



HAL
open science

La Loi organique relative aux lois de finances (LOLF) dans les institutions culturelles publiques du spectacle vivant en France

Ammar Kessab

► **To cite this version:**

Ammar Kessab. La Loi organique relative aux lois de finances (LOLF) dans les institutions culturelles publiques du spectacle vivant en France. 10th International Conference on Arts and Cultural Management (AIMAC 2009), Jun 2009, Dallas, États-Unis. pp.XX. hal-00378646v1

HAL Id: hal-00378646

<https://hal.science/hal-00378646v1>

Submitted on 24 Apr 2009 (v1), last revised 25 Apr 2009 (v2)

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Les indicateurs de performance dans les institutions culturelles publiques du spectacle vivant en France selon la Loi organique relative aux lois de finances (LOLF)

Ammar KESSAB

Doctorant en Sciences de Gestion

UMR-MA 49 GRANEM, Université d'Angers.

UFR de Droit, Economie et Gestion

13, Allée François Mitterrand, 49036 Angers Cedex 01, France.

Ammar Kessab est doctorant au sein du Groupe de Recherche Angevin en Economie et Management à l'Université d'Angers. Il est Commissaire aux comptes, Comptable agréé. Ses recherches traitent de la problématique de l'évaluation de la performance dans le secteur culturel public. Il est expert en politiques culturelles auprès de l'UNESCO et de l'OCPA...et administre la compagnie de théâtre de "Valérie Antonijevich" Maquis'Arts.

E-mail : a.kessab@yahoo.fr

Résumé

Dans un contexte de crise des finances publiques, la France fonde aujourd'hui tous ses espoirs sur l'« évaluation de la performance » pour amortir les effets d'une crise complexe. Sous le signe de la « modernisation de l'Etat », une nouvelle « constitution financière » appelée Loi organique relative aux lois de finances (LOLF) est devenue le levier principal des réformes de la gestion publique.

Pleinement appliquée sur les affaires culturelles depuis 2006, la LOLF repose sur un ensemble d'indicateurs de performance et fixe aux institutions culturelles publiques du spectacle vivant des objectifs précis à réaliser. Cet article définit et analyse le schéma de la conception et du parcours de ces indicateurs ainsi que les cibles-objectifs à atteindre. Il examine aussi la polémique générée par ce nouveau mode de gouvernance.

Mots-clés

LOLF, évaluation de la performance, indicateurs de performance, spectacle vivant, France

Introduction

Les premières tentatives de réformer la loi organique du pilotage des dépenses publiques dès son application en 1959 marquent le début de la prépondérance de la question purement financière dans le processus des réformes de la gestion publique en France. Influencé par les programmes américains de rationalisation budgétaire à partir de la moitié des années 1960 [B. Perret, 2006], par la doctrine mondialisée du *New public management* dans les années 1970 [P. Bezes, 2005] et par le mouvement général du pilotage par la performance des pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) au début des années 1990 [C. Chol et F. Waintrop, 2003], ce processus des réformes intégrera tour à tour la « rationalisation », l'« évaluation » puis la « performance » dans ses principes d'action. Ainsi, l'« évaluation de la performance » deviendra-t-elle le levier principal de la « modernisation de l'Etat » [A. Kessab, 2009] et se concrétisera, après l'abrogation de l'ex-intouchable loi de 1959, par l'application effective en 2006 d'une nouvelle « constitution financière » appelée Loi organique relative aux lois de finance (LOLF).

Comme dans de nombreux pays occidentaux, deux raisons essentielles ont poussé la France à chercher cet « impératif » de gestion par la performance. La première raison est le coût budgétaire apparemment excessif de la fonction publique et des administrations [J. Chevalier et L. Rouban, 2003]. La seconde tient aux citoyens qui, de plus en plus initiés à la politique et à l'économie, sont devenus plus

exigeants et demandent à l'Etat de leur rendre compte (*accountability*), et ceci dans un contexte budgétaire frêle et une situation macroéconomique dominée par la concurrence [C. Chol et F. Waintrop, 2002]. « [...] *c'est dans les moments où l'argent public se fait plus rare que le besoin d'en contrôler l'usage apparaît plus que jamais indispensable voir même vital pour la pérennisation de l'organisation collective.* » [M. Bouvier, 1997].

En France, par souci de l'exception culturelle et pour d'autres considérations historiques encore, l'Etat est l'entrepreneur majeur dans le secteur culturel : il est le deuxième financeur de l'activité culturelle en général (après les collectivités territoriales) et le premier financeur du secteur public du spectacle vivant auquel il contribue à lui donner un caractère de grande dépendance aux subventions. Il est aussi le premier contrôleur des missions et des financements notifiés aux institutions culturelles publiques du spectacle vivant qui sont régies par des statuts ou des conventions les engageant à assurer une mission d'intérêt général.

Eléments stratégiques de la définition et la concrétisation de la politique culturelle nationale, les institutions culturelles publiques du spectacle vivant ne sont pas restées en dehors des grandes transformations systémiques et structurelles provoquées par l'histoire mouvementée des réformes de la gestion des finances publiques en France. En effet, ces institutions ont dû, dès 1970, appliquer des circulaires, des décrets, des chartes et autres « obligations de services » rédigés plus ou moins sous l'influence de la réforme générale de chaque époque, et à travers lesquels l'Etat évaluait les activités de ces entreprises publiques.

Intégrée en 2006 à cette panoplie de textes hérités des l'histoire des réformes, la LOLF est venue renforcer par ses indicateurs de performance une culture du résultat déjà existante dans le but de rationaliser les dépenses [C. Albanel, 2008], mais surtout pour inciter les institutions culturelles publiques du spectacle vivant à réaliser l'objectif central de la politique culturelle française : la sacrosainte démocratisation de la culture, jugée inaccomplie depuis plus de 40 ans [J.C. Wallach, 2006 ; N. Sarkozy, 2007].

Qu'elles soient sous la tutelle directe ou indirecte du ministère de la Culture, la plupart des institutions culturelles publiques du spectacle vivant ont été soumises à la LOLF à partir de 2006.

Les Centres dramatiques nationaux (CDN), au nombre de trente trois (33), sont à l'avant-garde de l'application du nouveau schéma de performance et pour cause, c'est les seuls établissements de « production et de diffusion du spectacle vivant » qui sont financés à plus de 50% par l'Etat [J. F. Hirsch, 2009]. Ils sont en avance par rapport aux autres établissements de production et de diffusion du spectacle vivant quant à l'alignement sur les normes LOLF. Ils constituent de ce fait, avec les soixante-dix (70) Scènes nationales (SN) soumis tout autant à la LOLF mais seulement depuis 2008, le meilleur cas d'étude pour extraire et analyser le nouveau schéma de la performance. Nous appellerons de ce fait « institutions culturelles publiques du spectacle vivant » l'ensemble des CDN et des SN qui représentent 87% de l'ensemble des institutions théâtrales en France.

Les CDN sont des structures dirigées par un ou plusieurs artistes, financées en moyenne à hauteur de 60% par l'Etat avec lequel un contrat appelé « de décentralisation dramatique » les lie pour une période de trois ans. Les Scènes nationales sont des théâtres publics labélisés par le ministère de la Culture et soumis à une circulaire qui précise leurs droits et leurs responsabilités.

La Loi organique relative aux lois de finances dans les institutions culturelles publiques du spectacle vivant

Après un consensus politique sans précédent, la Loi organique relative aux lois de finances a été pleinement mise en application en janvier 2006. La LOLF est à la fois l'amorce d'une réforme et une révolution. Amorce d'une réforme, parce qu'elle représente un aboutissement d'un ensemble de manœuvres directes et indirectes de réformes. Révolution, en ce sens où elle a remplacé une ordonnance (loi de 1959) barycentre autour de laquelle toutes les lois de finances orbitaient.

La LOLF est une nouvelle conception de la gestion publique. Elle s'appuie sur quatre éléments fondateurs : une nouvelle structure budgétaire (triade : missions/programmes/actions) ; de nouvelles règles de gestion (fongibilité des crédits) ; une accentuation sur la transparence (indicateurs de performance) ; un plus grand pouvoir du Parlement.

Sur le plan technique, la LOLF impose aux gestionnaires de rendre des comptes sur l'efficacité de l'utilisation des crédits qui leur ont été attribués [A. Lambert et D. Migaud, 2005]. Elle instaure des Projets Annuels de Performance (PAP) qui présentent les actions des différentes administrations pour l'année à venir. Et l'évaluation des objectifs se fait l'année suivante dans les Rapports Annuels de Performance (RAP). Les différentes missions sont évaluées à travers un ensemble d'indicateurs de performance.

Comme nous l'avons signalé dans l'introduction, la performance ou la culture du résultat s'appliquait sur les institutions culturelles publiques du spectacle vivant bien avant l'instauration de la LOLF. Des indicateurs chiffrés de performance, construits pour la plupart singulièrement et selon la spécificité de chaque structure ont été fixés dès 1995 pour les Centres dramatiques nationaux (Contrats de décentralisation) et dès 1997 pour les Scènes nationales (Contrats d'objectifs). Ces indicateurs sont toujours en vigueur et sont exploités hors le cadre de la nouvelle loi organique. L'originalité des indicateurs de performance selon la LOLF réside dans le fait qu'ils sont standardisés et s'appliquent sur l'ensemble des institutions sans distinction. De plus, la LOLF a détabouisé une notion d'évaluation de la performance dont les agents de l'Etat au niveau central avaient des réticences pour son utilisation eu égard de la pression idéologique cultivée par des acteurs du terrain farouchement hostiles à ce qu'ils considéraient comme un vrai danger pour la création et pour leurs emplois.

Prise en charge par le ministère de la Culture et de la Communication, la mission « Culture » selon la LOLF se répartit en trois programmes ministériels et un programme interministériel. Deux programmes concernent le spectacle vivant :

- Le programme 131 « Création »
- Le programme 224 « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture »

Chaque programme se subdivise en actions. Au programme sont associés des objectifs. L'objectif est mesuré par au moins un indicateur et au plus quatre, nommés indicateurs de performance.

80% des crédits du programme 131 sont destinés au spectacle vivant [J. F. Hirsch, 2009] dont la plus grande partie constitue les subventions annuelles que reçoivent les institutions publiques du spectacle vivant qui doivent par conséquent se mobiliser pour atteindre les objectifs fixés et renseigner chaque année les indicateurs de performance.

Par contre, le programme 224 est un programme transversal à l'ensemble des directions du ministère : les indicateurs ne portent pas tant sur des institutions que sur des dispositifs mis en place par le ministère.

Les indicateurs de performance selon la LOLF

Un indicateur de performance est un moyen quantitatif qui s'appuie sur un ensemble de données chiffrées dont des statistiques et des ratios qui permettent d'évaluer un objectif donné [P. Jeannin, 2008].

La littérature existante sur la question des indicateurs de la performance dans le secteur culturel [P.J. Ames, 1994 ; G. Brosio, 1994 ; P.M. Jackson, 1994 ; J.M. Schuster, 1996 ; G. Evans, 2000 ; R. Towse, 2001 ; P. Vanden Eeckhout, 2002 ; G. Pignataro, 2003 ; P. Jeannin, 2008] pose essentiellement la question suivante : mesurer quoi et comment ?

L'utilisation des indicateurs dans l'activité culturelle et artistique est née de l'impossibilité pour les financeurs privés ou publics d'exploiter des signaux émis par le marché pour évaluer les aspects de la production artistique des structures qu'ils financent [G. Pignataro, 2003]. En effet, l'activité culturelle, très rarement portée dans une dimension commerciale à but lucratif, ne peut pas réagir au marché de la même façon qu'une structure privée qui elle, doit jouer le jeu de l'offre et la de la demande, et par conséquent, déverser dans son espace d'activité des informations détectables puis exploitables. Pour remédier à cette déficience, les financeurs ont alors construit des unités de mesure « virtuelles » de performance pour juger empiriquement la valeur des productions artistiques. Cet outil est censé fournir une référence objective pour évaluer une matière symbolique difficile à estimer dans son aspect économique.

Les indicateurs de performance, quantitatifs ou qualitatifs, sont utilisés sur le plan microéconomique pour définir le rendement des structures culturelles, ou sur le plan macroéconomique, pour orienter les politiques de rationalisation.

Deux sortes d'indicateurs existent : les indicateurs appelés « de description » ou « d'observation » et les indicateurs dits « d'évaluation » ou de « nouvelle génération ». Les premiers sont utilisés pour décrire les caractéristiques de la production artistique et de la consommation et sont utilisés en France depuis 1973 dans les enquêtes sur les pratiques culturelles des Français et autres statistiques culturelles du ministère de la Culture. Le deuxième type d'indicateurs a été introduit et généralisé en France dans le cadre de la LOLF.

Concernant le support de l'évaluation, on peut distinguer aussi deux différents objets mesurables : les productions artistiques et les objectifs de ces mêmes productions. Le premier objet est facilement quantifiable du moment où les informations nécessaires pour le mesurer à travers son volume sont disponibles. Le deuxième pose, par contre, la fameuse problématique de la quantifiabilité du qualitatif artistique comme par exemple l'extrême complexité d'identifier l'impact émotionnel et intellectuel des activités artistiques sur les publics qui sont souvent un objectif principal pour les financeurs.

La LOLF représente une illustration parfaite de la détection des deux supports d'exploitation susmentionnés. Le premier support « production artistique » est représenté par le Programme 131 « Création » dont les données pour mesurer les objectifs 1, 2 et 4 sont facilement détectables (voir Tableau 2). Le support polémique « Objectifs des productions », correspond à l'objectif 3 du programme 131 et les deux objectifs du Programme 224 « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture » (voir Tableau 1).

07 indicateurs (05 d'impact et 02 d'efficience) inclus dans le programme 131 concernent directement les institutions culturelles publiques. Deux autres indicateurs d'impact inclus dans le programme transversal 224 peuvent concerner ces institutions.

Tableau 1 – Indicateurs de performance renseignés par les structures publiques du spectacle vivant dans le cadre du programme 224 selon le Projet Annuel de Performance (PAP) 2009

PROGRAMME 224 : Transmission des savoirs et démocratisation de la culture			
Action n° 2 : Soutien à l'éducation artistique			
Action n° 3 : Soutien aux établissements d'enseignement spécialisé			
Action n° 4 : Actions spécifiques en faveur des publics			
Objectif n° 2 : Favoriser l'accès des enfants et des jeunes d'âge scolaire à l'éducation artistique et culturelle		Objectif n° 3 : Favoriser un accès équitable à la culture	
Indicateurs	Cible 2011	Indicateurs	Cible 2010
<i>Taux d'élèves touchés par des actions d'éducation artistique et culturelle (Indicateur d'impact)</i>	16,5%	<i>Part des crédits d'éducation artistique et culturelle dirigés vers les territoires prioritaires par rapport à la part des élèves scolarisés dans ces territoires (Indicateur d'impact)</i>	2 (Coefficient)

Tableau 2 – Indicateurs de performance renseignés par les structures publiques du spectacle vivant dans le cadre du programme 131 selon le Projet Annuel de Performance (PAP) 2009

PROGRAMME 131 : Création							
Action 1 : Soutien à la création, à la production et à la diffusion du spectacle vivant							
Objectif n° 1 : Inciter à l'innovation et à la diversité de la création		Objectif n° 2 : Donner des bases économiques et financières solides à la création française		Objectif n° 3 : Augmenter la fréquentation du public dans les lieux culturels sur l'ensemble du territoire		Objectif n° 4 : Diffuser davantage les œuvres et les productions culturelles en France et à l'étranger	
Indicateurs	Cible 2011	Indicateurs	Cible 2011	Indicateurs	Cible 2011	Indicateurs	Cible 2011
<i>Place de la création dans la programmation des structures de production subventionnées</i> (Indicateur d'impact) :		<i>Equilibre financier des opérateurs</i> (Indicateur d'efficacité) :		<i>Evolution de la fréquentation des lieux subventionnés</i> (<i>Fréquentation payante par siège</i>) (Indicateur d'impact)	5 100 000 spectateurs	<i>Taux de représentations offertes hors ville-siège par les structures de production et de diffusion</i> (Indicateur d'impact)	40%
- Recette moyenne par place offerte		- Recette moyenne par place offerte	> 55 €				
- Taux de la création par rapport au nombre de fauteuils mis en vente	47%	- Part des charges fixes dans les budgets des structures subventionnées	< 67%	<i>Taux de places vendues par rapport à la jauge mise en vente</i> (Indicateur d'efficacité)	80%		
- Taux de la création dans les institutions de répertoire (Comédie française, Opéra nationale)	37%	- Taux de couverture des charges des structures subventionnées	> 38	<i>Fréquentation des lieux subventionnés par le public scolaire</i> (Indicateur d'impact)	18%		
- Taux de la création hors institutions de répertoire	52%	<i>Place de la rémunération des artistes dans les structures subventionnées du spectacle vivant</i> (Indicateur d'impact)	40%				

Parcours des indicateurs de performance et fixation des cibles selon la LOLF

A l'origine de la conception des indicateurs de performance d'après la LOLF dans le domaine culturel en général, un groupe de travail composé de représentants des services déconcentrés du ministère de la Culture (Directions Régionales des Affaires Culturelles « DRAC ») et des représentants des services centraux du même ministère.

Approuvés par la Direction du budget du ministère du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique, ces indicateurs ont été intégrés dans le premier Projet Annuel de Performance (PAP) du secteur culturel en 2006.

Chaque année, la Direction du Budget émet une circulaire pour annoncer le lancement de la procédure budgétaire et la tenue de la Conférence de performance (des réunions techniques programmées généralement vers le mois de mars). Chaque ministère a sa propre réunion qui dure une demi-journée

dans laquelle le PAP, contenant les cibles (objectifs chiffrés) des indicateurs à atteindre pour l'année en cours est présenté et l'intervention sur les indicateurs par suppression, rajout ou modification est discutée, ainsi que le PAP (analyse de l'exécution de l'année précédente). Avant cette réunion, le contenu des indicateurs est discuté en interne au ministère de la Culture. De la sorte, lors de la réunion annuelle des conseillers sectoriels DRAC (Conseillers théâtre pour notre cas), organisée par la le ministère de la Culture via la Direction de la Musique, de la Danse, du Théâtre et des Spectacles (DMDTS), cette question peut être inscrite à l'ordre du jour.

La partie PAP à présenter au cours de la Conférence de performance consacré au programme 131 « Création » est rédigée par le Contrôleur de gestion du programme de la DMDTS.

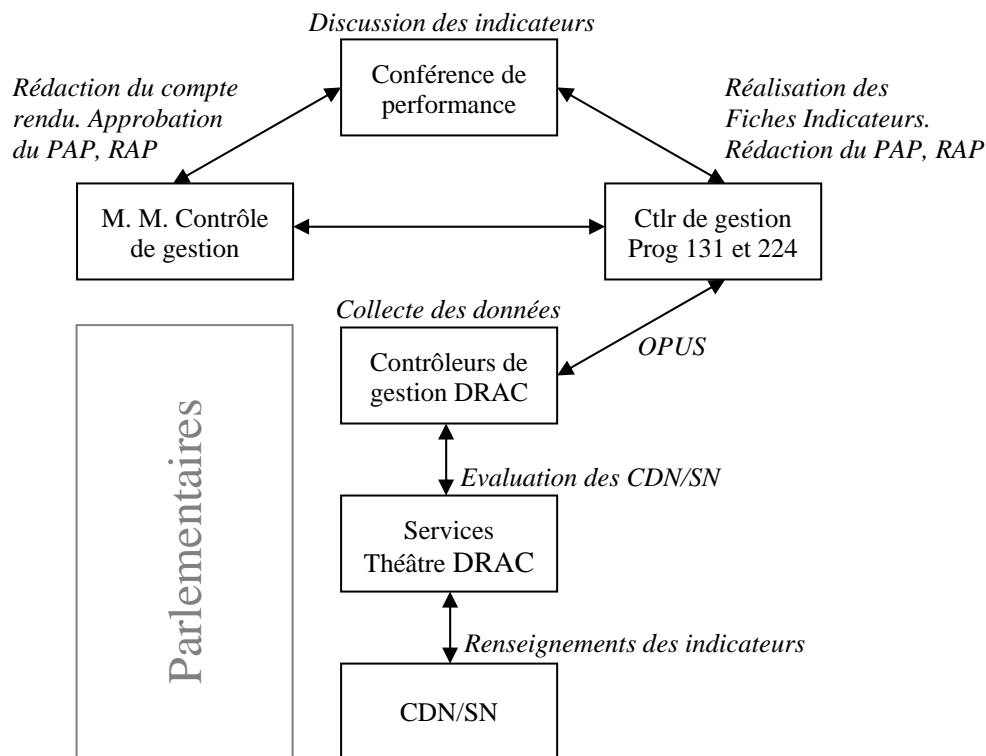
La réunion regroupe en plus des membres du Bureau du budget: les représentants du programme « Création » à savoir le Responsable de programme, le Secrétaire général de programme et le Contrôleur de gestion du programme ; le Secrétariat général du ministère de la Culture représenté par le Secrétaire général du ministère, le Sous-directeur des affaires financières ainsi que le Responsable de la Mission ministérielle contrôle de gestion.

A la fin de la Conférence de performance, la Mission contrôle de gestion réalise un compte rendu sur l'ensemble de la mission culture qui lui permettra de s'assurer de la mise en œuvre des conclusions de cette réunion auprès des représentants des programmes et de diffuser l'information auprès des réseaux des contrôleurs de gestion des DRAC. Ce compte rendu aide aussi le Contrôleur de gestion du programme à réaliser les Fiches indicateurs qui présentent en détails les indicateurs de performance. Ces fiches sont retournées à la Mission ministérielle pour approbation avant d'être intégrées dans un logiciel nommé OPUS. Ce dernier, outil de collecte et de calcul des informations, permet à l'ensemble des Contrôleurs de gestion des 26 DRAC à travers le pays de visualiser les Fiches indicateurs pour organiser, selon les normes, la collecte des données.

En outre, et selon les conclusions de la Conférence de performance, le contrôleur de gestion du programme rédige le RAP de l'année n-1 ainsi que le PAP pour l'année n+1.

Les deux documents sont envoyés à la Mission ministérielle du contrôle de gestion qui les intègre dans une application interministérielle après avoir effectué une relecture et une synthèse générale des programmes qui constituent la mission « Culture ». Le RAP, annexé au Projet de Loi de Règlement (PLR), permet aux parlementaires, principaux destinataires du document, de savoir si les objectifs ont été atteints ou pas. Le PAP, annexés au Projet de Loi de Finance (PLF), leur permet de constater les objectifs fixés pour l'année à venir.

Schéma 1 – Parcours des indicateurs performance selon la LOLF « Mission Culture »

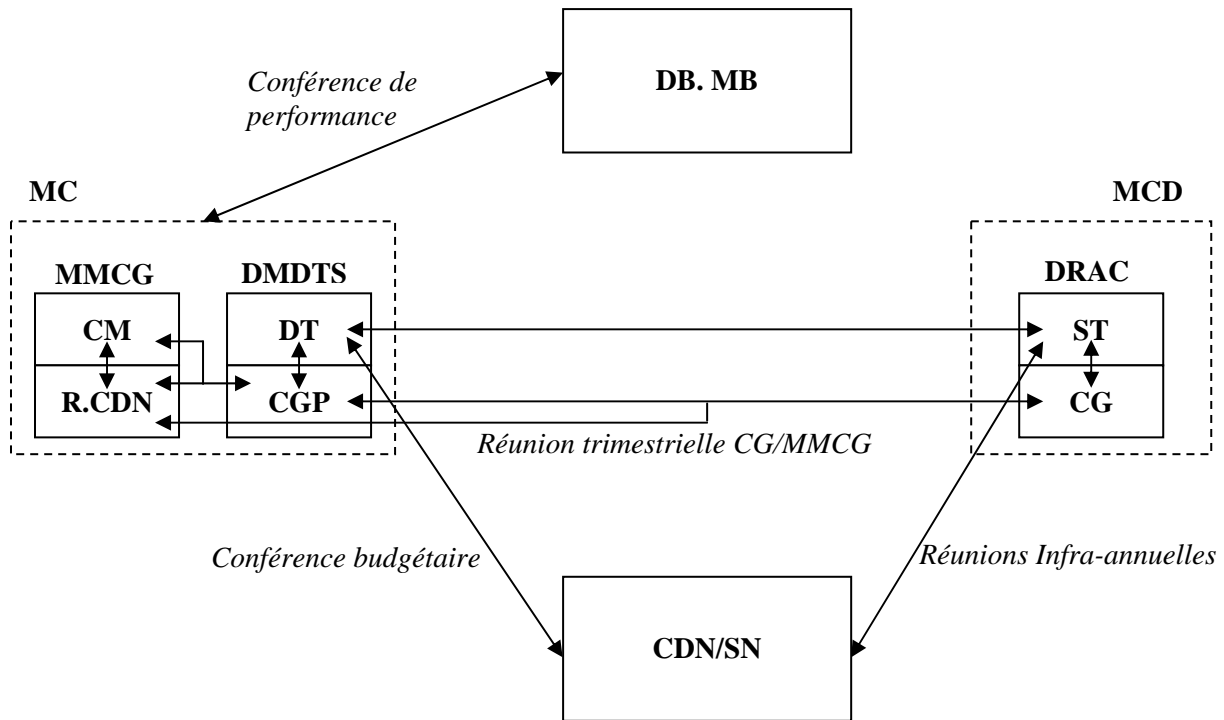


Pour la fixation des cibles-objectifs à atteindre, le Service Théâtre de la DRAC analyse l'évolution des indicateurs de performance en fonction de la Directive Nationale d'Orientation (DNO) du ministère de la Culture ainsi que la stratégie générale établie par le responsable du programme 131 (DMDTS). Il fixe ensuite les cibles en prenant en considération les données envoyées par les CDN et les SN. C'est à partir de ces cibles que le Service Théâtre évalue la performance des institutions implantées dans son territoire de compétence. Il transmet par la suite ces cibles au Contrôleur de gestion DRAC qui vérifie si la méthodologie de calcul a été respectée. En cas d'anomalie, il rencontre le responsable du Service Théâtre pour essayer de détecter la source du problème. Si cette tâche n'est pas atteinte, l'un ou l'autre contacte le Bureau de l'observation du spectacle vivant au DMDTS ou la délégation théâtre à la DMDTS chargée des CDN ou SN pour comparer ses données avec celles que reçoit ce délégué. En effet, les structures culturelles envoient leurs données et à la DRAC et à la DMDTS dans la même période (entre mai et juillet) à travers un document nommé UNIDO et un deuxième sous forme d'une enquête nationale annuelle. Les structures (directeurs et administrateurs) et la DRAC (Conseiller Théâtre) se réunissent en moyenne deux fois par an dans des réunions appelées Comités de suivi (vers le deuxième trimestre de l'année et le quatrième trimestre) ce qui leur donne l'occasion de discuter des indicateurs et des cibles. Les structures se réunissent par contre une seule fois par an avec la DMDTS (Délégation théâtre).

Le contrôleur de gestion de la DMDTS envoie lors de la préparation des documents budgétaires à l'ensemble des contrôleurs de gestion DRAC une cible nationale qu'il conçoit en s'appuyant sur un historique de trois années. Les contrôleurs de gestion DRAC doivent se positionner par rapport à cette moyenne puis justifier l'écart. Il leur est demandé par la suite d'identifier les leviers d'action pour atteindre ces cibles, c'est-à-dire de définir les moyens pour améliorer le résultat. La cible nationale à intégrer dans le PAP est réajustée selon l'appréciation du Responsable programme.

Rédigé par le contrôleur de gestion de la DMDTS et relu par la Mission ministérielle contrôle de gestion, le PAP est présenté au Bureau du budget qui commente les indicateurs et donne son aval ou pas pour les cibles proposées.

Schéma 2 – Interconnexions entre les différents services intervenant dans le schéma de performance LOLF « Mission Culture »



- DB. MB** : Direction du Budget du Ministère du Budget
MC : Ministère de la Culture
MMCG : Mission Ministérielle Contrôle de Gestion
CM : Chef de la MMCG
R. CDN : Responsable CDN/SN au sein de la MMCG
DMDTS : Direction de la Musique, de la Danse, du Théâtre et des Spectacles
DT : Délégué Théâtre au DMDTS chargé des CDN ou SN
CGP : Contrôleur de Gestion du Programme « Création »
MCD : Ministère de la Culture Déconcentré
DRAC : Direction Régionale des Affaires Culturelles
ST : Service Théâtre (Conseiller Théâtre)
CG : Contrôleurs de Gestion DRAC
CDN : Centres Dramatiques Nationaux
SN : Scènes Nationales

De la polémique sur les indicateurs de performance

Les discussions sur l'utilisation d'indicateurs quantitatifs dans l'analyse des propositions relatives à l'activité artistique et culturelle ont toujours été marquées par une tension palpable. Cependant, la théorie traduit un certain consensus que la pratique ne reconnaît pas [J.M. Schuster, 1996].

En France, contrairement à l'évaluation, pratique plus au moins acceptée par les acteurs culturels du spectacle vivant au nom du respect de la déclaration des droits de l'Homme de 1789 (*Art. 15 : La Société a le droit de demander compte à tout Agent public de son administration*), l'instauration d'une culture du résultat à travers des indicateurs de performance quantitatifs se heurte à une hostilité farouche. Pour faire valoir leur point de vue, les réfractaires à la nouvelle logique n'hésitent pas à mettre en avant le caractère sacro-saint de l'art pour lequel toute forme de quantification relèverait, selon eux, du totalitarisme. L'on peut citer par exemple la réaction d'un directeur d'un Centre dramatique nationale : « *L'objet même de la demande de vos services pose problème : en effet, à partir*

du tableau statistique élaboré par la direction de la musique, de la danse, du théâtre et des spectacles – DMDTS – sur l'activité déployée par la structure dans la saison passée, tableau qu'il nous faut renseigner chaque fin de saison, il nous a été demandé des extrapolations sur des prévisions 2008 (saison 2007/2008) et une cible 2010 (saison 2009/2010). [...] Or la construction de ce tableau ne se prête vraiment pas à une prospective à 3 ans, la nature artistique de notre activité rendant celle-ci fortement dépendante des subventions d'une part, et, pour des structures de création comme les CDN, des tournées, d'autre part. Or celles-ci sont tout à fait imprévisibles. La cible 2010 ainsi définie serait totalement arbitraire. [...] Il nous paraît difficile, voire dangereux, de produire des données très incertaines dont, sans connaître l'usage qui pourra en être fait, nous pouvons penser qu'elles serviront d'une manière ou d'une autre de référence : il n'est pas innocent de transformer un outil statistique en outil de gestion. [...] Aussi avons-nous décidé [...] de ne pas renseigner ce tableau cible 2010, et de vous proposer de travailler avec vos services sur des indicateurs et une méthodologie plus assurée, à mettre en œuvre pour l'année prochaine » [Y. Gaillard, 2008].

En réalité, le refus des indicateurs quantitatifs par les praticiens de la culture prend sa source dans une dialectique politique et économique beaucoup plus large que celle produite à travers les arguments qui sont utilisés de nos jours. En effet, le domaine théâtral et celui de l'action culturelle, très imprégnés par l'idéologie communiste, et plus généralement de gauche, résonnent encore selon l'équation : économie = capitalisme = droite = adversaire [X. Dupuis, 2004].

Plus loin encore, en plaçant des indicateurs de performance de démocratisation culturelle à l'intérieur du programme « Création » et en créant un programme spécifique « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture », l'Etat met la question de l'accès à la culture pour tous au centre de la politique culturelle française, et ceci au détriment de la création. L'Etat, estimant que l'offre culturelle ne profite qu'à un public privilégié, veut développer désormais la demande culturelle et non plus l'offre culturelle.

Pour la plupart des acteurs du spectacle vivant, la démocratisation de la culture n'est qu'un leurre, pire, c'est une « tentative de standardisation de la culture » étant donné qu'il s'agit d'imposer à tout prix, pour ceux qui ne veulent pas accéder à la culture « officielle », un ensemble de formes artistiques qu'ils ne reconnaissent ou ne connaissent pas. Ainsi, pour les populations issues de la diversité par exemple, on avance l'argument de l'incompatibilité de la démocratisation de culture qui veut imposer une forme culturelle standardisée avec la Charte de l'UNESCO pour la diversité culturelle en milieu métropolitain.

Pour l'autre camp, composé surtout de décideurs politiques de droite et de techniciens de la culture (même de gauche), si la démocratisation de la culture n'a pas fonctionné, c'est parce qu'elle a été placée comme objectif second et est passée derrière la création. La LOLF, par ses indicateurs de performance, est alors venue à la rescousse d'une situation des plus critiques. Cette tendance s'est illustrée dans la lettre du Président de la république Nicolas Sarkozy adressée à la ministre de la Culture « *Les acquis de cette politique [politique culturelle des années 1980] sont considérables : une offre artistique foisonnante, des musées et des monuments rénovés, un cinéma rivalisant avec la production internationale. Ces succès ne doivent cependant pas faire oublier les lacunes et les ratés : un déséquilibre persistant entre Paris et les régions, une politique d'addition de guichets et de projets au détriment de la cohérence d'ensemble, une prise en compte insuffisante des publics, et surtout l'échec de l'objectif de démocratisation culturelle. De fait, notre politique culturelle est l'une des moins redistributives de notre pays. Financée par l'argent de tous, elle ne bénéficie qu'à un tout petit nombre* » [N. Sarkozy, 2007].

Sur le plan économique, le différent entre les deux tendances peut s'expliquer comme suit : de nos jours, la notion de performance prend dans son domaine de prédilection, celui des affaires, une dimension exclusivement financière. Or, la performance, dans sa fonction de rémunération du risque, se doit de désigner celui qui doit supporter ce risque. L'actualité économique, et contrairement à ce que prétend la théorie classique, démontre que c'est le salarié qui est désigné par la performance pour supporter un risque de plus en plus grandissant, et non pas l'actionnaire (délocalisation malgré les profits gigantesques des multinationales...). Ainsi, quand la LOLF fixe par exemple comme indicateur « la recette moyenne par place offerte » ou « la part des charges fixes dans le budget des structures », cela peut s'apparenter à une volonté Etatique de transplanter des indicateurs créés à l'intérieur même

du monde des affaires qui spécifie l'employé comme porteur du risque disions-nous . Dans le secteur bancaire par exemple, les banquiers utilisent majoritairement les critères comptables et financiers classiques pour définir les indicateurs internes de performance dont les deux plus importants « l'excédent brut d'exploitation (EBE) » et « la capacité d'autofinancement ». Dans les CDN, on retrouve des indicateurs semblables, et ceci, au-delà de la LOLF même, puisque en 1995, l'arrêté portant contrats de décentralisation dramatique, et avec la fixation d'un taux de 20% de remplissage de la jauge par année, représentait déjà un indicateur qui s'appuyait sur les capacités d'autofinancement.

Conclusion

Complexe mais fiable, le schéma de l'évaluation de la performance selon la LOLF permet de recueillir des données très précises, institution par institution. Ces données, censés être utilisées par le ministère de la Culture pour évaluer la performance des institutions publiques du spectacle vivant, sont essentiellement destinées à être compilées en moyenne à présenter au parlementaires : les Rapports Annuels de Performance (RAP) et les Projets Annuels de Performance (PAP) sont devenus une fin en soi. Les institutions culturelles publiques du spectacle vivant sont de ce fait évaluées mais ne sont pas soumises à la culture du résultat selon ce que la LOLF prévoit : l'évaluation continue à être considérée comme un « système d'analyse » et non pas comme un « système de contrôle ». La nouveauté de l'expérience LOLF et la frilosité envers la performance à l'intérieur même des services de l'administration centrale expliquent sans doute cet état de fait. Ceci est à relier avec la conviction idéologique de chaque responsable.

Autre frein à l'application de la LOLF dans les institutions culturelles publiques du spectacle vivant, du moins celles de la production et de la diffusion du spectacle vivant, la mésentente potentielle entre les collectivités locales, financeur principal de ces institutions mais complètement en dehors du schéma de performance, et l'Etat quant au contenu des indicateurs et le taux des cibles.

Sur le plan juridique, un autre frein apparaît : la définition juridique de la subvention en France exclue toute fixation d'objectifs pour les établissements subventionnés. La subvention est une somme d'argent qui n'a pas de contrepartie directe pour la personne publique. Or, l'instauration d'indicateurs de performance va à l'encontre de cette définition. La requalification des conventions liant l'Etat aux institutions culturelles du spectacle vivant en marché public ou en délégation de service public (DSP) écarte tout risque juridique pour l'application de la LOLF [J. Carabalona, N. Coppinger, 2007].

Deux perspectives se profilent dans l'horizon de la nouvelle loi organique : un échec puis un abandon comme c'était déjà le cas avec l'expérience de la Rationalisation des choix budgétaires (RCB), instaurée en 1968 et abandonnée en 1984, cette option est peu probable compte tenu du consensus politique et la constitutionnalisation de la LOLF ; un développement à moyen terme qui fera que le montant des subventions dépendra entièrement ou en partie de la réalisation ou pas des indicateurs de performance.

Références

- Albanel, C. 2008. « Directive nationale d'orientation n° 2008/009 du 3 octobre 2008 pour 2009-2011 », Bulletin Officiel n° 169 du Ministère de la Culture et de la Communication, p.18-30.
- Beaudin, G., Morin, E., M., Savoie, A. 1994, *L'Efficacité de l'Organisation : Théories, Représentation et Mesures*, Montréal, Gaëtan Morin Editeur.
- Bezes, P. 2005. « L'Etat et les savoirs managériaux : essor et développement de la gestion publique en France », in « Le Comité d'enquête de 1989 à 2001 : conserver une compétence interministérielle », N. De Montricher. 2007. *Revue française d'administration publique*, Hors série, Paris, p. 75.
- Bouvier, M. 1997. « La Cour des comptes et le parlement », *Revue française de finances publiques*, n°59-1997, Paris, p. 3.
- Carabalona, J., Coppinger N. 2007. *Les modalités d'attribution des crédits d'intervention en faveur du spectacle vivant*, Rapport de modernisation de l'Etat, Inspection générale des finances ; Inspection générale de l'administration des affaires culturelles, janvier 2007, www.audits.performance-publique.gouv.fr
- Chevalier, J., Rouban, L. 2003. « La réforme de l'Etat et la nouvelle gestion », *Revue française d'administration publique*, n°105-106 2003/1-2, Paris, p. 7-10.
- Chol, C., Waintrop, F. 2002. « Gestion publique et mondialisation : contraintes et opportunités », Actes du 12e colloque international de la *Revue Politiques et management public*, École Nationale d'administration, Paris, novembre 2002, p. 16.
- Chol, C., Waintrop, F. 2003. « Une vision systémique de la performance : quelques leçons tirées des expériences étrangères (Évitons l'injonction paradoxale) », Actes du 13ème colloque international de la *Revue Politiques et management public*, Strasbourg, novembre 2003, p. 10.
- Dupuis, X. 2004. « Economie et Management de la culture en France : un état des lieux », CNRS, Groupe d'études et de recherches sur les organisations culturelles (GEROC).
- Gaillard, Y. 2008. « La DRAC et la LOLF : une administration en devenir », Rapport d'information sur les modalités d'application de la LOLF dans les directions régionales des affaires culturelles (DRAC), Ed. Sénat.
- Hirsch, J. F. 2008. « Présentation stratégique du projet annuel de performance : programme Création », *Mission ministérielle, Projets annuels de performances, Annexe au projet de loi de finances pour 2009 Culture*, <http://www.performance-publique.gouv.fr/>, p. 104-107.
- Jeannin, P. 2008. "Performance Indicators in Cultural Economics: The case of Museums." Proceedings of the 15th International Conference on Cultural Economics, Northeastern University, Boston.
- Kessab, A. 2009. « L'évaluation de la performance : levier des réformes de la gestion des finances publiques en France », à paraître dans les Actes du colloque de l'Institut International des Sciences Administratives (IIAS 2009), Université d'Helsinki, 7-11/07/2009.
- Lambert, A., Migaud, D. 2005. *La mise en œuvre de la Loi organique relative aux lois de finances : Réussir la LOLF, clé d'une gestion publique responsable et efficace*, Rapport aux Gouvernements.
- Perelman, S., Pestieau, P. 1987. "The performance of public enterprises : a comparative efficiency if railways and postal services." *Public finance and performance of enterprises*, Proceedings of the 43rd Congress of The International Institute of Public Finance, Paris, Manfred Neumann and Karl W. Roskamp, p. 365-382.
- Perret, B. 2006. « De l'échec de la rationalisation des choix budgétaires (RCB) à la Loi organique relative aux lois de finances (LOLF) », *Revue française d'administration publique*, Paris, n° 117, 2006/1, p. 31-41.
- Pignataro, G. 2003. "Performance indicators in the arts," in Towse, R. *Handbook of Cultural Economics*, Edward Elgar, Aldershot.
- Sarkozy, N. 2007. « Lettre de Mission de M. Nicolas Sarkozy, Président de la République, adressée à Mme Christine Albanel, Ministre de la Culture et de la Communication », elysee.fr.
- Schuster, J. M. 1996. "The Performance of Performance Indicators in the Arts," *Nonprofit Management & Leadership*, Vol. 7, Issue 3, Spring 1996, p. 253-269.
- Wallach, J.C. 2006, *La culture, pour qui ? : Essai sur les limites de la démocratisation culturelle*, Ed. De L'attribut, Paris.

Entretiens

(Remerciements)

Bouchard, Diane : Contrôleuse de gestion du programme « Création » à la DMDTS.

Nouguier, Anne : Contrôleuse de gestion de la DRAC Île-de-France.

Lephay-Merlin, Catherine : Chef du bureau de l'observation du spectacle vivant, DMDTS.

Revoy, Marianne : Chef de service Théâtre à la DRAC Île-de-France.

Sarre, Frédérique : Chargée de mission en charge du suivi des CDN à la délégation Théâtre de la DMDTS.