

# Du contrôle de gestion à l'évaluation des politiques publiques

## Le cas de la direction de la culture dans une mairie

**El Mehdi LAMRANI**

Doctorant en sciences de gestion  
CEDAG-gestion - Université Paris Descartes  
10 Avenue Pierre Larousse, 92240 Malakoff  
[elmehdi.lamrani@parisdescartes.fr](mailto:elmehdi.lamrani@parisdescartes.fr)

### Résumé :

Nous avons souhaité mettre à profit notre participation<sup>1</sup> à la mise en place d'une démarche ABC au sein d'une municipalité française pour mener une réflexion et proposer dans cette communication la méthode ABC/ABM comme une grille d'analyse adaptée à la fois à une démarche contrôle de gestion et à l'évaluation des politiques publiques. Le déploiement de l'ABC/ABM au sein de la direction de la culture dont les activités sont spécifiques permet de révéler les deux approches et de cristalliser, à travers la mesure, différentes visions de la culture.

### Mots clés :

ABC/ABM – contrôle de gestion – évaluation des politiques publiques.

### Abstract :

We wished to turn to good account our participation in the implementation of ABC approach within a French town hall to propose in this paper the method ABC/ABM as a keys for analysing adapted at the same time to a controlling approach and assessment of public policies. The deployment of the ABC/ABM within the cultural management that activities are specific allows to reveal both approaches and to crystallize, through the measure, the various visions of the culture.

### Keywords :

ABC/ABM - controlling - assessment of public policies.

<sup>1</sup> Stage de 19 semaines, effectué en 2008 dans le cadre d'un Master Recherche en sciences de gestion.

## Introduction

Les collectivités territoriales jouent un rôle croissant pour développer les territoires, organiser les solidarités, et satisfaire une demande sociale de plus en plus forte. Les transferts de compétences et les réformes fiscales successives tendent cependant à rigidifier leurs marges de manœuvre, et les élus locaux cherchent toutes les voies d'optimisation de leur action.

En conséquence, les communes, notamment, évoluent désormais dans un contexte de profond changement où piloter et évaluer les politiques publiques, optimiser les organisations, manager les satellites, maîtriser les ressources financières et anticiper leurs évolutions, communiquer et rendre compte, sont devenus des objectifs permanents.

Toutefois, quels que soient leurs moyens financiers, les collectivités territoriales françaises sont conscientes que l'action culturelle constitue un élément essentiel du développement local et contribue fortement à l'attractivité des territoires.

Dans cette perspective, la rencontre du contrôle de gestion et de la culture s'est imposée. Elle paraît à première vue, aussi incongrue<sup>2</sup> que la rencontre du contrôle de gestion et de la santé ou de l'éducation. L'évolution du management public, largement imprégnée des techniques du secteur privé, a fait que ce réflexe a perdu de sa force. Dès lors, il devient passionnant de comprendre comment le contrôle de gestion, « *ce système de régulation des comportements, né dans l'industrie, imprégné de la normalisation taylorienne et largement focalisé sur la productivité et la rentabilité* », a-t-il pu accomplir « *sa mutation pour conquérir un nouveau domaine aux besoins et aux contraintes totalement différents* »<sup>2</sup>.

Ainsi, à partir d'une recherche-intervention au sein de la direction de la culture d'une mairie<sup>3</sup>, nous nous interrogeons sur la capacité de la méthode ABC/ABM<sup>4</sup> à répondre aux besoins et aux attentes d'une direction municipale des affaires culturelles. Comment cet outil managérial peut-il, outre s'adapter aux spécificités des activités culturelles, offrir une grille d'analyse pertinente pour l'évaluation des politiques publiques (en l'occurrence municipales) ?

Dans une première partie, après avoir rappelé les spécificités et les enjeux de mise en œuvre d'une démarche ABC/ABM au sein de la direction de la culture, nous mettons en exergue sa capacité à servir d'outil permettant de transcender les clivages entre une évaluation du fonctionnement public (contrôle de gestion) et une évaluation des politiques publiques (dimension « macro »<sup>5</sup>).

Ensuite, dans une deuxième partie, nous soulignons l'importance de la phase de définition et de conception des indicateurs, lors de la mise en place de la méthode ABC/ABM, dans la création d'un consensus des acteurs et dans la convergence du contrôle de gestion (court terme) et de l'évaluation des politiques culturelles (long terme). En effet, la mesure de la performance cristallise une certaine complémentarité entre les deux approches et s'impose comme un facteur clé de succès du déploiement de l'ABC/ABM dans le milieu culturel.

---

<sup>2</sup> « *L'argent, ce pouvoir inégalement distribué, ne peut faire bon ménage avec la démocratisation de l'accès à la culture et à la santé, fondée sur un principe d'égalité. Il ne peut pénétrer les temples d'une société moderne et laïque que sont le musée, l'hôpital ou l'université. Ce premier réflexe se fonde sur un malentendu. Certes le contrôle de gestion a trait à l'argent, mais comme un moyen et pas nécessairement comme une fin* ». Préface d'Alain Burlaud dans le livre de Chatelain S. (1998), « *Le contrôle de gestion dans les musées* », Economica.

<sup>3</sup> Mairie d'une ville de plus de 140 000 habitants.

<sup>4</sup> *Activity Based Costing/Activity Based Management*.

<sup>5</sup> Bratoli (1997).

# 1 Le management de la culture dans le secteur public local

L'objet de cette partie sera tout d'abord de souligner le caractère problématique du contrôle de gestion dans ce type de direction en développant ses spécificités.

Nous cherchons ensuite à illustrer l'apport et l'utilité que représente la méthode ABC/ABM pour approfondir le dialogue de gestion et favoriser une approche évaluative cohérente.

## 1.1 Les spécificités des activités de la direction de la culture

En France, les biens et services culturels sont considérés, explicitement ou non, comme relevant d'un patrimoine national appelé à la diffusion la plus vaste, ainsi ils devraient être offerts au plus grand nombre. Donc à un prix considéré comme accessible et, de fait, très inférieur au coût de leur production et de leur distribution. Pour cela, on ne peut compter principalement que sur les financements publics. À tort ou à raison, les mécènes sont soupçonnés poursuivre des intérêts éloignés d'objectifs culturels. La question du contrôle de gestion au sein de la direction est donc problématique, du fait de l'appartenance de ses activités au secteur artistique et culturel. Le caractère public et non marchand vient encore accentuer les difficultés.

En effet, la dimension artistique, culturelle, publique et non marchande des activités de la direction, n'est pas sans conséquence du point de vue du contrôle. Ainsi, la définition et la mesure de la performance sont problématiques dans les organisations du secteur public comme dans les non marchandes. Dans le secteur public, le fait qu'une organisation vise à être performante « *signifie d'abord qu'elle s'attache à remplir sa mission* »<sup>6</sup>, de la même manière, dans les organisations non marchandes, la mission, qui constitue leur raison d'être, vient en premier. Ce qui implique tout un travail de définition de la performance, fondé sur l'opérationnalisation de la mission, c'est-à-dire sur la déclinaison de cette dernière en objectifs. Le calcul de coûts, dans le secteur public, est aussi problématique du fait notamment de la valorisation difficile des consommations de ressources, du flou des frontières organisationnelles, de la multiplicité des interprétations possibles de la notion de production (Burlaud et Simon, 2000). Il est d'ailleurs tout aussi délicat de définir ce que produisent les organisations non marchandes et de mesurer cette production (Le Duff et Papillon, 1997).

Par ailleurs, le secteur des services présente des particularités, lesquelles ont une traduction en matière de contrôle. La prestation fournie dans le cadre d'une relation de service se caractérise en effet d'une part par son immatérialité et d'autre part par la participation du client-usager à sa réalisation (Gervais et Thenet, 2002).

Selon Gervais et Thenet (2002), cette immatérialité de l'*output* rend problématique la mesure du résultat, lequel peut se manifester au-delà de la prestation. La nature des activités de service fait que la notion même de résultat, ainsi que celle de production, sont complexes.

Ces spécificités ne sont pas propres à la municipalité mais elles sont partagées par toutes les Organisations Artistiques et Culturelles (OAC). De plus, dans le cas de la direction de la culture de la mairie, il se déroule une production de nature variée. Les produits culturels, proposés par la municipalité, sont le fruit d'activités artistiques, techniques de création, production, distribution et diffusion d'œuvres relevant des différents modes d'expression artistiques que sont le théâtre, la musique, l'art lyrique, la danse, la peinture, la sculpture, etc. Une diversité des activités qui rend sensible le choix des outils de gestion.

---

<sup>6</sup> Demeestère (2005), p. 11.

## 1.2 Des outils de gestion applicables aux activités culturelles de la mairie

Définir une programmation culturelle sur plusieurs années et conduire des projets aussi complexes que la rénovation d'un opéra municipal exigent une grande rigueur dans la formulation d'une stratégie, dans la gestion et la coordination des équipes, dans la planification des tâches et dans le suivi des délais. Attirer et fidéliser une audience importante exigent, également, des politiques de communication et de prix. Pour cela, les approches et outils du management sont indispensables.

Aussi, assurer un niveau de qualité de spectacle élevé suppose de se comparer<sup>7</sup> avec les meilleurs théâtres au niveau national et international, d'attirer les meilleurs metteurs en scène, décorateurs, musiciens et chanteurs et de mener régulièrement des enquêtes pour connaître les attentes du public.

Si les activités culturelles d'une municipalité sont spécifiques, elles ne sont donc pas dispensées de rendre des comptes en termes de qualité, quantité et coût de leurs productions. Pour cela, plusieurs collectivités territoriales font, de plus en plus, appel aux méthodes et techniques du management<sup>8</sup> Elles mettent en œuvre des indicateurs d'activité, des outils de gestion budgétaire et comptable, des outils de mesure des coûts dans la perspective de répondre à trois logiques d'action : celle de l'efficacité socio-économique (les objectifs énoncent le bénéfice attendu de l'action publique), celle de la qualité de service (les objectifs énoncent la qualité attendue du service rendu à l'utilisateur), celle de l'efficacité de gestion ou d'efficience (les objectifs énoncent, pour le contribuable, l'optimisation attendue dans l'utilisation des moyens employés en rapportant les produits ou l'activité obtenus des ressources consommées).

Au niveau de toutes les directions de la municipalité étudiée, une phase de maîtrise des dépenses de fonctionnement et plus particulièrement des dépenses de personnel a été largement engagée et porte d'ores et déjà ses fruits. Néanmoins, il s'est avéré indispensable de rationaliser et d'optimiser encore plus la gestion des services et des prestations rendus aux administrés. Dans cet objectif, persuadée de l'intérêt de l'analyse des coûts par les activités, la mairie s'est lancée dans la construction d'un système de calcul des coûts selon la méthode ABC/ABM.

La direction générale des services, avec l'appui des élus, a souhaité que cette démarche offre une méthode et des outils qui permettent à la direction de la culture d'évaluer et d'améliorer les performances de son organisation et donc la qualité du service rendu à l'utilisateur-client.

La mairie, comme bien d'autres collectivités, disposait certes d'outils de contrôle externe pour ses organismes associés mais de peu d'outils de contrôle interne, ceux-ci étant axés essentiellement autour de l'exécution du budget, de surcroît généralement limités à la direction des finances. L'objectif du déploiement de l'ABC a été d'organiser le traitement des informations relatives à l'activité des services, en complément des éléments de l'exécution budgétaire afin de permettre le pilotage.

L'utilisation d'outils de gestion modernes par nombre de collectivités territoriales s'est avérée pertinente et adaptée à une gouvernance publique locale. Plusieurs travaux de recherche se sont intéressés à la place qu'occupent les outils de contrôle dans le domaine artistique et culturel (Agid et Tarondeau, 2003 ; Evrard et Chiapello, 2004). C'est dans cette perspective

---

<sup>7</sup> *Benchmarking* fonctionnel et concurrentiel.

<sup>8</sup> Selon les enquêtes de Busson-Villa (1999) et Chauvey (2006) indiquant un élargissement du portefeuille de dispositifs de pilotage mis en œuvre par les collectivités : évaluation, démarches qualité, *balanced scorecard*, méthode ABC...etc.

que nous nous intéressons dans cette communication à l'apport que représente le déploiement de l'ABC/ABM au sein de la direction de la culture.

### 1.3 Le déploiement de l'ABC/ABM au sein de la direction de la culture

La réflexion organisationnelle proposée par la technique de la gestion par les activités (ABC/ABM) repose sur un découpage de la direction en activités<sup>9</sup> homogènes, à partir desquelles la direction va chercher à maîtriser les coûts et l'ensemble de la démarche stratégique et politique des élus.

La méthode ABC propose ainsi une démarche permettant d'intégrer une analyse des coûts dans la réflexion politique. Cette analyse doit permettre d'identifier les activités que la direction peut réaliser mieux, plus vite et à un moindre coût. A partir de l'identification et l'analyse de ses activités, elle sera en mesure de se concentrer sur son cœur de métier et éviter de réduire les ressources des activités qui créent de la valeur pour l'utilisateur-client.

L'ABM conditionne la compréhension de la performance de la direction de la culture à un choix pertinent d'activités et à une articulation cohérente de celles-ci dans les processus transversaux. Mais ce choix, comme la manière de gérer l'articulation, dépend largement de la méthodologie de mise en œuvre de la démarche. Elle est cruciale dans le succès et l'intérêt de la démarche. Mevellec (2009) souligne que « *la simplicité des concepts n'est qu'apparente et que des choix, apparemment mineurs, peuvent conduire à des systèmes radicalement différents* ».

De manière générale, en examinant les différents ouvrages et articles traitant de la démarche à suivre, nous constatons que celle adoptée par la mairie est en accord avec la physionomie générale du modèle. La démarche passe par les principales phases suivantes : identification des activités, détermination de leur coût, leur regroupement et choix des inducteurs, valorisation des objets de coûts, interprétation des résultats.

La méthodologie développée en interne, par direction générale de la mairie, pour conduire la mise en place la gestion par activités a, également, pour objectif de faire adhérer les services à la démarche. La cellule contrôle de gestion est restée davantage dans le conseil et l'accompagnement que dans le contrôle *stricto sensu*. Elle s'est appuyée sur le principe d'un dialogue de gestion par lequel les services sont les maîtres d'ouvrage des tableaux de bord, produits par eux-mêmes pour leurs propres besoins, et le contrôle de gestion apporte ses savoir faire et capacité d'analyse (maîtrise d'œuvre) (Mevellec, 2009). Ceci conformément à une répartition souple et évolutive des rôles entre les acteurs. L'ensemble des responsables<sup>10</sup> de la direction ont été associés. Des entretiens avec ces derniers ont permis, sur la base de la description de leurs missions, de faire une proposition d'une carte des activités validant leur représentation de la direction de la culture (Annexe 1). En effet, dans les premières phases du projet, le problème n'est pas d'ordre technique mais d'ordre économique-organisationnel (Mevellec 2009). La logique pédagogique est primordiale pour obtenir l'adhésion des acteurs.

Nous avons, donc, abouti à une carte mettant en exergue 9 activités (Tableau 1). Du point de vue de l'ensemble des acteurs de la direction de la culture, elle est suffisamment pertinente pour faciliter l'analyse de la consommation des ressources.

Par ailleurs dans l'objectif de créer un référentiel commun à l'ensemble des directions de la

---

<sup>9</sup> Selon Lorino (1995) : « *une activité est un ensemble de tâches élémentaires réalisées par un individu ou un groupe, faisant appel à un savoir faire spécifique, homogène du point de vue de leur comportement de coûts et performance, permettant de fournir un output à un client externe ou interne, à partir d'un panier d'inputs* ».

<sup>10</sup> Conservateurs de musées, directeurs (école de danse, conservatoire national de région)...etc.

ville, une codification des activités a été entreprise, ainsi qu'une classification (Perelstein, 2007).

D'une part, chaque activité appartient à une « Famille » qui est le niveau supérieur de classification où l'on retrouve soit des activités opérationnelles<sup>11</sup>, soit des activités support<sup>12</sup>

D'autre part, au sein de chaque « Famille », il est possible d'identifier des « Natures » d'activités différentes à savoir des activités de : Conception<sup>13</sup>, Réalisation<sup>14</sup>, Maintenance<sup>15</sup> et des activités Exceptionnelles<sup>16</sup>.

Une fois cette classification a été arrêtée, il est possible de l'utiliser lors de la phase de modélisation informatique comme base de données pour la construction des tableaux de bord d'activités.

N°	Intitulé de l'activité	Famille	Nature
Activité n° 1	Concevoir, programmer, et accompagner l'offre culturelle	Opérationnelle	Conception
Activité n° 2	Mettre en œuvre les manifestations culturelles	Opérationnelle	Réalisation
Activité n° 3	Promouvoir les réalisations culturelles (communiquer)	Support	Conception
Activité n° 4	Gérer, recenser, et enrichir le patrimoine (collections d'œuvres et édifices culturels inclus)	Opérationnelle	Maintenance
Activité n° 5	Dispenser un enseignement et une formation artistique et scientifique	Opérationnelle	Réalisation
Activité n° 6	Développer des activités culturelles pour différents publics	Opérationnelle	Réalisation
Activité n° 7	Accueillir et orienter le public	Support	Réalisation
Activité n° 8	Gérer les fonctionnalités des bâtiments et assurer la sécurité du patrimoine, du public et du personnel	Support	Maintenance
Activité n° 9	Piloter et animer les services de la culture	Support	Réalisation

*Tableau 1: carte des activités*

## 1.4 Le contrôle de gestion et la culture : l'apport de l'ABC/ABM

La direction de la culture fait partie des directions de la municipalité où le contrôle de gestion est a priori susceptible de rencontrer plus de difficultés<sup>17</sup>. Contrairement aux autres directions support (finances, ressources humaines, systèmes d'informations,...) et aux directions productrices de biens matériels ou de services identifiables avec facilité (la majorité des services techniques de la ville : l'entretien de la voirie ainsi que certains services à la population (état civil, cantine scolaire,...)), les activités de la direction et leurs résultats sont extrêmement difficiles à mesurer. A l'instar des directions du domaine régalié (la police municipale..), la production de services culturels est difficilement quantifiable.

En effet, dans le champ du culturel, coexistent plusieurs types d'actions visant des objectifs

<sup>11</sup> Activités qui génèrent une prestation ou un bien. Cela se traduit par la phrase : "On fait".

<sup>12</sup> Tâches d'encadrement ou d'appuis pour les activités opérationnelles. Cela se traduit par la phrase : "On accompagne pour faire".

<sup>13</sup> Caractérise les activités liées à l'élaboration d'un projet ou d'un document (exemple : réaliser les études de projets de mise en place d'une manifestation).

<sup>14</sup> Caractérise les opérations liées à la mise en œuvre d'un projet (exemple : assurer l'exécution comptable du budget du service)

<sup>15</sup> Caractérise les activités ayant pour objet de maintenir un équipement en bon état de fonctionnement (exemple : contrôler et nettoyer les équipements de spectacles).

<sup>16</sup> C'est une activité ponctuelle, intervenant une ou plusieurs fois dans l'année et qui, lorsqu'elle survient, est consommatrice de ressources (exemple : déplacer une statue sur une place publique).

<sup>17</sup> Beaulier et Salery (2006).

qui peuvent être très différents : élargir la base du public allant au théâtre ou au concert, fournir des spectacles meilleur marché, encourager la production de spectacles par des compagnies municipales, entretenir le patrimoine,...etc. Bien souvent, la formalisation des objectifs est un exercice délicat. A fortiori leur priorisation (Beaulier et Salery, 2006).

Dans le cas de la direction de la culture, la méthode ABC/ABM a insisté sur l'importance d'un système de pilotage stratégique et politique. Ses activités sont diversifiées et donc présentent dans des Domaines d'Activités Stratégiques (DAS) différents (Annexe 2). Chaque DAS se caractérise par une combinaison spécifique de Facteurs Clés de Succès (FCS). Le système de pilotage doit permettre de suivre le degré de maîtrise par la direction de chaque FCS.

Dans le cas d'un DAS où la direction développe une politique cherchant à améliorer la satisfaction de tous les publics (scolaire, scientifiques,...). Des indicateurs de pilotage cohérents avec les impératifs politiques doivent être élaborés, comme par exemple : un indice de fidélité, une enquête de satisfaction vis-à-vis du service, un indicateur du nombre de plaintes, etc. Certes, il est toujours important de maîtriser les coûts, ce qui suppose le suivi des indicateurs de coût. Mais un système de suivi axé uniquement sur ces derniers ou sur les marges peut s'avérer dangereux.

Si les principaux FCS sont souvent la performance technique (équipement de spectacles...) et la qualité des prestations proposées, il convient de souligner que les segments stratégiques se caractérisent par des situations différentes. Les FCS ne sont pas les mêmes. Les systèmes de suivi doivent donc être adaptés à ces spécificités.

L'introduction de l'ABC comme instrument de contrôle de gestion a pris en compte les besoins organisationnels de la direction de la culture et s'est efforcée d'apporter des éléments de réponse. Elle met l'accent sur l'importance des activités et des processus. Elle appréhende la direction comme le lieu où se développent ces derniers. Différents types de processus traversent la direction : le processus de mise en place d'un spectacle, le processus de mise à disposition de techniciens...etc. Un processus peut donc être défini comme une combinaison d'activités reliées entre elles. C'est donc une nouvelle vision des activités de la direction que la méthode ABC/ABM s'efforce de promouvoir.

Ainsi les activités périphériques et logistiques entourant les manifestations et événements culturels sont distinguées des activités artistiques<sup>18</sup> représentant le « cœur de métier » de la direction. Le découpage en activité élargit les critères d'analyses de la performance des services culturels, en prenant en compte les finalités spécifiques au secteur public et des objectifs des différentes parties prenantes.

## **2 L'ABC/ABM : la rencontre du contrôle de gestion et de l'évaluation**

Au-delà des contradictions au cœur desquelles se trouve la relation entre gestion et art, la gestion apparaît comme une condition nécessaire à la création : « *Tout travail créatif nécessite [alors] une organisation pour exister et donc une gestion. [...] Sans gestion, il ne peut y avoir d'organisation traitant de la création*<sup>19</sup> ». Se pose alors une question de dosage, d'articulation ainsi que d'adaptation, entre le contrôle d'une part et la création, la revendication d'innovation d'autre part.

Si l'ABC/ABM peut permettre une certaine hiérarchisation des activités, de la direction de la

---

<sup>18</sup> Et d'enseignement artistique.

<sup>19</sup> Le Theule (2008), p. 7.

culture, en fonction des objectifs stratégiques et politiques de la municipalité, on peut toutefois s'attendre à observer, en son sein, une tension entre les différents acteurs lorsqu'il s'agit de la mesure de la performance et la définition de ses indicateurs.

## **2.1 La subjectivité de l'appréciation de la performance dans le milieu culturel**

La performance est communément définie comme étant un résultat chiffré dans une perspective de classement (par rapport à soi ou par rapport aux autres). L'évaluation de la performance se construit donc au regard d'un référentiel, d'une échelle de mesure. Sauf que cette définition, aussi consensuelle qu'elle puisse l'être, n'est pas universelle. Le mot adopte en réalité plusieurs sens ou définitions possibles en fonction du domaine dans lequel il est utilisé.

Traditionnellement, dans le domaine de la gestion des organisations, la performance s'assimile à la réalisation et à l'atteinte des objectifs de l'organisation, voire leur dépassement. C'est une notion polarisée sur le résultat annoncé, mais qui véhicule en plus un jugement de valeur sur le résultat finalement obtenu (positif ou négatif) et la démarche qui a permis de l'atteindre. Dans la littérature, des notions voisines cohabitent (efficience, efficacité) et se recoupent parfois avec la performance.

Dans le domaine artistique, la performance est caractérisée par son aspect de jaillissement, sa configuration de présence ici et maintenant (le *happening*) plus que son résultat (Pesqueux, 2004). Elle concerne différents champs de l'expression artistique (musique, théâtre, danse, etc...). L'accent est mis sur l'unique. La performance est donc aussi présence et fête. Pesqueux (2004) ajoute que « *le mot est en quelque sorte " attrape tout " dans la mesure où il comprend à la fois l'idée d'action (performing) et d'état (performance comme étape franchie)* ». Ainsi, l'ambiguïté et le flou véhiculés par la notion de performance intègre par définition une certaine « subjectivité ». Saulquin et Schier (2005) indiquent pour cela que « *la performance a autant de facettes qu'il existe d'observateurs à l'intérieur et à l'extérieur de l'organisation. Elle est ainsi définie par ceux qui vont utiliser l'information. Elle n'a d'importance (de valeur) que par rapport à ce que l'utilisateur de cette information va en faire* ». La performance reste donc « une affaire de perception » entre les individus, ce qui risque d'engendrer des conflits dans des périodes électorales<sup>20</sup> en raison de la divergence de cette perception de la performance.

Les débats autour du concept de performance restent encore largement ouverts. Un consensus autour de ce mot reste encore difficilement réalisable. Dans le secteur culturel, cette ambiguïté est encore plus grande. D'une manière générale, la mesure adéquate de certains biens ou services publics culturels est en soi une question quasi philosophique, en tous cas au moins politique, qui ne se laisse pas facilement enfermer dans une logique strictement quantitative. L'exploration du concept de performance conduit finalement à s'interroger de façon plus générale sur la méthodologie de l'évaluation (Bessire, 1999). Car en partant du principe, qu'on ne maîtrise et qu'on ne gère que ce que l'on mesure, le débat le plus crucial qui anime le concept de performance est probablement celui de sa mesure. Et par corollaire celui du rôle des indicateurs de performance.

---

<sup>20</sup> Ou des périodes de crises.



## 2.2 La LOLF, les indicateurs de performance et l'évaluation

Contribuant activement au financement de la culture et à l'animation de la vie artistique et culturelle, de nombreuses collectivités appliquent les principes de la LOLF<sup>21</sup> (Carassus et Favoreu, 2005). Le rapport Richard (2006) affirme que pour mieux maîtriser et piloter leurs dépenses, certaines d'entre elles ont eu recours aux indicateurs de performance suivant le modèle de la LOLF. Les initiateurs<sup>22</sup> de la LOLF reconnaissent dans un rapport remis au gouvernement en novembre 2006 que La LOLF « *inspire de nombreuses collectivités locales souhaitant moderniser leur gestion. Il ressort des expérimentations en cours que ces collectivités adoptent, à partir de principes communs de gestion orientée vers les résultats, des organisations très différentes les unes des autres en raison de leurs spécificités. Il est préférable d'accompagner ces expérimentations plutôt que de tenter de les formater dans un moule commun qui découragerait leurs promoteurs* ».

Ainsi, la « culture du résultat », portée par la LOLF a amorcé un changement culturel profond. Sa logique consiste à passer des indicateurs de suivi des réalisations (l'activité des services) à un pilotage de l'action publique par les résultats (les conséquences de ces réalisations sur la société, à court terme, ou ses impacts, attendus ou inattendus, à moyen terme).

Pour l'instant, dans le meilleur des cas, la LOLF se limite à la performance (suivi de l'activité et de ses réalisations, rapportée au coût). Passer du suivi de l'activité du service à l'étude de ses résultats et impacts, ce serait passer du contrôle de gestion (pilotage opérationnel) à l'évaluation des politiques publiques. L'évaluation des politiques culturelles analyse ce que ne peut pas produire à lui seul le système de suivi, notamment les conditions de la mise en œuvre, en particulier celles qui sont nécessaires à l'atteinte des résultats, et en fournissant à ce propos des indicateurs d'alerte. Elle complète le travail d'analyse des données de suivi en fournissant une vision de moyen terme qui intègre le contexte socio-économique et politico-institutionnel (Zucker, 2002).

La LOLF, constitue une réelle et indéniable avancée dans le domaine de l'évaluation des politiques publiques. L'un de ces atouts majeurs réside dans la connexion entre la gestion budgétaire et la démarche d'évaluation des politiques publiques. La réflexion générale de ce papier est que la méthode ABC/ABM au sein de la direction de la culture d'une municipalité favorise encore plus cette connexion.

## 2.3 Des indicateurs de constat aux indicateurs de jugement

Dès que la performance est devenue un véritable enjeu organisationnel pour le contrôle de gestion, les acteurs de cette fonction ont dû inventer des outils pour mesurer.

La mesure de la performance consiste à sélectionner et collecter systématiquement les données relatives aux problèmes et aux objectifs de performance. Elle constitue une forme d'interprétation et de traduction de la réalité de la performance en données statistiques chiffrées. Cette action confère une légitimité aux actions et aux réalisations internes. En ce sens, Desrosières (2000) explique que les données statistiques sont un moyen indiscutable pour gouverner par les chiffres, ou encore, un moyen pour stabiliser des représentations communes tout en imposant des catégorisations et *préformatages* des débats qui sont souvent difficiles à mettre en discussion, particulièrement concernant la culture.

---

<sup>21</sup> La Loi Organique relative aux Lois de Finances du premier août 2001.

<sup>22</sup> Migaud et Lambert (2006).

Les indicateurs de performance sont à ce titre des outils au service du contrôle dans le sens où ils informent des résultats et des performances atteints par les équipes municipales. Pour Lorino (2001), les indicateurs de performance sont avant tout des outils de contrôle et de pilotage. Leur rôle, affirme Bergeron (2000), est donc d'influencer le comportement des agents pour maintenir, améliorer, corriger ou anticiper la performance.

A la direction de la culture, les indicateurs de performance ne devaient pas se limiter aux seules informations comptables et financières. Un consensus général, tant managérial que politique, a voulu que les indicateurs de performance ne puissent plus se limiter à être financiers ou chiffrés. Les indicateurs doivent avoir la possibilité de prendre toute forme informationnelle répondant à l'une ou l'autre de leurs deux fonctions (conduite de l'action et évaluation des résultats). Ils sont « *des outils vivants soumis aux lois darwiniennes : ils doivent évoluer en s'adaptant au temps et au contexte* »<sup>23</sup>.

En effet, c'est au stade de la définition des indicateurs que l'objectif de disposer d'une grille de lecture des activités comprenant des indicateurs qui se complètent et s'éclairent mutuellement et qui sont reliés à des objectifs multiples s'est imposé. C'est un déterminant de la qualité du dialogue de gestion et du consensus des acteurs.

L'idée est que les seules mesures financières, qui sont des indicateurs plus « opérationnels » qui mesurent directement l'efficacité dans l'utilisation des ressources allouées, ne sont pas suffisantes. Dans le cas des activités culturelles, les mesures non financières viennent compléter les premières, elles permettent en effet de fournir aux élus une indispensable vision globale de la performance.

L'usage d'indicateurs ne suffit pas à apprécier la valeur de la politique menée. Constater n'est pas évaluer, un même constat peut donner lieu à des jugements de valeur bien différents selon le point de vue de l'observateur. L'observation par exemple d'une baisse annuelle de 30% du taux de fréquentation d'un musée. Pour le contrôleur de gestion, soucieux de maximiser les recettes, cela est alarmant. Les responsables politiques partageront dans une certaine mesure cette analyse. Mais pour les conservateurs et les artistes qui exposent, cette baisse de la fréquentation s'explique par la nature des œuvres exposées, leur accessibilité à un public moins large...etc. Chacun porte sur le même constat une appréciation différente qui dépend de son point de vue professionnel.

Il est donc important de lever une certaine confusion entre le constat et le jugement. En effet, le rôle du contrôleur de gestion est de fournir les éléments du constat, le coût d'un spectacle déprogrammé, ou d'une exposition hors les murs...etc.

En effet évaluer ou estimer la valeur d'un dispositif n'est en aucun cas l'évaluation de la politique. Le contrôle de gestion qui a évalué un dispositif, n'a, en effet, fait qu'estimer une seule dimension : le coût. Il n'a pas considéré d'autres aspects, qui pourraient être aussi importants selon d'autres points de vue, comme le maintien du lien social à travers le ciblage d'un public déterminé. Les jugements que chacun en tire relèvent des préférences (valeurs morales, éthiques et politiques...).

En effet, l'utilisation des mesures non financières de la performance permet de mesurer la performance future. L'hypothèse implicite est que certaines actions entreprises produisent, outre la satisfaction immédiate des usagers, des résultats socio-économiques positifs sur le long terme. Ceci conduirait *in fine* à un cercle vertueux.

De bons résultats en termes de médiation culturelle sont des déterminants des indicateurs relatifs au nombre de visiteurs (dans le futur), alors, il faut mesurer ce qui compte plutôt que

---

<sup>23</sup> Lees (2006).

ce qui peut être facilement mesuré, martelaient quelques responsables de la culture.

La modélisation de la direction de la culture, particulièrement la cartographie de ses activités favorise un rapprochement du contrôle de gestion et de l'évaluation des politiques publiques. Comme l'illustre le tableau ci-dessous (Tableau 2), la méthode ABC/ABM favorise la définition d'indicateurs correspondant à des démarches d'évaluation différentes. La carte des activités (Tableau 1) met en exergue, d'un côté, les activités principales (appartenant à la « Famille » des activités opérationnelles) devant faire l'objet d'une évaluation sur long terme (A1, A2, A4, A5, A6) et de l'autre, des activités auxiliaires (appartenant à la « Famille » des activités support) faisant l'objet d'un suivi régulier (A3, A7, A8, A9) et d'un *reporting* plus fréquent.

Approche	Activité concernée	Objectif	Indicateur
Contrôle de gestion	A9	Équilibrer le budget	Total des recettes et des dépenses par spectacle
	A9	Maximiser les recettes	Recette par spectacle et par genre de spectacle.
	A9	Minimiser les coûts	Coût par secteur et par genre de spectacle.
	A3	Faire connaître les spectacles proposés	- Taux de remplissage de la salle. - Nombre de dossiers de presse envoyés - Nombre d'articles obtenus. - Nombre de personnes contactées par mailing.
Évaluation des politiques publiques	A1	Proposer des programmes de qualité	- Revue de presse des spectacles proposés - Évaluation des spectacles par un expert local.
	A6	Proposer des spectacles à tous les publics	Répartition des spectateurs par âge et catégorie socioprofessionnelle.
	A1	Proposer des spectacles de tous les genres	Nombre de spectacles dans chaque genre dans le mois, en cumul sur l'année.

*Tableau 2 : contrôle de gestion et évaluation des politiques publiques : exemple de choix d'indicateurs pour une salle de spectacle municipale.*

Par ailleurs, comme nous l'avons développé précédemment, un indicateur de type « le nombre de visiteur d'une exposition (dans un musée) » ou « le taux de remplissage d'une salle de spectacle » (tableau ci-dessus), peuvent être interprétés selon une approche contrôle de gestion ou une approche évaluation des politiques publiques. Une même activité (A3) peut donc avoir des horizons de gestion très différents, ce qui fait de la méthode ABC/ABM le socle d'un *reporting* commun à deux démarches dont les objectifs et les attentes sont différents.

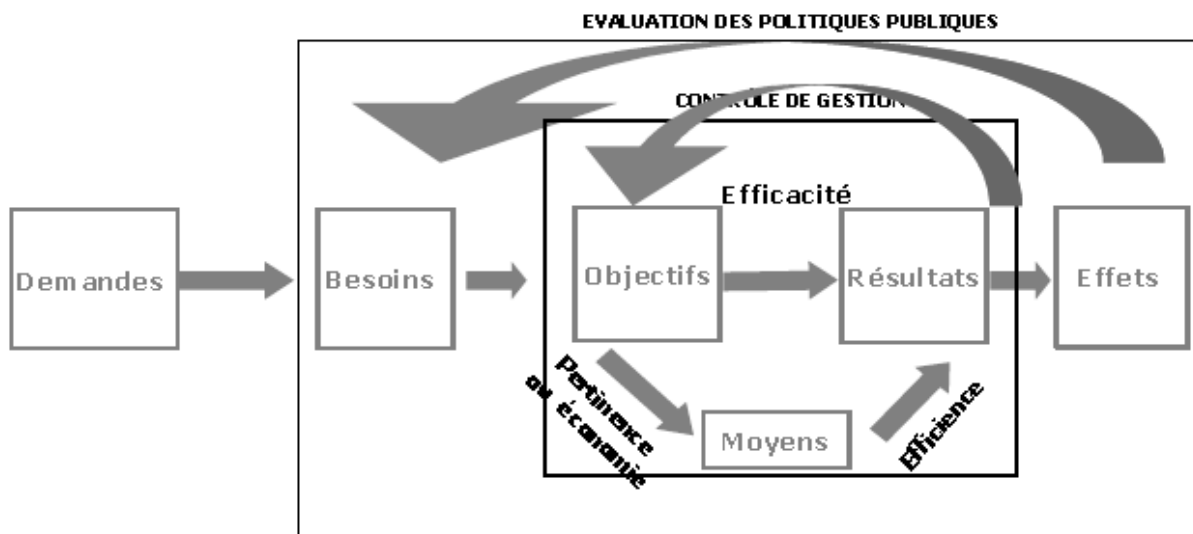
Au terme de ce travail d'analyse, la direction de la culture est en possession d'un modèle global. Un modèle partagé par les acteurs et pouvant de ce fait constituer un support de communication, aussi bien vis-à-vis des partenaires internes qu'externes.

Ce n'est donc pas l'aspect formel de l'ABC/ABM où réside le changement mais dans la logique qui vient d'être incorporée à l'outil par la construction du modèle (la carte des activités notamment). Le simple fait de changer les modalités de regroupement des activités change complètement la nature du système et l'articulation des outils qui se greffent sur le modèle et le type de pilotage. C'est ce changement de logique, inhérent à la démarche ABC/ABM qui porte un rapprochement du contrôle de gestion et de l'évaluation des politiques publiques.

## 2.4 Du contrôle de gestion à l'évaluation des politiques publiques

L'introduction d'indicateurs d'efficacité socio-économique et de qualité de service, le développement des outils de mesure et la généralisation de la gestion par objectifs facilitent

des évaluations ultérieures et familiarisent les responsables locaux avec de nouveaux modes d'analyse de l'action publique. Cette dernière s'inscrit dans un schéma global que l'on peut représenter ainsi :



*Figure 1 - Le cycle de la gestion publique*  
*Source : Beaulier M. et Salery Y. (2006)*

Le champ du contrôle de gestion est clairement circonscrit aux trois agrégats que sont objectifs/moyens/résultats, et à la boucle de rétroaction permettant de mettre le système en tension en confrontant les résultats atteints aux objectifs affichés.

Évaluer consiste néanmoins à expliciter et à analyser les effets de choix politiques sous-tendus par des valeurs, à tenter de mettre en évidence des rapports de causalité entre les objectifs (implicites ou explicites) et des effets réels des actions publiques et pas seulement à constater des résultats. Comme le soulignent Duran et Monnier (1992), la réflexion sur les conséquences devient le « *substitut fonctionnel à l'impossibilité pratique de penser l'action à partir des seuls objectifs* », la priorité doit alors être donnée à l'analyse des conséquences et des effets plutôt qu'à l'analyse des objectifs.

L'évaluation des politiques publiques favorise ainsi une meilleure appréciation des actions entreprises et répond à la nécessité de maintenir leur caractère démocratique, en donnant aux citoyens l'information nécessaire pour porter un jugement sur la marche des services publics. Elle peut alors apparaître comme un instrument privilégié de régulation pour des services publics soustraits à la pression du marché. Elle constitue également un enjeu politique relativement risqué, puisque des effets non voulus ou non revendiqués peuvent être mis en évidence. Les dirigeants peuvent toutefois espérer des bénéfices politiques. En acceptant le risque d'évaluer, ils ont la possibilité de mettre en avant la transparence de leurs actions, leur acceptation de la critique, leur capacité à se remettre en question, leur souci de vérifier le bien fondé de leurs décisions, de veiller à leur bonne application et d'en corriger les éventuels effets pervers. Aussi, l'évaluation n'est pas exempte de connotations idéologiques. Elle peut être l'objet d'usages politiques et être utilisée par les élus comme instrument d'autolégitimation.

Dans une gouvernance locale où le management public se doit d'être efficace et de proximité, la logique évaluative du contrôle de gestion prend son véritable sens (dans le cadre de la politique culturelle) lorsqu'elle se soucie des effets socio-économiques sur l'environnement,

dans une perspective démocratique correspondant à l'évaluation des politiques publiques. Cette dernière est considérée comme un système de contrôle de nature plus stratégique et producteur de sens.

## **Conclusion**

Dépassant la simple mesure de l'efficacité (écart entre objectifs et résultats) et de l'efficience (au meilleur rapport coût/ résultats) à laquelle se limite souvent le contrôle de gestion d'une organisation, l'évaluation de l'action publique vise à en apprécier la pertinence (comparaison entre impacts et besoins sociétaux auxquels l'action voulait répondre) (SFE<sup>24</sup>, 2009). Elle apporte des éléments de connaissance que ne donnent pas les seuls indicateurs de suivi, en analysant l'enchaînement des causes qui ont amené aux résultats observés et en appréciant l'imputabilité des résultats.

Dans l'évaluation comme en contrôle de gestion, il faut une formalisation des objectifs. Une évaluation ne peut être menée sans disposer d'un bon contrôle de gestion. Nous observons que la méthode ABC/ABM facilite la familiarité entre les deux démarches, plus facilement perceptible dans la gestion locale.

Si contrôle de gestion et évaluation peuvent se distinguer notamment par l'objet d'étude, la rationalité de l'approche, la périodicité de l'analyse, les méthodes utilisées, les sources et les types d'informations, etc., il en est pas moins que l'exigence d'une meilleure connaissance de la réalité opérationnelle permet, dans le cadre des activités culturelles de faire de l'ABC/ABM un outil au service des deux approches.

Nous pouvions parler de proximité intellectuelle entre le contrôle de gestion et les démarches d'évaluation de politiques publiques, la mise en place de l'ABC/ABM, dans le milieu culturel nous permet de parler de proximité opérationnelle.

---

<sup>24</sup> Société Française d'Évaluation.

## Bibliographie

- Agid P. et Tarondeau J.C. (2003), « Manager les activités culturelles », *Revue Française de Gestion*, vol. 29, n°142, janvier-février, pp. 103-112.
- Bartoli A. (1997), « *Le management dans les organisations publiques* », Paris, Dunod.
- Beaulier M. et Salery Y. (2006), « Vingt ans de contrôle de gestion dans les collectivités locales : bilan et perspectives », *Revue française de finances publiques*, n°95, septembre, pp.69-85.
- Bergeron H. (2000), « Les indicateurs de performance en contexte PME, quel modèle appliquer ? », 21ème Congrès de l'Association Française de Comptabilité, Angers.
- Bessire D. (1999), « Définir la performance », *Comptabilité, Contrôle, Audit*, Vol.2, pp.127-150.
- Burlaud A. et Simon C. (2000), « *Comptabilité de Gestion : coûts, contrôle* », Vuibert, Collection Gestion.
- Busson-Villa F. (1999), « Émergence d'une logique évaluative dans la gestion publique », *Finance Contrôle Stratégie*, volume 2, n°1, mars, pp.5-25.
- Carassus, D. et Favoreu, C. (2005), "De la performance nationale à la performance locale : étude de l'application de la LOLF aux collectivités locales. La performance publique locale : composants et mesures, Workshop RECEMAP, 14 décembre, Paris.
- Chatelain S. (1998), « *Le contrôle de gestion dans les musées* », Economica.
- Chauvey J.-N. (2006), « L'intérêt du Balanced Scorecard dans l'évolution des modes de contrôle et évaluation des départements français », *Politique et Management Publics*, Vol. 24, n° 2, pp. 69-90.
- Demeestère, R. (2005), « *Le contrôle de gestion dans le secteur public* », LGDJ, 2 édition.
- Desrosières A. (2000), « *La politique des grands nombres. Histoire de la raison statistique* », la Découverte, Paris.
- Duran P., Monnier E. (1992), « Le développement de l'évaluation en France. Nécessités techniques et exigences politiques », *Revue Française de Sciences Politiques*, vol. 42, n° 2, p. 235-262.
- Evrard Y. et Chiapello E. (2004), « Introduction », in Evrard Y., *Le management des entreprises artistiques et culturelles*, Economica. Gestion. 2ème édition, pp. 5-12.
- Gervais M. et Thenet G. (1998) « Planification, gestion budgétaire et turbulence », *Finance Contrôle Stratégie*, vol 1, n°3, septembre, pp. 57-84.
- Le Duff R. et Papillon J.C. (1997), « Gestion du non-marchand », in Joffre P. et Simon Y., *Encyclopédie de gestion*, Tome 2, Economica, pp.1605-1626.
- Le Theule M.A. (2008), *Comptabilité et contrôle de gestion dans les organisations créatives : une gestion des possibles*, Thèse de doctorat ès Sciences de Gestion, CNAM.
- Lees J. (2006), « Le contrôle de gestion comme outil de pilotage de l'activité de la collectivité », *Revue française de finances publiques*, n°95, septembre, pp.99-128.
- Lorino P. (1995), « *Le contrôle de gestion stratégique, La gestion par les activités* », Dunod.
- Lorino P. (2001), « Le Balanced Scorecard revisité : dynamique stratégique et pilotage de performance. Exemple d'une entreprise énergétique », *Actes du Congrès de l'Association Francophone de Comptabilité*, Metz.
- Mévellec P. (2009), « Comptabilité par activités », in B. Colasse (éd.) *Encyclopédie de Comptabilité, Contrôle de gestion et Audit*, Economica, p. 463-473.
- Migaud D. et Lambert A. (2006), *La mise en œuvre de la LOLF. Réussir la LOLF, clé d'une gestion publique responsable et efficace. Rapport parlementaire*.
- Perelstein A. (2007), « *La gestion par activités : démarche, outils et utilisations* », Territorial Éditions.

- Pesqueux Y. (2004), « la notion de performance globale », 5ème forum international sur "La Performance Globale de l'Entreprise, Université Tunis Carthage, 1er - 2 Décembre.
- Richard, P. (2006), Solidarité et Performance, les enjeux de la maîtrise des finances publiques locales. Rapport au Premier Ministre, remis le 13 décembre.
- Saulquin J.Y et Schier G. (2005), « La RSE comme obligation/occasion de revisiter le concept de performance ? », Actes du congrès La responsabilité sociale de l'entreprise : réalité, mythe ou mystification ? Mars.
- Zucker E. (2002), « L'évaluation : d'où venons-nous, où allons-nous ? », Bulletin de la DIV, n° 8 et 9.

## Annexes

Activités	Intitulé de l'activité	direction de la culture						
		Service central de la direction de la culture			Musées		Autres établissements	
		Suivi des satellites	Équipements de spectacles	Gestion directe d'actions et de manifestations	Musée 1	Musée 2	École de danse	Conservatoire de musique
Interlocuteur		Responsable A	Responsable B	Responsable C	Responsable D	Responsable E	Responsable F	Responsable G
A1	Concevoir, programmer, et accompagner l'offre culturelle	X		X	X	X	X	X
A2	Mettre en œuvre les manifestations culturelles	X	X	X	X	X	X	X
A3	Promouvoir les réalisations culturelles (communiquer)	X		X	X	X	X	X
A4	Gérer, recenser, et enrichir le patrimoine (collections d'œuvres et édifices culturels inclus)	X			X	X		
A5	Dispenser un enseignement et une formation artistique et scientifique				X	X	X	X
A6	Développer des activités culturelles pour différents publics	X		X	X	X		
A7	Accueillir et orienter le public	X	X	X	X	X	X	X
A8	Gérer les fonctionnalités des bâtiments et assurer la sécurité du patrimoine, du public et du personnel	X	X		X	X	X	X
A9	Piloter et animer les services de la culture	X	X	X	X	X	X	X

*Annexe 1 : les établissements et les services concernés par chacune des activités*



<b><u>DAS</u></b>	<b><u>Enjeux de gestion des activités</u></b>	<b><u>Activité concernée</u></b>
<b>Proposer, développer et mettre en œuvre une offre culturelle riche, diversifiée et accessible</b>	Garantir la poursuite des activités pertinentes et favoriser l'émergence d'activités culturelles nouvelles et innovantes	A1 - Concevoir, programmer, et accompagner l'offre culturelle
	Fédérer l'ensemble des moyens techniques autour de manifestations	A2 - Mettre en œuvre les manifestations culturelles
	Maintenir les qualités d'usage et fonctionnalités des bâtiments et créer les conditions de sécurité nécessaires à l'exploitation des lieux culturels	A8 - Gérer les fonctionnalités des bâtiments et assurer la sécurité du patrimoine, du public et du personnel
<b>Organiser la médiation culturelle, la sensibilisation et l'accessibilité du public</b>	Informier le public, renforcer l'image culturelle de la ville et participer à son attractivité	A3 - Promouvoir les réalisations culturelles (communiquer)
	Ouvrir la culture à divers publics	A6 - Développer des activités culturelles pour différents publics
	Assurer une qualité d'accueil et d'information	A7 - Accueillir et orienter le public
<b>Former différents publics à des activités culturelles</b>	Assurer une formation diversifiée et de qualité	A5 - Dispenser un enseignement et une formation artistique et scientifique
	Ouvrir la culture à divers publics	A6 - Développer des activités culturelles pour différents publics
<b>Sauvegarder et enrichir le patrimoine culturel de la ville (édifices culturels et salles de spectacle inclus)</b>	Sauvegarder et enrichir le patrimoine géré par la ville	A4 - Gérer, recenser, et enrichir le patrimoine (collections d'œuvres et édifices culturels inclus)
	Veiller à la bonne exploitation des œuvres et du matériel	A8 - Gérer les fonctionnalités des bâtiments et assurer la sécurité du patrimoine, du public et du personnel

*Annexe 2 : le regroupement des activités par Domaines d'Actions Stratégiques et définition des enjeux de gestion*