

BUDGET PLURIANNUEL 2013-2015

ANNEXE IV

OPERATEURS DE L'ETAT

Les réunions de répartition devront permettre :

- de valider définitivement la liste des opérateurs de l'État qui figurera dans les projets annuels de performances 2013 ;
- de décliner au niveau de chaque opérateur le plafond des autorisations d'emplois arrêté par programme en lettre plafond.

A cet effet, il vous est demandé de retourner au bureau compétent de la direction du budget, préalablement à la tenue des réunions de répartition, les documents présentés dans la présente annexe.

1 – Actualisation et justification du périmètre des opérateurs de l'Etat pour 2013

Le classement des organismes au sein du périmètre des opérateurs pour 2013 devra être justifié, notamment en ce qui concerne les organismes entrant et sortant du périmètre en 2013.

L'actualisation de la liste des opérateurs traduit la prise en compte des créations, suppressions et transformations (fusions, changements de nom, de statut, de rattachement à un programme,...) qui seront opérées en 2013, ou l'ont été précédemment mais sans traduction dans la LFI 2012. Il conviendra donc de préciser le fait générateur de chaque changement (date de publication du texte institutif par exemple).

Nous attirons votre attention sur le fait que la norme 7 relative aux immobilisations financières du recueil des normes comptables de l'Etat n'est plus le socle de qualification de la notion d'opérateur de l'Etat (cf. encadré « Notion d'opérateur et actualisation du périmètre »).

Le dossier « périmètre » à transmettre au bureau compétent de la direction du budget regroupe donc :

- la liste des opérateurs relevant du programme faisant l'objet de modifications (cf. OPE_liste PLF 2013) ;
- la fiche de qualification au périmètre des opérateurs de l'État pour le PLF 2013 (cf. OPE_FQ) renseignée pour chaque opérateur entrant ou sortant du périmètre ;
- l'ensemble des pièces justificatives (textes institutifs, budget 2012 et autres textes) permettant de documenter et de justifier les réponses de la fiche de qualification.

Document de référence : vous trouverez dans les tableaux annexés à la présente circulaire la liste des opérateurs ou catégories d'opérateurs inscrits au PLF 2012, ainsi que le détail des opérateurs constituant chaque catégorie (liste du Jaune « Opérateurs de l'Etat » annexé au PLF 2012).

2 – Le plafond d’emplois des opérateurs (hors mesures de transfert d’emplois entre les plafonds d’emplois opérateurs et les plafonds d’emplois Etat gérés dans Farandole)

Dans le cadre de l’élaboration du projet de loi de finances pour 2013, les ministères présenteront dans leur dossier de répartition les éléments relatifs au respect du plafond d’emplois des opérateurs pour 2013-2015 arrêté par programme dans le cadre de la programmation triennale.

Il conviendra de transmettre à la direction du budget le tableau des emplois rémunérés par l’opérateur (cf. OPE_emplois) présentant les emplois sous plafond et hors plafond ainsi que leur évolution sur la période 2012-2015.

Ce tableau doit être accompagné d’éléments d’explication portant sur le schéma d’emplois et la variation des emplois sous plafond.

En outre, vous proposerez des abattements techniques du plafond d’emplois pour les opérateurs présentant un niveau de vacance d’emplois structurellement élevé. Ces abattements, qui sont sans impact sur la masse salariale de l’opérateur, viendront s’ajouter aux réductions d’emplois arbitrées au titre de l’annuité 2013 du budget triennal.

Document 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’État dans le cadre de l’élaboration du budget triennal 2011 - 2013.

Rappel : caractéristiques budgétaires de la subvention pour charges de service public

Pour l’État, la SCSP (titre 3 – catégorie 32 de la nomenclature du budget de l’État) constitue une dépense de fonctionnement indirect. Elle est destinée au financement exclusif de ses opérateurs et, en tant que charge de fonctionnement indirect, s’impute, en nomenclature d’exécution, sur le compte 63 dans la comptabilité générale de l’État et sur le sous-compte concerné.

La SCSP versée par l’État constitue par nature une subvention de fonctionnement annuelle destinée à couvrir indistinctement des dépenses de personnel et de fonctionnement de l’opérateur.

En conséquence :

- **les dépenses de fonctionnement (personnel compris) des opérateurs ne sont couvertes par aucun autre financement en provenance de l’État**, à l’exception d’éventuelles dépenses d’intervention qui ne feraient pas l’objet d’une enveloppe dédiée ;

- **la SCSP n’a pas vocation à financer les dépenses d’investissement de l’opérateur** ; elle peut, le cas échéant, y contribuer indirectement via la capacité d’autofinancement dont la formation peut toutefois résulter indistinctement d’autres marges de manœuvre dégagées en gestion (ressources propres de l’organisme, maîtrise des dépenses).

Les crédits destinés à financer exclusivement des dépenses d’investissement doivent donc être budgétés en catégorie 72.

Pour toute question n’hésitez pas à contacter le bureau budgétaire ad hoc ou la cellule « opérateurs » de la mission performance de l’action publique de la direction du budget :

assistance-opérateurs.budget@finances.gouv.fr

Notion d'opérateur et actualisation du périmètre

La notion d'opérateur est une notion structurante du cadre de gouvernance budgétaire des entités recevant une subvention de l'État ou bénéficiant de taxes affectées (taux de mise en réserve réduit, plafond d'emploi législatif, cadre de gouvernance et de pilotage stratégique, participation à la maîtrise des finances et de l'emploi public...).

Or, la définition comptable de la notion d'opérateur ne permet pas toujours d'intégrer pleinement les enjeux relatifs à la proximité budgétaire des opérateurs avec l'État, à la performance et à l'emploi public dans la définition de ce périmètre. C'est pourquoi il a été décidé, après avis favorable du Conseil de normalisation des comptes publics (cf. avis 2011-02 du 15 mars 2011) et de la Cour des comptes, qu'à compter de 2013, la notion d'opérateur de l'État ne serait plus définie dans la norme 7 du recueil des normes comptables de l'État.

De fait, le retrait de la notion d'opérateur de la norme 7 du RNCE implique deux évolutions :

- La fiabilisation du périmètre des opérateurs ne sera plus un enjeu de certification du fait de la neutralité de la qualification d'opérateur dans la valorisation des entités contrôlées au compte 26 du bilan de l'État ;
- La définition du périmètre des opérateurs peut intégrer des enjeux de pilotage budgétaire et stratégique.

En effet, si un lien de proximité est reconnu entre l'État et les organismes qui mettent en œuvre les politiques publiques (financement, tutelle...), ce lien leur impose logiquement :

- De participer aux objectifs de finances publiques (maîtrise de l'emploi public, de la dépense publique) définis avec les tutelles ministérielles ;
- De s'inscrire dans le cadre budgétaire et comptable de la LOLF et de répondre à l'exigence d'information et de contrôle du Parlement sur leurs emplois (notamment le respect du plafond d'emplois fixé par le PLF 2012 en application de l'article 64 de la LFI 2008), leurs financements et leurs résultats en termes de performance.

A compter de la construction du PLF 2013, toute nouvelle entrée ou sortie d'entité sera issue d'une proposition motivée du ou des ministères de tutelle sur la base d'une fiche de qualification après avis conforme de la direction du Budget.

Un organisme qui respecte les critères de qualification actuels (mise en œuvre d'une politique publique, financement majoritaire et contrôle par l'État) doit être intégré dans la liste des opérateurs. Il est également possible de qualifier d'opérateur des organismes ne respectant pas tous les critères, mais considérés comme porteurs d'enjeux importants pour l'État. Ainsi, d'autres critères peuvent être pris en compte : le poids de l'organisme dans les crédits ou la réalisation des objectifs du programme, l'exploitation de biens patrimoniaux de l'État...

La fiche de qualification a été modifiée en conséquence et comporte désormais un faisceau d'indices, dont les critères de qualification actuels, permettant de caractériser la proximité de l'établissement par rapport au budget et aux missions de l'État.