

# PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2010

## ANNEXE IV

### OPERATEURS DE L'ETAT : ACTUALISATION ET JUSTIFICATION DU PÉRIMÈTRE

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 2010.

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 2008, la Cour a à nouveau rappelé l'impératif de justifier de 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 selon 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 subsidiaire<sup>1</sup>;

- *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'administration<sup>2</sup>.

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 :

---

<sup>1</sup>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).

<sup>2</sup> 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.

### **Au plan budgétaire :**

▪ 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).

▪ A compter du 1<sup>er</sup> 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 11 août 2008 relative à la préparation des budgets des opérateurs pour 2009).

▪ 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 principaux (budgets prévisionnels 2009 dans le cadre du PLF 2010), ainsi que des éléments qualitatifs sur leur contribution à la performance du programme et la justification au premier euro de leurs dépenses.

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 2010, 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 2009 et maintenus en 2010.

L'actualisation de la liste des opérateurs traduit la prise en compte des créations, suppressions et transformations qui seront opérées en 2010, ou l'ont été en 2009, mais sans traduction dans le PLF 2009. Les transformations concernent les entrées ou les sorties de la liste des opérateurs du fait de la modification des modes de financement ou de contrôle par l'État. Il conviendra de préciser si le changement de qualification intervient en gestion 2009 ou en gestion 2010.

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

- la fiche de qualification d'opérateur pour le PLF 2010 renseignée ;
- l'ensemble des pièces justificatives (textes institutifs, budget et autre textes) permettant de documenter et de justifier les réponses de la fiche de qualification.

Toutefois, le dossier de chacun des opérateurs sera simplifié dans les cas suivants :

⇒ pour les opérateurs de la liste 2009 non identifiés par la mention « dossier complet » (cf. surlignage jaune dans le tableau Excel), le dossier sera composé de la seule fiche de qualification d'opérateur.

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.

Pour information, la mention « dossier complet » correspond aux opérateurs pour lesquels la participation de l'État comptabilisée dans le compte 26 « Participations et créances rattachées à des participations » dépasse le seuil établi par la Cour des comptes pour auditer ce compte dans le cadre de la certification des comptes de l'État.

⇒ pour les dossiers complets qui ont déjà été transmis dans le cadre des conférences du PLF 2009, seule une mise à jour du dossier sera adressée (fiche de qualification actualisée, budget 2009 et éventuelle modification des textes institutifs).

**PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2010  
OPERATEURS**

<b>ORGANISME :</b>
<b>STATUT :</b>
<b>Référence du texte institutif</b>


<b>CRITERE 1</b>
 <b>Activité de service public rattachée à la mise en œuvre d'une politique de l'État</b>

Mission	Programme	Action	Rattachement / principal / secondaire

<b>CRITERE 2</b>
 <b>Financement majoritaire de l'État</b>

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		
<b>1 - Total financement État</b>		
2 - Subventions et dotations de collectivités et d'organismes autres que l'État		
3 - Ressources propres		
<b>Total des financements (1 + 2 + 3)</b>		

Base : budget  
prévisionnel 2009  
des organismes

<b>CRITERE 3</b>
 <b>Contrôle par l'État</b>

**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

<b>CLASSEMENT</b>
<b>2010</b>

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