmark**). Son **indépendance** lui permet de concilier les points de vue qui peuvent parfois diverger au sein de la collectivité et de dépasser les rapports de force ou relations de concurrence entre services. Quelle que soit l'option choisie, l'évaluation doit être menée dans l'idéal par une **équipe**

**pluridisciplinaire** capable de cerner l'ensemble des aspects du sujet (enjeux culturels, enjeux financiers et économiques, enjeux politiques, etc.).

**En pratique :**

*Réaffirmer régulièrement l'indépendance et la liberté des évaluateurs car le prestataire peut être tenté de flatter son client et les agents de la collectivité peuvent vouloir éviter de critiquer les décisions prises par la collectivité et donc leur hiérarchie*

## **6. Délimiter clairement l'objet de l'évaluation**

**Le risque de toute mission d'évaluation est de ne pas circonscrire son objet et de susciter fausses attentes et frustrations. Une évaluation, si bien exécutée soit elle, ne peut répondre à des questions qu'elle n'avait pas posées.**

**En pratique :**

*Évaluer la politique de prêt d'une bibliothèque ne renseigne que partiellement sur l'attractivité de l'établissement auprès du public, qui peut fréquenter la bibliothèque pour d'autres motifs (manifestations culturelles, utilisation des tables de travail, etc.).*

**L'observation de tous les services concernés** de la collectivité ainsi éventuellement que de partenaires est également nécessaire, d'autant plus lorsque l'évaluation porte sur une politique transversale, auxquels plusieurs dispositifs portés par divers services contribuent.

Enfin, les **différentes catégories d'utilisateurs** concernées par la mission d'évaluation doivent également être identifiées clairement. Les missions d'évaluation portent souvent sur des catégories spécifiques d'utilisateurs mais encore plus souvent sur des catégories de non-utilisateurs.

En pratique :

*Évaluer la fréquentation par le public jeune d'une salle de spectacle suppose de définir ce qui est entendu par « public jeune ».*

## 7. Adopter une méthode adaptée et transversale

La méthode doit d'abord suivre certaines règles générales de l'évaluation des politiques publiques :

- **définition de critères**, qui sont des éléments de référence (ex : participation des publics), et des **indicateurs correspondants**, qui sont des instruments de mesure (ex : taux de fréquentation)
- **collecte de données** : elles doivent être fiables et comparables ; elles peuvent être **préexistantes** (bases de données...) ou **créées** lors de l'évaluation, de manière quantitative (sondages, mesures) ou qualitative (entretiens)

Elle doit aussi être **adaptée à l'objet de l'évaluation concernée**, et aux domaines concernés : culturel, politique, économique, social, éducatif, touristique. Une **démarche transversale** est profitable car elle met en valeur les différents effets de l'action publique, mais elle ne doit pas occulter le fait que l'évaluation des politiques culturelles doit d'abord suivre des **critères culturels** (pratiques artistiques, fréquentation de lieux culturels), et ne pas se contenter des critères d'autres domaines (attractivité touristique, impact économique).

En pratique :

- Veiller à la **prépondérance des critères culturels**, pour que la politique de la culture ne soit pas qu'une auxiliaire d'autres politiques.
- Intégrer des **méthodes qualitatives** (entretiens, concertations) pour prendre en compte la **dimension subjective** de la culture, sans se contenter d'une démarche quantitative et statistique.

## 8. Favoriser une diffusion large et participative des résultats

Les résultats de l'évaluation doivent être **partagés, et les premiers destinataires sont les parties prenantes de l'évaluation** : commanditaires, financeurs, partenaires, usagers et nonusagers mobilisés. Il est préférable que cette diffusion ne soit pas seulement un exposé figé, mais soit aussi l'occasion d'un **temps de restitution, d'échange et de débat**, pour mettre ces résultats en perspective.

L'évaluation gagne aussi à faire l'objet d'une **valorisation plus large**, auprès des citoyens et du public, avec des **actions de communication**, et des **publications** physiques ou numériques, qui permettent aussi de garder une trace accessible de la démarche et de ses résultats.

En pratique :

- *Prévoir des **temps de rencontres** pendant et après l'évaluation entre les parties prenantes, en **invitant à la prise de parole et au débat**.*
- ***Éditer des publications**, si possible regroupées dans une **collection**, un **blog** ou une **section d'un site**.*

## 9. Partager les expériences

Les temps de restitution entre les parties prenantes permettent de revenir sur les résultats, mais aussi sur la démarche, afin de l'améliorer en identifiant d'éventuelles difficultés : rôles mal définis, communication trop ponctuelle ou pas assez formalisée entre les partenaires, etc.

Le partage d'expérience peut aussi se faire avec des **homologues**, de manière ponctuelle ou plus systématique, notamment à travers des **réseaux professionnels et de recherche** (associations des DAC, Conseil des Territoires pour la Culture, Culture 21, DEPS...).

Ces échanges personnels se conjuguent évidemment avec la **prise de connaissance des publications** d'autres évaluations, selon la démarche de valorisation évoquée plus haut.

En pratique :

- **Systématiser les échanges et retours d'expérience** avec des temps dédiés, lors des temps de restitutions des parties prenantes, et au sein de cercles professionnels et scientifiques plus larges.
- Mettre en place une **veille sur l'évaluation**, avec **une personne ou un service référent**.

## 10. Pérenniser la démarche

Il est important de suivre la mise en oeuvre des préconisations et conclusions de l'évaluation, selon l'usage et l'objectif prévu au départ, pour que l'investissement ne soit pas perdu.

Il faut aussi **anticiper les prochaines évaluations**, en s'assurant que les données rassemblées seront réutilisables, et en organisant une **collecte régulière de données comparables**. Elles serviront de matière à de prochaines évaluations, qui seront plus pertinentes si elles sont elles-mêmes prévues et réalisées à intervalles réguliers.

Cette gestion des données, du calendrier des évaluations et de l'amélioration de la méthode peut être assurée par une **structure dédiée en interne**, comme un observatoire de l'évaluation, disposant de la **compétence** et de l'**indépendance** nécessaire pour assurer ces missions.

En pratique :

- **Organiser la collecte de données** pendant l'évaluation en **anticipant les usages futurs**.
- **Formaliser la réflexion et prospective** pour les prochaines évaluations, en confiant la mission à un **service existant ou ad hoc**.

