

5) Les dépenses des opérateurs de l'État

L'expression « *opérateurs de l'État* » n'apparaît pas dans la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1^{er} août 2001, mais celle-ci prévoit d'isoler des « *subventions pour charge de service public* » au sein des dépenses de fonctionnement, en comptabilité budgétaire, et de transmettre au Parlement des informations sur « *les organismes bénéficiaires* » de ces subventions. Ces derniers ont été, assez vite après la promulgation de la LOLF, désignés par l'appellation « opérateurs de l'État » dans les documents budgétaires.

Depuis 2006, un [rapport sur les opérateurs de l'Etat](#) est annexé au projet de loi de finances (PLF) et constitue la principale source d'informations synthétiques sur ces 484 organismes avec les « *projets annuels de performance* » des 95 programmes auxquels ils sont rattachés.

Cette fiche présente d'abord les principales caractéristiques des opérateurs et de leurs dépenses d'un point de vue juridique puis leurs principaux enjeux budgétaires.

A) Les caractéristiques juridiques

1) La définition des opérateurs

Les opérateurs sont définis principalement par les caractéristiques suivantes : une activité de service public qui peut être rattachée à la mise en œuvre d'une politique de l'État ; un financement assuré majoritairement par l'État, sous forme de subventions ou de taxes affectées ; un contrôle direct par l'État relevant de l'exercice d'une tutelle. La liste des opérateurs figurant dans le rapport annexé au projet de loi de finances est établie par la direction du budget en se fondant sur ces critères.

Cette définition est très proche de celle des « *organismes divers d'administrations centrale* » (ODAC), qui constituent l'une des catégories des « *administrations publiques* » de la comptabilité nationale, mais les listes des opérateurs et des ODAC ne sont pas identiques.

2) Le statut et la gouvernance des opérateurs

Les 484 opérateurs recensés dans le rapport annexé au projet de loi de finances pour 2019 ont des statuts juridiques divers. Ce sont surtout des établissements publics administratifs (53 %) ou des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (31 %), mais

on y trouve aussi des établissements publics industriels et commerciaux (8 %)¹, des groupements d'intérêt public (3 %) ou des associations (2 %).

Outre, l'attribution de leurs moyens, sous forme de subventions ou de taxes affectées, le contrôle de l'État sur les opérateurs est assuré notamment par la nomination des dirigeants, la participation aux organes délibérants et le contrôle budgétaire (cf. ci-dessous). Les ministères de tutelle (en général, le ministère chargé du budget et le ministère chargé du domaine d'intervention de l'opérateur) assurent le suivi des orientations prises par les opérateurs et veillent à leur cohérence avec les politiques publiques auxquelles ces derniers contribuent.

Les gouvernements souhaitent depuis longtemps renforcer la dimension stratégique de cette tutelle en inscrivant les objectifs et les moyens des opérateurs dans des contrats pluriannuels passés entre ceux-ci et leur tutelle, qui ont pris de multiples formes et appellations au cours du temps. Toutefois, le rapport annexé au PLF pour 2018 relevait que seulement 33 % des opérateurs disposaient d'un contrat en vigueur en 2017.

3) Le contrôle des dépenses

Les opérateurs sont, pour la plupart, soumis aux dispositions du décret du 7 novembre 2012 sur la gestion budgétaire et comptable publique (cf. [fiche sur le contrôle des dépenses publiques](#)) et sont contrôlés par la Cour des comptes.

Le contrôle du Parlement peut s'exercer sur la base d'informations spécifiques aux opérateurs contenues dans les annexes aux projets de loi de finances et de loi de règlement. Outre le rapport de synthèse précité, les « *projets et rapports annuel de performance* » par programme comprennent un « *volet opérateurs* » qui indique notamment : les crédits destinés aux opérateurs rattachés au programme, leurs missions, leur budget, leurs effectifs.

Depuis 2009, un plafond des autorisations d'emplois des opérateurs de chaque programme est fixé chaque année en loi de finances. L'objectif d'évolution des effectifs de l'État présenté dans l'exposé des motifs du projet de loi de finances correspond à la somme des plafonds d'emplois de l'État lui-même et de l'ensemble de ses opérateurs.

Certains emplois des opérateurs sont toutefois « *hors plafond* » : les contrats à durée déterminée, les contrats aidés et les emplois intégralement financés par un tiers (dont l'Etat par voie de mise à disposition) dans le cadre d'un contrat spécifiant leur nombre et leur nature. Un rapport de juin 2016 de l'inspection générale des finances montre que 17 % des emplois hors plafond ne respectent pas les conditions requises.

Comme les opérateurs n'ont, pour la plupart, pas le droit de s'endetter, en application de la loi de programmation des finances publiques², cette contrainte sur leurs ressources est un moyen de limiter l'évolution de leurs dépenses.

¹ Qui, en dépit de ce statut, ont des activités principalement non marchandes.

² Celle-ci vise les ODAC, mais les ODAC et les opérateurs sont deux catégories très proches.

B) Les enjeux budgétaires

1) Le total des dépenses

Comme l'observe souvent la Cour des comptes dans son rapport annuel sur le budget de l'Etat, l'information disponible sur les dépenses des opérateurs est incomplète, fragile et tardive. Seules sont disponibles chaque année des informations sur leurs dépenses de personnel et leurs effectifs ainsi que sur les ressources apportées par l'Etat sous forme de crédits budgétaires ou de taxes affectées. Le [rapport de la Cour des comptes sur le budget de l'Etat de 2016](#) note cependant que les opérateurs ont environ 15 Md€ de ressources propres et reçoivent près de 30 Md€ de subventions d'organismes autres que l'Etat, surtout de l'Union européenne. Dans ce même rapport la Cour note également que les dépenses des opérateurs ont atteint au total 96 Md€ en 2015, dont 21 Md€ pour ce qui concerne la politique agricole.

Les gouvernements annoncent souvent des objectifs d'économie sur les dépenses de fonctionnement des opérateurs, mais celles-ci ne sont pas toujours publiées ou seulement avec retard et sans préciser l'impact des changements de périmètre. Selon le rapport de la Cour sur le budget de l'Etat en 2016, ces dépenses de fonctionnement s'élevaient en 2015 à 56 Md€.

2) Les crédits de l'Etat

Les opérateurs sont financés par des crédits budgétaires prenant la forme de subventions, incluses dans les dépenses de fonctionnement de l'Etat à hauteur de 29,1 Md€ dans le PLF pour 2019 (pour leurs charges de service public), de « transferts », inclus dans les dépenses d'intervention à hauteur de 13,7 Md€ (au profit de tiers qui en sont les bénéficiaires finaux) et de dotations en fonds propres, incluses dans les dépenses financières à hauteur de 0,7 Md€. Au total, les crédits prévus en faveur des opérateurs s'élèvent à 43,5 Md€. Ils peuvent représenter plus de 75 %, voire 100 % des crédits d'un programme.

Programmes dont les crédits financent exclusivement des opérateurs

Programme	Opérateur
Recherche duale (civile et militaire)	CEA, CNES
Recherche spatiale	CNES Météo France
Régime de retraite et de sécurité sociale des marins	ENIM
Contrôle et sécurité routière	ANTAI
Aides à l'acquisition de véhicules propres	ASP
Jeux olympiques 2024	SOLIDEO

Source : PLF 2019 ; budget général ; FIPECO.

3) Les taxes affectées

Le projet de loi de finances pour 2019 prévoit l'affectation de taxes à 26 opérateurs pour un montant total de 7,0 Md€. Deux organismes, ou ensemble d'organismes, en reçoivent 59 % : les agences de l'eau (30 %) et l'agence de financement des infrastructures de transport de France (24 %).

Depuis 2012, le produit des taxes affectées à certains opérateurs est plafonné en loi de finances, le surplus de recettes par rapport au plafond étant reversé à l'Etat. En application de la loi de programmation pluriannuelle des finances publiques (LPPF), ce plafonnement concerne toutes les taxes affectées aux opérateurs en 2017, sauf justification spéciale. Le

montant total de ces plafonds est ajouté aux dépenses budgétaires auxquelles s'applique la « *norme d'évolution en valeur* ». La LPFP prévoit une réduction de ce montant total sur la période de programmation. Le rapport de la Cour des comptes sur le budget de l'Etat en 2016 établit un bilan mitigé de ces dispositions.

Les taxes affectées aux opérateurs ne représentent qu'une petite partie des impôts et taxes affectés par l'État à d'autres organismes publics, dont le total atteint 276 Md€ (prévision pour 2019 du projet de loi de finances). La plus grande part (197 Md€) est destinée au secteur social. Les administrations publiques locales en reçoivent 53 Md€ et les autres organismes publics, dont les opérateurs de l'État, 26 Md€³.

4) Le total des crédits budgétaires et des taxes affectées

Les crédits budgétaires et les taxes affectées s'élèvent au total à 50,6 Md€ dans le PLF 2019, en baisse de 1,4 % par rapport au PLF 2018 à périmètre constant, dont 87 % concernent 5 missions.

Les missions où les crédits aux opérateurs sont les plus importants

Mission	Crédits en faveur des opérateurs
Recherche et enseignement supérieur	23,9 Md€
Travail et emploi	7,0 Md€
Solidarités	2,1 Md€
Écologie, développement et mobilités durables	1,9 Md€
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	1,4 Md€

Source : PLF 2019 ; FIPECO.

Les opérateurs qui mobilisent les ressources budgétaires les plus importantes sont les universités (11,1 Md€), l'Agence de Services et de Paiements (7,8 Md€), Pôle Emploi (4,2 Md€), le CNRS (2,7 Md€) et les agences de l'eau (2,3 Md€).

5) L'emploi et la masse salariale

En 2019, les opérateurs pourraient employer 474 000 personnes (équivalents temps plein) dont 401 000 sous le plafond d'emplois autorisés par la loi de finances initiale (mais les emplois effectivement rémunérés sont toujours inférieurs aux prévisions de la LFI).

Les effectifs sous plafond les plus importants sont dans les opérateurs du programme formation supérieur et recherche universitaire (165 000 en 2019, principalement dans les universités), recherche scientifique (71 000), accès et retour à l'emploi (47 000, surtout chez Pôle Emploi).

Les emplois hors plafond se trouvent également pour une grande partie dans les opérateurs de la mission enseignement supérieur et recherche.

Depuis la loi de finances initiale pour 2012, les effectifs sous plafond sont en légère augmentation du fait des créations d'emplois dans les universités et chez Pôle emploi, les autres opérateurs étant contraints de réduire leurs effectifs. Une inversion de cette évolution est inscrite dans la LFI 2018.

³ Certains d'entre eux ne sont pas classés dans les administrations publiques de la comptabilité nationale.

L'évolution des emplois sous plafond des opérateurs
(Schémas d'emplois en équivalents temps plein)

	LFI 2014	LFI 2015	LFI 2016	LFI 2017	LFI 2018	PLF 2019
Universités	1 000	1 000	1 000	950	0	0
Pôle emploi	2 000	0	0	0	- 341	- 829
Autres opérateurs	- 1 229	-930	- 846	- 476	- 935	- 1 764
Total opérateurs	1 771	70	154	474	- 1 276	- 2 593

Source : PLF 2019 ; FIPECO.

Le rapport de la Cour des comptes sur le budget de l'Etat en 2016 montre que le plafonnement des emplois en loi de finances a été finalement assez peu opérant pour limiter la progression de la masse salariale des opérateurs pour diverses raisons : dynamisme des emplois hors plafond ; niveau élevé des plafonds au regard des effectifs réellement en poste ; insuffisante maîtrise des rémunérations.

En 2017, la masse salariale des opérateurs était de 27,9 Md€.

6) Les évolutions au cours des dernières années

Le nombre d'opérateurs est en baisse : il est passé de 798 en 2007 à 560 en 2012 et à 484 en 2019.

Les financements qui leur sont accordés par l'Etat ont néanmoins fortement augmenté puisqu'ils sont passés de 19,2 Md€ en 2007 à 38,9 Md€ en 2012 et 50,6 en 2019 en incluant le produit des taxes qui leur sont affectées. Celui-ci s'est d'abord accru, de 7 Md€ en 2007 à 10 Md€ en 2012, puis a baissé jusqu'à 7 Md€ en 2019, en partie en raison de la suppression ou de la rebudgétisation de certaines taxes.

Ces évolutions résultent notamment de la croissance de leurs effectifs : de 246 000 en 2007 à 451 000 en 2012 et 474 000 en 2019 (y compris emplois hors plafond).

La liste des opérateurs a changé au cours de ces dernières années, de même que leurs compétences et les charges inscrites à leur budget. En particulier, l'autonomie attribuée aux universités s'est accompagnée du transfert par l'Etat des dépenses de rémunération de leurs agents, ce qui s'est traduit à la fois par une forte augmentation des effectifs et des dépenses de personnel des opérateurs ainsi que des subventions pour charge de service public versées par l'Etat. Les rapports annexés aux projets de lois de finances ne présentent pas d'évolution des dépenses ou des ressources des opérateurs à périmètre constant.