



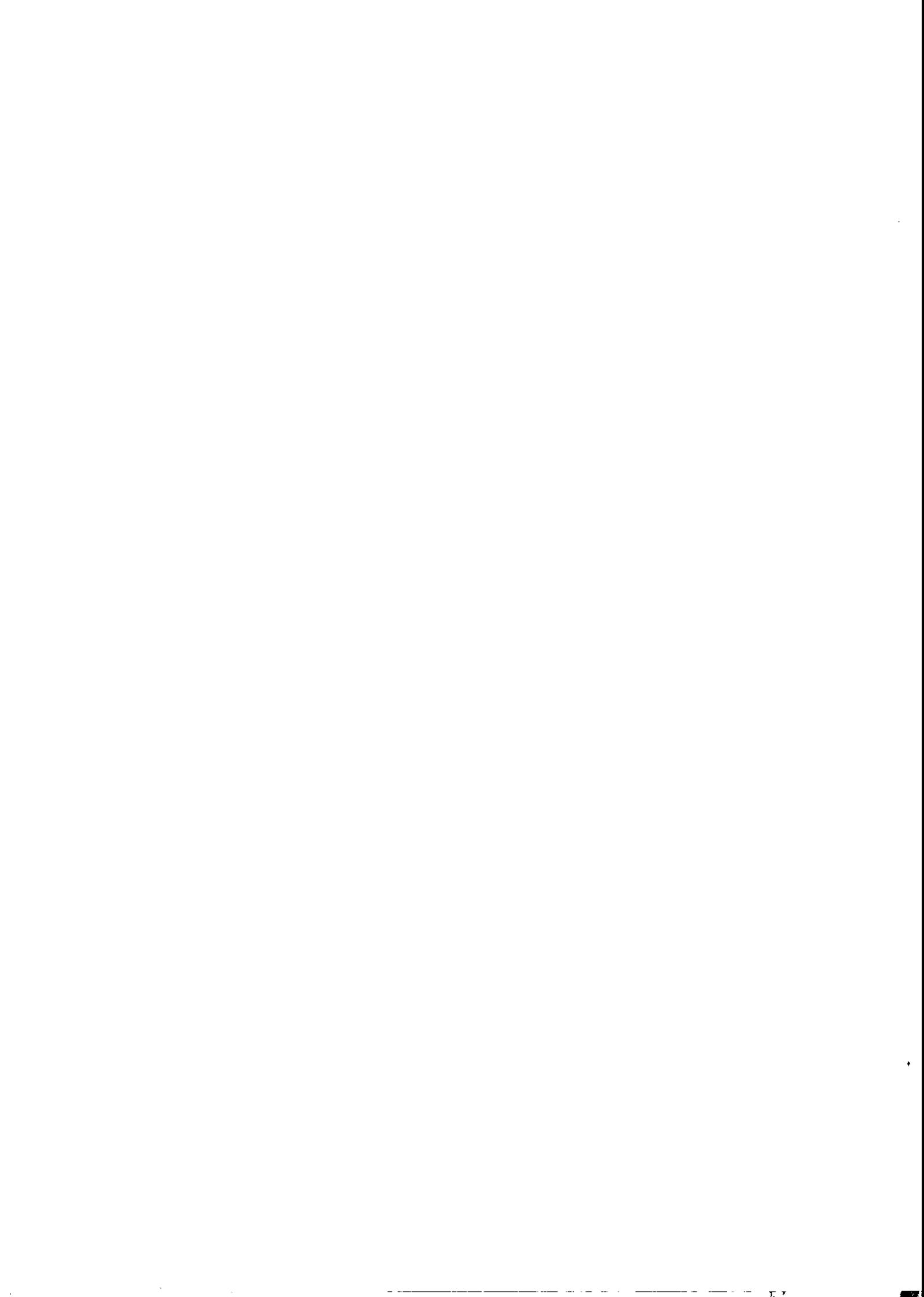
EVALUATION DES POLITIQUES CULTURELLES NATIONALES

**Lignes directrices pour l'établissement des
rapports nationaux**

par Robert Wangermée

Culture

Strasbourg 1993



Le 18 juin 1992
FDECSCULT92.5

DECS-Cult/CP (93) 3

CONSEIL DE LA COOPERATION CULTURELLE

CULTURE

EVALUATION DES POLITIQUES CULTURELLES NATIONALES

**LIGNES DIRECTRICES POUR L'ÉTABLISSEMENT
DES RAPPORTS NATIONAUX**

par

Robert WANGERMEE

INTRODUCTION	p. 1
I L'ÉVALUATION DES POLITIQUES CULTURELLES	p. 3
1. Le responsable de l'évaluation	p. 4
2. La responsabilité des autorités publiques en matière culturelle	p. 5
3. Les responsabilités culturelles dans les pays à structure fédérale ou à forte décentralisation culturelle	p. 6
4. L'expertise	p. 8
5. Le champ culturel et sa structure	p. 10
6. Le rapport national d'évaluation	p. 12
II CONSEILS METHODOLOGIQUES ET PRATIQUES POUR L'ÉLABORATION DU RAPPORT NATIONAL	p. 15
1. Finalités, objectifs et programmes	p. 15
2. Les moyens	p. 17
3. Les résultats et les effets	p. 19
III LA MISE EN OEUVRE DE L'ÉVALUATION	p. 22
1. Mesures relatives à la création et à la production	p. 22
1.1. L'aide aux créateurs	p. 23
1.2. L'aide à des institutions et à des organismes	p. 24
1.3. Le soutien aux industries culturelles et au secteur marchand	p. 25
2. Mesures relatives à la décentralisation des infrastructures, des activités culturelles et des responsabilités	p. 26
3. Mesures relatives à l'élargissement du public et à la démocratisation de la culture	p. 27
4. Mesures relatives à la conservation du patrimoine	p. 29
5. Mesures relatives à la politique culturelle internationale	p. 30
6. Mesures relatives au multiculturalisme	p. 31
IV LES EXIGENCES DE LA PROCEDURE D'ÉVALUATION	p. 33

28 avril 1992.

Introduction.

C'est en juin 1985 que le Conseil de la coopération culturelle du Conseil de l'Europe a décidé de lancer un programme européen d'évaluation de la politique culturelle nationale des pays membres qui voudraient s'y soumettre. Un modèle existait, celui qui a été appliqué depuis de longues années par l'O.C.D.E. (Organisation de coopération et de développement économique) à l'étude des politiques nationales d'éducation. Le modèle prévoit :

- la rédaction par les pays examinés d'un rapport - dit "rapport national" - qui présente le point de vue officiel des autorités nationales sur la question étudiée (il peut s'agir de l'examen de l'ensemble du système éducatif, d'un secteur particulier ou de l'expérimentation d'une réforme);
- la constitution d'une équipe internationale d'"examineurs" qui agissent à titre individuel et non en tant que représentants de leur gouvernement ou de leurs institutions; les examinateurs se rendent dans le pays étudié, procèdent à des auditions, visitent des établissements et complètent leur information par une documentation appropriée;
- les examinateurs rédigent un rapport qui tient compte du "rapport national" et de leur expérience propre;
- les deux rapports, accompagnés d'un compte-rendu de la réunion de synthèse, sont publiés.

Après un examen attentif lors d'un séminaire qui s'est tenu à Stockholm en juin 1985, des particularités propres au domaine culturel et des méthodologies déjà expérimentées dans divers pays pour l'évaluation des politiques publiques, le Conseil de la coopération culturelle a adopté pour ses premières expériences d'évaluation la procédure de l'O.C.D.E., tout en la modalisant selon les spécificités de la culture.

Dans l'esprit du Conseil de la Coopération culturelle, les évaluations nationales doivent permettre

à chacun des Etats membres :

- de récolter des informations sur les objectifs et les pratiques des pays étrangers, particulièrement en ce qui concerne les innovations;
- d'analyser les succès et les échecs des mesures mises en oeuvre et d'établir à partir de là des comparaisons internationales;
- de faire progresser les méthodes d'évaluation.

au Conseil de l'Europe :

- d'apporter, par cette évaluation internationale, une aide à l'Etat qui se prête à l'examen;
- de mettre au point des instruments de mesure et des indications facilitant la comparaison internationale des politiques culturelles;
- de donner une impulsion à de nouvelles actions conjointes dans le domaine de la coopération culturelle.

Depuis lors, une évaluation a été consacrée à la politique culturelle de la France (1987-1988), une autre à celle de la Suède (1988-1990). Des procédures d'évaluation relatives à l'Autriche, l'Espagne et les Pays-Bas ont atteint des stades différents d'achèvement.

Après avoir mené une réflexion critique sur les expériences d'évaluation terminées et en cours et après avoir noté les difficultés d'ordre divers qui n'ont pas permis que soit maintenu le rythme annuel prévu pour les évaluations, il a paru utile à la direction concernée du Conseil de l'Europe, sur base de l'avis du groupe des conseillers au Programme d'évaluation, qu'une brève étude mette en évidence les problèmes à résoudre dans l'élaboration d'un rapport national, les exigences méthodologiques du travail d'analyse ainsi que les engagements concrets que doit entraîner la mise en oeuvre de toute la procédure d'évaluation avec les experts internationaux.

La présente étude s'efforce de répondre à ces objectifs. Elle tient compte des débats du Séminaire de Stockholm (1985), des observations et réflexions faites par les experts impliqués dans les évaluations déjà terminées ou encore en cours, des avis du Groupe des conseillers du Programme ainsi que des conclusions du groupe de travail qui a fait le bilan des méthodes d'évaluation des politiques culturelles appliquées par l'Unesco et le Conseil de l'Europe (Vienne, février 1991). (1)

I L'évaluation des politiques culturelles

L'évaluation envisagée par le Conseil de l'Europe ne doit pas porter sur la vie culturelle d'un pays, mais sur la politique menée par les autorités publiques en matière de culture. Evaluer une politique consiste à déterminer ses objectifs, à préciser ses programmes d'action, à mesurer ses résultats et à vérifier si les moyens mis en oeuvre produisent les effets attendus. De nombreux pays en Europe (après le Canada) reconnaissent aujourd'hui l'intérêt d'une telle évaluation, mais hésitent encore à y soumettre leur politique culturelle. C'est que la culture se laisse moins aisément circonscrire que d'autres secteurs d'intervention publique (comme l'éducation, par exemple). C'est aussi parce que les critères de jugement en matière de culture font intervenir à différents moments la notion de "valeur" qui ne peut être mesurée selon des critères quantifiables. D'où la méfiance de certains créateurs, de certaines institutions impliquées dans l'action culturelle et aussi de certains responsables publics qui ne souhaitent pas que soit remis en question leur pouvoir d'influence ou de décision sur les choix qu'ils ont opérés.

(1) L'élaboration du présent texte a tiré parti aussi des travaux importants menés en France par le Comité interministériel de développement de l'évaluation des politiques publiques, ainsi que, pour les aspects culturels, des travaux du Département des Etudes et de la Prospective du Ministère de la Culture ; je citerai, en particulier, le Vade-mecum de l'évaluation des politiques culturelles régionales élaboré par Pierre Moulinier. Je tiens à remercier aussi Charles Vallerand qui m'a communiqué diverses études intéressantes du Groupe de Politique comparée internationale d'Ottawa, Ritva Mitchell, Présidente, et les membres du groupe d'experts du Conseil de l'Europe responsables de l'évaluation de la politique culturelle de l'Autriche, Andreas J. Wiesand, Directeur du Zentrum für Kulturforschung à Bonn, Maria Angeles Guttierrez, Directeur général de la coopération internationale au Ministère espagnol de la Culture, et Maria Continente, chargée de coordonner l'élaboration du rapport national sur l'Espagne, Eduardo Delgado i Clavera, responsable des services d'études et de recherches de la Députation de Barcelone, et, tout spécialement, Geneviève Gentil qui, avec une compétence et une amabilité constantes, m'a permis de tirer parti des études du CIRCLE et de toute la documentation du Département des Etudes et de la Prospective (Paris). Augustin Girard, Directeur de ce Département, et Carl-Johan Kleberg, Directeur adjoint du Conseil national suédois pour les affaires culturelles, sont à l'origine des réflexions menées au sein du Conseil de l'Europe sur la méthodologie de l'évaluation des politiques culturelles ; leurs écrits et leurs avis, au cours de nombreuses discussions m'ont été particulièrement utiles. Je leur suis reconnaissant d'avoir bien voulu relire ce texte et de m'avoir communiqué diverses observations.

Cependant, l'expansion des dépenses culturelles, alors que les contraintes budgétaires imposent souvent une stagnation voire une régression des moyens financiers, la hausse non rationnelle de certains coûts de production pour satisfaire à des vœux d'innovation dans la création, la distance qui peut séparer l'offre culturelle de sa réception effective dans le public, ont fait prendre conscience de l'intérêt de l'évaluation et ont entraîné divers pays à participer au programme du Conseil de l'Europe.

Il convient cependant de savoir ce qu'implique une telle participation. L'établissement du rapport national, l'accueil des experts internationaux, l'information complémentaire qui doit leur être donnée, le débat au Conseil de l'Europe, la publication des deux rapports entraînent des charges humaines, administratives et financières qui s'étalent dans une certaine durée et qu'il importe de bien mesurer dès avant le départ.

1. Le responsable de l'évaluation

La réussite de la procédure d'évaluation repose d'abord sur la volonté des autorités responsables de soumettre leur politique à une procédure qui, telle qu'elle est prévue par le Conseil de l'Europe, a un caractère de transparence. L'évaluation est l'occasion pour un pays d'explicitier sa politique culturelle en fonction de son histoire, de ses structures politiques et administratives, des valeurs qui lui tiennent à coeur et qui sous-tendent ses actions; elle doit amener les autorités responsables à s'interroger sur l'adéquation aux objectifs des moyens utilisés, à la lumière des résultats obtenus. Dès lors, le rapport national ne doit pas seulement rassembler les données utiles et mettre en place des indicateurs de résultat, mais apporter l'éclairage indispensable à leur compréhension; il doit montrer aussi les problèmes particuliers rencontrés dans le pays ainsi que les solutions qui leur ont été données et qui pourraient être profitables à d'autres. Tout en mettant en évidence les réussites d'une politique, le rapport doit pouvoir reconnaître ses faiblesses ou ses échecs. L'évaluation n'a de sens que si l'autorité responsable accepte que tous les éléments dont elle peut disposer soient consignés dans son rapport, fassent d'abord l'objet d'une appréciation critique de sa part, soient ensuite soumis au jugement des experts internationaux et, par la publication qui s'ensuit, portés à la connaissance des acteurs de sa politique, de son opinion publique et des autres pays. L'évaluation doit permettre à l'autorité responsable d'apporter des corrections à sa politique, d'amender certains objectifs et de rééquilibrer les moyens consacrés à les réaliser.

Dans ces conditions, on le comprend, l'élaboration du rapport national ne peut être confié à la seule responsabilité d'une équipe de recherche. L'autorité responsable de la politique culturelle doit assumer la responsabilité politique de l'évaluation dans le rapport qu'elle présente.

2. La responsabilité des autorités publiques en matière culturelle

La politique culturelle touche des domaines très différents. Dans divers pays, un ministre de la culture – ou tout au moins, un ministre chargé des affaires culturelles –, a pris place depuis un certain temps dans le gouvernement de l'Etat. Mais, même dans les pays de tradition centralisatrice, le ministère de la culture ne maîtrise pas toutes les compétences culturelles : il abandonne certaines fonctions (de formation ou d'animation, de relations internationales ou de communication, par exemple) à d'autres administrations centrales. Parfois, les affaires culturelles sont rattachées à un département plus large; parfois, les fonctions culturelles principales sont divisées en deux ou trois ministères, sans préjudice d'attributions encore à d'autres administrations. Ailleurs, encore, les responsabilités culturelles semblent éparpillées entre divers départements ministériels.

On sait, aussi, que les responsabilités publiques et les dépenses y afférentes en matière de culture ne sont nulle part le seul fait de l'Etat central. Elles se répartissent de manière très variable entre le niveau central, un niveau intermédiaire qu'on peut appeler régional et qui peut comprendre diverses entités – régions, Länder, départements, provinces, cantons – et un niveau local, celui des villes et communes.

Le programme d'évaluation du Conseil de l'Europe a pour objectif d'étudier la politique culturelle menée par les autorités nationales dans les différents pays. Mais il est évident que, compte tenu de ce qui précède, il ne peut suffire d'étudier la politique menée au seul niveau central, voire par le seul ministère de la Culture. Il convient que l'action des autorités régionales et locales soit prise en considération sans nécessairement faire l'objet d'analyses aussi approfondies. On sait aussi que le soutien public à la culture peut se faire soit par l'intervention directe de l'un ou l'autre pouvoir public, soit par l'attribution globale de responsabilités et de moyens de financement à des organismes indépendants, soumis à des règles de fonctionnement plus ou moins rigoureuses.

C'est la globalité du système des interventions publiques qui doit être présenté dans le rapport national d'évaluation. L'autorité centrale (ou une des autorités centrales) doit collecter – ou faire collecter – les informations significatives en provenance des autres autorités (régionales et locales), se concerter avec celles-ci, mettre en évidence les complémentarités, les subsidiarités (éventuellement les doublonnages et les conflits) entre les différents niveaux de pouvoir, prendre, enfin, la responsabilité du contenu du rapport, de son élaboration et de son suivi.

3. Les responsabilités culturelles dans les pays à structure fédérale ou à forte décentralisation culturelle

En principe, dans les pays à structure fédérale, la culture figure dans les attributions des entités fédérées (Länder en Allemagne, provinces en Autriche, cantons en Suisse, communautés en Belgique). L'Etat central ne conserve – selon des modalités variant d'un pays à l'autre – qu'une partie des compétences : les relations culturelles internationales, dans la mesure où elles relèvent de la politique étrangère, la législation sur le droit d'auteur, la législation sociale et fiscale, le subventionnement et la gestion (ou la tutelle) de certaines institutions artistiques prestigieuses (musées, théâtres, opéras), la conservation des monuments historiques, le soutien à certaines industries culturelles lourdes telles que le cinéma, la gestion de certaines infrastructures techniques (les fréquences hertziennes, le câble, le satellite pour la radio-télévision). Pour le reste, l'Etat fédéral n'intervient le plus souvent qu'en vertu du principe de subsidiarité, c'est-à-dire, pour apporter une aide complémentaire à des projets pris en charge par des entités régionales ou des autorités locales, mais qu'elles ne pourraient réaliser seules.

En vertu de la large autonomie des entités fédérées, des problèmes peuvent se présenter dans la collecte d'informations chiffrées et dans leur homogénéisation. L'autorité fédérale ne dispose pas toujours du pouvoir de faire établir des statistiques et des données chiffrées dans les différentes régions. Fort heureusement, le besoin de telles données est ressenti assez généralement depuis quelques années. C'est ainsi qu'en Suisse, après le Rapport Clottu (évaluation ex ante des possibilités d'une politique culturelle confédérale), une étude relative à l'année 1981 a été réalisée par l'Office fédéral des statistiques sur la répartition des dépenses culturelles entre les communes, les cantons et la confédération. Mais, quand il s'est agi de procéder à une véritable évaluation, il a paru préférable jusqu'ici de partir de la base et d'étudier de manière approfondie la politique culturelle de quelques villes de prélever des données dans des échantillons très sélectifs et de les intégrer dans une description de la pratique des interventions publiques aux trois niveaux de pouvoir (les communes, les cantons et la confédération) (1).

En Autriche, où l'évaluation est en cours, le rapport national a pu être pris en charge par la Division des Affaires culturelles internationales et multilatérales du Ministère fédéral de l'éducation et des arts (Bundesministerium für Unterricht und Kunst). Celle-ci a établi les contacts nécessaires avec les autres ministères fédéraux chargés de tâches culturelles (le Ministère fédéral de la Science et de la Recherche, le Ministère fédéral des Affaires Etrangères) et s'est assuré de la coopération des autorités culturelles

(1) Cfr Louis BASTERRECHEA et Michel BASSAND, Analyse et évaluation des politiques culturelles en Suisse. Quatre villes moyennes dans le canton de Vaud, Paris, Unesco, 1988.

au niveau provincial dans le cadre de la Conférence des responsables culturels provinciaux (Landeskulturreferentenkonferenz). En faisant prendre conscience de l'importance gardée par l'Etat sur le plan culturel et de la diversité des politiques suivies dans ce domaine par les provinces, le rapport n'a pu manquer de mettre en évidence certains problèmes dont la résolution devrait être bénéfique.

En Allemagne, chacun des 16 Laender a son propre ministre de la culture. Une certaine coordination est effectuée par la "Conférence permanente des ministres de la culture", mais dans le seul objectif de représenter l'intérêt commun des Länder auprès du gouvernement fédéral et nullement de coordonner la politique culturelle d'un Land à l'autre. Au niveau fédéral, des responsabilités culturelles limitées sont assumées par le ministère des Affaires Etrangères, le ministère de l'Intérieur, le ministère de l'Education et des Sciences et le ministère de l'Economie. Il n'y a pas de statistique systématique pour l'ensemble du domaine culturel. Mais, le ministère fédéral des Statistiques effectue un travail limité de publication de chiffres et d'analyses pour l'ensemble du pays, en collectant ce que lui fournissent les Länder, les villes, les institutions et les organisations professionnelles. A l'initiative d'un des ministères fédéraux un certain nombre d'enquêtes et d'études transversales ont été réalisées par des institutions de recherche ou des centres universitaires spécialisés pour faire face à des besoins d'harmonisation internationale, pour répondre à des demandes de la Conférence des ministres de la Culture ou du Conseil des Arts (organisme indépendant qui représente les intérêts communs d'associations d'artistes et d'organisations culturelles en face du gouvernement fédéral et des Länder). De telles études (portant, par exemple, sur la musique, ou la radio-télévision) prouvent qu'en dépit des difficultés liées à l'organisation fédérale, des matériaux suffisants pourraient être rassemblés pour permettre une évaluation dans l'esprit du Conseil de l'Europe. C'est sans doute le ministère fédéral des Affaires étrangères qui pourrait prendre la responsabilité de l'évaluation, moyennant l'accord de la Conférence permanente des ministres de la Culture des Länder et avec la participation des autres ministères.

Dans un pays comme la Belgique qui, depuis une vingtaine d'années est en processus de fédéralisation, la culture est, à l'exception de quelques matières, entièrement sous la responsabilité de ce qu'on appelle les "communautés", caractérisées par leur homogénéité linguistique (française, néerlandaise et allemande). Ici, l'évaluation de la politique culturelle du pays ne pourrait plus être effectuée par les autorités de l'Etat national. Elle devrait être prise en charge par les communautés elles-mêmes, moyennant accord entre elles et avec l'Etat national, qui n'assume plus qu'une responsabilité théorique au Conseil de l'Europe, car les rôles réels y sont joués par les représentants des communautés qui, du reste, participent activement aux travaux.

Certains Etats réputés unitaires se sont, eux aussi, décentralisés si profondément au cours des dernières années que leur situation ne diffère guère de celle des Etats à structure fédérale.

En Espagne, en vertu de la Constitution de 1978, les parlements des régions autonomes ont une entière compétence en matière culturelle. La décentralisation s'accomplit cependant à "vitesse variable" selon les régions; elle est plus rapide et plus complète dans les régions comme la Catalogne, le Pays basque ou la Galice qui s'articulent autour d'un espace linguistique distinct parce qu'on y ressent le besoin d'affirmer une identité culturelle. Le ministère de la culture, ministère national, administre les services culturels centraux, favorise la communication et les échanges entre les diverses régions, représente le pays sur le plan international. C'est lui qui a pris en charge l'évaluation du Conseil de l'Europe, mais ses difficultés pratiques sont grandes car les informations sont partielles tant au niveau national que régional; il n'existe pas de séries statistiques continues dans le temps et pour tous les secteurs de l'activité culturelle; enfin, la volonté de coopération n'est pas toujours évidente dans toutes les régions.

On constate ainsi que sur le plan culturel, le fédéralisme ne présente pas un modèle unique. La décentralisation des responsabilités, des moyens et des pouvoirs est, du reste, encore en cours d'évolution, aussi bien dans les pays réputés fédéraux que dans ceux restés unitaires. Qu'il s'agisse ou non de fédéralisme, le thème de la décentralisation culturelle est un des plus importants qui s'impose aujourd'hui à la réflexion.

Pour certains pays à structure fédérale ou dont les régions manifestent une forte autonomie culturelle, on doit se demander si, à l'avenir, la responsabilité de l'évaluation – tout en maintenant l'objectif de description globale des trois niveaux de compétence – ne devrait pas partir d'une ou de plusieurs des entités régionales agissant en coordination entre elles et avec l'Etat national.

4. L'expertise

L'autorité politique qui prend la responsabilité de l'évaluation a besoin d'une "assistance technique".

Pour l'établissement du rapport national sur la France, il a été recouru à un universitaire, professeur à l'Institut d'études politiques de Paris qui était aussi conseiller-maître à la cour des comptes; il a pu exploiter la documentation considérable rassemblée par le Département des études et de la prospective du ministère de la Culture et de la Communication; son rapport a été approuvé par le ministre qui en pris la responsabilité.

En Suède, c'est un groupe de travail placé sous la présidence du sous-secrétaire d'Etat au ministère de l'Education et des Affaires culturelles et constitué de membres du cabinet et de fonctionnaires qui a pris la responsabilité du rapport; ce groupe de travail a chargé le Conseil National des Affaires culturelles et ses différents départements d'élaborer le rapport de manière collective, en concertation avec d'autres autorités et institutions

concernées par les affaires culturelles. Mais il appartenait au groupe ministériel et au ministre lui-même d'intervenir en cours de procédure et, à la fin, d'énoncer ses jugements et ses conclusions.

En Autriche, pour pouvoir répondre aux exigences de l'établissement du rapport, un "Centre de documentation culturelle" (Osterreichische Kulturdokumentation) a été fondé à l'initiative du ministère fédéral de l'Education et des Arts ; il a été chargé de collecter et traiter toutes les informations et données relatives à la culture en provenance des autorités centrales, régionales et locales, ainsi que de toutes autres institutions culturelles ; l'importance de ce Centre de documentation a été si bien reconnue qu'il est devenu un organe permanent d'études pour le ministère et les autres autorités publiques. Ultérieurement, un "Centre autrichien de documentation, recherche et médiation culturelles" (Osterreichisches Zentrum für Kulturdokumentation, - forschung und - vermittlung) a été mis en place tout spécialement en vue de l'élaboration du rapport national, avec la participation de chercheurs et de spécialistes de différentes disciplines des arts et de la culture.

En Espagne, le ministère de la Culture a pris la charge de l'élaboration du rapport national. Un groupe de travail a été mis en place au sein du ministère. Avec l'aide de sociologues, il a établi un plan de travail pour couvrir la période 1978-1979. Il a rassemblé la documentation existante souvent lacunaire ; il a commandé diverses études générales et sectorielles, et a fait procéder à une grande enquête sur les équipements et les pratiques.

Des difficultés particulières résident dans le fait que les compétences en matière culturelle ne relèvent pas seulement des autorités nationales ; elles sont partagées mais de manière variable avec les 17 régions autonomes et les municipalités. Le ministère a déjà mené une enquête sur l'équipement culturel des municipalités et une coordination sera établie avec les régions pour établir la version définitive du rapport national dont le ministère de la Culture prendra la responsabilité.

Aux Pays-Bas, c'est le département de politique culturelle du ministère du Bien-Etre, de la Santé publique et de la Culture (Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur) qui assume la responsabilité du rapport. Il en a confié la rédaction à la Broekman Foundation, institution spécialisée dans la recherche culturelle ; celle-ci peut s'appuyer, notamment, sur les travaux du Social and Cultural Planning Office qui publie chaque année une importante documentation statistique sur la vie culturelle et sociale.

On le constate, l'expertise peut être menée par un chercheur individuel, par un centre de recherche ou un bureau d'étude, mais dans tous les cas son rôle doit être clairement distinct de celui de l'instance qui prend la responsabilité politique du rapport. Il convient que les tâches de l'expert et ses responsabilités vis-à-vis du commanditaire soient clairement fixées, éventuellement dans une convention, avant que le travail ne soit engagé.

De la masse de documents relatifs à la vie culturelle, l'expert doit extraire ceux qui sont utiles à l'évaluation des décisions politiques. A partir des programmes concrets, il doit dégager les objectifs poursuivis, analyser les moyens utilisés, constater les résultats ; il doit s'intéresser particulièrement aux données quantifiables, rechercher ou établir les indicateurs qui permettent une appréciation objective ; recourir à des enquêtes sur les pratiques culturelles, relever dans l'opinion (sans les prendre à son compte) les jugements - éventuellement contradictoires - portés sur les mesures prises et sur leurs effets.

Pour orienter et suivre le travail de l'expert, il peut être conseillé que, sur l'exemple de ce qui a été fait en Suède, un groupe de travail soit mis en place par le commanditaire et sous son autorité; ce groupe aurait pour tâche d'établir des contacts réguliers avec les représentants des ministères centraux concernés par l'évaluation et des représentants d'autres niveaux de pouvoir; il aurait aussi à délimiter les domaines à évaluer, à suivre régulièrement les progrès du rapport d'expertise.

L'évaluation doit ainsi résulter d'une interaction constante entre l'expert et le responsable de la politique, commanditaire et maître d'oeuvre de l'évaluation. C'est à ce dernier que revient l'appréciation finale qui doit comprendre aussi ses jugements sur la politique menée, car c'est lui qui doit assumer la responsabilité du rapport.

5. Le champ culturel et sa structure

La culture est un domaine qui ne se laisse pas aisément circonscrire. Les sociologues, les ethnologues, les philosophes ont beaucoup discuté sur les définitions plus ou moins extensives à lui donner. Il convient ici d'être pragmatique. Pour délimiter le cadre de l'évaluation, le rapport national prendra en considération les domaines que les autorités publiques du pays considèrent comme culturels et dans lesquels elles interviennent directement ou indirectement par des dispositions législatives ou réglementaires et par divers financements.

Cette approche entraînera inévitablement d'un pays à l'autre des différences qui pourront compliquer les comparaisons internationales souhaitées par le Conseil de l'Europe, mais elles les enrichiront aussi en mettant en évidence des particularités et des priorités nationales, et elle pourront fournir des exemples d'action.

Le Conseil de l'Europe a déjà procédé à de telles comparaisons, mais dans des secteurs limités : par exemple, sur le rôle des pouvoirs publics vis-à-vis des industries culturelles, sur les politiques culturelles régionales ou encore sur le soutien privé à la culture et ses rapports avec les financements publics. Le "programme européen d'évaluation" présentement mis en oeuvre a l'ambition de mesurer les politiques globales menées par les autorités publiques dans le domaine culturel. Sans doute, l'ampleur du projet amène-t-il inévitablement des limitations à sa réalisation complète. Si tous les secteurs et tous les types d'action ne peuvent être étudiés de manière approfondie, il est souhaitable qu'ils soient, tout au moins inventoriés et que les choix éventuels soient explicités et justifiés.

Dans la plupart des pays, le domaine culturel comprend tout d'abord les disciplines artistiques qui à travers l'histoire ont généralement bénéficié du mécénat princier et, dans la suite, des soutiens publics : la musique, la danse, le théâtre, les arts plastiques, la littérature constituent ce que les sociologues appellent la "culture légitime", la "haute culture" et parfois, non sans un peu d'ironie critique, la "culture cultivée".

Dans beaucoup de pays, la politique culturelle reste conforme à la tradition et se concentre sur le soutien des arts, c'est-à-dire sur des aides aux créateurs ainsi qu'aux organismes qui assurent la production et la diffusion des oeuvres.

Depuis le XIXe siècle une division s'est progressivement marquée entre, d'un côté, un art "de haute culture", aux langages complexes et, en évolution permanente, un art qui aspire à la reconnaissance symbolique de sa valeur sur le plan purement esthétique (pour l'originalité de la création, la qualité des interprétations), accessible seulement à un public relativement restreint, et, d'un autre côté, un art que l'on peut dire "de masse" – chanson, roman-feuilleton, bande dessinée, etc – qui ne privilégie pas les ambitions esthétiques, qui recourt à des structures de langage simplifiée pour toucher par son contenu expressif les publics les plus larges, et ainsi se rentabiliser en s'insérant dans le circuit des communications par les techniques qui les véhiculent. Ces arts de masse ont aujourd'hui organisé leur production et leur diffusion en véritables industries.

En principe, dans les industries culturelles, la loi du marché devrait l'emporter, mais, depuis les années 60, les pouvoirs publics ont été souvent amenés à les intégrer dans leur politique soit en leur accordant des soutiens directs, soit en prenant à leur propos des mesures d'aide d'ordre législatif et réglementaire.

La conception traditionnelle de la culture tend ainsi à s'élargir. A côté des grandes disciplines artistiques elle prend aussi en compte des secteurs longtemps méprisés ou réputés marginaux : les cultures populaires nouvelles, essentiellement urbaines et souvent liées à un public de jeunes, les cultures populaires traditionnelles essentiellement rurales, les cultures des populations immigrées.

Une attention particulière doit être accordée à la situation des minorités culturelles dans le pays, aux initiatives culturelles et socio-culturelles prises en faveur des groupes minoritaires en tenant compte des problèmes qui leur sont spécifiques d'accès à la vie culturelle et de participation à une expression culturelle.

On tend souvent ainsi à passer d'une conception unitaire à une conception pluraliste et relativiste de la culture, mais d'une manière variable selon les pays. Le rapport national doit donc mettre en évidence dans cet ensemble hétérogène les secteurs considérés comme culturels dans le pays et qui, à ce titre entraînent les interventions des pouvoirs publics; l'ensemble de ces interventions constitue une politique implicite ou explicite.

Avant de procéder aux évaluations, il convient de délimiter les domaines qui se partagent le champ culturel afin de permettre la production et l'enregistrement de données. Des travaux visant à une harmonisation internationale des comptes de la culture ont été menés depuis une vingtaine d'années par le Conseil de l'Europe et l'Unesco. En 1980, après de longs travaux préparatoires, l'Unesco a adopté une "recommandation" (non contraignante) aux Etats membres pour l'harmonisation des statistiques culturelles; cette recommandation a été suivie dans différents pays, sans cependant qu'une véritable standardisation ait pu être atteinte. Le cadre proposé par l'Unesco s'appuie essentiellement sur les différents modes d'expression; il distingue en dix catégories (le patrimoine culturel, l'écrit, la musique, les arts de la scène, les arts plastiques, le cinéma et la photographie, la radiodiffusion, les activités socioculturelles, les sports et jeux, la nature et l'environnement) auxquelles il adjoint l'administration générale de la culture et les activités polyvalentes. Mais, selon les pays, ces domaines englobent des secteurs plus ou moins larges, qui ont pu varier, du reste, avec le temps; des interférences peuvent se produire d'un domaine à l'autre.

Il serait vain de proposer ici des règles contraignantes de classification afin de permettre toutes les comparaisons internationales. Selon les pays, la structuration des modes d'expression connaîtra inévitablement des variantes. De toute manière, les modes d'expression doivent être à la base de la structuration du champ culturel afin de rendre possibles les mesures d'évaluation; mais il est entendu que le rapport national doit préciser clairement les composantes des différents domaines.

7. Le rapport national d'évaluation

L'évaluation d'une politique culturelle exige la clarification de ses objectifs, l'analyse des moyens mis en oeuvre pour les réaliser à travers des projets concrets et l'étude des effets obtenus par les actions menées.

Avant tout, il convient de délimiter le champ de l'évaluation, de déterminer les domaines à investiguer en fonction du passé du pays, de ses traditions, des valeurs qu'il souhaite affirmer, de ses priorités au cours de la période examinée, de l'originalité de ses réalisations ou des problèmes qui lui sont posés.

Le rapport d'évaluation doit commencer, dès lors, par décrire le contexte politico-administratif du pays considéré, préciser où se place le pouvoir de décision selon les matières, en tenant compte des spécificités des pays à structure fédérale ou à forte autonomie régionale. Cette introduction doit de toute façon montrer la répartition des compétences au sein de l'Etat, l'autonomie, la co-responsabilité, ou la hiérarchisation des

différents niveaux de pouvoir (pays, région, municipalité). L'environnement dans lequel baigne la décision en matière culturelle doit être décrit en mettant particulièrement en évidence le système d'organisation des médias. Une attention spéciale doit aussi être accordée au niveau européen en tenant compte des conventions du Conseil de l'Europe qui comportent des dispositions contraignantes pour ceux qui les signent et surtout des directives et règlements de la Communauté européenne qui imposent des modifications législatives ou réglementaires aux pays membres et à ceux qui signent avec eux des accords de réciprocité.

L'évaluation doit porter sur une période donnée; elle doit partir du moment – variable selon les pays – où une politique culturelle a commencé à se marquer globalement, ou tout au moins, et c'est le cas le plus fréquent, où des programmes répondant à certains objectifs ont été lancés. Elle doit faire l'estimation des moyens qui pendant cette période donnée ont été consacrés à la réalisation des objectifs et s'efforcer de mesurer les résultats obtenus; cette période s'étendra jusqu'à l'année la plus proche de l'établissement du rapport où l'on pourra disposer de données utilisables avec, éventuellement, des dates intermédiaires, pour marquer les étapes.

Le rapport doit ensuite consacrer un chapitre aux modalités d'élaboration des finalités, des objectifs et des programmes de la politique culturelle; un autre chapitre doit être réservé à un exposé général sur les moyens mis en oeuvre pour réaliser les objectifs et les programmes.

L'étude des résultats et des effets résultant des mesures prises constitue l'évaluation proprement dite. La présentation pourrait en être faite en passant successivement en revue les différents modes d'expression (livre, musique, théâtre, etc), et en prenant en considération à leur propos les objectifs poursuivis, les programmes décidés les moyens utilisés et les résultats obtenus. Mais, dans une évaluation qui vise à être globale, cette présentation risque d'être fastidieuse en raison des répétitions qu'elle implique.

Une manière plus synthétique de procéder fait porter l'évaluation de manière transversale sur les différents stades où peuvent s'appliquer les interventions des autorités publiques tout au long de la filière qui va de la conception et de la création des "produits" culturels jusqu'à leur mise à la disposition du public et à leur consommation par celui-ci.

Compte tenu du fait que les oeuvres culturelles sont toujours des prototypes, il convient, dans les différents modes d'expression, de distinguer les oeuvres qui ne sont pas reproductibles (ou qui ne le sont que faiblement et partiellement) et celles qui bénéficient de fortes possibilités de reproductibilité. Les premières (écriture, peinture, composition musicale) sont réalisées le plus souvent par un créateur solitaire : dans les arts du spectacle vivant (musique, danse, théâtre), elles mettent en jeu des artistes divers pour une réalisation susceptible d'être répétée, mais qui est chaque fois particulière. Les autres, pour leur mise à disposition d'un grand nombre de consommateurs, recourent à des techniques qui relèvent tout au moins d'un artisanat et souvent d'une véritable organisation industrielle.

Dans chaque mode d'expression, la filière création-consommation a un profil différent selon les produits. L'évaluation doit les prendre en considération dans leur spécificité, en mettant chaque fois en évidence la nature de l'intervention publique.

La grille d'analyse adoptée pour l'évaluation des politiques culturelles en France et en Suède n'a retenu que trois fonctions au long du processus : la création qui comprend aussi la production et, éventuellement, la diffusion, la décentralisation des activités et des responsabilités et l'élargissement de la participation du public à la vie culturelle.

Ces trois stades sont importants; au prix de variantes liées à des situations nationales, ils devraient se retrouver dans tous les rapports d'évaluation. Ils figurent aussi, du reste, dans les rapports relatifs à l'Autriche et aux Pays-Bas, mais il s'y sont complétés par l'examen d'autres fonctions. La conservation du patrimoine (culturel ou naturel), la politique culturelle internationale et le multiculturalisme (éventuellement aussi, le thème de l'identité culturelle du pays pour autant, qu'il ne soit pas traité dans la plupart des autres chapitres) méritent en tout cas une attention particulière.

Peut-être, faut-il remarquer, enfin, que le terme d'évaluation est parfois trop ambitieux pour ce projet : le plus souvent, le rapport national ne pourra être, au mieux, qu'une description à tendance évaluative aussi structurée et aussi systématique que possible, de la politique culturelle des autorités publiques. Du reste, le texte anglais des rapports précédents n'emploie pas le terme "évaluation", mais celui, plus réservé, de "review".

Le rapport doit présenter des faits et des données contrôlables, mais aussi porter des jugements. Il ne doit craindre ni la mise en évidence de réalisations jugées particulièrement originales ni l'autocritique. Il doit fournir au groupe d'experts étrangers la matière qui lui permettra de recueillir auprès des acteurs impliqués dans la vie culturelle du pays les avis et jugements complémentaires sur ce qui se fait et ce qui ne se fait pas. Il doit permettre aussi aux experts tout à la fois d'établir les comparaisons internationales utiles et de mettre en évidence les particularités de la politique suivie ainsi que les expériences originales qui pourraient servir de modèle ailleurs.

II Conseils méthodologiques et pratiques pour l'élaboration du rapport national d'évaluation

Il convient d'examiner, successivement les méthodes qu'il peut être conseillé d'utiliser pour évaluer successivement :

- les finalités, objectifs et programmes;
- les moyens utilisés;
- les résultats et les effets enregistrés.

1. Finalités, objectifs et programmes

Les finalités font référence aux valeurs fondamentales qui, dans une société donnée, sont sous-jacentes à l'action. Elles ne sont pas toujours clairement exprimées parce qu'elles sont ressenties comme naturelles et évidentes. On peut en trouver au moins des traces dans des documents parlementaires, des déclarations ministérielles, des programmes de partis.

C'est dans l'analyse des projets concrets et de programmes précis qu'on peut le mieux mettre à jour les objectifs qui traduisent ces finalités et qui, à ce stade, peuvent n'être encore que des déclarations d'intention. Les objectifs généraux peuvent, du reste, être nuancés, aménagés au fil du temps en raison des changements dans l'environnement ou des colorations que souhaite leur donner une nouvelle majorité politique. Ils peuvent être exprimés dans des rapports établis par des commissions de planification, dans des lois-cadres sur l'une ou l'autre matière, dans les justifications données par les responsables concernés au moment de la présentation de leur budget, dans des programmes de partis, des conférences de presse, des déclarations ponctuelles de responsables.

Dans les sociétés démocratiques, les objectifs généraux les plus habituels sont relatifs :

- à la démocratisation de la culture, c'est-à-dire à la diffusion la plus large des oeuvres dont la qualité est consacrée par le jugement des experts et de l'histoire et au renforcement des pratiques de ceux qui y ont accès;
- à la sauvegarde du patrimoine;
- au soutien à la création dans une innovation plus ou moins radicale.
- à la liberté d'expression et de création.

D'autres objectifs, variables selon les pays, peuvent être énoncés encore :

- l'affirmation d'une identité culturelle;
- la promotion des cultures populaires, soit traditionnelles, liées à la persistance ou la résurrection de pratiques passées, dans le monde rural, notamment, soit modernes, relevant de ce qu'on appelle la culture de masse, et en particulier de la culture des jeunes;
- l'ouverture au multiculturalisme, notamment par l'accueil des cultures des populations immigrées;
- l'encouragement à une démocratisation culturelle favorisant l'expression autonome de chacun;
- le soutien à une "contre-culture", caractérisée par la contestation de ce qu'on a appelé la "culture légitime".

Il arrive aussi que les objectifs généraux, comme les finalités, restent implicites.

Les objectifs généraux ne peuvent faire l'objet d'une évaluation que lorsque l'autorité publique les traduit en termes d'objectifs opérationnels, exprimés à travers des programmes précis, assortis de ressources et de moyens pour les réaliser dans un temps déterminé.

Il est souhaitable que le rapport national d'évaluation ne se contente pas de recenser et d'explicitier des objectifs et des programmes. Beaucoup de ces derniers sont reconduits d'année en année avec certains aménagements budgétaires parce qu'ils répondent à des besoins considérés comme permanents, ou par routine. Il convient de montrer comment sont prises les décisions en particulier pour le lancement de nouveaux projets : à quel niveau de compétence (Etat, région, municipalité) ?, dans un plan d'ensemble ? Les projets sont-ils retenus grâce à la pression de groupes particulièrement concernés (créateurs, institutions, industries) ou de l'opinion publique s'exprimant à travers les médias ? Les décisions sont-elles prises par une instance démocratique délibérante ou par un exécutif ? par l'intermédiaire d'un "Conseil des Arts" ou d'une autre institution de ce type ? Après une expertise ? Après consultation d'un conseil d'avis ? Sur base d'une étude d'experts et d'estimations ex ante ? Par imitation de modèles performants venant d'ailleurs ? Il convient de mettre particulièrement en évidence la nouveauté réelle éventuelle d'un projet par rapport à la masse de ce qui se fait déjà.

Comme les besoins culturels ne peuvent être appréciés objectivement, il est utile, enfin, d'essayer de déterminer comment, en fonction des moyens disponibles, s'établissent les priorités entre les programmes qui existent déjà et les projets nouveaux.

2. Les moyens

Il faut distinguer les mesures normatives et d'organisation, les mesures financières, les moyens humains et l'information sur la politique.

Les mesures normatives sont prises par des lois, décrets ou règlements. Il peut s'agir de textes ayant un effet direct sur un grand secteur culturel, ou sur des domaines particuliers. Il peut s'agir aussi de textes ayant un impact indirect sur certaines activités culturelles (taux de TVA, fiscalité, législation sociale, mesures parafiscales, etc); on peut mentionner, notamment, les mesures fiscales et autres prises pour développer le mécénat des particuliers et des entreprises en faveur des activités culturelles. Les mesures normatives sont particulièrement importantes pour les industries culturelles. Elles concernent aussi la répartition des responsabilités entre les différents niveaux de compétence (Etat, régions, municipalités) qui peut varier selon les domaines. Le rapport doit préciser notamment si des conventions et accords organisent la coopération entre les décideurs ou si des chevauchements d'intervention sont tolérés sans contrôle. Il doit montrer aussi comment s'effectuent les interventions des autorités publiques : soit par la gestion directe de certaines institutions, soit par l'attribution à certains organismes d'une autonomie soumise à divers contrôles, soit par la délégation de responsabilités et de pouvoirs de décision à des niveaux décentralisés de gestion administratives ou à des organismes privés liés, par convention ou autrement à l'autorité publique. Une attention particulière doit être accordée à la répartition des responsabilités et des financements entre les différents niveaux de pouvoir public.

Les mesures financières concernent d'abord les subventions accordées aux institutions qui relèvent des pouvoirs publics pour garantir leur fonctionnement et leurs charges d'investissement. Il peut s'agir aussi de subventions, d'aides ou de commandes à des particuliers (créateurs, interprètes, chercheurs, etc), aussi bien que d'aides à des associations non lucratives ou à des entreprises sous des formes diverses (achat de produits, participation à des productions, prêts ou garanties de prêts, soutiens réguliers à la production et la distribution pour certaines branches).

Il est souhaitable que des indicateurs permettent d'établir des tableaux montrant :

- le pourcentage du budget culturel par rapport au budget total;
- la répartition des dépenses culturelles entre le niveau central, les régions et les municipalités;
- les variantes d'interventions financières dans les différentes régions et les villes (selon leur taille, grande, moyenne ou petite);

- le pourcentage des dépenses culturelles publiques par rapport au revenu national ainsi que du revenu par habitant;
 - les affectations budgétaires par niveau de pouvoir dans les différents domaines (théâtre, musique, cinéma, etc);
 - les affectations budgétaires selon les différentes fonctions (conservation du patrimoine, production artistique, diffusion, etc), sans négliger certaines fonctions qui ne sont pas liées directement à la filière de production, telles que la formation artistique, la recherche ou l'administration;
- la répartition entre budgets de fonctionnement et budgets d'investissement.

Lorsque des indicateurs veulent montrer l'évolution, au fil des années, des affectations budgétaires et des dépenses, il convient, bien entendu, d'éliminer l'interférence des taux annuels d'inflation dans le pays; tous les chiffres doivent donc être ramenés en monnaie constante, en prenant pour référence la dernière année citée. Pour permettre des jugements commodes entre les pays, il est souhaitable, aussi, qu'en plus des chiffres globaux soient mentionnées les dépenses calculées par habitant (per capita).

Les moyens humains sont relatifs aux efforts individuels et institutionnels consacrés à la réalisation des objectifs opérationnels; il convient que soit précisés notamment la place accordée à la recherche scientifique en vue de rationaliser la politique menée dans l'un ou l'autre domaine.

Il est souhaitable que les données chiffrées soient présentées sur une base annuelle ou, tout au moins, soient relatives à quelques années espacées pendant la période considérée, de telle sorte que des courbes puissent montrer par l'évidence des chiffres, les progrès dans les efforts, les stagnations ou les récessions, ainsi que les variantes dans l'importance accordée aux différents secteurs.

Il ne faut pas sous-estimer la difficulté de la tâche. Beaucoup de pays ne disposent que de données statistiques incomplètes et ne peuvent envisager d'établir des séries historiques satisfaisantes. Un rapport au Conseil de l'Europe parallèle à la présente étude s'attachera à la problématique de la constitution des indicateurs; il dira les données minimales dont il faut pouvoir disposer pour rendre crédible une étude d'évaluation.

Le rapport national doit aussi montrer d'où proviennent les ressources financières auxquelles recourent les différents niveaux de pouvoir : affectations sur des postes spécifiques du budget de l'Etat, des régions ou des villes, transferts financiers de l'Etat vers les régions ou les villes, recours à des taxes spéciales au profit de certains budgets culturels, constitution de fonds alimentés par les flux économiques d'un secteur culturel...

L'information sur la politique culturelle

Parce qu'ils sont liés à des valeurs, les besoins culturels s'imposent avec moins d'évidence que les besoins économiques et sociaux. Souvent, ils ne sont ressentis que par des groupes restreints de la population. Lorsque les responsables les agréent dans leur politique, il importe que l'offre nouvelle soit portée à la connaissance de tous ceux qui pourraient en tirer parti. En effet, il ne suffit pas qu'une politique soit mise en oeuvre, il faut qu'elle soit connue. Le marketing en faveur des actions menées fait partie intégrante de la politique elle-même.

Certes, les institutions et les organismes concernés prennent normalement en charge le marketing de leurs activités, mais il appartient aux responsables de la politique d'agir par la voie des médias ou autrement, et de sensibiliser l'opinion publique à l'importance de la culture dans la société, de mettre en évidence la cohérence de la politique globale, de présenter périodiquement des bilans globaux ou sectoriels et de "lancer" les initiatives nouvelles. L'évaluation doit aussi mettre en évidence ce qui est fait dans ce domaine.

3. Les résultats et les effets

Evaluer c'est déterminer la mesure dans laquelle les objectifs retenus par les décideurs ont été atteints. Il faut redire ici que l'évaluation ne peut être valablement effectuée :

- que si les objectifs généraux ont été précisés dans des objectifs opérationnels traduits en programmes, auxquels ont été accordés des moyens d'action;
- que si elle porte sur les changements intervenus depuis que le programme a été mis en application ou, tout au moins, dans une période déterminée;
- que si elle ne se contente pas d'enregistrer les changements, mais veille à les interpréter en tenant compte des transformations dans l'environnement qui ont pu renforcer l'action ou la contrarier.

L'analyse requiert le recours à des indicateurs des moyens prévus et des moyens effectivement mis en place (non seulement pour ce qui concerne les mesures financières mais aussi pour les autres moyens employés) ainsi qu'à des indicateurs de résultats qui permettent de mesurer les changements quantitatifs intervenus (multiplication des infrastructures, fréquentation des institutions, etc).

En s'appuyant sur ces indicateurs, l'évaluation des résultats établit d'abord le rapport entre les critères de réussite fixés au départ des objectifs opérationnels et les résultats effectivement obtenus.

Elle est complétée par une évaluation de l'efficacité des moyens employés qui établit le rapport entre les efforts de toute espèce consentis pour réaliser les objectifs et les résultats et effets observés. On songerait volontiers à appliquer ici les méthodes de l'analyse dite des "coûts-avantages" (cost-benefit analysis), destinée à rationaliser les choix budgétaires. Mais cette analyse se base essentiellement sur les éléments financiers disponibles auxquels on s'efforce d'intégrer les autres composantes en les traduisant en termes de monnaie. Cette réduction à un calcul purement économique n'est pas applicable au domaine culturel (ni, du reste, à l'éducation ou à la santé, par exemple), car tous les éléments à prendre en considération ne sont pas quantifiables.

En effet, il ne s'agit pas seulement d'apprécier le nombre de créateurs en activité, mais l'originalité des oeuvres qu'ils créent; non leur succès auprès du grand public en tenant compte du volume de leurs droits d'auteur, mais la reconnaissance de leur valeur par leurs pairs et le public, même restreint, susceptible de s'intéresser à leurs productions. Il faut tenir compte non seulement du nombre des institutions et du public qu'elles attirent, mais de la qualité de leurs prestations aux yeux d'experts qualifiés et du prestige qui en résulte. L'appréciation de la valeur symbolique des artistes, des institutions, des associations vouées à la haute culture ne permet pas que l'évaluation se borne à la mesure purement économique des résultats.

Du reste, à côté des résultats attendus, beaucoup de programmes ont des effets secondaires, positifs ou négatifs, éventuellement des effets "pervers" qu'il faut s'efforcer de recenser, sans espérer pouvoir les maîtriser entièrement. L'évaluation doit aussi tenir compte de l'environnement et du rôle joué par tous les facteurs extérieurs au programme lui-même. Elle doit donc se garder d'établir des relations univoques entre les mesures d'intervention prises dans tel ou tel domaine et les résultats atteints, car beaucoup de variables non maîtrisées viennent interférer. L'évaluation doit faire prendre conscience des transformations qui, pendant la période considérée, ont pu affecter la société : modifications dans la structure socio-professionnelle (accroissement du secteur tertiaire, réduction du nombre des ouvriers et des paysans, place prise par les femmes et les jeunes), évolution du temps de loisir et du niveau de scolarité, abaissement de l'âge de la retraite, urbanisation intensive, modifications dans l'équipement audiovisuel, etc. L'évaluation nationale ne peut évidemment avoir l'ambition de maîtriser le rôle joué par tous ces facteurs extérieurs à l'action publique elle-même, mais elle doit s'efforcer d'en tenir compte.

Il est certain que les jugements de valeur liés aux finalités et aux objectifs généraux dans une politique culturelle sont déterminants dans l'appréciation de l'efficacité des moyens utilisés dans les programmes, ainsi que de leurs effets. Il n'en reste pas moins que l'analyse de ce qui est mesurable doit être faite avec la rigueur nécessaire pour donner une assise non contestable aux jugements de valeur et pour permettre des remises en cause éventuelles par des corrections aux objectifs opérationnels, la révision des moyens consacrés à leur réalisation et la vérification de la cohérence générale des programmes.

Il ne faut pas oublier, en effet, qu'une évaluation n'est pas un exercice intellectuel; c'est un diagnostic qui doit permettre d'identifier les problèmes à résoudre, et, dans un deuxième temps, de proposer des solutions.

III La mise en oeuvre de l'évaluation

Après avoir décrit le contexte institutionnel, administratif et politique du pays, après avoir dégagé les finalités et les objectifs généraux de la politique culturelle, après avoir identifié les programmes et les moyens utilisés pour leur réalisation, l'évaluation proprement dite s'efforcera d'appliquer les méthodes rappelées ci-dessus, à l'examen des résultats atteints dans les différents domaines par les programmes concrets et d'en mesurer les effets.

L'évaluation peut s'effectuer en suivant les différentes phases de la filière qui va de la création à la consommation, en prenant successivement en considération la création et la production, la diffusion (et particulièrement la politique de décentralisation), la consommation (en accordant une attention particulière à l'élargissement des publics de la culture), la conservation du patrimoine. D'autres thèmes tels que l'action culturelle vers l'étranger, le multiculturalisme, l'identité culturelle, la formation des artistes et des gestionnaires de la culture, la politique des médias peuvent faire l'objet de chapitres distincts ou être abordés dans les évaluations relatives aux divers stades de la filière production-diffusion-consommation (1). Le poids accordé à chacun d'eux peut varier selon les accents que le pays veut mettre sur l'un ou l'autre aspect de sa politique.

Au terme des analyses particulières le rapport devra apprécier la cohérence globale des actions menées et porter ainsi un jugement sur la politique dans son ensemble.

Les exemples d'intervention publique présentés ci-après n'ont d'autre objet que de proposer un aide-mémoire et des points de repère.

1. Mesures relatives à la création et à la production

On s'accorde à reconnaître qu'il ne convient pas dans les sociétés démocratiques que l'Etat et les pouvoirs publics orientent la création : celle-ci doit être libre. Mais, pour qu'elle puisse s'épanouir, elle a souvent besoin de soutiens.

Dans certains domaines, l'artiste vise avant tout la conquête d'un capital symbolique – la reconnaissance de la valeur de ce qu'il crée – indépendamment du marché qui rémunère sa production. La société ne doit pas, pour autant, l'entretenir, mais elle s'impose de le placer dans un environnement favorable à sa création, de l'aider à s'affirmer auprès des experts et à trouver un public.

(1) Le rapport national autrichien en cours de rédaction traite aussi dans des chapitres particuliers de l'objectivisation, de l'accessibilité, de l'efficacité de la politique.

En principe, ce qu'on appelle le secteur marchand trouve ses ressources dans la vente de ses produits au public. Cependant, on admet dans de nombreux pays, que les aides de l'Etat ne doivent pas favoriser seulement les créateurs et les institutions non-lucratives, mais aussi les industries. Le principe trouve une application d'autant plus justifiée que la conception traditionnelle de la culture tend à s'élargir : des zones longtemps exclues du champ de la légitimation culturelle y sont souvent admises aujourd'hui.

Le soutien aux industries culturelles veut lutter aussi contre une standardisation internationale menaçante et maintenir dans le large public touché par les produits de cette industrie, un sentiment d'appartenance à un pays, à une région, à une langue ou à l'Europe.

Les aides publiques ne se présentent pas de la même manière selon qu'elles concernent les oeuvres d'art unique, réalisées le plus souvent par un créateur solitaire, ou les arts du spectacle (musique, théâtre, danse) qui mettent en jeu des artistes divers pour une réalisation susceptible d'être répétée, mais chaque fois particulière, ou encore des oeuvres d'art reproductibles, qui vont de l'artisanat des arts décoratifs à une véritable organisation industrielle (le livre, le disque, le cinéma, l'audiovisuel).

Dès lors, ces aides sont apportées soit directement aux créations, soit aux organismes qui produisent les oeuvres, soit aux industries culturelles

1.1. L'aide aux créateurs

Elle se manifeste, en général, dès la formation. Le rapport d'évaluation devrait apporter des réponses à des questions telles que celles-ci : Comment l'enseignement artistique est-il financé ? Quelles sont les disciplines couvertes ? Des arts relevant de la culture de masse (jazz, chanson, bande dessinée, etc ou des cultures populaires traditionnelles) sont-ils pris en compte ? Y a-t-il une formation à l'artisanat et aux métiers des industries culturelles (photographie, cinéma, audiovisuel, graphisme) ?

Mesures d'ordre législatif et réglementaire. Il faut préciser si le droit d'auteur a été adapté à l'évolution des modes de diffusion et des pratiques, si l'exploitation des oeuvres aux différents stades de la communication audiovisuelle (exécution, enregistrement, diffusion par la radio, la télévision, le câble, le satellite, etc) donne lieu à rémunération; si le droit d'auteur protège de nouvelles catégories d'artistes (photographes, graphistes, etc); si, en application de la Convention de Rome, un "droit voisin" a été instauré au profit des professions qui, à côté des auteurs, participent à la production (artistes, interprètes, producteurs); s'il y a une rémunération à l'occasion de la copie privée, à l'occasion du prêt des livres, des disques, des cassettes audiovisuelles; s'il existe un "droit de suite" pour les oeuvres plastiques.

Protection sociale et fiscale. Existe-t-il un régime particulier de sécurité sociale en faveur des auteurs et des interprètes ? Y a-t-il des dispositions particulières pour les artistes au chômage ? Y a-t-il un régime fiscal particulier pour les artistes (déduction forfaitaire pour frais professionnels, étalement éventuel sur plusieurs années des recettes de droit d'auteur) ?

Soutiens directs aux artistes. Ces soutiens peuvent s'exercer par des commandes, des achats d'oeuvres, des bourses, des "années sabbatiques", des prix, etc. En faveur de quelles catégories d'artistes sont-ils prévus : écrivains, musiciens, artistes plasticiens, scénaristes, metteurs en scène ? Les soutiens sont-ils réservés aux artistes relevant de la haute culture ou sont-ils étendus à d'autres catégories ? Favorisent-ils de manière privilégiée l'innovation ? Comment sont pris en considération les critères de qualité ? Les ressources proviennent-elles essentiellement du budget de l'Etat ou d'un autre pouvoir public ? Proviennent-elles aussi de fonds spécialisés par secteurs culturels et alimentés par des flux économiques du secteur lui-même ? Comment sont administrés les soutiens ?

Les autorités publiques se contentent-elles de déterminer des normes ou prennent-elles, elles-mêmes, des décisions ponctuelles et personnalisées ? Sont-elles assistées par des commissions consultatives avec représentation des artistes, éventuellement par l'intermédiaire d'organisations professionnelles ? Confient-elles les attributions de subvention à des organismes para-administratifs dotés d'une certaine autonomie.

1.2 L'aide à des institutions et à des organismes

a) Dans la plupart des pays, les pouvoirs publics créent et interviennent directement dans la gestion d'un certain nombre d'organismes. Quels sont-ils (théâtres, opéras, organismes de radio-télévision) ? Quel degré d'autonomie leur est-il accordé ? Quelle est l'importance du financement public dans ce secteur ?

b) L'aide publique peut aussi être fournie sous forme de subvention aux organismes non-marchands qui dans le spectacle vivant assurent la production (et, souvent aussi, en même temps, la diffusion) des oeuvres (nouvelles ou anciennes) : théâtres, orchestres, sociétés de concert, festivals. En dehors du spectacle vivant, des aides sont-elles accordées dans des secteurs annexes tels que les centres de recherche axés sur les technologies nouvelles (musique et images électroniques) ? Des normes de fonctionnement sont-elles imposées par des conventions ou des cahiers des charges ? Les organismes bénéficiaires doivent-ils assurer eux-même une partie des recettes ? Subissent-ils les effets de la "loi de Baumol" selon laquelle leurs dépenses connaissent une hausse continue et rapide alors que leur production est stagnante ou régressive et entraînent-ils alors une subvention croissante ?

1.3. Le soutien aux industries culturelles et au secteur marchand

Une étude menée sur ce thème dans 17 pays, à l'initiative du Conseil de l'Europe (1) a pris en considération parmi les industries culturelles le livre, le phonogramme, la presse, le cinéma, le vidéogramme, ainsi que la radio-télévision. Elle fournit une structure qui peut servir de modèle aux évaluations nationales.

L'analyse doit mettre en évidence les objectifs poursuivis et montrer dans chaque domaine si l'aide bénéficie au produit, à l'entreprise ou à la branche industrielle, ou encore, si, exceptionnellement, elle couvre l'ensemble des industries culturelles.

Aides directes : elles consistent en des transferts financiers des pouvoirs publics à une industrie culturelle avec contrepartie immédiate (achats et pré-achats), avec compensation partielle ou totale (avance remboursable sur les recettes, garantie en cas de perte, par prêt ou garantie de prêt) ou sans aucune contre partie. L'aide est-elle ciblée ? Est-elle automatique et forfaitaire ? Peut-elle aller à tous les produits ou à toutes les entreprises d'une branche, sans distinction ? Est-elle, au contraire réservée à une catégorie définie selon des critères objectifs et connus à l'avance ou est-elle accordée de manière discrétionnaire ? Parmi tous ceux qui sont susceptibles d'être bénéficiaires (produit ou entreprise), y a-t-il une sélection ? Comment cette sélection est-elle opérée ? Le pouvoir politique se fait-il assister par des commissions composées de professionnels ?

Mesures normatives et réglementaires

Il peut s'agir de mesures visant à abaisser le prix des produits par l'allègement de la fiscalité (application d'un taux réduit de TVA dans certains secteurs, par exemple) ou par des réductions tarifaires sur certaines composantes du prix de revient des produits; Il peut s'agir, au contraire, de taxes additionnelles et de mesures parafiscales frappant certaines transactions ou certains usagers en vue d'alimenter des fonds de soutiens sectoriels.

(1) Une première enquête menée de 1983 à 1985 au sein du Groupe projet n°11 du Conseil de la coopération culturelle a donné lieu à une publication : François ROUET Des aides à la culture: Le soutien public aux industries de la culture en Europe et au Québec, Bruxelles, éd. Mardaga, 1987; les résultats de la deuxième enquête menée en 1988-1989 et actualisant les données précédemment recueillies ont été publiés par François ROUET et Xavier DUPIN, Le soutien public aux industries culturelles, Paris, La Documentation française, février 1991.

Mesures propres à la télévision. Des mesures propres de soutien à la production audiovisuelle et cinématographique ou à d'autres secteurs artistiques peuvent être imposées par la loi ou par des cahiers des charges, aux organismes de télévision de service public et parfois aux organismes privés; des quotas de diffusion de productions propres, de productions nationales ou européennes ainsi que des règles de fonctionnement visant à limiter la concurrence qu'elles exercent à l'égard d'autres industries culturelles peuvent aussi être imposées à ces organismes. Qu'en est-il dans le pays ?

Mesures en relation avec l'Europe. Par des directives et réglementations propres, la Communauté européenne veille à assurer la liberté de circulation des produits culturels; elle veille notamment à ce que des mesures nationales de soutien ou de production ne faussent pas le jeu de la concurrence. Quelles sont les conséquences de l'application de telles dispositions ? Le pays a-t-il, en revanche, tiré parti des possibilités accrues de coproduction internationale grâce aux fonds Eurimages du Conseil de l'Europe, au plan Media ou à l'Eurêka audiovisuel de la Communauté européenne ?

2. Mesures relatives à la décentralisation des infrastructures, des activités culturelles et des responsabilités.

Au cours du dernier quart de siècle on a assisté dans la plupart des pays d'Europe à un mouvement de décentralisation et de régionalisation qui a porté, notamment, sur les politiques culturelles. Le rapport doit mettre en évidence :

La répartition des dépenses culturelles publiques pour la culture entre l'Etat, les régions et les villes

Il convient de montrer tout d'abord les changements intervenus pendant la période considérée.

Les modalités d'intervention dans le financement et les décisions

Il y a lieu d'analyser les modes de décentralisation dans les divers domaines de la culture :

- la localisation régionalisée d'équipements culturels à l'initiative et à la charge du pouvoir central;
- la déconcentration administrative et budgétaire des activités et des moyens dont la responsabilité reste au niveau central;

- le transfert sélectif (par domaines d'activité) de ressources au profit des autorités régionales et municipales;
- la possibilité pour les régions et les municipalités de recourir à des impôts directs et indirects pour couvrir notamment les dépenses culturelles;
- le maintien ou l'abandon de normes communes de fonctionnement entre les régions;
- la coordination entre pouvoirs autonomes au niveau régional.

Il convient de déterminer s'il existe des recouvrements de compétence entre l'Etat, les régions et les villes et si, pour certaines activités, s'établissent des financements conjoints et des modes de collaboration dans la gestion. En outre, les transferts de compétence ont-ils entraîné des changements d'attitude des gestionnaires régionaux et municipaux à l'égard de la culture : ceux-ci ont-ils le souci de développer une politique culturelle propre ? Des modifications sont-elles intervenues dans les priorités de soutien aux divers secteurs culturels ?

Les résultats

Des tableaux indicateurs doivent montrer dans quelle mesure est atteint l'objectif d'une meilleure répartition dans le pays des écoles spécialisées, des équipements et des institutions culturelles : orchestres, opéras, festivals, théâtres, bibliothèques, musées, expositions, salles de spectacle, radios et télévisions régionales ou locales, associations, maisons de la culture regroupant des fonctions d'animation, de diffusion dans des domaines variés.

L'évolution de la fréquentation des divers lieux culturels doit aussi être estimée en établissant, si possible, le rapport selon les institutions entre les coûts de fonctionnement et la fréquentation du public.

3. Mesures relatives à l'élargissement du public et à la démocratisation de la culture.

Pour évaluer l'élargissement du public des manifestations culturelles, il ne suffit pas de comptabiliser la fréquentation des institutions. Il faut aussi déterminer si des facilités d'accès accrues ont entraîné une intensification de la participation de groupes déjà acquis à la culture "légitime" ou si de nouveaux publics ont été gagnés.

A cette fin, les enquêtes sur les pratiques culturelles sont d'une grande utilité; elles sont assez lourdes à réaliser mais fort heureusement elles se répandent aujourd'hui dans de nombreux pays comme l'a montré un colloque organisé à Moscou par le C.I.R.C.L.E. en avril 1991 (1). Pour maîtriser une information satisfaisante, il est souhaitable que plusieurs enquêtes soient réalisées à quelques années de distance. On obtient ainsi des indicateurs d'évolution des tendances qui sont aussi "parlants" qu'une photographie panoramique.

Les enquêtes permettent, notamment, de vérifier si se confirme la corrélation généralement constatée entre le milieu social d'origine, le niveau scolaire et la fréquentation des lieux culturels et si on voit ainsi s'établir une polarisation cohérente des publics et des non-publics dans les différents domaines culturels.

S'il en est ainsi, on comprend qu'il ne suffit pas de rendre des équipements disponibles pour qu'ils soient effectivement utilisés par certaines catégories de public. Dans l'élargissement social du public, des variantes peuvent cependant être relevées selon les domaines culturels. Qu'elles résultent d'initiatives médiatrices performantes au niveau des entreprises culturelles ou de mesures particulières prises par les pouvoirs publics eux-mêmes ou d'autres facteurs encore, les réussites doivent être analysées pour pouvoir éventuellement servir de modèle.

Le rapport doit aussi montrer si des actions spécifiques sont menées en direction de groupes que la politique générale de démocratisation culturelle ne parvient pas à toucher de manière satisfaisante : les travailleurs au sein des entreprises, les immigrés, les ruraux, les handicapés divers, les militaires en service, les prisonniers en milieu pénitentiaire; les jeunes, en particulier, qui ont souvent en commun des goûts, des pratiques, et des comportements sont-ils pris en compte ? Et avec des objectifs sociaux tout autant que culturels ? Dans ce secteur aussi, il faut montrer les modes d'approche utilisés, les moyens investis et les résultats obtenus.

(1) Voir Participation in cultural Life. Papers presented to the European Round Table on Cultural Research, Moscou, Avril 1991, Zentrum für Kulturforschung. (Bonn), in Cooperation with C.I.R.C.L.E. Cfr aussi La participation à la vie culturelle en Europe. Essai de comparaison des pratiques culturelles des Européens (il s'agit d'un des travaux résultant du colloque de Moscou, en cours de publication).

L'école n'est certes pas un instrument parfait de démocratisation, car en raison des différences sociales dans la fréquentation des divers établissements et de moyens dont ceux-ci disposent, elle tend à reproduire certains à priori culturels. Elle peut cependant jouer un rôle important pour éveiller les goûts pour la culture et élargir les possibilités de réception. L'évaluation doit, dès lors, fournir des informations sur l'évolution de la scolarité, sur la place accordée à la culture dans l'enseignement général, sur l'offre culturelle présentée aux enfants et aux adolescents, sur l'initiation qui leur est donnée au langage de l'audiovisuel, sur les facilités d'accès accordées aux jeunes dans les écoles spécialisées et les institutions culturelles.

4. Mesures relatives à la conservation du patrimoine

Dans la politique de conservation du patrimoine il faut distinguer les mesures spécifiques de conservation et de rénovation et celles qui concernent la mise à la disposition du public de ce patrimoine. Ce dernier aspect peut prendre place, à propos des bibliothèques et des musées, par exemple, dans le chapitre qui traite de l'élargissement du public.

Pour une évaluation exhaustive, il faut prendre en considération :

L'élargissement des champs couverts par la politique de conservation : au-delà des domaines traditionnels (beaux-arts, histoire, fouilles archéologiques, bibliothèques, archives, sites et monuments historiques, etc), diverses extensions sont souvent admises, désormais, telles que :

- les matières nouvelles pour les musées (photographie, cinéma, bande dessinée, publicité, mobilier, métiers d'art, mode, sciences et techniques, transports, folklore et tradition populaire);
- le patrimoine industriel (usines, machines, objets, cités ouvrières, etc);
- l'architecture;
- l'urbanisme;
- l'habitat et le petit patrimoine rural;
- l'environnement.

Les objectifs opérationnels et les mesures concrètes pour :

- le classement visant à protéger les monuments, les sites;
- l'achat d'oeuvres;
- la restauration des monuments, des oeuvres d'art et des livres, etc;
- la conservation;
- la mise en valeur;
- la mise à la disposition du public.

Les moyens utilisés peuvent comprendre :

- les mesures législatives et réglementaires relatives à la protection des divers domaines;
- les mesures fiscales d'incitation des particuliers et des entreprises à la prise en charge au moins partielle de la conservation du patrimoine;
- le recours au mécénat;
- les mesures administratives (critères de sélection des priorités, compétence du personnel, rédaction d'inventaires, etc.);
- les modalités de prise en charge (totale ou partielle) des opérations de conservation;
- les moyens financiers affectés aux diverses tâches;
- les modalités d'intervention des différents niveaux de compétence;
- la formation du personnel scientifique et des médiateurs;
- la modernisation des techniques de présentation;
- les dispositions pratiques d'accueil du public (horaires, prix d'accès);
- les mesures de sensibilisation et de promotion (journées "portes ouvertes", "année de l'archéologie", etc);
- la recherche de nouveaux publics (tourisme culturel, documents, expositions personnalisées, etc).

Les résultats et effets doivent faire l'objet d'évaluations par domaine sur base de données chiffrées et de commentaires explicatifs ainsi que d'une évaluation globale.

5. Mesures relatives à la politique culturelle internationale

A partir des objectifs généraux (défense d'une identité culturelle, assurer une présence nationale à l'étranger, coopération internationale, ouverture aux produits étrangers, etc), il convient de relever les objectifs opérationnels et les programmes concrets d'action.

Parmi les moyens mis en oeuvre, il faut prendre en considération:

- la répartition des tâches internationales entre divers ministères et le partage des compétences entre les divers niveaux de responsabilité publique (Etat- région);
- l'intervention directe des ministères, le recours éventuel à un office public des relations culturelles internationales, à des agences spécialisées dans la promotion et la commercialisation internationale de produits culturels, à des associations professionnelles;
- les échanges bilatéraux, la coopération entre groupes culturels homogènes sur base linguistique ou géographique, la coopération au sein d'organisations internationales (Unesco, Conseil de l'Europe, Communauté européenne);
- les soutiens financiers ou opérationnels à la présence à l'étranger d'artistes créateurs, d'interprètes, d'oeuvres, de produits, d'entreprises; les modalités de choix des artistes ou des entreprises bénéficiaires d'un soutien; la composition des organes consultatifs éventuels;
- les mesures tarifaires préférentielles pour soutenir l'exportation de certains produits; les mesures d'accueil d'artistes et de produits étrangers; ou, au contraire, les mesures protectrices (par quotas ou autrement) contre certains produits étrangers;
- l'utilisation de la radio et de la télévision;
- la formation professionnelle d'agents qualifiés.

Dans l'évaluation des résultats, il convient d'accorder une attention particulière aux effets des dispositions contraignantes résultant de conventions dans le cadre d'organismes internationaux tels que le Conseil de l'Europe et la Communauté européenne. En effet, celle-ci, particulièrement par le biais de "directives" ou de "réglementations" peut imposer des aménagements aux législations nationales des pays membres, peut supprimer les entraves à la liberté de circulation des produits, des services et des hommes. L'évaluation devrait s'efforcer de mesurer les avantages qui en résultent, mais aussi les difficultés qui peuvent naître de l'instauration d'un grand marché des produits culturels (avec les limitations imposées désormais aux aides nationales).

6. Mesures relatives au multiculturalisme

Compte tenu de l'importance dans divers pays des problèmes liés à l'existence de groupes ethniques minoritaires ou à l'arrivée massive d'immigrants dans un contexte de crise économique, il est souhaitable que le multiculturalisme soit pris en compte dans le rapport. La distinction doit y être faite entre les groupes ethniques considérés comme nationaux en raison de leur présence historique dans certaines régions du pays et les communautés d'immigration plus ou moins récente.

Parmi les objectifs poursuivis par la politique culturelle, il faut mettre en évidence dans les divers cas et avec les nuances qui s'imposent :

- le respect de l'identité de groupes ethniques dans leur langue, leur religion, leurs habitudes de vie;
- le souci d'intégration plus ou moins rapide aux normes majoritaires de la population,;
- le souci de limiter l'entrée de nouveaux immigrants.

Parmi les moyens mis en oeuvre, il convient de montrer :

- si la loi prévoit dans certaines circonscriptions régionales ou locales des dispositions particulières garantissant à certains groupes ethniques une autonomie de gestion administrative et financière dans le domaine culturel au sens large;
- si des organes consultatifs permettent à des groupes étrangers de faire connaître leurs desiderata sociaux et culturels;
- les conditions auxquelles dans l'ensemble du pays, certaines minorités ethniques ou linguistiques peuvent bénéficier de mesures d'aides particulières sur les plans scolaire, religieux, social et culturel;
- les mesures particulières en faveur des jeunes de l'immigration.

L'évaluation des résultats doit permettre de mesurer :

- si des progrès dans l'acceptation du multiculturalisme sont accomplis dans l'opinion publique;
- si, en dépit des mesures prises, le sentiment existe dans une partie de la population que son identité culturelle est menacée par la présence de groupes ethniques ou linguistiques étrangers, notamment d'immigration récente.

IV Les exigences de la procédure d'évaluation

L'élaboration du rapport national est une tâche lourde, mais la justification première des efforts qu'il exige est, sans doute, avec l'aide de l'expertise internationale du Conseil de l'Europe, d'amener les autorités publiques d'un pays, à mettre en place ou à amender les méthodes, les instruments et les organes qui doivent leur permettre de mieux analyser les mesures de politiques culturelles qu'ils mettent en oeuvre et d'en tirer les conséquences.

Le Conseil de l'Europe souhaite que l'évaluation soit aussi globale que possible afin de permettre le maximum de comparaison entre les pays membres. Mais il sait que des variantes peuvent intervenir pour tenir compte des situations particulières aux divers pays. L'évaluation peut être plus large que celle qui a été faite pour la France et la Suède; elle peut aussi être plus restreinte. Elle pourrait même, comme le prévoit le modèle de l'O.C.D.E. pour l'évaluation des politiques d'éducation, se limiter à l'examen d'un secteur particulier ou à l'examen d'une réforme. Les raisons d'une telle décision peuvent être liées au souci d'examiner prioritairement des initiatives originales, voire expérimentales. Elles peuvent aussi résulter de l'impossibilité de maîtriser dans plusieurs domaines des informations suffisantes pour que l'évaluation ait toute sa pertinence.

La présente étude a présenté d'une manière détaillée les souhaits relatifs aux éléments à prendre en considération pour la détermination des finalités, des objectifs concrets, des moyens employés et pour l'estimation des résultats obtenus. Mais un rapport national ne doit pas nécessairement satisfaire à toutes ces exigences. Il importe surtout qu'il adopte une méthode rigoureuse dans le traitement des données. Une étude parallèle à celle-ci s'efforcera de déterminer les indicateurs dont il faut pouvoir disposer au minimum pour que la validité de l'évaluation ne soit pas en cause; il donnera aussi des conseils pour leur élaboration.

Comme l'évaluation doit, en principe, porter sur une période qui s'étend sur plusieurs années, une difficulté réelle peut résulter de l'absence de données relatives au passé pour certains domaines ou de l'importance des efforts à mettre en oeuvre pour les rassembler. Ce ne devrait pas être, cependant, une raison d'abstention.

Un relevé critique de la situation existant au moment de la rédaction du rapport, avec des plongées dans le passé chaque fois que cela s'avère possible n'est, de toute manière, pas inutile; une telle étude peut marquer le stade ex ante, indispensable à la réalisation d'une future évaluation ex post, qui répondra mieux aux exigences d'une évaluation future.

La rédaction du rapport national amène l'autorité politique concernée à recourir à un département interne à son administration, ou à des services extérieurs de recherche pour le rassemblement et la présentation des données nécessaires chiffrées et autres. L'expertise entraînera, de ce fait, des charges administratives et des frais qui seront d'autant plus considérables que des travaux spéciaux devront être menés.

Dès le départ, une équipe de coordination doit être mise en place; elle aura pour tâche d'établir le cahier des charges des experts, à approuver par le commanditaire, d'apporter une aide à la récolte des données en facilitant les liaisons entre les experts et les administrations et organismes concernés, de vérifier l'adéquation des réponses fournies par les experts avec les prescrits du cahier des charges, d'établir une coordination entre les experts et l'autorité responsable de l'évaluation, de veiller à faire prendre par celle-ci les jugements qui complètent les données chiffrées et les avis recueillis par les experts.

Le rapport national doit être établi dans les deux langues du Conseil de l'Europe (le français et l'anglais); il le sera normalement aussi dans la langue du pays. Il sera soumis dans un premier temps aux experts internationaux désignés par le Conseil de l'Europe, de telle sorte que ceux-ci puissent demander les informations complémentaires qui leur paraissent utiles.

L'équipe de coordination doit alors établir la liaison entre les examinateurs internationaux et les rédacteurs du rapport. Elle doit prendre en considération les souhaits de ces examinateurs, leur proposer les noms de personnalités susceptibles de leur permettre de vérifier les jugements portés dans le rapport national; elle doit ensuite établir le calendrier et les horaires des rencontres et enfin organiser ces rencontres qui, en principe, doivent se dérouler pendant deux semaines et dans différentes villes du pays.

L'équipe de coordination doit aussi ménager les rencontres entre les examinateurs et les autorités responsables et prendre des dispositions pour accueillir les examinateurs lors de la préparation de leur rapport. Il est entendu que ces accueils sont à la charge du pays soumis à l'évaluation, les frais de voyage internationaux étant à la charge du Conseil de l'Europe.

Il appartient aussi à l'équipe de coordination d'assurer la publication en français ou en anglais du rapport des examinateurs internationaux; d'abord dans une version destinée à la séance du Conseil de Coopération culturelle au cours de laquelle les responsables de la politique acceptent de répondre aux questions du Conseil; ensuite dans une version définitive à l'intention du public, en français et en anglais toujours (1). Cette dernière édition

(1) La traduction dans la deuxième langue est prise en charge par le Conseil de l'Europe; elle pourrait, à l'avenir, être assurée par le pays lui-même avec remboursement forfaitaire par le Conseil de l'Europe.

financée forfaitairement par le Conseil de l'Europe doit être diffusée dans les plus brefs délais, à la fois dans le pays auprès de tous ceux qui sont concernés par la politique soumise à l'évaluation et à l'étranger, dans tous les pays membres du Conseil de l'Europe.

En raison de la variété des situations nationales, il n'est pas opportun d'esquisser ici une estimation des charges et des frais auxquels doit s'attendre le pays qui veut s'engager dans la procédure d'évaluation. Mais, il est possible de récapituler les tâches à accomplir; étant entendu que chacune d'entre elle donne lieu à des dépenses et à du temps de travail.

1. Rédaction du rapport national

- Fonctionnement du groupe de travail mis en place par le commanditaire et chargé de coordonner la rédaction du rapport;
- collecte des informations et rédaction provisoire du rapport par un expert ou une équipe de recherches. Les frais de cette étude peuvent varier considérablement selon qu'il est fait appel à un service lié au ministère concerné ou à un centre de recherche spécialisé, selon aussi la documentation dont dispose déjà le ministère pour certains secteurs; un tel travail peut s'étendre sur une période de 12 à 24 mois;
- approbation par l'autorité politique concernée du rapport établi dans la langue du pays.

2. Publication du rapport national

- traduction du rapport dans les deux langues officielles du Conseil de l'Europe;
- édition sous forme de pré-rapports destinés à la séance du Conseil de coopération culturelle du Conseil de l'Europe (300 exemplaires);
- publication du rapport définitif dans les deux langues du Conseil de l'Europe (moyennant remboursement forfaitaire par ce dernier) (1500 exemplaires).

3. Collaboration à la préparation du rapport des experts européens

- contacts avec le Conseil de l'Europe;
- réunions avec les experts :
 - préparation de leur programme de rencontres avec des responsables et des acteurs de la vie culturelle, ainsi qu'avec les autorités ministérielles du pays;
 - soutien documentaire aux experts;
 - accueil des experts et voyages à l'intérieur du pays (en principe, deux semaines de rencontre et deux autres réunions de discussion);
 - traduction simultanée pendant les rencontres;

- la publication du rapport des experts est à la charge du Conseil de l'Europe, mais une publication peut être réalisée, par le pays concerné, avec remboursement forfaitaire des frais par le Conseil de l'Europe. La publication de ce rapport est souhaitable dans la langue du pays qui fait l'objet de l'évaluation, mais est à la charge de ce dernier;
- participation à la discussion du rapport des experts lors d'une réunion du Conseil de la Coopération culturelle du Conseil de l'Europe;
- organisation d'une conférence de presse pour la présentation du rapport.

XXXXX

X

Le Conseil de l'Europe ne s'engagera désormais dans l'évaluation internationale à propos d'un pays qu'au terme de la procédure suivante :

1. Dépôt de la candidature du pays énonçant la portée de l'évaluation envisagée (évaluation globale ou sectorielle accompagnée d'un plan de travail.
2. Accord sur le projet de la Direction de l'Enseignement de la Culture et du Sport du Conseil de l'Europe.
3. Remise, à cette direction, d'une version provisoire du rapport national dans un délai à déterminer.
4. Engagement des autorités du pays concerné à prendre en charge selon les modalités énoncées ci-dessus l'expertise internationale et à la mener à bien.
5. Avis favorable du président et du rapporteur du groupe d'experts internationaux désignés par le Conseil de l'Europe constatant que le rapport national a atteint un stade satisfaisant d'avancement dans la récolte des informations et la rédaction du texte.
6. Réalisation dans les 12 mois de l'évaluation par les experts du Conseil de l'Europe.
7. Rédaction et publication dans les 6 mois qui suivent du rapport des experts du Conseil de l'Europe.
8. Présentation du rapport national et du rapport des experts devant le CDCC.