

LOLF

à l'usage des associations

Ce guide publié la première fois en 2007 par le ministère chargé de la vie associative avec le concours de la direction du budget du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie est réactualisé périodiquement. Il s'agit de la troisième actualisation. Auteur initial : **Jean-Marie RAYNAUT**. Réactualisation 2014 : **Delphine SOULT**



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE
DES DROITS DES FEMMES,
DE LA VILLE,
DE LA JEUNESSE
ET DES SPORTS

Introduction

La loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 (LOLF) mise en œuvre en 2006, rénove l'architecture du budget de l'État et transforme les principes de la gestion publique en vue d'une meilleure efficacité de la dépense et d'une plus grande responsabilité des gestionnaires.

La LOLF réforme le budget grâce à des lois de finances plus lisibles et plus transparentes. Les outils de gestion associés à cette réforme permettent d'améliorer la qualité de la dépense et d'assurer une traçabilité. La logique de moyens qui prévalait antérieurement est remplacée par une logique de résultats et de nouvelles responsabilités sont confiées aux gestionnaires.

L'un des enjeux majeurs de la LOLF est d'introduire la performance au sein d'un cadre budgétaire. Ainsi, à chaque programme sont associés une stratégie, des objectifs et des indicateurs de performance figurant dans les projets annuels de performances, annexés au projet de loi de finances. Il ne s'agit plus de débattre uniquement sur les crédits mais également sur les stratégies et les objectifs de politiques publiques.

« Cette 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'État et les associations.

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

Il appartient aux associations de profiter de cette nouvelle organisation budgétaire pour affiner les termes des relations contractuelles avec les pouvoirs publics. Si elles parviennent à faire valoir leurs projets auprès des administrations 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 opérateurs et des partenaires compétents de ces politiques, la situation des associations s'en trouvera confortée. »

Ce guide a pour objet de rappeler des principes budgétaires au regard de cette nouvelle architecture du budget en explicitant les conséquences pour les associations susceptibles de recevoir un concours financier. Il a également pour ambition de dissiper sur ce sujet des malentendus ou des appréhensions, par une information détaillée et accessible sur les principes de gestion mis en place.

¹ Rapport du groupe de travail présidé par M. Jean François COLLINET, « la consolidation des relations contractuelles entre les pouvoirs publics et les associations », Pages 2 et 3.

Ministère des Droits des Femmes,
de la Ville, de la Jeunesse et des Sports

www.associations.gouv.fr

Maquette :

Colette VERNET

Bureau de la communication

SECTION I LES PRINCIPES BUDGÉTAIRES AU REGARD DE LA LOLF

I. DES PRINCIPES MARQUÉS PAR DES ÉVOLUTIONS

■ Le principe d'annualité.....	6
■ Le principe d'unité.....	6
■ Le principe de spécialité.....	7
■ Le principe d'universalité.....	8
■ Le principe de sincérité.....	8

2. LA MODERNISATION DE LA GESTION PUBLIQUE

■ Une présentation axée sur les politiques publiques.....	9
■ Les documents annexés aux lois de finances.....	10
■ Le rôle renforcé des acteurs qui participent à l'élaboration du budget.....	12

SECTION II LES IMPACTS DE LA LOLF SUR LA GESTION DES ASSOCIATIONS

I. LES ASSOCIATIONS SUBVENTIONNÉES PARTENAIRES DES POLITIQUES PUBLIQUES

■ La mise en œuvre des politiques publiques.....	13
■ Un lien contractuel entre l'association subventionnée et l'État.....	14

2. LES ASSOCIATIONS SUBVENTIONNÉES SOUMISES AUX RÈGLES DE GESTION PUBLIQUE

■ La mise en place des indicateurs de performance.....	15
■ Le cas des conventions pluriannuelles.....	16

GLOSSAIRE.....	19
----------------	----

ANNEXE.....	20
-------------	----

I - LES PRINCIPES BUDGÉTAIRES AU REGARD DE LA LOLF

I. Des principes marqués par des évolutions contrastées

■ Le principe d'annualité

Le principe d'annualité signifie que le budget de l'État doit être voté chaque année (annualité du vote du budget et de l'autorisation de percevoir les impôts).

L'exercice budgétaire coïncide ainsi avec l'année civile : l'exécution des dépenses et des recettes doit s'effectuer entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre de chaque année.

Cependant, il est apparu depuis et à l'usage qu'une application trop stricte du principe d'annualité nuirait à la souplesse nécessaire au bon fonctionnement de l'État et à la prise en compte de la dimension pluriannuelle des finances publiques. Cette dernière, dans la pratique, s'est progressivement imposée dans le cadre d'une gestion maîtrisée des finances publiques : programme d'investissement, soutenabilité budgétaire, etc.

Ainsi depuis 2008, la construction du budget est pluriannuelle (2009-2011). Il s'agit donc de programmer les dépenses de l'État sur trois ans avec l'année 2009 comme première annuité. Cette construction résulte des réformes engagées depuis 2007 et intègre les recommandations adoptées dans le cadre de la révision générale des politiques publiques réformant l'action de l'État. La Constitution française reconnaît pour la première fois la notion de loi de programmation des finances publiques qui définit les orientations pluriannuelles des finances publiques.

La dimension pluriannuelle a aussi été mise en exergue avec la LOLF par la distinction entre les autorisations d'engagement et les crédits de paiement. Les autorisations d'engagement permettent d'engager juridiquement la dépense de l'État et sont valables sans limita-

tion de durée jusqu'à ce qu'il soit procédé à leur annulation. Les crédits de paiement représentent le volume de trésorerie nécessaire pour couvrir les engagements pris.

Le principe d'annualité est donc soumis à des aménagements, destinés à concilier continuité budgétaire et souplesse de fonctionnement de l'État. Afin de répondre à ces contraintes, des lois de finances rectificatives modifient la loi de finances en cours d'année.

■ Le principe d'unité

Le principe d'unité est assuré par l'enregistrement de tous les crédits et de toutes les dépenses au sein d'un document unique, la loi de finances, assurant aux parlementaires une lisibilité du budget de l'État.

Le principe d'unité recouvre deux règles :

► **la règle de l'unité**, qui exige que le budget de l'État soit retracé dans un document unique (la loi de finances). Il s'agit ainsi d'assurer aux parlementaires une bonne lisibilité du budget, et donc, un contrôle effectif sur les finances de l'État.

► **la règle de l'exhaustivité**, selon laquelle la loi de finances doit prévoir et autoriser l'ensemble des recettes et des charges de l'État.

Le principe de l'unité est renforcé avec la LOLF notamment par une diminution du nombre de budgets annexes et de comptes spéciaux. Toutefois, d'une part, la loi de finances s'accompagne d'annexes qui en développent la portée et, d'autre part, la règle de l'exhaustivité est compromise par la création de fonds spécifiques qui extraient des charges du périmètre du budget de l'État.

Le principe de spécialité

Le principe de spécialité consiste à détailler chaque crédit afin qu'il ait une destination précisée par la loi de finances. Le respect de ce principe garantit que la destination des crédits ne sera pas modifiée sans l'autorisation du Parlement.

La LOLF a profondément modifié ce principe en substituant à une logique fondée sur la destination des crédits intangible pendant l'exercice, une double logique fondée sur la nature et l'objet de la dépense dans un souci de visibilité de l'utilisation des fonds publics.

La loi de finances prévoit en effet un montant de crédits, la nature des dépenses qui seront « spécialisées » pour chaque programme et l'objet spécifique des dépenses.

La nature de la dépense correspond aux indications crédits de personnel, de fonctionnement, etc..

L'objet de la dépense est défini par l'action, ou un groupe d'actions, incluse dans un programme, à laquelle sont rattachés des objectifs et des indicateurs (cf. infra).

Au sein de chaque programme, l'affectation des crédits par nature et par objet est déterminée de manière prévisionnelle. Ils sont fongibles. Les crédits sont fondus entre actions d'un même programme ainsi qu'entre titres.

Toutefois, une restriction est prévue. Les crédits de personnels restent limitatifs par programme. Ils peuvent être diminués par la fongibilité vers d'autres natures de dépenses mais l'inverse est impossible (fongibilité dite asymétrique).

PROGRAMME	TITRE 2 Personnel	TITRE 3 Fonctionnement	TITRE 5 Investissement	TITRE 6 Intervention
Action 1				
Action 2				
Action 3				
...				
...				
Action 6				

Fongibilité

X

■ Le principe d'universalité

Le principe d'universalité, selon lequel l'ensemble des recettes couvre l'ensemble des dépenses, est conforté. Il se décompose en deux règles :

► **La règle de non-compensation**, qui interdit la compensation de dépenses individualisées par des recettes spécifiques (par exemple, déduire les frais de recouvrement prélevés par l'État du montant des impositions) pour ne présenter que le solde des opérations ainsi "compensées". En dehors de certaines dérogations applicables, par exemple, aux comptes spéciaux d'affectation, cette règle permet d'assurer la lisibilité et la sincérité du budget "global" de l'État.

► **La règle de non-affectation**, qui interdit l'affectation d'une recette à une dépense déterminée. Elle implique de verser toutes les recettes dans une caisse unique où l'origine des fonds est indéterminée. Elle permet à l'autorité budgétaire de conserver son pouvoir de décision et de gérer les fonds publics en respectant les notions de solidarité et d'unité nationales.

Elle connaît toutefois quelques dérogations comme les budgets annexes ou les comptes spéciaux d'affectation qui retracent des dépenses bénéficiant d'une affectation particulière de recettes.

■ Le principe de sincérité

La loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 consacre un nouveau principe budgétaire². Ce principe de sincérité budgétaire implique l'exhaustivité, la cohérence et l'exactitude des informations financières fournies par l'État. Les lois de finances rectificatives et la loi de règlement permettent d'assurer l'effectivité de ce principe et de réduire les écarts en cours d'exécution compte tenu de la nature prévisionnelle de chaque loi de finances initiale.

La LOLF donne une importance particulière à la loi de règlement. Elle permet aux parlementaires de contrôler chaque année l'exécution du budget notamment au moyen

du compte de résultat et du bilan de l'État. Accompagnée d'annexes, des rapports annuels de performance (cf. infra), elle précise pour chaque programme les résultats atteints au regard des objectifs initialement précisés pour l'exercice.

Les lois de règlement garantissent une information de meilleure qualité aux parlementaires et imposent une justification de toutes les dépenses dès le premier euro (cf. infra). Les questionnaires parlementaires adressés chaque année par les parlementaires aux responsables des programmes permettent de compléter leur information sur les politiques conduites.

2. La modernisation de la gestion publique

■ Une présentation axée sur les politiques publiques

Pour permettre au parlementaire et aux citoyens d'apprécier la totalité des moyens dégagés pour mettre en œuvre chaque politique de l'État, le budget est construit sur la base des grandes politiques publiques (sport, jeunesse et vie associative, santé, justice, culture, défense...) appelées missions. Les missions ne suivent pas obligatoirement le découpage ministériel.

Ainsi, une mission peut au contraire concerner plusieurs ministères qui participent à une même politique publique.

Le vote de plafonds de crédits par exercice pour chaque mission permet de répondre aux différents aléas qui pourraient surgir en cours d'année.

Chaque mission regroupe plusieurs programmes qui permettent de définir le cadre de mise en œuvre des politiques publiques. Le programme relève en principe d'un seul ministère et regroupe un ensemble d'actions précises avec, pour chacune d'entre elles, une enveloppe de crédits allouée.

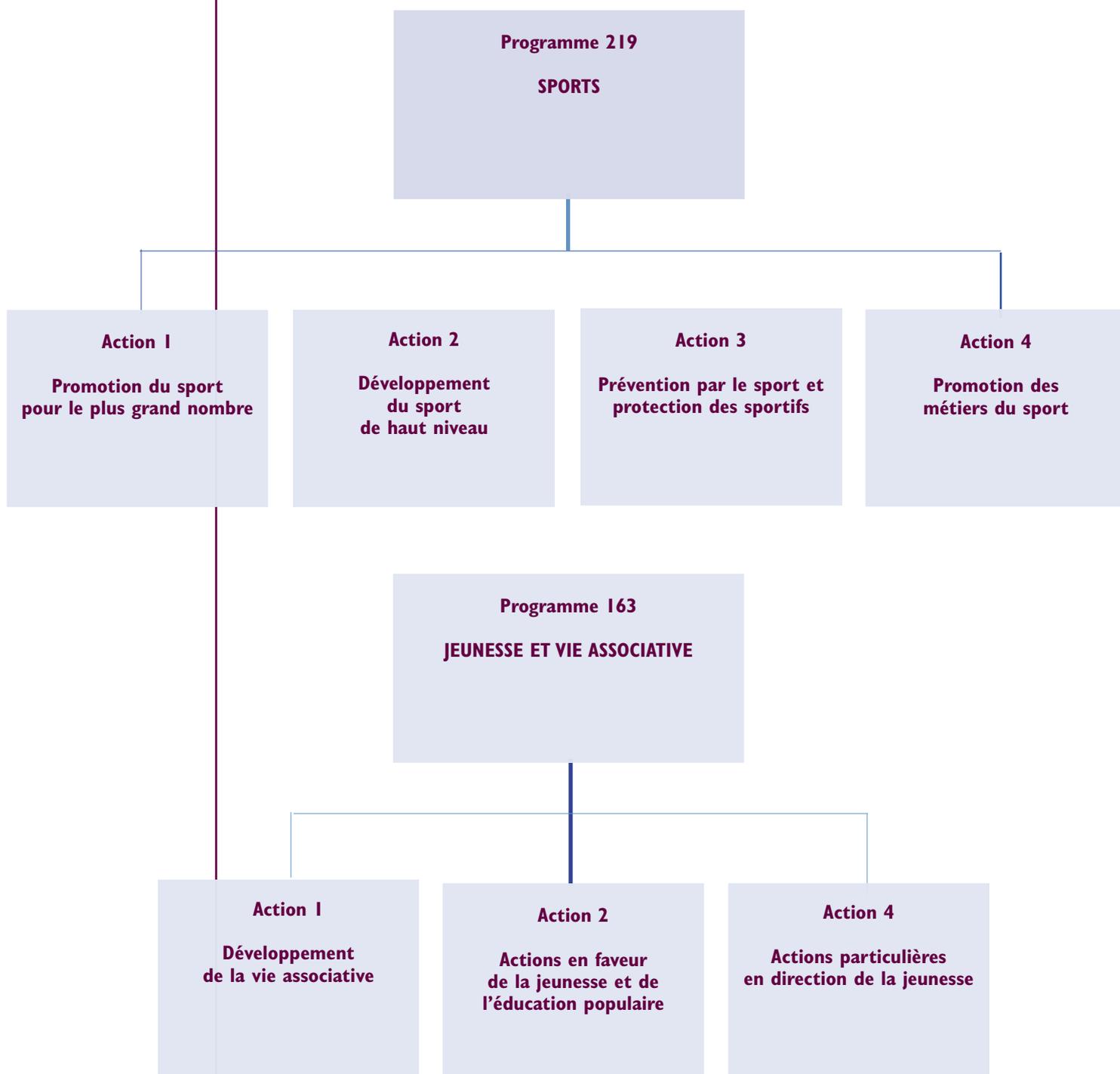
Le Parlement vote (dans le cadre des orientations générales des finances publiques) une stratégie de politique publique par programme. Ainsi, pour chaque programme sont associés à la stratégie adoptée, des

2- Article 32 de loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 : « les lois de finance présentent de façon sincère l'ensemble des ressources et des charges de l'État [...] leur sincérité s'apprécie compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler ».

objectifs et des indicateurs de performance. La définition et la pertinence des objectifs et indicateurs sont essentielles au bon suivi du budget. Dans la définition de ces objectifs plusieurs intérêts doivent être conciliés, ceux

par exemple liés aux citoyens, aux usagers mais aussi au meilleur usage des crédits. Ces éléments sont donc arrêtés dans le cadre des moyens alloués.

Exemple de répartition au sein d'une mission par programme et action : mission « Sports, Jeunesse et Vie associative ».



Plus d'informations : se reporter en annexe à la répartition des missions, programmes et actions prévue par la loi de finances pour 2014 et qui intéressent les associations.

■ Les documents annexés aux lois de finances

L'ensemble des éléments précités que sont la stratégie adoptée, les objectifs et les indicateurs de performance figurent dans des documents annexés aux lois de finances. Les premiers dans les temps annexés au projet de loi de finances sont appelés « bleus budgétaires ». Poursuivant l'effort de la lisibilité de la présentation de l'utilisation des crédits, ils comprennent notamment les projets annuels de performance (PAP)³.

Les derniers sont les fascicules annexés à la loi de règlement qui incluent les rapports annuels de performance (RAP) rendant compte des résultats obtenus.

► Les bleus budgétaires avec leurs projets annuels de performance

Le bleu budgétaire développe l'ensemble des moyens regroupés au sein d'une mission et alloués à une politique publique. Il récapitule pour chaque mission les crédits (y compris les fonds de concours attendus) et les emplois demandés pour l'année à venir. Ces éléments sont détaillés par programme, action, titre et catégorie. Il présente la programmation pluriannuelle des crédits de la mission, la stratégie adoptée de la mission, un tableau récapitulatif des plafonds de crédits de la mission et une présentation des indicateurs principaux de la mission.

Chaque bleu budgétaire d'une mission comprend en outre les projets annuels de performances des programmes de la mission. Ils précisent par programme :

■ La présentation du programme incluant sa stratégie, le détail des actions,

■ les objectifs poursuivis, les résultats obtenus précédemment, attendus pour les années à venir et mesurés au moyen d'indicateurs précis dont le choix est justifié.

Les objectifs et les indicateurs présentés au sein d'un projet annuel de performance sont de trois types. Le premier type mesure l'efficacité socio-économique, c'est-à-dire le bénéfice attendu de l'action de l'État pour le citoyen ou la collectivité.

Le second, la qualité de service rendu à l'utilisateur pour un montant donné de moyens. Le troisième, l'efficacité de gestion qui permettant d'énoncer l'optimisation des moyens employés en rapportant l'activité ou les produits obtenus aux ressources mobilisées. Les indicateurs de performance sont renseignés par les valeurs des précédents objectifs mais également les valeurs cibles pour l'exercice en cours. Afin de rendre lisible la valeur des indicateurs, des précisions sont apportées en termes de périmètre, de sources des données et le contexte dans lequel l'indicateur évolue ;

■ l'évaluation des dépenses fiscales rattachées au programme parce qu'elles participent à la stratégie adoptée ;

■ la justification au premier euro (JPE) des crédits et des effectifs établit un emploi prévisionnel des crédits. Elle justifie l'évolution des crédits par rapport aux dépenses effectives de l'année antérieure (n-1), aux crédits ouverts par la loi de finances éventuellement majorés des crédits reportés de l'année précédente (n-1), en indiquant leurs perspectives d'évolution ultérieure ;

■ l'échéancier des crédits de paiement associés aux autorisations d'engagement. Tous les crédits sont votés, dans un premier temps, en autorisations d'engagement. Ils ne permettent pas le paiement immédiat. Dans un second temps, les crédits de paiement sont votés une fois que le volume de trésorerie nécessaire pour honorer les engagements est connu ;

■ la répartition prévisionnelle des emplois rémunérés par l'État par catégorie, par corps ou par métier, ou par type de contrat et la justification des variations par rapport à la situation existante ;

■ des éléments d'information relatifs aux opérateurs du programme, c'est-à-dire aux organismes bénéficiant de subventions de l'État pour charges de service public ;

■ l'analyse des coûts des actions afin de montrer l'ensemble des moyens affectés directement ou indirectement à une politique publique.

► Le rapport sur les prélèvements obligatoires

Il retrace l'ensemble des prélèvements obligatoires et leurs évolutions établis avant l'examen du projet de loi de finances et du projet de loi de financement de la Sécurité sociale.

► Le rapport économique, social et financier

Il donne les perspectives d'évolution sur quatre ans des recettes, des dépenses et du solde des administrations publiques au regard des engagements européens.

► Les documents de politique transversale

Une politique transversale⁴ est une politique publique interministérielle financée à un niveau significatif par l'État, identifiée par le Premier ministre, qui concerne plusieurs programmes relevant de différents ministères et n'appartenant pas à une même mission.

Le document de politique transversale est présenté sous forme d'annexe générale au projet de loi de finances. Pour la politique concernée, il développe la stratégie mise en œuvre, les crédits dont les principales dépenses fiscales, les objectifs et indicateurs y concourant. Les objectifs inscrits doivent obligatoirement figurer dans les projets annuels de performance des programmes concernés.

Il comporte également une présentation détaillée de l'effort financier consacré par l'État ainsi que des dispositifs mis en place, pour l'année à venir, l'année en cours et l'année précédente.

► Les jaunes budgétaires

Les « jaunes » budgétaires (couleur de la couverture du document) font partie de documents budgétaires rénovés destinés à informer et aider le Parlement dans sa tâche de contrôle du Gouvernement. Les jaunes budgétaires sont des annexes d'information financière qui mettent en valeur des aspects particuliers des finances publiques. Il existe ainsi un jaune sur les associations transmis au

Parlement chaque année avant le 1^{er} novembre. Il comprend, par ministère, la liste des subventions versées aux associations.

Il précise notamment le programme budgétaire sur lequel la subvention est imputée et son objet⁵.

► Les fascicules de la loi de règlement dont les rapports annuels de performance

Avec la LOLF, la loi de règlement de l'exercice N-1 (2013) doit être impérativement examinée en première lecture avant l'examen du projet de loi de finances pour l'année N+1 (2015).

La loi de règlement est accompagnée en annexe de fascicules⁶ qui développent, par mission, l'ensemble des moyens utilisés par une politique publique. Ces annexes récapitulent par mission les crédits (y compris les fonds de concours) consommés et les emplois d'un exercice en les détaillant par programme, action, titre et catégorie.

Ces annexes comprennent en outre les rapports annuels de performance des programmes qui permettent de comparer l'exécution budgétaire et ses résultats avec les prévisions figurant dans les projets annuels de performance 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 performance figurant dans la loi de finances initiale.

Les parlementaires sont donc en mesure de comparer les écarts entre, d'une part, la prévision budgétaire et son exécution effective et, d'autre part, entre les objectifs de performance et les résultats mesurés grâce aux indicateurs. Cette comparaison devient un élément essentiel de construction du budget fondé sur des éléments tangibles des services de l'administration.

4 - Article 128 de la loi de finances rectificative pour 2005 n° 2005-1720 du 30 décembre 2005.

5 - Article 186 de la loi de finances pour 2009 n° 2008-1425 du 27 décembre 2008.

6 - Article 54-5° de la LOLF.

7 - Article 13 de la LOLF

8 - Article 57 de la LOLF

9 - Article 58 de la LOLF

Le rôle renforcé des acteurs qui participent à l'élaboration du budget

Le pilotage des finances publiques qu'impose la LOLF s'est accompagné d'un renforcement du rôle de chacun des organes participant à l'élaboration du budget dans le cadre de la LOLF.

1/ Le Parlement, tout d'abord, vote l'intégralité des crédits et chacune des missions fait l'objet d'un vote. Il a donc une totale visibilité sur l'ensemble des crédits. Les budgets annexes et les comptes d'affectation spéciale sont votés budget par budget et compte par compte. Les évaluations de recettes et de charges de trésorerie, présentées dans un tableau de financement, font l'objet d'un vote unique, comme les plafonds d'emplois ventilés par ministère et présentés sous la forme d'un tableau synthétique.

Enfin, le plafond d'emplois des opérateurs de l'État fait désormais l'objet d'un vote.

Il dispose d'un pouvoir d'amendement et de contrôle. Il peut créer, modifier ou supprimer un programme à la condition de ne pas modifier la somme totale des crédits de la mission. Le Parlement peut donc désormais prendre l'initiative de majorer les crédits d'un programme, à la condition de ne pas augmenter le total de ceux de la mission dont il relève.

La LOLF facilite la mission de contrôle dévolue au Parlement. Les programmes sont assortis pour chacun d'eux d'un projet annuel de performance. A posteriori, le Parlement contrôle au moment du vote de la loi de règlement grâce au rapport annuel de performance.

Cette mission de contrôle est aussi réalisée au moyen de différents leviers importants :

- le contrôle sur les mouvements de crédits en gestion⁷ ;
- l'élargissement des pouvoirs d'investigation des commissions des finances⁸ ;
- une définition plus précise de la mission d'assistance du Parlement confiée à la Cour des comptes⁹.

2/ La Cour des comptes assiste le Parlement dans sa mission de contrôle de l'exécution et

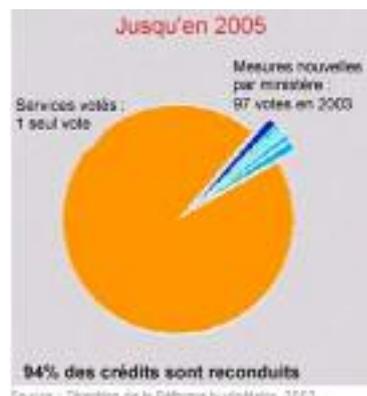
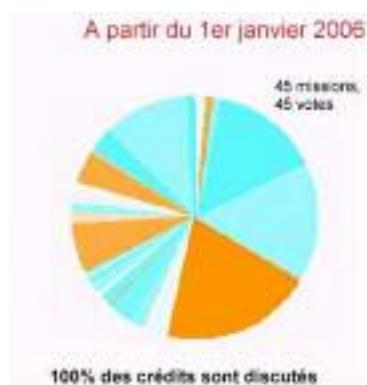
d'évaluation de la loi de finances. La Cour des comptes certifie la régularité, la sincérité et la fidélité des comptes de l'État chaque année. Ce contrôle se traduit par le dépôt, d'une part, d'un rapport du gouvernement sur l'orientation des finances publiques permettant de mieux appréhender les contraintes de la mise en œuvre des politiques publiques et, d'autre part, d'un rapport sur l'exécution des lois de finances comportant une analyse pour chaque programme.

3/ Les gestionnaires des crédits ont vu leur responsabilité accrue et des objectifs mesurables sont fixés. Ils s'engagent sur ces objectifs et rendent compte des résultats obtenus ainsi que des dépenses.

Les lois de finances déterminent pour un exercice la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'État, ainsi que l'équilibre budgétaire qui en résulte.

Le projet annuel de performances précise 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.

Afin de vérifier la réalisation de ces objectifs, le rapport annuel de performance est fourni en corrélation avec les objectifs et les résultats obtenus.



Source : Direction de la Réforme budgétaire, 2001.

2- LES IMPACTS DE LA LOLF SUR LA GESTION DES ASSOCIATIONS

1. Les associations subventionnées partenaires des politiques publiques

■ La mise en œuvre des politiques publiques

Chaque année, la loi de finances et ses annexes définissent la stratégie, les objectifs prioritaires qui orientent les politiques publiques et précise les programmes et leurs actions qui pourront être menées avec différents organismes comme les associations (cf. la justification au premier euro de chaque programme indiqué supra). Il est primordial qu'un lien existe entre le projet associatif et les priorités politiques votées par le Parlement.

Les associations dont les actions concordent avec les politiques publiques peuvent faire une demande de subvention. La fiche 3.1 du dossier de demande de subvention (*Cerfa n° 12156*03*) en ligne sur le site Internet <http://vosdroits.servicepublic.fr/association/s/R1271.xhtml> mentionne en conséquence cette coïncidence indispensable entre l'action associative qui fait l'objet de la demande et la politique d'intervention délimitée de l'administration sollicitée.

La participation de l'action associative à la mise en œuvre d'une politique publique signifie que les activités subventionnées de l'association aidée s'inscrivent dans la réalisation d'un programme et, plus précisément, d'une action déterminée telle que celles mentionnées supra contribuant ainsi à l'intérêt général.

A défaut, l'administration sollicitée ne peut justifier d'octroyer une subvention pour un projet associatif qui ne rentre pas dans son champ d'action circonscrit même si le projet

peut sembler d'intérêt général. Elle adressera donc le dossier à l'administration centrale ou territoriale qui lui semble la plus appropriée.

■ Le cas particulier des opérateurs de l'État sous forme associative

Les opérateurs de l'État sont les premiers acteurs de la mise en œuvre des politiques publiques. Ces opérateurs de l'État concernés par les mesures issues de la LOLF sont aujourd'hui 550¹⁰. Seuls 3 % de ces opérateurs sont constitués sous forme associative, les associations concernées relevant principalement du secteur de l'environnement.

Une association dotée de la personnalité morale et juridiquement distincte des services des ministères¹¹, est présumée appartenir au périmètre des opérateurs de l'État dès lors qu'elle répond 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 subsidiaire ;
- un contrôle direct par l'État, qui ne se limite pas à un contrôle économique et financier mais doit relever de l'exercice d'une tutelle ayant la capacité à orienter les décisions stratégiques, que cette faculté s'accompagne ou non de la participation au conseil d'administration.

À compter de la loi de finances pour 2013, il est également possible de qualifier

10 - Recensement à l'occasion du PLF 2014.

11 - 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.

12 - 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).

13 - La circulaire de la direction du budget DF-2MPAP 13-3104 du 3 août 2013.

14 - Une convention est obligatoire lorsque la subvention est supérieure à 23 000 euros. Jusqu'à ce montant, l'administration peut établir un arrêté attributif de subvention établi sur le fondement du dossier de demande de subvention (article 10 de la loi du 12 avril 2000 relative au droit des citoyens dans leurs relations avec les administrations).

d'opérateur de l'État, des organismes qui ne respectent pas cumulativement les trois critères mais qui sont porteurs d'enjeux importants pour l'État.

Ainsi, le CNRS, le Musée du Louvre, les établissements publics scientifiques, culturels et professionnels sont des exemples d'opérateurs de l'État. On peut y ajouter les associations agréées de surveillance de la qualité de l'air.

La qualification d'opérateur de l'État¹² oblige les personnes morales en charge de la mise en œuvre d'une politique publique de participer à la mise en œuvre des objectifs de puissance publique définis par les ministères de tutelle mais également de s'inscrire dans le cadre budgétaire et comptable imposé par la LOLF¹³ et de répondre de leur financement en termes d'objectifs et de performance.

Les opérateurs déclinent leurs objectifs des projets annuels de performance et peuvent être complétés par des objectifs propres. Les opérateurs établissent en concertation avec leur ministère de tutelle des indicateurs et des objectifs qui sont retracés au sein d'un document spécifique.

Ainsi au sein de chaque projet annuel de performance, est précisé :

- l'ensemble des crédits destinés aux opérateurs pour un même programme distinguant les subventions pour charges pour service public, les dotations en fonds propres et les transferts indirects ;
- la présentation de chaque opérateur ;
- la présentation des crédits versés pour chaque opérateur, par mission et par programme et des grandes orientations retenues dans le cadre de la contractualisation avec l'État ;
- les budgets pour l'année en cours ;
- les emplois des opérateurs ;
- la contribution des opérateurs aux divers programmes.

De même, ils devront rendre compte, au moyen de la « justification au premier euro » de l'utilisation des crédits reçus pour mener à bien la mission de service public dont ils ont la charge et des crédits d'intervention reçus. Il s'agit de mettre en exergue l'utilisation de la subvention au regard de la politique de performance financée.

■ Un lien contractuel entre l'association subventionnée et l'État

L'association qui n'est pas un opérateur de l'État et qui souhaite que son projet soit subventionné va porter ce dernier auprès de ou des administration(s) concernée(s) et de leurs responsables de programme afin de démontrer que le projet concourt aux objectifs assignés à la politique publique dont ils ont la charge.

Dès lors, l'association dont le projet pouvant être subventionné portera une attention particulière à l'administration auquel le projet est soumis et plus particulièrement à la politique publique que cette dernière met en œuvre.

Des éléments seront nécessairement explicités au sein d'un dossier de demande de subvention. La fiche 3.1 du dossier de demande de subvention (Cerfa n° 12156*03) en ligne sur le site Internet <http://vosdroits.servicepublic.fr/associations/R1271.xhtml> mentionne à ce titre un certain nombre d'éléments indispensables à compléter.

Dans le cadre d'un partenariat entre l'État et une association, la contractualisation des relations est devenue nécessaire¹⁴ pour inscrire les activités d'intérêt général dans une politique publique et pour sécuriser le partenariat entre les collectivités publiques et les associations.

Certains des éléments mentionnés dans le dossier de demande de subvention seront inclus au sein d'un acte administratif qui prendra parfois la forme d'une convention annuelle ou pluriannuelle d'objectifs une fois que l'administration aura émis un avis favorable à la demande de subvention.

En clôture de la conférence de la vie associative du 17 décembre 2009, le Premier ministre a annoncé la publication d'une circulaire qui sert de nouvelle base au cycle de conventionnement triennal avec les associations et qui donne une analyse claire et partagée des règles juridiques sur les subventions des collectivités publiques aux associations.

Cette circulaire datée du 18 janvier 2010 composée notamment d'un modèle de convention met l'accent sur les initiatives portées par les associations qui rencontrent et concourent à des politiques publiques

permettant la perception d'un soutien financier pour la mise en œuvre d'une ou plusieurs actions relevant de l'initiative associative.

Ainsi, une convention qui traduit en termes juridiques les relations entre une collectivité publique et une association doit faire mention pour chaque action financée, d'une part, de la politique de puissance publique à laquelle elle se rattache et, d'autre part, du calendrier et des modalités de versement des subventions qui résultent désormais de l'exécution de la programmation des crédits en autorisation d'engagement et en crédit de paiement. Il s'agit ici d'une conséquence de la gestion modifiée par la LOLF.

Elle précise également les indicateurs permettant d'évaluer la mise en œuvre de l'action tant qualitativement que quantitativement. En effet, chaque action éligible à un financement de l'État doit également contribuer à justifier par une évaluation de ses résultats la légitimité et la « bonne utilisation » des fonds publics.

Le ministère des droits des femmes, de la ville, de la jeunesse et des sports a engagé un travail de refonte de la circulaire du 18 janvier 2010 qui va aboutir dans le courant de l'année 2014.

2. Les associations subventionnées et les règles de gestion publique

■ La mise en place des indicateurs de la performance

La LOLF rend désormais l'évaluation des politiques publique obligatoire. Afin de pouvoir apprécier la performance d'une action associative subventionnée dans le cadre d'une politique publique, des indicateurs doivent être mis en place pour rendre compte de la manière dont les objectifs sont atteints.

En effet, l'association bénéficiant d'un financement devra fournir à l'administration en sus du compte rendu financier prévu par la loi du 10 avril 2000, une évaluation de l'action ou des actions subventionnées. Il faut en effet répondre à la double exigence du contrôle de la conformité des dépenses effectuées avec l'objet de la subvention et de l'évaluation de l'efficacité voire de l'efficience de la dépense publique.

La LOLF conduit donc l'État et les associations

à déterminer les modalités d'évaluation de l'action associative avec les objectifs et les indicateurs du programme budgétaire.

La démarche consistant à définir les indicateurs nécessite une réelle collaboration entre les pouvoirs publics et l'association subventionnée pour construire des objectifs, fixer des indicateurs et définir les modalités d'un dialogue au cours de l'évaluation. Cela induit un partenariat exigeant et étroit.

À ce titre, l'association souhaitant bénéficier d'un financement de l'État proposera à celui-ci un ou plusieurs objectifs réalistes liés à l'action qu'elle réalise, des indicateurs simples et objectifs dans la fiche 3-2 du dossier de demande de subvention prévue à cet effet.

Les objectifs doivent traduire au moins l'une des caractéristiques de la performance, à savoir :

- l'efficacité socio-économique ;
- la qualité du service à l'utilisateur ;
- l'efficience de la gestion.

Il convient de bien identifier le rôle des indicateurs. Il faut pouvoir quantifier (nombre de personnes, par exemple). Les indicateurs quantitatifs doivent être complétés par des indicateurs qualitatifs permettant d'appréhender la richesse des interventions des associations qui contribuent à la mise en œuvre des politiques publiques. Les indicateurs qualitatifs peuvent également être quantifiés. Il est possible de calculer le nombre ou le pourcentage de personnes ou d'organismes qui considèrent que l'action subventionnée est utile (par le moyen par exemple d'un questionnaire).

Cette définition au préalable des indicateurs permettra donc à l'association subventionnée d'évaluer a posteriori si les objectifs fixés ont été réalisés. Cette évaluation pourra être un outil efficace, à court terme, pour mesurer les écarts négatifs ou positifs et tenter de les expliquer. A long terme, l'évaluation réalisée permettra d'analyser les effets directs ou indirects au regard des objectifs poursuivis dans lesquels l'action s'inscrit.

Ces éléments ne doivent pas être négligés car ils peuvent conditionner le renouvellement de la subvention notamment dans le cas de convention.

15 - Circulaire du 1^{er} décembre 2000, Journal officiel du 2 décembre 2000, circulaire du 24 décembre 2002 relative aux subventions de l'État aux associations, Journal officiel du 27 décembre 2002 et n° 5193/SG du 16 janvier 2007 relative aux subventions de l'État aux associations et conventions pluriannuelles d'objectifs.

16 - Annexe 3 du modèle de convention (pluri) annuelle d'objectifs, circulaire du 18 janvier 2010.

Le cas des conventions pluriannuelles

Le subventionnement des associations par l'État peut s'appuyer sur une contractualisation pluriannuelle sécurisante et exigeante.

Une évaluation renforcée et continue

L'évaluation des actions financées par l'État est obligatoire notamment quand ces dernières s'inscrivent dans des conventions pluriannuelles d'objectifs¹⁵.

L'évaluation est réalisée pendant et au terme de la convention pour apprécier la façon dont l'association a mis en œuvre les objectifs fixés par le contrat.

L'exemple de convention (pluri)annuelle d'objectifs annexée à la circulaire du 18 janvier 2010 prévoit, à titre indicatif, des indicateurs afin d'évaluer l'action subventionnée¹⁶. Le tableau des objectifs et des indicateurs présentés à l'annexe 3 de ladite convention peut faire l'objet de modifications et seront établies en collaboration avec l'État.

Il peut, par exemple, prendre la forme suivante :

Objectifs et Indicateurs quantitatifs

ACTION I <i>(dans le cadre d'un programme d'actions présentation des objectifs et des indicateurs par action)</i>	OBJECTIFS	INDICATEURS	VALEURS CIBLES			
			2014	2015	2016	2017
I. Information et accompagnement...	Créer des outils...	Fiches créées...				
		Documents mis à jour...				
	Diffuser des informations...	Pages web...				
		Réunions organisées...				
		Participants présents...				
	2. Animation d'un réseau...	Fournir conseil et expertise...	Nombre d'acteurs contactés ...			
Réunions de travail organisées...						
Nombres projets associatifs aidés						
	Former...	Nombre de formations offertes				
		Nombre de journées de formations suivies...				
		Diversité des stagiaires				

► Exemples d'indicateurs qualitatifs :

■ Enquêtes de satisfaction auprès de différents publics sur la qualité de l'information et/ou des formations selon l'échelle de satisfaction suivante :

- très satisfaisant - satisfaisant - insatisfaisant - très insatisfaisant - sans opinion.

■ Aménagement des conditions d'accueil (locaux, horaires, etc.)

■ Couverture d'un territoire...

■ Diversité des publics accueillis, des structures accompagnées...

■ Commentaires d'usagers ou de leurs représentants concernés par l'efficacité de l'action réalisée, de son impact sur l'environnement.

► L'annualité budgétaire dans le cadre pluriannuel du budget de l'État et la pluri-annualité contractuelle

La pluri-annualité reconnue par la loi organique facilite la conclusion par l'État d'engagements pluriannuels. La mise en œuvre des conventions pluriannuelles d'objectifs dans ce cadre permet ainsi à l'État de s'engager pour soutenir durablement des actions associatives à l'aide des autorisations d'engagement instituées par la LOLF. L'évaluation et la poursuite du projet sur plusieurs années évite alors la suspension de financement d'une ou des actions.

Toutefois, la LOLF ne remet pas totalement en cause les grands principes du droit budgétaire ni l'architecture générale des lois de finances. L'État demeure tenu par l'annualité budgétaire matérialisée par le vote de la loi de finances chaque année. Dans le cadre des conventions pluriannuelles d'objectifs conclues par l'État avec ses partenaires associatifs, il sera donc tenu de prévoir une clause suspensive liée au vote du budget habituellement matérialisée par les termes « sous réserve de l'inscription des crédits en loi de finances ».

Mais par l'effet des prévisions pluriannuelles du budget de l'État, il peut décider de proposer un montant garanti pour tout ou partie de la durée de la convention.

Cette décision repose sur la distinction entre les autorisations d'engagement qui permettent d'engager juridiquement la dépense de

l'État et sont valables sans limitation de durée jusqu'à leur annulation, et les crédits de paiement qui représentent le volume de trésorerie nécessaire pour couvrir les dépenses engagées réellement.

La maîtrise budgétaire des subventions octroyées par l'État nécessite donc que les engagements « fermes » (le montant garanti) au bénéfice d'associations soient couverts intégralement par des autorisations d'engagement.

Pour les subventions aux associations dans un cadre conventionnel pluriannuel, l'État utilisera donc deux solutions en fonction de ses moyens budgétaires :

■ d'une part, l'État peut proposer des engagements pluriannuels fermes. Les autorisations d'engagement dont l'État dispose, doivent alors permettre de couvrir les engagements fermes pluriannuels. Ces autorisations d'engagement sont alors « consommées » lors de la signature de la convention, à hauteur du montant de cet engagement ferme. Celui-ci peut couvrir tout ou partie de la durée de la convention en fonction des stipulations contractuelles.

■ d'autre part, l'État peut proposer des engagements prévisionnels susceptibles d'être affermis périodiquement (le plus couramment chaque année). Les autorisations d'engagement sont alors « consommées » lors de la notification à hauteur du montant prévu pour la période (l'année par exemple).

Exemple page suivante



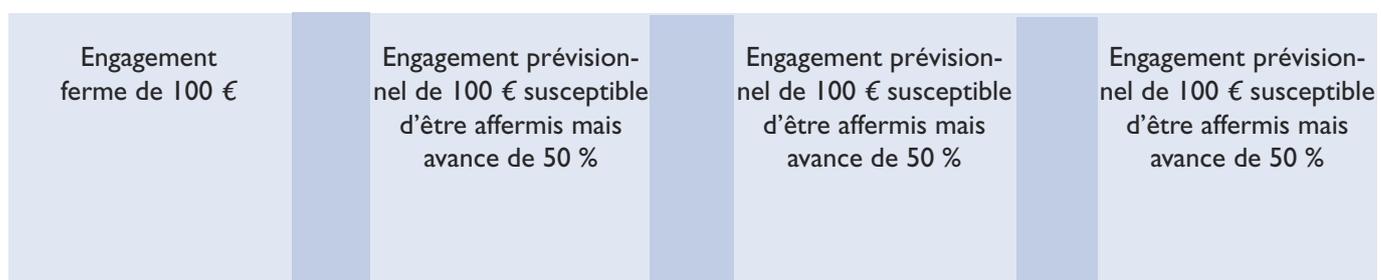
Exemple : Pour une convention pluriannuelle d'objectifs sur 4 ans de 400 € répartis de façon linéaire pour un montant de 100 € par an, plusieurs solutions peuvent être envisagées :



1^{er} cas : 75 % du total est garanti : l'État doit engager 300 € en autorisations d'engagement en 2014 et 100 € en crédits de paiement chacune des trois premières années. Cela ne dispense pas l'association de ses obligations à l'égard du financeur public. L'État doit aussi prévoir dans sa programmation triennale de verser 50 % de la somme prévue la quatrième année au titre de l'avance sur subvention.



2^{ème} cas : L'État propose des montants prévisionnels susceptibles d'être affermis chaque année. L'État doit engager 100 € en autorisations d'engagement en 2014 et 100 € en crédits de paiement chacune des quatre années. L'État doit aussi prévoir dans sa programmation triennale de verser 50 % de la somme prévue chaque année au titre de l'avance sur subvention.



Autorisations d'engagement

(AE) : support pour engager juridiquement une dépense. Leur montant constitue la limite supérieure des engagements autorisés dans l'année budgétaire.

Crédits de paiement :

ils représentent la limite supérieure des crédits pouvant être payés dans l'année, couvrant les engagements pris dans le cadre des autorisations d'engagement.

Fongibilité :

la fongibilité laisse à chaque gestionnaire la liberté d'utiliser librement les crédits pour mettre en œuvre de manière performante un programme. Elle est asymétrique car les crédits de personnels peuvent être utilisés pour d'autres types de dépenses.

Indicateur :

donne une indication chiffrée de la progression attendue et obtenue de la performance.

Justification au premier euro

(JPE) : justification de la totalité des crédits et des personnels demandés (PAP) ou consommés (RAP) pour chaque programme.

Loi de finances : elle détermine la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'État, compte tenu d'un équilibre économique et financier qu'elles définissent.

Loi organique relative aux lois

de finances – LOLF : promulguée le 1er août 2001 pour entrer en

application le 1er janvier 2006, la LOLF remplace l'ordonnance du 2 juin 1959 et fixe le cadre de la nouvelle constitution financière de l'État.

Loi de règlement des comptes :

elle constate les résultats financiers de chaque année.

Mission :

au sens de LOLF, elle regroupe les programmes concourant à une politique publique.

Programme :

au sens de la LOLF, il regroupe tous les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère.

Projet et rapport annuel de

performances (PAP et RAP) : ils permettent aux parlementaires de comparer la prévision et l'exécution budgétaire et l'engagement sur les objectifs et les résultats constatés.

Titre :

charges budgétaires de l'État réparties sous sept titres en fonction de la nature des dépenses.

Voir les mots clés de la LOFT dans le "le Guide pratique de la LOLF" sur <http://www.performance-publique.gouv.fr>

ANNEXE

LA RÉPARTITION DES MISSIONS ET PROGRAMMES EN LFI POUR 2014¹⁷

Les missions ainsi que le détail des programmes ci-après sont disponibles sur internet¹⁸

Missions (Exemples)	N° de programme	Titre du programme (Exemples)	N° de l'action	Intitulé de l'action
Action extérieure de l'État	185	Actions de la France en Europe et dans le monde	02	Coopération culturelle et promotion du français
Administration générale et territoriale de l'État	232	Vie politique, culturelle et associative	05	Vie associative
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	154	Économie et développement durable de l'agriculture, de la pêche et des territoires	14	Gestion équilibrée et durable des territoires
	149	Forêt	02	Gestion des forêts publiques et protection de la forêt
Aide publique au développement	209	Solidarité à l'égard des pays en développement	09	Actions de co-développement
			05	Coopération multilatérale
Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation	167	Liens entre la nation et son armée	02	Politique de la mémoire
	169	Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant	03	Solidarité
Culture	224	Transmission des savoirs et démocratisation de la culture	02	Soutien à la démocratisation l'éducation artistique et culturelle
			06	Action culturelle internationale

Missions (Exemples)	N° de programme	Titre du programme (Exemples)	N° de l'action	Intitulé de l'action
Écologie, développement et mobilité durables	181	Prévention des risques	01	Prévention des risques technologiques et des pollutions
			10	Prévention des risques naturels et hydrauliques
	113	Paysages, eau et biodiversité	07	Gestion des milieux et biodiversité
Économie	134	Développement des entreprises et du tourisme	21	Développement du tourisme
Égalité des territoires, logement et ville	177	Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables	11	Prévention de l'exclusion
			12	Hébergement et logement adapté
			14	Conduite et animation des polques d'hébergement et de l'inclusion sociale
	109	Aide à l'accès au logement	02	Information relative au logement et accompagnement des publics en difficulté
	147	Politique de la ville et Grand Paris	01	Actions territorialisées et dispositifs spécifiques de la politique de la ville
Enseignement scolaire	230	Vie de l'élève	01	Vie scolaire et éducation à la responsabilité
Immigration, asile et intégration	104	Intégration et accès à la nationalité française	12	Actions d'intégration des étrangers en situation régulière
Justice	182	Protection judiciaire de la jeunesse	01	Mise en œuvre des décisions judiciaires
	101	Accès au droit et à la justice	03	Aide aux victimes
			04	Médiation familiale et espaces de rencontre

Missions (Exemples)	N° de programme	Titre du programme (Exemples)	N° de l'action	Intitulé de l'action
Médias, livre et industries culturelles	180	Presse	02	Aides à la presse
	313	Contribution à l'audiovisuel et à la diversité radiophonique	03	Soutien à l'expression radiophonique locale
Outre-mer	138	Emploi outre-mer	02	Aide à l'insertion et à la qualification professionnelle
	123	Conditions de vie outre-mer	04	Sanitaire, social, culture, jeunesse et sports
Politique des territoires	112	Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire	02	Développement solidaire et équilibré des territoires
Recherche et enseignement supérieur	186	Recherche culturelle et culture scientifique	01	Recherche culturelle
	231	Vie Étudiante	03	Santé des étudiants et activités associatives, culturelles et sportives
Santé	204	Prévention, sécurité sanitaire et offre de soins	12	Accès à la santé et à l'éducation à la santé
			14	Prévention des maladies chroniques et qualité de vie des malades
Sécurités	176	Police Nationale	03	Sécurité routière
	207	Sécurité et éducation routière	03	Éducation routière
Solidarité, insertion et égalité des chances	304	Lutte contre la pauvreté: revenu de solidarité active et expérimentations sociales	12	Économie sociale et solidaire
	106	Actions en faveur des familles vulnérables	01	Accompagnement des jeunes et des familles vulnérables
			03	Protection des enfants et des familles
	137	Égalité entre les hommes et les femmes	11	Égalité entre les hommes et les femmes dans la vie professionnelle, économique, politique et sociale
			12	Promotion des droits, prévention et lutte contre les violences sexistes
	157	Handicap et dépendance	01	Évaluation et orientation personnalisée des personnes handicapées
			02	Incitation à l'activité professionnelle

Missions (Exemples)	N° de programme	Titre du programme (Exemples)	N° de l'action	Intitulé de l'action
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	Actions en faveur de la jeunesse et de l'éducation populaire
			04	Actions particulières en faveur de la jeunesse
Travail et emploi	103	Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi	02	Amélioration de l'insertion dans l'emploi par l'adaptation des qualifications et la reconnaissance des compétences
	102	Accès et retour à l'emploi	02	Amélioration des dispositifs en faveur de l'emploi des personnes les plus éloignées du marché du travail

LOLF

à l'usage des associations



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE
DES DROITS DES FEMMES,
DE LA VILLE,
DE LA JEUNESSE
ET DES SPORTS