



GUIDE PRATIQUE DE LA LOLF

A L'USAGE DES ASSOCIATIONS SUBVENTIONNEES PAR L'ETAT



Préambule ¹

La mise en œuvre intégrale, en 2006, de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 (LOLF), qui rénove l'architecture du budget de l'Etat et transforme les principes de la gestion publique en vue d'une plus grande efficacité de la dépense et d'une plus grande responsabilité des gestionnaires peut être perçue par les associations comme un instrument de réduction des crédits publics destinés au financement de la vie associative.

« La LOLF substitue une nouvelle logique de résultats à la logique traditionnelle de moyens, en répartissant les crédits par mission, programme et action.

Cette nouvelle logique rejoint la notion de projet associatif car elle se fonde également sur la poursuite d'objectifs précis. Dès lors, la LOLF ne constitue pas une menace pour la pérennité des relations contractuelles entre l'Etat et les associations. Elle en renforce au contraire la légitimité pour autant que les associations veillent à y inscrire leurs interventions, et l'Etat à y préciser la place de l'innovation à travers laquelle s'exprime la créativité associative.

Il appartient aux associations de tirer parti de la convergence entre la logique de la LOLF et la logique de projet partenarial qui doit animer leurs relations contractuelles avec les pouvoirs publics.

Si elles parviennent à faire valoir leurs projets auprès de l'administration et des responsables de programmes, afin de les insérer dans les programmes et les actions, à montrer qu'ils peuvent contribuer à atteindre les objectifs assignés aux politiques publiques dans le cadre de la LOLF, et qu'ainsi elles constituent [...] des partenaires compétents de ces politiques, la situation des associations s'en trouvera confortée.

Cependant, comme la LOLF opère une profonde transformation de la gestion publique, elle ne peut rester sans effet pratique sur les relations contractuelles entre les pouvoirs publics et les associations. »

Ce guide a pour ambition de dissiper sur ce sujet les malentendus et les craintes injustifiées, par une information détaillée, aussi simple que possible

¹ Rapport du groupe de travail présidé par M. Jean-François COLLINET, président de chambre, Cour des comptes, « La consolidation des relations contractuelles entre les pouvoirs publics et les associations. » pages 2 et 3.

sur la réforme des conditions d'élaboration des lois de finances, du rôle du parlement et de l'organisation du budget de l'Etat introduite par cette loi organique et mise en œuvre depuis le 1^{er} janvier 2006.

Sommaire

| Titres | N° de pages |
|---|--------------------|
| Section I Les principes généraux | 5 |
| I. De nouvelles règles | 8 |
| A. Un budget autour en fonction des politiques publiques | 8 |
| B. La transparence budgétaire | 15 |
| • La justification au premier Euro | 16 |
| • L'analyse des coûts | 18 |
| • La présentation des crédits | 18 |
| • La double présentation des crédits | 20 |
| C. La fongibilité des crédits | 20 |
| II. De nouveaux outils | 21 |
| A. Les trois comptabilités | 21 |
| B. Les autorisations d'engagement et les crédits de paiement | 22 |
| C. La réforme du contrôle financier | 25 |
| D. Programme, objectifs et indicateurs de performance | 26 |
| E. Les budgets opérationnels de programme | 28 |
| F. Les opérateurs de l'Etat | 29 |
| Section II Les relations entre les associations et l'Etat dans le cadre de la LOLF | 33 |
| I. Les associations partenaires des politiques publiques | 34 |
| A. Le rattachement des projets associatifs subventionnés à une politique publique. | 34 |
| B. Un partenariat plus exigeant entre l'Etat et les associations | 35 |
| C. Les engagements de l'Etat | 38 |
| II. Les conséquences de la LOLF sur la gestion associative : | 39 |
| A. La comptabilité d'analyse du coût des actions | 39 |
| B. La généralisation de la gestion en autorisations d'engagement (AE) et crédits de paiement (CP) | 40 |
| C. Certains principes du droit budgétaire demeurent | 43 |
| Annexe | |
| Sources et Liens utiles | 45 |

SECTION I

LES PRINCIPES GENERAUX

En application des articles 34 et 47 de la Constitution, il appartient à une loi organique de fixer les conditions dans lesquelles une loi de finances, qui détermine le budget de l'État, doit être votée par le Parlement.²

C'est dans ce cadre que la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) a abrogé et remplacé l'ordonnance organique du 2 janvier 1959.

Mise en œuvre depuis le 1^{er} janvier 2006 (LFI 2006), elle a été précisée et complétée sur certains points par la loi organique n° 2005-517 du 7 juillet 2005.

La LOLF a apporté de profonds changements aux règles antérieures, notamment en ce qui concerne la présentation et le vote des dépenses, sans, cependant, remettre en cause ni les grands principes du droit budgétaire : (l'annualité, l'unité et l'universalité du budget, auxquels on peut ajouter un principe de sincérité), ni l'architecture générale des lois de finances.

Aussi peut-on considérer que, quoique rendue sous l'empire de l'ordonnance du 2 janvier 1959, l'abondante jurisprudence du Conseil constitutionnel relative aux lois de finances est, pour l'essentiel, toujours valable, sous réserve évidemment de celles des décisions qui appliquent et interprètent des dispositions de cette ordonnance abrogées ou substantiellement modifiées par la LOLF.

L'article 1^{er} de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances précise l'objet des lois de finances : « les lois de finances déterminent, pour un exercice, la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'Etat, ainsi que l'équilibre budgétaire et financier qui en résulte. Elles tiennent compte d'un équilibre économique défini, ainsi que des objectifs et des résultats des programmes qu'elles déterminent. » Elles comprennent :

- la loi de finances de l'année dite aussi loi de finances initiale (LFI) ;
- la loi de finances rectificative (LFR) ;
- la loi de règlement (LR).

² L'article 34 de la Constitution : « Les lois de finances déterminent les ressources et les charges de l'État dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique. » Par ailleurs, le premier alinéa de l'article 47 dispose que « Le Parlement vote les projets de loi de finances dans les conditions prévues par une loi organique. »

La loi de finances de l'année ou loi de finances initiale autorise, pour chaque année civile, la perception des ressources de l'État et des impositions de toute nature affectées à des personnes morales autres que l'État et arrête les données générales de l'équilibre budgétaire. Elle comprend deux parties distinctes : la première partie autorise la perception des impôts, évalue les ressources de l'État, fixe les plafonds des dépenses et arrête les données générales de l'équilibre budgétaire présentées dans un tableau d'équilibre ; la seconde partie fixe pour chacune des missions de l'État le montant des crédits et par ministère le plafond des autorisations d'emplois.

Les projets annuels de performances (PAP) des différents programmes d'une mission (« précisant la présentation des actions, des coûts associés, des objectifs poursuivis, des résultats obtenus, et attendus pour les années à venir, mesurés au moyen d'indicateurs précis dont le choix est justifié ») sont joints au projet de loi de finances de l'année.

Les lois de finances rectificatives ou «collectifs budgétaires» ont pour objet de modifier, en cours d'année, les dispositions de la loi de finances de l'année. Leur objet est de prendre en compte les évaluations révisées des ressources de l'État du fait des écarts constatés entre les prévisions et les recettes effectivement encaissées, d'apporter aux crédits les modifications nécessaires qui excèdent celles que le Gouvernement est autorisé à opérer par voie réglementaire et de déterminer le nouvel équilibre budgétaire qui en résulte.

La loi de règlement qui « arrête le montant définitif des recettes et des dépenses du budget auquel elle se rapporte, ainsi que le résultat budgétaire qui en découle. » Elle vise à permettre au Parlement d'examiner avec exactitude les comptes de l'État. Un tableau de financement reproduit, avec les résultats d'exécution, le tableau de financement adopté, avec des données prévisionnelles, dans le cadre de la première partie du projet de loi de finances de l'année. Le projet de loi de règlement est accompagné des **rapports annuels de performance (RAP)** qui permettent de comparer les résultats atteints par rapport aux objectifs et aux prévisions figurant dans les projets annuels de performance (PAP).

I. De nouvelles règles

A. Un budget construit autour des politiques publiques

La loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances modifie substantiellement l'ordonnement du budget de l'État.

Auparavant présenté par nature de dépenses (fonctionnement, investissements, interventions...), le budget est désormais construit sur la base des politiques publiques (sécurité, culture, justice, santé...). Il est voté par le Parlement au niveau de chaque mission, ce qui permet de mettre l'accent sur les finalités des politiques publiques poursuivies. Le Parlement est ainsi en mesure d'apprécier la totalité des moyens déployés pour mettre en œuvre les politiques de l'État.

La réforme budgétaire a pour ambition de faire passer la gestion de l'État d'une logique de moyens à une logique de résultats.

1. Dans le cadre budgétaire de la loi organique, la nomenclature en chapitres et articles disparaît au profit d'une **nomenclature de programmes**, qui distingue :

Les **missions** : ensembles de programmes concourant à une même politique publique, qui constituent **l'unité de vote** de la loi de finances (**Environ 34 missions correspondent aux grandes politiques de l'État**) ; une mission peut être interministérielle ;

Les **programmes**, regroupant les crédits d'un même ministère sur un ensemble cohérent d'actions ; le **montant** de ces crédits est **limitatif** ;

Les **actions**, détail des activités d'un programme.

2. Le budget comporte les caractéristiques suivantes :

- ✧ La nouvelle présentation du budget de l'Etat regroupant les crédits par missions est organisée en fonction des grandes politiques publiques :

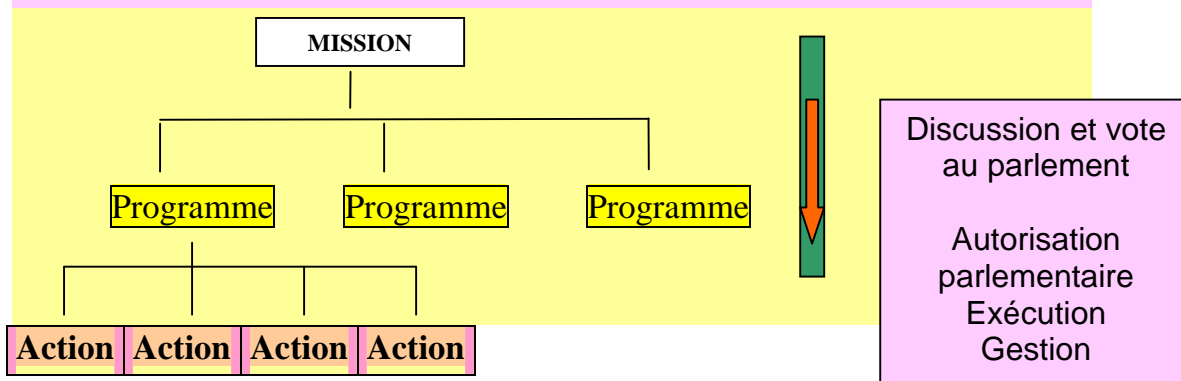
- ✧ La répartition des crédits par action est **indicative** ; la nomenclature par nature de dépenses reste présente dans ce nouveau cadre, mais elle est simplifiée : la ventilation par titre subsiste mais à titre indicatif. Toutefois les crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel de chaque programme constituent le plafond des dépenses de cette nature.

- ✧ La généralisation des autorisations d'engagements permet à l'Etat de conserver la maîtrise de ses engagements pluriannuels.

3. A la loi de finances et à la loi de règlement sont respectivement annexés un projet annuel de performances et un rapport annuel de performances, indiquant, pour chaque programme, les objectifs fixés et les résultats attendus et obtenus, mesurés par des indicateurs.

4. La certification des comptes de l'Etat : L'article 58 (5^{ème}) de la loi organique prévoit que la Cour des comptes doit procéder à la « certification de la régularité, de la sincérité et de la fidélité des comptes de l'Etat. Cette certification est annexée au projet de loi de règlement et accompagnée du compte rendu des vérifications opérées...»

La nouvelle architecture du budget de l'État



1. La répartition des missions et des programmes en LFI pour 2007³

| Missions (exemples) | N° de programme | Titre du Programme (exemples) | N° de l'action | Intitulé de l'action (exemples) |
|---|-----------------|--|----------------|---|
| Action extérieure de l'Etat | 185 | Rayonnement culturel et scientifique | 02 | Langue et culture française, diversité linguistique et culturelle |
| Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales | 154 | Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement rural | 01 | Soutien aux territoires et aux acteurs ruraux |
| Aide publique au développement | 209 | Solidarité à l'égard des pays en développement | 04 | Aide en faveur du développement durable et lutte contre la pauvreté et les inégalités |

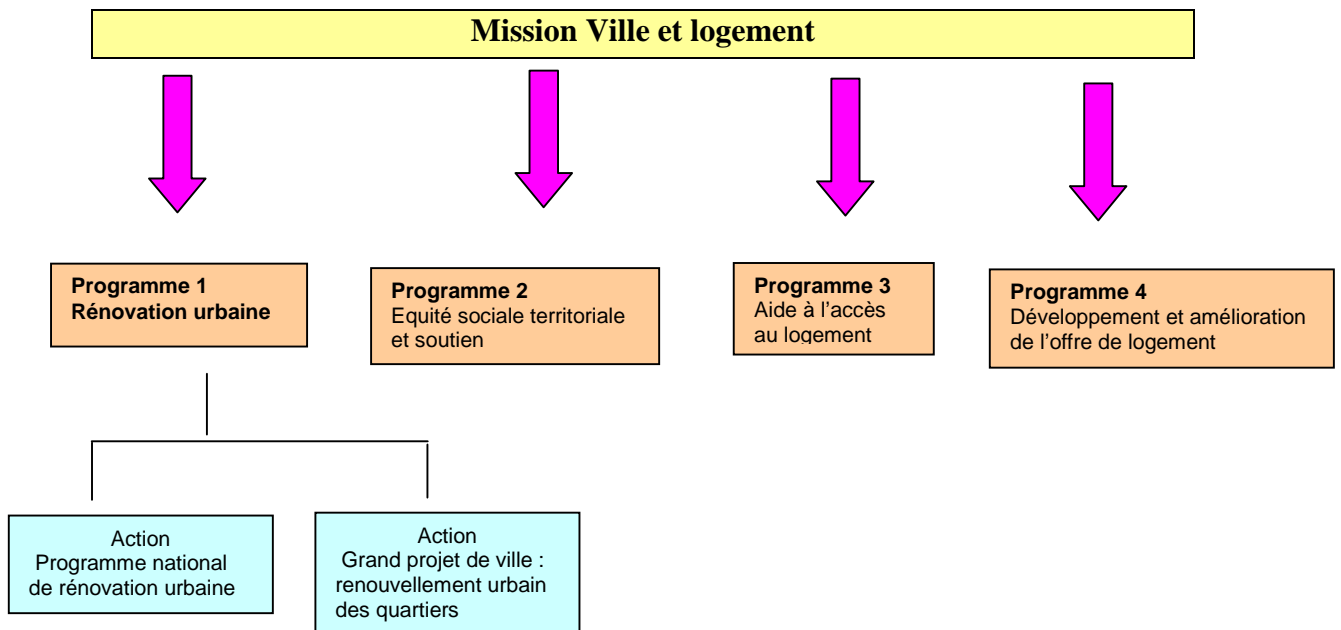
³ loi n° 2006-1666 du 21 décembre 2006 de finances pour 2007

| Missions (exemples) | N° de programme | Titre du Programme (exemples) | N° de l'action | Intitulé de l'action (exemples) |
|--|------------------------|--|-----------------------|--|
| Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation | 167 | Liens entre la nation et son armée | 02 | Politique de mémoire |
| Culture | 224 | Transmission des savoirs et démocratisation de la culture | 04 | Actions spécifiques en faveur des publics |
| Développement et régulation économiques | 199 | Régulation et sécurisation des échanges de biens et services | 02 | Protection économique du consommateur |
| Écologie et développement durable | 181 | Prévention des risques et lutte contre les pollutions | 01 | Prévention des risques technologiques et des pollutions |
| | 153 | Gestion des milieux et biodiversité | 04 | Incitation à la gestion durable du patrimoine naturel |
| Enseignement scolaire | 230 | Vie de l'élève | 01 | Vie scolaire et éducation à la responsabilité |
| Justice | 182 | Protection judiciaire de la jeunesse | 01 | Mise en oeuvre des mesures judiciaires : mineurs délinquants |
| | | | 02 | Mise en oeuvre des mesures judiciaires : mineurs en danger et jeunes majeurs |
| | 101 | Accès au droit et à la justice | 03 | Aide aux victimes |
| | | | 04 | Médiation familiale et lieux neutres de rencontre |
| Médias | 180 | Presse | 02 | Aides à la presse |
| Outre-mer | 138 | Emploi outre-mer | 02 | Mesures d'insertion et aides directes à l'emploi |
| | 123 | Conditions de vie outre-mer | 04 | Sanitaire et social |

| Missions (exemples) | N° de programme | Titre du Programme (exemples) | N° de l'action | Intitulé de l'action (exemples) |
|-------------------------------------|------------------------|--|--------------------------------|--|
| Politique des territoires | 223 | Tourisme | 03 | Accès aux vacances |
| | 112 | Aménagement du territoire | 02 | Développement territorial et solidarité |
| Recherche et enseignement supérieur | 186 | Recherche culturelle et culture scientifique | 01 | Recherche en faveur des patrimoines |
| Santé | 204 | Santé publique et prévention | 03 | Pathologies à forte morbidité/mortalité |
| | | | 04 | Qualité de la vie et handicaps |
| | 136 | Drogue et toxicomanie | 02 | Expérimentation de nouveaux dispositifs partenariaux de prévention, de prise en charge |
| Solidarité et intégration | 177 | Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables | 02 | Actions en faveur des plus vulnérables |
| | | | 05 | Actions en faveur de l'innovation, de l'expérimentation sociale et de l'économie sociale |
| | 104 | Accueil des étrangers et intégration | 03 | Intégration |
| | 106 | Actions en faveur des familles vulnérables | 01 | Accompagnement des familles dans leur rôle de parents |
| | | | 03 | Protection des enfants et des familles |
| | 137 | Égalité entre les hommes et les femmes | 01 | Accès des femmes aux responsabilités et à la prise de décision |
| 03 | | | Égalité en droit et en dignité | |

| Missions (exemples) | N° de programme | Titre du Programme (exemples) | N° de l'action | Intitulé de l'action (exemples) |
|------------------------------------|------------------------|--|-----------------------|---|
| Sport, jeunesse et vie associative | 219 | Sport | 01 | Promotion du sport pour le plus grand nombre |
| | | | 02 | Développement du sport de haut niveau |
| | | | 03 | Prévention par le sport et protection des sportifs |
| | 163 | Jeunesse et vie associative | 01 | Développement de la vie associative |
| | | | 02 | Promotion des actions en faveur de la jeunesse |
| | | | 03 | Promotion des actions en faveur de l'éducation populaire |
| Transports | 207 | Sécurité routière | 02 | Démarches interministérielles et communication |
| Travail et Emploi | 133 | Développement de l'emploi | 01 | Baisse du coût du travail pour faciliter le développement de territoires et de secteurs à forts potentiels d'emploi |
| | | | 02 | Promotion de l'activité |
| | 102 | Accès et retour à l'emploi | 02 | Mise en situation d'emploi des publics fragiles |
| Ville et logement | 147 | Equité sociale territoriale et soutien | 01 | Prévention et développement social |
| | 109 | Aide à l'accès au logement | 02 | Accompagnement des publics en difficulté |

2. Exemple de répartition au sein d'une mission par programme et action : Mission « Ville et logement »⁴



⁴ Projet annuel de performances (PAP) de la mission ville et logement 2007.

Objectifs du programme 1

Le programme « Rénovation urbaine » poursuit quatre objectifs:

- renouveler l'offre de logements sociaux pour l'adapter aux besoins de la population résidant dans les ZUS ;
- améliorer les conditions de vie dans ces quartiers en mettant fin à leur enclavement physique, en diversifiant leurs fonctions urbaines ;
- renforcer la mixité sociale des ZUS en y soutenant la diversification de l'offre de logements pour y attirer de nouvelles catégories de populations ;
- réduire la spécialisation fonctionnelle de ces quartiers en favorisant leur développement économique...

Toutes les actions du programme peuvent participer à la poursuite de ces quatre objectifs.

B. La transparence budgétaire

La mission « Ville et logement » se compose de quatre programmes déclinant les politiques de la ville et du logement dans leurs différents aspects.

- **Le programme «Rénovation urbaine** » sert de cadre à la mise en oeuvre du programme national de rénovation urbaine dont les principes ont été fixés par la loi de programmation du 1er août 2003 qui s'appuie sur un opérateur unique, l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), créée en 2004 ;
- **Le programme « Équité sociale et territoriale et soutien** » vise à réduire les écarts économiques et sociaux dont souffrent certains quartiers. Il regroupe l'ensemble des crédits d'intervention de la politique de la ville ainsi que de compensation des allègements de charges sociales dans les zones franches urbaines (ZFU) ;
- **Le programme « Aide à l'accès au logement** » vise à permettre l'accès au logement des ménages modestes grâce à la contribution de l'État au financement des aides personnelles au logement. Il s'agit du principal poste de la mission (plus de 68 % des crédits) ;
- **Le programme « Développement et amélioration de l'offre de logement** » regroupe l'ensemble des crédits, que l'État consacre à la production de nouveaux logements et à l'amélioration du parc existant....

Le programme « Rénovation urbaine » (202) se compose des deux actions suivantes :

- Programme national de rénovation urbaine : Cette action vise à restructurer en profondeur les quartiers afin de leur redonner un fonctionnement urbain, le cadre de vie et les services aux habitants et de favoriser la diversité fonctionnelle et d'habitat ;
- Grands projets de ville - opérations de renouvellement urbain.

La réforme instaurée par la loi organique contribue à renforcer la transparence de l'action publique par une présentation plus claire du budget

de l'État qui facilite la compréhension des choix politiques dans les divers domaines de l'action publique.

1. La justification au premier Euro (JPE)

La JPE constitue la troisième partie des projets annuels de performance après la présentation stratégique du programme et les objectifs et indicateurs de performance. Cette démarche est une innovation de la LOLF du fait de la suppression des notions de « services votés » et « mesures nouvelles » au sein du budget de l'État.

Dans le cadre de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959, seules les dépenses nouvelles faisaient l'objet d'un débat devant le Parlement lors du vote de la Loi de Finances initiale (LFI); les dépenses votées antérieurement étaient reconduites d'année en année et représentaient jusqu'à 94% du budget de l'État.

Désormais le pouvoir exécutif doit être en mesure de justifier toutes les demandes de crédit proposées en LFI au Parlement, à partir du 1^{er} Euro.⁵

Cette approche conduit à légitimer chaque année l'ensemble des dépenses des services de l'État et de ses opérateurs⁶ au regard des objectifs fixés.

Cette analyse porte sur la totalité des crédits de chaque programme pour permettre aux parlementaires le cas échéant de modifier la répartition des dépenses entre les programmes d'une même mission.⁷

Elle peut être présentée :

- par nature de dépenses au sein de chaque action (fonctionnement, investissement, dépenses de personnel...) ou par type de dispositif financier au sein de chaque action ;
- par grandes dépenses couvrant plusieurs actions du programme : dépenses de personnel, grands projets transversaux.

⁵ La justification au premier Euro n'est pas un exercice de budgétisation en base zéro.

⁶ § Point 1.2.6. « Les opérateurs de l'Etat »

⁷ Les parlementaires ne peuvent pas créer une nouvelle mission, augmenter le total des crédits d'une mission, redépenser des crédits entre des programmes de missions différentes ou entre le budget général et les comptes spéciaux et budgets annexes.

La justification peut être relativement simple au moyen d'un ratio lorsqu'il s'agit d'une dépense prévisible en fonction de critères prédéfinis. Ainsi, pour le programme Réseau routier national, certaines dépenses de construction de routes peuvent être estimées précisément *ab initio*.

En revanche en matière de subvention, la justification a priori est plus complexe. Le tableau ci-après illustre certaines modalités de justification dans ce cas.

| Type d'intervention | Exemples | Présentation du dispositif | Modalités de justification |
|---|--|---|--|
| Subventions aux associations ou aux entreprises | Subventions à caractère facultatif dans le domaine culturel, social, Action incitative ou de partenariat | Objet de l'intervention ou de l'aide accordée Présentation du dispositif ou nature des projets financés ; identification des bénéficiaires (éventuellement catégories de bénéficiaires) | La mesure est justifiée par l'identification des principaux bénéficiaires ou par type de bénéficiaires ou par destination fine. |
| Transfert ou subventions ne pouvant pas faire l'objet d'une justification a priori (dépense non prévisible) | Fonds finançant des projets (FIV, FISAC, CDVA...) aides à des projets de coopération, interventions en matière environnementale, fonds d'urgence humanitaire, ...) | Objet de l'intervention, Présentation du dispositif ou nature des projets financés identification des bénéficiaires | Identification des interventions, doctrine d'emploi du fonds, justification par l'évolution de crédits par rapport aux exercices précédents... |

2. L'analyse des coûts

L'analyse des coûts permet d'informer le Parlement sur les ressources affectées à la réalisation des actions de politique conduites au sein des programmes, et contribue ainsi à mesurer l'efficacité des administrations.

Certaines dépenses peuvent être directement rattachées à des actions de politique publique. D'autres en revanche sont mutualisées à des fins de meilleure gestion, et affectées à des actions de soutien. Elles correspondent aux fonctions de pilotage (état-major, cabinet, directions générales...), de soutien (informatique, ressources humaines, communication, formation...) ou au personnel polyvalent appelé à travailler pour plusieurs actions de politique.

L'analyse des coûts dans les projets et rapports annuels de performance présente ainsi l'ensemble des dépenses et coûts concourant directement ou indirectement aux actions de politique, ainsi que les méthodes de déversement retenues, et les commentaires éclairant ces résultats.

3. La présentation des crédits

La loi organique prévoit pour chaque action une présentation des crédits directement affectés à l'action (dépenses directes) et la part des crédits qui concourent à la mise en œuvre de l'action (dépenses indirectes).

Exemple de dépenses indirectes : les coûts fixes des administrations (entretien des bâtiments, électricité, systèmes d'information...) ou les dépenses des fonctions de soutien (comptabilité, gestion des ressources humaines...) Cette analyse dote ainsi les parlementaires d'une information sur la totalité des dépenses imputables à une politique donnée.⁸

⁸ Le principe retenu pour la mise en œuvre de cette comptabilité pour la loi de finances 2006 fut celui d'une approche budgétaire : seuls sont comptés dans les coûts les charges décaissables provenant du budget de l'Etat, sans prise en compte de l'amortissement ou des coûts résultant des contributions d'autres personnes morales. Néanmoins, c'est l'optique du « coût complet des actions » dans le périmètre du budget de l'Etat qui est retenue pour l'information des parlementaires. Cette analyse des coûts nécessite que les administrations ventilent les coûts des actions ou des programmes de soutien et les services polyvalents dans les actions des politiques publiques.

La dépense complète correspond à la sommation des dépenses directes ou indirectes.

➤ La loi organique (article 51-5 de la LOLF) prévoit une évaluation chiffrée des dépenses fiscales par programme. Les dépenses fiscales correspondent à des réductions d'impôt consenties par l'État dans le cadre d'une politique publique. Les allègements / exonérations de charges sociales ne figurent pas dans les dépenses fiscales puisqu'elles font l'objet d'une compensation à l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) sur crédits budgétaires.

➤ Par ailleurs, la LOLF prévoit le rattachement des opérateurs de l'Etat à chaque programme. La notion d'opérateur ne figure pas explicitement dans la LOLF, mais en dérive directement. La notion d'opérateur a été définie pour fixer le périmètre des attributaires de subventions pour charges de service public. Les opérateurs contribuent à la performance du programme auquel ils sont rattachés (voir aussi § 1.2.6).

Présentation des opérateurs de l'Etat :

Les opérateurs de l'État mettent en œuvre certains volets des politiques publiques. Il s'agit principalement d'établissements publics comme l'Agence nationale pour l'emploi qui contribue au programme « Accès et retour à l'emploi », voire d'associations comme en matière d'écologie pour la surveillance de l'air. Pour mesurer la contribution des opérateurs, ceux-ci sont intégrés dans les projets annuels de performances qui présentent : les missions de l'opérateur ; les actions du programme auquel il se rattache ; la nature des liens (modalité de tutelle, contrats d'objectifs...) ; les objectifs et indicateurs de l'opérateur ; la récapitulation et la justification des crédits du programme qui lui sont destinés ; la consolidation des emplois du programme avec ceux de l'opérateur.

4. La loi organique prévoit une double présentation des crédits.

Pour parfaire la transparence financière du budget des politiques publiques, les crédits sont aussi présentés par nature ou type de dépenses (investissement, fonctionnement, interventions...) en complément de la présentation par politique publique et par destination (missions, programmes, actions).

C. La fongibilité des crédits

La LOLF permet de modifier la ventilation indicative des crédits au sein d'un programme. C'est le contraire de la spécialisation des crédits (principe régissant les crédits antérieurement à la LOLF) qui consistait à détailler l'autorisation budgétaire afin que chaque crédit ait une affectation définitive.⁹

La fongibilité asymétrique : définition

On parle de fongibilité asymétrique lorsque les mouvements de crédits entre catégories de dépenses ne peuvent se faire que dans un sens. Ainsi, alors que des crédits ouverts pour couvrir les dépenses de personnel peuvent être finalement affectés à des dépenses de fonctionnement ou d'investissement, l'inverse ne sera pas possible. On ne peut augmenter, au cours de l'exécution du budget, le montant des dépenses de personnel voté, c'est à dire le plafond d'emplois par ministère.

⁹ Il existe des limites à la fongibilité des crédits : Elles tiennent à l'encadrement plus ou moins étroit des dotations de crédit par la loi. Ainsi, la mission « Relations avec les collectivités territoriales » est peu propice à la fongibilité des crédits inscrits. L'État, dans cet exemple n'a aucun pouvoir de décision pour 80 % des crédits répartition des dotations entre collectivités territoriales, celle-ci découlant mécaniquement de l'application de la loi.

Ainsi l'article 12, V de la LOLF dispose que :

« Aucun virement ni transfert ne peut être effectué au profit de programmes non prévus par une loi de finances » ou « au profit du titre des dépenses de personnel à partir d'un autre titre. ».

L'article 12 de la LOLF prévoit deux **procédures de modification de la répartition des crédits** :

« I. - Les virements de crédits : ils permettent de modifier la répartition des crédits entre programmes d'un même ministère. Le montant cumulé, au cours d'une même année, des crédits ayant fait l'objet de virements, ne peut excéder 2 % des crédits ouverts par la loi de finances de l'année pour chacun des programmes concernés. Ce plafond s'applique également aux crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel pour chacun des programmes concernés.

« II. - Les transferts de crédits : ils permettent de modifier la répartition des crédits entre programmes de ministères distincts, dans la mesure où l'emploi des crédits ainsi transférés, pour un objet déterminé, correspond à des actions du programme d'origine. Ces transferts peuvent être assortis de modifications de la répartition des emplois autorisés entre les ministères concernés. »¹⁰

II. De nouveaux outils

A. La tenue de trois comptabilités

La réforme comptable menée dans le cadre de la LOLF dote les parlementaires d'une information plus complète et plus lisible des comptes de l'État.

L'article 27 de la loi organique impose à l'Etat la tenue de trois comptabilités :

1. Une comptabilité budgétaire : Elle retrace, d'une part, la consommation des autorisations d'engagement (Cf. partie VI) et

¹⁰ Les virements et transferts sont effectués par décret pris sur le rapport du ministre chargé des finances, après information des commissions de l'Assemblée Nationale et du Sénat chargées des finances et des autres commissions concernées.

d'autre part, l'exécution des dépenses budgétaires, au moment où elles sont payées, et des recettes, au moment où elles sont encaissées.

2. Une comptabilité générale : Elle vise à décrire la situation patrimoniale de l'État, c'est-à-dire l'ensemble de ce qu'il contrôle (terrains, immeubles, créances) et de ce qu'il doit (dettes et autres obligations). La synthèse de ces informations figure dans le compte de résultat et le bilan.
3. Une comptabilité d'analyse du coût des actions : elle complète l'information du Parlement sur les moyens budgétaires affectés aux actions des programmes et contribue à la mesure de la performance des administrations (cf. Point 1.1.2.2).

La nomenclature budgétaire (liste des comptes) issue de la LOLF est désormais cohérente avec la nomenclature comptable. Les nouvelles normes comptables s'appuient sur les règles de comptabilité d'entreprise. Elles ne s'en distinguent qu'en raison des spécificités de l'État (par exemple, pour ce qui concerne les impôts).

Des éléments nouveaux ont été introduits dans la comptabilité de l'État :

- le suivi individualisé des immobilisations et des charges d'utilisation du patrimoine immobilier,¹¹
- la généralisation des dotations aux provisions...

B. Les engagements de l'État : la généralisation des autorisations d'engagement (AE) et des crédits de paiement (CP).

1. Le dispositif :

L'article 8 de la LOLF instaure une autorisation budgétaire en engagements et en crédits de paiement. Tous les crédits, quelle que soit la nature des dépenses concernées (personnel, fonctionnement, intervention, investissement), sont donc votés en :

¹¹ Un bilan patrimonial de l'État a été établi selon les nouvelles normes. Le patrimoine immobilier consolidé contrôlé par l'État a été évalué à 33 milliards d'Euros en 2005.

- « autorisations d'engagement » qui « constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être engagées » : elles constituent la capacité d'engager juridiquement l'État. Les AE concernent toutes les natures de dépenses, elles sont soumises au droit commun de l'annualité et sont annulées en loi de règlement lorsqu'elles n'ont pas été consommées.
- « crédits de paiement » qui « constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être ordonnancées ou payées pendant l'année pour la couverture des engagements contractés au cours du même exercice ou d'un exercice précédent dans le cadre des autorisations d'engagement » : les CP représentent le volume de trésorerie nécessaire pour couvrir les engagements pris.

2. Avantages :

La généralisation des AE / CP à l'ensemble des dépenses encadre tout le processus et permet une meilleure identification des étapes de la dépense :

- de l'engagement juridique, par lequel naît la dépense en créant une obligation vis à vis d'un tiers (pour une opération d'investissement, l'autorisation d'engagement doit couvrir un ensemble cohérent susceptible d'être mis en service ou exécuté sans adjonction),
- au paiement, par lequel est dénoué ledit engagement juridique.

Cette distinction trouve sa traduction dans les deux systèmes comptables :

1. l'engagement constitue ainsi le fait générateur de l'enregistrement de la dépense dans la comptabilité générale de l'État fondée sur le principe de la constatation des droits et des obligations, tandis que
2. le paiement de la dépense constitue le fait générateur de son enregistrement dans la comptabilité budgétaire « en caisse » (Cf. point II. 2).

Le vote des crédits en AE et CP redonne à l'autorisation parlementaire toute sa portée : autoriser l'État à prendre des engagements financiers pour mener à bien ses politiques sur une ou plusieurs années. Il apporte :

- Une réelle visibilité sur les engagements juridiques de l'État par la connaissance précise et objective des engagements pris aux différents niveaux (ministère, programme, BOP, UO) ;
- Une appréciation des marges de manœuvre tant en matière de dépenses nouvelles (AE) qu'en matière de trésorerie (CP) ;
- Une meilleure dissociation des enjeux de moyen terme, portant sur les AE, des enjeux de court terme, portant sur les CP ;
- Les outils budgétaires permettant de conjuguer l'exécution pluriannuelle des dépenses et le vote annuel du budget ;

Une meilleure identification des besoins de CP au titre d'engagements pris antérieurement et au titre de dépenses nouvelles.

Exemple : PLF 2006. Programme 202 : « Rénovation urbaine ». Présentation par action et titre des crédits votés pour 2005 (loi de finances initiale) :

| Numéro et intitulé de l'action / sous-action | TITRE 6 DEPENSES D'INTERVENTION | |
|--|--|---|
| | Autorisations d'engagement ⁽¹⁾ | Crédits de paiement ⁽²⁾ |
| 01 Logements participant à la rénovation urbaine | 223 000 000 € | 98 500 000 € |
| 02 Aménagement des quartiers participant à la rénovation urbaine | 192 000 000 € | 128 100 000 € |

C. La réforme du contrôle financier

La mise en oeuvre de la LOLF s'est accompagnée d'une refonte en profondeur des modalités d'exercice du contrôle financier :

- d'une part la LOLF est fondée sur le principe de responsabilisation de l'ordonnateur qui a l'initiative de la dépense. La structuration du budget par programmes, auxquels sont associés « des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation » est incompatible avec l'usage systématique du visa a priori, décliné au niveau central et déconcentré ;
- d'autre part, le contrôle budgétaire, recouvre deux grandes fonctions : une fonction de contrôle de la « soutenabilité » budgétaire et une fonction de prévention des risques budgétaires compte tenu des prévisions de dépenses arrêtées par l'ordonnateur.

Dès lors [et sauf cas particulier de certains actes de recrutement et de gestion des personnels] les autorités chargées du contrôle budgétaire et comptable ministériel (C.B.C.M) n'examinent plus la régularité juridique des actes de dépense ; cette fonction est assurée par les gestionnaires des ministères.

Le contrôle budgétaire porte, essentiellement, sur les aspects budgétaires des actes de programmation des crédits et des actes de dépense.

Le contrôleur budgétaire :

- ✧ assure un suivi budgétaire des engagements des ministères ;
- ✧ informe chaque ministre et le ministre chargé du budget sur les risques financiers liés à la gestion,
- ✧ met en évidence les déterminants de la dépense et la régule, le cas échéant.

Un visa a priori est requis uniquement sur :

- ✧ le document annuel de programmation budgétaire initiale des ministères incluant, le cas échéant, une réserve de précaution en vue d'une régulation budgétaire ultérieure ;
- ✧ toute proposition susceptible de diminuer cette réserve de précaution ;
- ✧ les actes d'engagement des dépenses présentant un enjeu budgétaire majeur (par exemple, tout engagement de dépense d'un montant supérieur à une somme déterminée par un arrêté de contrôle pris pour chaque ministère).

D. Programme, objectifs et indicateurs de performance

1. Les projets annuels de performances (PAP)

A chaque programme sont associés une stratégie, des objectifs et des indicateurs de performance. Ces éléments sont arrêtés dans le cadre des moyens alloués. Ils figurent dans les projets annuels de performances (PAP) annexés au projet de loi de finances.

Ce PAP regroupe en particulier une présentation claire des finalités et du contenu du programme, la présentation des objectifs et des indicateurs de résultat, la justification au premier Euro des crédits demandés, une présentation des principaux opérateurs (organismes distincts de l'État et concourant à la réalisation du programme) et la présentation des coûts associés. Le responsable de programme sélectionne des objectifs en nombre limité, mesurés par des indicateurs.

Exemple de répartition d'un programme par objectifs (PAP 2007)

Programme 202 : Rénovation urbaine

Objectif 1 : Renforcer l'attractivité du logement en zone urbaine sensible (ZUS)

1. Indicateur 1.1 : taux de couverture des démolitions par des reconstructions
2. Indicateur 1.2 : différentiel entre le taux de vacance des logements sociaux en ZUS et celui observé dans les unités urbaines correspondantes

Objectif 2 : Améliorer le cadre de vie des zones urbaines sensibles

1. Indicateur 2.1 : différentiel entre l'indice de satisfaction des habitants des ZUS quant à la qualité de l'environnement de leur logement et celui constaté dans les unités urbaines correspondantes

Objectif 3 : Concentrer la mise en oeuvre du programme de rénovation urbaine sur les secteurs les plus fragiles

1. Indicateur 3.1 : part des crédits mobilisés pour la rénovation urbaine selon le niveau de priorité des zones à rénover

Objectif 4 : Maîtriser le coût et les délais du programme national de rénovation urbaine

1. Indicateur 4.1 : évolution du coût moyen des opérations d'investissement financées dans le cadre du programme national de rénovation urbaine
2. Indicateur 4.2 : pourcentage de dépassement des délais et des coûts prévus pour tous les projets de construction, démolition, réhabilitation et "résidentialisation " achevés dans l'année

Les objectifs et les indicateurs sont de trois types :

- *Les objectifs d'efficacité socio-économiques* : ils énoncent le bénéfice attendu de l'action de l'État pour le citoyen ou la collectivité ;
- *Les objectifs de qualité de service* : ils énoncent la qualité attendue du service rendu à l'usager pour un montant donné de moyens (ex. : « Rendre des décisions de qualité dans des délais raisonnables » pour le programme « Justice judiciaire ») ;
- *Les objectifs d'efficience de la gestion* : ils énoncent l'optimisation des moyens employés en rapportant l'activité ou les produits obtenus aux ressources mobilisées (ex. « Maîtriser le coût de gestion des administrations financières » pour le programme « Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local »).

2. Le rapport annuel de performance

Avec la LOLF, la loi de règlement de l'exercice N-1 doit être impérativement examinée en première lecture avant l'examen du projet de loi de finances pour l'année N.+1 (exemple : la loi de règlement de l'exercice 2006 doit être votée avant le projet de loi de finance 2008)

La loi de règlement est accompagnée des rapports annuels de performance (RAP) qui permettent de comparer l'exécution budgétaire et ses résultats avec les prévisions figurant dans les projets annuels de performance (PAP) annexés au projet de loi de finances de l'année. Ils présentent les résultats des

administrations au regard des engagements pris dans les projets annuels de performances (PAP) figurant dans la loi de finances initiale.

Les parlementaires sont donc en mesure de comparer les écarts :

- D'une part, entre la prévision budgétaire et son exécution effective ;
- D'autre part, entre les objectifs de performance et les résultats.

Cette comparaison devient un élément essentiel de construction du budget, désormais fondé sur les résultats tangibles des administrations et non plus sur des prévisions. Auparavant, c'était la loi de finances de l'année précédente qui servait de référence.

E. Les budgets opérationnels de programme

Un **budget opérationnel de programme (BOP)** est la déclinaison sur un territoire ou un périmètre d'une partie du programme dont il relève.

Le schéma des B.O.P est en le suivant :

Pour un programme, il y a un BOP au niveau de l'administration centrale.
Au niveau régional, chaque service déconcentré a constitué un BOP régional par programme et donc autant de BOP R que de programmes au sein d'un ministère.
Au niveau départemental, les services sont des unités opérationnelles (UO) du BOP régional.

Le BOP possède les mêmes propriétés que son (unique) programme de rattachement :

- son budget est structuré en fonction des actions réalisées à son niveau ;
- sa gestion est souple : les crédits sont fongibles entre eux selon les règles fixées par le responsable de programme.

Toutefois, si des crédits de personnels peuvent être redéployés pour réaliser des dépenses de fonctionnement ou d'investissement, la réciproque n'est pas possible: la fongibilité est asymétrique ; le plafond de masse salariale est associé à un volume d'emplois exprimé en équivalent temps plein (ETP) sur la base d'ETP « travaillés » (E.T.P.T).

Un BOP R (régional) comprend :

- une programmation des activités ou opérations à réaliser, avec son volet performance (déclinaison des objectifs et indicateurs) ;
- un budget prévisionnel en autorisations d'engagement (AE) et crédits de paiement (CP) sous double présentation (destination et nature des crédits), comportant pour la masse salariale un schéma d'emplois en équivalent temps plein (ETP) « travaillés » ;
- un schéma d'organisation financière avec les unités opérationnelles (UO).

Le BOP R précise les objectifs, indicateurs de performances et les cibles de résultats attendus en fonction des objectifs nationaux fixés par le PAP et du contexte local spécifique à chaque BOP R.

Il répartit les moyens (crédits en AE et CP et ETP) mis à disposition du BOP par le responsable de programme. Il module ces moyens en fonction des modifications du plan d'action, par des reprises et/ou des ré-allocations tout au long de l'année.

F. Les opérateurs de l'État, vecteurs de la mise en oeuvre des politiques publiques.

Les opérateurs de l'État sont des vecteurs de la mise en oeuvre des politiques publiques.

La mise en œuvre des politiques définies par l'État fait appel, dans des proportions variables selon les secteurs, à l'intervention d'organismes dotés de la personnalité morale et juridiquement distincts des services des ministères.¹²

Compte tenu de leur proximité avec le budget et le patrimoine de l'État, les opérateurs doivent être pleinement intégrés au développement du pilotage par les objectifs et de la gestion par la performance, sous l'angle aussi bien de l'efficacité socio-économique que de l'efficience de la gestion et de la qualité de service. (cf. définitions § 1.2.4.1)

1. Trois critères de qualification

Une entité dotée de la personnalité morale, quel que soit son statut juridique, est présumée appartenir au périmètre des opérateurs de l'État dès lors qu'elle répond **cumulativement** à trois critères :

- *Une activité* de service public, qui puisse explicitement se rattacher à la mise en œuvre d'une politique définie par l'État et se présenter selon la nomenclature par destination selon le découpage en mission - programme -action ;
- *Un financement* assuré majoritairement par l'État, directement sous forme de subventions ou indirectement via des ressources affectées, notamment fiscales. Ceci n'exclut pas la possibilité pour l'opérateur d'exercer des activités marchandes à titre subsidiaire¹³ ;

¹² Parmi ces organismes, on trouve des entités directement affiliées à l'État, le plus souvent constituées sous la forme d'établissements publics, même si cette catégorie n'épuise pas le champ de la population des opérateurs de l'État. Ainsi, certains ressortissants de cette population peuvent tirer leurs statuts d'autres catégories juridiques, associations - para-administratives la plupart du temps - et GIP notamment.

¹³ La comptabilité nationale (SEC 95) retient qu'un organisme est non marchand lorsque plus de 50 % des coûts de production liés à son activité sont couverts directement ou non par des ressources publiques. Ce caractère non marchand détermine l'appartenance de l'organisme au secteur des administrations publiques (APU).

- *Un contrôle* direct par l'État, qui ne se limite pas à un contrôle économique ou financier mais doit relever de l'exercice d'une tutelle ayant capacité à orienter les décisions stratégiques, que cette faculté s'accompagne ou non de la participation au conseil d'administration¹⁴.

Ainsi, des organismes tels que l'ANPE, l'AFPA, le CNASEA, le CNRS, les établissements publics d'enseignement supérieur, le Musée du Louvre, sont des exemples manifestes d'opérateurs de l'État. On compte 790 opérateurs de l'État, dont 80 environ ont un statut associatif.

A contrario : l'application simultanée des 3 critères énumérés ci-dessus exclut par conséquent les entreprises publiques, quand bien même elles seraient des établissements publics comme la SNCF, ainsi que les prestataires et les partenaires de l'État qui ne lui sont pas directement affiliés, comme les caisses de sécurité sociale, les collectivités locales, les entreprises privées ou encore de très nombreuses associations subventionnées par l'État.

2. Les effets de la qualification

La participation à la mise en œuvre d'une politique définie par l'État signifie, selon la nouvelle architecture budgétaire instaurée par la LOLF, que les activités de l'organisme s'inscrivent en tout ou partie dans la réalisation des missions, programmes et actions déterminés par les lois de finances.

La qualification d'opérateur de l'État emporte, pour l'organisme concerné et quelque soit son statut juridique, un certain nombre de conséquences et d'obligations :

AU PLAN BUDGETAIRE :

- Les opérateurs sont identifiés spécifiquement dans la nomenclature budgétaire de l'État ;
- Les opérateurs doivent se conformer aux règles spécifiques de présentation, de vote et d'exécution de leur budget ;¹⁵

¹⁴ Dans la norme comptable n°7 « Immobilisations financières », le contrôle est défini comme la capacité de l'État à maîtriser l'activité opérationnelle et financière d'une autre entité, de manière à retirer un avantage et/ou à assumer les risques de cette activité.

¹⁵ Cf. circulaire annuelle de la Direction du budget (cf. circulaire du 31 juillet 2006 relative à la préparation des budgets des opérateurs pour 2007).

- Un volet « opérateurs » figure dans les projets annuels de performance. Il retrace : les crédits du projet de loi de finances alloués aux opérateurs, les emplois associés aux opérateurs en distinguant ceux rémunérés par le programme (qui entrent dans le plafond d'emplois de l'État) et ceux rémunérés par les opérateurs (hors plafond d'emplois de l'État), les ressources (y compris fiscales) et les dépenses des budgets des opérateurs principaux (budgets prévisionnels 2007 dans le cadre du PLF 2008¹⁶), ainsi que des éléments qualitatifs sur leur contribution à la performance du programme et la justification au premier Euro de leurs dépenses.¹⁷

AU PLAN COMPTABLE :

L'article 27 de la LOLF prévoit la présentation d'un bilan et d'un compte de résultat de l'État donnant « *une image fidèle de son patrimoine et de sa situation financière* ».

Seules un très petit nombre d'associations sont des opérateurs de l'État. Les associations bénéficiant des subventions de l'État pour leurs projets ou actions d'intérêt général sont aussi concernées par la mise en œuvre de la LOLF.

Parmi ces organismes, on trouve des entités directement affiliées à l'État, le plus souvent constituées sous la forme d'établissements publics, même si cette catégorie n'épuise pas le champ de la population des opérateurs de l'État. Ainsi, certains ressortissants de cette population peuvent tirer leurs statuts d'autres catégories juridiques, associations - para-administratives la plupart du temps - et GIP notamment.

¹⁶ Les budgets 2008 des opérateurs ne sont pas encore votés à la date de dépôt du PLF.

¹⁷ La loi organique a un impact direct sur l'économie des relations entre opérateurs et tutelles (circulaire MINEFI du 1^{er} août 2005) : L'ensemble des subventions finançant l'exploitation de l'opérateur (personnel, fonctionnement, investissement) est regroupé sous la forme d'une " subvention pour charges de service public " telle que prévue par la loi organique. Toutes ces informations sont synthétisées dans le rapport annuel sur les opérateurs de l'État, annexe « jaune » au projet de loi de finances : Les crédits destinés à être redistribués au titre d'une politique d'intervention sont distingués de ces subventions et versés à partir du titre des dépenses d'intervention. Pour une même politique, l'ensemble de ces subventions est autant que possible rattaché à un seul programme

SECTION II

**LES RELATIONS ENTRE LES
ASSOCIATIONS
SUBVENTIONNEES ET L'ETAT
DANS LE CADRE DE LA LOLF**

I. les associations partenaires des politiques publiques

A. Le rattachement des projets associatifs subventionnés à une politique publique

La nouvelle architecture du budget de l'Etat met en évidence les politiques publiques menées par le gouvernement. Les finalités de la dépense sont donc dorénavant clairement identifiées.

Cette transparence accrue des comptes publics modifie directement la relation entre les associations et les représentants de l'Etat.

En effet, toutes les dépenses de l'État, y compris les subventions aux associations, doivent nécessairement s'inscrire dans le cadre d'une mission et, en son sein, dans un ou plusieurs programmes votés par le Parlement.

Ce rattachement obligatoire à un programme a une incidence directe sur les projets et actions que chaque ministère peut considérer comme éligible à une aide financière.

Certes, la circulaire du 24 décembre 2002 imposait déjà un lien entre l'action menée par l'association et la politique du ministère qui versait la subvention.

Mais, désormais une subvention ne saurait être allouée sur un programme si elle ne correspond pas aux finalités prévues dans ce programme.

En effet chaque action éligible à un concours financier de l'État doit s'intégrer dans les objectifs stratégiques définis par programme et votés par le Parlement.

Par ailleurs, pour une même politique publique, l'ensemble des subventions est rattaché autant que possible à un seul programme.

Or, au regard de leur poids dans la mise en œuvre de certaines politiques publiques, la contribution des associations d'intérêt général est indispensable

à leur « formalisation »¹⁸ dans le cadre du projet de loi de finances adopté chaque année par le parlement.

Ainsi, dans le cadre du partenariat entre l'État et une association, la première étape consiste donc à développer une vision commune et partagée de l'action publique.

Cette vision commune doit être formalisée par un partenariat contractuel et, ensuite et être mise en œuvre par l'exécution des engagements réciproques.

Ce processus n'est pas totalement nouveau pour les associations bénéficiant de financement public.¹⁹

Mais, la contractualisation des relations entre l'État et les associations dans le cadre de la LOLF, est devenue indispensable pour inscrire les activités d'intérêt général des associations dans une politique publique.

B. Un partenariat plus exigeant entre l'État et les associations

1. Une évaluation précise de l'action subventionnée

Chaque action éligible à un concours financier de l'État doit à la fois s'intégrer dans les objectifs stratégiques, mais aussi contribuer à justifier par une évaluation de ses résultats la légitimité de l'intervention financière de l'État.

C'est ce que prévoit l'article 51 de la loi organique lorsqu'il dispose que la présentation des actions de l'État est faite au regard « des coûts associés, des objectifs poursuivis, des résultats obtenus et attendus pour les années à venir, mesurés au moyen d'indicateurs précis dont le choix est justifié ».

Cette obligation conduit à déterminer les modalités de corrélation du projet de l'association avec les objectifs et les indicateurs du programme de rattachement.

¹⁸ notamment dans les domaines de la cohésion sociale, de l'enseignement, de la recherche, de l'emploi, de la santé ou de la culture

¹⁹ circulaire du 1^{er} décembre 2000.

Le principe de l'évaluation s'impose depuis longtemps et indépendamment de la LOLF²⁰. Mais celle-ci rend cette évaluation désormais incontournable.

Les obligations imposées aux organismes bénéficiant d'une subvention de l'État, dont les associations, résultent déjà d'exigences constitutionnelles inhérentes au bon usage des deniers publics²¹.

Il s'agit notamment de fournir à l'administration :

- un compte d'emploi ou un compte rendu financier ;
- de procéder, dans le cadre des conventions pluriannuelles d'objectifs,(CPO) à une évaluation de l'action ou du projet subventionné.

Ces obligations demeurent. La LOLF (pour des motifs différents) impose des exigences analogues en terme de justification de la dépense et d'évaluation de son efficacité ou de son efficience. Le compte rendu de l'emploi des contributions financières de l'État (compte rendu financier de la loi DCRA²²) ne doit pas seulement permettre de contrôler la conformité des dépenses effectuées avec l'objet de la subvention, mais également d'évaluer l'efficacité et l'efficience de la dépense publique ou, en d'autres termes, d'en mesurer **le rapport coût / efficacité** (annexe 2 de l'arrêté du 11/10/06).

2. Les modalités de la construction d'une évaluation concertée

L'évaluation de l'action des associations ou des politiques publiques ne peut être limitée à des données strictement quantitatives parce qu'il n'est pas

²⁰ § Notamment la circulaire du 21 février 2000 relative à l'établissement de rapports d'activité et de comptes rendus de gestion budgétaire ministériels ; la circulaire du 1^{er} décembre 2000 ; le Guide de l'évaluation DIES août 2000.

²¹ Décision n° 2003-473 DC du 26 juin 2003 : « Les exigences constitutionnelles inhérentes à l'égalité devant la commande publique, à la protection des propriétés publiques et au bon usage des deniers publics ». Exemple : l'article 43. - I. -de la loi 96-314 du 12 avril 1996 : « Les organismes qui bénéficient de taxes parafiscales, de prélèvements légalement obligatoires, de subventions (...) sont soumis au contrôle de l'inspection générale des finances. » La loi n° 2000-321 du 12 avril 2000, article 10 : "Lorsque la subvention est affectée à une dépense déterminée, l'organisme bénéficiaire doit produire un compte rendu financier qui atteste de la conformité des dépenses effectuées à l'objet de la subvention ». Le Décret-loi du 2 mai 1938 (article 15) : « Il est interdit à toute association (...) ayant reçu une subvention, d'en employer tout ou partie en subventions à d'autres associations, »

²² Arrêté du 11 octobre 2006 relatif au compte rendu financier prévu par l'article 10 de la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.

possible d'évaluer uniquement à partir d'indicateurs quantitatifs l'apport des associations en faveur de la « cohésion sociale.

Si ces données sont nécessaires (la LOLF ne conduit en rien à se limiter aux indicateurs quantitatifs) elles doivent être complétées par des mesures de la qualité permettant d'appréhender la richesse des interventions des associations qui contribuent à leur niveau et à leur place à la mise en œuvre de nombreuses politiques publiques.

Les objectifs doivent traduire, de manière équilibrée, l'une des trois dimensions de la performance (cf.1.2.4.1) :

1. L'efficacité socio-économique ;
2. La qualité du service à l'utilisateur ;
3. L'efficacité de la gestion.

Selon les prescriptions mêmes de la loi, la construction des indicateurs quantitatifs et qualitatifs doit être concertée.

La concertation sur la construction des indicateurs de la LOLF nécessite une démarche de consensus.

Trois étapes de dialogue doivent être menées :

1. En amont : quels sont les indicateurs qui permettent de mesurer les effets d'une action?
2. Pendant : comment s'appliquent-ils à l'action ?
3. Après : comment interpréter la démarche d'évaluation ?

✧ Les indicateurs qualitatifs portent sur un jugement ou sur une perception de la réalisation d'une action.

Exemple : le degré de satisfaction des personnes en difficultés sociales, âgées ou handicapées à l'égard de nouveaux services.

✧ Il peut également s'agir des commentaires d'utilisateurs ou de leurs représentants (ou de personnes qui ne sont pas directement visées par

l'action, mais qui le sont indirectement pour des motifs légitimes de proximité ou d'intérêt commun) concernant l'efficacité de l'action réalisée, de son impact sur l'environnement (les autres catégories de personnes, l'amélioration du cadre de vie ou sa dégradation) et des processus de règlement des plaintes et de médiation pour ce qui est de régler les différends.

✧ Les indicateurs qualitatifs peuvent également être quantifiés. On peut par exemple calculer le nombre ou le pourcentage de personnes ou organismes qui considèrent que les activités en cause sont très utiles, assez utiles ou pas du tout utiles.

La LOLF implique des connaissances techniques. La maîtrise de ses enjeux permettra aux associations de s'impliquer, dans un dialogue constructif avec l'État en partant de la nécessité de l'évaluation.

C. Les engagement de l'Etat

La définition d'une stratégie pluriannuelle ne remet pas en cause le principe de l'annualité budgétaire.

Les projets annuels de performance sont élaborés dans le cadre d'une stratégie qui doit donner une cohérence globale aux objectifs des politiques publiques. Il est donc important, pour que cette stratégie soit évaluée et évaluable, qu'elle soit relativement stable dans le temps –sous réserve de changements de politique générale– et qu'elle s'inscrive dans un cycle pluriannuel, en principe à horizon de 3 à 4 ans.

Il peut en résulter une évolution du partenariat entre l'État et les associations, inscrit dans un cadre d'une plus grande stabilité, faisant davantage appel aux conventions pluriannuelles d'objectifs (CPO). Ces CPO comportent désormais une garantie de financement (engagement ferme de l'Etat de 75 % maximum des montants inscrits dans la convention) et peuvent être conclues pour une durée maximum de quatre ans.

II. Des conséquences de la LOLF sur la gestion associative :

A. La comptabilité d'analyse du coût des actions

L'État dispose désormais d'une comptabilité budgétaire suivant le principe « de caisse », une comptabilité générale suivant le principe « d'exercice » et, enfin ; d'une comptabilité « destinée à analyser les coûts des différentes actions engagées dans le cadre des programmes ».

La comptabilité d'analyse du coût des actions complète l'information du Parlement relative aux moyens budgétaires affectés aux actions des programmes ; et contribue à la mesure de la performance des administrations.

Cette analyse des coûts complets nécessite que pour les projets annuels de performance (PAP), les administrations ventilent dans les actions des politiques publiques les coûts des actions ou des programmes de soutien ainsi que ceux des services polyvalents.

A chaque action sont rattachés les coûts directs (crédits d'intervention) et indirects (frais de personnel).

L'analyse de la dépense et du coût des actions subventionnées s'en trouve directement affectée :

Les organismes subventionnés doivent fournir une présentation de l'emploi des aides financières dont ils bénéficient par destination, distinguant les moyens affectés à leurs différentes activités. Faute de cette information, l'administration ne serait pas en mesure de donner au Parlement les informations dont il doit disposer dans la nouvelle configuration du vote du budget de l'État (Cf. point 2.1.1).

B. la généralisation de la gestion en autorisation d'engagement (AE) et en crédit de paiement (CP)

La loi organique a étendu le mécanisme de crédits en autorisation d'engagement (AE) et de crédits de paiement (CP) prévu par l'ordonnance n°59-2 du 2 janvier 1959 à l'ensemble des dépenses, afin d'en faire un support élargi pour la mise en oeuvre de la pluriannualité.

1. La généralisation des autorisations d'engagement à l'ensemble des dépenses n'implique pas une application de la pluriannualité à l'ensemble de celles-ci.

En effet, la généralisation des AE et CP introduite par la loi organique vise les dépenses qui ont, par nature, un caractère pluriannuel. Il s'agit d'éviter, le morcellement des engagements dès lors que la nature de la dépense et la rationalité économique d'une telle décision le justifie.

2. Or, le subventionnement des associations par l'État²³ peut s'appuyer sur une contractualisation pluriannuelle au terme de laquelle est appréciée la façon dont l'association a assuré les objectifs fixés par le contrat

Schéma du processus de budgétisation (Titre VI)

| Périmètre des AE par nature de dépense | Budgétisation | Événement consommant les AE |
|--|--------------------|--|
| Titre VI - Interventions | | |
| Interventions de durée déterminée annuelles ou infra-annuelles | AE = CP | Décision attributive ou convention annuelle |
| Interventions de durée déterminée pluriannuelles | AE = CP ou AE ≠ CP | Décision attributive ou convention pluriannuelle avec possibilité de garantie de financement minimal pour les années 2, 3 et 4 (CPO) |

La maîtrise des subventions nécessite que les engagements « fermes » soient couverts intégralement par des autorisations d'engagement sans considération de durée.

Pour les subventions aux associations, il convient de distinguer :

- d'une part les engagements pluriannuels fermes (AE≠CP) : les AE permettent de couvrir les engagements « fermes » qui peuvent être pluriannuels (§ 2.2.2.3) et sont « consommées », lors de la signature de la convention, à hauteur du montant de cet engagement.

La garantie de financement ne dispense pas l'association de ses obligations contractuelles.

²³ Pour autant, les conventions pluriannuelles d'objectif, même pluriannuelles n'impliquent pas nécessairement d'engagement ferme pluriannuel.

- d'autre part, les engagements prévisionnels susceptibles d'être affermis ou les engagements annuels (AE=CP) : la consommation des AE interviendra immédiatement et préalablement à leur notification à hauteur de ce montant prévu pour l'année.

3. La Circulaire n° 5193/SG du 16 janvier 2007 relative aux subventions de l'État aux associations et conventions pluriannuelles d'objectifs prévoit :

« Lorsque l'administration conclut une convention pluriannuelle d'objectifs, elle organise, en dehors de la subvention initiale correspondant à la première année d'exécution, un financement prévisionnel pour les années suivantes.

Il lui appartient de prévoir, à compter de 2007, une garantie minimale de financement pour toute nouvelle convention. Le montant minimum de cette garantie correspond au montant de la subvention de l'année de signature de la convention. Le montant maximum ne dépasse pas 75 % du montant total de la convention (y compris les montants prévisionnels).

Cette garantie de financement constitue l'engagement ferme de l'Etat. Les autorisations d'engagement sont consommées à hauteur de cet engagement ferme. Une gestion maîtrisée des subventions accordées suppose que soit mis en place un « plan de financement des associations ». La construction de ce plan de financement doit veiller à n'autoriser aucun engagement qui ne soit couvert en année pleine par les crédits ouverts au titre de l'exercice considéré. »

4. Exemple relatif à la procédure AE / CP.

| <i>Exemple de procédure AE – CP</i> | | | | | | | |
|--|-----------|----------|-----------|----------|-----------|----------|-----------|
| <i>Pour une convention pluriannuelle d'objectif</i> | | | | | | | |
| <i>Un montant de subvention globale de 200 000€ couvrant quatre années : 2007 – 2010</i> | | | | | | | |
| <i>Un montant garanti sur la base de 50% de la dotation globale.</i> | | | | | | | |
| <i>Dans cet exemple :</i> | | | | | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>les CP ≠ des AE pour les deux premières années</i> ▪ <i>la garantie est couverte par les versements effectués en 2007 et 2008.</i> | | | | | | | |
| | 2007 | 2008 | | 2009 | | 2010 | |
| | | dotation | cumul | dotation | cumul | dotation | cumul |
| AE au titre de la CPO | 100 000 € | 0 € | 100 000 € | 50 000 € | 150 000 € | 50 000 € | 200 000 € |
| CP au titre de la CPO | 50 000 € | 50 000 € | 100 000 € | 50 000 € | 150 000 € | 50 000 € | 200 000 € |

C. Le maintien des grands principes du droit budgétaire

La réforme introduite dans les finances publiques par la loi organique relative aux lois de finances a pour objectif de donner un rôle plus important au Parlement en matière de définition des politiques publiques de vote et de contrôle du budget de l'État.

Toutefois, elle ne remet pas en cause les grands principes du droit budgétaire -annualité, unité universalité sincérité du budget, - ni l'architecture générale des lois de finances.

Le budget de l'État doit être voté avant le début de chaque année budgétaire, au nom du principe de l'antériorité. Le principe d'annualité budgétaire

signifie l'autorisation budgétaire donnée par la loi de finance n'est valable que pour une année tant au niveau des ressources que des dépenses.

Ainsi, dans le cadre des conventions ou des contrats conclus par l'État avec ses cocontractants et ses partenaires associatifs, l'administration demeure tenue notamment par les règles de l'annualité budgétaire qui conduisent dans le cadre des conventions pluriannuelles d'objectifs à prévoir des clauses suspensives ou, à l'inverse, un montant minimum garanti pour la durée de la convention.

SOURCES

Ce guide, en particulier sa première partie, est issue des documents d'information publiés par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, et en particulier :

- ✚ Le guide pratique de la LOLF
- ✚ Le guide pratique de la déclinaison de programmes
- ✚ La démarche de performance
- ✚ Le rapport au Gouvernement de MM Alain LAMBERT, ancien ministre et sénateur, et Didier MIGAUD, député, « La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances » octobre 2006.
- ✚ Le guide de la justification au premier Euro des crédits du PLF 2007, Juin 2006, Direction du budget.

Liens utiles

<http://www.performance.publique.gouv.fr>

Le texte en vigueur :

<http://www.legifrance.gouv.fr/WAspad/UnTexteDeJorf?numjo=ECOX0104681L>

Sur le site vie-publique.fr :

http://www.vie-publique.fr/decouverte_instit/approfondissements/approf_212.htm

Et bien entendu, votre site habituel :

