

Indicateurs culturels : le poids des *credos*, le choc des *ratios*...

Contribution à un cadre général de compréhension et de construction des indicateurs culturels.

François Mancebo

Introduction :

Comment traduire la culture en termes d'indicateurs culturels et comment l'inscrire parmi les indicateurs économiques ? La question se pose avec insistance dans le champ de l'évaluation.

Il existe plusieurs difficultés :

-Il y a une grande part de subjectivité dans l'appréciation des effets économiques recherchés. Ainsi, les actions de valorisation patrimoniale doivent-elles être estimées en termes d'afflux touristique, ou d'amélioration de l'environnement quotidien des habitants ? En ce cas, selon le point de vue adopté, ne risque-t-on pas d'aboutir à des conclusions totalement opposées ?

-Les pratiques culturelles ne sont pas une forme de consommation comme une autre. Elles ont des effets cumulatifs¹ : elles n'épuisent les biens et les services qu'elles utilisent, et elles favorisent d'autres consommations.

-Dans le domaine culturel, l'enjeu qualitatif est essentiel : les politiques culturelles impliquent des acteurs, des services, des usagers, dont les missions ou les attentes peuvent être contradictoires.

On peut rappeler ici que dans les minuscules Etats allemands du XVIII^e siècle, un créateur et son oeuvre pouvaient très bien être reconnus à Weimar et complètement rejetés à quelques kilomètres de là, l'exemple de Schiller en témoigne². En est-il bien différemment aujourd'hui : l'échelle d'observation, et la perspective territoriale ou institutionnelle adoptée, n'influent-elles pas sur le choix des indicateurs pertinents ?

Deux autres facteurs compliquent encore la tâche :

¹Commission staff working paper, *Culture, the cultural industries and employment*, Commission Européenne, Bruxelles, mai 1998.

²Frey B., "State support and creativity in the arts : some new considerations", session plénière, *Tenth International Conference on Cultural Economics*, Barcelone, 1998.

-D'une part, il existe une forte imbrication des collectivités dans le financement et le soutien de la culture. Or, les objectifs sont difficiles à percevoir quand plusieurs administrations interviennent sur une même politique. On peut constater en France, depuis les lois de décentralisation, des approches antagonistes, voire conflictuelles, dans les rapports entre autorités territoriales en matière de politiques culturelles : *"Il n'est pas rare d'entendre certains acteurs du champ culturel mettre en doute l'existence d'une politique culturelle... C'est qu'ils ne voient plus dans l'action menée c'est le cadre de référence, l'axe directionnel qui anime cette action"*³.

-D'autre part, il existe souvent des interactions étroites entre les politiques culturelles et les autres secteurs de la vie publique : ainsi, centrées jusqu'au milieu des années soixante-dix sur les besoins en équipements, elles étaient très dépendantes des politiques urbaines. Aujourd'hui, les politiques culturelles sont encore trop souvent des annexes de l'aménagement urbain ou des politiques de communication⁴.

1. Spécificités de la culture : la part du diable.

Il semble donc difficile d'élaborer des indicateurs culturels, sans réfléchir en amont aux objectifs des politiques culturelles et sans clarifier les enjeux. En particulier, il y a depuis ces vingt dernières années à un glissement progressif dans les référentiels d'action, et dans les orientations des comportements des acteurs de la vie culturelle.

Objectifs et enjeux des politiques culturelles.

On est passé d'une situation où les institutions et les collectivités jouaient un rôle clé dans la politisation du social, à une situation mettant l'accent sur l'aspect économique, et dans laquelle les élus locaux, par exemple, se transforment en entrepreneurs culturels ou en assistants à la décision économique dans le domaine culturel. Tout se passe comme si les autorités publiques abandonnaient le politique au profit d'une gestion économique de la culture.

Et pourtant, concilier les deux aspects est indispensable pour notre propos. En effet, parallèlement à la prise de conscience de la place de la culture dans le développement local⁵, apparaît une exigence accrue des populations en matière culturelle (demande de formation des enfants dans le domaine musical, par exemple) qui se situe dans un autre champ.

Or, si personne n'empêche le chercheur d'examiner les déterminants des politiques culturelles en dehors des seules variables économiques, il n'en reste pas moins qu'il y a

³Saez G., "La structure de la politique culturelle et la démarche créative", *Recherche Evaluation dans les Politiques Culturelles*, Actes du Séminaire de Grenoble, OPC, CERAT, 1989.

⁴Girard A., Rizzardo R., *L'évaluation au service des politiques culturelles*, Documentation Française, Paris, 1994.

⁵Les intérêts du tourisme culturel, et le fait que l'action culturelle suscite l'installation d'acteurs économiques par une amélioration de la qualité de vie, revient constamment dans les discours, à usage interne ou externe, des élus.

quelque difficulté logique à concilier une approche centrée sur les variables économiques, qui "dépolitise" les politiques publiques, et une approche, centrée sur les politiques publiques elles-mêmes⁶ : c'est un réel problème.

Le débat ne peut donc se réduire à un simple choix d'indicateurs. Il appelle une prise en compte des conditions politiques : selon quels critères la puissance publique assure-t-elle la production et la diffusion des biens et services culturels⁷. Les problèmes de méthode soulèvent des questions relatives aux choix théoriques ou idéologiques sous-jacents.

A ces questions, il est rare que l'on puisse apporter des réponses claires et définitives. En effet ces critères ne sont guère énoncés de manière limpide : fréquemment, les objectifs déclarés des actions culturelles ne sont que des déclarations d'intention. Les vrais mobiles restent volontairement ou involontairement voilés. Il y a une certaine opacité dans le champ d'action culturelle, et une grande incertitude sur les orientations des politiques publiques en la matière, au hasard des majorités politiques.

Pour tenter de répondre à ces difficultés il convient dans un premier temps, de spécifier clairement l'objet sur lequel travailler, et ce n'est pas une mince affaire. L'embarras à définir ce qui relève de la culture, concept très vague, domaine aux frontières imprécises, ne nous facilite pas la tâche : *"Un acteur culturel peut considérer la culture... comme l'expression la plus haute de l'homme... Un élu peut de son côté, considérer aussi les activités culturelles comme un élément de développement de sa ville. Un usager peut avoir une conception hédoniste de la culture dans laquelle il voit un plaisir et un divertissement de qualité... Ces diverses finalités peuvent éventuellement converger, mais pas nécessairement"*⁸.

La culture : bien économique ou élément constitutif du social.

Le terme "culture", très polysémique, désigne donc diverses réalités aux limites assez floues. Une tentative récente est contenue dans le rapport de la *Commission des Nations-Unies Culture et Développement*⁹. Deux définitions y sont proposées :

-celle, économique, d'un ensemble d'activités faisant partie d'"industries culturelles", et qui constitue le "secteur culturel" de l'économie ;

-et celle, plus sociologique, où la culture est vue comme un ensemble d'attitudes, de pratiques et de croyances, fondamentales pour le fonctionnement des sociétés ; la culture s'exprime alors dans les usages et les valeurs des sociétés, qui évoluent dans le temps et sont transmis d'une génération à l'autre.

⁶Saez G., "La structure de la politique culturelle et la démarche créative", *Recherche Evaluation dans les Politiques Culturelles*, Actes du Séminaire de Grenoble, OPC, CERAT, 1989.

⁷Mac Lean I., *Public choice, an introduction*, Basil Blackwell, 1987.

⁸Girard A., Rizzardo R., *L'évaluation au service des politiques culturelles*, Documentation Française, 1994.

⁹World Commission on Culture and Development, *Our creative diversity*, UNESCO, Paris, 1995.

Il semble tout aussi valable de définir la culture selon l'idée que le comportement des individus "possède une rationalité qui tend à la réalisation d'un équilibre économique"¹⁰ que d'inclure la culture dans "un système de valeurs concernant la nature humaine, ses identités, et la place de l'homme dans l'univers"¹¹. Mais, ni l'une ni l'autre de ces définitions ne nous aident dans la recherche de critères d'évaluation pertinents.

Si les activités culturelles ont un réel effet économique, sous forme d'emplois ou en matière de revenus, il convient de ne pas oublier, pour comprendre et évaluer ses effets, de tenir compte de toutes ses dimensions : selon un tel point de vue, il semble difficile de limiter la culture à un simple "bien"¹². Dès lors, il faut tenir compte, dans toute évaluation, du rôle de l'action culturelle dans la genèse et le maintien des structures sociales. Cela apparaît clairement si l'on n'oublie pas que la culture, ce n'est pas seulement les arts et les lettres, mais aussi les modes de vie et les valeurs.

Certes, l'activité culturelle peut correspondre à une production ; mais elle concerne également les actes de création et de transformation qui aboutissent à cette production. Il reste donc à définir ce qui, dans le contenu culturel, relève, ou non, d'une approche économique¹³.

La difficulté est souvent occultée par un jeu d'hypothèses restrictives *a priori*, et d'habillages théoriques sophistiqués, qui transforment, pour paraphraser Mukerjee : "*l'économie de la culture en une culture du développement économique*". Or, si l'on pense, par exemple, aux questions de développement local, sans l'initiative et la participation des acteurs locaux, le "parachutage" de produits culturels risque de n'avoir guère d'impact. L'appropriation du produit par les populations locales est indispensable : comment prendre en compte cette dimension ?

Remarquons que si la culture est interprétation de la réalité et quête de sens nécessaire à l'existence et au maintien de sociétés humaines, alors elle présente des points communs avec l'activité économique, entendue comme "*construction de théories comportementales, énoncé de propositions vérifiables et analyse empirique*"¹⁴.

¹⁰Casson M., "Cultural Determinants of Economic Performance", n° 17 (2), pp. 418-42, *Journal of Comparative Economics*, 1993.

¹¹Throsby D., "Culture, Economics and Sustainability", n° 19 (3), pp. 199-206, *Journal of Cultural Economics*, 1995.

¹²Mukerjee G., "Cultural Tourism and the Culture of Economic Development", *Tenth International Conference on Cultural Economics*, ACEI, Barcelone, 1998.

¹³Poffenberger M., Zurbuchen M., "The Economics of Village Bali: Three Perspectives", n° 29 (1), pp. 91-133 *Economic Development and Cultural Change*, 1980.

¹⁴Throsby D., "Culture, Economics and Sustainability", n° 19 (3), pp. 199-206, *Journal of Cultural Economics*, 1995.

Les pratiques culturelles peuvent être scindées en pratiques individuelles et collectives¹⁵. Alors que la décision de consommer tel ou tel bien culturel relève du libre choix, les activités collectives sont un ensemble de services mis à la disposition des populations : patrimoine, cinémas, musées, théâtres, etc. Leur organisation dépend le plus souvent des pouvoirs publics, et des stratégies de développement territorial, avec les questions d'équipements et d'infrastructures, liées aux politiques culturelles et sociales.

L'action culturelle est massivement instrumentalisée par le politique. Ainsi : *"On met volontiers en avant le rôle des festivals dans le développement d'une politique locale d'image, leur place dans une "logistique culturelle" cohérente. Lorsque l'impact supposé de l'activité culturelle est difficilement démontrable, l'annonce de son existence sert essentiellement aux élus à justifier leurs demandes générales d'aide à l'équipement"*¹⁶. Le fait que les politiques culturelles aient des objectifs particulièrement flous, et soient supposées répondre à des questions fondamentales de société, favorise deux types de dérives :

-Le discours sur les retombées économiques plaît aux commerçants, souvent acteurs essentiels de la vie locale dans les petites communes, et la tentation est grande de chercher, après-coup, une caution scientifique d'ordre économique à des actions culturelles dont les motivations initiales étaient tout autres (copinage, choix idéologiques ou symboliques, clientélisme, goûts personnels, etc.).

-La mise en avant de la spécificité des politiques culturelles, si elle n'est pas sans fondement, est parfois conçue comme une barrière protectrice par les acteurs du monde culturel pour éviter les intrusions qu'ils contrôlèrent mal.

2. Aléas de l'évaluation.

La culture comme bien économique présuppose l'existence d'un marché bien établi. En ce cas, le choix culturel devrait pouvoir s'intégrer à la loi de l'offre et de la demande. Mais, dans le même temps, les soutiens institutionnels à la culture sont légitimés par l'idée d'une faillite du marché, et de l'existence d'externalités sociales positives qu'il serait nécessaire de préserver. Il y a ici une contradiction apparente. Celle-ci est d'autant plus difficile à intégrer par un quelconque outil d'évaluation que ces fameuses "externalités" ne sont jamais définies. D'autant plus que, dans la sphère politique, les choix en matière culturelle relèvent de registres symboliques ou de priorités électorales, légitimées après-coup par des analyses qui rajoutent encore quelques ambiguïtés à la confusion ambiante.

La sélection des variables.

¹⁵Commission staff working paper, *Culture, the cultural industries and employment*, Commission Européenne, Bruxelles, mai 1998.

¹⁶Lefebvre A., "L'impact économique des festivals ou les certitudes illusoires", *Recherche Evaluation dans les Politiques Culturelles*, Actes du Séminaire de Grenoble, OPC, CERAT, 1989.

Une évaluation est toujours une opération singulière liée au contexte dans lequel elle est demandée. En particulier, selon que l'on se situe dans le cadre d'un rapport d'étude ou d'un travail de recherche, les priorités ne sont pas les mêmes. Dans le premier cas, qui est aussi une aide à la décision, l'évaluation est prisonnière du commanditaire. Le chercheur évalue en fonction des objectifs fixés par l'institution ou la collectivité commanditaire, qui tentera de revendiquer la légitimité de son intervention par une rigueur strictement méthodologique qui ne dira rien sur ses mobiles réels. Dans une perspective de recherche, c'est tout autre chose : *"On propose un modèle d'évaluation ou d'intelligibilité du social par la médiation des opérations d'évaluation... elle invitera... à porter un nouveau regard ou à formuler autrement les réalités qu'ils traitent"*¹⁷.

A chaque fois que la culture est considérée comme un produit, indépendamment de son processus de création et de son rôle social, il paraît hasardeux de construire un outil d'évaluation pertinent.

Parmi les nombreuses questions qui se posent dans l'évaluation, celle de la sélection des variables est fondamentale. Trop souvent, il semble que le choix de telle ou telle variable est réalisé en fonction de sa capacité à s'intégrer à des modèles économiques prédéterminés, et que sa pertinence est construite après-coup. Ironiquement, elle est incorporée avant même d'être définie. Ce qui évite un véritable questionnement sur la notion de culture. Cet *a priori* dans le tri des variables traduit implicitement l'idée que la culture a pour objet de prendre en charge les variations laissées inexplicées par les constructions économiques traditionnelles¹⁸.

Le résultat d'une évaluation ne réside dans une mesure mais dans l'élaboration d'un cadre interprétatif qui organise les variables, et les indicateurs, qui ont été déterminées. Le commanditaire, souvent le décideur politique, joue un rôle clé dans l'orientation de cette interprétation : si celle-ci n'est pas manipulable par le politique, il y a fort à parier que l'évaluation accroîtra la perplexité plutôt qu'elle n'aidera à la décision. Il semblerait que l'on puisse attribuer au politique, notamment à travers les choix idéologiques, les compétitions partisans, l'activité des groupes d'intérêts et les conditions d'exercice du pouvoir, un rôle essentiel dans les attentes, et donc la forme finale, de l'évaluation¹⁹.

Encore faut-il que la demande d'évaluation soit clairement explicitée, ce qui est finalement rarement le cas. Tout se passe comme si le commanditaire demandait au chercheur de définir, à sa place, son propre modèle politique d'action culturelle : *"On pourrait dire qu'il n'y a pas de commande précise à la Mairie de Rennes, si ce n'est celle d'évaluer. J'ai eu des discussions avec des élus. On leur a demandé ce qu'ils voulaient évaluer. Leur réponse a été plutôt de dire "C'est à vous de voir". Comme commande c'est succinct mais c'est*

¹⁷Huet A., "Les démarches d'évaluation à Rennes", *Recherche Evaluation dans les Politiques Culturelles*, Actes du Séminaire de Grenoble, OPC, CERAT, 1989.

¹⁸Mukerjee G., "Cultural Tourism and the Culture of Economic Development", *Tenth International Conference on Cultural Economics*, ACEI, Barcelone, 1998.

¹⁹Ce point de vue n'est toutefois pas universellement partagé. Voir : Dye T.R., Gray V., *The determinants of public policy*, Lexington Books, Lexington, 1980

*intéressant*²⁰. Il se crée autant, sinon plus, d'obstacles dans la conduite des évaluations par les incertitudes sur les intentions que par les méthodes développées.

Trop fréquemment, la tendance générale du chercheur face à toutes ces difficultés consiste à les éviter en se centrant sur des questions de tarification ou de commercialisation des biens culturels, pour lesquelles il existe une littérature abondante. Un autre procédé, souvent pratiqué, est d'escamoter le problème en considérant la culture comme une "ressource naturelle"²¹, donnée une fois pour toutes et non questionnable.

Un cadre conceptuel singulièrement orienté... pour des variables bien désorientés.

Après la sélection des variables vient la question de leur insertion dans des modèles explicatifs cohérents. Quelle perspective adopter ?

Selon Throsby²², tout bien qui contribue à la valeur culturelle constitue un élément (*item*) de capital culturel, matériel ou immatériel. Ces biens donnent naissance à un grand nombre de services qui peuvent être identifiés. Ils peuvent être consommés, ou bien participer, à leur tour, à la création d'autres biens et services, éventuellement de nouveaux éléments de capital culturel. Le fait que le tourisme, qui est aujourd'hui la principale industrie européenne, est, pour près de 30 % de la consommation touristique, dépendante de l'exploitation du patrimoine culturel, semble confirmer ces idées²³. Certains monuments agissent d'ailleurs comme des attracteurs absolus, ce qui crée d'énormes problèmes de conservation, des distorsions et des polarisations dans la répartition des effets économiques²⁴.

Cette perception de la culture a induit des transformations dans la gestion du patrimoine par les différents acteurs institutionnels, et du monde économique. Le cas des musées, qui semblent s'engager dans une transformation rapide de leurs activités, est exemplaire à cet égard. Leur possibilité d'ajouter de nouvelles pièces à leurs collections est restreinte, et leur capacité à faire acte de conservation et de recherche, de plus en plus faible. La recherche de fonds a poussé à la création d'actions diverses : location de salles pour des expositions temporaires, vente de droits de reproduction des oeuvres et de licences à des sociétés commerciales, production de CD-ROMs. Par ailleurs, ils tentent de créer des magasins et des possibilités de restauration. La création de tels services à valeur ajoutée est un phénomène nouveau. Encore récemment, les cafés et magasins étaient vus comme des services sous-

²⁰Huet A., "Les démarches d'évaluation à Rennes", *Recherche Evaluation dans les Politiques Culturelles*, Actes du Séminaire de Grenoble, OPC, CERAT, 1989.

²¹Throsby D., "Cultural capital", session plénière, *Tenth International Conference on Cultural Economics*, Barcelone, 1998.

²²Id.

²³Commission staff working paper, *Culture, the cultural industries and employment*, Commission Européenne, Bruxelles, mai 1998.

²⁴Trois types d'effets économiques peuvent y être identifiés : sur l'emploi induit (exploitation de l'image créée par un événement culturel ou un site, par exemple), sur l'emploi indirect (hôtellerie et restauration, tourisme et activités associées), sur l'emploi direct, avec un effet multiplicateur généralement supérieur à 1 (c'est-à-dire qu'un emploi direct conduit à la création d'au moins un emploi indirect ou induit).

traités. Aujourd'hui les choses sont perçues différemment. Tout d'abord, il y a l'idée que ces activités périphériques contribuent à l'expérience centrale de l'utilisateur : le café apporte une atmosphère, et sert une cuisine, souvent reliée au contenu muséographique. Ensuite, il semble que les éléments des collections du musée peuvent être associés à des instruments de la vie quotidienne, telles une casquette ou une tasse. Les magasins offrent des objets qui permettent de garder le souvenir de la visite, et communiquer cette expérience aux autres. De ce fait aujourd'hui, les revenus des musées proviennent de trois sources principales : *"produits dérivés, souvenirs, livres et C.D., licences et tartes aux pommes"*²⁵. Le rôle des billets d'entrée, des dons privés et des subventions publiques, tend, proportionnellement, à s'amenuiser.

Mais cette vision de la culture est partielle. En effet, s'il s'agit d'une ressource comme une autre, elle induit aussi des échanges humains et a des répercussions sur le tissu social qu'il imprègne. La recherche d'indicateurs s'en trouve affectée. Si la culture est uniquement considérée comme un bien, alors les politiques culturelles devraient se limiter à agir sur l'offre et la demande²⁶.

Or si, du côté de l'offre, les goûts culturels sont considérés fixés par consensus, toute la question étant celle de l'accès à la culture, du côté de la demande, la question des goûts et des préférences intervient inévitablement comme une variable clé. Il faut alors, accepter de se plonger, de nouveau, dans le domaine obscur des "valeurs", et intégrer la dimension politique dans ce cadre conceptuel économique.

Qui fait "chanter" les indicateurs ?

Lorsqu'il procède à une évaluation, le chercheur perd son extériorité par rapport au problème qu'il analyse : *"Quand vous faites de l'évaluation, vous n'êtes plus en train de faire des considérations techniques au tableau ou dans les tribunes mais vous sur le terrain comme un arbitre... Il s'agit de faire en sorte qu'un certain jeu se joue entre des acteurs et qui peut mieux réussir grâce à votre rôle"*²⁷. Il est non seulement expert, mais aussi médiateur engagé dans le processus pour créer un lieu où les points de vue des acteurs culturels, politiques et population peuvent se rencontrer. C'est cette réalité aussi que les indicateurs sont censés refléter : opération d'autant plus délicate que, rappelons-le, la commande est souvent floue : l'élu veut "quelque chose" sans bien savoir quoi.

Le commanditaire définit l'enveloppe financière et borne le travail d'évaluation par les moyens qu'il y consacre, et il attend de l'évaluation des résultats directement utilisables que, dans le même temps, il ne désigne pas clairement. La formulation de la commande, le plus souvent par des instances publiques, fait donc partie intégrante de l'évaluation et joue un rôle essentiel dans l'élaboration ultérieure d'indicateurs cohérents. Toute recherche sur l'évaluation doit donc être autant une recherche sur les enjeux que sur les méthodes, et un des

²⁵Hutter M., "Theoretical reflections on the changing output of art museums", *Tenth International Conference on Cultural Economics*, Barcelone, 1998.

²⁶Ridley F. F., "Cultural Economics and the Culture of Economists", n° 7 (1), pp. 1-18, *Journal of Cultural Economics*, 1983.

²⁷Huet A., "Les démarches d'évaluation à Rennes", *Recherche Evaluation dans les Politiques Culturelles*, Actes du Séminaire de Grenoble, OPC, CERAT, 1989.

enjeux majeurs est de gérer les attentes diverses, et souvent contradictoires, des différents partenaires.

Du côté des décideurs, l'évaluation a souvent une face visible, opératoire, visant à éclairer la décision, ou servir aux arbitrages municipaux par exemple ; mais elle possède aussi une face cachée : *"Si l'on regarde sur quels types d'équipements ou d'activités (les évaluations) ont portés dans le domaine culturel, on s'aperçoit qu'il s'agit pratiquement toujours, que ce soit aux USA ou en France... les arguments que l'on souhaite avaliser sont : la culture est moins coûteuse qu'il n'y paraît, les subventions à des établissements culturels sont un investissement rentable, les choix faits sont donc justifiés"*²⁸.

Sous l'angle instrumental il est possible, légitimement, de se questionner sur la fréquente absence du public dans le processus même de l'évaluation, alors que sa prise en compte est essentielle pour déterminer la "cohérence interne" (quel public a été atteint par l'offre et comment) et la "cohérence externe" (adéquation entre l'offre et la demande du public) de toute action culturelle. De même, la question du "non-public" est souvent escamotée ; or *"de même que le lapsus psychanalytique, le non-usage est aussi important que l'usage pour l'évaluation d'une institution"*²⁹. Il est vrai que les frontières entre usage et non-usage sont délicates à éclairer : le non-public peut être satisfait de l'existence de tel équipement culturel, ou attaché à la valeur symbolique de telle manifestation. Les raisons du non-usage peuvent aussi résider ailleurs. Si le public est captif d'un choix réduit, alors le bénéficiaire mécontent n'a de choix qu'entre défection et participation. Par contre s'il y a diversité, il peut construire des stratégies alternatives de pratiques culturelles. Ceci pose les questions du rapport de forces politique local, qui détermine l'offre, et comment il se situe par rapport aux publics potentiels.

3. Pour des évaluations qui parlent une même langue, et des indicateurs qui usent des mêmes mots : une ébauche.

Les politiques culturelles sont souvent justifiées par l'idée que la culture contribue au développement, mais la question du contenu culturel, et de son impact social et symbolique, se pose aussi pour des raisons plus ou moins avouables dans le cadre des stratégies, personnelles ou collectives, des acteurs politiques et institutionnels. Il y a nécessité d'une évaluation des résultats selon la double nature des effets recherchés.

Comparer l'incomparable et généraliser le singulier : une question de perspective.

Comment comparer des aspects, dissemblables *a priori* dans leur nature ? Il ne suffit pas de quantifier, encore faut-il que la quantification se fasse selon des unités communes permettant de travailler sur les deux aspects à la fois. Les unités monétaires sont visiblement insuffisantes : dans les évaluations le subventionnement et les entrées en général sont souvent mis en parallèle aux coûts selon des logiques purement comptables, qui aboutissent naturellement à des déficits financiers qui ne veulent pas dire grand chose. Pour les justifier

²⁸Rouet F., "Les études d'impact dans le domaine culturel", *Recherche Evaluation dans les Politiques Culturelles*, Actes du Séminaire de Grenoble, OPC, CERAT, 1989.

²⁹Jobert B., Warin Ph., "L'évaluation par le bas", *Recherche Evaluation dans les Politiques Culturelles*, Actes du Séminaire de Grenoble, OPC, CERAT, 1989.

des effets sociaux sont, à raison, invoqués, mais à défaut de pouvoir les spécifier concrètement, les rapprocher et les confronter aux aspects purement économiques, chacun leur fait dire ce qu'il veut, selon son intérêt, en leur affectant délibérément des valeurs financières, voire en leur affectant une "valeur absolue" inchiffable, "irremplaçable" mais jamais vraiment définie.

Alors comment mesurer les bénéfices réels, s'ils existent : au lieu de ramener les effets sociaux à des valeurs monétaires, l'idée serait peut-être de définir des variables hybrides auxquelles pourraient être ramenées les effets économiques et sociaux. Encore faut-il les construire, vérifier leur pertinence, et élaborer des clés de conversion.

Il est aisé de créer des indicateurs quantitatifs à partir de la combinaison n'importe quelles variables, plus ou moins arbitrairement choisies. Toute la difficulté consiste en ce que les indicateurs ainsi créés soient assez généraux et pertinents pour dépasser le cadre d'une seule étude, et permettre des évaluations comparatives entre des actions différentes. Il convient donc de comparer entre elles diverses actions culturelles. Cette tâche est parfois compliquée par les difficultés dans l'accès à l'information. Les évaluations peuvent apparaître positives ou négatives, du point de vue des commanditaires décideurs qui peuvent alors chercher, plus ou moins consciemment, à les dissimuler : *"Toute transparence se traduit par une perte de pouvoir, celui-ci revendiquant fréquemment un certain secret. Evaluer, ce n'est pas seulement faire progresser les connaissances... Le processus peut comporter des facteurs de déstabilisation"*³⁰.

Il s'agit de faire en sorte que l'indicateur soit réellement un outil d'évaluation, et non d'auto-validation élaboré pour justifier, après-coup, ce que l'on veut démontrer. Ce risque est d'autant plus réel qu'à chaque fois qu'il est question d'évaluer l'efficacité des politiques culturelles, les valeurs implicites et les préconceptions normatives du chercheur interviennent fortement.

Une autre difficulté dans la conception de tels indicateurs réside dans le fait que l'on évalue deux choses différentes : d'un côté, on s'intéresse à l'appropriation des initiatives culturelles par les populations locales et les usagers, ce qui présente une grande part de subjectivité et oblige à tenir compte du contexte particulier ; de l'autre, on se centre sur l'objectivation d'effets économiques, à l'aide d'indicateurs qui prétendent à une certaine généralité, et validité dans des contextes différents. C'est d'autant plus délicat que les temporalités ne sont pas les mêmes, car les effets sociaux et symboliques risquent de ne se manifester qu'à moyen ou long terme, alors que les retombées économiques, même si elles sont supposées se prolonger dans le temps, sont attendues à court ou moyen terme.

Construire des grilles qui ne soient pas des prisons.

Certes, la critique est toujours un exercice facile, il convient qu'il ne s'agisse pas également d'un exercice stérile. C'est pourquoi il importe maintenant d'essayer d'avancer, et de dégrossir une ébauche pouvant contribuer à l'élaboration des fameux indicateurs. Il s'agit d'un travail de longue haleine, qui ne peut relever ni d'un seul article, ni d'une réflexion isolée.

Si nous partons du présupposé, qui reste en toute rigueur à démontrer mais qui fait l'objet d'un certain consensus, que toute évaluation est instrumentalisée, soit par les politiques, soit

³⁰Girard A., Rizzardo R., *L'évaluation au service des politiques culturelles*, Documentation Française, Paris, 1994.

par d'autres acteurs institutionnels, ou culturels, en fonction de ce que leur intérêt commande, alors il importe de se demander : de quel type d'instrumentalisation est-il question ? Dit autrement, en reprenant la phrase de Jacques Perret³¹, "*là où il y a des hommes il y a de l'hommerie*", la question devient : "de quelle hommerie s'agit-il ?" Il est possible d'envisager une première grille, distinguant entre une action :

- visant à déstabiliser un individu ou une équipe ;
- visant à forcer la décision pour faire passer une proposition ;
- visant à conforter des actions et des choix.

Dans la continuité de cette première grille, puisque les enjeux implicites interviennent fortement dans l'évaluation, il importe d'interroger le "pourquoi" de la demande d'évaluation elle-même³². Dans ce but, il est possible d'établir un crible formel à partir duquel mener le questionnement :

- Qui procède à l'évaluation ?
- Pour quel commanditaire ?
- Que veut-on évaluer ?
- Pourquoi (dans quel objectif, dans quelle recherche de sens) ?
- Selon quel point de vue (ou posture) ?

En effet, s'il appartient au commanditaire de définir son projet, donc de circonscrire le champ de l'évaluation, nous avons vu que, pratiquement, c'était rarement le cas. Or, une évaluation n'est pas une simple analyse d'écart entre des effets recherchés et des effets obtenus, et elle n'est pas isolable de son contexte. Préalablement à toute élaboration d'indicateurs, et *a fortiori* préalablement à toute interprétation, il convient d'apprécier le bien-fondé du projet. Il n'y a d'évaluation possible que pour des actions bien circonscrites dans le temps et dans l'espace, et dont les acteurs sont identifiables.

Ceci revient, en amont de toute construction d'indicateurs, à procéder à un diagnostic : comment se situe l'action, ou l'objet à évaluer par rapport aux stratégies et aux enjeux des acteurs culturels et politiques, qui sont d'ailleurs souvent les commanditaires. Il s'agit de tenir compte de l'histoire culturelle des collectivités concernées. Cette histoire permet de comprendre "*les positions des acteurs, les engagements ou les renoncements des élus, l'influence de tel ou tel groupe, la rareté ou l'accumulation des moyens*"³³.

Examiner la trajectoire de l'évaluation.

Les éléments de quantification ne peuvent être isolés d'un contexte plus vaste. Ils ne peuvent être dissociés de données qualitatives qui leur donneront du sens : "*Le nombre de spectateurs n'a pas la même signification selon qu'il s'agit d'un spectacle pour enfants ou d'une création d'auteur contemporain à grande ambition artistique, d'une action qui débute*

³¹Perret J., "L'évaluation dans les politiques culturelles locales", 1998.

³²Id.

³³Girard A., Rizzardo R., *L'évaluation au service des politiques culturelles*, Documentation Française, Paris, 1994.

ou d'une manifestation qui a trouvé son rythme de croisière"³⁴. Il importe donc de distinguer, pour mieux les combiner, les données quantifiables³⁵ et les données de contenu³⁶, plus qualitatives.

Une autre question importante est celle de la perspective à partir de laquelle procéder à l'évaluation. Doit-on forcément, comme c'est trop souvent le cas, se centrer sur l'offre et déterminer si les actions menées atteignent le public qu'elles visent, et si celui-ci, par son ampleur, justifie le volume de financement dont elles bénéficient ? Ne serait-il pas nécessaire de prendre aussi en compte les effets "de bande" : création d'une notoriété et d'une image spécifique de la collectivité territoriale, intégration sociale des populations défavorisées, etc ?

Enfin, pourquoi ne pas privilégier le point de vue des usagers plutôt que celui des décideurs, procédant ainsi, en quelque sorte, à une évaluation "par le bas" ? L'analyse de la satisfaction du public, avec son inévitable indice de fréquentation, est très insuffisante : les usagers ont souvent du mal à formuler clairement leurs besoins, leurs revendications, de plus les divers non-publics ne sont pas pris en considération. Rien ne permet d'affirmer qu'il y a adéquation entre les intérêts des populations concernées et leur interprétation par des administrations souvent commanditaires. Il s'agit de mettre au coeur du dispositif d'analyse les comportements et les représentations des populations locales, ainsi que la manière dont elles décrivent l'action des acteurs locaux.

Lorsque l'on essaye de répondre à toutes ces questions on est vite confronté au caractère extrêmement flou de ce qui peut-être nommé "évaluation". Ainsi, les DRAC incluent sous le terme "évaluation" des actions qui ne semblent pas vraiment en faire partie : bilan d'activité, intervention des inspecteurs et expertise des projets³⁷.

Il semble donc nécessaire d'opérer une distinction entre suivi, expertise et évaluation :

- le suivi permet un recueil de données, un inventaire ;
- l'expertise permet d'organiser les faits recueillis selon un point de vue précis, et d'organiser ainsi les éléments de connaissance : elle peut donc utiliser les données recueillies lors des suivis antérieurs ;
- l'évaluation permet de produire du sens à partir des faits ainsi organisés : elle peut donc ainsi intégrer suivis et expertises préalables.

Selon ce point de vue une séquence peut être identifiée :
suivi (recueil des données) => expertises (organisation des données) => évaluation (interprétation).

³⁴Id.

³⁵Par exemple nombre d'institutions culturelles, d'artistes, nombre de spectateurs et structure du public, tarification.

³⁶Par exemple genres pratiqués (comédie, tragédie, mime, cirque, auteurs modernes ou anciens, etc.), accueil des prestations par le public, attitudes, pratiques culturelles de la population.

³⁷Perret J., "La place de l'évaluation dans l'action territoriale du ministère de la culture", *Observatoire des politiques culturelles*, Juillet 1998.

Certes ce canevas est un peu simpliste et linéaire, souvent les frontières entre suivi, expertise et évaluation ne sont pas si nettes. Les interactions sont nombreuses entre ces trois pratiques. Mais justement, le fait de les distinguer sommairement dans un premier temps, permet dans un second temps de les mettre en relation, et d'identifier non seulement la nature des relations qui les lient mais aussi les enjeux implicites.

Il faut se rappeler que l'évaluateur joue aussi un rôle de médiateur entre partenaires. Le dialogue avec eux s'établit en sa présence, selon des règles du jeu qu'il fixe avec eux. Cette situation influe sur les critères et indicateurs choisis, ou élaborés. C'est dans les "accidents", et les conflits, que l'on peut espérer repérer ces enjeux. La lecture de la forme de la trajectoire qui va du suivi, à l'expertise, puis à l'évaluation peut renseigner sur les compétitions, les concurrences, et les rapports entre diverses institutions.

Conclusions.

Les principaux obstacles à la création d'un cadre général de compréhension et de construction d'indicateurs, permettant de comparer entre-elles différentes actions culturelles, ont été progressivement mis à jour tout au long de cet article.

Il existe, certes, ces difficultés structurelles avec lesquelles il faut composer : toute évaluation est menée simultanément sous l'angle économique, et sous l'angle socio-politique ; or, nous avons vu que l'appropriation des actions par la population et les effets économiques sont des choses fort différentes, qu'il est malaisé de combiner dans un cadre explicatif unique. Est-il possible d'imaginer des variables intégrant les deux types les deux types de données ? C'est une question complexe, à l'issue incertaine.

Mais les fortes hétérogénéités, tant de forme que de contenu, entre des évaluations très dépendantes du contexte, sont aussi de nature à compromettre toutes comparaisons et toutes généralisations. L'évaluateur et le commanditaire ont une responsabilité majeure dans cette situation :

-l'évaluateur, qui joue souvent un rôle de médiateur entre les différents acteurs, sélectionne souvent ses méthodes selon ses valeurs et ses normes, qui restent implicites ;

-le commanditaire entend souvent bénéficier des résultats de l'évaluation (par exemple en termes d'image), tout en ne dévoilant ni ses intentions, ni les enjeux réels ; ce qui donne une commande floue et très instrumentalisée.

Il faut donc mettre en lumière les objectifs réels et clarifier les stratégies, expliciter les conditions politiques de l'évaluation. C'est pourquoi, la demande d'évaluation doit être interrogé, et le type d'instrumentalisation précisé. De même il est nécessaire d'examiner la trajectoire de l'évaluation, afin d'obtenir un cadre interprétatif permettant d'associer les indicateurs quantitatifs aux données qualitatives.

Bibliographie :

Casson M., "Cultural Determinants of Economic Performance", n° 17 (2), pp. 418-42, *Journal of Comparative Economics*, 1993.

Commission staff working paper, *Culture, the cultural industries and employment*, Commission Européenne, Bruxelles, mai 1998.

Dye T.R., Gray V., *The determinants of public policy*, Lexington Books, Lexington, 1980

Frey B., "State support and creativity in the arts : some new considerations", session plénière, *Tenth International Conference on Cultural Economics*, Barcelone, 1998.

Girard A., Rizzardo R., *L'évaluation au service des politiques culturelles*, Documentation Française, Paris, 1994.

Huet A., "Les démarches d'évaluation à Rennes", *Recherche Evaluation dans les Politiques Culturelles*, Actes du Séminaire de Grenoble, OPC, CERAT, 1989.

Hutter M., "Theoretical reflections on the changing output of art museums", *Tenth International Conference on Cultural Economics*, Barcelone, 1998.

Jobert B., Warin Ph., "L'évaluation par le bas", *Recherche Evaluation dans les Politiques Culturelles*, Actes du Séminaire de Grenoble, OPC, CERAT, 1989.

Lefebvre A., "L'impact économique des festivals ou les certitudes illusoires", *Recherche Evaluation dans les Politiques Culturelles*, Actes du Séminaire de Grenoble, OPC, CERAT, 1989.

Mac Lean I., *Public choice, an introduction*, Basil Blackwell, 1987.

Mukerjee G., "Cultural Tourism and the Culture of Economic Development", *Tenth International Conference on Cultural Economics*, ACEI, Barcelone, 1998.

Perret J., "La place de l'évaluation dans l'action territoriale du ministère de la culture", *Observatoire des politiques culturelles*, Juillet 1998.

Perret J., "L'évaluation dans les politiques culturelles locales", 1998.

Poffenberger M., Zurbuchen M., "The Economics of Village Bali: Three Perspectives", n° 29 (1), pp. 91-133 *Economic Development and Cultural Change*, 1980.

Ridley F. F., "Cultural Economics and the Culture of Economists", n° 7 (1), pp. 1-18, *Journal of Cultural Economics*, 1983.

Rouet F., "Les études d'impact dans le domaine culturel", *Recherche Evaluation dans les Politiques Culturelles*, Actes du Séminaire de Grenoble, OPC, CERAT, 1989.

Saez G., "La structure de la politique culturelle et la démarche créative", *Recherche Evaluation dans les Politiques Culturelles*, Actes du Séminaire de Grenoble, OPC, CERAT, 1989.

Throsby D., "Cultural capital", session plénière, *Tenth International Conference on Cultural Economics*, Barcelone, 1998.

Throsby D., "Culture, Economics and Sustainability", n° 19 (3), pp. 199-206, *Journal of Cultural Economics*, 1995.

World Commission on Culture and Development, *Our creative diversity*, UNESCO, Paris, 1995.