

ASSOCIATION MARCEL HICTER POUR LA DEMOCRATIE CULTURELLE - FMH

Evaluation des politiques publiques en Fédération Wallonie-
Bruxelles : enjeux et perspectives

Par Lucie Godeau, chargée de mission, Association Marcel Hicter

30 avril 2018

Evaluation des politiques publiques en Fédération Wallonie-Bruxelles : enjeux et perspectives

Par Lucie Godeau, chargée de mission, Association Marcel Hicter

A l'instar de ce que l'on observe dans d'autres pays, nous assistons en Fédération Wallonie-Bruxelles, depuis une vingtaine d'années, au développement de la pratique d'évaluation des politiques publiques. En atteste la création d'organes directement ou indirectement en charge de pratiques évaluatives : la Commission de pilotage du système éducatif ; l'Observatoire de l'Enfance, de la Jeunesse et de l'Aide à la Jeunesse ; l'Observatoire des Politiques Culturelles ; mais aussi, depuis 2008, le Service d'évaluation des politiques publiques, agissant de manière transversale au sein de toute l'administration de la Fédération Wallonie-Bruxelles. En atteste également, le caractère obligatoire que revêt de plus en plus l'évaluation, par l'inscription de clauses évaluatives dans les législations. La Déclaration de politique communautaire 2014-2019 conforte elle aussi l'idée que les acteurs politiques souhaitent faire de l'inscription de l'évaluation dans les pratiques professionnelles un des principaux objectifs dont ils vont se saisir dans les années à venir (bien qu'à ce stade, nous ne puissions majoritairement parler que d'une mise à l'agenda).

Qu'est-ce qui explique cette volonté de procéder à de telles évaluations ? A quoi fait-on réellement référence lorsque l'on parle d'évaluation de politiques publiques en FWB ? Est-il pertinent de parler d'une généralisation de la pratique d'évaluation ? Quels enjeux recouvre cette dernière ? La présente analyse tentera de répondre à cette série de questions, en mettant l'accent sur ce qui est organisé en matière d'évaluation du champ culturel.

L'inscription de la pratique d'évaluation au sein des politiques culturelles en FWB

Bref rappel théorique

Trouvant ses racines aux Etats-Unis, de manière assez caricaturale, l'évaluation des politiques publiques oscille entre deux courants :

- Un courant progressiste, rationalisant les décisions politiques en vue de favoriser le processus démocratique.
- Un courant davantage conservateur, usant de l'évaluation comme outil de contrôle questionnant l'utilité des dépenses publiques et la place que se doit d'occuper l'Etat dans la société.

L'évaluation peut permettre de mieux gérer les dépenses publiques ; de développer une vision d'ensemble du processus d'action publique, en vue d'en augmenter l'efficacité et l'efficacé ; de placer le citoyen au centre du dispositif de la décision publique en l'informant sur les actions publiques pour qu'il prenne potentiellement place dans le débat public. L'évaluation peut accroître le processus démocratique, en somme¹.

Dans leur article portant sur le cas wallon, « L'institutionnalisation de l'évaluation des politiques publiques en Wallonie : une réponse propre à des influences externes », Pol Fyalkowski et David Aubin expliquent que l'institutionnalisation du processus d'évaluation peut s'expliquer par² :

- 1/ la présence de pressions externes exercées par une organisation internationale telle que l'Union Européenne, l'OCDE ou la Banque mondiale (Furubo et al., 2002 ; Maraitre, 2007) ;
- 2/ la mise en œuvre de réformes administratives inspirées de la Nouvelle gestion publique (van der Meer, 2007 ; Wollmann, 2003) ;
- 3/ l'existence d'une crise de légitimité de l'action publique (Berthet, 2008 ; Varone et al., 2000) ;
- 4/ la volonté de procéder à une rationalisation budgétaire pour faire face aux déficits publics (Jacob, 2005 ; Derlien, 1998) ;
- 5/ le développement de l'analyse et de l'évaluation des politiques publiques dans le monde académique (Monnier, 1992) ;

6/ le besoin de répondre à la complexification de l'action publique (Haarich, 2004) ou au phénomène de pathologie législative (Cerexhe, 2002). »

Par ailleurs, les évaluations menées varient selon la définition donnée aux politiques publiques. On parle d'évaluation top-down lorsque l'on considère qu'une politique publique représente l'ensemble des actions parlementaires et gouvernementales, des discours, des textes de loi, des décisions de subventionnement, etc. On parle d'évaluation bottom-up lorsque l'on envisage une politique publique comme l'ensemble des pratiques de terrain régies par un texte de loi et réalisées par les professionnels d'un secteur et des pratiques des bénéficiaires.

Le cas de la Fédération Wallonie-Bruxelles

Dans le cas propre aux politiques culturelles menées en Fédération Wallonie-Bruxelles, l'inscription dans les pratiques de l'évaluation semble être le résultat de l'influence exercée par l'idéologie de la Nouvelle gestion publique (NPM), portée par des acteurs agissant aux niveaux européen et international.

En effet, la logique d'évaluation est au cœur des projets culturels financés par l'UE et par les autres organismes internationaux. Ainsi, en guise d'exemple, déjà dans les années 1980, influencés par ce qui était fait dans d'autres secteurs (notamment au niveau éducatif, avec les études PISA), de nombreux responsables culturels européens ont commencé à porter un regard critique sur leur travail. « Avons-nous vraiment atteint les objectifs que nous avons fixés en matière de politique culturelle ? », « Les fonds de plus en plus importants que les gouvernements consacrent aux activités culturelles sont-ils intelligemment dépensés ? » ; toutes ces questions les ayant amenés à s'intéresser aux méthodes d'évaluation. Ainsi, dans cette mouvance, en 1985, le Conseil de l'Europe a organisé un séminaire nommé « Méthodes pour l'évaluation des politiques culturelles nationales ». La proposition la plus importante exprimée à l'époque a été la mise en place d'une évaluation des politiques culturelles nationales, à titre expérimental. La France et la Suède ont été les premiers pays à se porter volontaires pour entreprendre ces nouveaux efforts.

La logique d'évaluation relève donc moins du travail

d'acteurs à un moment précis que de l'avènement d'une pratique à un niveau plus général, auquel la FWB ne reste pas imperméable.

Bilan critique et enjeux futurs

Bien que l'évaluation commence à trouver sa place dans les politiques publiques menées en FWB, un certain nombre de limites persistent à ce jour.

Au vu de la difficulté à saisir l'état de la situation lors de la rédaction de cette analyse, l'absence de vision d'ensemble de la pratique d'évaluation des politiques culturelles en constitue à nos yeux la plus grosse limite actuellement³.

En effet, les pratiques évaluatives commencent à prendre de l'ampleur et recouvrent des réalités très hétérogènes. Elles sont menées de manière prospective, continue ou rétrospective. On évalue tantôt pour établir une vision d'un secteur d'action, tantôt pour procéder à un remaniement de certains aspects d'une politique voire à un changement total de celle-ci. Ainsi, à titre d'exemple, en février 2006, la Ministre Fadila Lanaan a chargé l'Observatoire des Politiques Culturelles, l'Observatoire de l'Enfance, de la Jeunesse et de l'Aide à la Jeunesse, le Service Jeunesse et le Service de l'Inspection de la Culture, de la mise en œuvre du processus d'évaluation du décret organisant le secteur des Organisations de Jeunesse en vue de poser les bases d'un futur décret. Cette évaluation a abouti à l'introduction d'un nouveau texte de loi organisant le secteur des Organisations de Jeunesse, en mars 2009. Encore, le Ministère de la FWB, par l'intermédiaire de l'Observatoire des Politiques culturelles, a procédé en 2010, avant l'évaluation approfondie réalisée en 2015, à une première forme d'appréciation des effets et des difficultés liées à la mise en œuvre du décret du 17 juillet 2003 relatif au champ de l'éducation permanente. Cette étude visait à offrir un portrait de l'Education permanente, à saisir les conséquences du décret de 2003 sur la dynamique de reconnaissance et la morphologie du secteur, et à comprendre le rapport des associations à la nouvelle régulation quantitative du champ et aux critères de territorialités. Les enseignements tirés de ce rapport ont aussi permis de dégager les dimensions d'un

dispositif d'évaluation ad-hoc pour l'évaluation générale du décret, actuellement en cours. Plus récemment, c'est le secteur de la Lecture publique qui a vu sa politique publique évaluée. En effet, l'évaluation du décret sur le développement des pratiques de lecture organisé par le Réseau de la Lecture et les bibliothèques publiques est une obligation légale. Ce fut l'occasion de se pencher après cinq années de mise en œuvre sur les points forts et les points faibles du nouveau dispositif en vigueur depuis 2009, mais aussi sur les freins au changement que présente le secteur. Ce processus évaluatif a engendré un remaniement d'un certain nombre d'aspects dans le cadre légal.

Si la pluralité des types et des objectifs des évaluations n'est en rien anormale, celles-ci prennent cours de manière très disparate et hasardeuse. Il n'existe pas de réelles mesures de coordination. La scission entre évaluation des opérateurs et évaluation de la politique publique nous apparaît désuète. Cela engendre un manque de coordination entre les multiples lieux où se pratiquent les activités d'évaluation, sous des formes diverses mais dans une visée similaire. Ce qui à terme fait doublon.

Si le Service de l'évaluation œuvre au changement de culture au niveau de l'administration, notamment en organisant des séminaires méthodologiques⁴ sur l'évaluation des politiques publiques de la FWB et en organisant des comités d'évaluation des politiques publiques rassemblant toutes les administrations⁵, les moyens humains –à savoir deux personnes au Service de l'évaluation ne sont d'évidence pas suffisants.

Cela dit, dans un contexte où l'on renforce le poids des acteurs de terrain dans la mise en œuvre des politiques publiques, au travers des processus d'autoévaluation (ex : Education permanente, Centre culturel et acteurs de la Lecture Publique), des perspectives nouvelles s'offrent au secteur en termes de gestion publique. En effet, à l'Association Marcel Hicter, nous sommes convaincus du potentiel que regorgent ces processus d'autoévaluation et nous encourageons tous les acteurs de terrain à en saisir l'importante en termes de gestion d'une politique publique. L'autoévaluation permet de recréer du débat et de mettre à nu les dysfonctionnements. Plus celle-ci sera réalisée sérieusement, plus les

acteurs de terrain auront de poids dans le débat public et dans la compréhension de la situation. Il est dès lors temps de redéfinir et de réaffirmer la place occupée par chacun des acteurs, afin que tout le monde perçoive le sens des évaluations. Il est également indispensable de renforcer les moyens, tant humains que financiers, de tous les acteurs de terrain qui restent jusqu'à ce jour fort inégaux⁶.

Il est aussi et surtout urgent d'évaluer les politiques d'un point de vue top-down. En effet, les évaluations menées portent rarement voire jamais, à notre connaissance⁷, sur la mise en œuvre, par l'administration, des politiques culturelles ou sur les jeux d'acteurs dans la gestion de la politique culturelle en FWB ; Est-ce que la gestion du décret est efficiente en termes de répartition de tâches et de fonctions ? A l'heure où plusieurs services en charge des mêmes matières cohabitent, ne serait-il pas temps de se poser de telles questions ? A l'heure où la place d'industries culturelles comme les GAFAs⁸ ne cesse de croître, laissant penser à certains que l'intervention étatique en matière culturelle devient inutile, n'est-il pas temps de poser ces questions sur la table et de déclencher un réel débat sur la place du secteur public dans le champs culturel et sur les moyens adéquats pour y parvenir en pensant le problème dans sa globalité ?

La situation est, il nous semble, le reflet de l'absence de débat public autour de la notion de culture comme question d'ordre public devant faire l'objet d'une intervention de l'Etat. En effet, si nous assistons, quasiment à chaque législature, à l'introduction de plans d'action visant à améliorer nos politiques culturelles, nous ne débattons jamais réellement de la place que ce doit d'occuper la culture dans nos vies et donc de la manière dont l'Etat doit garantir cette place – ces discussions n'étant entamées qu'entre experts et professionnels de la culture déjà convaincus.

Il est urgent que les pouvoirs publics relancent un véritable débat autour de la culture, seule porte d'entrée vers le développement d'une stratégie d'évaluation des politiques publiques.

Nous ne défendons pas une pratique évaluative « bête et méchante ». Nous défendons simplement, une remise en question et une prise de recul des

pouvoirs publics sur leur mode d'action, au même titre que ce qui est demandé aux acteurs de terrain, au travers des contrôles des inspecteurs et des pratiques d'autoévaluation de plus en plus imposées au travers des nouveaux décrets.

Mais se poser de telles questions revient à questionner la culture politique belge. Dans un système basé sur le suffrage proportionnel, avec un gouvernement de coalition, reflet d'un pays extrêmement divisé tant sur le plan socio-économique que sur le plan socio-politique et confessionnel, tout fait l'objet de tractations asymétriques peu vraisemblables et peu dicibles. L'évaluation apparaît donc comme un élément perturbateur venant questionner les pratiques et renforcer le débat public autour des politiques menées en matière culturelle. Dès lors, on évalue, mais pas trop, on reste prudent. La situation pour les matières dites culturelles en FWB laisse donc penser, à tort ou à raison, qu'il n'y a pas réellement de volonté à moderniser la gestion des affaires culturelles. Or, les politiques culturelles sont des politiques à part entière dont l'enveloppe budgétaire n'est pas négligeable. Les responsables des programmes doivent prendre la mesure des conséquences de leurs actions. Si évaluer c'est réunir les conditions d'un jugement critique des acteurs sur le sens de l'action, alors effectivement l'évaluation bouscule le jeu des acteurs et déstabilise les rapports de force dans un sens ou dans un autre, mais il s'agit d'un vaste chantier à mener.

Bibliographie

Frédéric Varone et Christophe Magdalijns, « L'évaluation des politiques publiques en Belgique : théorie, pratiques et défis », Pyramides.

Fyalkowski Pol, Aubin David, « L'institutionnalisation de l'évaluation des politiques publiques en Wallonie: une réponse propre à des influences externes », Reflets et perspectives de la vie économique, 2013/1 (Tome LII), p. 43-67.

Kleberg Carl-Johan & Mikael Schult, 2016. « Evaluer les politiques culturelles. Une rétrospective ».

Jean-Gilles Lowies, 2013. « L'évaluation des politiques culturelles, une utopie ? ».

Cécile Paul, « L'évaluation : comment en améliorer la pertinence ? Constats d'acteurs de terrain et perspectives » ; publication du CESEP.

Aurélien Bussière, 2002. « L'évaluation des politiques culturelles, entre rationalisation et démocratie ». Mémoire DESS « Développement culturel et direction de projet ».

1 Aurélie Bussière, 2002. « L'évaluation des politiques culturelles, entre rationalisation et démocratie ».

2 Cette liste n'est pas exhaustive, d'autres raisons pourraient être fournies pour justifier l'institutionnalisation de l'évaluation des politiques publiques.

3 A savoir, son évolution, ses objectifs et les moyens pour y parvenir, le rapport qu'elle entretient avec le processus de décision.

4 A savoir, comment faire une commande d'évaluation à un Centre de recherche qui permette d'avoir des travaux correspondant à ce qui est souhaité.

5 Où sont discutées les pratiques d'évaluation et où est réfléchi le développement d'une plateforme interne regroupant toutes les évaluations réalisées au sein de l'administration en vue de se faire une idée de la pratique.

6 Alors que les exigences augmentent, les compétences nécessaires pour mener à bien une évaluation qui ait du sens pour chacun, en ce compris le pouvoir subsidiant, les partenaires et les publics, restent rares et peu disponibles au sein même des équipes.

7 Les évaluations n'étant pas toutes accessibles au large public, ce qui est d'ailleurs questionnable.

8 Google, Apple, Facebook, Amazon.