



ASSEMBLÉE NATIONALE

12ème législature

lois de finances

Question écrite n° 33663

Texte de la question

M. François Cornut-Gentille attire l'attention de M. le ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire sur la mise en oeuvre de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances (LOLF). Nouvelle constitution financière de l'État, la LOLF oblige chaque ministère à redéfinir son organisation et ses compétences en missions et programmes. Or la mise en oeuvre de certaines politiques publiques repose principalement sur des établissements publics administratifs ou autres, pour lesquels les implications de la LOLF en termes de gestion et d'organisation semblent négligées. En conséquence, il lui demande de dresser un premier bilan des études menées par le gouvernement sur l'application de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances au sein des établissements publics dépendant de l'État.

Texte de la réponse

Les politiques financées par le budget de l'État font en effet appel à l'intervention d'entités dotées de la personnalité morale et donc juridiquement distinct des services des ministères, parmi lesquelles un grand nombre d'établissements publics affiliés à l'État. Le poids de ces entités dans l'exécution des politiques publiques et dans la mobilisation des crédits correspondants est ainsi relativement fort dans les secteurs de l'enseignement supérieur, de la recherche, de la culture et de l'emploi. La contribution de ces organismes est évidemment indispensable à l'explicitation des moyens demandés chaque année au Parlement par le Gouvernement au travers des lois de finances. Sauf à vider l'autorisation parlementaire d'une partie de sa portée, l'impact de la loi organique ne peut donc se limiter aux strictes frontières des administrations de l'État. Il se diffuse nécessairement au-delà pour atteindre les opérateurs qui, sous le contrôle direct de l'État, participent à la mise en oeuvre des missions et des programmes constitutifs de la nouvelle architecture du budget de l'État voulue par le législateur organique. Les travaux menés pour préparer l'entrée en vigueur de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) n'ont par conséquent ni omis ni négligé le traitement de cette problématique spécifique. Sous l'impulsion des directions du budget et de la réforme budgétaire, des réflexions ont été engagées avec l'ensemble des ministères. Elles visent à préciser les évolutions qui, dans le nouveau cadre budgétaire et comptable, devront être apportées à l'économie des relations entre l'État et ses opérateurs. Ces travaux poursuivent trois objectifs : la délimitation du périmètre des opérateurs de l'État, la réorganisation dans la nouvelle nomenclature des moyens qui leur sont alloués pour accomplir leurs missions, la définition d'un cadre de gestion permettant la déclinaison des principes posés par la loi organique. Les deux premiers objectifs se situent dans le prolongement direct des dispositions de la LOLF. Il s'agit principalement de tirer toutes les conséquences de la refonte de la nomenclature du budget de l'État, de la rénovation de la documentation des lois de finances et de l'établissement de règles nouvelles pour la budgétisation et l'exécution de la dépense. Ce chantier doit notamment être l'occasion de clarifier l'imputation des dotations allouées aux opérateurs en fonction de leur destination et de leur nature, et de déterminer les conditions d'intégration de leur apport dans les projets et rapports annuels de performance. Quelques principes directeurs peuvent d'ores et déjà être tenus pour acquis. Pour une même politique, l'ensemble des subventions seront autant que possible rattachées à un seul programme. L'ensemble des subventions finançant l'exploitation de l'opérateur (personnel, fonctionnement, investissement) seront regroupées sous la forme d'une « subvention pour charges de service public » telle que prévue par la loi organique. Les crédits destinés à être redistribués au titre d'une politique d'intervention seront

distingués de ces subventions et versés à partir du titre des dépenses d'intervention. Le troisième objectif consiste à organiser la transposition des règles de gestion édictées pour les services des ministères, telles que la fongibilité asymétrique, le plafonnement des emplois, la spécialisation des crédits par programmes et le pilotage par les objectifs. Cette transposition n'est toutefois pas explicitement et directement prévue par la loi organique. Elle implique, comme l'a souligné la mission d'information de l'Assemblée nationale sur la mise en oeuvre de la LOLF, l'instauration de dispositifs ad hoc, extérieurs à la loi de finances, qui restent à déterminer (cf. son rapport remis en juillet dernier à la commission des finances). Elle doit par ailleurs s'efforcer de concilier le respect des exigences de la LOLF avec les spécificités inhérentes à l'autonomie de gestion que la personnalité morale confère aux établissements visés. En d'autres termes, il s'agit de préciser les conditions de l'application de la LOLF à une population plus hétérogène encore que les administrations de l'État et dont les règles de gestion sont de surcroît disséminées dans un très grand nombre de textes normatifs. Pour relever ce défi, des travaux sont également en cours avec les ministères les plus concernés par le recours à des opérateurs. Ils s'appuient plus particulièrement sur un exercice de préfiguration impliquant un panel d'établissements publics représentatif de la diversité des statuts (EPA, EPIC, EPST, EPCSP) et des domaines d'activités (enseignement supérieur, recherche, agriculture et forêt, emploi, santé publique, culture). Sans préjuger des conclusions auxquelles aboutiront ces travaux, il est prévu que le futur cadre de gestion s'ordonne autour des axes suivants : un cadre budgétaire permettant la programmation, l'exécution et la restitution du budget de l'opérateur par destination et par nature de dépenses, le plafonnement des effectifs et des dépenses de personnel, le développement au sein de ces opérateurs de systèmes de pilotage par la performance. Les orientations ainsi fixées ont pour but de faciliter la consolidation de l'intervention des opérateurs dans les projets et rapports annuels de performance, d'améliorer la connaissance et la maîtrise des emplois dans les organismes affiliés à l'État, de favoriser enfin, sous l'égide de la tutelle, l'optimisation de leur contribution à la réalisation des objectifs associés aux programmes dont ils relèvent. Ainsi qu'en témoignent les travaux engagés, le Gouvernement a pris la mesure des enjeux soulevés par la problématique des opérateurs de l'État au regard des exigences du législateur organique, du point de vue tant du renforcement de la lisibilité des politiques financées par l'État et de la fiabilité des informations communiquées au Parlement que de l'imputabilité des objectifs et des résultats, gage d'une responsabilisation accrue des opérateurs mais aussi des administrations en charge de leur tutelle.

Données clés

Auteur : [M. François Cornut-Gentille](#)

Circonscription : Haute-Marne (2^e circonscription) - Union pour un Mouvement Populaire

Type de question : Question écrite

Numéro de la question : 33663

Rubrique : Finances publiques

Ministère interrogé : budget

Ministère attributaire : budget

Date(s) clé(s)

Question publiée le : 17 février 2004, page 1139

Réponse publiée le : 30 mars 2004, page 2526