

## ANNEXE 1

# Mise à jour du périmètre des opérateurs de l'État

### 1 - Trois critères de qualification

---

Une entité dotée de la personnalité morale, quel que soit son statut juridique (EPN, GIP, association,...), 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 subsidiaire<sup>1</sup> ;
- *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'administration<sup>2</sup>.

Les approches budgétaire et patrimoniale se doivent d'être cohérentes, les trois critères ci-dessus se réfèrent donc directement aux principes formulés dans le recueil des normes comptables de l'État, en particulier la norme comptable n°7 relative aux immobilisations financières.

Issus des conclusions rendues en 2004 par le groupe de travail interne au Ministère des finances (inspection générale des finances, direction du budget, direction de la réforme budgétaire, direction générale de la comptabilité publique), ces critères 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

---

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 :**

- **Les opérateurs sont identifiés spécifiquement dans la nomenclature budgétaire de l'État :**

---

<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.

- les *subventions pour charges de service public* (catégorie 32) couvrent l'ensemble des dépenses liées à l'exploitation courante (personnels rémunérés par l'opérateur, fonctionnement, maintenance des actifs, investissement courant et investissement non courant dont la charge du renouvellement est supportée par l'État). Il est rappelé que seuls les organismes qualifiés d'opérateurs de l'État peuvent recevoir des subventions pour charges de service public (32). 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).
- les *dotations en fonds propres* (catégorie 72) désignent les mises de fonds de l'État initiales ou complémentaires, le financement des investissements non courants dont la charge du renouvellement est assurée par l'opérateur ou réhabilitations immobilières importantes qui ont pour effet de constituer des immobilisations ou d'en augmenter la valeur ou la durée de vie. A la différence des subventions pour charges de service public qui représentent comptablement des charges de l'État, les dotations en fonds propres ont un caractère patrimonial et sont enregistrées à l'actif du bilan de l'État (compte 26).
- Les opérateurs peuvent également recevoir des *transferts* (titre 6) lorsqu'ils sont reversés à des tiers qui en sont les bénéficiaires finaux (cf. par exemple les interventions des offices agricoles).

L'attention des ministères doit être appelée sur la nécessité de veiller à la correcte imputation des fonds alloués aux opérateurs comme aux non opérateurs. L'annexe 4 de la présente circulaire rappelle les modalités d'imputation budgétaire dans le cadre du PLF 2008.

- **Les opérateurs doivent se conformer aux règles spécifiques de présentation, de vote et d'exécution de leur budgets, telles que définies dans la circulaire annuelle de la Direction du budget (cf. circulaire du 31 juillet 2006 relative à la préparation des budgets des opérateurs pour 2007).**
  - présentation matricielle des budgets identique à celle retenue par la LOLF, par destination « mission-programme-action » et par nature « personnel-fonctionnement-investissement », de façon à rattacher l'activité de l'opérateur au programme à la réalisation duquel il contribue<sup>3</sup> ;
  - faculté de voter le budget en trois enveloppes globalisées au sein desquelles les crédits sont fongibles : personnel (avec plafond d'emplois associé), fonctionnement, investissement – transferts le cas échéant. Cette souplesse de gestion vise à limiter les décisions modificatives détaillées et donner davantage d'autonomie et de responsabilités aux opérateurs<sup>4</sup> ;
  - sous l'autorité des responsables de programme, participation des opérateurs, quel que soit leur statut, aux mises en réserve de crédits prévues par l'article 51 de la LOLF.
  - production d'un document de performance pour chaque opérateur, qui formalise les objectifs et indicateurs associés à son budget de l'année. Ceux-ci doivent être élaborés dans le cadre d'un dialogue de gestion regroupant la tutelle technique, la tutelle financière et l'opérateur, puis être soumis au vote du conseil d'administration simultanément au vote du budget. Le document doit, au minimum, décliner les objectifs des PAP, et peut être complété par des objectifs de gestion interne.
- **Un volet « opérateurs » figure dans les projets annuels de performance. Il retrace :**

<sup>3</sup> La notion de destination pour un opérateur peut être plus détaillée, ou complémentaire au strict découpage « mission-programme-action » du Budget de l'État.

<sup>4</sup> Le vote des budgets se faisait avant la LOLF par chapitre budgétaire qui correspondait au chapitre comptable (compte à deux chiffres) défini dans les normes de comptabilité publique, notamment M9-1 (EPA) et M9-5 (EPIC).

- les crédits du PLF 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 2008<sup>5</sup>), 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'État, annexe « jaune » au projet de loi de finances.

#### **AU PLAN COMPTABLE :**

L'article 27 de la LOLF prévoit la présentation des comptes de l'État (bilan, compte de résultat, tableau des flux de trésorerie, annexe) donnant « *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'État.

Leur évaluation à chaque clôture s'effectue à partir de la quote part, détenue par l'État, 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, la fiabilité du périmètre étant une condition essentielle de la qualité de l'évaluation du compte 26 du bilan de l'État.

### **3 - Mode opératoire pour l'actualisation du périmètre dans le cadre du PLF 2008**

#### **LA PROCÉDURE D'ACTUALISATION :**

Comme cela a été le cas dans le cadre du PLF 2007, la liste des opérateurs sera finalisée à la date du dépôt au Parlement du projet de loi de finances pour 2008. Cette liste, actualisée au titre de 2008, prend en compte les créations, suppressions et transformations d'opérateurs prévues d'ici au 31/12/2007 ainsi que celles prévues dans le PLF 2008. Elle est publiée, dans son intégralité, dans le rapport sur les opérateurs de l'État, annexe « jaune » au projet de loi de finances

La procédure, arrêtée en 2007, est la suivante :

<sup>5</sup> Les budgets 2008 des opérateurs ne sont pas encore votés à la date de dépôt du PLF.

- la liste doit être actualisée dans le cadre de la procédure budgétaire. Durant la phase administrative de préparation de la loi de finances, des procédures de contrôle interne (validation de la liste par chaque bureau budgétaire pour les opérateurs relevant de leur compétence, en liaison avec les représentants des corps de contrôle économique et financier) et externe au MINEFI (vérification par les ministères exerçant la tutelle technique des opérateurs) assurent la fiabilité de la liste, qui devra être validée à l'issue des conférences de répartition. Peu avant le 1er mardi d'octobre (n), une fois les arbitrages de créations-suppressions d'opérateurs liées au PLF (n+1) connues, le MINEFI arrête la liste associée au PLF (n+1) ;
- un tableau de passage identifiant les créations, suppressions, transformations d'opérateurs permettra de relier cette liste du PLF n+1 (2008) à celle de la LFI n (2007). Ce tableau, inséré dans le rapport sur les opérateurs, sera accompagné le cas échéant d'un bref exposé des motifs et servira de base au calcul à périmètre constant des évolutions des crédits et des emplois des opérateurs d'une année sur l'autre. Il servira enfin à établir le volet « opérateurs » du compte des participations financières de l'État (compte d'actif n° 26) et produire le compte général de l'État de l'année n (2007)<sup>6</sup>.

#### **LE CONTENU ET LE CALENDRIER :**

- **Le contenu du dossier à fournir par les ministères :**

L'actualisation 2008 de la liste 2007 porte :

- sur les créations, suppressions, transformations opérées en 2008 :
  - . *création* : création d'une nouvelle entité
  - . *suppression* : suppression d'une entité
  - . *transformation* : changement de qualification (entrée ou sortie 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 2007 ou en gestion 2008)
- sur le réexamen du classement opéré au titre de 2007, certains organismes pouvant avoir été à tort classés dans la liste des opérateurs, d'autres au contraire peuvent avoir à y figurer.

Dans le cadre du PLF 2008, il est demandé aux ministères :

- de renseigner, pour leur périmètre, le fichier Excel joint en annexe 1 bis : toutes les rubriques doivent être renseignées pour chaque opérateur
- de remplir, pour chaque organisme identifié comme opérateur, une fiche (modèle joint en annexe 1 ter) justifiant du classement ou du retrait<sup>7</sup> de la liste au regard des trois critères explicités au point 1 de la présente annexe.
- Le dossier doit être communiqué aux bureaux sectoriels de la Direction du budget avec le dossier remis aux bureaux préalablement à la tenue des conférences de budgétisation.

<sup>6</sup> Le CGE de l'année (n), arrêté au 31/12/(n), est publié en début d'année (n+1).

<sup>7</sup> Les organismes qui sortent de la liste des opérateurs (que ce soit en gestion 2007 ou en gestion 2008) doivent également faire l'objet d'une fiche.

- **Calendrier de l'actualisation 2008 :**

- conférence de budgétisation PLF 2008: présentation du dossier (fiches et tableau Excel) aux correspondants sectoriels de la direction du budget
- conférence de répartition PLF 2008: validation de la liste par périmètre ministériel

**L'attention des ministères est appelée sur la nécessité de procéder, dans le cadre de la procédure budgétaire 2008, aux mises à jour nécessaires, la fiabilité du périmètre étant une condition essentielle de la qualité de l'évaluation du compte 26 du bilan de l'État.**

## ANNEXE 1 bis : PLF 2008 - LISTE DES OPERATEURS

La liste des opérateurs annexée au PLF 2007 peut être téléchargée sous format Excel sur le site internet du ministère de l'Économie, des finances et de l'Industrie : [www.minefi.gouv.fr](http://www.minefi.gouv.fr)

Menu déroulant : - principal via une catégorie - principal rattaché directement - secondaire	Colonne renseignée uniquement pour les opérateurs principaux rattachés via une catégorie	Menu déroulant : - création - suppression - transformation	Précisions concernant les ajustements PLF 2008 (indiquer notamment, en cas de transformation, si elle est effectuée en 2007 ou en 2008)
-------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------



Opérateur	Statut	Budget	Mission	Programme	Type de rattachement	Catégorie	Ajustement PLF 2008	Commentaire
AFPA - Association nationale pour la formation professionnelle des adultes	Association	Budget général	Travail et emploi	103 - Accompagnement des mutations économiques, sociales et démographiques	Principal rattaché directement			
AFPA - Association nationale pour la formation professionnelle des adultes	Association	Budget général	Travail et emploi	102 - Accès et retour à l'emploi	Secondaire			
ANACT - Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail	EPA	Budget général	Travail et emploi	111 - Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail	Principal rattaché directement			
ANPE - Agence nationale pour l'emploi (ANPE)	EPN	Budget général	Travail et emploi	102 - Accès et retour à l'emploi	Principal rattaché directement			
CEE - Centre d'étude de l'emploi	EPA	Budget général	Travail et emploi	155 - Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail	Principal rattaché directement			
Fonds de solidarité	EPA	Budget général	Travail et emploi	102 - Accès et retour à l'emploi	Principal rattaché directement			
INTEFP - Institut national du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle	EPA	Budget général	Travail et emploi	155 - Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail	Principal rattaché directement			
AFSSET - Agence française de sécurité sanitaire de l'environnement et du travail	EPA	Budget général	Travail et emploi	111 - Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail	Secondaire			
CEREP - Centre d'Etudes et de Recherche sur les Qualifications	EPA	Budget général	Travail et emploi	155 - Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail	Secondaire			
Centre INFO - Centre pour le développement de l'information sur la formation permanente	Association	Budget général	Travail et emploi	103 - Accompagnement des mutations économiques, sociales et démographiques	Secondaire			

### Ajustements PLF 2008 :

\* **Création** : création d'une entité

\* **Suppression** : suppression d'une entité

\* **Transformation** : changement de qualification (entrée ou sortie de la liste des opérateurs). La colonne commentaire doit notamment permettre de préciser si le changement de qualification intervient en gestion 2007 ou en gestion 2008.

### Rappels :

#### Opérateur principal / secondaire :

Un **opérateur principal** est un opérateur qui apporte une contribution significative à la performance d'un programme ou qui reçoit une part importante des crédits d'un programme. Il se distingue en cela des autres opérateurs du programme, qualifiés de secondaires. Cette rubrique doit être renseignée pour tous les opérateurs. En effet, une base de données complète est nécessaire pour le PAP (plusieurs tableaux comportant la liste des opérateurs du programme seront ainsi générés automatiquement dans l'application Farandole) et pour l'annexe jaune (rapport sur les opérateurs de l'Etat).

#### Rattachement direct / via une catégorie :

En principe, le rattachement à une catégorie concerne les opérateurs principaux. Ceux-ci peuvent être regroupés dans une catégorie pour permettre une présentation globale (par exemple les 80 universités peuvent être présentées de façon globale sous cette catégorie). Dans ce cas, le type de rattachement est "principal via une catégorie", la rubrique "catégorie" devant être obligatoirement renseignée. Lorsque l'opérateur principal n'est rattaché à aucune catégorie, le type de rattachement est "principal rattaché directement".

#### Opérateurs rattachés à plusieurs programmes :

Lorsqu'un opérateur relève de plusieurs programmes, il n'est présenté de manière détaillée que dans un seul programme. Les programmes co-financiers renvoient au PAP de ce programme « chef de file » pour la présentation exhaustive de l'opérateur. Pour autant, tous les programmes contributeurs doivent être indiqués dans le tableau : ils feront l'objet d'autant de lignes que nécessaire.

Lorsqu'un opérateur est considéré comme **opérateur principal de plusieurs programmes**, leurs PAP peuvent présenter les missions confiées à cet opérateur, les actions du programme auxquelles ils se rattachent et les montants des subventions qu'il en reçoit, ainsi que les principaux objectifs et indicateurs du programme auxquels il contribue. Toutefois les tableaux complets ne devront être renseignés que dans le programme « chef de file » et ne devront pas être remplis dans l'application FARANDOLE pour les autres PAP.

Lorsqu'un opérateur est **opérateur principal d'un programme et opérateur secondaire d'un ou plusieurs autres programmes**, c'est le programme chef de file qui le présente de manière détaillée.

## FICHE OPERATEUR PLF 2008

ORGANISME :  
STATUT :

--

**CRITERE 1**

Activité de service public rattachée à la mise en œuvre d'une politique de l'État

Mission	Programme	Action	Rattachement / principal / secondaire

**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		
<b>1 - Total financement Etat</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 2007 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  
2008

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