

# Du budget administratif au budget outil de gestion. Le cas des musées français\*

Stéphanie CHATELAIN

*Université de Picardie Jules Verne*

*Correspondance* : Institut d'administration des entreprises Pôle universitaire Cathédrale, 10, Placette Lafleur, 80000 Amiens Tél: 03.22.82.71.22. Fax: 03.22.82.71.21 Email : [Stephanie.Chatelain@u-picardie.fr](mailto:Stephanie.Chatelain@u-picardie.fr)

*Résumé* : Le musée moderne accède au statut d'institution dont la gestion exige que soient mobilisées toutes les ressources susceptibles de concourir à l'accomplissement de ses finalités. Ce nécessaire repositionnement des musées, en réponse à l'évolution de leurs opportunités et contraintes, trouve sa place dans le contrôle de gestion. Pour prendre en compte la nouvelle problématique, nous avons été amenés à dresser, à l'aide d'un questionnaire, un état des lieux des pratiques de contrôle de gestion actuellement mises en œuvre par les musées français.

*Mots-clés* : contrôle de gestion – musées – management public – culture.

*Abstract* : The museum of today reaches an institutional status, the management of which requires the mobilization of all the resources able to participate to the accomplishment of their aims. This necessary repositioning to respond to new opportunities and constraints finds its way in management control. In order to analyze the new problematic, we have done, by means of a questionnaire, a state of the present situation and the practical means as utilized by the French museums.

*Keywords* : management control – museums – public management – culture.

\* L'auteur remercie les deux lecteurs pour leurs critiques, suggestions et conseils.



C'est en 1983 qu'a été organisée par le ministère de la Culture la première conférence de presse sur les relations entre culture et économie. Cette conférence peut être considérée comme la genèse d'une idée qui veut qu'aujourd'hui, on considère comme naturel de placer la culture dans une analyse économique d'ensemble. Certains secteurs culturels tels que, l'audiovisuel ou le spectacle vivant, se sont ouverts plus rapidement que d'autres à cette réflexion, du fait de leurs traditions et du contexte économique dans lequel ils prenaient place. Les musées, quant à eux, ne s'y sont ouverts que tardivement mais, comme le notait en 1991 le directeur des musées de France : « *Les choses changent..., d'abord parce que le gouvernement, depuis 1981, a consacré à l'économie des musées des moyens nouveaux et renforcés en investissement et fonctionnement. Mais cette évolution n'est pas seulement le fait d'une volonté gouvernementale. Elle est aussi le fait plus large d'une économie qui change globalement dans l'ensemble des pays développés à économie de marché et dont l'évolution porte notre secteur comme d'autres* » [Vary authors 1992, p. 12.].

Les musées subissent actuellement des contraintes internes et externes qui soulignent la nécessité d'une évolution vers d'autres modes de gestion. Les contraintes internes mettent en évidence l'écart croissant entre les modalités de fonctionnement des musées et leurs besoins. Il en est ainsi des questions de partage des responsabilités, de gestion de personnel, de commercialisation, d'affectation des recettes, d'autonomie de gestion, de cadre budgétaire dont la périodicité – l'année – ne correspond pas au rythme de fonctionnement des musées et qui pourrait être atténuée par des techniques telles que la gestion par projets. Par ailleurs, des contraintes externes jouent également en faveur d'une redéfinition de la gestion des musées : on évoquera d'une part, la nécessité de rendre compte aux bailleurs de fonds, dans un contexte de difficulté économique et de contestation vis-à-vis de l'emploi des deniers publics ; d'autre part, leur environnement, de plus en plus concurrentiel, oblige les conservateurs à réfléchir à leur positionnement stratégique ; de même, l'ouverture des musées à de nouveaux et multiples partenaires financiers rend plus pressante leur aspiration à une autonomie qui permettrait d'impliquer ces nouveaux partenaires au-delà de leur simple participation financière. Le directeur du musée d'art moderne de Saint-Étienne, soulignait bien la nécessité de cette évolution lorsqu'il constatait qu' « *un certain nombre de musées de province ne correspondent plus au musée municipal traditionnel... Il est évident que l'on ne peut pas gérer de telles institutions avec le tableau des effectifs et les échelles indiciaires en usage [...]. Un musée, aujourd'hui en province, fait nécessairement appel à des professions auxquelles il y a dix ans il n'aurait pas eu l'outrecuidance de songer : gestionnaire, éditeur, attachée de presse, secrétaires polyglottes pratiquant la bureautique, informaticien. [...] Nous mesurons mieux dans ce contexte la désuétude des fonctionnements traditionnels et celle des procédures en usage...* »<sup>1</sup>.

Il s'agit, donc, de créer un cadre de gestion, qui permette d'intégrer ces

<sup>1</sup> La lettre du projet de développement des musées de France, janvier 1991, p. 7.

multiples contraintes, et d'y faire face, du mieux possible, sans pour autant renoncer aux missions de services publics. Ces nouveaux cadres de gestion et ces nouveaux statuts devront, à l'évidence, être adaptés aux différents musées, pour tenir compte de leurs spécificités en matière de finalités, de besoins et de moyens.

L'objet de cet article est de présenter l'état du développement des systèmes de contrôle de gestion dans les musées français tel qu'il est apparu au travers de notre étude. Nous avons fait le choix de centrer cette présentation sur l'outil budgétaire qui cristallise à lui seul un grand nombre des interrogations concernant la gestion des musées.

## **1. Les contraintes de fonctionnement**

La littérature, très pauvre en matière de gestion des musées, indique que ceux-ci, sont, pour l'instant, trop largement sous-outillés pour faire face aux nouvelles exigences de leur gestion et aux besoins engendrés par les bouleversements de leur environnement. Ce manque d'outils s'explique principalement par les contraintes auxquelles doivent faire face les musées lors du développement de leurs systèmes d'information de gestion. Celles-ci sont liées à l'appartenance de la grande majorité de ces établissements au secteur public et aux limites des sources d'informations à leur disposition.

La première contrainte tient au cadre comptable public qui permet de saisir l'unité de gestion que constitue le musée. En effet, les musées ne bénéficiant pas, le plus souvent, de l'autonomie juridique et financière, leurs comptes sont noyés dans une masse qui n'autorise pas une analyse individuelle et ni, donc, cette appréhension de l'unité de gestion.

La comptabilité publique ne permettant pas le pilotage, certains recensements sont mis en place de façon complémentaire, afin d'établir, pour chaque établissement, les charges et les produits liés à son exploitation et, donc, son coût réel pour la collectivité. De telles études autorisent, de plus, quelques analyses financières telles que, la mise en évidence d'un taux d'autofinancement, la part des salaires et traitements dans les coûts d'exploitation, etc. Ces informations sont, bien entendu, riches d'enseignements aussi bien pour les responsables du musée que pour les élus, elles demeurent cependant encore complètement marginales si l'on en croit les différentes publications. Quoi qu'il en soit, le cadre comptable ne décrit strictement que l'entité « musée » sans permettre d'analyser les structures ou les processus internes. Ceci justifie la nécessité de développer une comptabilité de gestion permettant de répondre mieux aux besoins d'information des gestionnaires.

La comptabilité de gestion est un instrument de contrôle de gestion auquel peuvent être rattachés de multiples objectifs selon l'utilisation qui en est faite : information, coercition, décentralisation, responsabilisation, etc. Dans un souci d'information, la comptabilité de gestion permet d'établir le prix de revient des différentes prestations, ceci dans le but, soit de le faire supporter aux

bénéficiaires, soit au moins d'en être informé si ce prix ne peut être appliqué aux bénéficiaires, par exemple en raison de son montant prohibitif. Établissant ainsi le coût de revient des différentes prestations, la comptabilité analytique autorise une comparaison – dans le temps et/ou entre différents organismes – des coûts engagés pour une même prestation. Elle met ainsi en évidence les coûts anormaux et permet des corrections. Elle est donc souvent considérée comme un instrument de sanction, donnant un pouvoir d'information et de répression aux autorités de tutelle ou aux responsables des établissements, et est redoutée en tant que telle.

P. Gibert [1983] critique son utilité dans la recherche d'un prix de revient et rappelle que, si le prix de revient exerce une fonction de sécurisation financière dans les entreprises privées, il n'en va pas de même dans l'administration où cette fonction est remplie par bien d'autres procédures, comme l'autorisation budgétaire ou le visa du contrôleur financier. L'auteur fait également remarquer que si certains coûts sont facilement acceptés, c'est qu'ils sont méconnus et qu'il existe un risque de les faire apparaître comme insupportables en les explicitant : « *le service public rendu à n'importe quel prix [ne le serait] souvent que parce que celui-ci n'est pas mesuré* » [P. Gibert 1983, p. 196].

La comptabilité de gestion peut, également, être utilisée pour encourager une responsabilisation des acteurs. Elle est alors « *la condition préalable à une décentralisation des responsabilités, à une direction par objectif. Elle fournit les moyens d'un auto-contrôle (phase interne) puis d'un contrôle a posteriori pertinent (phase externe). Enfin, elle permet un meilleur ajustement des moyens à l'activité* » [A. Burlaud 1978, p. 25 et 26].

La nomenclature des dépenses des musées est, actuellement, établie par nature. Développer une comptabilité de gestion débouchant sur une nomenclature des charges par activité ou par produit permettrait aux responsables de musée de connaître le coût réel des différentes activités de leurs établissements et surtout d'en saisir les causes. Une telle analyse permet en effet d'affecter des « enveloppes » budgétaires à chacune des activités ou produits, d'estimer les enveloppes nécessaires pour l'année suivante, d'avoir en fait une gestion prévisionnelle et contrôlable de l'ensemble des activités concourant au projet culturel du musée. La comptabilité de gestion est donc un instrument d'information permettant de décomposer les coûts et ainsi de les contrôler. En ce sens, elle est un premier pas vers une gestion plus rigoureuse ou, du moins, plus responsable : elle fournit une partie des informations contenues dans le système d'informations de gestion et facilite ainsi la prise de décision, mais permet également d'orienter le comportement des acteurs et d'encourager la convergence vers les objectifs de l'établissement.

L'utilisation de la comptabilité de gestion dans le cadre de services publics pose néanmoins quelques problèmes propres à ceux-ci. Définie pour le secteur privé, elle repose sur des notions qui se révèlent plus complexes dans un cadre public :

– la comptabilité des musées est pour l'essentiel une comptabilité de moyens, propre à contrôler les dépenses, sans souci de l'utilisation qui en est

faite. C'est un moyen de contrôle de l'exécution des budgets publics, sans rapport avec une comptabilité de gestion ;

- les systèmes de tarification sont artificiels et non liés aux coûts et au marché ;
- la quantification de la production est problématique, *insoluble* dit A. Burlaud [1978]. Il est extrêmement difficile de la mesurer (nombre de visiteurs ? nombre d'œuvres exposées ?) et impossible de la valoriser. Elle est, par conséquent, inutilisable en comptabilité de gestion.

Deux solutions s'offrent, alors, aux établissements :

- soit, mesurer des coûts qui collent à l'organisation physique (services, départements, etc.). Il s'agit alors d'une simple internalisation du budget administratif qui ne permettra au mieux qu'un contrôle minimum ;
- soit, privilégier une analyse transversale et calculer des coûts d'activité (exposition permanente, expositions temporaires, administration, etc.) et rapprocher ceux d'entre eux qui concernent une activité directe (créatrice de valeur ajoutée au sens de M. Porter) d'un indicateur physique, permettant de mesurer l'activité déployée. Il serait néanmoins irréaliste de vouloir obtenir des coûts unitaires en divisant le volume des coûts par le flux physique d'activité (problème de leur signification ; par exemple, coût de fonctionnement par visiteur).

Cette difficulté à quantifier la production explique que le système des indicateurs ait été développé en parallèle pour mettre en évidence l'efficacité avec laquelle les moyens sont utilisés : la consommation des moyens est exprimée sous forme d'indicateurs financiers, issus le plus souvent de la comptabilité budgétaire, alors que les résultats seront traduits sous forme d'indicateurs physiques. Le problème de la définition de la production peut également être écarté, si l'on reconnaît qu'une comptabilité des coûts performante doit être capable d'en comprendre les causes et non pas de les comparer à des produits plus ou moins bien définis. L'objet de coût pertinent va en effet dépendre de l'organisation, des besoins des utilisateurs, de la disponibilité des informations, des finalités de la comptabilité de gestion, etc. Ce pourra être les produits mais tout aussi bien les activités, les fonctions ou les centres de responsabilités. Ainsi, face à l'impossibilité de calculer un coût de produit, les musées pourront choisir de calculer des coûts de services et observer les facteurs de variation des éléments de coûts, activité par activité. Il s'agit alors de développer un instrument de gestion par les coûts, permettant aux organisations non marchandes de contourner l'impossibilité de mettre en place un instrument de gestion par les produits.

Ces problèmes de définition de notions-clés sont, par ailleurs, accrus en raison des spécificités de la comptabilité publique qui est beaucoup moins riche en informations que la comptabilité générale privée. En effet, et bien que « *la comptabilité analytique [soit] autonome [et qu'elle] se fonde sur les données de la comptabilité générale* »<sup>2</sup>, des divergences existent entre les deux systèmes, ne serait-ce que parce que la comptabilité publique néglige certains éléments nécessaires à la comptabilité analytique : amortissements, certaines charges sociales, stocks, etc.

---

<sup>2</sup> Décret du 29 décembre 1962 relatif à la comptabilité publique.

De la même manière, la notion de budget prend des sens tout à fait différents, selon que l'on se situe dans le secteur public ou dans le secteur privé<sup>3</sup>. Les principes budgétaires et comptables<sup>4</sup> de la gestion publique favoriseraient la routine bureaucratique et le formalisme paralysant, pervertiraient la décentralisation, seraient un obstacle à la bonne gestion, une incitation à la déresponsabilisation, etc. On rappellera cependant, avec R. Muzellec, que l'État ne peut se priver des moyens conjoncturels de régulation des dépenses publiques, de protection des deniers publics et « *que l'efficacité de l'action [...] peut être recherchée en dehors de toute référence budgétaire et comptable : rationalisation de l'organisation, amélioration de la formation des hommes, recherche des coûts cachés par l'approche socioéconomique, BBZ...* » [R. Muzellec 1988, p. 6] et que « *les imperfections de la comptabilité publique peuvent être gommées par des pratiques individuelles correctrices... Par là même, se met en place une double comptabilité : l'une formelle à usage externe et l'autre réelle destinée à la gestion* ».

En effet, et s'il est vrai que les outils budgétaires obligatoires et officiels ne sont guère adaptés à la gestion, rien n'interdit aux musées de créer leurs propres comptabilités de gestion (à l'exemple des hôpitaux ou des universités) ou tout autre système d'information permettant un contrôle budgétaire interne.

Par ailleurs, la difficulté à évaluer, mesurer ou quantifier le service rendu, confirmée par le fait que le management public met l'accent sur les budgets (moyens) et non sur les productions (résultats)<sup>5</sup>, a pour corollaire : « *qu'est bon administrateur celui qui ne dépasse pas son budget même au prix de résultats quantitativement et/ou qualitativement médiocres. Qui, dans ces conditions, acceptera [...] d'acquiescer l'information nécessaire pour améliorer ses outputs ?* » [M. Saias, J.P. Léonardi 1977, p. 16]. Il s'agit là cependant d'une réflexion d'ordre général visant l'ensemble du service public<sup>6</sup>. Dans le cas des musées, nous avons eu l'occasion, au cours de travaux antérieurs, de constater que si le danger d'une conduite timorée existe aussi chez les

<sup>3</sup> Le budget public qui correspond à des recettes et des dépenses en équilibre, est le résultat d'un acte administratif. Ses dotations n'ont pas un caractère évaluatif mais limitatif.

<sup>4</sup> La comptabilité publique n'est pas une comptabilité patrimoniale mais une comptabilité de flux construite dans une optique de contrôle externe et non interne. Ce contrôle porte de plus sur l'utilisation régulière – et non pas optimale – des deniers publics. Or, A. Burlaud et C. Simon [1988] nous rappellent que « le contrôle de gestion est entièrement dépendant de la qualité et de la pertinence de l'outil comptable mis en place [...], car il sert tant à informer les différents centres de décision qu'à motiver les acteurs et éventuellement à déclencher les sanctions ».

<sup>5</sup> Apparemment rien ne sert de compter sur une quelconque aide de la part des autorités publiques pour faciliter la définition des missions ou de la mesure du degré de réalisation. Les « contrats d'objectifs – censés permettre une définition de règles du jeu claires avec l'autorité de tutelle et rendre possible une sanction des résultats – se sont avérés porteurs d'une définition quelque peu réductrice de la bonne gestion : celle-ci consisterait à respecter l'obligation de couvrir les recettes totales par un minimum de 20 % de ressources propres et celle de limiter les dépenses administratives et techniques à 50 % des dépenses totales » [P. Dressayre, N. Garbownik 1992, p. 14].

<sup>6</sup> Le contrôle *a priori* établi sur des critères exclusifs de respect du carcan budgétaire n'a par conséquent aucune utilité pour la gestion.

conservateurs légitimement soucieux de sauvegarder leurs bonnes relations avec leur tutelle, ils n'en trouvent pas moins quelques biais pour contourner l'obstacle. Les uns recourent aux reports (par exemple d'une exposition à une autre) afin de respecter formellement l'enveloppe budgétaire, tandis que d'autres seront tentés de dépenser la totalité de leurs crédits de crainte d'en perdre le bénéfice. D'autres encore, excessivement soucieux de la qualité du produit culturel, gonfleront artificiellement leur demande de crédits<sup>7</sup> ou, les ayant épuisé, n'hésiteront pas à présenter une demande d'autorisation de dépassement<sup>8</sup>.

À ces premières caractéristiques des budgets publics, s'ajoute le manque d'autonomie dont souffre un grand nombre de musées. L'enquête menée par le groupe de travail de l'Institut La Boétie [C. Labouret, O. de Narp 1990] a conduit ce dernier à opérer une distinction selon que le musée est autonome ou non. Dans le premier cas, le musée serait enclin à faire un examen critique et responsable des dépenses et une gestion économe des recettes, puisqu'un éventuel surplus lui resterait acquis et serait réutilisable l'année suivante. Dans le second cas, la prévision maximiserait les dépenses et la bonne gestion consisterait alors à épuiser à temps les crédits. Si cette présentation peut paraître un peu simpliste, il n'en est pas moins vrai qu'en raison de leurs statuts, l'immense majorité des musées ne dispose pas de budget propre. Cette situation n'encourage pas leurs responsables à contrôler leurs résultats – soit en accroissant de façon significative leurs recettes, soit en maîtrisant leurs coûts – puisqu'ils ne bénéficient pas directement des améliorations entreprises. Cette tendance est renforcée dans les musées français, d'une part, par leur appartenance à un secteur culturel qui a fait preuve depuis le 19<sup>e</sup> siècle d'une méfiance teintée de mépris à l'égard de la rationalité économique, d'autre part, par la définition même de leur mission de service public qui les protège, pensent-ils, des critiques éventuelles sur leur manque de vigilance en matière de gestion. Le fait d'avoir à remplir une mission de service public permettrait-il donc de s'affranchir des considérations de gestion ? De nombreux auteurs intéressés par cette question citent l'exemple des hôpitaux publics. Ceux-ci ont, en effet, vu leur mode de fonctionnement considérablement modifié et amélioré par la mise en œuvre d'une véritable rigueur budgétaire, grâce à l'action de gestionnaires spécialement formés. Une nouvelle répartition des tâches entre médecins et gestionnaires a permis l'application de principes plus rigoureux de gestion. Si une telle transformation a été possible dans le domaine de la santé, partie intégrante du service public, pourquoi ne le serait-elle pas dans la gestion des musées ?

L'ensemble de ces éléments nous conduisent à penser que, pour que le

<sup>7</sup> « Généralement, en fin d'année, le déficit est inférieur à celui budgété. Mais, sans prudence, lors de la phase de préparation, sur les résultats attendus, nous prendrions le risque éventuel de ne pas tenir le budget, c'est-à-dire que nous pourrions être contraint d'annuler en cours d'année des expositions ». [S. Chatelain 1992, p. 92].

<sup>8</sup> « La RMN est perçue comme une banque qui serait obligée de financer les expositions qu'ils veulent mettre en place. [Si la RMN a épuisé le budget alloué à une exposition] ils se débrouillent, [...] ils paient et puis c'est tout... et ils ne sont pas contents, parce qu'on dépasse un budget [...] », [S. Chatelain, 1992, p. 92].



budget des musées soit, comme pour les entreprises privées, un véritable outil de gestion, il est nécessaire de l'affranchir de son caractère trop étroitement administratif et juridique. En pratique, il semble que les établissements doivent réaliser l'articulation de deux budgets :

- le budget externe (attributif), issu de la séquence budgétaire de l'État, traduisant l'allocation de fonds et qui ne peut, en aucun cas, être un instrument de contrôle de gestion ;

- le budget interne (outil de gestion) : répartition du budget externe et des ressources propres entre les différentes fonctions ou services. C'est sur ce dernier que pourra s'appuyer un véritable système de gestion prévisionnelle à court terme.

Il nous semble, en effet, que budgéter oblige à se préoccuper des contraintes de fonctionnement. C'est une bonne chose, car celles-ci sont trop souvent délaissées au profit des investissements, alors qu'elles peuvent aussi bien entraver que favoriser le développement du projet de musée dans le temps. C'est d'autant plus vrai que l'on voit aujourd'hui se multiplier les projets de nouveaux espaces muséaux ou de rénovation des anciens. Ouvrir de nouvelles salles entraîne des frais permanents de fonctionnement et de personnel, les nécessités de l'animation conduisent à multiplier les expositions temporaires, les acquisitions et les frais liés aux emprunts d'œuvres extérieures sont de plus en plus coûteux. Le groupe de travail de l'Ena [1990] nous rappelle que ces dépenses restent largement à la charge de la collectivité propriétaire du musée et que certaines villes ne peuvent déjà plus faire face à l'entretien de leur musée. Les sommes en jeu sont, en effet, considérables : c'est ainsi que la ville de Grenoble consacrait, en 1990, à ses deux musées principaux (musée de peinture et musée dauphinois), un budget annuel de vingt-sept millions de francs. Or, depuis janvier 1994, elle doit y ajouter les frais de fonctionnement d'un nouveau musée ; sur le seul plan du personnel, le conservateur évaluait à une cinquantaine le nombre nécessaire de gardiens supplémentaires pour l'ouverture du nouvel établissement.

Des experts européens, chargés d'un rapport sur la politique culturelle de la France, font à plusieurs reprises référence aux maisons de la culture et à leur relatif échec. Ils soulignent que ces échecs conduisant parfois à des fermetures sont en grande partie dus à une mauvaise maîtrise des coûts de fonctionnement. Les musées doivent, bien entendu, prêter attention à ces précédents et en tirer les enseignements qui s'imposent.

On le voit, le budget est porteur de deux contraintes fortes, l'une liée à l'appartenance au secteur public (budget public), la seconde due à la difficulté de budgéter des activités culturelles nécessitant une certaine souplesse de financement (contrôle budgétaire interne). L'un de nos interlocuteurs en concluait que « *les autorités [devaient accepter] éventuellement des écarts importants par rapport aux prévisions parce que [le travail porte] sur une matière mouvante, imprévue* » [S. Chatelain 1992, p. 92].

Voyons, au travers d'une enquête sur le terrain, comment les musées composent avec ces contraintes.



## 2. Présentation de l'étude

### 2.1. La collecte d'informations

Un questionnaire, envoyé auprès de 1 719 musées<sup>9</sup>, devait nous permettre, dans un premier temps, de dresser un constat de la situation existant aujourd'hui dans les musées français en matière de contrôle de gestion. Ce questionnaire était structuré en trois parties : le musée, les pratiques de gestion et le répondant.

- *Le musée.* Ignorant *a priori* quels critères étaient opérants pour ce qui concerne l'attitude des musées français vis-à-vis du contrôle de gestion, nous n'avons pas voulu multiplier les critères de segmentation des musées. Cette partie du questionnaire visait donc à nous informer sur les caractéristiques du musée interrogé, tant sur son statut que sur sa taille, critères ayant une influence directe sur l'attitude du musée vis-à-vis du contrôle de gestion. On sait, en effet, que le statut administratif a une influence sur la latitude, dont dispose le musée en matière de gestion. Il nous a également semblé, que cette distinction par les statuts, devait être complétée par une distinction touchant la taille du musée, étant entendu que, comme pour toute organisation, l'accroissement de la taille entraîne une augmentation de la complexité et, donc, la nécessité de gérer cette dernière, tant sur le plan organisationnel que sur le plan des méthodes de contrôle interne. Le critère de taille est pris au sens large, c'est-à-dire qu'il inclut à la fois des critères physiques, des critères financiers et des critères de rayonnement culturel.
  
- *Les pratiques de gestion*

C'est la partie la plus importante du questionnaire. Elle s'ordonne autour de cinq thèmes principaux :

  - l'existence ou non d'une planification stratégique ;
  - la place et le poids « organisationnel » du gestionnaire ;
  - le budget et son élaboration ;
  - le point de vue subjectif du gestionnaire sur les finalités de son action et de son rôle ;
  - les outils de gestion utilisés et les modalités d'action pratiquées.

Le questionnaire regroupe donc, essentiellement, des interrogations portant sur des comportements. Ceux-ci sont théoriquement observables, mais il était plus pratique et plus économique de les mesurer par des déclarations. Cherchant à favoriser les réponses sincères et à éviter les biais de prestige ou de conformisme, nous nous sommes principalement axés sur des informations factuelles.
  
- *Le répondant* Cette troisième et dernière partie nous permettait de

---

<sup>9</sup> Parmi les 366 réponses, 296 questionnaires ont été exploités.

connaître un peu mieux les hommes et les femmes en charge de la gestion dans les musées, en nous indiquant leur fonction, leur ancienneté ou encore leur formation. Il est en effet permis de penser que les hommes et femmes de gestion ont au moins autant d'influence sur l'attitude du musée vis-à-vis de la gestion que la taille ou le statut de leur établissement. Il s'agissait également de nous prémunir au maximum contre le risque de non-réponse et de pouvoir éventuellement recontacter nos interlocuteurs. Mais le questionnaire ne permettait de dresser qu'un constat, établi à partir de données factuelles déclaratives, sur des indices de systèmes de contrôle de gestion... Tout ceci peut paraître un dispositif un peu trop simple pour saisir la complexité du développement de systèmes de contrôle de gestion, et l'on peut donc juger insuffisante la validation statistique autorisée par l'exploitation des questionnaires. À cette question de la limite d'utilisation des outils statistiques, il faut ajouter que l'on ne saurait considérer les systèmes de contrôle de gestion comme de simples collections d'outils et de procédures. Il était, par conséquent, essentiel de parvenir à intégrer à ce travail des notions de pouvoir, d'influence, d'autonomie, bien difficiles à appréhender au travers d'un questionnaire, afin de ne pas perdre de vue que *« le système social que constitue une organisation constitue le plus souvent un équilibre délicat de pouvoirs, de contre-pouvoirs, de sphères d'autonomie et d'influences... que va venir perturber la mise en place ou la rénovation d'un système de contrôle de gestion »* [P. Gibert 1994]. C'est pourquoi, nous avons cru utile de compléter et d'éclairer ces premiers résultats par un travail de monographies mené dans huit établissements muséaux traduisant la diversité des cas possibles. Il ne s'agissait pas, ici, de constituer un échantillon représentatif, au sens statistique du terme, de la population des musées français, mais d'examiner des situations exemplaires qui méritaient d'être analysées. La sélection des institutions a donc été guidée par notre problématique et réalisée avec l'objectif de privilégier les contrastes entre les organisations afin d'obtenir une représentativité des problèmes abordés.

## **2.2. Présentation de la population**

Au-delà de la description de l'échantillon et de ses pratiques, l'étude des questionnaires nous a permis d'observer les liens entre les concepts et de tracer les portraits des établissements observés.

Les liens qui ont pu être observés entre les concepts sont toujours très significatifs ; ils traduisent des relations de simultanéité. S'essayer à les transformer en relations de causalité est un exercice complexe et délicat. L'étude de la littérature ou les entretiens avec les experts nous ont permis parfois de le tenter. On ne saurait, cependant, le faire sans la prudence extrême requise par cet exercice.

On peut ainsi raisonnablement supposer que le statut administratif du musée a une influence sur son autonomie ainsi que sur la fonction exercée par son gestionnaire<sup>10</sup>. De même, la taille de l'établissement agit certainement sur la fonction exercée par le gestionnaire : la polyvalence du conservateur est essentiellement présente dans les petits musées alors que l'accroissement de la taille entraîne une spécialisation du personnel et, par conséquent, une diminution des fonctions mixtes. Nous observons, en effet, qu'il existe une taille critique en deçà de laquelle la gestion de l'établissement est prise en charge par une instance extérieure et, au-delà de laquelle, le musée recrute un personnel spécifique pour l'administration et la gestion. Dans les musées moyens, qui se situeraient à cette taille critique, les responsables doivent faire face à la polyvalence des tâches<sup>11</sup>. Enfin, la présence et l'importance du gestionnaire (appelées ici « implication » du gestionnaire) sont vraisemblablement liées à sa fonction : c'est la mixité des fonctions qui semble influencer le plus positivement sur l'implication des gestionnaires. Les répondants « exclusivement culturels » sont ceux qui sont les moins impliqués dans les tâches et responsabilités de gestion.

Les autres relations entre les concepts sont plus équivoques. Nous avons par conséquent considéré la réciprocity des influences.

Les relations observées ont dessiné deux types de relation :

- *Une relation triangulaire :*

Fonction du gestionnaire



Statut administratif

Taille de l'établissement

C'est une relation assez simple dont on peut tirer facilement les grands enseignements :

Statut administratif et taille des établissements sont liés. De ces deux caractéristiques des établissements, dépend la fonction principale exercée par leurs gestionnaires.

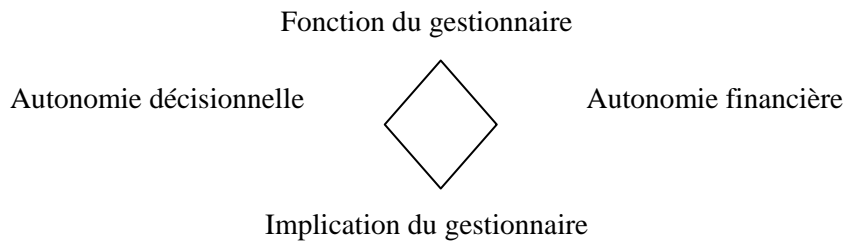
On note ainsi que :

Les musées nationaux et ceux de la ville de Paris sont plutôt des grands musées dont les gestionnaires exercent des fonctions exclusivement administratives. Les musées relevant d'une administration centrale sont des petits musées dont les gestionnaires accomplissent des fonctions exclusivement culturelles. Les musées privés et ceux relevant d'un statut différent sont plutôt des petits musées dont les gestionnaires exercent des fonctions à dominante administrative. Les musées de province sont plutôt des établissements petits et moyens dont les gestionnaires remplissent des fonctions à dominante culturelle. Enfin, dans les très grands musées, les gestionnaires se consacrent exclusivement aux fonctions administratives.

- *Une relation quadrangulaire :*

<sup>10</sup> Par exemple, les emplois de secrétaire généraux tendent à se généraliser dans les musées nationaux.

<sup>11</sup> 64 % des gestionnaires de musées sont leurs conservateurs, c'est-à-dire, en fait leurs chefs d'établissement.



Elle est plus complexe à analyser puisque ces quatre concepts sont, presque tous<sup>12</sup>, liés deux à deux par un lien très significatif de simultanéité. Pour décrire cette liaison, nous partirons du concept d'autonomie décisionnelle des établissements, puisque c'est lui qui fait le lien avec la relation triangulaire précédemment mise en évidence.

Les musées bénéficiant d'une autonomie décisionnelle (66 cas) sont également ceux qui jouissent de la plus grande autonomie financière et dont les gestionnaires, exerçant des fonctions à dominante administrative, font partie de ceux les plus impliqués dans leurs organisations. Les établissements pour lesquels l'autorité de tutelle est fortement décisionnaire (43 cas) sont quasiment tous privés d'autonomie financière ; leurs gestionnaires, exerçant des fonctions à dominante culturelle, font partie de ceux les moins impliqués dans leurs organisations. Enfin, les établissements situés à mi-chemin de l'autonomie et de la dépendance décisionnelle (174 cas) se conforment aux observations de l'échantillon tout entier en matière d'autonomie financière (≈ un quart d'entre eux accèdent à l'autonomie financière) ; leurs gestionnaires, un peu plus exclusivement administratifs que l'ensemble de l'échantillon, sont moyennement impliqués dans leurs institutions.

Pour éviter, cependant, que la typologie présentée ne soit une caricature trop grossière de notre échantillon, nous avons maintenu les deux points d'entrée qui apparaissent les plus pertinents pour notre sujet de recherche : la taille des établissements et leur autonomie décisionnelle. Deux groupes ont donc été étudiés :

- le groupe des établissements en fonction de leur taille : petits musées (154), musées moyens (97), grands musées (43), très grands musées (2) ;
- le groupe des établissements en fonction de leur autonomie : autonomes (66), autorité décisionnaire (43), cas mixtes (174).

### **3. Influence des concepts sur les pratiques et outils budgétaires**

L'analyse des questionnaires nous a montré que les musées avaient développé différents outils et pratiques de gestion. Certains des systèmes sont extrêmement simples et se limitent à une gestion administrative ; d'autres font appel à des outils ou des pratiques plus sophistiqués témoignant d'une véritable prise en charge de la gestion des établissements par leurs responsables.

Nous limitons ici notre présentation aux influences des concepts sur les aspects budgétaires de la gestion des musées. Trois caractéristiques des établissements sont en cause : le statut administratif du musée, sa taille et l'autonomie dont il jouit. Nous n'avons, par contre, relevé aucune influence

<sup>12</sup> Seul le sens de la relation *fonction du gestionnaire* → *implication* apparaît clairement.

des caractéristiques des gestionnaires sur les éléments budgétaires.

- *Le statut administratif*

Nous avons ainsi constaté que les modes d'élaboration des budgets, leurs bases de référence chiffrées, leurs formes, mais également le fait que le gestionnaire du musée participe ou non aux procédures de formulation des demandes budgétaires et de répartition des dotations budgétaires, étaient fortement liés au statut administratif des musées. Les résultats montrent que les répondants évoquent ici principalement leur budget administratif et que celui-ci sert rarement à la construction d'un budget « outil de gestion » (prédominance du découpage en charges par nature et en lignes budgétaires globales). On peut tout de même remarquer que 50 établissements (soit 20 % des répondants) pratiquent un découpage budgétaire par fonction qui permet de transformer le budget « autorisation administrative de dépenses » en budget « outil de gestion ».

Par ailleurs, et bien que les modes d'élaboration de leurs budgets fassent beaucoup plus intervenir leurs autorités de tutelle, ce sont les musées nationaux, les musées de la ville de Paris et, dans une moindre mesure, les musées de province qui ont les budgets les plus développés. Ils se présentent ainsi beaucoup moins sous la forme d'une enveloppe globale de dépenses et beaucoup plus sous la forme d'un découpage des charges par fonction. C'est également dans ces mêmes musées que les gestionnaires des établissements sont le plus impliqués dans la procédure budgétaire ; ils participent à la formulation des demandes budgétaires et à la répartition des dotations budgétaires.

- *La taille*

La taille des établissements (définie par ses trois dimensions : physique, financière et prestige) semble fortement influencer sur les outils et pratiques de contrôle de gestion. C'est la caractéristique des établissements qui apparaît comme la plus influente, et ceci n'a rien de surprenant (la taille est une variable déterminante des formes et des niveaux de contrôle de gestion).

La dimension des établissements joue à la fois sur les moyens disponibles pour le développement de systèmes de contrôle de gestion (effectif administratif, principalement<sup>13</sup>) et, surtout, sur les besoins de systèmes de

---

<sup>13</sup> Plus de 30 % des répondants déclarent ne disposer d'aucun effectif consacré à l'administration de l'établissement. Il s'agit là d'un indicateur précieux des freins à l'introduction de systèmes de contrôle de gestion dans les établissements. En effet, le développement de tels systèmes suppose que l'on consacre un peu plus de temps, que le strict nécessaire, à l'administration quotidienne du musée. Si aucune personne n'est chargée exclusivement des questions d'administration et de gestion, on peut s'attendre à ce que, le plus souvent, le développement de systèmes de contrôle de gestion soit reporté *sine die* par un conservateur plus enclin à se consacrer à la gestion scientifique de ses collections qu'aux questions administratives. Les répondants, lorsqu'ils sont conservateurs et seuls en charge de la gestion de leur établissement, réclament d'ailleurs fréquemment un gestionnaire pour les assister dans ces tâches : « *Les conservateurs, que nous sommes, devraient disposer en leur équipe d'un administratif qui serait plus compétent, plus disponible* ».

contrôle de gestion. L'accroissement de la taille des établissements entraîne, en effet, une augmentation de la complexité d'abondance mais aussi de la complexité de sens (diversification des activités, augmentation du nombre de personnels, de partenaires à gérer, etc.) et, par conséquent, du phénomène de « boîte noire ».

**Tableau 1 – Description des catégories de taille**

	<i>Petits musées</i>	<i>Musées moyens</i>	<i>Grands musées</i>	<i>Très grands musées</i>
Nombre d'établissements	154	97	43	2
<i>Taille physique</i>				
Effectif moyen dont effectif administratif	2,40 22 %	10,65 28 %	44,77 23 %	1 028,7 40 %
Surface moyenne	460 m2	1 130 m2	3 200 m2	45 000 m2
Nb total visiteurs moyen	13 550	28 730	166 300	4 890 000
<i>Taille financière</i>				
Nb visiteurs payants	7 485	15 624	103 670	2 271 800
Nb catégories de recettes	2,22	2,49	2,58	6
<i>Taille en prestige</i>				
Nb d'activités (3 max.)	1,88	2,62	2,71	3
Activités pédagogiques	71 %	88 %	90 %	100 %
Prêts, dépôts d'œuvres	51 %	84 %	88 %	100 %
Expositions temporaires	65 %	91 %	93 %	100 %
<i>Statut administratif</i>				
	Ad. centrale Province Privé Autre	Province	Nationaux Ville de Paris	Pas de statut commun
<i>Fonction du gestionnaire</i>				
	Dominante culturelle et mixité		Dominante administrative	

La taille des établissements va, donc, exercer sur les outils et pratiques de contrôle de gestion une triple influence :

- influence sur les outils et processus de formalisation ;
- influence sur le développement d'outils d'information de gestion ;
- augmentation des informations budgétées et élaboration moins « mécanique » des budgets.

**Tableau 2 – Influence de la taille sur les caractéristiques des budgets**

	<i>Petits musées</i>	<i>Musées moyens</i>	<i>Grands musées</i>	<i>Très grands musées</i>
<i>Forme du budget</i>				
Enveloppe globale	30 %	10 %	5 %	0 %
Charges par fonction	15 %	24 %	22 %	100 %
<i>Base chiffrée du budget</i>				
Activité passée	36 %	43 %	48 %	0 %
Projets pour l'année à venir	55 %	62 %	67 %	100 %
Objectifs à moyen et long terme	24 %	21 %	21 %	50 %
Budget primitif	39 %	53 %	55 %	0 %

Le tableau se lit ainsi: 30 % des petits musées présentent leur budget sous la forme d'une enveloppe globale et 15 % de ces mêmes établissements ont recours à un découpage des charges par fonction pour la présentation de leur budget.

Les petits musées utilisent comme base chiffrée leur permettant de construire leur budget : l'activité passée (pour 36 % d'entre eux), des projets pour l'année à venir (55 %), des objectifs à moyen ou long terme (24 %), le budget primitif de l'année précédente (39 %).

Le recours à une enveloppe globale de dépenses va décroissant avec l'augmentation de la taille des établissements, alors que l'utilisation des charges par fonction augmente. La transformation du budget « administratif » en budget « outil de gestion » va donc de pair avec l'augmentation de la taille des établissements. De même, l'utilisation des projets à venir comme base d'élaboration des budgets augmente avec la taille des établissements.

• *L'autonomie des établissements*

Dans les musées pour lesquels l'autorité de tutelle est fortement décisionnaire, les objectifs et les projets sont très peu utilisés comme base de référence chiffrée du budget alors que le budget primitif est largement prépondérant (60 % des cas). L'utilisation du budget primitif comme base de référence pour l'élaboration des budgets est inversement proportionnelle au degré d'autonomie des établissements.

**Tableau 3 – Influence de l'autonomie sur les caractéristiques des budgets**

	<i>Autorité décisionnaire</i>	<i>Cas mixtes</i>	<i>Musées autonomes</i>
Nombre d'établissements	43	174	66
<i>Base chiffrée du budget</i>			
Projets de l'année à venir	30 %	66 %	63 %
Objectifs à ML terme	10 %	24 %	29 %
Budget primitif	60 %	48 %	33 %

Les informations factuelles comprises dans les questionnaires pouvaient laisser entendre que de nombreux musées développaient des budgets internes, véritables outils de gestion ; les analyses qualitatives (informations non formalisées, retranscrites dans les questionnaires ; entretiens ; analyses



documentaires...) donnent une vision moins optimiste de cette question.

#### 4. Le budget des musées : une logique de reconduction

À lire les déclarations faites dans les questionnaires et les comptes-rendus d'entretiens, nous avons été frappés par l'importance de la reconduction automatique des mesures acquises dans la préparation budgétaire. Les gestionnaires de musées soulignent, volontiers, la place prépondérante qu'occupent les dépenses « incompressibles, fixes, obligatoires, reconductibles », dans la structure de leur budget. Finalement, la plupart d'entre eux a le sentiment que l'enjeu de la négociation budgétaire ne concerne que la *petite* part du budget, au-delà de la partie incompressible, et que, de son importance, dépend l'activité « événementielle » du musée (expositions temporaires, projets ponctuels, etc.). Ceci tient au fait que la négociation budgétaire avec les autorités de tutelle repose elle-même sur une logique de reconduction de la dépense passée. Le faible niveau d'intérêt des autorités de tutelle pour les comptes-rendus d'activité témoigne de l'abandon du rapport entre budget utilisé et résultats obtenus, celui-ci étant limité aux demandes supplémentaires de fonds<sup>14</sup>. L'analyse dissociée des dépenses budgétaires et des performances a pour conséquence que le budget devient, pour chacune des deux parties, un droit ou une revendication, et non le moyen de réaliser une performance. Les effets pervers d'un tel raisonnement sont nombreux :

- pour limiter le risque d'une réduction de leur budget, les musées font figurer dans leur projet tous les postes qu'ils avaient obtenus pour l'exercice écoulé, même si certains ne correspondent plus à un besoin réel pour l'exercice à venir ;

- les projets de budget peuvent parfois même être volontairement excessifs pour anticiper une décision des tutelles de réduire les propositions du musée ;

- à l'inverse, les responsables du musée peuvent ne pas faire figurer dans leur budget des montants trop élevés, même si leur justification est possible, pour ne pas être mal jugés par les autorités de tutelle. Tout projet susceptible d'aboutir à la présentation d'un budget trop différent de celui de l'année précédente est alors, *a priori*, exclu.

De leur côté, en se refusant à un examen critique des dépenses passées, les autorités de tutelle limitent d'autant leur pouvoir de décision :

- si, après reconduction de cette part incompressible, il reste des fonds pour alimenter de nouvelles demandes, la tutelle se contentera de gérer cette partie visible de l'iceberg et de la répartir entre les demandeurs ;

- si, au contraire, les fonds disponibles sont inférieurs à la reconduction des budgets, les autorités de tutelle auront le plus souvent tendance à appliquer une mesure générale (diminution de tous les budgets de

---

<sup>14</sup> C'est le constat que faisait A.F. Burns, précurseur de la technique du budget base zéro : « *La plupart des administrateurs [...] n'ont généralement à justifier que leurs demandes de crédits nouveaux. En d'autres termes, ils peuvent considérer le plus souvent comme définitivement acquis, ce qui leur a été alloué dans les budgets précédents...* », cité par M. Conway et G. Modoux [1978, p. 7].

x %), sans lien avec les demandes exprimées.

Le mécanisme des enveloppes budgétaires « gigognes », développé par certains musées, qui permet de décentraliser la gestion budgétaire jusqu'au niveau opérationnel, est très marqué par cette logique de reconduction, appliquée lors de la négociation avec les autorités de tutelle et, finalement, en répercute les effets pervers à l'intérieur des musées. La masse la plus importante des budgets échappe à l'analyse, puisqu'elle est considérée comme incompressible et obligatoire : les arbitrages portent sur la partie visible de l'iceberg, c'est-à-dire, finalement, sur la réalisation d'activités ponctuelles.

Les effets pervers d'une telle logique de reconduction transparaissent au travers des entretiens menés lors de la phase d'enquête qualitative. L'anticipation d'une réduction de sa demande budgétaire peut amener le gestionnaire du musée<sup>15</sup> à prévoir, en plus de ses besoins réels, un *matelas* ayant pour but de conserver intactes les ressources de l'établissement malgré d'éventuelles restrictions (dotation initiale ou décisions modificatives en cours d'année). Les négociations budgétaires vont, donc, porter sur des éléments du budget qui ne sont présentés que pour protéger le *vrai budget*, dont on ne discute pas. Cette stratégie défensive des établissements est évidemment connue des autorités de tutelle qui lui répondent par des mesures coercitives et uniformes de réduction générale des budgets. Finalement, le budget voté ne satisfait, ni les responsables du musée qui ont le sentiment que leur budget a été amputé, ni les autorités de tutelle qui ont l'impression d'avoir tranché sans réelle connaissance de cause.

Au-delà de cette vision figée de la procédure budgétaire, dominée par un esprit comptable<sup>16</sup>, c'est le lien avec la planification stratégique et les objectifs de l'organisation qui se trouve partiellement rompu et qui n'encourage pas la remise en cause stratégique. L'essentiel des ressources étant réparti *a priori* dans des programmes d'action prédéfinis, seule la définition et le choix des activités événementielles feront l'objet d'une analyse et pourront être mis en cohérence avec les objectifs généraux des établissements.

Il nous semble pourtant que cette situation n'est pas irrémédiable. Pour les musées, la réflexion budgétaire pourrait en effet être l'occasion de repenser l'allocation de ressources et, par conséquent, de redéployer un budget que l'on croyait figé. Une technique comme celle du budget base zéro permet cette remise en cause et cette réflexion globale sur l'utilisation des dépenses. Elle ne se substitue pas à la procédure budgétaire classique, mais s'y superpose en cherchant à briser un équilibre consensuel trop routinier. Par l'abandon du principe de reconduction automatique des mesures acquises, elle permet l'introduction d'une réflexion sur le bien-fondé des objectifs poursuivis<sup>17</sup>.

Le contenu et le rôle du système de contrôle de gestion vont, à l'évidence, dépendre en grande partie des données structurelles et techniques et des

<sup>15</sup> Ou l'opérationnel selon que l'on s'intéresse à la négociation budgétaire avec les autorités de tutelle ou à la construction budgétaire à l'intérieur de l'institution.

<sup>16</sup> Elle est centrée sur des questions de coûts et d'autorisations de dépenses, mais ne fait pas le lien avec les objectifs et les projets de l'établissement.

<sup>17</sup> Les responsables sont, en effet, conduits à évaluer les conséquences pour l'organisation de la non-reconduction de chaque poste de crédit.

relations de pouvoir qui caractérisent le musée dans lequel il prend place (relations aux autorités de tutelle, contenu des fonctions, organisation technique, règles de fonctionnement, etc.). C'est ainsi que, lorsqu'un musée appartient au secteur privé, et que de son bon fonctionnement dépend la survie de l'ensemble de l'organisation dans laquelle il s'insère, un consensus se développera naturellement pour être attentif aux indicateurs de gestion, garants du non-dérapiage. Au contraire, quand les enjeux sont moins nets, que la survie de l'ensemble est moins menacée (c'est le cas des musées publics), on tendra à privilégier le souci d'influencer favorablement les bailleurs de fonds (tutelle et externes) ou, encore, à promouvoir la visibilité de l'institution et des conservateurs. Dans ce dernier cas, l'utilité des systèmes de contrôle de gestion sera plus difficilement perçue. L'importance des réalisations culturelles, par rapport aux autres enjeux, incite les acteurs porteurs du projet artistique à revendiquer une marge de liberté excessive et, par conséquent, à refuser les outils et procédures du contrôle de gestion ; ils y voient un risque de limitation de leur marge de liberté dans la mise en œuvre de leur propre stratégie.

La première mission du gestionnaire sera donc bien de faire comprendre aux divers acteurs que la mise en place d'un système de contrôle de gestion représente pour eux la meilleure chance de réaliser mieux, plus vite, et à moindre prix, leurs projets.

## 5. Enseignements et conclusion

Dans tous les musées étudiés, l'essentiel de la mission du gestionnaire repose sur la procédure budgétaire, pierre angulaire des systèmes de gestion muséaux. Dans ce cadre, la mission du gestionnaire est extrêmement réduite, en raison des procédures mais aussi de la nature de l'activité :

– ainsi, pour la très grande majorité des musées, l'exécution des budgets est soumise aux contraintes de la gestion publique. Le gestionnaire n'assume, alors, qu'un rôle d'administrateur comptable, plus ou moins développé, selon le degré d'autonomie, dont bénéficie son établissement. Dans les musées non soumis aux règles de gestion publique, il peut être conduit à assumer une mission un peu plus large, mais le respect des enveloppes allouées demeure souvent la règle et fixe un cadre strict à la gestion budgétaire ;

– le contrôle de l'activité, qui garantit qu'il n'y a pas de gaspillages excessifs (ce qui peut être le cas même à l'intérieur d'un cadre budgétaire strict), est en fait assuré en très grande partie par les opérationnels eux-mêmes<sup>18</sup>, maîtres d'œuvre de l'activité muséale et donc consommateurs des moyens de l'établissement. Un autocontrôle de fait apparaît ici. En effet, la nature même de leur activité – la réalisation d'un projet culturel – et l'investissement personnel et affectif qu'elle implique de leur part, sont une bonne garantie qu'ils seront attentifs à ce que les moyens ne soient pas dilapidés et profitent au mieux au projet culturel. Dans ce contexte, le contrôle

<sup>18</sup> Conservateurs et agents « culturels ».

de l'activité par le gestionnaire sera essentiellement un contrôle en *amont* de l'exécution, visant à s'assurer que les choix d'activités contribuent à la réalisation des objectifs et missions de l'établissement et qu'ils ne sont pas dictés par les seules préférences des opérationnels, hors du contexte organisationnel. Il faut, cependant, ajouter que, si l'investissement personnel des opérationnels garantit que l'emploi des fonds sera réalisé honnêtement, il ne permet pas, pour autant, le transfert aux acteurs culturels des compétences gestionnaires nécessaires à la bonne exécution du budget. Le gestionnaire de musée a, là, un rôle d'assistance à jouer, en mettant à la disposition des acteurs ses compétences techniques pour réaliser certains actes de management (les achats, par exemple).

Enfin, en sa qualité de responsable du système de contrôle de gestion (budgétaire, principalement), le gestionnaire devra veiller avant tout à ce que le système assure la meilleure communication entre la base et le sommet de l'organisation. « *Que ce soit pour des raisons de qualité de l'information ou par volonté de motivation, la base doit être associée à la construction budgétaire pour être considérée comme responsable* » [C. Cossu 1995]. Il faut entendre, ici, le terme de « responsable » dans son sens le plus large. Pour que la procédure budgétaire remplisse sa fonction, il convient, en effet, que les acteurs opérationnels ne considèrent pas leur enveloppe budgétaire comme une simple autorisation de dépenses, mais comme un engagement de nature contractuelle mettant en balance des fins et des moyens. Ceci suppose qu'ils reconnaissent la pertinence de la construction budgétaire (qui doit être cohérente avec l'expression de leurs besoins, tout en situant ceux-ci à l'intérieur des contraintes organisationnelles : projet culturel, objectifs et moyens du musée) et qu'ils acceptent l'intervention du contrôleur de gestion, non comme l'expression d'une défiance, source de démotivation et de tension entre les différents pôles de l'organisation, mais comme un soutien à la mise en cohérence et à l'exploitation des synergies à l'intérieur de l'établissement.

« *Le diagnostic fait l'unanimité : tant que chaque musée ne sera pas doté d'une personnalité juridique propre et, surtout, d'une certaine autonomie financière, toute velléité de gestion un tant soit peu rigoureuse restera lettre morte* » [F. Morin 1987, p. 66].

Qu'il soit bien entendu que l'on parle, ici, de décentralisation de gestion, c'est-à-dire, à la fois d'autonomie d'action et budgétaire des établissements et d'autonomie des acteurs au sein même des établissements. Ceci s'applique donc à l'ensemble des musées. Pour les musées publics, il s'agira de bien distinguer le contrôle externe et formel

– le contrôle administratif – destiné à assurer le respect des règles fondamentales de la comptabilité publique, du contrôle de gestion, processus interne, non formel, voué à l'efficacité et à l'efficacé et qui suppose une autonomie et une responsabilisation des acteurs. L'autonomie d'action des établissements n'exclut nullement le contrôle *a posteriori*, exercé par les Chambres régionales des comptes, auxquelles sont soumis les musées publics. Par contre, le contrôle *a priori*, second volet du contrôle administratif des musées publics, nous semble difficilement conciliable avec l'autonomie budgétaire, car c'est une incitation très forte pour les établissements à dépenser

l'intégralité de leur budget (même s'ils n'en ont pas l'usage immédiat) sous peine d'en perdre tout bénéfice.

La décentralisation suppose donc une autonomie des acteurs qui ne peut exister que si ceux-ci sont responsabilisés, c'est-à-dire, à la fois, si on leur donne les moyens d'exercer leurs responsabilités et si eux-mêmes acceptent de les assumer. Le concept d'autonomie est, en France, relativement récent. Il a été développé dans le cadre des musées nationaux, instaurés en services extérieurs à vocation nationale, pour lesquels un rapprochement entre le lieu de la décision et l'établissement est recherché par l'intermédiaire des concepts de centres de responsabilité et de centres de coûts. Ceci reste cependant l'exception, et la grande majorité des musées ne bénéficie que d'une insuffisante autonomie. Le Conseil de l'Europe le déplorait en soulignant qu'une «*décentralisation accrue des responsabilités et des prises de décision [paraissait] souhaitable* » [Conseil de l'Europe 1988, p. 92].

La décentralisation de la responsabilité au sein des établissements, et au profit des conservateurs, est d'autant plus souhaitable qu'il existe un risque non négligeable (en raison du manque de critères rigoureux de gestion qui persiste encore dans de nombreux musées) de voir les autorités de tutelle opter pour la nomination de gestionnaires administratifs au sein des musées, afin de mettre en œuvre les objectifs de bonne gestion, de plus en plus présents dans leur discours. Tout comme le cadre architectural des musées a évolué en tenant compte des nouveaux besoins des institutions muséales, le cadre administratif, juridique et organisationnel se doit, lui aussi, de s'adapter à un métier nouveau, diversifié et complexe. C'est ce que souligne le groupe de travail de l'Institut La Boétie : «*Les modèles uniques – tels que les autorités centralisatrices les chérissent parce qu'ils facilitent l'exercice du pouvoir de contrôle – conviennent de moins en moins aux réalités de notre époque qui requiert des structures flexibles et une autorité décentralisée : les musées ont besoin d'autonomie* » [C. Labouret, O. de Narp 1990, p. 14].

Cette réflexion se fonde sur plusieurs déclarations recueillies lors de son enquête<sup>19</sup> et qui ont conduit l'Institut à penser que, bien qu'ils ne soient pas la panacée, des statuts d'autonomie s'imposent. De même, le directeur des musées de France, intervenant aux troisièmes rencontres nationales des musées [Vary auteurs 1992], s'étonnait de relever une autonomie relative dans beaucoup d'institutions culturelles, au moins sur le plan comptable de leur fonctionnement (ce qui leur permet de présenter des comptes clairs individuels au sein des comptes de l'État ou des collectivités locales), alors que ce n'est pas le cas pour les musées : leurs comptes sont presque toujours gérés en régie directe, rendant difficile toute analyse et toute velléité d'autonomie. La globalisation des charges des musées de province dans le budget municipal et

<sup>19</sup> Ainsi K. Hudson, observateur des musées dans le monde entier, et le directeur des musées nationaux en France, tous deux interrogés par l'Institut La Boétie, confient, lors de l'enquête menée par celui-ci, leur admiration devant les prouesses des « héros » et leurs miracles quotidiens pour faire avancer les affaires dans des conditions de bureaucratie qualifiées d'impossibles : «*Pourquoi les hommes devraient-ils être meilleurs que les systèmes et avoir à en surmonter les inerties et les dysfonctionnements ? Les institutions devraient être au service de l'homme pour l'aider à accomplir sa tâche* ».

les contraintes de gestion liées au système de régie municipale directe s'avèrent de plus en plus en contradiction avec l'évolution et la diversification de leurs fonctions. La transparence des comptes, tout comme celle des modes de gestion, est certainement l'une des conditions de réussite de l'autonomie. Si le mode de gestion le plus fréquent des musées français, la régie municipale, a assez bien répondu aux soucis traditionnels des collectivités très soucieuses de conservation du patrimoine, le contexte a considérablement évolué ces dernières années, au moins pour une partie d'entre eux. La diversification des produits et des activités, la valorisation multiple du capital du musée rendent indispensable une relative autonomie de gestion : responsabilité, souplesse, rapidité reviennent comme autant de nouveaux besoins dans les requêtes des conservateurs. Ils voient dans l'autonomie la meilleure garantie de la réussite et dans l'assouplissement du cadre juridique et financier, la condition d'une conduite efficace des projets d'établissement.

Les recommandations faites par l'Institut La Boétie sont inspirées d'exemples étrangers. Le principe de responsabilisation a ainsi été mis en œuvre dans les musées en Grande-Bretagne qui disposent aujourd'hui d'une large autonomie. Le corollaire en est le principe d'attribution des fonds publics « *at arm's length* », ce qui signifie que le bénéficiaire est libre d'utiliser les ressources qui lui sont attribuées sans être lié à aucune condition d'emploi. « *La vertu attendue du principe est de mettre le bénéficiaire à l'abri des pressions administratives et politiques. L'autonomie a été un facteur décisif d'accélération de la modernisation des musées publics en Grande-Bretagne. Elle est irréversible* » [C. Labouret, O. de Narp 1990, p. 15].

Par ailleurs, et toujours en Grande-Bretagne, a été remis en cause le grand principe de l'annualité budgétaire. L'*Office of Arts and Libraries* prend à présent des engagements triannuels<sup>20</sup> à l'égard des bénéficiaires des crédits publics. Cette disposition correspond effectivement à un besoin des musées, en particulier, pour ce qui concerne l'organisation de grandes expositions temporaires dont la mise en œuvre s'étend souvent sur plusieurs années. Dans le même esprit, B. Ceysson, directeur du musée d'art moderne de Saint-Etienne, nous rappelle qu'un musée « *peut accroître ses recettes, ne pas vouloir seulement l'aide publique, mais pour y parvenir, il faut que le chef d'établissement [...] puisse maîtriser son budget dans sa totalité et définir pour une période de trois ou quatre ans son développement* »<sup>21</sup>.

Une gestion par projets permettrait ainsi d'atténuer les contraintes posées par l'annualité budgétaire. Enfin, et à l'intérieur des établissements eux-mêmes, l'autonomie des acteurs et leur responsabilisation sont indispensables à la réussite d'un système de contrôle de l'activité : « *Il n'est pas de fonction contrôle sans une certaine division des tâches* » [A. Burlaud 1978, p. 38] et

<sup>20</sup> Ce que devraient normalement être les budgets de programme.

<sup>21</sup> La lettre du projet de développement des musées de France, janvier 1991, p. 7.



vice versa !

Le contrôle de gestion, outil de pilotage, a besoin de l'implication de tous les acteurs de l'organisation. On pourrait imaginer une décentralisation maximale reposant sur la nomination de correspondants du contrôle de gestion, chargés dans chacun des services, de collecter l'information nécessaire au contrôle de gestion, mais, également, de diffuser et d'interpréter les résultats fournis par celui-ci afin de s'assurer de cette implication.

Adopter une démarche managériale fondée sur la responsabilisation des acteurs ne pourrait donc être que profitable aux musées. Loin de remettre en cause leurs missions de service public, elle permettrait d'accroître leur crédibilité financière par la mise en œuvre d'une plus grande rigueur dans l'évaluation de leurs coûts, de développer des ressources supplémentaires, en particulier, par une valorisation plus efficace de leurs collections et un développement de relations de partenariat, et ainsi de diminuer leur vulnérabilité financière et organisationnelle à l'égard de l'État et des collectivités territoriales qui seraient alors amenés à les reconnaître en tant qu'acteurs de leur développement.

Le questionnaire avait fait pressentir que les caractéristiques tangibles des musées (taille, statut, autonomie, présence d'un gestionnaire) contribuent à créer des situations favorables ou défavorables à l'introduction du système de contrôle de gestion muséal, mais il n'avait pas permis de pousser l'analyse assez loin. Les monographies réalisées ont montré que ces caractéristiques ne sont pas seules en lice : ce sont les acteurs qui vont jouer le rôle déterminant et permettre, ou non, le développement des systèmes de contrôle.

Les analyses qualitatives ont ainsi complété les facteurs explicatifs en mettant en évidence le rôle essentiel joué par l'acceptation interne des systèmes de contrôle de gestion. Sans les adhésions conjuguées du gestionnaire, du chef d'établissement et des acteurs opérationnels, les systèmes de contrôle de gestion ne pourront trouver leur place dans les établissements muséaux.

## Bibliographie

- Bnimani A. [1987], « Accounting for Control : Assessing the Role of Culture » EIAMS Workshop on Accounting and Culture.
- Burlaud A. [1978], « Le contrôle de gestion dans les services publics », Cahier d'étude et de recherche n° 78-2, ESCP.
- Burlaud A., Simon C. [1988], *Coûts Contrôle*, Vuibert.
- Chatelain J. [1989], *Administration et gestion des musées*, La Documentation Française, Manuel de l'École du Louvre.
- Chatelain J. [1993], *Droit et administration des musées*, La Documentation Française, Manuel de l'École du Louvre.
- Chatelain S. [1992], « Le contrôle de gestion des expositions temporaires dans les musées nationaux », Mémoire de DEA, Paris Val



de Marne.

Chatelain S. [1996], « Le contrôle de gestion dans les musées », Thèse de doctorat, Université de Paris-Val de Marne.

Chiapello E. [1994], « Les modes de contrôle des organisations artistiques », Thèse de doctorat, Université de Paris 9-Dauphine.

Chougnat J.F. (sous la direction de) [1990], *Grands musées et décentralisation culturelle*, Ena.

Conseil de l'Europe [1988], *La politique culturelle de la France*, La Documentation Française.

Conway M., Modoux G. [1978], « Technique et procédure du budget base zéro », *Direction et Gestion*, p. 6-18.

Cossu C. [1995], « Le contrôleur de gestion d'usine écartelé », document de travail ronéoté.

Demeestère R., Viens G. [1976], « Le contrôle de gestion des organisations sans but lucratif », *Revue Française de Gestion*, septembre-octobre, p. 14-24.

Dressayre P., Garbownik N. [1992], « Le manager imaginaire ou les illusions du management public de la culture », Communication au colloque international *Politiques et Management Public*.

Evrard Y. et al. [1993], *Le management des entreprises artistiques et culturelles*, Économica.

Gibert P. [1980], *Le contrôle de gestion dans les organisations publiques*, Les Éditions d'Organisation.

Gibert P. [1983], « Management public : management de la puissance publique », Thèse de doctorat, Université de Paris 2.

Gibert P. [1994], « La difficile émergence du contrôle de gestion territorial », 7e Congrès international de la revue *Politiques et Management Public*.

Hussenot P., Hachmanian E. [1985], *Les contrôleurs de gestion des organisations publiques*, Fnege, Institut de Management Public.

Labouret C., Narp (de) O. [1990], *Le nouveau visage des musées : la vocation culturelle et le service du public*, Institut La Boétie.

Laufer R., Burlaud A. [1980], *Management public : gestion et légitimité*, Dalloz.

Meyssonier F. [1991], « Compte-rendu d'une enquête sur les systèmes d'information et de gestion des municipalités », Actes du douzième congrès de l'Association Française de Comptabilité, mai.

Michel D. [1983], « Les systèmes de contrôle de gestion ». *Les Cahiers Français*, n° 210, mars-avril, p. 62-64.

Morin F. [1987], « Le musée peut-il être rentable ? », *Science & Vie Économie*, février, p. 66-69.

Muzellec R. [1988], « De la pertinence des principes budgétaires et comptables applicables aux collectivités territoriales », *Politiques et Management Public*, p. 3-37.

Saias M., Léonardi J. P. [1977], « Service public et service du public », *Revue Française de Gestion*, p. 9-24.

- Suskie L. A. [1992], *Questionnaire survey research. What works*, Association for Institutional Research.
- Vary authors [1993], « Administrer la culture ? » *Revue Française d'Administration Publique*, n° 65, janvier-mars.
- Vary authors [1991], *La lettre du projet de développement des musées de France*, janvier, p. 1.
- Vary authors [1992], *Musées et économie*, Actes des troisièmes rencontres nationales des musées, Direction des musées de France.
- Vary authors [1994], *Musées : gérer autrement*, Actes du colloque international organisé par l'Observatoire des politiques culturelles, Grenoble.
- Vary authors [1986], *Quatrième conférence internationale sur l'économie de la culture*, Avignon, La Documentation Française.
- Véran L., Canas A. [1987], « Quelques clés pour gérer les activités culturelles », *Revue Française de Gestion*, mars-avril-mai, p. 97.
- Véran L., Canas A. [1987], « Quand le chercheur en gestion s'interroge sur le secteur culturel », *Revue Française de Gestion*, mars-avril-mai, p. 97-102.