

## Transcrire la LOLF : l'approche ornaise

Jean-Pascal Foucher, Charles-Henri Bouvet

---

**Citer ce document / Cite this document :**

Foucher Jean-Pascal, Bouvet Charles-Henri. Transcrire la LOLF : l'approche ornaise. In: La Gazette des archives, n°216, 2009. Chiffrer et évaluer les archives. pp. 49-58;

[http://www.persee.fr/doc/gazar\\_0016-5522\\_2009\\_num\\_216\\_4\\_4637](http://www.persee.fr/doc/gazar_0016-5522_2009_num_216_4_4637)

---

Document généré le 15/03/2017

# Transcrire la LOLF : l'approche ornaise

---

Jean-Pascal FOUCHER et Charles-Henri BOUVET

Le Conseil général de l'Orne a mis en place une gestion des moyens orientée vers la performance. Plus qu'une transposition de la loi d'orientation relative aux lois de finances (LOLF), ce système résulte d'une véritable adaptation de la LOLF à la gestion départementale. Un souci constant d'adéquation du dispositif créé aux besoins, en partie spécifiques, de l'institution a animé les promoteurs du projet. En d'autres termes, l'idée essentielle consistait à éviter de plaquer un système venu de l'extérieur sans réfléchir sur sa pertinence. Cette volonté est à l'origine de choix donnant lieu, aujourd'hui, à des spécificités. Les choix effectués portent sur l'architecture du dispositif, d'une part, et sur ses modalités de mise en place, d'autre part.

## Le choix d'un projet d'organisation à travers la LOLF

L'adaptation de la LOLF à la gestion du Conseil général de l'Orne ne se limite pas à une nouvelle approche budgétaire mais représente un véritable projet d'organisation reposant sur la transparence et la performance. Il s'agit en particulier d'impliquer les élus, de s'appuyer sur leur légitimité et de développer la capacité de gestion et la responsabilisation des fonctionnaires.

### *Impliquer les élus et s'appuyer sur leur légitimité*

La nouvelle segmentation budgétaire, promue par la LOLF, favorise la transparence vis-à-vis des conseillers généraux. En effet, la présentation de la dépense en fonction de sa destination, et non plus seulement de sa nature, facilite la mise en évidence des choix possibles, à partir du projet de budget transmis. Le but poursuivi par le Conseil général consiste à renforcer le rôle des conseillers généraux, à partir de cet élément incontournable. Les élus auront vocation à assurer le pilotage de la performance.

### *Développer la capacité de gestion et la responsabilisation des gestionnaires*

La gestion des moyens orientée vers la performance n'a pas exclusivement un objet budgétaire : elle ouvre la voie à un projet d'organisation fondé sur la performance. Au service de la performance, le Conseil général entend développer la capacité de gestion et la responsabilisation des gestionnaires. Ainsi, une fongibilité des crédits<sup>1</sup> est permise au sein de chaque programme, dans le respect de trois conditions :

- l'absence de fongibilité de la section d'investissement vers la section de fonctionnement ;
- l'absence de fongibilité vers les crédits destinés à des subventions ;
- une fongibilité concertée, et non automatique, lorsqu'il s'agit de la masse salariale.

La fongibilité, il convient de le rappeler, n'est envisageable qu'à l'intérieur du programme. Le report du résultat de chaque programme, même avec une possible modulation, constitue un second moyen de responsabilisation des gestionnaires. Un processus de contractualisation interne va être engagé. La définition négociée d'objectifs de gestion représente en effet un outil utile au service de la responsabilisation.

### **Le choix d'une mise en place progressive et concertée**

La gestion des moyens orientée vers la performance a été mise en place de manière progressive et concertée. L'enjeu était de s'assurer de l'appropriation de la réforme, nécessaire à son effectivité et à sa pérennité.

#### *Le choix d'une mise en place progressive*

Aucune date butoir n'a été imposée aux services pour mettre en place le dispositif. L'effectivité et la pérennité du système ont été privilégiées par rapport au délai de réalisation. L'idée maîtresse était de permettre une acculturation progressive : un processus d'essais et d'erreurs a été permis, et même encouragé. Chemin faisant, le pari était celui des effets d'apprentissage.

---

<sup>1</sup> Possibilité de virer des crédits d'une ligne à l'autre à l'intérieur d'un budget opérationnel de programme.

Ainsi, une approche séquentielle a été retenue. Elle comprend trois étapes :

- la définition des missions, programmes et actions ;
- la construction d'une comptabilité analytique pour les programmes et les actions ;
- la définition des objectifs et des indicateurs.

De plus, l'objectif de progressivité a amené à greffer les innovations sur le fonctionnement antérieur. Le calendrier de la performance s'inscrit dans le calendrier de travail existant et aucun organe *ad hoc* n'a été créé. Les mêmes acteurs doivent s'approprier la démarche de performance. Il s'agit de faire évoluer progressivement les comportements et cadres de référence, au lieu d'imposer un système intégralement nouveau en parallèle du précédent. Au fur et à mesure, la nouvelle culture se diffuse dans l'organisation. Ainsi, la patience favorise l'effectivité de la réforme.

#### *Le choix d'une mise en place concertée*

Progressive, la mise en place du dispositif a également été concertée. L'intention était de consolider pour avancer, en attendant l'appropriation d'une étape par les services avant d'en entamer une nouvelle. Tous les éléments du système ont été déterminés conjointement avec les services : le périmètre des programmes, les objectifs et les indicateurs. L'exigence de concertation, posée d'emblée, a également conduit à ne pas opter pour les services d'un cabinet. Il importait de bien adapter le dispositif créé aux besoins du Conseil général et de développer une expertise interne sur la question. Toutefois, un avis extérieur est apparu nécessaire : le Conseil général de l'Orne a alors eu recours aux services de quatre élèves administrateurs territoriaux (EAT), dans le cadre d'un projet collectif proposé par l'Institut national des études territoriales (INET). Les EAT ont travaillé avec les services sur la définition des objectifs stratégiques, des programmes, des objectifs opérationnels et des actions. En résumé, les piliers de l'approche ornaise sont donc les suivants :

- l'implication des élus ;
- la souplesse accordée aux gestionnaires ;
- la responsabilisation des gestionnaires ;
- une approche séquentielle au service d'une mise en place progressive ;
- l'évolution progressive de l'existant plutôt que la création d'une nouvelle structure en parallèle.

## **Les Archives départementales et la transcription de la LOLF**

### *Du contrôle de gestion à la LOLF*

En 1993, le département de l'Orne a mis en place, dans un contexte financier très difficile, un contrôle de gestion qui était avant tout un recueil d'indicateurs d'activité pour aider au pilotage des politiques départementales. Le tableau de bord, destiné au directeur général des services et au président, a été construit sous la conduite du contrôle de gestion, dans une démarche assez offensive.

Les indicateurs archives que nous avons proposés alors étaient en relation directe avec notre situation de saturation généralisée : métrage linéaire d'accroissement annuel, nombre de personnes refusées en salle de lecture, nombre de communications en salle, nombre de séances de travail. Ces données étaient les seules qui nous semblaient pouvoir éventuellement intéresser le directeur général des services ou le président, et qui nous permettaient de montrer l'urgence d'une extension.

Les tableaux de bord du contrôle de gestion et d'objectifs ont été révisés parallèlement à la démarche LOLF et nos indicateurs ont été modifiés : nous conservons des indicateurs sur l'accroissement net des collections, la fréquentation mensuelle du site internet et le nombre de documents communiqués en salle.

La démarche de transposition de la LOLF dans la gestion départementale a été engagée en 2006. Il serait inexact de dire que les services, mobilisés par d'autres projets de réorganisation et pour notre cas par une extension en cours, ont accueilli le projet LOLF avec enthousiasme. Mais la discipline et la solidarité ont prévalu.

Le travail a été mené pôle par pôle, en plusieurs phases, sous la conduite du contrôle de gestion qui a assuré la présentation du contenu de chaque étape, des éléments de langage propres à l'exercice et des critères techniques, puis a recherché, en amont des réunions, des exemples proches mais a toujours laissé aux services le soin de formuler leur activité dans l'environnement LOLF. Le contrôle de gestion, assisté d'administrateurs stagiaires, déchargeait les services des comptes-rendus, résumés et mises en forme. Chacune des parties eut néanmoins eu le sentiment que le langage de l'autre était incompréhensible. Ces difficultés se sont estompées par la suite.

*LOLF, étape 1 : programmes, actions, prototype de budget par action*

▪ Définition du programme patrimoine

Chaque pôle a été amené à réfléchir au libellé des objectifs opérationnels et à la segmentation des programmes et des actions. Alors qu'il n'y avait pas encore de cadrage sur le nombre ou le périmètre des programmes, nous avons dès le démarrage du projet, encouragés par la directrice du pôle, affiché le souhait de ne pas travailler par secteur (archives, musées, etc.) mais dans une approche globale. La définition des programmes a tâtonné : pendant un an, la mission culture a comporté un programme patrimoine mobilier et un programme patrimoine immobilier. Mais il est apparu nécessaire de condenser, par souci de cohérence avec les autres missions, et de regrouper le tout en un programme patrimoine culturel. Toutes les actions de la direction des archives et des biens culturels entraient dans ce programme, qui englobe également une partie des compétences du service de l'animation culturelle et de la valorisation du patrimoine, relevant du même pôle, et des actions gérées par le pôle patrimoine et logistique (patrimoine monumental appartenant au département).

▪ Définition des actions

La définition des actions a constitué une étape particulièrement délicate : outre le fait que le programme réunit des domaines patrimoniaux très larges (monuments historiques, archéologie, objets d'art, musées, archives), les modes d'intervention du département sont aussi très différents : gestion directe uniquement (pour les archives), gestion directe et fonds de concours pour les monuments historiques, gestion directe, délégation de service public et subventions pour les musées, etc. L'énumération des actions a été réalisée par la direction des archives et des biens culturels pour couvrir l'ensemble du champ patrimonial, domaine par domaine, avec une grille de lecture calquée sur le découpage des politiques patrimoniales de l'État, plus structurée que la vision que bon nombre de collectivités peuvent avoir de ce champ d'action. Une première segmentation des actions a été soumise au contrôle de gestion dans les groupes de travail : enrichissement et inventaire, restauration et conservation, mise à disposition et valorisation. Ces trois actions ont été ramenées à deux en 2007 : une action inventaire et enrichissement des collections, une action conservation, restauration et valorisation. Nous avons tenu à faire figurer le terme d'inventaire dans le libellé des actions alors qu'aucune ligne de crédits de nos budgets n'y est consacrée, mais cette mission consomme une part importante de notre masse salariale (un tiers au minimum) que nous pouvons ainsi valoriser.

- Ventilation du budget des services par programme et par actions : budget primitif (BP) 2006 et débats d'orientation budgétaire (DOB) 2007

Dès 2006, une première tentative de répartition des lignes budgétaires en actions a été réalisée. Nous avons constaté à cette occasion que, quelles que soient les segmentations retenues, certaines lignes seraient à cheval sur différentes actions. La première étape s'est achevée en janvier 2007 par une réunion quelque peu difficile où le représentant du contrôle de gestion a souhaité nous aider à définir des indicateurs de performance, tous les indicateurs existants ou que nous pouvions proposer étant qualifiés d'indicateurs d'activité. La diversité des domaines, des objets, la faible visibilité de certaines actions, notre conviction de départ que les indicateurs qui résument le mieux nos activités (entrées de documents, fréquentation) rendent compte de faits sur lesquels nous avons peu de prise, rendirent l'exercice éreintant pour tout le monde, et nous ne parlâmes plus d'indicateurs de performance pendant plus d'une année.

#### *LOLF, étape 2 : l'affichage du budget en mode LOLF*

- Segmentation budgétaire

La segmentation budgétaire (le rattachement des budgets aux programmes et actions) a été testée avec le BP 2007. Les actions ayant été redéfinies, une segmentation plus cohérente a été réalisée par action définitive depuis le DOB 2008. Elle a nécessité dans plusieurs cas de faire, pour certaines lignes, un décompte facture par facture pour séparer deux actions au plus juste.

- Fongibilité : des expériences préparatoires

La fongibilité des crédits au sein d'un programme n'a pas encore été testée grandeur nature pour le programme patrimoine. Mais nous avons eu à quelques reprises l'occasion d'expérimenter, pour des petites sommes et dans le cadre budgétaire existant indépendant de la démarche LOLF, les dépannages entre collègues dès lors que la dépense était imputable sur des lignes existant sur chacun de nos budgets et où seul le code service changeait : nous nous sommes réglé des factures mutuellement, nous sommes moralement préparés.

- La répartition des dépenses des programmes supports

Le regroupement des dépenses supports sur des services transversaux spécialisés réalisé dans la plupart des collectivités départementales depuis une dizaine ou une quinzaine d'années a apporté indiscutablement une amélioration de la dépense publique, une rationalisation des coûts et des procédures. Mais cette situation a rendu plus difficile la connaissance précise du coût réel de chaque service.

Les programmes supports suivants ont été identifiés au sein de la collectivité : gestion des ressources humaines, conseil juridique, bâtiments et propriétés départementales, équipements et services. La répartition des dépenses supports a été réalisée non en tentant un décompte au réel mais sur la base d'un coût par ETP intégrant les coûts supports. Il est vrai que pour l'enquête statistique annuelle, nous recueillons auprès des services transversaux du département des données plus précises : montant réel des dépenses de fonctionnement, de maintenance, des travaux sur le bâtiment, coût du matériel informatique et des licences, du mobilier de bureau et des consommables. Mais ces données sont encore incomplètes : elles n'intègrent pas les coûts de gestion des fonctions supports (moyens et salaires des services spécialisés). Et il n'est pas certain qu'un calcul précis nous soit plus favorable : nos bâtiments coûtent cher à construire et à maintenir, notre parc informatique est généralement important, etc. La moyenne reste sans doute la seule solution pratique de répartition. Et comme notre métier est un métier de gestion en régie directe, pour l'essentiel, la part du budget support est très importante. Dans le budget 2009 du programme patrimoine, le budget de fonctionnement des programmes supports est pratiquement le double du budget de fonctionnement présent sur les lignes que nous gérons. Pour que la répartition des budgets supports se fasse avec la plus grande précision possible, malgré l'approximation de la moyenne, il nous a été demandé de quantifier pour chaque agent le temps consacré à l'une ou l'autre des actions, de façon à calculer le nombre d'ETP affecté à chaque action.

*LOLF, étape 3 : définition des objectifs et des indicateurs de performance*

- Les objectifs stratégiques et opérationnels

La définition des objectifs stratégiques a été réalisée par le comité de pilotage composé d'élus, du directeur général des services et de quelques directeurs généraux adjoints. Les objectifs retenus restent naturellement très vagues :

« valoriser les patrimoines historiques et environnementaux ». Quant aux objectifs opérationnels, ils sont aussi très évasifs, en particulier celui qui nous concerne : « contribuer à l'appropriation des biens culturels ». Ils ont au moins le mérite de ne pouvoir nous prendre au piège : sauf à être immobiles ou à cadencier les biens culturels, on ne peut pas ne pas contribuer un peu à leur appropriation.

▪ Les indicateurs de performance

La réflexion sur les indicateurs de performance est revenue à l'ordre du jour au début de l'année 2008 : le sujet a été beaucoup plus facile à débattre. Par souci de concision, il était demandé de ne pas retenir plus de quatre indicateurs par action. En accord avec le contrôle de gestion, nous avons renoncé à trouver trois indicateurs qui résumeraient toute notre activité. Il apparaissait clair également que les indicateurs de performance devaient porter sur des facteurs sur lesquels le département avait prise, au moins partiellement. Il paraissait également difficile de bâtir des indicateurs de performance communs à différents champs patrimoniaux (fréquentation des musées, des archives, des monuments historiques, fréquentation physique et site internet, inventaire de musée et inventaire d'archives), les différences d'échelle étant trop fortes. Nous devons donc trouver des indicateurs de performance plutôt par métier qui soient professionnellement parlants, politiquement inoffensifs pour nous et pour la collectivité, et qui si possible traduisaient une volonté d'amélioration de la qualité du service. Nous nous sommes donc interrogés sur ce qui faisait qu'un service d'archives avait une réputation de performance. Nous avons aussi consulté sur internet la littérature grise sur la LOLF, en particulier sa déclinaison pour la culture, et y avons trouvé ce que nous cherchions.

- Proportion des collections pourvue d'un inventaire

Cet indicateur est fondamental mais n'existe pas de façon régulière dans le rapport annuel de la Direction des archives de France<sup>1</sup>. Il mesure directement la capacité du service à mettre ses ressources à la disposition du public : sans inventaire, pas de mise à disposition. En outre, il mesure l'impact de la dépense salariale, celle-ci étant, pour plus du tiers, consacrée au travail de classement. La masse du travail qui reste à faire constitue le principal argument pour le

---

<sup>1</sup> On doit faire apparaître le mètre linéaire d'archives pourvues d'un inventaire, ce qui ne laisse pas entrevoir la partie non inventoriée.

maintien, sinon le renfort, des moyens humains. La difficulté de cet indicateur, calculé annuellement, est son rendu graphique et la lisibilité des variations annuelles : lorsque nous avons environ 20 % des collections non inventoriées, sur un stock qui se chiffre en kilomètres ou dizaines de kilomètres, la progression de l'inventaire sur le stock sera annuellement faible et risque d'être annihilée par des entrées non inventoriées. Il nous apparaît désormais que l'indicateur relatif au pourcentage de fonds inventoriés devrait être accompagné d'un indicateur sur le nombre d'unités documentaires pourvues dans l'année d'une description, ce qui permettrait de mesurer réellement la productivité du service.

#### - Proportion des collections bien conditionnées

Le deuxième indicateur de performance que nous avons proposé est la proportion des collections correctement conditionnées. Bien que l'enquête statistique annuelle intègre cet indicateur depuis quelques années, nous ne disposons pas de diagnostic détaillé de l'état de conditionnement de nos fonds. Nous espérons, en retenant ce critère, nous obliger à faire un recensement précis des conditionnements, plus fin que ce qui est demandé dans le rapport annuel, et à programmer les conditionnements et reconditionnements sur le moyen terme. L'affichage de cette priorité dans les indicateurs de performance a aussi valeur pédagogique en interne comme en externe. Il nous reste beaucoup à faire : la collectivité consacre des moyens importants à ce chapitre et ils sont nécessaires.

#### - Fréquentation du site internet

Nous ne voulions pas laisser au secteur des musées ou monuments l'exclusivité des données de métrologie des publics. Nous avons donc proposé un indicateur mesurant la fréquentation du site internet. Plus que le rapport entre la fréquentation de l'année N et de l'année N-1, mode de calcul actuellement retenu, il me semble qu'il faudrait mesurer simplement la fréquentation de l'année et la juxtaposer aux chiffres des années précédentes. Il ne s'agit pas de performance, l'action du service n'étant pas le seul facteur pouvant jouer sur la fréquentation. Cet indicateur a pour seule finalité d'illustrer, au niveau supérieur de la hiérarchie, l'importance de la demande sociale en archives.

## **Conclusion**

L'exercice de transposition de la LOLF dans le mode de gestion départemental a pu apparaître très fastidieux à certains moments, mais s'est construit dans une démarche expérimentale et collaborative, de façon souple. Nous avons contribué à mettre en place des outils de lecture par programme à l'échelle de la collectivité ; nous pouvons espérer bénéficier des possibilités de fongibilité. Surtout, cet exercice a été l'occasion d'inscrire dans des outils de pilotage stratégique les enjeux fondamentaux de l'inventaire et de la conservation pour mesurer la qualité du service des archives.

Si cette échelle de pilotage est utile pour la collectivité, elle n'est en revanche pas appropriée à la conduite quotidienne des projets du service, à l'exception de ceux pourvus d'un indicateur de performance. Il nous semble nécessaire de constituer un échelon supplémentaire d'objectifs opérationnels, plus concrets – ceux retenus étant beaucoup trop vagues et communs à tous les services – comme par exemple un objectif collectif annuel de métrage linéaire à reconditionner. Cet échelon d'objectifs propres à la direction servirait à la relation entre les Archives départementales, le pôle auquel nous sommes rattachés, et la direction générale. Il comblerait une lacune entre les objectifs stratégiques et les objectifs individuels définis chaque année lors des entretiens d'évaluation, ce qui renforcerait la cohérence du dispositif.

Jean-Pascal FOUCHER  
Directeur des archives et des biens culturels  
Conseil général de l'Orne  
archives@cg61.fr

Charles-Henri BOUVET  
Directeur général adjoint, chargé du pôle économie finances  
Conseil général de l'Orne