

BUDGET PLURIANNUEL 2011-2013

ANNEXE III

OPÉRATEURS DE L'ÉTAT

Les réunions de répartition devront permettre :

- de valider définitivement la liste des opérateurs de l'État pour la rédaction des PAP 2011 ;
- de fixer les informations indispensables à la mise en place du plafond des autorisations d'emplois des opérateurs de l'État rendu obligatoire par l'article 64 de la loi de finances pour 2008.
- de mesurer le taux de réduction des dépenses de fonctionnement des opérateurs (cf. tableau « cible -10% » mentionné dans l'annexe I).

A cet effet, vous trouverez ci-joint un fichier qui vous permettra d'actualiser, par rapport à 2010, la liste des opérateurs par mission et programme pour 2011, de renseigner les informations relatives aux emplois des opérateurs ou catégories d'opérateurs et d'élaborer un tableau de synthèse du plafond des autorisations d'emplois des opérateurs des programmes suivis par chaque ministère.

Il est rappelé aux ministères que :

- les modifications (créations, suppressions, transformations, requalifications) de la liste des opérateurs par rapport à 2010 doivent impérativement être justifiées et documentées ;
- les modalités de mise en œuvre du plafond d'emplois des opérateurs ont été rappelées par la circulaire n°2 DF-2MPAP-10-3035 du 11 juin 2010 relative à l'évolution des modalités de fixation du plafond des autorisations d'emplois des opérateurs de l'Etat dans le cadre de l'élaboration du budget triennal 2011 - 2013.

Les informations et les documents renseignés dans le fichier qui vous sera transmis par les bureaux sectoriels de la direction du Budget (liste et emplois des opérateurs de l'État) devront être validés en réunion de répartition.

PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2011

ACTUALISATION, JUSTIFICATION DU PÉRIMÈTRE ET PLAFOND D'EMPLOIS

La présente annexe a pour objet de rappeler les enjeux et de préciser les modalités de la mise à jour et de la justification du périmètre des opérateurs de l'Etat du PLF 2011.

Ces éléments font l'objet d'une particulière vigilance de la Cour des comptes. Ainsi, dans le cadre de la certification des comptes de l'État pour 2009, la Cour a rappelé l'impératif de justifier l'appartenance au périmètre des opérateurs tant pour les entrées et les sorties que pour les organismes maintenus dans ce périmètre.

1 – Les trois critères de qualification d'opérateur de l'Etat

Une entité dotée de la personnalité morale, quel que soit son statut juridique (EPN, GIP, association,...) appartient au périmètre des opérateurs de l'Etat dès lors qu'elle répond **cumulativement** à trois critères :

- *une activité* de service public, qui se rattache explicitement à la mise en œuvre d'une politique définie par l'Etat et se présente dans la nomenclature par destination selon le découpage en mission-programme-action ;

- *un financement* assuré majoritairement par l'Etat, 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 subsidiaire¹;

- *un contrôle* direct par l'Etat, 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'administration².

Les trois critères ci-dessus se réfèrent directement aux principes formulés dans le recueil des normes comptables de l'Etat, en particulier la norme comptable n°7 relative aux immobilisations financières. Ils ont été validés par la mission Lambert-Migaud d'information sur la mise en œuvre de la LOLF en septembre 2005.

2 – Les effets de la qualification d'opérateur de l'Etat

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

Au plan budgétaire :

¹La 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).

² 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.

▪ Les opérateurs sont identifiés spécifiquement dans la nomenclature budgétaire de l'État et reçoivent des subventions pour charges de service public (catégorie 32) et des dotations en fonds propres (catégorie 72). Les opérateurs peuvent également recevoir des transferts (titre 6). Pour mémoire, les non opérateurs n'ont pas vocation à recevoir de subventions d'exploitation sans limitation dans le temps : les subventions que l'État leur octroie sont des dépenses d'intervention (titre 6).

▪ Depuis le 1^{er} janvier 2009, les opérateurs sont soumis à un plafond des autorisations d'emplois fixé chaque année en loi de finances.

▪ Les opérateurs doivent se conformer aux règles spécifiques de présentation, de vote et d'exécution de leur budget, telles que définies dans la circulaire annuelle de la direction du budget (cf. circulaire du 31 août 2009 relative à la préparation des budgets des opérateurs pour 2010).

▪ Un volet « opérateurs de l'État » figure dans les projets annuels de performances. Il retrace les crédits du PLF alloués aux opérateurs, les emplois des opérateurs en distinguant les emplois « sous plafond » des emplois « hors plafond », les ressources (y compris fiscales) et les dépenses des budgets des opérateurs (budgets prévisionnels 2010 dans le cadre du PLF 2011), ainsi que des éléments qualitatifs sur leur contribution à la performance du programme.

Toutes ces informations sont synthétisées dans le rapport annuel sur les opérateurs de l'Etat, annexe « Jaune » au projet de loi de finances.

Au plan comptable :

L'article 27 de la LOLF dispose notamment que les comptes de l'État doivent donner « *une image fidèle de son patrimoine et de sa situation financière* ».

La tenue des comptes individuels de l'État sur la base des droits constatés implique d'intégrer, à l'actif du bilan, ses participations, qui comprennent notamment les participations financières relatives aux opérateurs des politiques de l'Etat. Leur évaluation à chaque clôture s'effectue à partir de la quote-part, détenue par l'Etat, des capitaux propres des entités concernées (dotations et compléments de dotations en nature et en numéraire, résultat de l'exercice et subventions d'investissement).

La qualité et la sincérité de l'évaluation des participations financières (compte 26 au bilan de l'État) reposent donc :

- sur la correcte définition du périmètre des entités contrôlées,
- sur la bonne traduction comptable des flux budgétaires relatifs aux opérateurs.

L'attention des ministères de tutelle est donc appelée sur la nécessité de définir et de mettre à jour le périmètre de leurs opérateurs avec rigueur.

3 – La constitution du dossier spécifique « opérateurs » par programme pour les conférences de répartition

Pour établir le périmètre des opérateurs au titre du PLF 2011, le classement des organismes dans ce périmètre devra être justifié, y compris, selon les recommandations de la Cour des comptes, pour les organismes classés en 2010 et maintenus en 2011.

L'actualisation de la liste des opérateurs traduit la prise en compte des créations, suppressions, transformations, requalifications ou des changements de rattachement à un programme qui seront opérés en 2011, ou l'ont été au cours de l'exercice 2010 mais sans traduction dans le PLF 2010. Il conviendra de préciser si le changement de qualification intervient en gestion 2010 ou en gestion 2011.

Préalablement à la tenue des conférences de répartition, un dossier spécifique « opérateurs » est transmis au bureau sectoriel compétent de la direction du budget. Constitué par programme, il regroupe pour chacun des opérateurs :

- la fiche de qualification d'opérateur pour le PLF 2011 renseignée (cf. Tableau 1) ;
- l'ensemble des pièces justificatives (textes institutifs, budget et autres textes) permettant de documenter et de justifier les réponses de la fiche de qualification notamment pour les nouveaux opérateurs (créations, transformations, ...).

Pour les dossiers complets qui ont déjà été transmis dans le cadre des conférences de budgétisation du PLF 2011, seule une mise à jour du dossier sera le cas échéant adressée (fiche de qualification actualisée, budget 2010 et éventuelle modification des textes institutifs).

A cet effet, vous trouverez deux tableaux qu'il convient de renseigner :

- impérativement le premier tableau « Opérateurs du PLF 2011 inscrits en PLF 2010 » (cf. Tableau 2), qui reprend les opérateurs rattachés à vos programmes en PLF 2010, en indiquant s'ils font l'objet d'une modification pour le PLF 2011 (suppression, fusion ou changements de programmes de rattachement) ;

- le cas échéant, le second tableau « Nouveaux opérateurs au PLF 2011 » (cf. Tableau 3) pour les opérateurs faisant l'objet d'une première inscription au PLF 2011.

Pour information, vous disposez également de la liste de tous les opérateurs de l'Etat inscrits au PLF 2010.

Il convient de souligner que le ministère de tutelle doit être en capacité de constituer un dossier complet (fiche et pièces justificatives) pour répondre en temps utile aux éventuelles demandes de la Cour des comptes.

4 – Le plafond d'emplois des opérateurs

Dans le cadre de l'élaboration du projet de loi de finances pour 2011, les ministères présenteront dans leur dossier de conférence de répartition les éléments relatifs au respect du plafond d'emplois des opérateurs pour 2011.

4.1 – Évolution des modalités de fixation du plafond d'emplois des opérateurs

Documents de référence :

Circulaire n°2 DF-2MPAP-10-3035 du 11 juin 2010 relative à l'évolution des modalités de fixation du plafond des autorisations d'emplois des opérateurs de l'Etat dans le cadre de l'élaboration du budget triennal 2011 - 2013.

4.2 – La fixation du plafond d'emplois pour 2011

Préalablement à la tenue des conférences de répartition, vous transmettez au bureau compétent de la direction du budget le tableau ci-joint (cf. Tableau 4 « Opérateurs – plafond d'emplois ») présentant les emplois sous plafond et hors plafond, leur évolution sur la période 2009-2013, ainsi que la prévision des emplois créés par les dispositifs de contrats aidés.

L'examen de ce tableau doit être accompagné d'éléments d'explication portant sur :

- l'évolution du plafond d'emplois entre l'exécution 2009 et la prévision d'exécution 2010 ;

- les facteurs d'évolution des emplois sur la période 2011 – 2013- la prévision d'emplois créés par les dispositifs de contrats aidés

Le compte rendu commun établi à l'issue des conférences de répartition précisera, par programme, les points de convergence et de divergence sur le plafond d'emplois des opérateurs pour 2011.

5 – Les économies relatives aux dépenses de fonctionnement

Conformément à la lettre de cadrage du Premier ministre, les opérateurs sont soumis à la norme transversale d'économie sur les dépenses de fonctionnement de -5% en 2011, -7,5% en 2012 et -10% en 2013.

Vous complétez le tableau « cible -10% » de l'Annexe I qui retrace les économies effectuées par mission pour les dépenses de l'État et de ses opérateurs.

Les dépenses concernées sont l'ensemble des dépenses de fonctionnement inscrites dans les budgets des opérateurs rattachés à la mission (et non les seules dépenses de fonctionnement financées par les subventions pour charge de service public).

Tableau 1 : Fiche de qualification PLF 2011

PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2011 OPERATEURS

ORGANISME :	
STATUT :	
Référence du texte institutif	

CRITERE 1 Activité de service public rattachée à la mise en œuvre d'une politique de l'État	Mission	Programme	Action

CRITERE 2 Financement majoritaire de l'État	Type de financement	montant	% ressources totales
	Subvention pour charges de service public (titre 3 - catégorie 32)		
	Dotations en fonds propres (titre 7 - catégorie 72)		
	Transferts (titre 6)		
	Ressources affectées		
	1 - Total financement État		
	2 - Subventions et dotations de collectivités et d'organismes autres que l'État		
	3 - Ressources propres		
Total des financements (1 + 2 + 3)			

Base : budget prévisionnel 2010 des organismes

CRITERE 3 Contrôle par l'État	Nature du lien entre l'État et l'entité au regard des "critères généraux de reconnaissance du contrôle" (norme comptable n°7)		
	L'État est présumé contrôler une autre entité si sont cumulativement satisfaits :		
	- au moins un des critères 1		
	- au moins un des critères 2		
	Critères 1 relatifs au pouvoir de contrôle :		
	l'État détient, directement ou indirectement, la majorité des droits de vote dans l'organe délibérant		oui/non
	l'État a le pouvoir de nommer ou de révoquer la majorité des membres de l'organe dirigeant (CA ou autre)		oui/non
	l'État dispose, lors des réunions de l'organe dirigeant, directement ou indirectement, d'une fraction des droits de vote supérieure à 40% et aucune personne ne détient directement ou indirectement une fraction supérieure à la sienne		oui/non
	l'État détient le contrôle de l'entité en vertu de dispositions explicites		oui/non
	Critères 2 relatifs aux avantages retirés de l'activité et aux risques assumés par l'État :		
	l'État a le pouvoir de faire cesser l'activité de l'entité et d'en obtenir un niveau significatif des avantages économiques résiduels ou d'en supporter un niveau significatif d'obligations		oui/non
	l'État a le pouvoir d'imposer des transferts d'actifs en provenance de l'entité concernée à son profit et/ou détient la responsabilité de certaines obligations de l'entité concernée		oui/non
	Si les critères ci-dessus ne permettent pas de déterminer la réalité du contrôle, les indicateurs de contrôle suivants, pris individuellement ou globalement, permettent de l'établir :		
	1 - critères relatifs au pouvoir de contrôle :		
	l'État a la capacité de rejeter le budget de fonctionnement ou d'investissement de l'entité		oui/non
l'État a la capacité de rejeter, annuler ou modifier les décisions de l'organe dirigeant de l'entité		oui/non	
l'État a la capacité d'approuver le recrutement, le changement d'affectation ou la révocation des dirigeants de l'entité		oui/non	
la mission de l'entité est établie et limitée par la loi		oui/non	
l'État détient une action spécifique lui conférant certains droits tels que droit de veto sur l'évolution du capital, la cession d'actifs ou d'autres droits de ce type		oui/non	
2 - critères relatifs aux avantages retirés de l'activité et aux risques assumés par l'État :			
l'État détient un droit direct ou indirect sur l'actif (ou le passif) net de l'entité, avec un accès continu à ce dernier		oui/non	
l'État détient un droit sur un niveau significatif de l'actif (ou du passif) net de l'entité concernée en cas de liquidation		oui/non	
l'État a la capacité d'imposer à l'entité concernée une coopération de manière à atteindre ses propres objectifs		oui/non	
l'État est responsable du passif résiduel de l'entité		oui/non	

CLASSEMENT	Opérateur / Non opérateur
2011	Commentaire : tout élément complémentaire destiné à éclairer la décision de classement

Tableau 2 : Opérateurs du PLF 2011 inscrits au PLF 2010

Erreur ! Des objets ne peuvent pas être créés à partir des codes de champs de mise en forme.

Tableau 3 : Nouveaux opérateurs au PLF 2011 (ou sujets à changement de programme de rattachement)

Nouvel opérateur inscrit au PLF 2011 ou opérateur sujet à modification du programme de rattachement	Statut	Rattaché à une catégorie	Catégorie d'opérateur	Programme	Mission	Dossier de qualification complet à transmettre	Commentaires
Opérateur 1							
Opérateur 2							
Opérateur 3							
Opérateur 4							
Opérateur 5							
Opérateur 6							
Opérateur 7							
Opérateur 8							
Opérateur 9							
Opérateur N							

Tableau 4 : Tableau des emplois des opérateurs

Opérateur	2009			2010										2011			
	Exécution			Prévision				Exécution						PLF			
	Emplois sous plafond	Emplois hors plafond	Total des emplois	Emplois sous plafond	Variation 2009/2010 (en %)	Emplois hors plafond	Contrats aidés	Total des emplois	Emplois sous plafond	Variation 2009/2010 (en %)	Emplois hors plafond	Contrats aidés	Total des emplois	Emplois sous plafond	Variation 2010/2011 (en %)	Emplois hors plafond	Contrats aidés
Opérateur ou catégorie d'opérateurs			0		#DIV/0!			0		#DIV/0!			0		#DIV/0!		
Opérateur ou catégorie d'opérateurs			0		#DIV/0!			0		#DIV/0!			0		#DIV/0!		
Opérateur ou catégorie d'opérateurs			0		#DIV/0!			0		#DIV/0!			0		#DIV/0!		
Opérateur ou catégorie d'opérateurs			0		#DIV/0!			0		#DIV/0!			0		#DIV/0!		
Opérateur ou catégorie d'opérateurs			0		#DIV/0!			0		#DIV/0!			0		#DIV/0!		
Opérateur ou catégorie d'opérateurs			0		#DIV/0!			0		#DIV/0!			0		#DIV/0!		
Opérateur ou catégorie d'opérateurs			0		#DIV/0!			0		#DIV/0!			0		#DIV/0!		
TOTAL PROGRAMME	0	0	0	0	#DIV/0!	0	0	0	0	#DIV/0!	0	0	0	0	#DIV/0!	0	0
Ecarts Exécution / Prévision									0		0	0	0				

Opérateur	2012					2013				
	Emplois sous plafond	Variation 2011/2012 (en %)	Emplois hors plafond	Contrats aidés	Total des emplois	Emplois sous plafond	Variation 2012/2013 (en %)	Emplois hors plafond	Contrats aidés	Total des emplois
Opérateur ou catégorie d'opérateurs		#DIV/0!			0		#DIV/0!			0
Opérateur ou catégorie d'opérateurs		#DIV/0!			0		#DIV/0!			0
Opérateur ou catégorie d'opérateurs		#DIV/0!			0		#DIV/0!			0
Opérateur ou catégorie d'opérateurs		#DIV/0!			0		#DIV/0!			0
Opérateur ou catégorie d'opérateurs		#DIV/0!			0		#DIV/0!			0
Opérateur ou catégorie d'opérateurs		#DIV/0!			0		#DIV/0!			0
Opérateur ou catégorie d'opérateurs		#DIV/0!			0		#DIV/0!			0
Opérateur ou catégorie d'opérateurs		#DIV/0!			0		#DIV/0!			0
TOTAL PROGRAMME	0	#DIV/0!	0	0	0	0	#DIV/0!	0	0	0