

Cour des comptes



LES RELATIONS ENTRE L'ÉTAT ET SES OPÉRATEURS

Rapport demandé par le comité d'évaluation et de contrôle
des politiques publiques de l'Assemblée nationale

Janvier 2021

Sommaire

PROCÉDURES ET MÉTHODES	5
SYNTHÈSE	7
RECOMMANDATIONS	15
INTRODUCTION	17
CHAPITRE I UN PÉRIMÈTRE DES OPÉRATEURS À CLARIFIER ET À STABILISER	19
I - UN PÉRIMÈTRE AU CONTOUR IMPRÉCIS	19
A - Des critères de rattachement explicités dans les annexes aux lois de finances	19
B - Des procédures de rattachement peu contraignantes	21
C - Un manque de cohérence des rattachements au périmètre des opérateurs	22
II - UN ENSEMBLE D'ORGANISMES AU POIDS FINANCIER IMPORTANT, AVEC UNE PRÉSENCE INÉGALE DANS LES POLITIQUES PUBLIQUES ET UNE DIVERSITÉ DE STATUTS	24
A - Un ensemble de près de 500 organismes et des financements équivalant à 16 % des dépenses du budget général	24
B - Une présence importante dans certaines politiques publiques	25
C - Une majorité d'établissements publics mais quelques autres statuts.....	28
III - UNE RÉDUCTION SIGNIFICATIVE DU NOMBRE D'OPÉRATEURS RÉSULTANT PRINCIPALEMENT DE REGROUPEMENTS OU DE SORTIES DU PÉRIMÈTRE	29
IV - UNE MULTIPLICITÉ DE PÉRIMÈTRES POUR LES ORGANISMES CHARGÉS D'UNE MISSION DE SERVICE PUBLIC	35
CHAPITRE II UN ENCADREMENT IMPARFAIT DES MOYENS DES OPÉRATEURS	39
I - DES CONCOURS DE L'ÉTAT QUI CONNAISSENT DE FORTES VARIATIONS ANNUELLES, AVEC UN ENCADREMENT LIMITÉ AUX TAXES AFFECTÉES	39
A - Une augmentation moyenne des concours de l'État proche de celle du budget général mais avec un profil annuel heurté	40
B - Un encadrement des moyens financiers limité aux taxes affectées	46
II - DES EMPLOIS DIFFICILES À PILOTER MAIS UNE MASSE SALARIALE DONT LA PROGRESSION RESTE CONTENUE	51
A - Un pilotage des effectifs assez lâche, en dépit d'efforts de réduction.....	51
B - Une hausse contenue de la masse salariale	59
III - DES RÉSULTATS COMPTABLES GLOBALEMENT EXCÉDENTAIRES MAIS DES SITUATIONS FINANCIÈRES CONTRASTÉES	62
A - Une légère hausse des produits et des charges depuis 2016.....	64
B - Des dépenses d'investissement croissantes essentiellement financées par l'emprunt.....	70
C - Un manque de visibilité sur la dette d'ensemble des opérateurs	79
IV - UNE INFORMATION SUR LES MOYENS DES OPÉRATEURS À COMPLÉTER	84

CHAPITRE III UN PILOTAGE STRATÉGIQUE DES OPÉRATEURS À RENFORCER	89
I - UN PILOTAGE DES OPÉRATEURS PAR L'ÉTAT INÉGALEMENT ADAPTÉ AUX ENJEUX.....	89
A - Un contour juridiquement imparfait de la tutelle sur les opérateurs de l'État.....	89
B - Une capacité d'intervention de l'État inégale suivant les opérateurs	91
C - Des pratiques et une organisation de l'État qui doivent gagner en maturité	94
II - UNE TROP FAIBLE IMPLICATION DE L'ÉTAT DANS LA DÉFINITION DE LA STRATÉGIE DES OPÉRATEURS ET DANS L'ÉVALUATION DE LEURS RÉSULTATS	100
A - Le contrat d'objectifs, un instrument à généraliser	101
B - Un contrat d'objectifs qui doit servir de base à l'ensemble des autres documents stratégiques de l'opérateur	111
III - DES DISPOSITIFS DE MAÎTRISE DES RISQUES INSUFFISAMMENT DÉVELOPPÉS POUR ASSURER LA FIABILITÉ DES COMPTES DE L'ÉTAT	112
A - Des lacunes importantes dans les dispositifs de contrôle interne des opérateurs de l'État	112
B - Des anomalies et des incertitudes dans les comptes des opérateurs qui affectent la fiabilité des comptes de l'État.....	117
LISTE DES ABRÉVIATIONS	121
ANNEXES	125

Procédures et méthodes

Les rapports de la Cour des comptes sont réalisés par l'une des six chambres que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres et/ou plusieurs chambres régionales ou territoriales des comptes.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'indépendance institutionnelle des juridictions financières et l'indépendance statutaire de leurs membres garantissent que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La **contradiction** implique que toutes les constatations et appréciations faites lors d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

Sauf pour les rapports réalisés à la demande du Parlement ou du Gouvernement, la publication d'un rapport est nécessairement précédée par la communication du projet de texte que la Cour se propose de publier aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Dans le rapport publié, leurs réponses sont présentées en annexe du texte de la Cour.

La **collégialité** intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication. Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Le rapport d'instruction, comme les projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une formation comprenant au moins trois magistrats. L'un des magistrats assure le rôle de contre-rapporteur et veille à la qualité des contrôles.

*
**

Le Parlement peut demander à la Cour des comptes la réalisation d'enquêtes, sur la base du 2° de l'article 58 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (commissions des finances), de l'article LO 132-3-1 du code des juridictions financières (commissions des affaires sociales) ou de l'article L. 132-6 du code des juridictions financières (présidents des assemblées).

Le président de l'Assemblée nationale a saisi le Premier président le 31 octobre 2019, en application de l'article L. 132-6 du code des juridictions financières, d'une demande d'enquête du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (CEC) sur les relations entre l'État et ses opérateurs.

Cette demande a été acceptée par le Premier président de la Cour des comptes, par une lettre du 13 novembre 2019. Dans un courrier du 21 janvier 2020 (cf. annexe 1), il a précisé le contenu de l'enquête et annoncé une remise de la communication au mois de novembre 2020. Par une lettre du 1^{er} juillet 2020, le Premier président a informé le président de l'Assemblée nationale du report de la date de remise de la communication au mois de janvier 2021, l'instruction ayant été ralentie du fait de la crise sanitaire.

Le lancement des travaux de la Cour a été notifié aux administrations par lettres en date des 13 et 19 février 2020.

L'enquête s'est appuyée sur les nombreux rapports de la Cour relatifs à des opérateurs. Ceux-ci ont été complétés par des entretiens auprès d'une sélection d'opérateurs, de leurs directions de tutelle et des bureaux concernés au sein de la direction du budget. La liste des opérateurs a été constituée de manière à pouvoir observer des situations diverses en termes de statuts, de modes de financement et de types de tutelles. Le nombre d'opérateurs rencontrés a néanmoins dû être limité compte tenu du contexte sanitaire.

Les rapporteurs ont organisé plusieurs entretiens avec la direction du budget, dont la deuxième sous-direction est en charge de la supervision de l'ensemble des opérateurs et rassemble les informations à leur sujet présentées dans les projets de lois de finances (annexe « jaune » au projet de loi de finances, projets annuels de performance) et dans les projets de lois de règlement (rapports annuels de performance). Plusieurs questionnaires et demandes d'informations ont été adressés à la direction du budget.

Les rapporteurs ont également rencontré, au sein du service de la fonction financière et comptable de l'État de la DGFIP, le bureau des opérateurs de l'État, qui recueille des informations comptables sur les organismes soumis au décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP, titre III). La grande majorité des opérateurs de l'État en fait partie.

Enfin, les rapporteurs se sont rapprochés du contrôle général, économique et financier (CGefi), dont le périmètre de contrôle inclut 52 opérateurs de l'État. Des entretiens ont été organisés avec plusieurs contrôleurs (dont deux de la mission « contrôle » en charge du pilotage et de la méthodologie des contrôles), et un court questionnaire a été adressé à l'ensemble des contrôleurs en charge des opérateurs dans le but de recueillir leurs principales observations.

*

**

Le projet de rapport a été délibéré, le 6 novembre 2020, par la première chambre, présidée par M. Charpy, et composée de MM. Courtois, Zerah, Soubeyran, Mme Fontaine, MM. Strassel, Groper, Mme Mercereau, MM. Courson, Savy, Mme Lignot-Leloup, conseillers maîtres, M. Carnot, conseiller maître en service extraordinaire, ainsi que, en tant que rapporteurs, M. Pelé, conseiller maître en service extraordinaire, M. Malbrancke, auditeur, Mme Clarens, rapporteure, M. Belgy, vérificateur, et en tant que contre-rapporteur, M. Laboureux, conseiller maître.

Il a ensuite été examiné le 19 janvier 2021 par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Moscovici, Premier président, M. Morin, Mme Pappalardo, rapporteure générale du comité, MM. Andréani, Terrien, Mme Podeur, M. Charpy, présidents de chambre, M. Barbé, président de section, et Mme Hirsch de Kersauson, Procureure générale, entendue en ses avis.

Synthèse

L'État confie de longue date à des organismes extérieurs à son administration l'exercice de missions de service public. Ce prolongement de l'action publique par des organismes spécialisés s'est développé dans de nombreux secteurs en raison des avantages attendus d'une autonomie et d'une souplesse de gestion accrues dans la mise en œuvre des politiques publiques. Ces organismes sont très divers : universités et établissements d'enseignement supérieur, musées, théâtres, organismes de recherche, agences de l'eau, Pôle emploi, l'Office national des forêts, la Bibliothèque nationale de France, etc.

Au regard des enjeux financiers croissants associés à cette forme d'action publique, la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 (LOLF) invitait à étendre les principes de bonne gestion financière aux organismes bénéficiaires de subventions pour charges de service public et à les présenter dans les projets et les rapports annuels de performance des missions budgétaires. Afin d'améliorer l'information du Parlement, une annexe d'information au projet de loi de finances relative à l'ensemble des opérateurs de l'État (« jaune budgétaire ») a été instituée.

De fait, les financements publics destinés aux 484¹ opérateurs de l'État en 2019 représentent un enjeu budgétaire très significatif, puisqu'ils s'élèvent à 53,8 Md€. Ces organismes disposent la même année de 436 740 emplois (en équivalents temps plein travaillé – ETPT), dont 379 710 financés par l'État (et soumis à des plafonds fixés en loi de finances) et 57 030 financés par des ressources propres.

À la demande du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale, la Cour a réalisé une enquête sur les relations entre l'État et ses opérateurs, près de quinze ans après l'installation de cette notion en loi de finances, et quatre ans après ses derniers travaux d'ensemble sur le sujet². Elle a examiné le périmètre des opérateurs et son articulation avec d'autres notions applicables aux démembrements de l'État. Elle a analysé dans une approche synthétique les concours financiers publics aux opérateurs et leur encadrement, avant d'examiner le pilotage et le contrôle de ces organismes par l'État.

Un périmètre à clarifier et à stabiliser

Le texte de la LOLF ne définit pas explicitement les opérateurs de l'État, mentionnés uniquement par l'expression « *organismes bénéficiaires d'une subvention pour charges de service public* ». C'est dans l'annexe d'information au projet de loi de finances (PLF) relative aux opérateurs de l'État (« jaune opérateurs ») que sont explicités les trois critères (d'activité,

¹ Nombre ramené à 483 opérateurs en 2020, à la suite de l'entrée et de la sortie de plusieurs organismes dans le périmètre. Les données d'exécution n'étant complètement connues que pour 2019, le nombre de 484 sera fréquemment indiqué dans le présent rapport.

² Cour des comptes, « Les relations budgétaires entre l'État et ses opérateurs », in *Le budget de l'État en 2016 – Résultats et gestion*, chapitre IV, mai 2017, La Documentation française, disponible sur www.ccomptes.fr.

de financement et de contrôle) permettant de caractériser un opérateur. Ces critères doivent en principe être examinés avant toute décision d'intégration d'un organisme dans le périmètre des opérateurs de l'État.

Des rattachements au périmètre des opérateurs manquant parfois de cohérence

À l'occasion de ses contrôles, la Cour a pu observer une mise en œuvre parfois incertaine de ces critères. La frontière entre les organismes qui sont qualifiés d'opérateurs de l'État et ceux qui ne le sont pas n'apparaît pas toujours claire, des organismes aux missions similaires pouvant se situer de part et d'autre. La Cour l'a notamment observé s'agissant des opérateurs de l'action extérieure de l'État³. De surcroît, le rattachement d'un organisme au périmètre des opérateurs peut varier dans le temps, c'est le cas de l'Agence nationale pour la cohésion des territoires, créée en 2020, qui reprend des missions d'un service ministériel, le Commissariat général à l'égalité des territoires. La Cour a pu également s'interroger sur la sortie de certains organismes de ce périmètre, comme l'Agence nationale pour la rénovation urbaine, qui n'est plus considérée comme un opérateur de l'État depuis 2019, bien qu'elle en conserve toutes les caractéristiques. Une stabilisation et une mise en œuvre plus homogène des critères de rattachement des organismes à la catégorie des opérateurs seraient nécessaires pour en renforcer la cohérence.

Une grande diversité de domaines, de tailles, de statuts

Les opérateurs de l'État occupent parfois une place très importante dans la mise en œuvre de certaines politiques publiques : certains programmes budgétaires, notamment dans le domaine de la recherche, voient la totalité de leurs crédits reversés à des opérateurs⁴. En 2020, les domaines qui comptent le plus grand nombre d'opérateurs sont la recherche et l'enseignement supérieur, la culture et l'écologie. En termes de moyens financiers, les opérateurs de la culture sont le plus souvent de taille modeste alors que ceux du domaine de l'emploi sont nettement plus importants, avec notamment Pôle emploi. Les effectifs des opérateurs sont très divers : Pôle emploi compte près de 47 000 emplois, le CNRS 28 600, alors que dix opérateurs en ont moins de 20.

En l'absence de critère relatif au statut juridique dans la qualification d'opérateur de l'État, les opérateurs relèvent de huit statuts juridiques différents, sans compter ceux bénéficiant d'un statut *sui generis*. Les établissements publics administratifs (EPA) en représentent néanmoins un peu plus de la moitié et les établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP), comme les universités, presque un tiers.

Un effort significatif de réduction du nombre d'opérateurs

Les gouvernements successifs ont exprimé à plusieurs reprises leur volonté de limiter le nombre des opérateurs, notamment par plusieurs circulaires du Premier ministre, certaines d'entre elles visant un périmètre plus large que celui des opérateurs. De fait, le périmètre des

³ Cour des comptes, *Le pilotage stratégique par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères des opérateurs de l'action extérieure de l'État*, communication à la commission des finances du Sénat, février 2020, disponible sur www.ccomptes.fr.

⁴ Il en est ainsi des programmes 191 *Recherche duale (civile et militaire)*, dont les crédits sont versés en totalité au Centre national d'études spatiales (CNES) et au Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA), et du programme 193 *Recherche spatiale*, avec le CNES uniquement.

opérateurs de l'État a vu leur nombre diminuer de 25 % sur la période 2010-2020, en grande partie sous l'effet de regroupements. Ce mouvement est à poursuivre dès lors qu'il améliore l'efficacité de la mise en œuvre des politiques publiques et permet une mutualisation de compétences et de moyens.

Au-delà de la rationalisation du périmètre, la question de la pertinence du recours à la formule de l'opérateur reste posée pour chaque organisme. La Cour ne s'est pas livrée à cet examen dans cette enquête, car il aurait nécessité une analyse au cas par cas. Elle estime néanmoins, comme elle l'a indiqué dans son récent rapport sur la gouvernance financière des administrations publiques⁵, que le Gouvernement devrait s'interroger régulièrement sur la justification du recours à ce mode de gestion du service public, qui s'accompagne de modalités de financement dérogeant aux principes budgétaires (s'agissant notamment de l'affectation de taxes).

Une multiplicité de catégorie d'organismes

Enfin, la catégorie des opérateurs de l'État, parfois assimilée à celle des « agences » de l'État, coexiste avec d'autres champs d'organismes publics. Il s'agit notamment des organismes divers d'administration centrale (Odac), ensemble retracé en comptabilité nationale et dont la liste est par conséquent établie par l'Insee, dont relèvent 80 % des opérateurs, ou de la catégorie beaucoup plus large des organismes soumis à la comptabilité publique (décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, dit « GBCP »). Cette superposition de périmètres différents, un organisme pouvant appartenir à l'une des trois catégories, à deux ou aux trois, peut être source de confusion et créer des « points de fuite » de la régulation.

Un encadrement imparfait des moyens

En 2019, les 53,8 Md€ de concours de l'État aux opérateurs se décomposent en subventions pour charges de service public (29,2 Md€, soit 54,2 % du total), transferts⁶ (16,3 Md€, 30,4 %), dotations en fonds propres (0,8 Md€, 1,4 %) et taxes affectées (7,5 Md€, 14,0 %). Si l'évolution annuelle moyenne des concours de l'État aux opérateurs sur la période 2015-2019 (+ 2,0 %) est proche de celle des dépenses du budget général (+ 1,8 %), elle présente un profil annuel plus heurté, avec de fortes hausses en 2016 et 2019 mais une baisse en 2018. Les concours à certains opérateurs peuvent en effet connaître des modifications significatives d'une année à l'autre. Les subventions pour charges de service public ainsi que les transferts ont progressé sur la période alors que les taxes affectées ont baissé, du fait de la suppression de certaines d'entre elles.

Un encadrement des financements principalement via les taxes affectées

Les concours financiers de l'État aux opérateurs ne font pas l'objet d'un encadrement spécifique par une règle d'évolution qui leur serait propre. Ils relèvent principalement de mécanismes d'encadrement applicables à l'ensemble du budget de l'État (norme de dépenses) ou à l'échelle des programmes budgétaires, comme les plafonds d'emplois votés en loi de finances. Les taxes affectées, pour certaines d'entre elles, font l'objet d'un plafond individuel

⁵ Cour des comptes, *Finances publiques : pour une réforme du cadre organique et de la gouvernance*, rapport public thématique, novembre 2020, La Documentation française, disponible sur www.ccomptes.fr.

⁶ Dépenses d'intervention reversées par les opérateurs à leurs bénéficiaires.

voté en loi de finances ; elles représentent 77 % du montant total de taxes reçu par les opérateurs en 2019. Les lois de programmation des finances publiques successives ont affiché des objectifs d'extension, voire de généralisation du plafonnement, d'abaissement des plafonds ou de rebudgétisation d'une partie des taxes. Le nombre de taxes plafonnées affectées aux opérateurs est toutefois resté assez stable depuis 2012 et n'a diminué qu'en fin de période. Leur montant a augmenté en 2016 avec le plafonnement des taxes affectées à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (Afitf) et aux agences de l'eau, avant de rester depuis lors relativement stable.

Une progression modérée des emplois, des plafonds inégalement contraignants

Les emplois des opérateurs ont connu une évolution modérée entre 2015 et 2019, avec une progression globale de 3 306 ETP, soit + 0,8 %. À périmètre constant, ils ont diminué de 0,8 %, avec une baisse des emplois sous plafond (- 1,3 %) et une hausse des emplois hors plafond (+ 3,1 %), financés par les opérateurs sur leurs ressources propres. Sur cette période, l'augmentation des emplois hors plafond a compensé à hauteur d'un tiers la baisse des emplois sous plafond.

Pour les opérateurs, les plafonds d'emplois inscrits dans les lois de finances sont significativement supérieurs aux emplois réels, d'environ 20 000 ETPT. Cet écart est toutefois inégalement réparti : il concerne pour moitié les opérateurs de l'enseignement supérieur et de la recherche, qui ont dans le même temps recours à de nombreux emplois hors plafond. Le pilotage des emplois des opérateurs gagnerait à être renforcé par une réduction des plafonds d'emplois afin de les rapprocher du niveau réel des effectifs. Les schémas d'emploi (soldes des entrées-sorties) prévus sont en revanche assez bien respectés et se sont traduits à compter de 2018 par des réductions d'emplois chez les opérateurs (un peu moins fortes que prévu en 2019). Ces efforts ont été concentrés sur des opérateurs rattachés à un petit nombre de ministères, notamment les ministères du travail, de la transition écologique et solidaire, de l'économie et de l'action et des comptes publics.

Une masse salariale contenue

La masse salariale des opérateurs a progressé de 2 % sur la période 2015-2019, en raison principalement de l'entrée de l'Agence nationale pour la formation professionnelle des adultes (Afp) dans le périmètre des opérateurs en 2018. Cette progression de la masse salariale a été moins rapide que celle de l'État (+ 7,7 %). Les variations annuelles de la masse salariale des opérateurs sont toutefois difficiles à expliquer, faute de données à périmètre constant et d'informations sur les facteurs d'évolution (GVT, mesures nouvelles...).

Des résultats comptables globalement excédentaires

Les opérateurs regroupent des entités dont le poids financier est très variable : alors que 40 % des opérateurs ou catégories d'opérateurs représentent 3 % du volume total des produits perçus, 6 % d'entre eux concentrent 64 % du total des recettes. Ainsi, quatre opérateurs ou catégories d'opérateurs représentent plus de la moitié des subventions pour charges de services publics versées : les universités (11,0 Md€ en 2019), le CNRS (2,6 Md€), le CEA (1,7 Md€) et Pôle emploi (1,4 Md€). L'analyse des résultats comptables des opérateurs montre qu'ils ont globalement dégagé des excédents entre 2016 et 2019. Les dépenses de personnel, qui constituent la principale dépense des opérateurs, ont connu une progression modérée, à la

différence des charges de fonctionnement autres que le personnel, qui ont fortement augmenté. Les investissements des opérateurs se sont accélérés sur la période (7,5 Md€ en 2019), sous l'impulsion de quelques grands opérateurs, en particulier de la Société du Grand Paris, qui a réalisé 29 % des investissements des opérateurs en 2019.

Une croissance de l'endettement liée à quelques opérateurs, mais avec des risques de points de fuite

80 % des opérateurs font l'objet d'une interdiction d'emprunter sur une durée supérieure à 12 mois parce qu'ils relèvent de la catégorie des organismes divers d'administration centrale (Odac). Pourtant, prise globalement, la dette des opérateurs a connu une hausse significative depuis 2015, majoritairement du fait de la Société du Grand Paris, dont l'endettement fait partie intégrante de son modèle économique. La progression de l'endettement s'explique aussi par les partenariats public-privé et les emprunts contractés auprès de la Banque européenne d'investissement, deux modes de financement autorisés malgré l'interdiction d'emprunt. Enfin, cette augmentation s'explique par l'endettement croissant de certains opérateurs ne relevant pas de la catégorie des Odac. L'Office national des forêts (ONF), non soumis à l'interdiction d'emprunt, affiche fin 2019 une dette de près de 300 M€ sans que son déficit structurel n'ait fait l'objet pour l'instant de mesures de redressement durable.

Pour les opérateurs qui ne sont pas retracés dans le périmètre des Odac, un meilleur encadrement de l'endettement devrait être prévu dans les contrats d'objectifs et de performance (COP) et dans les documents de stratégie financière. À défaut, une interdiction d'emprunt sur une durée de plus de douze mois devrait être envisagée, comme tel est le cas pour la très grande majorité des opérateurs.

Une information du Parlement à compléter

De nombreuses informations sur les moyens attribués aux opérateurs et sur leur situation financière sont publiées dans plusieurs documents annexés aux lois de finances (PAP, RAP, annexes budgétaires). Toutefois, ils pourraient être complétés par des présentations synthétiques pour mieux illustrer l'évolution des moyens attribués au cours des exercices passés. L'information publiée dans le « jaune opérateurs » annexé aux projets de lois de finances devrait ainsi être enrichie par un suivi à périmètres courant et constant de l'ensemble des concours de l'État aux opérateurs et par l'analyse de leur évolution. De même, les données par opérateurs devraient être complétées par la présentation *a posteriori* des emplois sous plafond et hors plafond en prévision et en exécution.

Un pilotage stratégique des opérateurs à renforcer

Dès lors qu'il confie la mise en œuvre d'une mission de service public à un organisme qui lui est extérieur, l'État doit s'assurer que cette mission est exercée conformément aux priorités qu'il fixe.

Une intervention de l'État inégale selon les opérateurs

La capacité de l'État à agir sur les opérateurs se révèle variable d'un organisme à l'autre. Elle dépend notamment de leur statut et des missions qui leur sont confiées. L'État dispose d'un pouvoir de tutelle sur un grand nombre d'opérateurs, mais cette possibilité n'est parfois pas prévue par les statuts juridiques. Dans tous les cas, l'État dispose d'une faculté d'agir sur les

opérateurs par sa présence au sein de l'organe délibérant. Sa capacité d'intervention dépend toutefois de la composition de celui-ci. Si l'administration n'est pas systématiquement majoritaire, du fait de la représentation accordée dans de nombreux opérateurs aux parlementaires, aux élus locaux ou aux organisations syndicales, elle est souvent prépondérante.

Le fonctionnement de l'organe délibérant peut s'avérer défaillant, notamment lorsqu'il n'est pas en mesure de traiter les questions stratégiques du fait d'une composition déséquilibrée ou d'une implication insuffisante des représentants de l'État dans cette instance. Enfin, dans certains cas, l'opérateur occupe une place majeure dans une politique publique (par exemple Pôle emploi⁷), ce qui peut amoindrir la capacité de pilotage du ministère de rattachement.

Une amélioration de l'exercice de la tutelle par les ministères à poursuivre

La tutelle se professionnalise au sein des ministères, mais aucun modèle ne s'est imposé jusqu'ici et des problèmes de coordination peuvent persister entre les différents acteurs (directions de tutelle « métier » et budgétaire, secrétariats généraux). Pourtant, certaines organisations ont permis de notables améliorations. Tel est le cas par exemple au ministère de l'agriculture avec la création d'une structure au sein du secrétariat général consacrée au pilotage des opérateurs et qui assure la coordination entre les directions de tutelle métier et la tutelle financière. De même, dans les nombreux cas de tutelle multiple sur des opérateurs, une organisation formalisée permettant une bonne coordination des services ministériels a été mise en place avec succès. Ces bonnes pratiques gagneraient à être généralisées.

Une démarche de performance qui doit davantage s'appuyer sur des contrats d'objectifs et de moyens

Le contrôle par l'État des opérateurs s'exerce également, dans le cadre d'une démarche de performance conforme à l'esprit de la LOLF, avec la signature de contrats d'objectifs et de performance (COP). À la différence des contrats d'objectifs et de moyens, les COP ne comprennent pas de trajectoire des moyens attribués par l'État.

Les opérateurs disposant d'un tel contrat en 2020 restent minoritaires en nombre (22 %), même s'ils représentent près de la moitié des financements de l'État. La proportion d'opérateurs disposant d'un COP varie fortement entre les missions budgétaires. Les universités n'en ont pas, en cohérence avec l'autonomie qui leur a été accordée par la loi. La grande majorité des autres EPSCP, également soumis à un régime de tutelle spécifique, n'en disposent pas non plus. En dehors de ces cas spécifiques, le taux de couverture des autres opérateurs en contrats d'objectifs et de performance pour l'année 2020 demeure modeste, couvrant moins de la moitié d'entre eux (42 %). La portée des COP est parfois limitée en ne couvrant pas l'ensemble des missions de l'organisme, par manque de déclinaison opérationnelle ou insuffisance d'indicateurs pertinents de suivi. La Cour recommande que la signature de COP avec les opérateurs soit généralisée en en faisant de véritables leviers d'amélioration de l'efficacité de leur action par un renforcement de leur contenu.

⁷ Cour des comptes, *La gestion de Pôle emploi, dix ans après sa création*, rapport public thématique, juillet 2020, La Documentation française, disponible sur www.ccomptes.fr.

Au-delà des contrats d'objectifs et de performance, le Gouvernement s'était engagé, dans le cadre de la démarche « Action publique 2022 », à développer des contrats d'objectifs et de moyens (COM), permettant de fixer les objectifs prioritaires et une trajectoire de moyens associée à la quantification d'efforts de productivité. Cette démarche n'a cependant été mise en œuvre que pour deux établissements (Météo France et Business France). La Cour considère que le recours aux contrats d'objectifs et de moyens devraient être étendu, en commençant par les opérateurs qui bénéficient des financements les plus importants de la part de l'État.

Une qualité des informations comptables à améliorer

Enfin, le contrôle des opérateurs par l'État passe aussi par l'assurance de la qualité des informations qui lui sont remontées par les opérateurs, domaine dans lequel des marges de progrès existent. Le déploiement du contrôle interne est loin d'être homogène au sein des opérateurs et l'implication des ministères en la matière est inégale. Par ailleurs, la qualité des informations relatives aux opérateurs entrant dans l'élaboration des comptes de l'État demeure incertaine : pour sa mission de certification des comptes de l'État, la Cour ne dispose en effet d'informations (rapports de commissaires aux comptes, rapports d'audit interne) que pour à peine un tiers des opérateurs.

*
**

La création par la LOLF de la catégorie des opérateurs de l'État a permis de mieux organiser le pilotage et le suivi d'un grand nombre d'organismes intervenant dans la mise en œuvre des politiques publiques. Des regroupements ont contribué à la rationalisation de cet ensemble, qui fait par ailleurs l'objet d'une information importante dans les annexes aux projets de lois de finances, par missions et programmes en PLF et projet de loi de règlement, et dans un « jaune » relatif aux opérateurs. L'évolution des concours financiers de l'État aux opérateurs sur la période 2015-2019, légèrement inférieure à celle des dépenses du budget général, a été maîtrisée, et l'augmentation de leurs emplois est restée modérée.

Plusieurs évolutions apparaissent néanmoins souhaitables à la Cour. Il s'agit en premier lieu de rechercher une application plus homogène des critères de rattachement à la catégorie des opérateurs, afin d'en renforcer la cohérence. Par ailleurs, le pilotage des emplois des opérateurs pourrait être renforcé par un ajustement des plafonds d'emplois. Un meilleur encadrement de l'endettement des opérateurs qui n'appartiennent pas au périmètre des organismes divers d'administration centrale devrait également être organisé afin d'éviter les points de fuite. L'information sur les opérateurs devrait enfin être enrichie, notamment par une présentation synthétique, sur les exercices passés, des montants des concours financiers de l'État aux opérateurs, ainsi que des emplois en prévision et en exécution.

L'État peut encore progresser dans le pilotage stratégique et opérationnel des opérateurs, à la fois par la professionnalisation de l'exercice de la tutelle par les ministères, par une diffusion des bonnes pratiques et, tout particulièrement, par le renforcement de la démarche de performance. Enfin, l'amélioration de la qualité des informations en provenance des opérateurs est à poursuivre, notamment par le renforcement du contrôle interne.

Recommandations

1. Pour renforcer la cohérence de la catégorie des opérateurs, stabiliser les critères de rattachement et les mettre en œuvre de manière homogène.
2. Réduire les plafonds d'emplois des opérateurs lorsque les emplois vacants dépassent 1 % des emplois autorisés.
3. Pour les opérateurs qui ne relèvent pas de la catégorie des organismes divers d'administration centrale (Odac), encadrer leur endettement dans leur contrat d'objectifs et de performance et dans les documents de stratégie financière ou, à défaut, leur interdire le recours à des emprunts de plus de douze mois.
4. Présenter dans l'annexe d'information de chaque projet de loi de finances («jaune opérateurs») un agrégat représentant, pour les trois derniers exercices, l'ensemble des moyens financiers attribués aux opérateurs, décomposé par nature (subvention pour charges de service public, transferts, dotations, taxes affectées), à périmètre courant et à périmètre constant.
5. Publier dans l'annexe d'information de chaque projet de loi de finances («jaune opérateurs»), sur les exercices passés et pour chaque opérateur, le plafond d'emplois prévu et exécuté ainsi que le nombre d'emplois hors plafond prévu et réalisé.
6. Renforcer la démarche de performance des opérateurs en généralisant les contrats d'objectifs et de performance (COP) couvrant l'ensemble de leurs missions, dotés d'objectifs stratégiques déclinés de façon opérationnelle avec des indicateurs de suivi pertinents.
7. Étendre le recours aux contrats d'objectifs et de moyens (COM), en commençant par les organismes présentant les enjeux les plus importants pour les principaux domaines de l'action publique.

Introduction

L'État peut décider de confier à des organismes extérieurs à son administration la mise en œuvre de certaines missions de service public. La décision de créer de tels organismes peut être motivée par le besoin de conférer une plus grande autonomie dans l'organisation de l'activité à distance des urgences politiques, une plus grande souplesse de fonctionnement, notamment en matière de recrutement, ou de répondre à des exigences d'indépendance⁸. L'ensemble des organismes exerçant des missions de service public a fait l'objet de nombreuses descriptions et analyses, l'expression « *agences de l'État* » a parfois été utilisée pour désigner tout ou partie de ces organismes.

Si la liberté de gestion accordée à ces organismes, plus grande que celle des services ministériels, est en principe gage de performance, elle a pour corollaire une distance vis-à-vis de l'État susceptible d'affecter la capacité de celui-ci à exercer son autorité, que ce soit en matière stratégique, opérationnelle ou budgétaire. Dès lors qu'une mission de service public est confiée à un organisme, il importe que l'État préserve sa capacité d'orientation et de contrôle de cette activité.

La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 (LOLF) a conduit à renforcer le suivi et le pilotage de ces organismes par plusieurs dispositions :

- le recueil d'informations sur ces organismes et leur publication dans les documents budgétaires (projets de lois de finances et projets de lois de règlement) ;
- l'identification des subventions de fonctionnement attribuées à ces organismes par leur regroupement au sein d'une nouvelle catégorie de dépenses, les « *subventions pour charges de service public* », et l'application d'un plafond au nombre d'emplois financés sur crédits de lois de finances ;
- l'implication des opérateurs dans une démarche de performance, avec la fixation d'objectifs et d'indicateurs de suivi, à l'image de ce qui est pratiqué à l'échelle des programmes budgétaires.

Ces principes ont été appliqués dès la loi de finances pour 2006⁹, première année de mise en œuvre de la LOLF. Une liste des opérateurs de l'État est ainsi publiée tous les ans dans une annexe générale au projet de loi de finances. Les financements publics destinés aux 484 opérateurs de l'État en 2019 s'élèvent à 53,8 Md€. Ils comptent la même année 436 740 emplois (en équivalents temps plein travaillé – ETPT), dont 379 710 financés par l'État (et soumis à des plafonds fixés en loi de finances) et 57 030 financés par des ressources propres. Les opérateurs de l'État au sens de la LOLF constituent donc une catégorie nombreuse et représentent des enjeux financiers significatifs.

⁸ Dans le cas des autorités administratives indépendantes ou des autorités publiques indépendantes.

⁹ À partir de la LFI 2009 s'agissant du plafonnement des emplois.

Au mois d'octobre 2019, le Premier président de la Cour des comptes a été saisi par le président de l'Assemblée nationale, en application de l'article L. 132-6 du code des juridictions financières, d'une demande d'enquête du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (CEC) sur les relations entre l'État et ses opérateurs (cf. annexe 1). La Cour des comptes, près de quinze ans après l'installation de la notion d'opérateurs en lois de finances, a donc cherché à en dresser un état des lieux d'ensemble et à apprécier comment l'ambition initiale est mise en œuvre aujourd'hui. Trois axes d'analyse ont été retenus :

- le périmètre des opérateurs de l'État, à la fois dans ses principes (les critères de qualification d'opérateur) et dans sa composition actuelle (chapitre I) ;
- les moyens des opérateurs (moyens budgétaires et ressources propres), leurs emplois et leur situation financière (chapitre II) ;
- le pilotage des opérateurs par l'État (chapitre III).

Dans cette enquête, les évolutions ont été examinées principalement sur la période 2016-2020, 2016 étant l'année de la dernière publication de la Cour d'une analyse d'ensemble des opérateurs¹¹.

¹¹ Cour des comptes, « Les relations budgétaires entre l'État et ses opérateurs », in *Le budget de l'État en 2016 – Résultats et gestion*, chapitre IV, mai 2017, La Documentation française, disponible sur www.ccomptes.fr.

Chapitre I

Un périmètre des opérateurs à clarifier et à stabiliser

Selon l'annexe générale au PLF 2020 relative aux opérateurs de l'État (« jaune » budgétaire), l'esprit qui avait inspiré la LOLF et la modernisation de la gestion des finances publiques invitait à ne pas limiter sa portée au seul État mais à l'étendre à des organismes participant à la mise en œuvre des politiques publiques. La définition des organismes visés ne figure toutefois pas dans la LOLF elle-même. La portée de cette extension est décrite dans les annexes générales d'information des projets de lois de finances. Ce chapitre évoque successivement la définition du périmètre des opérateurs (I), sa composition (II), l'évolution du nombre des opérateurs (III) et l'articulation des différents périmètres d'organismes chargés d'une mission de service public (IV).

I - Un périmètre au contour imprécis

Les discussions sur les conditions de mise en œuvre de la LOLF ont donné lieu à une réflexion sur l'opportunité d'étendre son périmètre d'application à des organismes extérieurs à l'État¹² (A). Les procédures mises en œuvre pour décider du rattachement d'un organisme au périmètre des opérateurs s'avèrent toutefois peu contraignantes (B) et les décisions de rattachement n'apparaissent pas totalement cohérentes (C).

A - Des critères de rattachement explicités dans les annexes aux lois de finances

La LOLF ne définit pas de manière explicite les organismes auxquels ses principes doivent être étendus. Le terme « opérateurs » ne figure pas dans le texte de la loi organique. Les opérateurs sont désignés dans la LOLF par l'expression « *organismes bénéficiaires d'une subvention pour charges de service public*¹³ », dans les articles 51 et 54, qui définissent le

¹² On trouve par exemple des développements à ce sujet dans le rapport d'Alain Lambert et Didier Migaud, *La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances - Réussir la LOLF, clé d'une gestion publique responsable et efficace*, rapport au Gouvernement, septembre 2005.

¹³ Les « *subventions pour charges de services public* » constituent une catégorie de dépenses de l'État, dans la nomenclature précisée à l'article 5 de la LOLF.

contenu des projets annuels de performance¹⁴ et des rapports annuels de performance¹⁵. Mais le texte ne définit pas quels organismes peuvent (ou doivent) bénéficier d'une subvention pour charges de service public.

C'est uniquement dans l'annexe générale au PLF qui leur est consacrée que figure depuis 2006 une définition des opérateurs de l'État. Selon ce document, il s'agit des organismes disposant de la personnalité morale et respectant trois critères¹⁶ :

- une activité de service public qui puisse explicitement se rattacher à la mise en œuvre d'une politique définie par l'État et identifiée dans la nomenclature budgétaire par destination selon la répartition 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 ;
- un contrôle direct par l'État qui ne se limite pas à un contrôle budgétaire ou économique et 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.

Il ressort de cette description que l'appartenance à l'ensemble des opérateurs ne repose pas sur un texte faisant référence par exemple à un ou plusieurs statuts d'organismes, et laisse une certaine marge d'appréciation, s'agissant par exemple de la mesure de la capacité à orienter les décisions stratégiques.

Par ailleurs, le deuxième critère mentionne un financement *via* des subventions ou des ressources affectées. Il autorise ainsi le rattachement aux opérateurs d'organismes financés exclusivement par des taxes affectées, ce qui de fait va au-delà des seuls « *organismes bénéficiaires d'une subvention pour charges de service public* » mentionnés dans la LOLF.

Enfin, si ces trois critères sont suffisants pour qu'un organisme soit qualifié d'opérateur, ils ne sont pas exclusifs d'autres considérations. Le « *jaune opérateurs* » précise en effet qu'il « *est également possible de qualifier d'opérateur de l'État un organisme ne répondant pas à tous les critères ci-dessus, mais considéré comme porteur d'enjeux importants pour l'État*¹⁷ ». Ainsi, des organismes comme Pôle emploi ou l'Office national des forêts (ONF) sont classés parmi les opérateurs, bien que la part de leur financement émanant de l'État soit minoritaire.

¹⁴ Annexes aux projets de loi de finances relatives aux missions et programmes budgétaires.

¹⁵ Annexes aux projets de lois de règlement relatives aux missions et programmes budgétaires.

¹⁶ Selon le « *jaune* » budgétaire sur les opérateurs du PLF 2007, ces critères ont été établis en 2004 par un groupe de travail interne au MINEFI composé de représentants de la direction du budget, de la réforme budgétaire, de la comptabilité publique et de l'inspection générale des finances.

¹⁷ Selon le « *jaune* » budgétaire du PLF pour 2020, d'autres critères peuvent être pris en compte, tels que : le poids de l'organisme dans les crédits ou la réalisation des objectifs du ou des programmes qui le financent ; l'exploitation ou l'occupation de biens patrimoniaux remis en dotation ou mis à disposition par l'État ; l'appartenance au périmètre des organismes divers d'administration centrale (Odac) ; la présence de la direction du budget au sein de l'organe délibérant prévue par les statuts de l'organisme.

B - Des procédures de rattachement peu contraignantes

La définition des opérateurs, telle qu'elle figure dans le « jaune opérateurs », autorise une certaine liberté de décision, à l'origine d'une certaine indétermination du périmètre des opérateurs.

Dans une circulaire du 26 mars 2010, le Premier ministre a cherché à encadrer les décisions de création d'un nouvel opérateur. À cet effet, la circulaire a prévu que « toute proposition de création d'un nouvel organisme devra s'accompagner d'une étude d'impact détaillant les ajustements en résultant dans les services de l'État concernés ». Cette obligation a été réaffirmée par une circulaire du 9 avril 2013, qui a proposé un modèle-type d'étude d'opportunité et d'impact préalable à la création d'une agence. Cette volonté de préciser les contours de l'action des nouveaux opérateurs et de la coordonner avec celle des services centraux et déconcentrés de l'État au moyen d'études d'impact n'a pas été suivie d'effet. Selon la direction du budget, seules les études d'impact prévues en cas de création d'organisme par la loi ont été réalisées¹⁸, la seule exception étant celle produite à l'occasion de l'entrée de l'École de l'air dans le périmètre des opérateurs.

De son côté, la direction du budget a souhaité mieux encadrer les décisions de création ou de rattachement d'un organisme existant au périmètre des opérateurs, en élaborant un document d'aide à la décision, la *Fiche de qualification au périmètre des opérateurs de l'État*. Au cours du processus d'élaboration du projet de loi de finances, les ministères doivent renseigner cette fiche préalablement aux conférences de répartition, pour chaque projet d'entrée ou de sortie du périmètre des opérateurs¹⁹, mais également pour chaque transformation d'un opérateur au sens d'une modification de son périmètre, de ses missions, de sa gouvernance, etc. La décision finale de création, de suppression ou de transformation d'un opérateur est prise lors des arbitrages sur le PLF.

La fiche de qualification regroupe de manière synthétique des informations sur l'organisme permettant de déterminer, à partir de cinq indices, si celui-ci répond aux critères de qualification propres aux opérateurs. Sont ainsi précisés le ou les programmes de rattachement²⁰, les modalités de financement et de contrôle de l'État au titre de la norme 7 du *Recueil des normes comptables de l'État* (RNCE), le poids financier au sein du programme de rattachement et la contribution aux objectifs du programme de rattachement, le patrimoine.

L'étude des fiches de qualifications fournies par la direction du budget permet de constater que sur les 56 opérateurs entrés dans le périmètre depuis l'année 2015 incluse, il a été établi une fiche de qualification pour seulement 39 d'entre eux, omettant ainsi des nouveaux opérateurs d'importance tels que l'Agence nationale pour la formation professionnelle des

¹⁸ En application des dispositions de l'article 8 de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution, qui prévoit que « les projets de loi font l'objet d'une étude d'impact ».

¹⁹ À l'exception des cas où l'entrée ou la sortie d'une entité du périmètre des opérateurs de l'État a fait l'objet d'un accord entre la direction du budget et le ministère concerné lors de discussions non formalisées.

²⁰ Tous les opérateurs sont par essence rattachés à un ou plusieurs programmes d'une mission du budget général, mais ils ne sont pas nécessairement financés par ce ou ces programmes, voire ne sont pas financés par des crédits budgétaires.

adultes (Afp), France compétences, l'Agence du numérique de la sécurité civile, ou encore le Fonds national d'aide à la pierre. Le soin apporté à la préparation de ces fiches se révèle inégal, et peut expliquer que deux opérateurs ne respectent apparemment pas les critères de contrôle par l'État²¹.

Il est également à noter que sur ces 39 opérateurs ayant intégré le périmètre depuis 2015, neuf déclarent ne pas contribuer de manière importante à la réalisation d'au moins un objectif de leur programme de rattachement. Ce constat peut conduire à s'interroger tant sur la qualité d'opérateur de ces entités que sur les objectifs liés à la politique publique à laquelle ils participent.

Bien que couvrant toutes les étapes de la vie d'un opérateur, cette fiche n'aborde ni son périmètre ni ses missions, ignorant le risque de redondance que la circulaire de 2010 cherchait justement à éviter. Elle ne remplace pas l'étude d'impact car elle n'étudie pas l'insertion du périmètre du nouvel opérateur au sein des missions et responsabilités déjà exercées par d'autres entités contrôlées par l'État. Il n'existe donc pas d'assurance que l'entrée d'un organisme dans le périmètre des opérateurs s'accompagne d'une articulation précise de ses missions avec celles déjà exercées par d'autres acteurs (administration centrale ou déconcentrée, ou autre opérateur).

En définitive, même lorsqu'elle s'appuie sur les informations rassemblées dans la fiche de qualification, la décision de rattacher un organisme au périmètre des opérateurs de l'État reste dans les faits assez peu encadrée.

C - Un manque de cohérence des rattachements au périmètre des opérateurs

À l'occasion de ses contrôles, la Cour a pu observer une mise en œuvre incertaine des critères de rattachement au périmètre des opérateurs.

Il s'agit par exemple de situations dans lesquelles des organismes proches participant à la même politique publique sont pour les uns opérateurs, pour les autres ne le sont pas. Ainsi, dans son enquête sur les opérateurs de l'action extérieure de l'État publiée en 2020²², la Cour a recensé un grand nombre d'organismes relevant du périmètre des opérateurs, comme l'Institut Français, l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE), Campus France, le Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (Cirad), l'Institut de recherche pour le développement (IRD), Business France, Atout France. Toutefois la Cour observe également que, depuis 2016, plus aucun opérateur au sens de la LOLF n'est adossé au programme 209 *Solidarité à l'égard des pays en développement*. Pourtant, différents acteurs peuvent percevoir de ce programme, ponctuellement ou systématiquement, des crédits d'intervention : Expertise France et France Volontaires sont très majoritairement subventionnés par ce programme, qui constitue aussi l'unique ressource budgétaire de Canal France

²¹ L'université Gustave Eiffel et l'Institut polytechnique de Paris ont été qualifiés d'opérateurs de l'État notamment parce qu'avant leur création, certains des établissements dont ils sont issus étaient eux-mêmes opérateurs.

²² Cour des comptes, *Le pilotage stratégique par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères des opérateurs de l'action extérieure de l'État*, communication à la commission des finances du Sénat, février 2020, disponible sur www.ccomptes.fr.

International (CFI)²³ et la moitié des crédits, toutes catégories confondues, reçus par l'Agence française de développement (AFD). En outre, le ministère de l'Europe et des affaires étrangères participe étroitement à la gouvernance de ces acteurs. Les conditions semblent ainsi remplies pour que certains de ces organismes soient qualifiés d'opérateurs de l'État au sens de la LOLF.

De même, la Cour²⁴ a recommandé pendant plusieurs années que l'Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués (Agrasc) soit intégrée au périmètre des opérateurs, ce qui vient d'intervenir dans le PLF 2021. Même si elle ne reçoit pas de subvention pour charges de service public²⁵, la nature de ses missions, de son personnel, l'organisation de son activité en lien avec les juridictions et sa contribution au budget de la mission justice lui confèrent en effet la nature d'opérateur²⁶.

À l'inverse, la Cour conteste la qualification d'opérateur attribuée à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (Afitf). Dans un référé publié en 2016²⁷, elle a constaté son simple rôle de caisse de financement à la disposition de la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM), ne faisant *de facto* l'objet d'aucun cadrage stratégique de la part de ses tutelles technique et budgétaire, qui refusent à l'Afitf toute liberté pour se prononcer sur la pertinence des projets financés par l'établissement. Dans son rapport de 2012²⁸ sur les agences de l'État, l'Inspection générale des finances recommandait de proscrire le recours aux agences dites « transparentes », dont les ressources sont majoritairement constituées de subventions ou de taxes affectées et qui financent des interventions ou des investissements pour le compte de l'État, sans disposer d'une réelle autonomie dans la prise de décision.

Certaines missions de service public peuvent être confiées successivement à des organismes, opérateurs ou non. Il en est ainsi des missions de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé), opérateur de l'État, qui ont été confiées en 2014 au nouveau Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET²⁹), service ministériel donc non opérateur. Le CGET a disparu en 2020 et est devenu l'Agence nationale pour la cohésion des territoires (ANCT), qui est un établissement public, opérateur de l'État.

²³ Filiale du groupe France Médias Monde (FMM), CFI agit pour favoriser le développement des médias en Afrique, dans le monde arabe et en Asie du Sud Est.

²⁴ Cour des comptes, note d'analyse de l'exécution budgétaire pour l'année 2019 de la mission *Justice*, avril 2020.

²⁵ L'Agrasc est financée par une fraction du produit de la vente des objets confisqués.

²⁶ Avant même d'être qualifiée d'opérateur de l'État, l'agence était d'ailleurs déjà mentionnée dans l'annexe au PLF relative aux opérateurs, dans le tableau présentant la somme des dix plus importantes rémunérations brutes totales de chaque opérateur.

²⁷ Cour des comptes, référé n° 2016-1842 relatif à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (Afitf), adressé le 10 juin 2016 au Premier ministre.

²⁸ Inspection générale des finances, *L'État et ses agences*, rapport n° 2011-M-044-01, mars 2012.

²⁹ Outre les missions de l'ACSé, le CGET a repris celles de la délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (Datar) et du secrétariat général du comité interministériel des villes (SG-CIV).

Enfin, la Cour s'est interrogée sur la sortie récente de l'Agence nationale de rénovation urbaine (Anru) du périmètre des opérateurs³⁰. Cette sortie est la conséquence d'une disposition législative³¹ adoptée en 2018 qui prévoit que l'Anru n'est pas soumise au plafond d'emplois qui s'applique aux opérateurs de l'État (ce qui rend impossible son maintien dans ce périmètre) et qui prévoit que le régime comptable de l'agence n'est plus celui de la comptabilité publique mais celui des entreprises industrielles et commerciales. Dans son rapport, la Cour observe que « *cette disposition est originale car elle fait de l'Anru le principal établissement situé hors du champ concurrentiel ou des opérateurs économiques à quitter le périmètre du décret n° 2012-1246 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, tout en demeurant financé exclusivement par des dotations publiques* ». On trouve d'ailleurs dans l'annexe « jaune » au PLF 2019 une même interrogation sur la justification de cette évolution : « *L'Agence pour la rénovation urbaine (Anru) sort également du champ des opérateurs en 2019, en dépit de ses caractéristiques relevant, en principe, du périmètre des opérateurs de l'État (missions de service public, contrôle de l'État, financement public via des subventions budgétaires et des contributions issues de taxes affectées, classification par l'Insee comme organisme divers d'administration centrale au sens de la comptabilité nationale)* ».

En définitive, la frontière entre les organismes qui sont qualifiés d'opérateurs de l'État et ceux qui ne le sont pas n'apparaît pas toujours claire, des organismes aux missions similaires pouvant se situer de part et d'autre. De surcroît, le rattachement d'un organisme au périmètre des opérateurs peut varier dans le temps, avec pour conséquence une modification des contraintes auxquelles il est soumis (encadrement de la subvention de fonctionnement, plafonnement des emplois). Dans les faits, le périmètre des opérateurs s'avère assez hétérogène et sujet à d'importants mouvements d'entrées et de sorties (cf. *infra*).

II - Un ensemble d'organismes au poids financier important, avec une présence inégale dans les politiques publiques et une diversité de statuts

La liste des opérateurs de l'État est publiée chaque année dans une annexe au PLF (« jaune opérateurs »). Elle montre que les opérateurs de l'État représentent un ensemble d'un poids significatif au regard du budget de l'État et de la grande diversité des organismes qui le composent.

A - Un ensemble de près de 500 organismes et des financements équivalant à 16 % des dépenses du budget général

Dans le « jaune opérateurs » annexé au PLF 2020, la liste des opérateurs comporte 483 organismes en 2020, recevant deux types de financements de l'État : des versements depuis

³⁰ Cour des comptes, *L'Agence nationale de rénovation urbaine (Anru) et la mise en œuvre des programmes de renouvellement urbain (PNRU et NPNRU)*, communication à la commission des finances du Sénat, avril 2020.

³¹ Article 90 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (loi ELAN).

des programmes budgétaires et des taxes affectées. Les versements depuis le budget se répartissent en trois catégories :

- des subventions pour charges de service public, catégorie de dépenses créée par la LOLF spécifiquement pour les subventions de fonctionnement aux opérateurs de l'État ;
- des crédits d'intervention (ou transferts) qui financent des allocations, aides ou financements que les opérateurs doivent reverser à leurs bénéficiaires ;
- des dotations en fonds propres destinées à financer les investissements des opérateurs.

En 2019, dernière année dont l'exécution est connue, l'ensemble des financements attribués aux opérateurs par l'État s'est élevé à 53,79 Md€, dont 29,17 Md€ pour les subventions pour charges de service public, 16,34 Md€ pour les crédits d'intervention, 0,78 Md€ pour les dotations en fonds propres, et 7,50 Md€ de taxes affectées. Le montant total des financements représente donc l'équivalent de 16 % des dépenses nettes du budget général de l'État.

Au-delà des concours de l'État, les opérateurs disposent également d'autres financements. D'après leurs comptes de résultat, les opérateurs ont perçu en 2019 des ressources propres à hauteur de 14,8 Md€ et des subventions versées par d'autres organismes que l'État pour un montant de 9,2 Md€³².

Les emplois des opérateurs se sont élevés à 379 710 ETPT en 2019, soit l'équivalent de 20 % des emplois de l'État. Les opérateurs disposaient également en 2019 de 57 030 emplois financés sur leurs ressources propres.

Le pilotage des opérateurs de l'État et la maîtrise de leurs dépenses représentent donc des enjeux importants pour l'État.

B - Une présence importante dans certaines politiques publiques

Tous les opérateurs sont rattachés à un programme budgétaire³³ et donc à une mission du budget général de l'État. Dans le PLF 2020, les 483 opérateurs relèvent de 25 missions et 56 programmes différents. La répartition des opérateurs entre les missions est très inégale : sur les 483 opérateurs recensés en 2020, 270 relèvent de la mission interministérielle *Recherche et enseignement supérieur*, 68 de la mission *Culture*, 37 de la mission *Écologie, développement et mobilité durables*. Ces trois missions concentrent à elles seules 77,6 % des opérateurs. Les dix premières missions en rassemblent 91,5 %.

³² Dont 4,5 Md€ de versement de l'Unédic à Pôle emploi.

³³ Lorsqu'un opérateur reçoit des financements de plusieurs programmes, il est rattaché à celui qui est désigné « chef de file ».

Tableau n° 1 : rattachement des opérateurs aux missions du budget général de l'État en 2020 (10 premières missions)

Mission	Nombre d'opérateurs	% du nombre total	Exemples d'opérateurs
<i>Recherche et enseignement supérieur</i>	270	55,9 %	Universités, établissements d'enseignement supérieur, organismes de recherche (CNRS, CEA, Inrae, Inserm...), COMUE, chancelleries d'université, Cnous/Crous...
<i>Culture</i>	68	14,1 %	Théâtres, Opéra de Paris, musées (Louvre, Centre Pompidou, Orsay...), domaine national de Versailles, conservatoires, écoles d'architecture...
<i>Écologie, développement et mobilité durables</i>	37	7,7 %	Ademe, ASN, IRSN, Andra, VNF, Société du Grand Paris, agences de l'eau, ONF, Office français de la biodiversité, parcs nationaux, Ifpen, Afif...
<i>Solidarité, insertion et égalité des chances</i>	18	3,7 %	Agences régionales de santé, agence française de l'adoption...
<i>Défense</i>	13	2,7 %	École de l'air, École navale, École polytechnique, musées (armée, marine, air et espace...), Onera...
<i>Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales</i>	10	2,1 %	Agence de services et de paiement, FranceAgriMer, ONF, Anses...
<i>Sport, jeunesse et vie associative</i>	7	1,4 %	Insep, Société de livraison des ouvrages olympiques, Agence du service civique...
<i>Travail et emploi</i>	7	1,4 %	Pôle emploi, Afpa, France Compétences, Anact...
<i>Gestion des finances publiques et des ressources humaines</i>	6	1,2 %	ENA, 5 IRA
<i>Médias, livre et industries culturelles</i>	6	1,2 %	Bibliothèque nationale de France, Centre national de la musique, Centre national du cinéma, Cinémathèque française...
Autres missions	47	0,7 %	Agence nationale de la cohésion des territoires, Business France, Institut national du cancer, INPI, Ofpra, AEFÉ...
TOTAL	483	100,0 %	

Source : données direction du budget – Cour des comptes

La distribution des opérateurs entre les différentes politiques publiques peut également s'apprécier par la ventilation des financements de l'État³⁴ entre les missions budgétaires. Cette ventilation est différente de la répartition des organismes. Les financements sont en effet concentrés dans trois missions : *Recherche et enseignement supérieur* (44,3 %), *Écologie, développement et mobilité durable* (15,6 %), *Travail et emploi* (13,7 %). Pour cette dernière mission, les financements sont principalement destinés à Pôle emploi (4,1 Md€) et à l'Agence de services et de paiement (2,9 Md€) qui assure le financement de plusieurs dispositifs de la politique de l'emploi (contrats aidés, aides à l'embauche...). Comparativement, les financements versés par la mission *Culture*, à laquelle sont rattachés plus de 14 % des opérateurs, ne représentent que 2 % de l'ensemble des financements.

**Tableau n° 2 : Ventilation des financements des opérateurs par missions en 2019
(dix premières missions)**

<i>Mission</i>	Total des financements (Md€)	% des financements	Rappel % du nombre d'opérateurs
<i>Recherche et enseignement supérieur</i>	23,84	44,3 %	55,9 %
<i>Écologie, développement et mobilité durables</i>	8,37	15,6 %	7,7 %
<i>Travail et emploi</i>	7,38	13,7 %	1,4 %
<i>Solidarité, insertion et égalité des chances</i>	2,20	4,1 %	3,7 %
<i>Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales</i>	1,38	2,6 %	2,1 %
<i>Cohésion des territoires</i>	1,37	2,5 %	1,0 %
<i>Culture</i>	1,06	2,0 %	14,1 %
<i>Médias, livre et industries culturelles</i>	0,96	1,8 %	1,2 %
<i>Régimes sociaux et de retraite</i>	0,83	1,5 %	0,2 %
<i>Immigration, asile et intégration</i>	0,81	1,5 %	0,4 %
<i>Autres missions</i>	5,60	10,4 %	12,2 %
Total général	53,79	100 %	100 %

Source : données direction du budget – Cour des comptes

Le montant total des financements a augmenté sur la période 2016-2019, passant de 50,78 Md€ à 53,79 Md€ (+ 5,9 %). Sur la même période, les emplois des opérateurs ont également légèrement progressé : les emplois sous plafond sont passés de 376 351 ETPT en 2016 à 379 710 ETPT en 2019, et les emplois hors plafond de 56 033 à 57 030 ETPT.

³⁴ La ventilation opérée ici attribue à chaque mission les crédits qu'elle verse aux opérateurs (éventuellement rattachés à d'autres missions) ainsi que les taxes affectées aux opérateurs qui lui sont rattachés. Une autre ventilation possible entre missions consisterait à attribuer à chaque mission l'ensemble des financements reçus par les opérateurs qui lui sont rattachés, y compris les financements en provenance d'autres missions. Cette option augmenterait sensiblement le poids de la mission *Agriculture, alimentation, forêts et affaires rurales*, du fait du grand nombre de financements reçus par l'Agence de services et de paiement qui lui est rattachée.

C - Une majorité d'établissements publics mais quelques autres statuts

Les critères de rattachement au périmètre des opérateurs ne font pas référence au statut juridique de l'organisme. Il en découle que la notion d'opérateur ne coïncide pas avec un ou des statuts particuliers. La liste des 483 opérateurs de l'année 2020 fait ainsi apparaître huit statuts juridiques. Plus de la moitié des opérateurs sont des établissements publics administratifs (EPA), presque un tiers des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP), comme des universités, les autres organismes relevant des statuts d'établissement public industriel et commercial (EPIC), de groupement d'intérêt public (GIP), d'association, de fondation ou de groupement d'intérêt économique (GIE). On compte par ailleurs quatre organismes ayant un statut qui leur est propre (*sui generis*).

Tableau n° 3 : statuts juridiques des opérateurs en 2020

Statut juridique	Nombre d'opérateurs	% du total	Exemples
EPA	251	52,0 %	Écoles d'enseignement supérieur, musées, agences régionales de santé, parcs nationaux, agences de l'eau...
EPSCP	157	32,5 %	Universités, écoles d'ingénieurs...
EPIC	36	7,5 %	Organismes de recherche (CEA, Cnes, Ifpen...), Société du Grand Paris, ONF, théâtres, Opéra de Paris...
GIP	17	3,5 %	Institut national du cancer, Agence du service civique, Agence nationale du sport, Agence française de l'adoption...
Associations	9	1,9 %	Cinémathèque française, Centre national des arts du cirque, Musée des arts décoratifs...
EPST	6	1,2 %	CNRS, Ined, Inrae, Inria, Inserm, IRD
<i>sui generis</i>	4	0,8 %	Pôle emploi, France compétences, Centre national des activités privées de sécurité, Grande Chancellerie de la Légion d'honneur
Fondations	2	0,4 %	Fondation nationale des sciences politiques, Fondation nationale Maison des sciences de l'Homme
GIE	1	0,2 %	Atout France
Total	483	100,0 %	

EPA : établissement public administratif. EPSCP : établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel. EPIC : établissement public industriel et commercial. GIP : groupement d'intérêt public. EPST : établissement public à caractère scientifique et technologique. GIE : groupement d'intérêt économique.

Source : données direction du budget – Cour des comptes

Même si la grande majorité des opérateurs sont des établissements publics, la diversité des statuts est source d'hétérogénéité, avec par exemple dans les EPIC la coexistence de missions de service public et d'activités commerciales (cf. encadré), ou en matière de tutelle

l'existence de règles spécifiques à certains statuts³⁵. À cet égard, les universités constituent une catégorie particulière au sein des opérateurs, dans la mesure où elles bénéficient, depuis la loi n° 2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités (dite loi LRU), d'une grande autonomie vis-à-vis de l'État.

Les activités commerciales des opérateurs et les règles de non-concurrence

Certains opérateurs exercent à la fois des missions de service public et des activités commerciales. Dès lors qu'ils reçoivent un financement de la part de l'État, la question d'une éventuelle utilisation de ce financement au profit des activités commerciales peut être soulevée par des acteurs concurrents, au regard du régime des aides d'État du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Selon les informations recueillies par la Cour, les opérateurs concernés ont adopté des modes de réponse similaires :

- les opérateurs abritent leurs activités commerciales dans des filiales, ce qui permet d'isoler le traitement comptable des différentes activités ;
- ils s'appuient sur une comptabilité analytique pour démontrer la juste imputation des coûts entre leurs différentes activités ;
- dans certains cas ayant donné lieu à des contentieux par le passé, les opérateurs sont astreints à transmettre chaque année des informations à la Commission européenne afin de démontrer l'absence de subvention de leurs activités commerciales par des financements publics.

III - Une réduction significative du nombre d'opérateurs résultant principalement de regroupements ou de sorties du périmètre

Le Gouvernement a cherché à plusieurs reprises à rationaliser le périmètre des opérateurs, notamment en limitant le nombre. Plusieurs circulaires du Premier ministre (cf. encadré) ont été publiées à partir de 2010, qui invitaient les ministères à limiter les créations de nouveaux organismes (pas seulement opérateurs), et à passer en revue les organismes existants afin de s'assurer de leur utilité et de leur performance. Les ministères devaient, le cas échéant, procéder à des suppressions d'organismes. Certaines circulaires traitaient également de la question de la tutelle des opérateurs, qui sera abordée plus loin (cf. chapitre III).

³⁵ La tutelle des EPSCP est définie par des dispositions du code de l'éducation. L'État n'exerce pas de tutelle sur les GIP.

Les circulaires du Premier ministre relatives aux opérateurs de l'État

Depuis 2010, plusieurs circulaires se sont succédé, s'efforçant de préciser les conditions de création d'opérateurs et invitant les ministères à en réduire le nombre. Les circulaires ont également précisé les modalités d'exercice de la tutelle sur les opérateurs et constituent en la matière des textes de référence.

Circulaire du Premier ministre n° 5454/SG du 26 mars 2010 : circulaire relative au pilotage stratégique des opérateurs de l'État

Cette circulaire, qui vise spécifiquement les opérateurs de l'État, invite les ministères à renforcer leur pilotage stratégique des opérateurs, notamment en déterminant avec précision les objectifs stratégiques qui leur sont assignés, et à en évaluer régulièrement les résultats. Elle attire l'attention des ministères sur les risques de redondance de missions entre opérateurs ainsi qu'entre les opérateurs et les services centraux ou déconcentrés. À cet effet, elle précise que « *toute proposition de création d'un nouvel organisme devra s'accompagner d'une étude d'impact détaillant les ajustements en résultant dans les services de l'État concernés* ». Elle engage les ministères à généraliser les instruments de pilotage stratégique, notamment le contrat de performance signé avec l'opérateur dans lequel ses priorités seront inscrites.

La circulaire impose par ailleurs aux opérateurs les mêmes efforts que l'État en matière de modernisation de la gestion publique et de maîtrise des dépenses publiques. Ce dernier objectif sera réaffirmé dans la loi de programmation des finances publiques (LPFP) 2011-2014.

Circulaire du Premier ministre n° 5647/SG du 9 avril 2013 : Modalités d'organisation des services de l'État ; recours à la formule de l'« agence »

Le champ de la circulaire dépasse celui des opérateurs de l'État, il couvre l'ensemble des « agences de l'État », entendues comme les « *diverses formules d'individualisation des services de l'État* ». Constatant que la multiplication des organismes qui ont en commun d'être dotés d'une certaine autonomie à l'égard du gouvernement finit par être préjudiciable à l'action de l'État, et que le démembrement qui en résulte rend le pilotage de cette action plus complexe et moins réactif à l'impulsion politique, la circulaire invite les ministères à limiter strictement la création de nouvelles agences et à engager une démarche de rationalisation des organismes existants.

La circulaire énonce les conditions justifiant le recours à une agence (missions précisément définies, efficacité supérieure à celle des services de l'État, expertise spécifique, nécessité de nouer des partenariats, nécessité de disposer d'une autonomie). Elle précise également que la préservation ou la sanctuarisation de moyens, la volonté d'accorder une plus grande visibilité à une politique publique ou la création d'un régime dérogatoire au droit commun des administrations ne justifient pas le recours à une agence. La circulaire prévoit que tout projet de création sera désormais soumis à la réalisation d'une étude préalable d'opportunité et d'impact.

Circulaire du Premier ministre n° 5737/SG du 16 septembre 2014 relative à la préparation de la feuille de route gouvernementale en matière de réforme de l'État

La circulaire réaffirme l'objectif de rationalisation du paysage des opérateurs de l'État et du renforcement de leur tutelle. Elle vise les 1 200 organismes du périmètre des « agences » de l'État. Elle rappelle que si la création d'opérateurs a conduit dans la majorité des cas à un « *renforcement qualitatif et quantitatif des moyens affectés aux politiques publiques concernées, une extension et un renouvellement des interventions de l'État avec un professionnalisme reconnu et une amélioration du service rendu* », leur développement n'a pas fait l'objet d'une stratégie d'ensemble, rendant nécessaire de revoir la répartition des missions et compétences entre l'État et les opérateurs, d'en réduire le nombre et de rénover les conditions d'exercice de la tutelle par l'État.

Circulaire du Premier ministre n° 5798/SG du 23 juin 2015 : Pilotage des opérateurs et autres organismes publics contrôlés par l'État

La circulaire invite les ministères à réaliser un plan d'action pour renforcer leur tutelle sur les opérateurs, et à conforter le rôle du secrétariat général ministériel dans l'élaboration de la doctrine et la coordination de l'exercice de la tutelle.

Elle invite également à mieux associer les opérateurs à l'élaboration de la programmation budgétaire, et à l'exercice de projection pluriannuelle réalisé pour le budget triennal.

La circulaire préconise la généralisation des contrats d'objectifs et de performance, et conseille de distinguer la lettre de mission, adressée au dirigeant pour la durée de son mandat, et la lettre d'objectifs (annuelle), qui précise les critères de la part variable de sa rémunération.

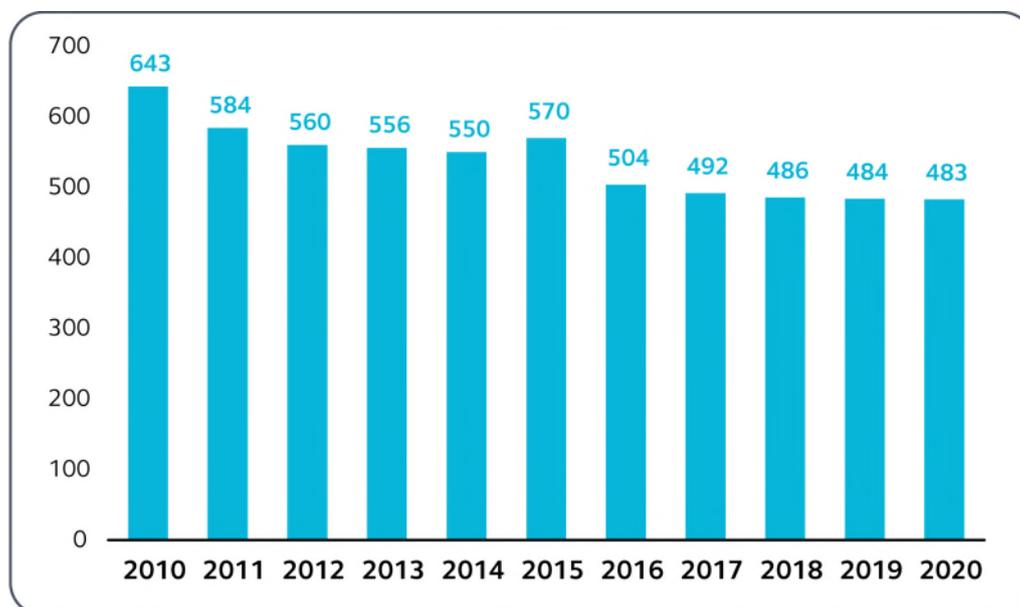
Circulaire du Premier ministre du 5 juin 2019 relative à la transformation des administrations centrales et aux nouvelles méthodes de travail

Dans un objectif de simplification du paysage administratif, la circulaire prône la réduction du nombre d'instances et de commissions rattachées aux administrations centrales. Elle vise un champ là encore plus large que celui des opérateurs de l'État, en rappelant que près de 1 200 agences et opérateurs sont actuellement placés sous la tutelle des ministères (établissements publics, qu'ils soient ou non opérateurs de l'État, services à compétence nationale, autorités administratives indépendantes), auxquels s'ajoutent de nombreuses entités qui leur sont directement rattachées (délégations, hauts commissariats, commissariats). La multiplicité de ces structures – qui comptent pour certaines un très faible nombre d'agents – nuit à la lisibilité et à la cohérence des missions des administrations centrales.

En conséquence, la circulaire édicte pour principe que *« les administrations centrales ne pourront constituer de nouvelles entités administratives qui leur soient rattachées autrement qu'en supprimant, transformant ou fusionnant des structures déjà existantes, qu'il s'agisse d'opérateurs, d'agences ou de toutes autres formes juridiques d'organismes. Le cas échéant la création de ces nouvelles entités pourra prévoir une clause de limitation dans le temps. [Ces suppressions, transformations ou fusions] doivent conduire à un allègement global des structures administratives concernées »*.

La circulaire précise également qu'« afin de réduire substantiellement le nombre d'organismes n'ayant pas la taille critique, les administrations devront justifier le maintien des structures dont la taille n'excède pas 100 ETP ».

Dans les faits, sur la période 2016-2020, le nombre des opérateurs a diminué de 21 unités. Sur une période plus longue 2010-2020, ce nombre a connu une réduction significative, passant de 643 à 483 (- 25 %).

Graphique n° 1 : nombre d'opérateurs de l'État sur la période 2010-2020

Sources : PLF, annexes « jaune » Les opérateurs de l'État

Cette réduction est la résultante de flux d'entrée et de sortie parfois importants. En 2011 et 2016 par exemple, le nombre de sorties dépassait 10 % du nombre total d'opérateurs.

Tableau n° 4 : Flux d'entrées et de sorties dans le périmètre des opérateurs sur la période 2010-2020

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<i>Entrées</i>		12	15	1	2	25	5	7	3	6	10
<i>Sorties</i>		71	39	5	8	5	71	19	9	8	11
<i>Variation nette</i>		- 59	- 24	- 4	- 6	20	- 66	- 12	- 6	- 2	- 1
<i>Nombre d'opérateurs</i>	643	584	560	556	550	570	504	492	486	484	483

Source : PLF 2010 à 2020, annexes « jaune » Les opérateurs de l'État

Cette réduction du nombre des opérateurs répond à la volonté de « rationalisation du paysage des opérateurs », engagée depuis plusieurs années et formulée notamment dans les circulaires du Premier ministre. L'examen des mouvements intervenus sur la période 2010-2020 montre que la baisse du nombre des opérateurs résulte principalement de regroupements d'opérateurs existants. Les suppressions d'opérateurs ont été relativement peu nombreuses et plus que compensées par les créations.

De 2010 à 2020, la diminution de 160 unités du nombre des opérateurs peut en effet se décomposer en différents types de mouvements :

- des regroupements d'opérateurs au sein d'un nouvel organisme lui-même opérateur, qui ont conduit à réduire leur nombre de 82 unités : ces regroupements concernent notamment

des universités, et plusieurs organismes comme l'Agence nationale de santé publique, l'Agence française pour la biodiversité, par la suite intégrée dans l'Office français de la biodiversité ; en 2011, les 18 centres régionaux de la propriété forestière (CRPF) et le Centre national professionnel de la propriété forestière (CNPPF) ont été regroupés au sein du nouveau Centre national de la propriété forestière (CNPF) ; en 2016, le regroupement du Centre national de documentation pédagogique (CNDP) et des 30 centres régionaux au sein d'un seul opérateur, le réseau Canopé, a réduit à lui seul de 30 le nombre des opérateurs ;

- 22 intégrations d'opérateurs dans des opérateurs existants : ces intégrations concernent notamment des regroupements d'établissements d'enseignement supérieur ; en 2016, le regroupement des agences régionales de santé à la suite de la réforme de la carte des régions s'est traduit par une diminution de neuf unités de leur nombre ;
- les entrées de sept organismes déjà existants dans le périmètre des opérateurs, souvent à la suite d'un changement de statut juridique, dont l'École navale, l'École de l'air, l'Agence pour la formation professionnelle des adultes (Afp) ;
- à l'inverse, les sorties de 84 organismes du périmètre des opérateurs : ces sorties concernent notamment en 2011 les 34 associations agréées de surveillance de la qualité de l'air (AASQA) qui ne répondent plus au critère de contrôle direct par l'État, les 17 centres de ressources, d'expertise et de performances sportives (Creps) désormais rattachés aux régions³⁷, quatre organismes dont le financement a été transféré de l'État à la sécurité sociale (Agence de biomédecine, École des hautes études en santé publique, Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé, Agence nationale de santé publique) ;
- enfin, les créations (48) et suppressions (27) d'opérateurs ont eu un effet net limité sur leur nombre (+ 21) : les créations comportent notamment, en 2015, celles de 21 communautés d'universités et d'établissements (COMUE)³⁸, et plus récemment, la Société de livraison des ouvrages olympiques (Solideo), France Compétences, la Société du Canal Seine-Nord Europe, l'Institut polytechnique de Paris, le Parc national de forêts ; les suppressions ont concerné six pôles universitaires en 2012, deux opérateurs (l'Acsé et l'Injep) dont les missions ont été ré-internalisées au sein de l'État en 2014 et 2016³⁹, et

³⁷ La loi du 7 août 2015 a donné aux Creps le statut d'établissements publics locaux de formation.

³⁸ Les COMUE sont des regroupements d'établissements d'enseignement supérieur et de recherche. Ce sont des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP). Les COMUE ont été créées par la loi du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche, pour succéder aux pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES) qui avaient le statut d'établissements publics de coopération scientifique. Suite à un bilan décevant de leur mise en œuvre (cf. notamment, Cour des comptes, *Initiatives d'excellence et politique de regroupement universitaire*, référé du 15 mars 2018), de nouveaux modes de regroupement ont été proposés dans l'ordonnance n° 2018-1131 du 12 décembre 2018. Le comité interministériel de la transformation publique du 15 novembre 2019 a décidé la suppression des COMUE.

³⁹ Les missions de l'Acsé ont été transférées en 2014 au Commissariat général à l'égalité des territoires (service d'administration centrale). L'Injep a été transformé en 2016 en service à compétence nationale (sans personnalité morale, donc non opérateur de l'État), certaines de ses missions ayant été confiées à l'Agence du service civique.

en 2018 et 2019, le Fonds de solidarité⁴⁰, trois COMUE, l'établissement public du Palais de justice de Paris.

Tableau n° 5 : décomposition de la variation du nombre d'opérateurs sur les périodes 2016-2020 et 2010-2020

Type de mouvement	2016-2020	2010-2020
Regroupements au sein d'un nouvel organisme	- 13	- 82
Regroupement au sein d'un organisme existant	- 8	- 22
Entrées dans le périmètre	4	7
Sorties du périmètre	- 8	- 84
Créations	10	48
Suppressions	- 6	- 27
Total	- 21	- 160

Source : PLF 2011 à 2020, annexes « jaune » « Les opérateurs de l'État »

L'évolution du nombre des opérateurs chaque année recouvre donc des mouvements parfois importants d'entrée et de sortie, la baisse tendancielle du nombre des opérateurs résultant majoritairement de regroupements d'opérateurs ou de sorties du périmètre.

Une nouvelle diminution du nombre d'opérateurs intervient en 2021 (cf. encadré). Ce mouvement est à poursuivre dès lors que les regroupements d'opérateurs contribuent à améliorer l'efficacité de l'action publique et à promouvoir les mutualisations de compétences et de moyens, permettant notamment pour les plus petits d'entre eux d'atteindre une taille critique suffisante.

La réduction du nombre d'opérateurs de l'État se poursuit en 2021

Le nombre d'opérateurs baisse de 483 en 2020 à 437 en 2021, du fait de plusieurs mouvements :

- 37 suppressions, dont 29 chancelleries d'université⁴¹ ;
- des regroupements qui conduisent à une réduction nette de 12 organismes (dont des regroupements d'universités) ;
- une sortie du périmètre (société du canal Seine-Nord Europe) ;
- deux entrées dans le périmètre (Établissement public chargé de la conservation et de la restauration de la cathédrale Notre-Dame de Paris, Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués) ;
- deux créations (Université de Paris Sciences et Lettres, Institut national des sciences appliquées Hauts de France).

⁴⁰ Le fonds de solidarité percevait la contribution exceptionnelle de solidarité, et finançait (avec une subvention de l'État) l'allocation de solidarité spécifique au bénéfice des chômeurs en fin de droits. En 2018, après la suppression du fonds de solidarité (et de la contribution exceptionnelle de solidarité), le financement de l'allocation de solidarité spécifique a été transféré en totalité à l'État.

⁴¹ La suppression des 29 chancelleries d'universités a été décidée lors du comité interministériel de la transformation publique du 15 novembre 2019 dans le cadre de la démarche « Action publique 2022 ».

Au-delà de la rationalisation du périmètre par des regroupements, la question de la pertinence du recours à la formule de l'opérateur devrait aussi être examinée pour chaque organisme. La Cour ne s'y est pas livrée dans cette enquête, ce qui aurait nécessité une analyse au cas par cas, mais les administrations devraient s'interroger régulièrement sur la justification du recours à cette formule. La fragmentation de l'action publique entre l'État et des organismes qui lui sont extérieurs nuit en effet à la visibilité des moyens consacrés à chaque politique publique ainsi qu'à leur pilotage, ce qui invite à limiter les cas de recours aux opérateurs. C'est pourquoi la Cour a recommandé dans un récent rapport sur la gouvernance financière des administrations publiques⁴² de réexaminer, sur une période de trois à cinq ans, la pertinence des dispositifs de financement dérogeant aux principes d'unité et d'universalité, au nombre desquels figurent les organismes (dont les opérateurs) auxquels l'État a confié une mission de service public.

IV - Une multiplicité de périmètres pour les organismes chargés d'une mission de service public

Les opérateurs de l'État relevant des dispositions précitées de lois de finances ne constituent qu'une catégorie d'organismes au sein de l'ensemble des entités chargées par l'État d'une mission de service public. Il existe en effet d'autres catégories d'organismes, faisant l'objet de règles qui leur sont propres. Deux ensembles sont particulièrement importants, celui des organismes divers d'administration centrale (Odac), suivis en comptabilité nationale, et celui des organismes soumis à la comptabilité publique :

- l'ensemble des Odac a été défini pour les besoins de la comptabilité nationale, constituant avec l'État l'ensemble des administrations centrales, au sein des administrations publiques. Selon la définition donnée par l'Insee, les Odac sont des organismes auxquels l'État a donné une compétence fonctionnelle spécialisée au niveau national, contrôlés et financés majoritairement par l'État et qui ont une activité principalement non marchande. La liste publiée par l'Insee en mai 2020 dénombrait 657 Odac. Parmi les 483 opérateurs de l'État du PLF 2020, 387 sont classés parmi les Odac. Parmi les 96 opérateurs qui ne sont pas un Odac, certains sont classés dans d'autres catégories d'administrations publiques, comme Pôle emploi (administration de sécurité sociale) ou les agences de l'eau (organismes divers d'administration locale), d'autres ne sont pas considérés comme des administrations publiques (dont l'ONF, l'Afpa, l'Andra, Atout France, la Société du Grand Paris) ;

- le décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (décret GBCP) a défini le régime budgétaire et comptable qui s'applique à l'État (titres I et II) et à un ensemble d'« organismes » (titres I et III). La liste de ces organismes est définie à l'article 3 du décret GBCP ; son périmètre est large puisqu'il englobe des organismes (de droit public ou privé) relevant du périmètre des administrations publiques (APU) et certains organismes (de droit public) qui ne sont pas des APU. Selon le décompte transmis à la Cour par

⁴² Cour des comptes, *Finances publiques : pour une réforme du cadre organique et de la gouvernance*, rapport public thématique, novembre 2020, La Documentation française, disponible sur www.ccomptes.fr.

la DGFIP⁴³, 1 243 organismes sont soumis au décret GBCP ; parmi les 483 opérateurs de l'État, seuls 21 ne le sont pas⁴⁴.

L'examen de ces différents périmètres conduit à souligner l'ambiguïté des termes utilisés pour les désigner. Si la notion d'Odac est clairement associée à la comptabilité nationale, le terme « opérateur », utilisé dans les projets de lois de finances pour désigner les opérateurs au sens utilisé pour l'application de la LOLF, est également utilisé par la DGFIP pour désigner les organismes soumis à la comptabilité publique⁴⁵. Une autre ambiguïté peut être relevée s'agissant des « agences de l'État », parfois confondues avec les opérateurs, et qui peuvent recevoir des définitions plus ou moins extensives (cf. encadré).

Les « agences » de l'État : une notion qui fait l'objet de différentes définitions

En 2012, l'inspection générale des finances (IGF) a publié un rapport⁴⁶ sur les « entités à la fois contrôlés par l'État et exerçant pour son compte une mission de service public », qu'elle a qualifiées d'« agences de l'État ». Constatant qu'il n'existait pas de recensement de ces démembrements de l'État, la mission de l'IGF a choisi de retenir un périmètre très large, constitué de toutes les entités, dotées ou non de la personnalité morale, qui respectent deux critères : elles exercent des missions de service public non marchand ; un faisceau d'indices indique qu'elles sont contrôlées par l'État. Cet ensemble inclut des organismes relevant de différentes catégories : des opérateurs de l'État, des Odac, des entités soumises à la comptabilité publique, des services à compétence nationale (donc sans personnalité morale), des autorités administratives indépendantes (AAI) et les autorités publiques indépendantes (API). L'IGF a estimé leur nombre à 1 244. Dans son rapport, l'IGF visait notamment à formuler des recommandations sur l'organisation actuelle des relations entre l'État et ses agences.

La même année, en 2012, le Conseil d'État a consacré son étude annuelle⁴⁷ aux agences de l'État, qu'il a définies par deux critères : l'autonomie vis-à-vis du pouvoir exécutif, en matière de gestion seulement, l'État intervenant en revanche dans les choix d'orientations stratégiques (à la différence des autorités administratives indépendantes) ; l'exercice d'une activité structurante dans la mise en œuvre d'une politique publique nationale (condition que beaucoup d'opérateurs ne remplissent pas, parce qu'ils ne sont qu'un acteur parmi d'autres d'une politique publique). Le Conseil d'État a dénombré 103 agences de l'État, un périmètre nettement plus resserré que celui retenu par l'IGF.

Hormis des documents prévus par la LOLF, peu de textes font référence au périmètre des opérateurs de l'État. Si certaines circulaires du Premier ministre visent précisément les opérateurs, d'autres concernent un périmètre plus étendu (les « agences » de l'État, les organismes contrôlés par l'État). On trouve aussi dans les lois de programmation des finances

⁴³ Au 28 août 2020.

⁴⁴ Pôle emploi, France compétences, 5 EPIC (Afp, Andra, Cirad, Ifpen, CEA), 9 associations, 2 fondations, 2 GIP, 1 GIE. L'ONF est en revanche soumis à la comptabilité publique, bien qu'il ne soit pas classé dans les administrations publiques au sens de la comptabilité nationale.

⁴⁵ Au sein de la DGFIP, le service de la fonction financière et comptable de l'État comporte un bureau des opérateurs de l'État (bureau 2FCE-2B), l'expression désignant dans ce cas les organismes soumis au décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique.

⁴⁶ Inspection générale des Finances, *L'État et ses agences*, mars 2012.

⁴⁷ Conseil d'État, *Les agences de l'État : une nouvelle gestion publique ?*, étude annuelle 2012.

publiques quelques dispositions visant les opérateurs, mais toujours au sein d'un périmètre plus large (cf. *infra*). Indirectement, des textes qui visent d'autres périmètres (les Odac, les organismes soumis au décret GBCP⁴⁸...) s'appliquent aux opérateurs qui en font partie. La « gestion budgétaire et comptable des organismes et opérateurs de l'État » fait ainsi l'objet d'une circulaire annuelle cosignée par la direction du budget et la direction générale des finances publiques.

La coexistence de différents périmètres au sein de l'ensemble des organismes chargés par l'État d'une mission de service public, avec des règles spécifiques à chacun⁴⁹, est à l'origine d'une différenciation de situations entre les organismes en fonction des périmètres auxquels ils appartiennent, créant dans certains cas des « points de fuite » de la régulation des opérateurs (cf. *infra*).

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Mentionnés dans la LOLF par l'expression « organismes bénéficiaires d'une subvention pour charges de service public », les opérateurs ne relèvent pas d'une catégorie juridique précise. Le rattachement au périmètre des opérateurs résulte de l'application de critères explicites dans le « jaune opérateurs » annexé aux projets de lois de finances. L'absence de définition précise des opérateurs de l'État et la simple référence à trois critères d'activité, de financement et de contrôle, non exclusifs d'autres considérations en opportunité, conduisent parfois à un certain manque de cohérence des décisions de rattachement d'organismes au périmètre des opérateurs.

Les opérateurs pèsent pourtant d'un poids important dans la mise en œuvre des politiques publiques, avec un ensemble de 484 organismes, des financements équivalant à 16 % des dépenses nettes du budget général et des emplois à hauteur de 20 % de ceux de l'État.

En nombre, les opérateurs relèvent principalement des domaines de la recherche, de la culture et de l'écologie. En termes de moyens financiers, les opérateurs de la culture pèsent moins alors que ceux du domaine de l'emploi sont plus importants, notamment Pôle emploi.

Les critères de rattachement au périmètre des opérateurs ne font référence à aucun statut juridique. Il s'ensuit que le périmètre des opérateurs regroupe des organismes relevant de huit statuts juridiques différents, certains organismes bénéficiant par ailleurs d'un statut sui generis. Les universités occupent une place importante et particulière dans cet ensemble en raison de l'autonomie qui leur a été conférée par la loi.

Le Gouvernement a exprimé à plusieurs reprises sa volonté de rationaliser le périmètre des opérateurs, notamment par plusieurs circulaires du Premier ministre, dont certaines visaient un périmètre plus large que celui des opérateurs. De fait, le nombre des opérateurs de l'État s'est réduit de 25 % en dix ans, en grande partie sous l'effet de regroupements, permettant de créer les conditions de mise en commun de compétences et de moyens. Cette

⁴⁸ Décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique.

⁴⁹ Une interdiction de recourir à l'emprunt sur une durée supérieure à douze mois s'applique aux Odac. Les organismes soumis à la comptabilité publique doivent, par définition, appliquer l'ensemble des règles prévues par le décret GBCP.

dynamique est à poursuivre dès lors qu'elle améliore l'efficacité de la mise en œuvre des politiques publiques et permet une mutualisation de compétences et de moyens.

Enfin, le périmètre des opérateurs de l'État, parfois confondu avec celui des « agences » de l'État, ne coïncide pas avec d'autres périmètres d'organismes. Il s'agit notamment de celui des organismes divers d'administration centrale (Odac), dont les critères relèvent de la comptabilité nationale et excluent 20 % des opérateurs, ou de celui, beaucoup plus large, des structures soumises à la comptabilité publique (décret GBCP).

L'absence de définition précise des opérateurs de l'État et la simple référence à trois critères d'interprétation large se sont traduites dans les faits par le regroupement au sein de ce périmètre d'organismes très différents, avec des entrées et des sorties nombreuses chaque année et, à l'examen des situations particulières, par certaines incohérences dans les qualifications des organismes.

En conséquence, la Cour formule la recommandation suivante :

- 1. Pour renforcer la cohérence de la catégorie des opérateurs, stabiliser les critères de rattachement et les mettre en œuvre de manière homogène.*

Chapitre II

Un encadrement imparfait des moyens des opérateurs

Pour assurer les missions de service public qui ont été déléguées aux opérateurs, l'État leur apporte des financements *via* des crédits budgétaires et des taxes affectées. Ils relèvent principalement de mécanismes d'encadrement propres à l'ensemble du budget de l'État (norme de dépenses) ou votés en loi de finances à l'échelle des programmes budgétaires, comme les plafonds d'emplois. Les taxes affectées, pour certaines d'entre elles, font l'objet d'un plafond voté en loi de finances.

Ce chapitre présente d'abord une analyse de ces financements qui fait apparaître des évolutions proches mais plus heurtées que celles du budget de l'État et un encadrement spécifique aux opérateurs qui ne porte que sur les taxes affectées (I). Les opérateurs dans leur ensemble connaissent une progression contenue de leurs emplois et de la masse salariale mais avec un pilotage parfois assez lâche (II). L'adéquation des moyens des opérateurs, y compris les ressources propres, à leurs dépenses, est appréciée par un examen d'ensemble de leurs comptes, dont il ressort une situation globalement excédentaire, mais aussi une progression de l'endettement (III). Ces analyses des moyens des opérateurs permettent de mettre en évidence l'intérêt de compléter l'information disponible sur le périmètre des opérateurs (IV).

I - Des concours de l'État qui connaissent de fortes variations annuelles, avec un encadrement limité aux taxes affectées

Les concours de l'État aux opérateurs, d'un montant total supérieur à 50 Md€, recouvrent quatre catégories de financements, dont les évolutions sont très différentes (A). Au sein de ces concours, seules certaines taxes affectées font l'objet d'un encadrement spécifique (B).

A - Une augmentation moyenne des concours de l'État proche de celle du budget général mais avec un profil annuel heurté

1 - Depuis 2015, une hausse moyenne des concours aux opérateurs de l'ordre de 2 % par an

À périmètre courant, les concours de l'État (crédits budgétaires et taxes affectées) aux opérateurs ont progressé de 2 % par an en moyenne entre 2015 et 2019.

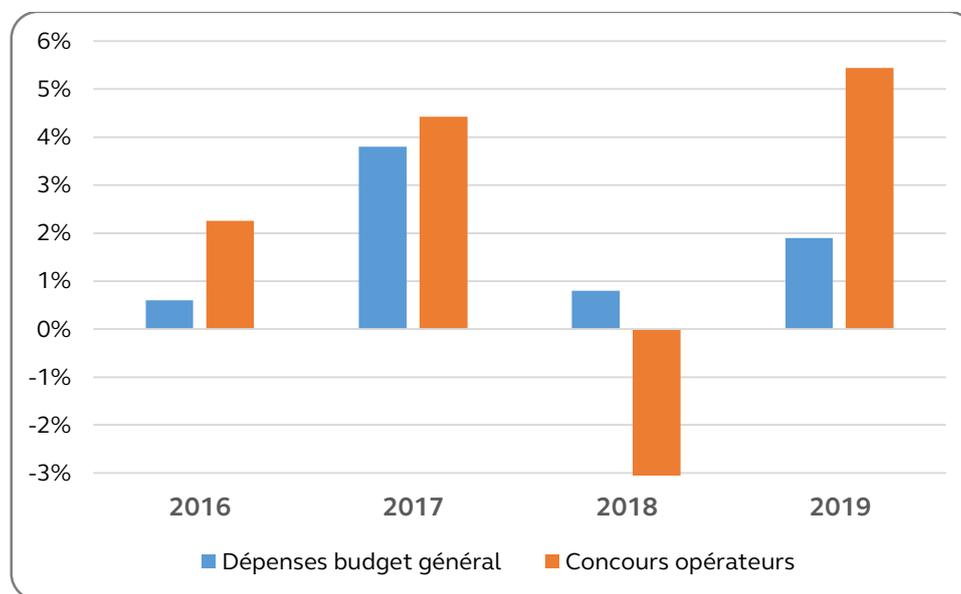
Tableau n° 6 : concours de l'État aux opérateurs - 2015-2019 (périmètre courant)

	2015	2016	2017	2018	2019
Concours de l'État (M€)	49 659	50 781	53 027	51 017	53 791

Source : direction du budget

Sur l'ensemble de la période, cette hausse est proche de celle constatée pour les dépenses du budget général de l'État (+ 1,8 % en moyenne par an). Mais les profils annuels sont sensiblement différents : à l'exception de l'année 2017, l'augmentation annuelle des concours de l'État s'est écartée assez nettement de celle des dépenses du budget général.

Graphique n° 2 : évolution des dépenses du budget général de l'État et des concours aux opérateurs – 2016-2019 (périmètre courant)



Source : Cour des Comptes - rapports sur le Budget de l'État et direction du budget

Ces données ne tiennent pas compte des mesures de transfert et de périmètre qui ont affecté les opérateurs. La direction du budget ne publie pas de données à périmètre constant, notamment dans l'annexe d'information relative aux opérateurs de l'État, ni l'ensemble des éléments nécessaires aux retraitements⁵⁰.

Afin de retracer l'évolution des concours de l'État aux opérateurs à périmètre constant, la Cour a procédé à un certain nombre de retraitements, en se limitant aux opérations les plus significatives. Selon ces calculs, l'effet financier des mesures de transfert et de périmètre est resté modéré sur les derniers exercices. Par exemple, l'exercice 2018 a été marqué par la suppression du Fonds de solidarité, qui a conduit à la disparition des concours de l'État qui s'élevaient à 2,5 Md€, mais cette baisse a été compensée par une hausse de 2,4 Md€ des transferts à destination de Pôle emploi, au titre du financement de l'allocation de solidarité spécifique⁵¹. En 2019, le principal mouvement concerne l'agence pour la formation professionnelle des adultes (Afp), qui a été intégrée dans le champ des opérateurs, se traduisant par une hausse limitée des concours de l'État (+ 110 M€).

**Tableau n° 7 : concours de l'État aux opérateurs – 2015-2019
(périmètre constant 2015)**

	2015	2016	2017	2018	2019
<i>Concours de l'État (M€) Périmètre constant 2015</i>	49 659	50 781	52 912	50 939	53 663

Source : direction du budget – retraitements Cour des Comptes

Entre 2015 et 2019, les concours de l'État aux opérateurs ont augmenté de 2 % par an en moyenne à périmètre constant de 2015, soit une croissance identique à celle mesurée à périmètre courant et équivalente à celle constatée lors des années précédentes. La précédente publication de la Cour sur les opérateurs⁵² faisait également état d'une évolution moyenne de 2 % par an à périmètre constant entre 2012 et 2015.

2 - Des évolutions contrastées selon les catégories de financements

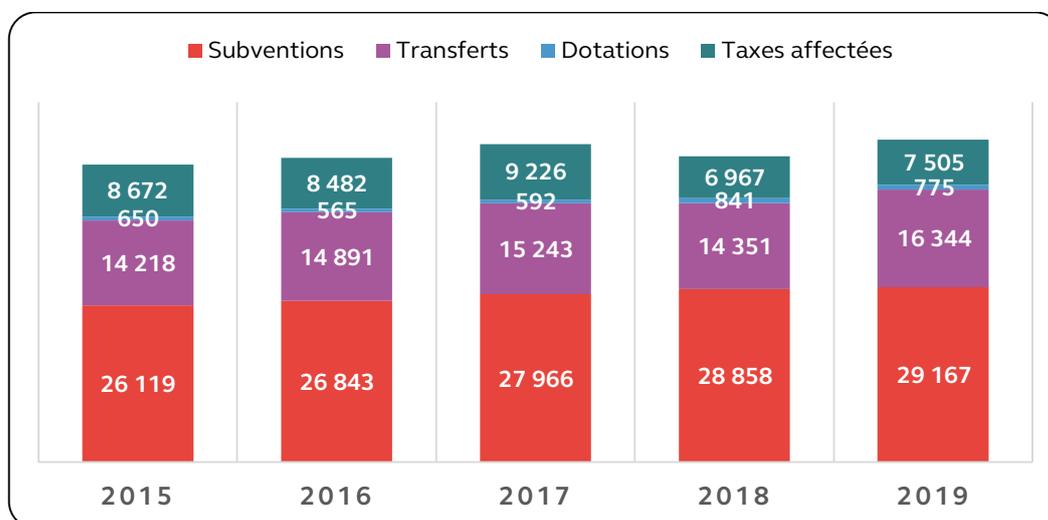
Les concours de l'État aux opérateurs relèvent de quatre catégories : les subventions pour charges de service public, les transferts, les dotations en fonds propres et les taxes affectées.

⁵⁰ L'annexe au PLF relative aux opérateurs de l'État comporte seulement depuis le PLF 2018 une évaluation de l'incidence des changements de périmètre sur les concours de l'État. Elle est réalisée à partir des montants prévus dans les lois de finances, qui peuvent parfois différer sensiblement des montants constatés en exécution.

⁵¹ Avant 2018, le financement à Pôle emploi de l'allocation de solidarité spécifique était à la charge du fonds de solidarité, financé pour moitié par des transferts de l'État et pour moitié par une taxe affectée (la contribution exceptionnelle de solidarité). En 2018, cette taxe a été supprimée et le financement de l'allocation de solidarité spécifique à Pôle emploi est depuis cette date intégralement assuré *via* des crédits de transferts de l'État.

⁵² Cour des comptes, « Les relations budgétaires entre l'État et ses opérateurs », in *Le budget de l'État en 2016 – Résultats et gestion*, chapitre IV, mai 2017, La Documentation française, disponible sur www.ccomptes.fr.

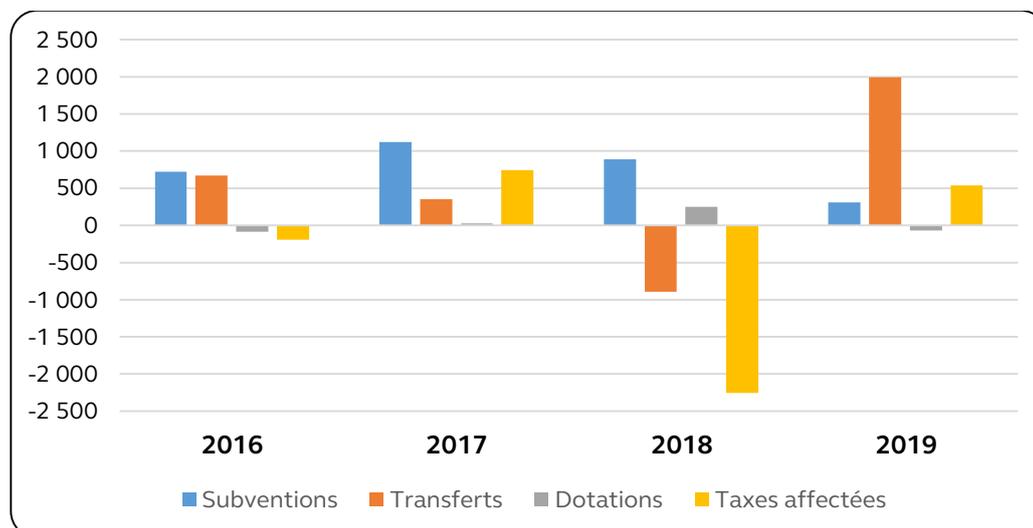
Graphique n° 3 : détail des concours de l'État aux opérateurs – périmètre courant (M€)



Source : direction du budget – retraitements Cour des Comptes

Ces catégories de financements n'ont pas connu des évolutions similaires au cours des années récentes, avec pour les taxes affectées et les transferts des augmentations ou diminutions très marquées certaines années.

Graphique n° 4 : variation des concours de l'État par catégories de 2016 à 2019 (M€)



Source : direction du budget – retraitements Cour des Comptes

a) *Les subventions pour charges de service public*

Les subventions pour charges de service public (SCSP) sont destinées à couvrir les dépenses d'exploitation courante (personnels rémunérés par l'opérateur et fonctionnement). Seuls les organismes qualifiés d'opérateurs de l'État peuvent recevoir des subventions pour charges de service public, imputées en catégorie 32 de la nomenclature par nature du budget de l'État.

Les subventions pour charges de service public, incluses dans les dépenses de fonctionnement de l'État, représentent plus de la moitié des concours de l'État aux opérateurs (29,2 Md€ en 2019).

Quatre opérateurs ou catégories d'opérateurs concentrent plus de la moitié des subventions versées pour charges de service public : les universités (11,0 Md€ en 2019), le CNRS (2,6 Md€), le CEA (1,7 Md€) et Pôle emploi (1,4 Md€), ces montants étant assez stables sur la période étudiée.

Les subventions pour charges de service public ont progressé de +2,8 % par an en moyenne sur la période 2015-2019 (+3,1 Md€). Le rythme d'augmentation a ainsi été deux fois plus rapide que celui constaté sur la période précédente (le rapport de la Cour de 2017 faisait état d'une hausse moyenne de 1,4 %). La hausse s'est toutefois ralentie en fin de période, à +1,1 % en 2019, mais les SCSP ont continué à progresser plus rapidement que l'ensemble des dépenses de fonctionnement du budget de l'État, quasiment stables entre 2018 et 2019.

L'augmentation des subventions sur la période 2015-2019 s'explique en partie par des effets de substitution entre sources de financements (ainsi, l'affectation de taxe⁵³ à l'Ademe a été supprimée en 2018 et remplacée par une subvention à hauteur de 0,6 Md€).

b) *Les transferts*

Les transferts sont définis comme des dépenses d'intervention, qui sont reversées par les opérateurs à leurs bénéficiaires finaux et représentent en moyenne 29 % des concours de l'État aux opérateurs, soit 16,3 Md€ en 2019. Ils ne font que transiter par les opérateurs. L'agence de services et de paiement (ASP) représente à elle seule près de la moitié du total des transferts (7,7 Md€ en 2019). Les autres principaux opérateurs concernés sont Pôle emploi (2,8 Md€ en 2019), l'agence nationale de la recherche (1,4 Md€) et le centre national d'études spatiales (1,2 Md€).

Les transferts ont connu une augmentation rapide, à hauteur de 3,8 % par an en moyenne (+2,1 Md€) sur la période étudiée.

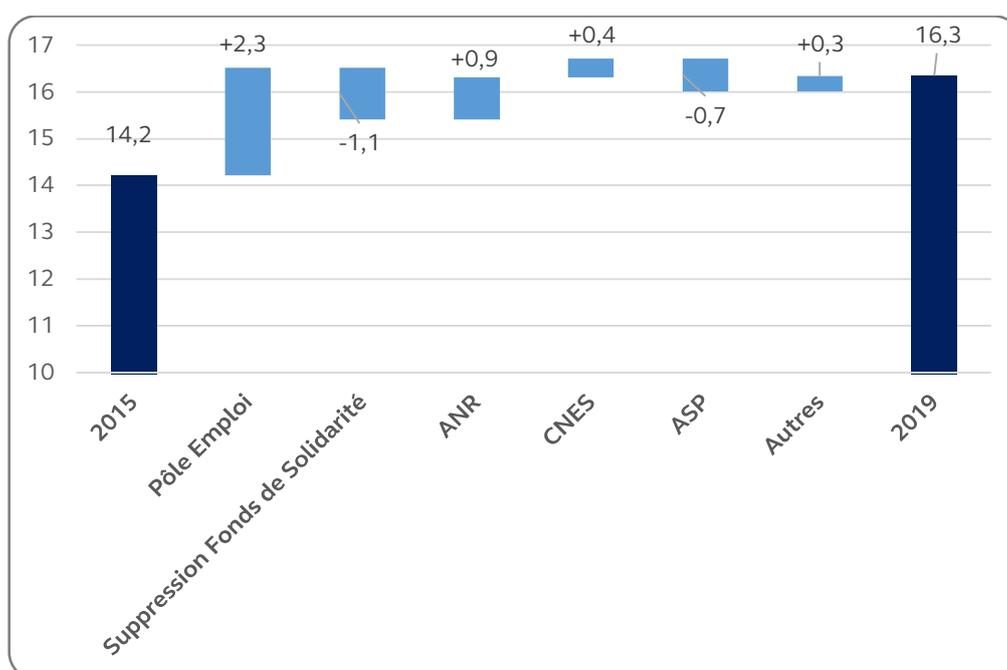
Les augmentations de transferts sont concentrées sur un petit nombre d'opérateurs : organismes (notamment ANR et Cnes) rattachés à la mission *Recherche et enseignement supérieur*, dans le cadre du déploiement des programmes d'investissement d'avenir (PIA) et du grand plan d'investissement (GPI), et Pôle emploi, pour le financement de mesures en faveur de l'emploi (notamment le plan « 500 000 formations ») et de l'allocation de solidarité spécifique⁵⁴. Sur l'ensemble de la période, ces hausses ont été partiellement compensées par la

⁵³ L'Ademe a reçu jusqu'en 2017 une fraction de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP).

⁵⁴ Depuis la disparition du Fonds de solidarité en 2018.

diminution des transferts à destination de l'agence de services et de paiement, du fait notamment de la réduction du volume des contrats aidés.

Graphique n° 5 : décomposition de l'évolution des transferts aux opérateurs 2015-2019 (M€)



Source : direction du budget – retraitements Cour des Comptes

L'année 2019 s'est caractérisée par une hausse de 2 Md€ du montant des transferts. Plus de la moitié de cette hausse est concentrée sur les opérateurs du secteur de la recherche et de l'enseignement supérieur, en lien avec les projets relevant des programmes d'investissements d'avenir (PIA) et du grand plan d'investissements (GPI).

c) Les dotations en fonds propres

Les dotations en fonds propres représentent la part la plus faible des ressources des opérateurs (moins d'1 Md€ par an, soit entre 1,1 et 1,6 % des concours de l'État aux opérateurs). Elles ont progressé de 0,13 Md€ entre 2015 et 2019, soit une croissance moyenne annuelle de 4,5 %. Leur évolution annuelle est toutefois plus erratique que celle des autres ressources.

Tableau n° 8 : dotations en fonds propres – 2015-2019 (M€)

	2015	2016	2017	2018	2019
Dotations (M€)	650	565	592	841	775

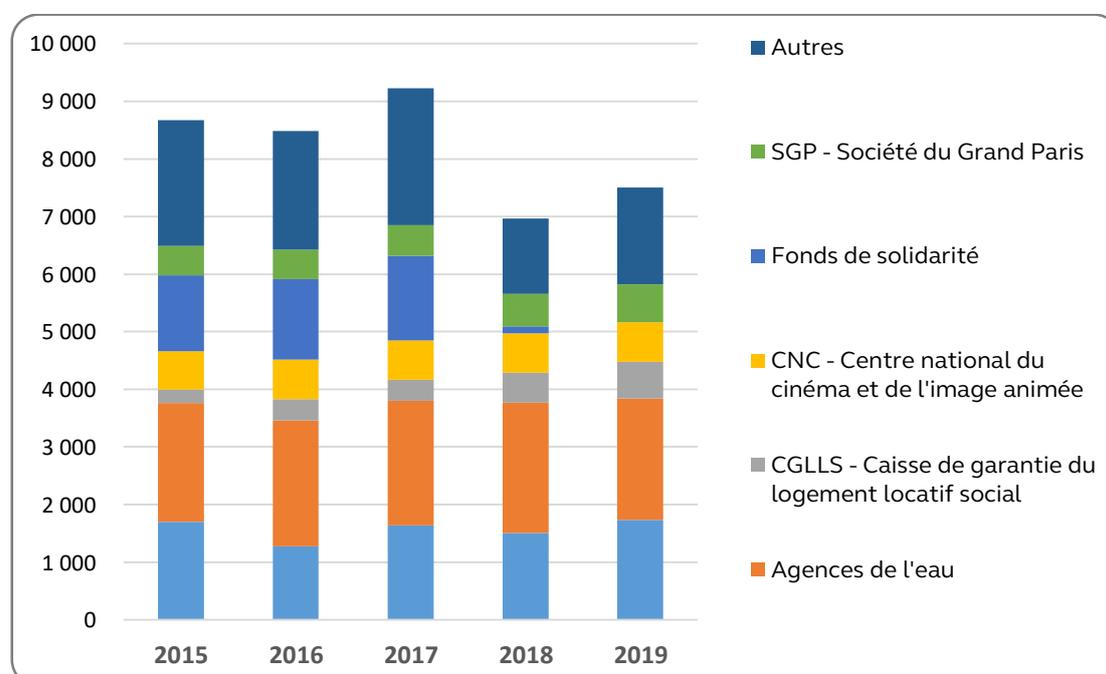
Source : direction du budget

d) Les taxes affectées

Le montant total des taxes affectées aux opérateurs s'est élevé à 7,5 Md€ en 2019. Sur la période 2015-2019, il a diminué de 1,2 Md€, soit une évolution annuelle moyenne de - 3,5 %. Cette évolution résulte notamment d'une diminution de 2,3 Md€ en 2018⁵⁵.

En 2019, 23 opérateurs ou catégories d'opérateurs bénéficiaient de taxes affectées (soit environ un opérateur sur 8). Cinq opérateurs (Agence de financement des infrastructures de France, Agences de l'eau, Caisse de garantie du logement locatif social, Centre national du cinéma et de l'image animée, Société du Grand Paris) concentrent plus de 70 % des recettes issues des taxes affectées.

Graphique n° 6 : taxes affectées – 2015-2019 (M€)



Source : direction du budget – retraitements Cour des Comptes

Le nombre d'opérateurs bénéficiaires est en diminution sur la période étudiée, du fait notamment de la suppression de taxes à faible rendement (26 d'entre elles ont ainsi été supprimées en LFI pour 2019) ou de la suppression de certaines affectations de taxes, qui ont alors été rebudgétisées. Ainsi, dans le cadre de la réforme de la fiscalité agricole, la taxe sur les produits de la pêche maritime au profit de FranceAgriMer a été supprimée à compter de 2019. La suppression de la taxe additionnelle à l'imposition forfaitaire des entreprises de réseaux des stations radio (TA-IFER) affectée à l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation,

⁵⁵ Cette baisse résulte de la disparition de la contribution exceptionnelle de solidarité (1,3 Md€) précédemment affectée au Fonds de solidarité, du remplacement de la fraction de taxe générale sur les activités polluantes (0,4 Md€) affectée à l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe) par une augmentation de sa subvention pour charges de service public, et de l'absence de versement à l'Agence nationale de l'habitat (Anah) de quotas carbone (après 0,3 Md€ en 2017).

de l'environnement et du travail (Anses) et à l'Agence nationale des fréquences (ANFr) a également été votée en LFI 2019. L'affectation d'une part de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) à l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe), qui représentait 449 M€ jusqu'en 2017, a également été supprimée. Enfin, la contribution exceptionnelle de solidarité, qui finançait le Fonds de solidarité, a été supprimée au 1^{er} janvier 2018 en compensation de la hausse de 1,7 point de la CSG (article 112 de la loi de finances n° 2017-1837 pour 2018).

Cette rebudgétisation du financement des opérateurs doit être encouragée car elle permet de limiter la fragmentation budgétaire. Elle passe généralement par une hausse des autres ressources des opérateurs concernés (par exemple, la SCSP pour l'Ademe, cf. *supra*). Elle ne conduit donc pas forcément à une économie budgétaire : en effet, un accroissement du total des concours de l'État à cette occasion a pu être constaté (cela a notamment été le cas pour l'Ademe).

B - Un encadrement des moyens financiers limité aux taxes affectées

Les concours de l'État aux opérateurs dans leur ensemble ne sont pas encadrés par des règles d'évolution comme il en existe pour les dépenses de l'État dans les lois de programmation des finances publiques (LPFP). Ils n'échappent toutefois pas à toute forme d'encadrement.

Les concours aux opérateurs (à l'exception des taxes non plafonnées) sont inclus dans le périmètre de la norme de « dépenses pilotables » de l'État. Leur évolution est donc susceptible d'influencer le respect de cette norme. Cette évolution n'est toutefois pas en elle-même contrainte, elle s'est d'ailleurs sensiblement écartée des niveaux prévus pour la norme : alors que la LPFP 2018-2022 prévoyait une croissance des dépenses sous norme pilotables (y compris taxes affectées plafonnées) de + 1,6 % en 2018 et + 0,7 % en 2019, les concours aux opérateurs ont augmenté moins vite en 2018 (- 3,8 %) mais plus vite en 2019 (+ 5,4 %).

Il existe en revanche des contraintes sur les taxes affectées, *via* le plafonnement de certaines d'entre elles, qui concernent directement un nombre important d'opérateurs.

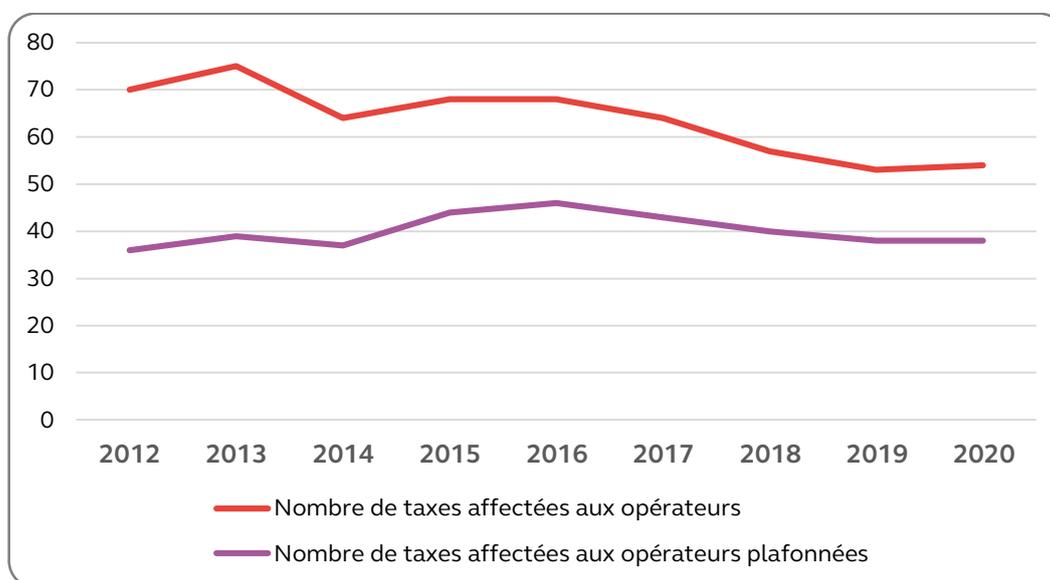
L'objectif de la circulaire du 26 mars 2010 de faire contribuer les opérateurs à la maîtrise des finances publiques s'est traduit par l'instauration progressive d'un plafonnement des taxes affectées par l'article 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012. La loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017 a repris ce principe de plafonnement, en lui donnant une nouvelle ambition et en l'inscrivant dans la durée : son article 12 dispose ainsi que « *les taxes affectées seront plafonnées et le plafond sera abaissé sur la période de programmation* ». La loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 a substitué à cette réduction des plafonds l'ambition d'une généralisation de ceux-ci au 1^{er} janvier 2017, ou à défaut la rebudgétisation des taxes⁵⁶. Avant que des mesures concrètes en ce sens n'aient été prises, la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 a abrogé cet article et est revenue à un principe général de plafonnement des taxes affectées sauf dérogation, sans objectif affiché de réduction ni de

⁵⁶ IV de l'article 16 de la loi.

rebudgétisation. Cette baisse progressive des ambitions dans la réforme des taxes affectées aux opérateurs a seulement conduit à une légère réduction de leur montant.

Lors de sa première mise en œuvre en 2012, le plafonnement a concerné 36 des 70 taxes affectées aux opérateurs. Cela représentait 2,8 Md€ de taxes plafonnées sur un total de 9,7 Md€ affectés aux opérateurs. Depuis 2012, le nombre de taxes affectées aux opérateurs a sensiblement décru, avec 54 taxes selon le PLF 2020, quand celui des taxes plafonnées est resté relativement stable, bien que suivant une tendance parallèle. Le PLF 2020 mentionne 38 taxes, après un pic à 46 taxes en 2016. Si la proportion de taxes affectées aux opérateurs soumises au plafonnement a bien augmenté depuis 2012, celle-ci semble stagner à environ 70 % depuis 2018 malgré la volonté affichée dans la dernière LPPF.

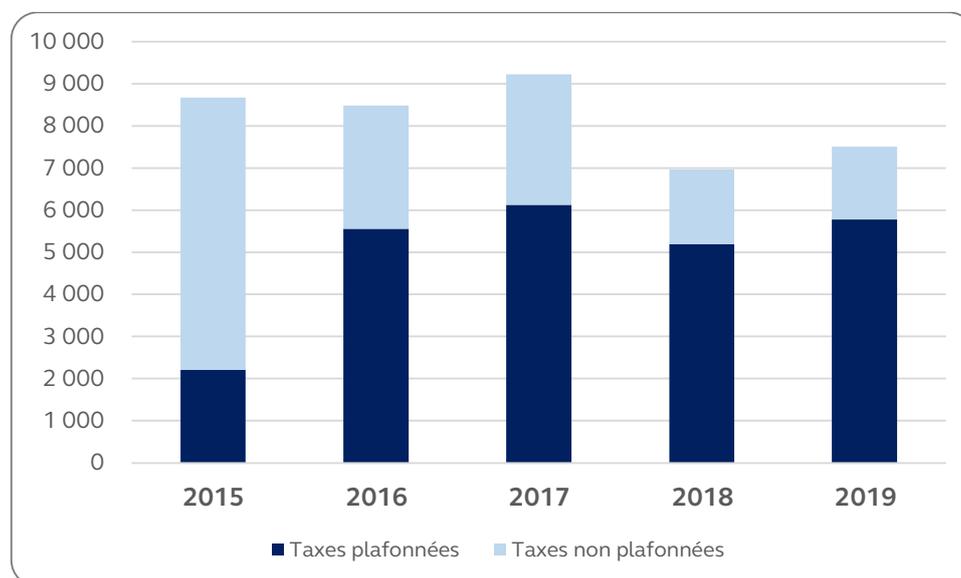
Graphique n° 7 : Évolution du nombre de taxes affectées aux opérateurs (2012-2020)



Source : Cour des comptes

Le montant du plafond des taxes affectées aux opérateurs a augmenté de manière significative en 2016, sous l'effet du plafonnement des taxes affectées à l'Afitf et aux agences de l'eau. Cette année-là, le montant des taxes affectées plafonnées a dépassé celui des taxes affectées non plafonnées, comme le montre le graphique ci-après.

Graphique n° 8 : montant des taxes affectées plafonnées et non plafonnées en exécution (2015-2019) (M€)



Source : Cour des comptes, d'après les fascicules « Voies et Moyens » annexés aux projets de lois de finances

Entre 2012 et 2019 le nombre d'opérateurs affectataires s'est de plus réduit, passant de 37 à 28. Ces facteurs n'ont cependant eu que peu d'impact sur l'évolution du montant total des taxes affectées aux opérateurs, qui a conservé une trajectoire relativement stable entre 8 et 9 Md€ jusqu'en 2017, déjà soulignée dans le rapport sur le Budget de l'État pour l'année 2016, puis a connu une baisse en 2018 liée notamment à la suppression de la contribution exceptionnelle de solidarité.

En 2020, un certain nombre d'opérateurs reste financé, entièrement ou partiellement, par des taxes affectées non plafonnées. Parmi ceux-ci, les trois plus gros affectataires sont le Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC), avec 695 M€ en LFI pour 2019, la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS), avec 699 M€ en LFI pour 2019 mais 399 M€ en PLF pour 2020⁵⁷ et l'Institut national de la propriété intellectuelle (INPI), avec 225 M€ en LFI pour 2019. À noter que pour les deux premiers opérateurs, le plafonnement a concerné une des taxes les finançant avant d'être supprimé, dès 2013 pour le CNC et en 2016 pour le CGLLS.

Le plafonnement des taxes affectées ne conduit pas à une trajectoire générale de baisse, objectif abandonné depuis la LFPF pour les années 2014 à 2019. C'est même l'inverse qui se produit pour les opérateurs percevant les montants les plus élevés. Le tableau ci-après présente,

⁵⁷ En 2020, la forte diminution du budget de la CGLLS est liée à une modification du financement du Fonds national des aides à la pierre (FNAP). Ainsi, suite à la signature d'un pacte d'investissement pour la période 2020-2022 entre l'État et les représentants du secteur HLM, la contribution annuelle de la CGLLS au FNAP diminue de 375 M€ à 75 M€ (RAP 2019 du programme 135). La Cour a examiné dans un rapport récent les évolutions des missions de la CGLLS, notamment ses contributions au financement du FNAP et de l'Anru : Cour des comptes, *La Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS) - Exercices 2012-2017*, communication à la commission des finances du Sénat, janvier 2019, disponible sur www.ccomptes.fr. Le FNAP a fait l'objet d'un examen par la Cour deux ans après sa création : Cour des comptes, référé n° 2019-1252, *Les aides à la pierre : retrouver la finalité des loyers modérés*, adressé le 22 mai 2019 au Premier ministre.

à périmètre courant, le montant des plafonds des taxes affectées aux opérateurs, décomposé pour faire apparaître les trois principaux bénéficiaires.

Tableau n° 9 : décomposition des montants des plafonds des taxes affectées aux opérateurs (2012-2019)

M€ (LFI)	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Plafond des taxes finançant l'Afitf	610	610	610	561	1 705	1 306	1 505	1 734
Plafond des taxes finançant les agences de l'eau					2 300	2 300	2 105	2 105
Plafond des taxes finançant la SGP	345	345	527	552	532	568	579	716
Plafond des taxes finançant le reste des opérateurs	1 839	1 936	1 674	1 691	1 621	1 516	911	1 332
Total	2 844	2 891	2 811	2 804	6 158	5 690	5 100	5 887

Afitf : Agence de financement des infrastructures de transport de France ; SGP : Société du Grand Paris.

Source : Cour des comptes

L'évolution des montants des plafonds des taxes affectées aux trois opérateurs les plus dotés⁵⁸ compense largement la baisse de ceux des autres opérateurs. Cette baisse, considérée à périmètre courant, est conforme à la dynamique positive de réduction du nombre de taxes affectées à des opérateurs, évoquée *supra*. Mais à périmètre constant sur la période 2012-2020⁵⁹, l'évolution à la baisse du plafond des taxes, SGP exclue, est bien moins marquée et peu régulière.

Tableau n° 10 : évolution du plafond des taxes affectées, hors SGP, à périmètre 2012 constant (2012-2019)

M€ (LFI)	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Plafond	1 413	1 414	1 387	1 375	1 308	1 333	1 118	1 222

Source : Cour des comptes

Les principales évolutions observées ces dernières années dans la limitation des taxes affectées aux opérateurs sont dues à des rebudgétisations directes, sans phase de décroissance progressive. Cela a notamment été le cas pour l'OFII en 2017 (140 M€), l'Ademe en 2018 (449 M€), le CNL en 2019 (34,7 M€).

⁵⁸ Les agences de l'eau, l'Afitf et la SGP perçoivent chaque année depuis 2016 plus de 45 % du montant total des taxes affectées aux opérateurs.

⁵⁹ Périmètre construit à partir des taxes existantes et plafonnées entre 2012 et 2020.

Le plafonnement des taxes affectées montre certaines limites en tant qu'outil de pilotage de celles-ci, ainsi que la Cour l'avait déjà constaté dans le rapport sur le budget de l'État pour l'année 2016⁶⁰. Le dernier exemple en date est celui de France Compétences, opérateur créé le 1^{er} janvier 2019 et financé notamment par une taxe dont le plafond en LFI pour 2020 est deux fois supérieur à son rendement prévu sur l'année⁶¹.

Le plafonnement des taxes affectées est en revanche un instrument de maîtrise des dépenses des opérateurs, même si le Conseil des prélèvements obligatoires (CPO) a mis en évidence, dans son rapport de juillet 2018, les limites du plafonnement⁶². À partir de l'exemple des agences de l'eau, le CPO illustre que l'impact du plafonnement sur les dépenses peut être réel mais qu'il peut aussi toucher principalement les dépenses d'intervention alors que les dépenses de fonctionnement courant et de personnel sont moins affectées par le dispositif.

Les opérateurs qui bénéficient de taxes affectées non plafonnées sont attachés à ce mode de financement car cela les protège des aléas des arbitrages budgétaires annuels. Mais en contrepartie de cette affectation de recettes, les opérateurs concernés devraient voir leur trajectoire pluriannuelle de dépenses pilotée étroitement, ce qui n'est pas toujours le cas, comme cela a été souligné dans le récent référé sur l'Institut national de la propriété intellectuelle (INPI)⁶³. Dans ce cas particulier, le modèle économique fondé sur la perception de taxes affectées sans contraintes ni supervision s'est révélé défaillant, amenant la Cour à proposer d'adopter un mode de financement plus classique pour un opérateur, reposant sur une subvention, la perception des redevances de brevet allant directement à l'État.

Le plafonnement des taxes affectées a pour objectif principal d'assurer un pilotage du financement des opérateurs adapté aux missions de long terme qui leur sont confiées, en évitant ainsi tout surfinancement pérenne. Dans cet esprit et conformément à l'objectif de la LPFP 2018-2022, toutes les taxes affectées devraient être assorties d'un plafonnement. Le montant de celui-ci devrait aussi s'adapter aux missions confiées aux opérateurs affectataires. L'écart entre le rendement de ces taxes et leur plafonnement s'est révélé croissant et s'est traduit par des versements chaque année au budget de l'État, à hauteur de 1,1 Md€ en 2019 pour les seuls opérateurs de l'État et de 1,5 Md€ à l'échelle de l'ensemble des organismes bénéficiaires de taxes affectées. Dans son rapport de 2018 sur la fiscalité affectée, le Conseil des prélèvements obligatoires a proposé, lorsque le rendement d'une taxe affectée dépasse durablement les dépenses de l'organisme affectataire, d'envisager un ajustement du taux de la taxe avec le double objectif de rapprocher les ressources et les besoins des organismes et de contribuer à la baisse du niveau des prélèvements obligatoires.

⁶⁰ Cour des comptes, *Le budget de l'Etat en 2016 (résultats et gestion)*, La Documentation française, 31 mai 2017, disponible sur www.ccomptes.fr.

⁶¹ En LFI pour l'année 2020, le plafond des ressources affectées à France compétences par l'article L. 6131-2 du code du travail s'élève à 9,5 Md€, contre des recettes attendues en 2020 de 4,5 Md€ et des recettes constatées de 2,835 Md€ en 2019 selon le RAP du programme 103 auquel est rattaché l'opérateur. Cet écart est justifié par la perspective qu'a cet établissement de bénéficier à terme de recettes supplémentaires, ce qui a fait l'objet de débats en commission d'examen du PLF pour l'année 2020.

⁶² Conseil des prélèvements obligatoires, *Les taxes affectées : des instruments à mieux encadrer*, octobre 2018.

⁶³ Référé S2019-1262 *Institut national de la propriété industrielle (INPI)*.

II - Des emplois difficiles à piloter mais une masse salariale dont la progression reste contenue

Les emplois des opérateurs se divisent en deux catégories : ceux qui sont financés par l'État, et ceux qui sont financés par d'autres ressources. Les emplois des opérateurs financés par les concours de l'État⁶⁴ font l'objet, depuis la LFI 2009⁶⁵, d'un plafond voté au niveau de chaque programme pour l'ensemble des opérateurs qui lui sont rattachés. On parle d'emplois « sous plafond ». Les emplois financés par les opérateurs sur leurs ressources propres ne sont quant à eux pas soumis à un plafond : on parle d'emplois « hors plafond ». Ces deux sous-ensembles ont connu des évolutions différentes de 2015 à 2019.

A - Un pilotage des effectifs assez lâche, en dépit d'efforts de réduction

Les opérateurs totalisent plus de 430 000 emplois. Les emplois sous plafond représentent en moyenne 87 % des effectifs des opérateurs, et l'équivalent d'environ 16,5 % de l'ensemble des effectifs de l'État. Cette part est stable depuis 2012.

En 2019, cinq opérateurs ou catégories d'opérateurs concentraient plus de 60 % des emplois sous plafond : les universités et assimilés (un tiers des effectifs environ), Pôle emploi, le CNRS, le Commissariat à l'énergie atomique et le réseau des œuvres universitaires et scolaires⁶⁶. À l'inverse, neuf opérateurs ne comptent aucun emploi⁶⁷.

1 - Des effectifs en légère diminution à périmètre constant

À périmètre courant, les effectifs des opérateurs ont augmenté de 0,8 % entre 2015 et 2019, soit + 3 306 ETPT.

Tableau n° 11 : effectifs des opérateurs 2015-2019 (périmètre courant)

	2015	2016	2017	2018	2019
<i>Effectifs</i>	433 434	432 384	432 545	436 891	436 740
<i>Évolution</i>		- 0,2 %	0,0 %	1,0 %	0,0 %

Source : direction du budget

Dans ce total, les emplois hors plafond ont progressé de 3 % (+ 1 636 ETP) et les emplois sous plafond de 0,4 % (+ 1 670 ETP).

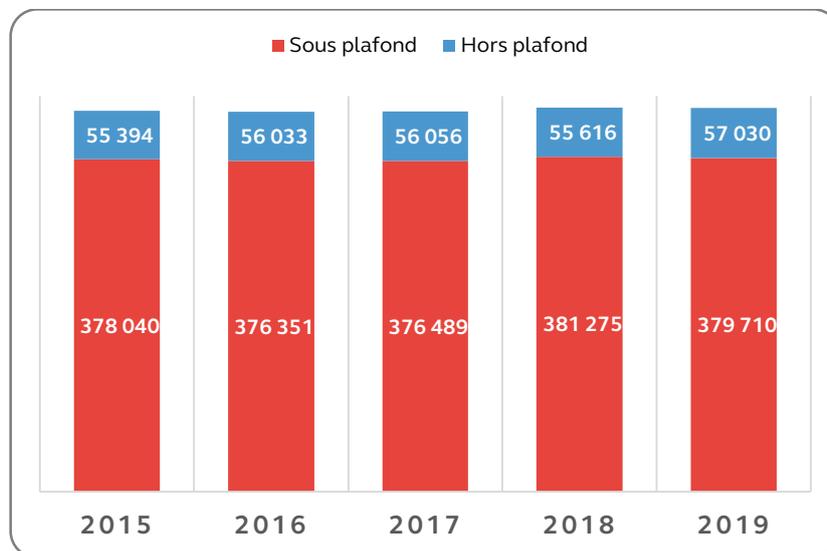
⁶⁴ Outre les concours budgétaires et les taxes affectées, l'État peut également financer certains emplois des opérateurs, par des contrats aidés, des contrats d'apprentissage ou des mises à disposition.

⁶⁵ Article 64 de la loi n° 2007-1822 du 24 décembre 2007 de finances pour 2008 : « À compter du 1^{er} janvier 2009, le plafond des autorisations d'emplois des opérateurs de l'État est fixé chaque année par la loi de finances ».

⁶⁶ Constitué du Centre national des œuvres universitaires et scolaires (Cnous) et des centres régionaux (Crous).

⁶⁷ Notamment l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (Afitf) ou l'institut national de police scientifique (INPS).

Graphique n° 9 : emplois des opérateurs sous plafond et hors plafond (2015-2019) à périmètre courant



Source : direction du budget

Ces chiffres ne prennent toutefois pas en compte des créations ou suppressions d'opérateurs intervenues lors de la période. En l'absence d'analyse à périmètre constant fournie par la direction du budget, la Cour des comptes a réalisé un certain nombre de retraitements afin de retracer l'évolution des emplois à périmètre constant de 2015. Parmi ces retraitements, les principaux mouvements ayant affecté le périmètre des opérateurs sont :

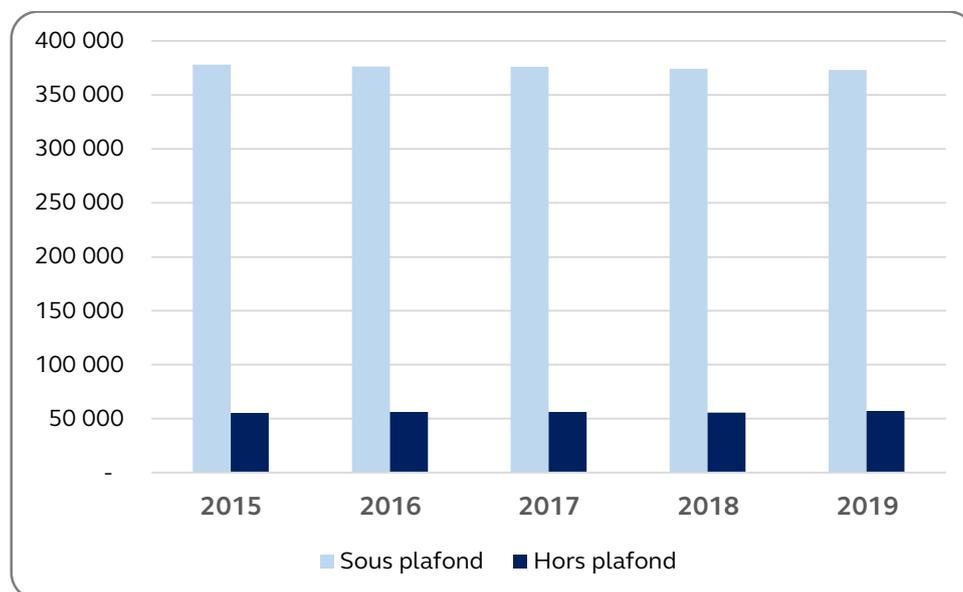
- en 2017, l'intégration dans les opérateurs de l'École navale (+ 332 ETPT) ;
- en 2018, l'entrée dans le périmètre des opérateurs de l'Agence pour la formation professionnelle des adultes (+ 7 367 ETPT) et la sortie de l'Agence de biomédecine (- 254 ETPT) et de l'École des hautes études en santé publique (- 349 ETPT) ;
- en 2019, la sortie de l'établissement public du domaine de Chambord (- 155 ETPT).

Tableau n° 12 : effectifs des opérateurs 2015-2019 (périmètre constant)

	2015	2016	2017	2018	2019
<i>Total</i>	433 434	432 420	432 225	429 823	430 122
<i>Évolution</i>		- 0,2 %	0,0 %	- 0,6 %	0,1 %

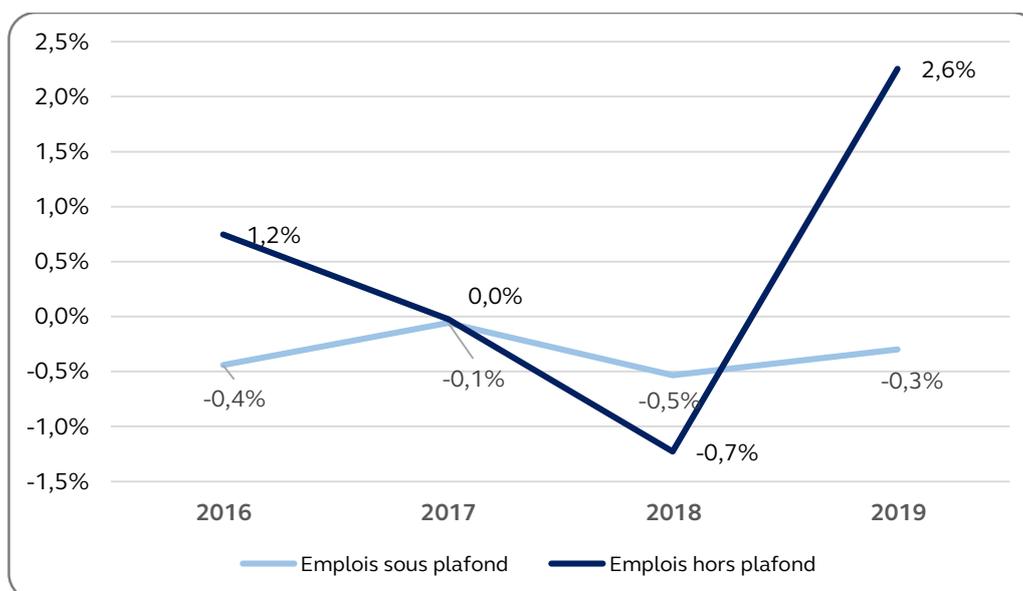
Source : direction du budget – retraitements Cour des comptes

Ainsi, à périmètre constant, les effectifs des opérateurs ont diminué de 0,76 % entre 2015 et 2019 (- 3 312 ETPT).

Graphique n° 10 : emplois des opérateurs 2015-2019 (périmètre constant)

Source : direction du budget – retraitements Cour des comptes

Ce chiffre masque toutefois des disparités entre les emplois sous plafond, qui ont diminué régulièrement sur la période (- 1,3 %), et les emplois hors plafond, qui ont connu une évolution plus erratique mais sont globalement en hausse entre 2015 et 2019 (+ 3,1 %).

Graphique n° 11 : évolution des emplois des opérateurs 2016-2019 (périmètre constant)

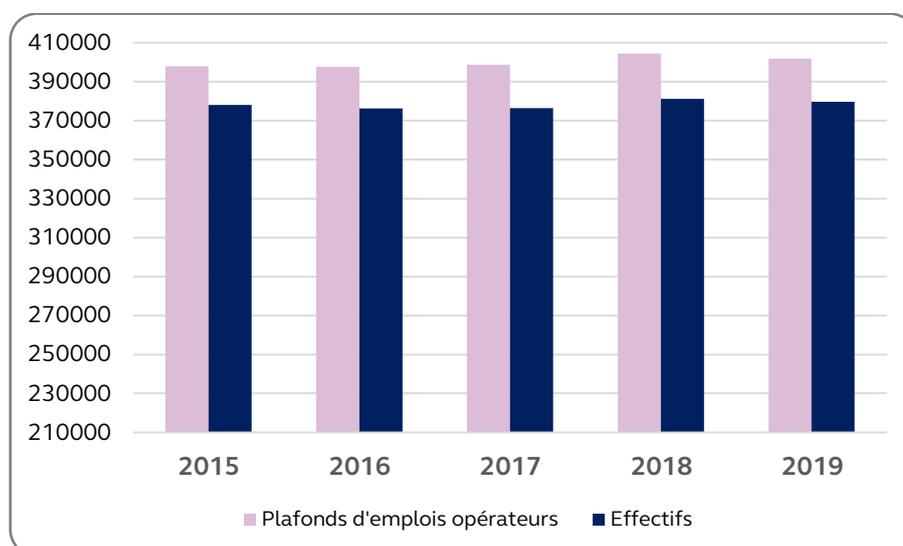
Source : direction du budget – retraitements Cour des comptes

2 - Des efforts de réduction des effectifs assez contrastés

a) Des plafonds d'emplois fixés trop haut

La comparaison des plafonds d'emplois fixés pour les opérateurs⁶⁸ et des effectifs réels sous plafond fait apparaître des vacances de postes structurelles chez les opérateurs. De surcroît, l'écart entre les effectifs réels et les plafonds se creuse d'un exercice sur l'autre. En 2015, les effectifs réels étaient inférieurs de 19 820 ETPT au plafond, contre 22 139 ETPT en 2019.

Graphique n° 12 : effectifs et plafonds d'emplois des opérateurs – 2015-2019 (périmètre courant)



Source : direction du budget

Les opérateurs du secteur de l'enseignement supérieur et de la recherche (en particulier les universités et le CNRS) sont ceux qui comptent le plus grand nombre de postes structurellement vacants. Or, ces mêmes opérateurs sont ceux qui ont le plus recours aux emplois hors plafond (cf. *infra*).

Si l'écart entre plafonds et emplois s'est réduit entre 2018 et 2019, il pourrait être amené à s'accroître à nouveau dans les prochaines années : en 2020, le plafond d'emplois a été relevé de 183 ETPT par rapport à 2019, alors que dans le même temps, le schéma d'emplois (solde des recrutements et des départs) des opérateurs prévoyait une baisse des effectifs entre 2019 et 2020. Toutefois, ces données ne tiennent pas compte des mesures de périmètre qui affectent les opérateurs et qui expliquent notamment la hausse du plafond en 2018.

Le même décalage entre plafond et consommation d'emplois s'observe pour les effectifs de l'État. Des mesures d'ajustement des plafonds d'emplois ont été prévues par la LPFP 2018-2022. L'article 11 dispose en effet : « à compter de l'exercice 2019, le plafond des

⁶⁸ L'article 64 de la loi n° 2007-1822 du 24 décembre 2007 de finances pour 2008 précise qu'à compter du 1^{er} janvier 2009, un plafond d'autorisation d'emploi des opérateurs de l'État est fixé chaque année par la loi de finances. Ce plafond est fixé par programme pour l'ensemble des opérateurs qui lui sont rattachés.

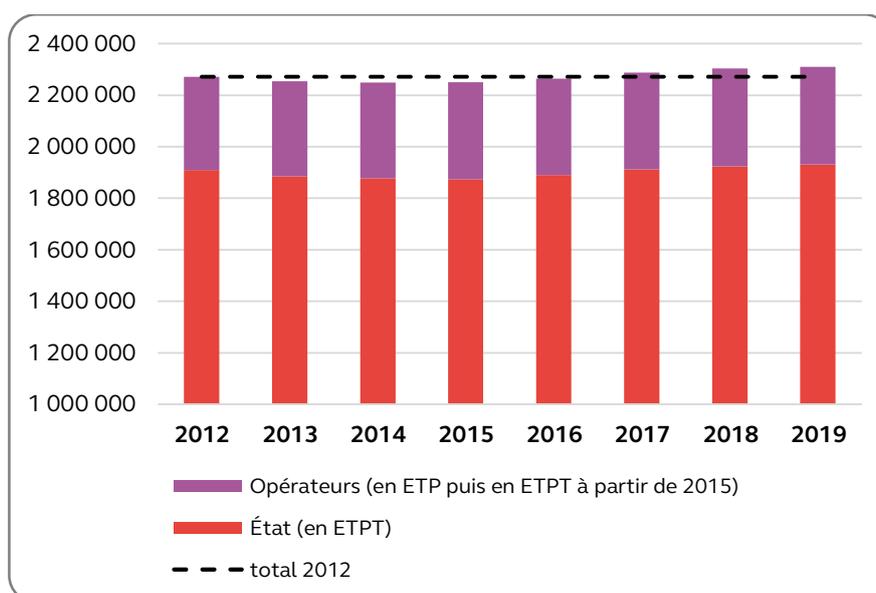
autorisations d'emplois (...) ne peut excéder de plus de 1 % la consommation d'emplois constatée dans la dernière loi de règlement, corrigée de l'incidence des schémas d'emplois, des mesures de transfert et des mesures de périmètre intervenus ou prévus ». Si ces mesures ont effectivement été mises en œuvre dans les ministères, il n'existe pas de disposition équivalente s'appliquant aux plafonds d'emplois des opérateurs. La Cour recommande l'adoption d'une telle disposition.

b) Sur le périmètre de l'État et de ses opérateurs, un encadrement peu opérant

Un encadrement en loi de programmation des finances publiques non respecté

Les LPFP successives ont fixé des objectifs visant à mettre la trajectoire des emplois des opérateurs en cohérence avec celle de l'État. La LPFP 2012-2017 prévoyait ainsi une stabilisation du total d'emplois pour l'État et les opérateurs (emplois sous plafond) à son niveau de 2012 (soit 2 271 401 ETPT) à horizon 2017. Ce plafond a été réaffirmé dans la LPFP 2014-2019. Or, si le total des emplois a diminué entre 2012 et 2015, il est reparti à la hausse depuis 2016 et, depuis 2017, il dépasse le plafond de la LPFP.

Graphique n° 13 : emplois de l'État et des opérateurs – 2012-2019



Source : direction du budget – retraitements Cour des comptes

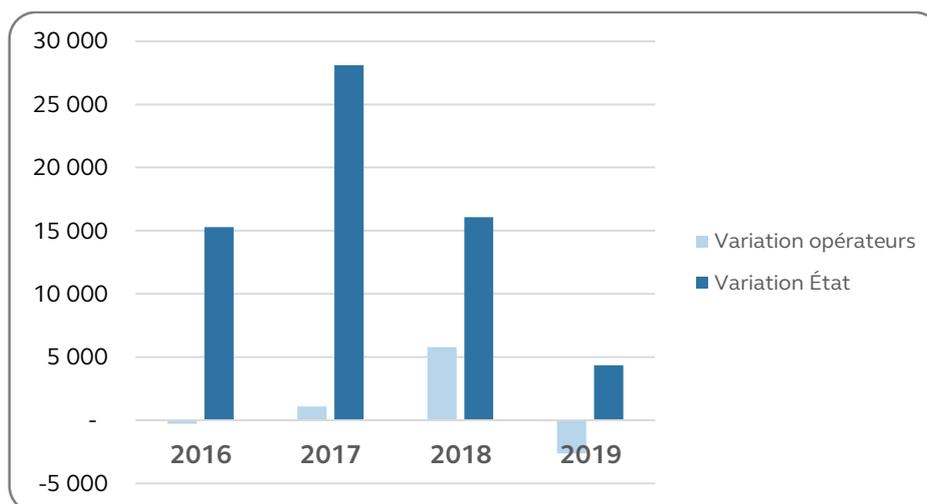
La LPFP 2012-2017 avait complété ce plafond par un objectif plus ciblé de baisse d'effectifs de 0,7 % par an pour les opérateurs non prioritaires (hors universités et Pôle emploi) sur la période 2013-2017. Dans son rapport de 2017, la Cour note que cet objectif n'a pas été atteint.

Le LPFP 2018-2022 ne fixe pas de mesure spécifique concernant le plafond des emplois de l'État et des opérateurs. Elle prévoit, dans son article 10, que « l'incidence, en 2022, des schémas d'emplois exécutés de 2018 à 2022 pour l'État et ses opérateurs est inférieure ou égale à - 50 000 emplois exprimés en équivalents temps plein travaillé ». Le rapport préparatoire au débat d'orientation des finances publiques de juin 2020, qui présente un bilan de la mise en

œuvre de la LPFP 2018-2022, ne présente que les schémas d'emploi en équivalents temps plein (ETP), et non pas leur incidence en ETPT. Le solde global des créations et suppressions d'emplois sur les années 2018 et 2019 s'établit à - 7 148 ETP, dont - 3 397 ETP pour l'État et - 3 751 ETP pour les opérateurs. Les schémas d'emploi des opérateurs en 2018 et 2019 se sont traduits par une diminution des emplois en 2019, à hauteur de de 1 565 ETPT. Si aucun objectif spécifique aux opérateurs n'est fixé dans la LPFP, un effort partagé entre État et opérateurs, au prorata de leurs effectifs respectifs, pour atteindre la diminution de 50 000 ETPT, supposerait chaque année de 2019 à 2022 une réduction annuelle d'environ 2 000 ETPT au sein des opérateurs. Outre le fait que ce rythme n'a pas été observé en 2019, le plafond d'emplois fixé en loi de finance initiale de 2020, en hausse de 264 ETPT, n'est pas en ligne avec cette orientation pluriannuelle de réduction.

S'agissant des plafonds d'emplois sur le périmètre État et opérateurs, la hausse est surtout le fait de l'État. Les plafonds d'emplois des opérateurs sont en baisse en 2019, après une hausse significative en 2018 mais essentiellement liée à une mesure de périmètre (intégration de l' Afpa dans le champ des opérateurs).

Graphique n° 14 : variation des plafonds d'emplois de l'État et des opérateurs



Source : direction du budget – Projets de loi de finances

Des réductions du nombre des opérateurs qui ne se traduisent pas par une baisse homothétique des emplois

Sur la période 2015-2019, deux suppressions d'opérateurs et six opérations de fusion entre opérateurs ont été identifiées. Or, les fusions d'opérateurs, qui auraient pu conduire à une baisse des effectifs totaux dans le cadre de réorganisation, n'ont pas conduit dans les faits à une baisse des emplois. Sur l'ensemble des opérateurs fusionnés, 536 emplois ont été créés entre 2015 et 2019, notamment *via* un recours croissant aux emplois hors plafond.

Par ailleurs, cinq opérateurs ont été sortis du périmètre entre 2015 et 2019. Toutefois, ces changements de périmètre peuvent se traduire par des réintégrations des emplois dans les ministères. Si ces rebudgétisations sont souhaitables pour limiter la fragmentation budgétaire,

elles n'occasionnent pas systématiquement une baisse du total des emplois de l'État et de ses opérateurs.

Des schémas d'emplois qui ne sont pas toujours suivis

Les schémas d'emplois des opérateurs ne font partie des données disponibles que depuis 2016 : avant cette date, aucun outil de suivi n'existait sur ce sujet. Si en 2017 et 2018, les schémas d'emplois prévus en LFI ont au total été respectés (créations de postes légèrement moindres que prévu en 2017 et exécution quasi-conforme en 2018), ce n'est plus le cas en 2019, où les réductions d'emplois ont été inférieures aux prévisions du schéma d'emplois (l'effort de réduction d'emplois demandé étant cependant deux fois supérieur à celui de 2018).

Sur 2019, les sous-exécutions concernent principalement les opérateurs rattachés au ministère du travail (429 suppressions de postes en moins qu'attendu). À l'inverse, les opérateurs rattachés au ministère de la transition écologique et solidaire, également affecté par une diminution non négligeable de ses emplois, ont supprimé plus de postes que prévu (+ 32 suppressions).

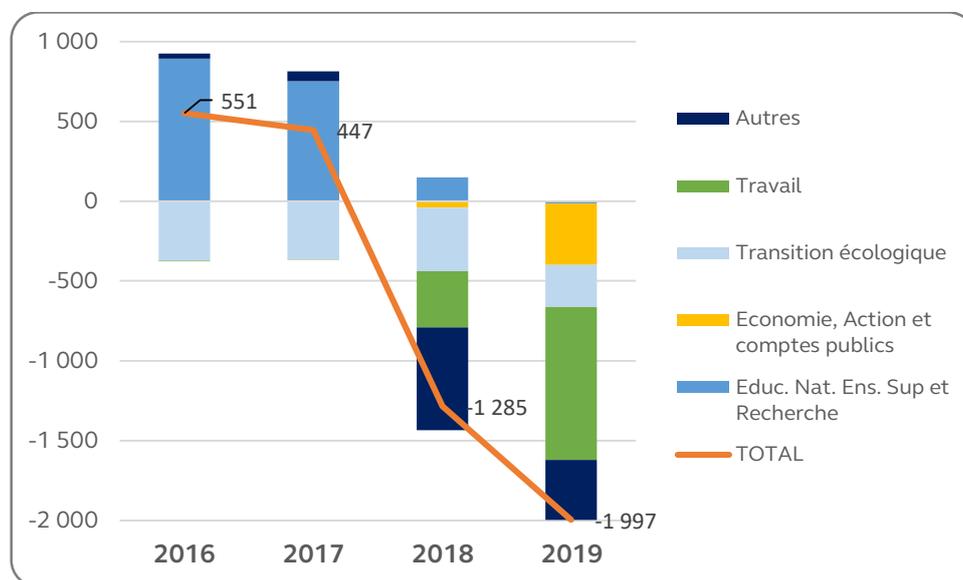
Graphique n° 15 : schémas d'emplois des opérateurs en prévision et exécution



Source : direction du budget – retraitements Cour des Comptes

Les schémas d'emplois des opérateurs suivent depuis 2016 une trajectoire assez similaire à celle des schémas d'emplois des ministères. À compter de 2018, un effort significatif de réductions de postes a été demandé aux opérateurs. Ces efforts ont été concentrés sur des opérateurs rattachés à un petit nombre de ministères, notamment les ministères du travail, de la transition écologique et solidaire, de l'économie et de l'action et des comptes publics, auxquels des efforts de réduction des effectifs ont également été demandés sur les emplois relevant de leur périmètre hors opérateurs. À l'inverse, les effectifs des opérateurs relevant des ministères régaliens (justice, défense, intérieur) n'ont pas connu de hausse comparable à celle enregistrée par les ministères en question.

Graphique n° 16 : schémas d'emplois des opérateurs en exécution – par ministère (2016-2019)



Source : direction du budget – retraitements Cour des comptes

Pour les ministères de l'enseignement supérieur et de la recherche et de l'éducation nationale, le périmètre retenu pour 2016 à 2018 est celui des missions *Recherche et enseignement supérieur* et *Enseignement scolaire*.

c) Les emplois hors plafond continuent de progresser

En 2019, les emplois hors plafond représentaient environ 13 % des emplois des opérateurs et ont connu une croissance dynamique. À périmètre constant de 2015, les emplois hors plafond ont augmenté de 1 711 ETPT (+ 3 %) entre 2015 et 2019, ce qui correspond au tiers de la baisse des emplois sous plafond constatée sur la même période (cf. *supra*).

La plupart des emplois hors plafond sont concentrés dans les secteurs de la recherche-enseignement supérieur et de la diplomatie culturelle et d'influence. Dans les autres secteurs, ces emplois représentent une part moins significative (moins de 10 % des ETPT), d'autant plus que les effectifs totaux de ces opérateurs sont souvent assez faibles. À l'origine, les emplois hors plafond sont essentiellement destinés à faire face à un surcroît temporaire d'activité. Or, certains opérateurs y ont recours dès leur création et alors même que leurs plafonds d'emplois ne sont pas saturés, ce qui pose la question de la qualité de la prévision des besoins en emplois et de la portée des plafonds d'emplois.

La circulaire du ministre chargé du budget du 11 juin 2010⁶⁹ avait resserré les critères permettant le recours à un emploi hors plafond afin de renforcer la maîtrise de l'emploi public. Néanmoins, dans un rapport de 2016⁷⁰, l'IGF a estimé que « seuls 40 % des emplois hors plafond sont conformes au cadre de la circulaire de 2010 ou le cas échéant à l'encadrement spécifique aux universités. 20 % bénéficient d'un cadre dérogatoire et 40 % ne semblent pas respecter les critères de la circulaire sans bénéficier d'un régime aménagé ». Dans son rapport de 2016, l'IGF évaluait ainsi à 9 000 le nombre d'emplois considérés comme « non conformes ».

Sur la période 2015-2019, certains opérateurs ont toutefois significativement réduit leurs emplois hors plafond. C'est par exemple le cas de Pôle emploi, qui a diminué de près d'un tiers ses ETPT hors plafond, dans un contexte plus général de réduction de ses effectifs. L'exercice 2019 a quant à lui été marqué par une augmentation particulièrement importante des emplois hors plafond (+ 1 422 ETPT à périmètre constant). Plus de la moitié de cette hausse est portée par des établissements d'enseignement supérieur et de recherche et est donc plus susceptible de s'inscrire dans le cadre réglementaire des emplois hors plafond.

Au total, il peut exister une certaine porosité entre les catégories d'emplois sous et hors plafond, qui appelle un cadre plus net du recours aux emplois hors plafond par les circulaires budgétaires.

B - Une hausse contenue de la masse salariale

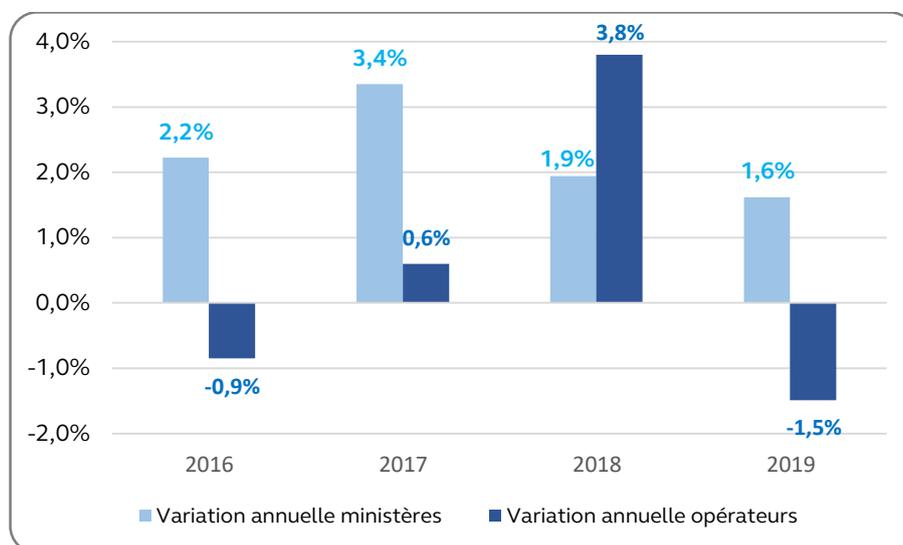
La masse salariale des opérateurs s'élève en moyenne à 28,2 Md€ par an entre 2015 et 2019. Sur cette période, la masse salariale des opérateurs a augmenté près de quatre fois moins vite que celle des ministères à périmètre courant (+ 2 % contre + 7,7 %).

L'essentiel de cette augmentation se concentre sur l'exercice 2018, en raison notamment de l'intégration de l'Afpa dans le périmètre des opérateurs, qui a conduit à accroître les emplois de 7 367 ETPT et donc à augmenter la masse salariale en dépit des efforts de réduction de postes menés par ailleurs (cf. *supra*). Contrairement aux ministères, les opérateurs ont connu à plusieurs reprises (2016, 2019) une diminution de leur masse salariale. En 2019, cette baisse est due en partie à la réduction des emplois. Toutefois, il est difficile de savoir dans quelle mesure les baisses d'effectifs contribuent aux variations de la masse salariale de l'ensemble des opérateurs car les déterminants de ces dernières ne sont pas détaillés dans les documents budgétaires.

⁶⁹ La circulaire de 2010 impose d'une part, que l'acte contractuel prévoit explicitement le nombre d'emplois créés, leur durée et le montant des crédits consacrés à leur financement et, d'autre part, que lorsque les financements contractuels proviennent d'une entité publique (État, ses opérateurs, collectivités territoriales, Union européenne, établissements publics nationaux), seules les ressources obtenues après appel d'offres et appel à projets puissent être prises en compte.

⁷⁰ Inspection générale des finances, *Le pilotage de la masse salariale des opérateurs de l'État*, tome 1, p. 9, revue de dépenses 2016, juin 2016.

Graphique n° 17 : évolution de la masse salariale des opérateurs et des ministères – 2016-2019



Source : direction du budget – retraitements Cour des comptes

1 - Des variations difficiles à décomposer en l'absence de données

Les données disponibles ne permettent pas d'analyser les composantes de l'évolution de la masse salariale. En effet, le suivi des dépenses à périmètre constant n'est pas effectué par le ministère du budget et les informations publiées ne permettent pas de quantifier l'impact des différents facteurs d'évolution de la masse salariale (mesures de périmètre, schémas d'emplois, GVT, mesures catégorielles...), comme la Cour l'a déjà souligné à plusieurs reprises.

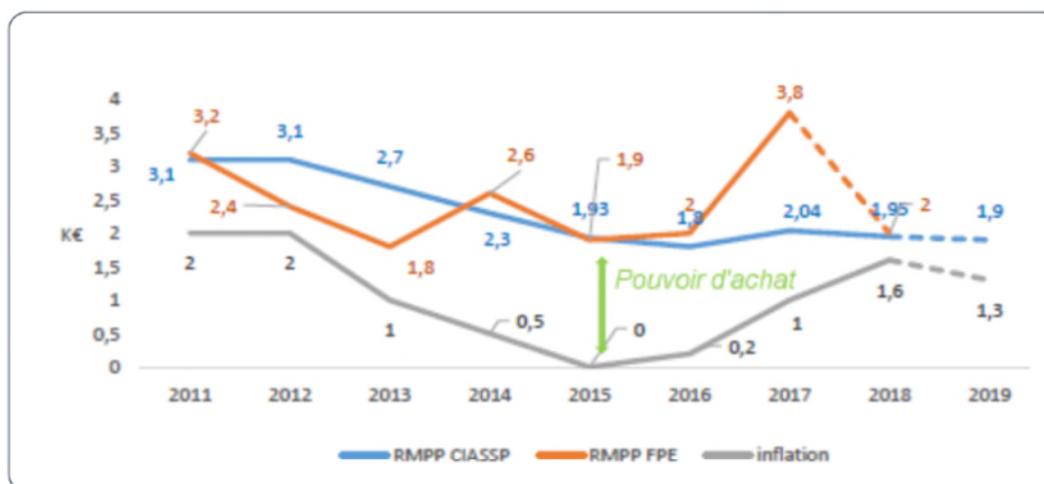
Toutefois, la commission interministérielle d'audit salarial du secteur public (CIASSP) a réalisé pour les années 2017 et 2018 un rapport portant sur l'emploi et la masse salariale, mais sur un échantillon restreint, ne comprenant pas en outre que des opérateurs⁷¹. Ces analyses permettent toutefois de dégager un certain nombre de tendances s'agissant de l'évolution de la masse salariale des opérateurs :

- sur le périmètre étudié, l'effet des réductions d'effectifs sur la masse salariale est de plus en plus limité, du fait de l'existence de rigidités, en particulier s'agissant des rémunérations ;
- l'évolution de la masse salariale est tirée vers le haut par l'augmentation de la rémunération moyenne du personnel en place (RMPP). Celle-ci est assez dynamique sur la période (+ 2 % par an en moyenne), bien qu'elle reste inférieure à l'évolution constatée pour la fonction publique d'État (en particulier depuis 2015). Or, on estime que la moitié environ de la hausse de la RMPP est contrainte du fait du manque de flexibilité des politiques salariales (augmentations automatiques à l'ancienneté, peu d'individualisation des rémunérations, revalorisations annuelles en fonction de l'inflation...). Par ailleurs, la

⁷¹ Le rapport de la CIASSP couvre 61 organismes, dont 33 opérateurs.

masse salariale des opérateurs a été affectée par la mise en place du protocole sur les parcours professionnels, les carrières et les rémunérations – PPCR⁷² – de novembre 2015, qui concerne aussi bien les ministères que les opérateurs. Des disparités existent toutefois entre secteurs.

Graphique n° 18 : rémunération moyenne du personnel en place (RMPP) du panel CIASSP et de la fonction publique d'État (2011-2019)



Source : rapport de la commission interministérielle d'audit salarial du secteur public (CIASSP) 2017-2018 ; prévisions pour 2019

À l'inverse, la hausse de la masse salariale est partiellement freinée par l'existence d'un effet « noria » (économie due au remplacement des personnels sortants, disposant de plus d'ancienneté et donc mieux rémunérés, par des entrants moins payés). En 2018, l'effet noria contribuait pour - 1 % à la variation de la masse salariale (il était un peu moins significatif en 2017).

2 - Des évolutions de la masse salariale différentes d'un secteur à l'autre

Par secteur, la masse salariale des opérateurs suit dans la plupart des cas la même tendance que celle de leurs ministères de rattachement. Toutefois, l'ampleur des variations peut différer assez nettement entre les deux périmètres.

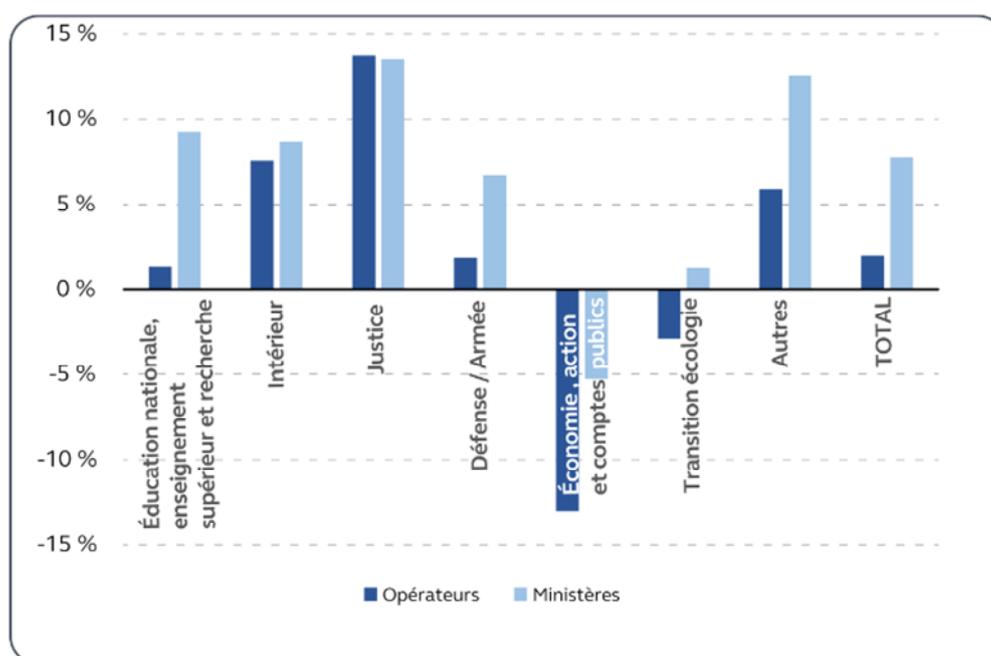
S'agissant des secteurs de l'intérieur et la justice, la masse salariale des opérateurs a augmenté à un rythme très proche de celui des ministères (autour de + 8 % entre 2015 et 2019 pour l'intérieur et de + 13,5 % pour la justice). Ces augmentations reflètent la priorité accordée aux missions de ces ministères dans le cadre des deux plans successifs de lutte antiterrorisme, du plan de lutte contre l'immigration clandestine et du pacte de sécurité.

⁷² Le protocole PPCR prévoit une refonte progressive des grilles indiciaires et l'incorporation dans le traitement principal (et donc la soumission aux cotisations sociales) de certaines primes.

Dans d'autres secteurs, la masse salariale des opérateurs augmente moins vite que dans les ministères. Cela peut s'expliquer par des effets de périmètre : par exemple, sur le périmètre de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur et de la recherche, l'augmentation de la masse salariale se concentre surtout sur le ministère de l'éducation nationale, du fait notamment des créations de postes entre 2012 et 2017. Or, la plupart des opérateurs sont rattachés au ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche. S'agissant du ministère des armées, la hausse de la masse salariale est essentiellement due à des mesures catégorielles en faveur des personnels militaires, et concernant donc potentiellement moins les agents des opérateurs ; ce qui explique l'écart d'évolution.

Enfin, dans certains secteurs, les opérateurs ont davantage réduit leur masse salariale en proportion que leurs ministères de rattachement (voire alors que la masse salariale du ministère augmentait). Comme exposé *supra*, ces variations sont en partie liées à des diminutions d'effectifs significatives, les impacts de la politique salariale des opérateurs concernés n'étant pas détaillée.

Graphique n° 19 : évolution sur quatre ans (2015-2019) de la masse salariale des opérateurs et des ministères correspondants



Source : direction du budget et Cour des comptes (rapport sur le budget de l'État 2019)

III - Des résultats comptables globalement excédentaires mais des situations financières contrastées

Des informations issues des comptes des opérateurs sont publiées dans les rapports annuels de performance annexés aux projets de lois de règlement. Lorsque des opérateurs appartiennent à une même catégorie, ces informations ne sont données que pour l'ensemble de

la catégorie, pas individuellement pour chaque opérateur⁷³. Sur l'année 2019, les informations sur la totalité des 484 opérateurs sont ainsi regroupées en 187 lignes, 16 pour les catégories d'opérateurs et 171 pour les opérateurs qui n'appartiennent pas à une catégorie⁷⁴.

À partir de ces informations, une analyse d'ensemble de la situation financière des opérateurs a été conduite. Elle compare des opérateurs très hétérogènes, œuvrant dans une multitude de secteurs d'activités et disposant d'un poids financier très variable. Ainsi, au moins 40 % des 187 opérateurs ou catégories d'opérateurs répertoriés au sein du PLF 2019 ont comptabilisé des produits ne dépassant pas 50 M€⁷⁵, et ne représentent que 3 % du volume total des produits perçus. Inversement, seuls 6 % d'entre eux représentent 64 % des enjeux financiers totaux (cf. tableau *infra*).

Tableau n° 13 : répartition des opérateurs ou catégorie d'opérateurs par tranche de produits perçus en 2019

<i>Volume de produits perçus par tranche</i>	Nombre d'opérateurs ou catégorie d'opérateurs	Pourcentage du nombre d'opérateurs par tranche	Pourcentage du total des produits des opérateurs sur le total des produits
<i>Non défini ou nul</i>	25	13 %	-
<i>Entre 0 € et 19,9 M€</i>	41	22 %	1 %
<i>Entre 20 M€ et 49,9 M€</i>	34	18 %	2 %
<i>Entre 50 M€ et 149,9 M€</i>	33	18 %	5 %
<i>Entre 150 M€ et 499,9 M€</i>	29	16 %	13 %
<i>Entre 500 M€ et 999,9 M€</i>	13	7 %	15 %
<i>Supérieur à 1 Md€</i>	12	6 %	64 %
Total	187	100 %	100 %

Source : direction du budget

Sous réserve des imperfections et limites des données disponibles, l'analyse met en évidence des résultats comptables globalement excédentaires pour les opérateurs. Elle montre aussi que la Société du Grand Paris a significativement contribué à l'augmentation des investissements réalisés par les opérateurs, avec pour corollaire une augmentation rapide de l'endettement.

⁷³ Les catégories d'opérateurs peuvent parfois regrouper de nombreux organismes, la présentation des seules informations pour l'ensemble de la catégorie ne permet pas d'apprécier les disparités de situations individuelles entre organismes.

⁷⁴ Les données de certains opérateurs sous tutelle du ministère de la Culture (23 « opérateurs secondaires » de taille modeste) ne sont pas publiées. Par ailleurs, les informations comptables de France Compétence et des deux associations de coordination technique agricole et des industries agroalimentaires, non disponibles au sein des RAP, n'ont pas pu être prises en compte.

⁷⁵ Ce pourcentage ne prend pas en compte les 23 opérateurs considérés comme secondaires par le ministère de la justice, dont les enjeux financiers sont considérés comme faibles.

A - Une légère hausse des produits et des charges depuis 2016

Entre 2016 et 2019, les produits ont légèrement moins augmenté que les charges (respectivement + 2 % et + 3 %). Il en découle une légère dégradation de l'excédent global, qui s'élevait tout de même à 1,2 Md€ en 2019.

Tableau n° 14 : compte de résultat compilé des opérateurs de l'État (en Md€)

<i>Charges</i>	2016	2019	<i>Produits</i>	2016	2019
<i>Personnel</i>	27,8	28,5	Subventions de l'État	30,1	31,1
<i>Dont charges de pensions civile</i>	5,2	6,0	Dont subventions pour charges de service public	27,3	28,6
			Dont transferts	2,8	2,5
			Fiscalité affectée	7,6	8,1
			Autres subventions	8,3	9,2
<i>Fonctionnement autres que charges de personnel</i>	15,9	21,1	Autres produits	14,6	14,8
<i>Intervention</i>	15,3	12,5	Dont produits de cession d'éléments d'actifs	0,3	0,2
<i>Dont dotations aux amortissements et provisions⁷⁶</i>	4,1	5,1	Dont reprises sur amortissement et provisions	2,9	2,6
<i>Dont valeur nette comptable des éléments d'actifs cédés⁷⁷</i>	0,3	0,2	Dont quote-part des subventions d'investissement virée au résultat de l'exercice	0,7	1,9
<i>Total des charges</i>	59,0	62,1	Total des produits	60,6	63,3
<i>Résultat : bénéfice</i>	1,6	1,2	Résultat : perte		-

Source : direction du budget

1 - Des résultats disparates, mais globalement excédentaires

Sur les 187 lignes recensées dans le jaune budgétaire fin 2019 et qui couvrent l'ensemble des opérateurs, 105 ont dégagé un bénéfice (total de 1,6 Md€), 55 un déficit (total de 0,5 M€), 26 un solde nul ou non connu.

⁷⁶ Inclus dans fonctionnement et/ou intervention.

⁷⁷ Inclus dans fonctionnement et/ou intervention.

Les 105 opérateurs ou catégories d'opérateurs excédentaires⁷⁸ relèvent de 48 programmes chefs de file différents, le plus représenté étant le programme 172 *Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires* (à 11 reprises), même si ce dernier ne figure pas dans les dix entités ou catégories d'entités générant les bénéfices les plus élevés.

L'agence de financement des infrastructures de transport de France (Afitf) est l'opérateur ayant dégagé les « bénéfices » les plus élevés en 2019 (+ 352 M€), suivi de la catégorie « universités et assimilés » (+ 225 M€), des écoles d'enseignement supérieur agricole et vétérinaire (+ 102 M€), des agences de l'eau (+ 100 M€) et de Pôle emploi (+ 84 M€). Une étude dans le temps amène à distinguer ces opérateurs selon qu'ils sont structurellement bénéficiaires (telles l'Afitf, les « universités et assimilés », ou encore les agences de l'eau qui enregistrent des profits annuels supérieurs à 150 M€ en moyenne sur les quatre dernières années), ou qu'ils génèrent un résultat positif de manière plus ponctuelle (c'est notamment le cas de Pôle emploi ou encore de l'Ademe).

Les 55 opérateurs ou catégories d'opérateurs déficitaires⁷⁹ relèvent de 28 programmes chefs de file, les plus présents étant les programmes 149 *Compétitivité et durabilité de l'agriculture, de l'agroalimentaire, de la forêt, de la pêche et de l'aquaculture* et 172 *Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires* (à cinq reprises chacun).

Le CNRS est l'opérateur ayant comptabilisé la plus forte perte en 2019 (- 42 M€), suivi de la Société du Grand Paris (- 39 M€), de France AgriMer (- 38 M€), de l'agence nationale pour la garantie des droits des mineurs (- 35 M€), et des « communautés d'universités et d'établissement » (- 35 M€). Leurs situations financières diffèrent néanmoins sur les quatre dernières années, certains opérateurs ou catégories d'opérateurs étant systématiquement en déficit (l'Afpa et FranceAgrimer n'ont connu aucun exercice comptable excédentaire), d'autres ayant généré des bénéfices sur des années antérieures (c'est notamment le cas du CNRS et de l'ASP⁸⁰).

2 - Les subventions de l'État, première source de recettes

En 2019, les opérateurs de l'État ont perçu, tous produits confondus, la somme de 63,3 Md€⁸¹. Les produits sont constitués⁸² pour près de la moitié (31,1 Md€, soit 49 %) de subventions versées par l'État (dont 28,6 Md€ au titre de la subvention pour charges de service public et 2,5 Md€ par le biais de crédits d'intervention), ainsi que d'autres subventions

⁷⁸ La liste des dix opérateurs ou catégories d'opérateurs générant les bénéfices les plus élevés en 2019 figure en annexe 2.

⁷⁹ La liste des dix opérateurs ou catégories d'opérateurs générant les déficits les plus élevés en 2019 figure en annexe 2.

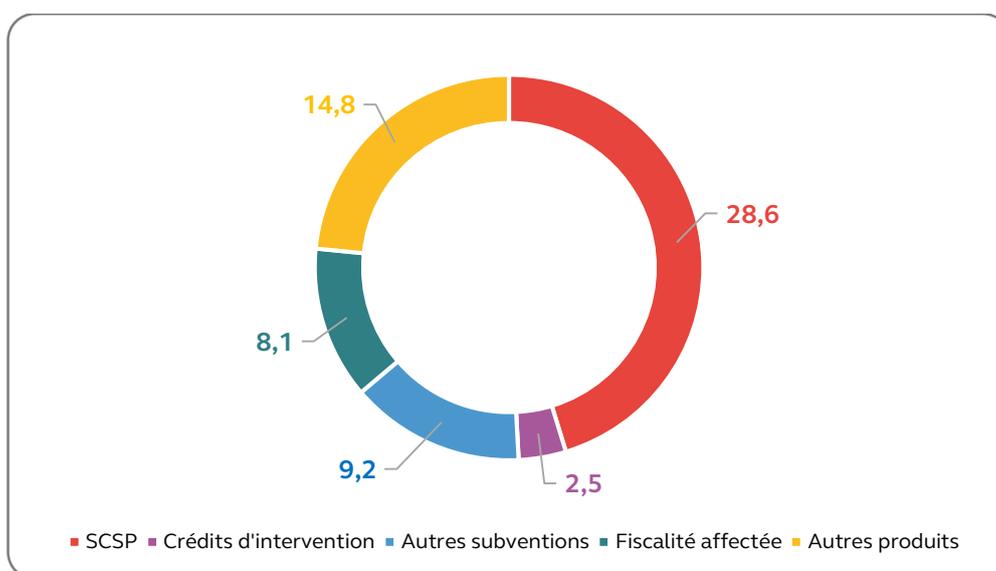
⁸⁰ L'ASP (comme d'autres agences de financement, l'ANR...) comptabilise en comptes de tiers les subventions dont elle assure la répartition. Ses comptes ne reflètent que son fonctionnement propre.

⁸¹ Les produits enregistrés dans les comptes des régimes s'écartent des financements reçus de l'État (53,8 Md€) pour au moins deux raisons : d'une part ils tiennent compte des ressources propres des opérateurs (qui peuvent inclure des financements en provenance d'autres organismes), d'autre part certains crédits de transferts reçus par les opérateurs, destinés à être reversés à leurs bénéficiaires, ne sont pas comptabilisés dans les produits mais dans des comptes de tiers.

⁸² La ventilation des produits par catégories est celle réalisée par les opérateurs dans leurs comptes. Elle diffère légèrement de la ventilation des contributions aux opérateurs dans les comptes de l'État.

(9,2 Md€, soit 15 %), de produits issus de la fiscalité affectée (8,1 Md€, soit 13 %) et d'« autres produits » (14,8 Md€, soit 23 %), qui correspondent notamment aux ressources propres tirées de l'activité des opérateurs.

Graphique n° 20 : répartition des produits tous opérateurs confondus en 2019



Source : direction du budget

Les opérateurs ou catégories d'opérateurs recevant le plus de produits sont les « universités et assimilés » (13,3 Md€), puis Pôle emploi (6 Md€), le Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (5,7 Md€), le Centre national de la recherche scientifique (3,5 Md€), et l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (2,5 Md€). Si la SCSP constitue la première ressource pour les « universités et assimilés » et le CNRS (respectivement 10,5 Md€ et 2,7 Md€, soit 78 % de leurs produits), les autres subventions sont la principale source de financement de Pôle emploi (4,5 Md€⁸³, soit 74 % des produits), la fiscalité affectée celle de l'Afitf (2,3 Md€, soit 93 % des produits), tandis que les « autres produits » constituent la majorité des recettes du CEA (3,2 Md€, soit 57 % des produits).

La liste des dix opérateurs comptabilisant les montants de produits les plus importants met en évidence la diversité des structures de financement.

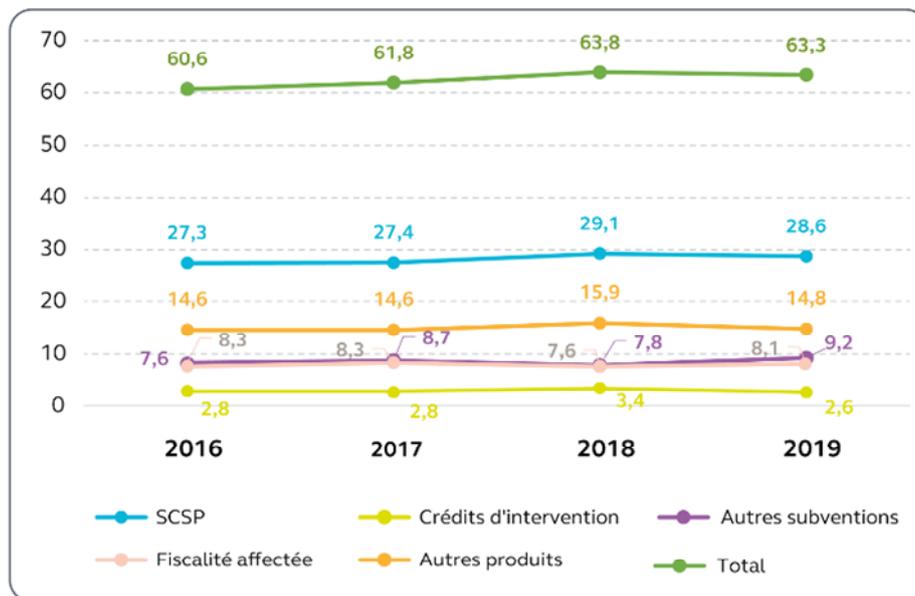
⁸³ En provenance de l'Unédic.

Tableau n° 15 : liste des dix opérateurs ou catégories d'opérateurs ayant perçu le plus de produits en 2019 (montant en M€)

<i>Opérateurs ou catégories d'opérateurs</i>	Nombre d'opérateurs	Total des produits	Dont subventions pour charges de service public	Dont crédits d'intervention	Dont fiscalité affectée	Dont autres subventions	Dont autres produits
<i>Universités et assimilés</i>	72	13 353	10 469		139	879	1 865
<i>Pôle emploi</i>	1	5 997	1 361			4 452	184
<i>CEA - Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives</i>	1	5 674	2 137			322	3 214
<i>CNRS - Centre national de la recherche scientifique</i>	1	3 462	2 707			432	322
<i>Aftif - Agence de financement des infrastructures de transport de France</i>	1	2 478			2 313		165
<i>Agences de l'eau</i>	6	2 228			2 200		27
<i>Enim - Établissement national des invalides de la marine</i>	1	1 570	11	857	40	442	220
<i>Cnes - Centre national d'études spatiales</i>	1	1 293	585			108	600
<i>Réseau des œuvres universitaires et scolaires</i>	29	1 228	306		19	4	898
<i>AEFE - Agence pour l'enseignement français à l'étranger</i>	1	1 218	381	137		7	694

Source : direction du budget

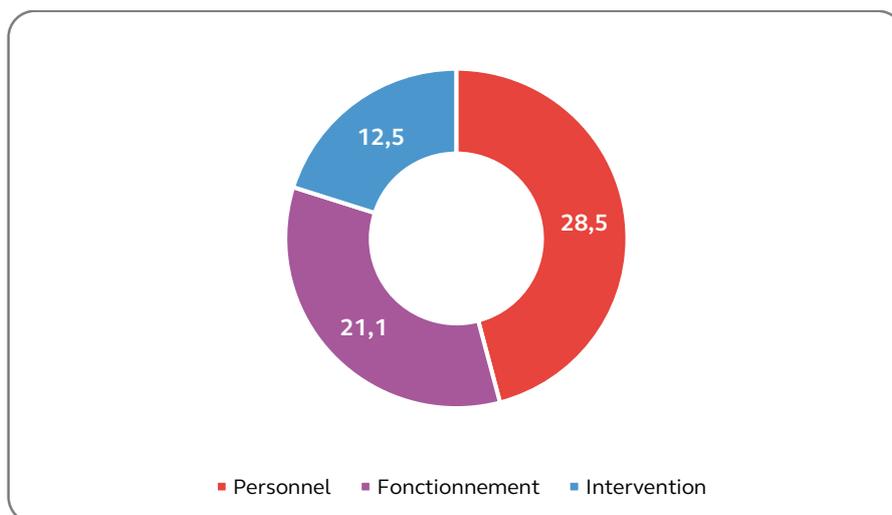
Depuis 2016, les produits totaux des opérateurs ont augmenté de + 2,5 Md€ (soit + 4,5 % sur quatre ans), essentiellement du fait de la hausse de la SCSP (+ 1,3 Md€), mais également des autres subventions (+ 0,9 Md€), de la fiscalité affectée (+ 0,5 Md€), et à la marge des autres produits (+ 0,2 M€). Seuls les crédits d'intervention ont légèrement baissé sur la période allant de 2016 à 2019 (- 0,2 Md€).

Graphique n° 21 : détail des produits des opérateurs entre 2016 et 2019 (en Md€)

Source : direction du budget

3 - Des charges de fonctionnement principalement constituées des dépenses de personnel

Les 484 opérateurs établis à fin 2019 ont comptabilisé des charges pour un montant total de 62,1 Md€, réparties en charges de personnel (28,5 Md€ soit 46 %), de fonctionnement autres que le personnel (21,1 Md€ soit 34 %), et d'intervention (12,5 Md€ soit 20 %).

Graphique n° 22 : répartition des charges tous opérateurs confondus en 2019 (en Md€)

Source : direction du budget

Les opérateurs ou catégories d'opérateurs dont les dépenses sont les plus élevées sont les « universités et assimilés » (13,1 Md€), suivies de Pôle emploi (5,9 Md€), du Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (5,7 Md€), du Centre national de la recherche scientifique (3,5 Md€), et des agences de l'eau (2,1 Md€).

La structuration de leurs dépenses est très variable : les charges de personnel constituent la première dépense des « universités et assimilés » (10,1 Md€, soit 77 % des dépenses), du CNRS (2,4 Md€, soit 68 % des dépenses) et de Pôle emploi (3,2 Md€, soit 55 % des dépenses), tandis que les charges d'intervention priment au sein des agences de l'eau (1,6 Md€, soit 76 % des dépenses) et que celles de fonctionnement prédominent pour le CEA (4,4 Md€, soit 73 % des dépenses).

Tableau n° 16 : liste des dix opérateurs ou catégories d'opérateurs réalisant les dépenses les plus élevées en 2019 (montant en M€)

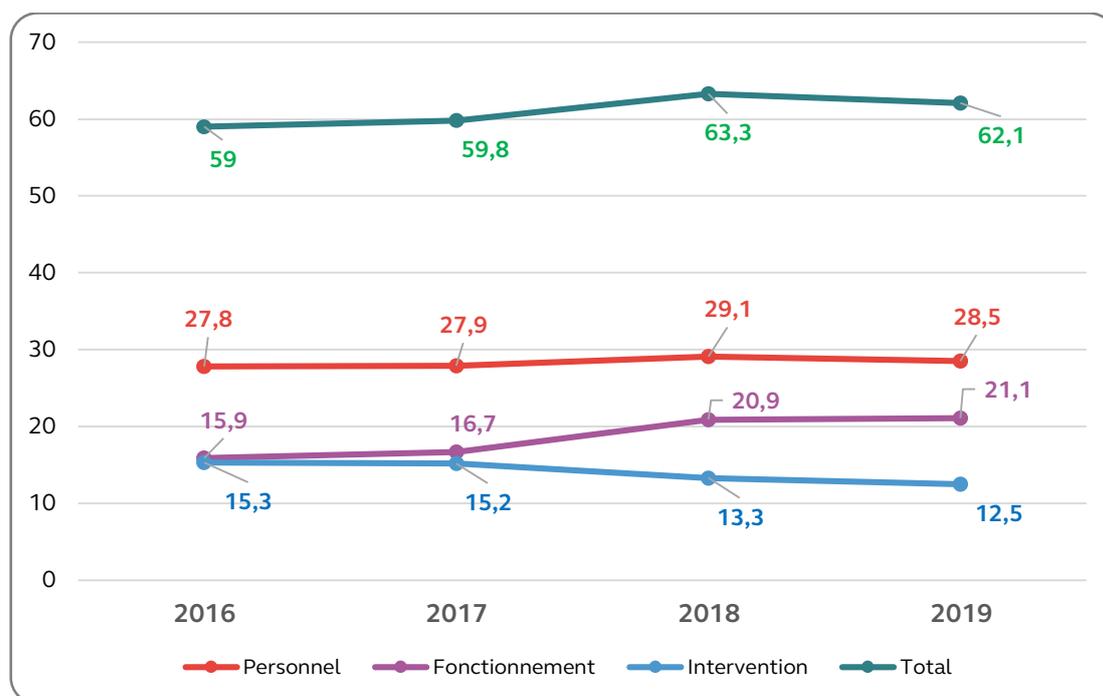
<i>Opérateurs ou catégories d'opérateurs</i>	Nombre d'opérateurs	Total des charges	Dont charges de personnel	Dont charges de fonctionnement	Dont Charges d'intervention
<i>Universités et assimilés</i>	72	13 128	10 150	2 978	-
<i>Pôle emploi</i>	1	5 914	3 237	1 113	1 564
<i>CEA - Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives</i>	1	5 652	1 506	4 146	-
<i>CNRS - Centre national de la recherche scientifique</i>	1	3 503	2 375	1 128	-
<i>Agences de l'eau</i>	6	2 127	110	395	1 622
<i>Afitf - Agence de financement des infrastructures de transport de France</i>	1	2 127	0	1	2 126
<i>Enim - Établissement national des invalides de la marine</i>	1	1 553	19	12	1 522
<i>Cnes - Centre national d'études spatiales</i>	1	1 291	247	1 044	-
<i>AEFE - Agence pour l'enseignement français à l'étranger</i>	1	1 205	772	334	99
<i>Réseau des œuvres universitaires et scolaires</i>	29	1 198	465	733	-

Source : direction du budget

Depuis 2016, les charges totales des opérateurs ont augmenté de + 3,1 Md€ (soit + 5,3 % sur quatre ans) en raison du poids des charges de fonctionnement autres que le personnel (+ 5,2 Md€), qui ont connu une croissance plus soutenue que les coûts de personnel

(+ 0,7 Md€). Les dépenses d'intervention ont pour leur part significativement diminué durant la même période (- 2,8 Md€).

Graphique n° 23 : détail des charges des opérateurs entre 2016 et 2019 en Md€



Source : direction du budget

B - Des dépenses d'investissement croissantes essentiellement financées par l'emprunt

La période allant de 2016 à 2019 est caractérisée par des investissements croissants des opérateurs, financés essentiellement par la souscription d'emprunts, mais aussi par les ressources tirées de leur activité et par des financements étatiques ou de tiers.

**Tableau n° 17 : tableau de financement compilé des opérateurs de l'État
(en Md€)**

<i>Emplois</i>	2016	2019	<i>Ressources</i>	2016	2019
<i>Insuffisance d'autofinancement</i>	0,6	0,9	Capacité d'autofinancement	2,8	2,6
<i>Investissements</i>	4,7	7,5	Financement de l'actif par l'État (dotation en fonds propres)	1,1	2,1
			Financement de l'actif par des tiers autres que l'État	0,8	1,1
			Autres ressources	1,0	0,6
<i>Remboursement des dettes financières</i>	0,3	0,6	Augmentation des dettes financières	0,4	3,9
<i>Total des emplois</i>	5,5	9	Total des ressources	6,1	10,3
<i>Augmentation du fonds de roulement</i>	0,8	1,3	Diminution du fonds de roulement		

Source : direction du budget

1 - Des dépenses d'investissements concentrées sur une minorité d'opérateurs

Sur l'année 2019, les 484 opérateurs ont dépensé la somme totale de 7,5 Md€ dans le cadre d'un programme d'investissements. Ce montant est largement inférieur aux prévisions comptables, la somme des budgets initiaux tablant sur une dépense de 9,3 Md€ (écart de 19 %).

La Société du Grand Paris est l'opérateur ayant procédé aux investissements les plus importants en 2019 (2,2 Md€), suivi du Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (1,1 Md€), puis des « universités et assimilés » (1 Md€). Ces trois opérateurs ou catégories d'opérateurs ont financé près de 4,3 Md€ d'investissements, soit 56 % des dépenses cumulées des opérateurs.

Tableau n° 18 : liste des dix opérateurs ou catégories d'opérateurs ayant dépensé le plus en matière d'investissements en 2019 (en M€)

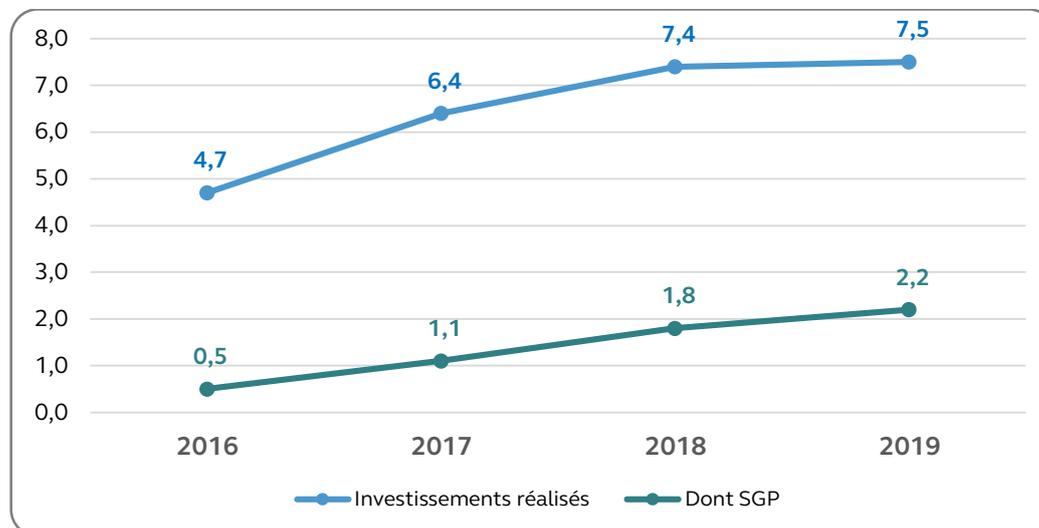
<i>Opérateur ou catégorie d'opérateurs</i>	Nombre d'opérateurs	Montant des investissements	Programme chef de file
<i>SGP - Société du Grand Paris</i>	1	2 206	Infrastructures et services de transports
<i>CEA - Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives</i>	1	1 091	Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires
<i>Universités et assimilés</i>	72	960	Formations supérieures et recherche universitaire
<i>Autres opérateurs d'enseignement supérieur et de recherche</i>	13	299	Formations supérieures et recherche universitaire
<i>CNRS - Centre national de la recherche scientifique</i>	72	226	Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires
<i>Pôle emploi</i>	1	189	Accès et retour à l'emploi
<i>Agences de l'eau</i>	6	186	Paysages, eau et biodiversité
<i>Réseau des œuvres universitaires et scolaires</i>	29	183	Vie étudiante
<i>VNF - Voies navigables de France</i>	1	181	Infrastructures et services de transports
<i>Cnes - Centre national d'études spatiales</i>	1	156	Recherche spatiale

Source : direction du budget

Depuis 2016, les dépenses d'investissement des opérateurs de l'État ont considérablement augmenté, passant de 4,7 Md€ à 7,5 Md€ en 2019, soit une hausse de 60 %. Cette évolution suit celle de la Société du Grand Paris⁸⁴, opérateur réalisant les investissements les plus élevés sur les quatre dernières années. La part des investissements de la Société du Grand Paris dans le total des investissements n'a cessé de croître. Elle représentait ainsi 11 % en 2016, 17 % en 2017, 24 % en 2018, et 29 % en 2019.

⁸⁴ Cf. Cour des comptes, *La Société du Grand Paris*, communication à la commission des finances de l'Assemblée nationale, décembre 2017, disponible sur www.ccomptes.fr.

Graphique n° 24 : dépenses d'investissement réalisées par les opérateurs entre 2016 et 2019 en Md€



Source : direction du budget

2 - Une hausse de l'endettement financier des opérateurs concentrée sur la société du Grand Paris

Les opérateurs de l'État ont contracté des dettes financières pour un montant total de 3,9 Md€ en 2019. Parallèlement, ils se sont désendettés à hauteur de 0,6 Md€. Il en résulte une situation d'endettement supplémentaire, tous opérateurs confondus, de l'ordre de 3,3 Md€, qui trouve son origine dans les nouveaux financements octroyés à la Société du Grand Paris⁸⁵. D'un montant avoisinant les 3,3 Md€, ils représentent en effet 85 % du montant emprunté par la totalité des opérateurs de l'État en 2019, tandis que ses remboursements se sont limités à 0,3 Md€. Après la Société du Grand Paris, les opérateurs qui se sont le plus endettés – pour des montants moindres – appartiennent aux catégories « autres opérateurs d'enseignement supérieur et de recherche » (156 M€), « communautés d'universités et d'établissements » (88 M€), « réseau des œuvres universitaires et scolaires » (78 M€), et « universités et assimilés » (66 M€).

⁸⁵ Requalifiée par l'Insee à l'été 2016 en organisme divers d'administration locale (Odal) au sein du sous-secteur des administrations publiques locales en comptabilité nationale, la SGP n'est plus soumise à l'interdiction applicable aux Odac de contracter un emprunt à plus d'un an.

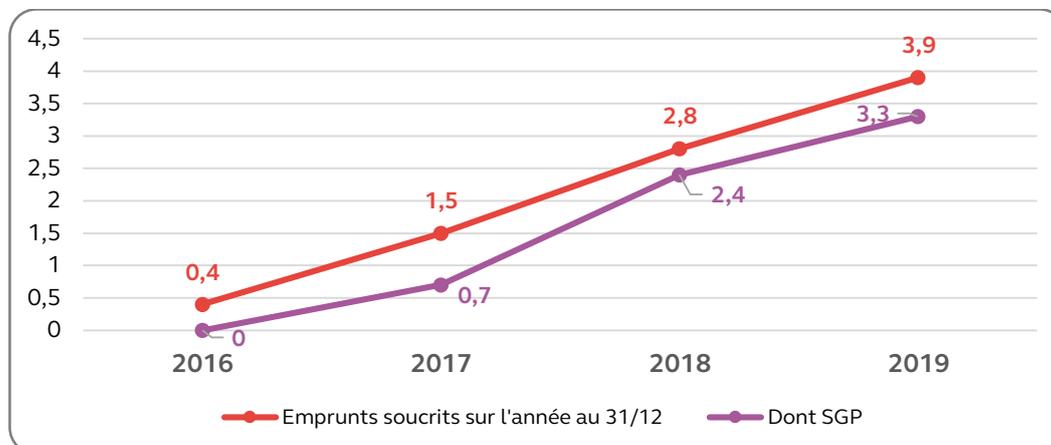
Tableau n° 19 : liste des dix opérateurs ou catégories d'opérateurs ayant le plus emprunté en 2019 (en M€)

<i>Opérateur ou catégorie d'opérateurs</i>	Nombre d'opérateurs	Montant emprunté	Montant remboursé	Programme chef de file
<i>SGP - Société du Grand Paris</i>	1	3 255	300	Infrastructures et services de transports
<i>Autres opérateurs d'enseignement supérieur et de recherche</i>	13	156	7	Formations supérieures et recherche universitaire
<i>Communautés d'universités et d'établissements</i>	19	88	15	Formations supérieures et recherche universitaire
<i>Réseau des œuvres universitaires et scolaires</i>	29	78	48	Vie étudiante
<i>Universités et assimilés</i>	72	66	59	Formations supérieures et recherche universitaire
<i>Business France</i>	1	60	58	Développement des entreprises et régulation
<i>CNC - Centre national du cinéma et de l'image animée</i>	1	37	1	Livres et industries culturelles
<i>Opérateurs de soutien à l'enseignement supérieur et à la recherche</i>	35	34	4	Formations supérieures et recherche universitaire
<i>CMN - Centre des monuments nationaux</i>	1	33	0	Patrimoines
<i>Groupe Mines Télécom</i>	2	10	11	Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle

Source : direction du budget

Depuis 2016, la hausse des dettes financières des opérateurs s'est accélérée. Cantonnés à 0,4 Md€ en 2016, les nouveaux emprunts souscrits par les opérateurs ont progressivement augmenté pour s'établir à 1,5 Md€ en 2017, à 2,4 Md€ en 2018, et à 3,9 Md€ en 2019 (presque 10 fois plus qu'en 2016). Cet endettement supplémentaire est en grande partie la résultante des investissements réalisés par la Société du Grand Paris, financés majoritairement par le biais d'emprunts bancaires.

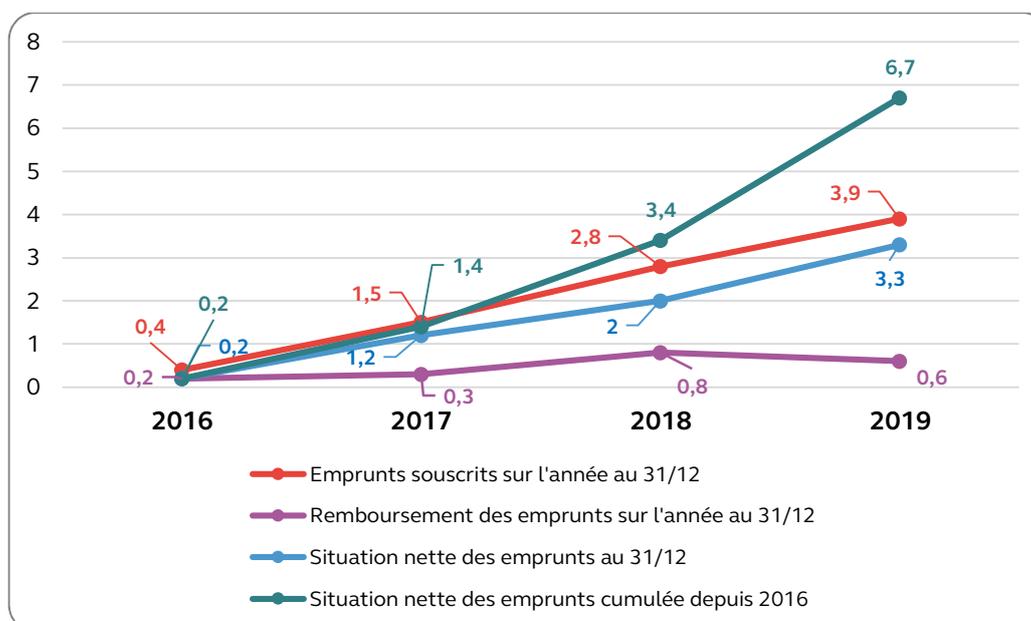
Graphique n° 25 : nouveaux emprunts contractés par les opérateurs entre 2016 et 2019 en Md€



Source : direction du budget

Le montant total des dettes financières détenues par les opérateurs s'est ainsi considérablement accru, en raison de la souscription récente de nouveaux emprunts dont le remboursement du capital est lissé dans le temps. Si la situation nette des emprunts s'établissait à 0,2 Md€ en 2016, elle a progressé de 1,2 Md€ en 2017, de 2 Md€ en 2018, et de 3,3 Md€ en 2019. Ainsi, à la fin de l'exercice 2019, la situation nette des emprunts cumulée sur les quatre dernières années s'élevait à + 6,7 Md€.

Graphique n° 26 : état des emprunts sur la période allant de 2016 à 2019 (souscription, remboursement, et situation nette en Md€)



Source : direction du budget

3 - La capacité d'autofinancement dégagée par les opérateurs, deuxième source de financement de leurs investissements

La capacité d'autofinancement (CAF) correspond à l'ensemble des ressources financières tirées de l'activité opérationnelle de l'opérateur. Elle est le résultat de la différence entre les produits encaissables et les charges décaissables⁸⁶.

Sur l'ensemble des opérateurs qui sont regroupés en 187 lignes, 136 dégagent une CAF positive pour un total de 2,6 Md€, 26 une insuffisance d'autofinancement à hauteur de - 0,9 Md€, et 25 sont nulles ou non connues⁸⁷.

L'ensemble des universités et établissements assimilés constitue la catégorie d'opérateurs qui produit la CAF la plus élevée en 2019 (465 M€), suivie de l'Afitf (346 M€), de Pôle emploi (175 M€), du CNRS (134 M€) et des agences de l'eau (107 M€). Parmi les dix opérateurs disposant de la plus forte CAF, seul le CNRS termine l'exercice en déficit (- 42 M€), notamment en raison de fortes dotations en amortissements et provisions (310 M€), largement supérieures aux reprises (61 M€). Une étude étalée sur les quatre derniers exercices témoigne de la rentabilité de ces dix opérateurs ou catégories d'opérateurs, et en particulier des « universités et assimilés » (423 M€ de CAF par an en moyenne), à l'exception de l'Agence nationale de la recherche (qui a connu une forte insuffisance d'autofinancement courant 2016).

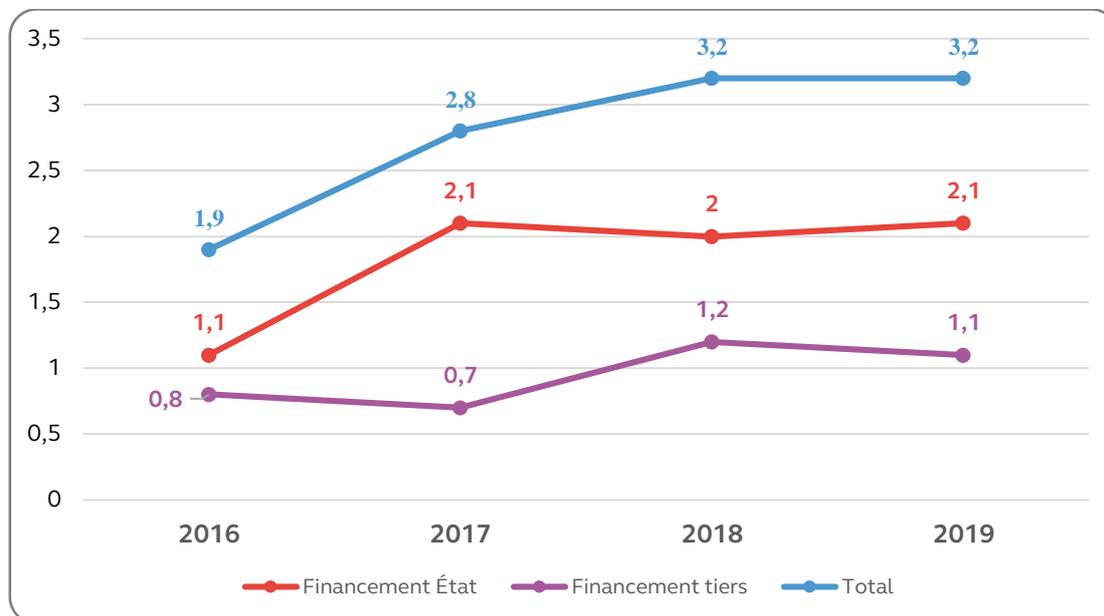
Le CEA contribue pour une part prépondérante à l'insuffisance d'autofinancement des opérateurs en 2019 (avec - 598 M€, soit 36 % du montant total). Il a paradoxalement engendré un excédent sur cette année (+ 22 M€), notamment en raison de l'importance du montant de la quote-part des subventions d'investissement virée au résultat de l'exercice (+ 561 M€). Viennent ensuite, avec des montants moindres, l'Agence nationale de santé publique (- 66 M€), la SGP (- 44 M€), l'Agence nationale pour la garantie des droits des mineurs (- 38 M€) et FranceAgrimer (- 30 M€). Sur les dix opérateurs ou catégories d'opérateurs comptabilisant la plus forte insuffisance d'autofinancement en 2019, trois d'entre eux (le CEA, le Fonds national des aides à la pierre, et l'Agence nationale des fréquences) ont dégagé une capacité d'autofinancement positive en moyenne sur les quatre dernières années.

4 - Les concours de l'État et de tiers destinés à financer les investissements des opérateurs

Sur l'année 2019, l'État et les tiers ont contribué au financement des investissements des opérateurs pour un montant respectivement de 2,1 Md€ et de 1,1 Md€, soit un total de 3,2 Md€. Le soutien financier destiné aux investissements des opérateurs a considérablement augmenté en 2017 (+ 0,9 Md€) et 2018 (+ 0,4 Md€), et s'est stabilisé en 2019.

⁸⁶ S'il n'existe aucune définition officielle de la capacité d'autofinancement, l'article 842-2 du règlement ANC n° 2014-03 relatif au plan comptable général explique comment la déterminer : CAF = Excédent brut d'exploitation (ou insuffisance brute d'exploitation) + Transferts de charges (d'exploitation) + Autres produits (d'exploitation) - Autres charges (d'exploitation) ± Quotes-parts de résultat sur opérations faites en commun + Produits financiers - Charges financières + Produits exceptionnels - Charges exceptionnelles - Participation des salariés aux résultats - Impôts sur les bénéfices.

⁸⁷ Les listes des dix opérateurs ou catégorie d'opérateurs dégagant la capacité d'autofinancement la plus élevée ou la plus forte insuffisance d'autofinancement en 2019 figurent en annexe 2.

Graphique n° 27 : évolution du financement des investissements des opérateurs par l'État et des tiers entre 2016 et 2019 (en Md€)

Source : direction du budget

Le CEA est l'opérateur ayant perçu les financements les plus importants (1,1 Md€ dont 83 % en provenance de l'État), suivi des « universités et assimilés » (577 M€ dont 61 % issus de l'État), des agences de l'eau (263 M€ intégralement versés par des tiers), de Voies navigables de France (173 M€ dont 35 % reçus de l'État) et du Cnes (133 M€ dont 77 % en provenance de l'État). Les trois premiers opérateurs ou catégories d'opérateurs regroupent plus de 1,9 Md€ de financements reçus dans le cadre d'investissements, soit plus la majorité des fonds alloués à l'ensemble des opérateurs (57 %).

Tableau n° 20 : liste des dix opérateurs ou catégorie d'opérateurs ayant perçu le plus de financements de l'État ou de tiers en matière d'investissements (en M€)

<i>Opérateur ou catégories d'opérateurs</i>	Nombre d'opérateurs	Montant total du financement	En provenance de l'État	En provenance d'un tiers
<i>CEA - Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives</i>	1	1 067	887	180
<i>Universités et assimilés</i>	72	577	354	223
<i>Agences de l'eau</i>	6	263	0	263
<i>VNF - Voies navigables de France</i>	1	173	113	60
<i>Cnes - Centre national d'études spatiales</i>	1	133	103	32
<i>Autres opérateurs d'enseignement supérieur et de recherche</i>	13	128	120	8
<i>Réseau des œuvres universitaires et scolaires</i>	29	123	101	22
<i>CMN - Centre des monuments nationaux</i>	1	55	54	1
<i>Musée du Louvre</i>	1	46	4	42
<i>CNAC-GP - Centre national d'art et de culture - Georges Pompidou</i>	1	40	9	31

Source : direction du budget

En conclusion, il ressort de l'analyse des comptes des opérateurs deux principaux enseignements.

En premier lieu, l'activité des opérateurs a permis de dégager des excédents sur l'ensemble de la période étudiée (2016 à 2019), qui s'élèvent à 1,2 Md€ en 2019, en légère baisse par rapport à 2016 (- 0,4 Md€). La subvention pour charges de service public représente 45 % des ressources de ces entités en 2019 (soit 28,6 Md€), elle a crû de 4,8 % depuis 2016. Le personnel constitue la principale dépense des opérateurs (28,5 Md€, 49 %) mais tend à être maîtrisé sur la période sous revue (+ 2,5 %), à la différence des charges de fonctionnement autres que le personnel, qui ont fortement augmenté depuis 2016 (21,2 Md€ en 2019, soit + 33 % en quatre ans).

En second lieu, les investissements des opérateurs se sont accélérés sur la période (7,5 Md€ en 2019, soit + 60 %) sous l'impulsion de quelques grands opérateurs, en particulier la Société du Grand Paris, qui a réalisé 29 % des investissements en 2019. Ils ont été majoritairement financés par le biais de nouveaux emprunts, les dettes financières des opérateurs ayant fortement crû sur la période étudiée. La situation nette des emprunts cumulée depuis 2016 s'établissait ainsi à + 6,7 Md€ en 2019. La Société du Grand Paris, qui finance quasi-exclusivement ses investissements par ce biais, a ainsi souscrit pour 3,3 Md€ de nouveaux

emprunts en 2019, soit 85 % de la somme totale empruntée par les opérateurs sur cet exercice. Les entités parviennent en outre à dégager des ressources tirées de leur activité opérationnelle afin de financer leurs actifs. La capacité d'autofinancement, à hauteur de 2,1 Md€ en 2019 (volume des insuffisances d'autofinancement déduites) constitue ainsi la deuxième source de financement des investissements, devant les financements octroyés par l'État ou des tiers (qui ont également contribué pour une somme totale de 2,1 Md€ en 2019).

C - Un manque de visibilité sur la dette d'ensemble des opérateurs

1 - Un contrôle du recours à la dette des opérateurs à compléter

Comme souligné par le rapport sur le budget de l'État pour l'année 2016⁸⁸, il n'est pas de bonne gestion pour les opérateurs de s'endetter lorsqu'ils n'ont pas d'activité marchande⁸⁹. En effet, le recours à l'endettement de la part des opérateurs engage *in fine* les moyens de l'État et se fera toujours à un taux d'intérêt supérieur à celui d'un emprunt contracté par l'État.

Pour autant, il n'existe pas de suivi global de l'endettement du périmètre des opérateurs, contrairement à celui des APU et des Odac. L'annexe d'information générale (« jaune budgétaire ») relative aux opérateurs, qui pourrait en proposer une vision agrégée, est passée d'une présentation d'ensemble mais très lacunaire en 2017 à une information de plus en plus détaillée par opérateur, mais pour un nombre encore restreint d'entre eux et sans analyse de l'ensemble du périmètre. De plus, les informations présentées ne sont pas exemptes d'erreurs⁹⁰. L'infocentre de la DGFIP fournit une vision au 31 décembre de l'année N-1 de l'ensemble des dettes des opérateurs sous comptabilité publique. Ces données sont non consolidées⁹¹ et excluent *de facto* 21 organismes sous comptabilité privée représentant 15 % des moyens financiers accordés aux opérateurs⁹². Les informations concernant les dettes de ces derniers font notamment partie des informations absentes du « jaune budgétaire » ; si les éléments concernant le CEA apparaissent dans celui de 2020, Pôle emploi en est absent et seules des informations de trésorerie sont disponibles pour l'Afpa. En ce qui concerne cet opérateur, la Cour relève pourtant dans son rapport public annuel 2019 que l'intervention régulière et significative de l'État est nécessaire pour geler et rééchelonner ses dettes fiscales, sociales et locatives, le considérant comme un risque pour les finances publiques⁹³.

⁸⁸ Cour des comptes, « Les relations budgétaires entre l'État et ses opérateurs », in *Le budget de l'État en 2016 – Résultats et gestion*, chapitre IV, mai 2017, La Documentation française, disponible sur www.ccomptes.fr.

⁸⁹ Seuls 36 des 483 opérateurs au sens du PLF 2020 sont des EPIC dont il est attendu que leur activité marchande dégage des recettes propres importantes.

⁹⁰ Les dettes de l'ONF, tous comptes 16 au 31 décembre 2018, se montent à 519 000 € selon le « jaune opérateurs » 2020. Elles sont en fait de 298,9 M€. Dans l'annexe « jaune » au PLF 2021, cette erreur est corrigée.

⁹¹ Les données n'ont pas été retraitées pour écarter les dettes entre opérateurs.

⁹² Pôle emploi, France compétences, le CEA, l'Afpa et l'Andra représentent par ordre décroissant les plus gros enjeux financiers des opérateurs sous comptabilité privée, avec des montants de produits de l'ordre de 6 Md€ pour le premier et 300 M€ pour le dernier.

⁹³ Cour des comptes, « L'agence nationale pour la formation professionnelle des adultes (Afpa) : une réforme impérieuse », in *Rapport public annuel 2019*, février 2019, La Documentation française, disponible sur www.ccomptes.fr.

La capacité de recourir à l'endettement pour les opérateurs n'est limitée que par l'interdiction faite aux organismes divers d'administration centrale (Odac) de recourir aux emprunts de plus de 12 mois auprès des établissements de crédit. Celle-ci a été énoncée dans le rapport annexé à la LPFP 2009-2012, avant d'être traduite en droit positif par l'article 12 de la LPFP 2011-2014 et par les arrêtés successifs pris en application⁹⁴ qui établissent la liste des organismes concernés. L'arrêté du 4 septembre 2018 en vigueur vise 382 opérateurs sur 483 au sens du PLF 2020⁹⁵. Il est à souligner que cette interdiction ne concerne pas les emprunts contractés auprès de la Banque européenne d'investissement (BEI), non considérée comme un établissement de crédit, conformément à l'article 12 de la loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014.

L'endettement des 101 autres opérateurs vis-à-vis des établissements de crédit est suivi pour chaque opérateur par le bureau sectoriel de la direction du budget en charge de la tutelle financière. Si la direction du budget n'est pas présente au sein de l'organe délibérant de l'opérateur, elle compte sur l'information des contrôleurs budgétaires ou économiques et financiers qui visent les décisions d'emprunt lorsque les arrêtés fixant les modalités de contrôle des organismes le prévoient.

Huit opérateurs, concernés ou non par l'arrêté du 4 septembre 2018, sont sans tutelle financière de droit, la direction du budget ne siégeant pas au sein de l'organe délibérant. Aucun contrôle, budgétaire ou économique et financier, ne s'exerce sur ces organismes. Deux d'entre eux, le GIP FUN-MOOC⁹⁶ et la Grande Chancellerie de la légion d'Honneur, sont soumis à la comptabilité publique ; leur endettement peut donc être suivi au travers de l'infocentre de la DGFIP. Il reste six opérateurs, quatre associations⁹⁷ et deux fondations⁹⁸, dont la situation financière et donc l'endettement ne sont pas retracés ni suivis par la DGFIP et la direction du budget. Cette dernière considère que leur nombre réduit, autant que la faiblesse de leurs enjeux, préservent l'État d'un risque financier significatif. L'agrégation des données de gestion au sein du RAP de la mission *Recherche et enseignement supérieur*, à laquelle sont rattachés trois de ces opérateurs, rend complexe l'évaluation de leur impact financier. Il est possible d'estimer le cumul de leurs financements publics entre 30 et 40 M€. Quant à leur endettement, il peut devenir non négligeable si aucune supervision n'est effectuée, comme le signale la Cour dans un référé⁹⁹ du 17 janvier 2020 concernant la Fondation Maison des sciences de l'Homme (FMSH)¹⁰⁰.

⁹⁴ L'arrêté en vigueur est celui du 4 septembre 2018.

⁹⁵ Cinq Odac opérateurs ne sont pas concernés par l'interdiction de recourir à des emprunts de plus de douze mois auprès des établissements de crédit sont : l'École Navale, l'Établissement public du palais de la porte Dorée, l'Institut polytechnique des Hauts de France, le Musée des arts décoratifs, la Société du canal Seine Nord Europe.

⁹⁶ France université numérique (FUN), qui promeut l'utilisation des cours en ligne ouverts et massifs (en anglais MOOC, *massive open online course*).

⁹⁷ Centre national des arts du cirque, Centre interprofessionnel technique d'études de la pollution atmosphérique (Citepa), Ensemble intercontemporain, Institut d'optique théorique et appliquée.

⁹⁸ Fondation nationale Maison des sciences de l'Homme, Fondation nationale des sciences politiques.

⁹⁹ Cour des comptes, *Fondation Maison des sciences de l'Homme (FMSH)*, référé, 17 janvier 2020.

¹⁰⁰ La FMSH, qui reçoit annuellement de l'État une dotation globale de fonctionnement de 10M€, envisage le rachat de son siège, estimé en 2015 entre 90 et 130 M€, par appel à des apports mécénat et souscription d'un emprunt dont l'amortissement serait assuré par les recettes des locations consenties à des fondations et institutions internationales désireuses d'occuper les locaux. Un défaut partiel de remboursement pourrait déboucher soit sur

2 - Un endettement à la hausse des opérateurs relevant de la comptabilité publique, majoritairement du fait de la Société du Grand Paris

Une extraction de l'ensemble des comptes de dette sous comptabilité publique à partir de l'infocentre de la DGFIP montre une dette globale de ces opérateurs en hausse continue entre 2015 et 2019, passant de 8,7 Md€ répartis entre 160 opérateurs à 24,1 Md€ répartis entre 178 opérateurs. La répartition de cette dette entre les opérateurs n'est toutefois pas homogène.

Les montants des comptes 16 des opérateurs incluent des écritures comptables qui ne correspondent pas nécessairement à un engagement financier de nature à affecter les finances de l'État. Outre le compte 165 où sont inscrits les dépôts et cautionnements reçus, le compte 167 « Emprunts et dettes assorties de conditions particulières » est utilisé pour inscrire comptablement les avances versées en cours d'année à l'Agence de services et de paiement (ASP) par la direction générale du Trésor, en moyenne de 7,5 Md€, pour payer les aides de la politique agricole commune (PAC), dans l'attente des versements du montant de ces aides par l'Union européenne (UE), au début de l'année suivante¹⁰¹. Depuis 2017, il est également utilisé pour enregistrer les versements aux universités, par l'Agence nationale de la recherche (ANR), d'une partie des dotations non consommables créées dans le cadre des plans d'investissements d'avenir (PIA). Cette enveloppe de crédits dont les universités ne sont pas propriétaires est comptabilisée en actif financier, avec pour contrepartie une dette vis-à-vis de l'État de plusieurs milliards d'euros¹⁰².

Ensuite, la Société du Grand Paris, dont le modèle économique repose sur un financement par l'emprunt¹⁰³, représente un poids significatif dans l'endettement du périmètre des opérateurs. Elle est à l'origine en 2019 de 98 % des 5,1 Md€ de dettes inscrites au compte 163 « Autres emprunts obligataires » et de 42 % des 2,36 Md€ de dettes inscrites au compte 164 « Emprunts auprès des établissements de crédit ».

En écartant ces éléments spécifiques, la dette apparente des opérateurs diminue fortement en volume, mais elle demeure en progression significative sur la période 2015-2019, passant de 1,2 Md€ en 2015 à 6,43 Md€ en 2019.

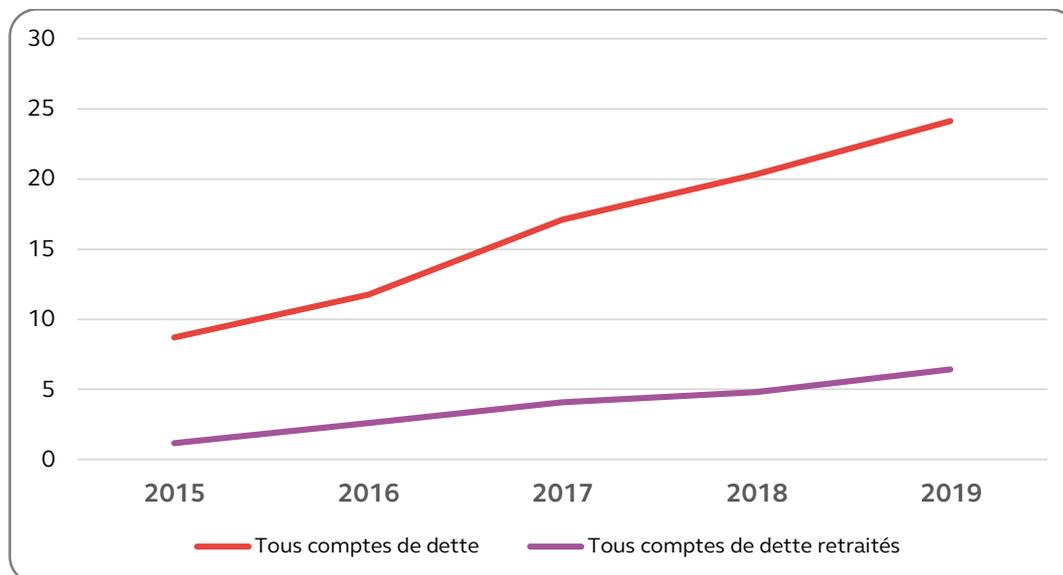
l'activation de la clause hypothécaire par l'établissement prêteur, soit sur une substitution de l'État à la fondation pour éviter cette extrémité.

¹⁰¹ Cour des comptes, note d'analyse de l'exécution budgétaire du compte de concours financiers *Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics* pour 2019, avril 2020.

¹⁰² Fin 2019, l'ANR a versé 8 Md€ aux universités.

¹⁰³ « *Le modèle économique de la SGP est également original, en revendiquant et en assumant la logique de débudgétisation qu'il porte. Il se fonde en effet sur le principe de la sanctuarisation de son financement par le recours à l'endettement. Il s'agit, pour les concepteurs de la SGP, d'un aspect essentiel de la réussite du projet qu'elle porte pour lui permettre d'échapper aux arbitrages budgétaires annuels et à leurs effets qu'ils considèrent comme délétères sur la conduite de projet* ». Cour des comptes, *La société du Grand Paris*, communication à la commission des finances de l'Assemblée nationale, décembre 2017, disponible sur www.ccomptes.fr.

Graphique n° 28 : évolution des comptes de dette retraités des opérateurs sous comptabilité publique, avec et sans retraitement (Md€, 2015-2019)



Source : Cour des comptes d'après données Infocentre DGFIP

Cette évolution est largement portée par l'augmentation significative des dettes inscrites au compte 167, qui passe de 101 M€ en 2015 à 3,83 Md€ en 2019, dont 2,59 Md€ d'avances conditionnées de l'État à destination d'établissements de soutien à l'enseignement supérieur¹⁰⁴.

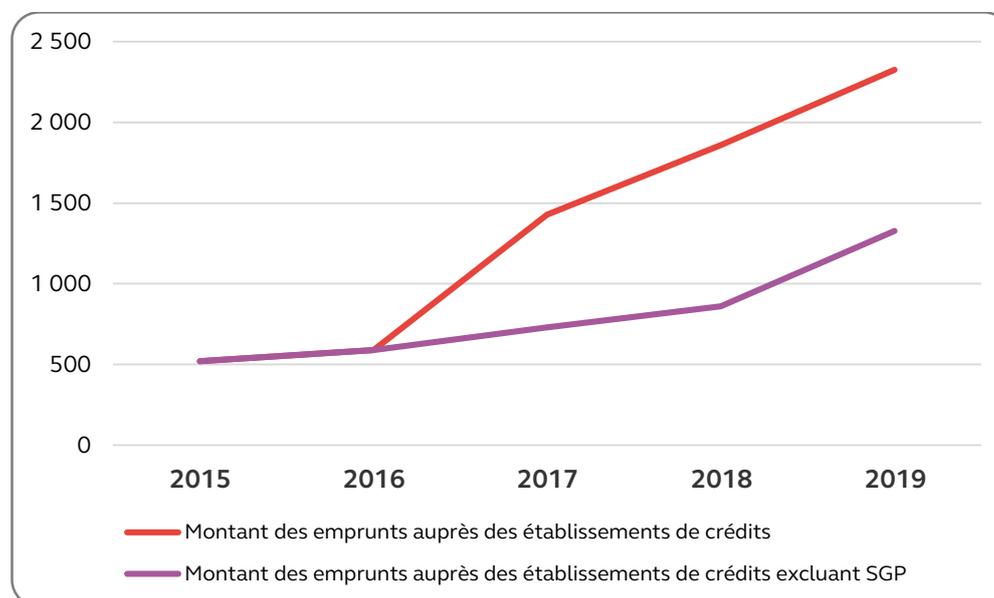
Les dettes inscrites au compte 168 « Autres emprunts et dettes assimilées » sont également en forte augmentation. Leur progression de 181 M€ en 2015 à 1,16 Md€ en 2019 est notamment due au financement des partenariats public-privé conclus par des opérateurs tels que Voies navigables de France (VNF). Malgré son interdiction d'emprunter auprès des établissements de crédits, cet opérateur présente à fin 2019 une dette de 207 M€ liée au partenariat public privé concernant les barrages Aisne-Meuse¹⁰⁵.

Les dettes des opérateurs au titre du compte 164 « Emprunts auprès des établissements de crédit » suivent la hausse des autres dettes sur cette période. Le montant total de celles-ci (SGP exclue) est multiplié par presque trois entre 2015 (520,7 M€) et 2019 (1,33 Md€).

¹⁰⁴ À fin 2019, 700 M€ au profit de la Chancellerie des universités de Paris, 450 M€ au profit de l'établissement public Campus Condorcet, 400 et 300 M€ au profit des COMUE de l'universités Grenoble Alpes et de l'université fédérale de Toulouse Midi Pyrénées.

¹⁰⁵ Projet dit PPPBAM, visant au remplacement de 29 barrages manuels et équipements associés par des barrages automatisés assortis de microcentrales. Les barrages mis en service sont activés dans les immobilisations avec pour contrepartie une dette financière correspondant à la somme des redevances à payer durant le contrat.

Graphique n° 29 : évolution des comptes de dette des opérateurs vis-à-vis des établissements de crédit (M€, 2015-2019)



Source : Cour des comptes d'après données Infocentre DGFIP

Parmi les opérateurs présentant les soldes créditeurs au compte 164 les plus importants, l'ONF affiche au 31 décembre 2019 une dette de 290 M€¹⁰⁶ et CentraleSupélec une dette de 99 M€. Hors la SGP, dix opérateurs présentent au 31 décembre 2019 une dette auprès d'établissements de crédits supérieure à 50 M€.

Parmi eux, on trouve six EPSCP¹⁰⁷ concernés par l'interdiction d'emprunt auprès des établissements de crédit faite aux Odac. Comme évoqué *supra*, ces dettes correspondent à des emprunts contractés auprès d'organismes non considérés comme des établissements de crédit, comme la BEI.

Le cas de l'Office national des forêts (ONF) est préoccupant, avec une situation de déficit structurel, évalué en 2019 aux alentours de 55 M€¹⁰⁸ et qui devrait s'accroître en 2020 et 2021. Dans ces conditions, l'endettement de l'ONF s'accroît tous les ans, sans mesure de retour durable à l'équilibre financier. L'ONF, majoritairement financé par des ressources propres, n'est pas classé dans les Odac et n'est donc pas soumis à l'interdiction de recourir à l'emprunt sur une durée supérieure à douze mois. Sa dette n'est, pour la même raison, pas incluse dans la dette des administrations publiques. La situation de l'ONF témoigne de l'existence d'un « point de fuite » dans la régulation de l'endettement des opérateurs de l'État, résultant de l'écart entre ce périmètre et celui des Odac. C'est pourquoi il apparaît utile, pour la centaine d'opérateurs

¹⁰⁶ À laquelle s'ajoute une trésorerie négative (découverts et emprunts à court terme) de 65,2 M€.

¹⁰⁷ Chancellerie des universités de Paris, université de Strasbourg, université d'Aix-Marseille, établissement public Campus Condorcet, COMUE Université de Lyon, COMUE Languedoc-Roussillon Universités.

¹⁰⁸ Inspection générale de l'administration, Conseil général de l'environnement et du développement durable, Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux, Inspection générale des finances, *Évaluation du contrat d'objectifs et de performance (COP) 2016-2020 de l'Office national des forêts (ONF) - proposition de pistes d'évolution*, juillet 2019.

qui ne relèvent pas de la catégorie des Odac, d'encadrer leur endettement dans les contrats d'objectifs et de performance (COP) et dans les documents de stratégie financière, ou à défaut, comme pour les Odac, de leur interdire de s'endetter sur une durée supérieure à douze mois.

En outre, les emprunts et dettes des opérateurs de l'État devraient faire l'objet d'une présentation sur le périmètre de l'ensemble des opérateurs et d'une analyse sur la durée au sein des annexes générales aux projets de lois de finances, permettant notamment au législateur de lier leur trajectoire d'endettement à celle de leurs moyens financiers.

IV - Une information sur les moyens des opérateurs à compléter

La définition par la LOLF de la catégorie des opérateurs de l'État avait, parmi ses objectifs, celui d'assurer une information du Parlement sur les moyens attribués à ces organismes, notamment les subventions pour charges de service public. Les informations sur les opérateurs sont présentées dans différents documents liés aux lois de finances :

- les annexes par mission (PAP et RAP) aux projets de lois de finances et aux projets de lois de règlement : l'inclusion d'informations sur les opérateurs dans ces annexes a été prévue¹⁰⁹ dès la première mise en œuvre de la LOLF, c'est-à-dire dans le PLF 2006 ; elles portent principalement sur les crédits versés par les programmes budgétaires, les emplois rémunérés par les opérateurs et, au sein des RAP, sur le compte financier de l'opérateur ;

- dans l'annexe budgétaire (« jaune ») sur les opérateurs de l'État : cette annexe a été publiée à partir du PLF 2007¹¹⁰, son contenu a varié. Outre des explications sur la définition et la liste des opérateurs, elle comprend notamment des informations concernant l'exercice visé par le PLF et l'exercice en cours, sur les financements prévus pour les opérateurs et sur leurs prévisions d'emplois ; cette annexe présente également des informations en exécution sur les exercices passés, portant sur les crédits versés, les taxes affectées, les recettes propres, la masse salariale, les emplois et la situation financière des opérateurs.

Ces informations sont nombreuses mais elles souffrent de plusieurs imperfections. En particulier, les informations sur les exercices passés figurant dans l'annexe budgétaire (« jaune ») au projet de loi de finances devraient être complétées. Cela vise notamment la totalisation des concours de l'État aux opérateurs, qui est présentée pour l'année en cours et l'année suivante, mais ne l'est pas sur les exercices antérieurs. Cela permettrait de disposer d'une vue d'ensemble des moyens effectivement attribués aux opérateurs et de leur évolution.

¹⁰⁹ La loi organique n° 2005-779 du 12 juillet 2005 modifiant la loi organique du 1^{er} août 2001 (la LOLF) a ajouté au contenu des annexes PAP et RAP des informations sur les emplois rémunérés par les organismes bénéficiaires d'une subvention pour charges de service public.

¹¹⁰ Cette annexe a été prévue par l'article 14 de la loi n° 2006-888 du 19 juillet 2006 portant règlement définitif du budget de 2005 : « *Le Gouvernement dépose, chaque année, sous forme d'une annexe générale au projet de loi de finances de l'année, un rapport récapitulatif, par mission et programme, l'ensemble des opérateurs de l'État ou catégories d'opérateurs et les crédits ou les impositions affectées qui leur sont destinés, et présentant, à titre indicatif, le total des emplois rémunérés par eux ou mis à leur disposition par des tiers. Cette annexe présente également le montant des dettes des opérateurs de l'État, le fondement juridique du recours à l'emprunt et les principales caractéristiques des emprunts contractés, ainsi que le montant et la nature de leurs engagements hors bilan* ».

Le « jaune opérateurs » devrait être complété en ce sens et présenter l'évolution de ces concours à périmètres courant et constant.

L'information devrait également être complétée en ce qui concerne les emplois des opérateurs, dont les effectifs en exécution sur les exercices passés devraient pouvoir être facilement rapprochés des prévisions. Cela permettrait notamment de mettre en évidence pour certains opérateurs l'ampleur des vacances d'emplois sous le plafond autorisé.

L'enrichissement de l'information sur les opérateurs est envisagé ici dans le cadre actuel de la LOLF. Dans son récent rapport sur la gouvernance financière des administrations publiques¹¹¹, la Cour recommande de modifier la présentation des missions budgétaires de l'État en élargissant leur périmètre à l'ensemble des moyens de natures diverses concourant au financement de l'action publique (crédits budgétaires, taxes affectées, dépenses fiscales). Dans cette hypothèse, les concours de l'État aux opérateurs seraient dans leur intégralité pris en compte dans la présentation des missions.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les opérateurs bénéficient de moyens financiers significatifs de la part de l'État, supérieurs à 50 Md€, y compris les taxes affectées. Entre 2015 et 2019, ils ont progressé de 2 % par an en moyenne. Cette hausse provient des subventions pour charges de service public (+ 2,8 % en moyenne), mais plus encore des dépenses de transferts (+ 3,5 %). Les taxes affectées ont en revanche baissé du fait de la suppression de certaines affectations. Si l'évolution annuelle moyenne des concours de l'État aux opérateurs sur la période 2015-2019 (+ 2 %) est proche de celle des dépenses du budget général (+ 1,8 %), elle présente un profil annuel plus heurté, avec de fortes hausses en 2016 et 2019, mais aussi une baisse en 2018. Les concours à certains opérateurs peuvent en effet connaître des modifications significatives d'une année à l'autre.

Certaines taxes affectées aux opérateurs font l'objet depuis 2012 d'un plafonnement. Les lois de programmation des finances publiques (LPFP) successives ont affiché plusieurs objectifs d'extension voire de généralisation du plafonnement, d'abaissement du plafond ou de rebudgétisation d'une partie des taxes. S'agissant des opérateurs, le nombre de taxes plafonnées est resté assez stable depuis 2012, et a légèrement diminué en fin de période. Le montant des taxes plafonnées affectées aux opérateurs a augmenté en 2016 avec le plafonnement des taxes affectées à l'Afif et aux agences de l'eau, il est relativement stable depuis.

Les emplois des opérateurs ont globalement progressé de 0,8 % entre 2015 et 2019, soit + 3 306 ETP. Toutefois, à périmètre constant, ils ont diminué de 0,8 %, avec une baisse des emplois sous plafond (- 1,3 %) et une hausse des emplois hors plafond (+ 3,1 %). Les différentes dispositions visant à encadrer les emplois des opérateurs sont peu contraignantes. L'objectif de stabilisation des emplois de l'État et des opérateurs sur la période 2012-2017, inscrit dans deux lois de programmation successives, n'a pas été atteint. Les plafonds d'emplois

¹¹¹ Cour des comptes, *Finances publiques : pour une réforme du cadre organique et de la gouvernance*, rapport public thématique, novembre 2020, La Documentation française, disponible sur www.ccomptes.fr.

inscrits dans les lois de finances sont significativement supérieurs aux emplois réels des opérateurs, d'environ 20 000 ETPT. La moitié de cet écart concerne les opérateurs de l'enseignement supérieur et de la recherche, qui ont dans le même temps recours à de nombreux emplois hors plafond. En outre, l'évolution à la baisse des emplois sous plafond a été en partie compensée par une augmentation des emplois hors plafond, financés par les opérateurs sur leurs ressources propres, illustrant une certaine porosité entre catégories d'emplois qui appelle un cadre plus précis du recours aux emplois hors plafond dans les circulaires budgétaires.

La masse salariale des opérateurs a progressé de 2 %, sur la période 2015- 2019, l'entrée de l'Affa dans le périmètre des opérateurs expliquant en grande partie cette évolution. Cette progression a été moins rapide que celle de l'État (+ 7,7 %), Les variations annuelles de la masse salariale des opérateurs sont toutefois difficiles à expliquer, faute de données de synthèse disponibles à périmètre constant et d'informations sur les facteurs d'évolution (GVT, mesures...).

L'analyse des résultats comptables des opérateurs montre qu'ils sont globalement en situation excédentaire de 2016 à 2019. La subvention pour charges de service public représente 45 % des ressources de ces entités en 2019. Les dépenses de personnel, qui constituent la principale dépense des opérateurs, ont connu une progression modérée à la différence des charges de fonctionnement autres que le personnel, qui ont fortement augmenté. Les investissements des opérateurs se sont accélérés sur la période (7,5 Md€ en 2019, soit + 60 %) sous l'impulsion de quelques grands opérateurs, à titre principal la Société du Grand Paris, qui a réalisé 29 % des investissements en 2019. Ils ont été majoritairement financés par de nouveaux emprunts, conduisant à une forte progression des dettes financières des opérateurs sur la période étudiée.

Certains opérateurs peuvent faire l'objet d'une limitation de leur capacité d'emprunt lorsqu'ils relèvent de la catégorie des organismes divers d'administration centrale (Odac), avec une interdiction sur une durée supérieure à 12 mois. Dans les faits, même si l'information disponible est imparfaite, il apparaît que la dette des opérateurs a connu une évolution à la hausse depuis 2015. Plusieurs opérateurs présentent à fin 2019 une dette supérieure à 50 M€. L'ONF, qui n'est pas soumis à l'interdiction d'emprunt parce qu'il ne relève pas des Odac, présente une dette de près de 300 M€ fin 2019 et un déficit structurel qui n'a pour l'instant pas fait l'objet de mesures durables de redressement. Du fait de ces points de fuite, un meilleur encadrement de l'endettement de la centaine d'opérateurs qui ne sont pas considérés comme des Odac devrait être assuré.

Des informations sur les moyens attribués aux opérateurs et sur leur situation financière sont publiées dans plusieurs documents annexés aux lois de finances (projets annuels de performance, rapports annuels de performance, annexe générale d'information dite « jaune budgétaire »). Ces informations, nombreuses, mériteraient d'être complétées par des données de synthèse. En particulier, si la totalisation des moyens attribués aux opérateurs est présentée pour l'exercice en cours et le suivant, elle n'est pas publiée pour les exercices passés et son évolution, à périmètres courant et constant, n'est pas analysée. L'information sur les emplois des opérateurs sur les exercices antérieurs devrait également être complétée.

Il ressort de l'examen d'ensemble des moyens attribués aux opérateurs que les mécanismes d'encadrement actuels, notamment sur les emplois et l'endettement, mériteraient d'être complétés et que certaines informations manquent pour assurer un meilleur suivi des opérateurs.

En conséquence, la Cour formule les recommandations suivantes :

- 2. réduire les plafonds d'emplois des opérateurs lorsque les emplois vacants dépassent 1 % des emplois autorisés ;*
- 3. pour les opérateurs qui ne relèvent pas de la catégorie des organismes divers d'administration centrale (Odac), encadrer leur endettement dans leur contrat d'objectifs et de performance et dans les documents de stratégie financière ou, à défaut, leur interdire le recours à des emprunts de plus de douze mois ;*
- 4. présenter dans l'annexe d'information de chaque projet de loi de finances (« jaune opérateurs ») un agrégat représentant, pour les trois derniers exercices, l'ensemble des moyens financiers attribués aux opérateurs, décomposé par nature (subvention pour charges de service public, transferts, dotations, taxes affectées), à périmètre courant et à périmètre constant ;*
- 5. publier dans l'annexe d'information de chaque projet de loi de finances (« jaune opérateurs »), sur les exercices passés et pour chaque opérateur, le plafond d'emplois prévu et exécuté ainsi que le nombre d'emplois hors plafond prévu et réalisé.*

Chapitre III

Un pilotage stratégique des opérateurs à renforcer

Dès lors qu'il confie la mise en œuvre d'une mission de service public à un organisme qui lui est extérieur, l'État doit se doter d'une capacité à s'assurer que cette mission est exercée conformément aux priorités qu'il lui fixe. Or l'organisation du contrôle de l'État varie sensiblement selon les opérateurs (I). Il passe aussi par l'engagement des opérateurs dans une démarche de performance et la signature de contrats d'objectifs avec l'État (II). Enfin, la supervision des opérateurs par l'État consiste également à s'assurer de la qualité des informations qui lui sont transmises, notamment par le déploiement du contrôle interne (III).

I - Un pilotage des opérateurs par l'État inégalement adapté aux enjeux

Le pilotage par l'État, sous forme d'orientation et de contrôle de leur activité, s'exerce de manière différente suivant les opérateurs. La compétence de l'État est en premier lieu déterminée par le statut juridique de l'opérateur (I). Dans les faits, la capacité d'intervention de l'État peut également être influencée par les caractéristiques de l'opérateur (II). Enfin, la qualité du pilotage des opérateurs est également dépendante de la capacité de l'État à assurer une bonne coordination des acteurs en son sein (III).

A - Un contour juridiquement imparfait de la tutelle sur les opérateurs de l'État

Le concept de tutelle n'est pas défini de manière précise dans le droit administratif et, selon le Conseil d'État, « *n'a pas fait l'objet d'une jurisprudence très abondante permettant de l'éclairer* » dans le cas des établissements publics¹¹². Pour ces derniers, qui représentent 450 des 483 opérateurs au sens du PLF 2020, l'exercice d'une tutelle matérialise le principe de rattachement¹¹³ de l'organisme à l'État, qui l'a créé, en contrepartie des libertés d'organisation

¹¹² Conseil d'État, *Les établissements publics*, rapport d'étude, octobre 2009.

¹¹³ Le Conseil d'État définit le principe de rattachement concernant les établissements publics comme « *le fait qu'un établissement public n'a le choix ni de sa création, ni de sa disparition. Il n'est pas non plus maître de l'étendue de son champ de compétences ni de son degré d'autonomie : l'ensemble de ces décisions revient à la*

et d'appréciation dans la conduite des missions qui lui ont été accordées. La tutelle de l'État sur les opérateurs est donc le contrôle que l'État conserve sur les opérateurs dans la définition de leur champ de compétence, de leurs objectifs et de leur degré d'autonomie, et s'exerce par des pouvoirs d'annulation, d'approbation, d'autorisation, de nomination et de substitution¹¹⁴.

L'exercice de la tutelle sur les opérateurs par l'État représente donc la capacité de ce dernier à leur fixer un cadre leur permettant de contribuer efficacement et de manière cohérente aux politiques publiques auxquelles ils concourent d'une part et, d'autre part, à assurer leur accompagnement et leur supervision. Cet exercice est double, avec une tutelle technique ou « métier » et une tutelle financière, et trouve des fondements plus précis dans les textes.

Le guide de légistique du secrétariat général du Gouvernement et du Conseil d'État¹¹⁵ précise ainsi que « *la tutelle [métier] doit être confiée au ministre qui a, dans ses missions, le service public dont il est prévu de confier la gestion à l'établissement public* ». Il est prescrit de préciser ce ministère de tutelle dans l'article premier du texte constitutif de l'établissement. La tutelle est généralement exercée par une direction du ministère responsable du programme budgétaire finançant de façon majoritaire l'opérateur ou intéressé au premier chef par la politique publique à laquelle l'opérateur contribue. Elle a pour objet de s'assurer que les missions de service public qui ont été confiées à l'opérateur sont réalisées conformément aux intérêts de l'État et aux orientations de la politique sectorielle considérée.

La tutelle financière est quant à elle régie par le décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP), qui dispose dans son article 174 que les « organismes » sont, sauf disposition législative contraire, placés sous la tutelle financière du ministre chargé du budget. Elle a pour objet de s'assurer que la programmation et l'exécution budgétaires d'un organisme sont réalisées dans des conditions permettant de garantir sa soutenabilité budgétaire, notamment par l'approbation des budgets votés¹¹⁶.

Un certain nombre d'opérateurs échappent toutefois à cet encadrement général de l'exercice de la tutelle. Comme évoqué plus haut, 33 opérateurs au sens du PLF 2020 ne sont pas des établissements publics, les statuts de 31 d'entre eux ne prévoyant pas de tutelle métier¹¹⁷. Ces 31 opérateurs ne sont pas non plus soumis à une tutelle financière, ainsi que cinq établissements publics, du fait une fois encore de leur statut ou de leur non soumission au titre III du décret GBCP¹¹⁸.

personne publique qui le crée, à l'égard de laquelle il n'est jamais rien d'autre que le produit d'un démembrement ». Conseil d'État, *Les établissements publics*, rapport d'étude, octobre 2009.

¹¹⁴ Ibid.

¹¹⁵ Secrétariat général du Gouvernement, Conseil d'État, *Guide de légistique*, la Documentation française, 2017. Ce guide a pour objet de présenter l'ensemble des règles, principes et méthodes qui doivent être observés dans la préparation des textes normatifs : lois, ordonnances, décrets, arrêtés. Il est notamment accessible sur le site Légifrance.

¹¹⁶ Article 176 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique.

¹¹⁷ Associations, fondations, groupements d'intérêt public, groupements d'intérêt économique. Les deux exceptions sont deux des quatre opérateurs *sui generis* : le Conseil national des activités privées de sécurité (Cnaps) et France Compétences.

¹¹⁸ Car relevant du champ de la comptabilité privée, ou cas particulier de la Grande Chancellerie de la Légion d'Honneur, non soumis au titre III du décret GBCP bien que relevant de la comptabilité publique.

Ces 36 opérateurs¹¹⁹ sans tutelle financière cumulent au PLF 2020 plus de 10,6 Md€ de financements de l'État. Pour huit d'entre eux, l'absence de contrôle budgétaire *a priori* n'est pas compensée par un contrôle économique et financier *a posteriori*, avec pour conséquence une absence de contrôle sur leurs comptes. Ces opérateurs soit ne sont pas concernés par le titre Ier du décret n° 55-733 du 26 mai 1955 relatif au contrôle économique et financier de l'État¹²⁰, soit n'ont pas été jugés présenter suffisamment d'enjeux pour justifier la soumission à un contrôle. Leur impact financier, s'il est complexe à évaluer du fait de l'absence pour quatre d'entre eux d'informations financières complètes dans les documents budgétaires¹²¹, peut toutefois être estimé à plus de 60 M€.

Dans les faits, tout opérateur est rattaché à un programme du budget général de l'État au titre de la politique publique qu'il contribue à mettre en œuvre. Même pour les opérateurs juridiquement sans tutelle, il existe ainsi une ou plusieurs administrations responsables de l'action et du financement, direct ou indirect, de l'opérateur, exerçant une capacité d'orientation notamment grâce à leur présence au sein de l'organe délibérant (cf. *infra*). L'absence de support juridique pour la tutelle n'interdit donc pas à l'administration d'exercer un contrôle sur l'opérateur mais réduit tant ses prérogatives que les obligations de ce dernier. La Cour a pu constater auprès d'opérateurs non soumis à une tutelle de droit que les relations de bonne intelligence prévalent en général sur les considérations juridiques. Ainsi, l'Institut national du cancer (INCa), GIP par nature non soumis à tutelle, est en contact étroit avec la direction générale de la santé (DGS) et transmet spontanément à la direction du budget les documents utiles à son suivi.

Toutefois, l'absence de tutelle aussi bien « métier » que financière est une fragilité préjudiciable concernant des entités agissant au nom de l'État et bénéficiant de financements très majoritairement publics.

Tout établissement public amené à rejoindre le périmètre des opérateurs devrait ainsi faire l'objet de cette double tutelle, l'exemple récent de l'Agence nationale pour la formation professionnelle des adultes (Afp) ayant montré que la soumission à la comptabilité privée n'y fait pas obstacle. En ce qui concerne les statuts juridiques incompatibles avec le concept de tutelle, leur recours doit être limité et, dans le cas des GIP, s'accompagner de garanties au sein de la convention constitutive quant au contrôle, notamment financier, que l'État est en droit d'exercer sur l'opérateur.

B - Une capacité d'intervention de l'État inégale suivant les opérateurs

La capacité de l'État à intervenir dans les décisions stratégiques des opérateurs n'est pas identique. Si elle résulte parfois des textes constitutifs des organismes, elle relève aussi du fonctionnement des organes délibérants ou du poids des opérateurs dans les politiques publiques.

¹¹⁹ Notamment France compétences, Pôle emploi, le CEA, l'Ifpen.

¹²⁰ Qui définit au travers de quatre articles les entreprises et organismes soumis au contrôle économique et financier de l'État.

¹²¹ L'Institut d'optique théorique et appliquée, la Fondation nationale Maison des sciences de l'Homme et la Fondation nationale des sciences politiques n'apparaissent pas dans le RAP 2019 du programme 150. FUN-MOOC appartient à la catégorie « Opérateurs de soutien à l'enseignement supérieur et à la recherche », qui ne propose aucun détail par opérateur.

1 - Une présence plus ou moins grande de l'État au sein des organes délibérants

Dans sa mission de contrôle et d'accompagnement de l'opérateur, l'État est toujours partie prenante de son organe délibérant, mais la place qu'il y occupe varie selon les organismes (selon le statut, les missions, le rôle dans la mise en œuvre d'une politique publique...).

L'État est par exemple strictement majoritaire au sein des conseils d'administration de l'Agence de services et de paiement et de l'Agence nationale du contrôle du logement social ou encore au sein du conseil de surveillance de la Société du Grand Paris. Il est plus faiblement représenté au sein d'opérateurs dont l'ancrage territorial ou institutionnel implique une forte représentation des acteurs locaux et sociaux, comme pour les agences de l'eau, les parcs nationaux ou encore l'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail.

Dans le cas des opérateurs de l'action extérieure de l'État¹²², la Cour observe que la composition des conseils d'administration des différents organismes est à l'image de la complexité et de la diversité des systèmes de gouvernance mis en place. En leur sein, le poids du ministère de l'Europe et des affaires étrangères varie lui-même considérablement, en termes de nombre de sièges comme de niveau de représentation, ce qui résulte des négociations de nature politique et administrative qui ont présidé à leur création respective, en l'absence d'une approche transversale.

Les situations dans lesquelles l'État détient la majorité au sein des organes délibérants apparaissent minoritaires sur le périmètre des opérateurs, notamment en raison des statuts de nombre d'opérateurs incompatibles avec la prééminence de l'État¹²³. Pour y remédier, ces opérateurs accueillent au sein de leur organe délibérant un commissaire du gouvernement avec des prérogatives réduites si ce n'est la capacité à exercer un droit de *veto* sur certaines décisions. C'est le cas notamment des universités et d'une grande majorité des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel, qui représentent un tiers des opérateurs de l'État. La composition des organes délibérants de ces entités est adaptée à leur autonomie voulue par le législateur avec la loi n° 2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités, dite loi LRU.

2 - Des organes délibérants parfois peu influents sur les questions stratégiques

De nombreux travaux ont exposé la faiblesse du fonctionnement des conseils d'administration de certains organismes dans leur mission de pilotage stratégique. Le rapport de l'IGF de 2012 faisait le constat que l'intervention des conseils d'administration n'était pas assez concentrée sur les dossiers à forts enjeux et qu'ils devaient être replacés dans leur rôle d'orientation stratégique¹²⁴. En 2014, dans le cadre de la modernisation de l'action publique, un groupe de travail interministériel sur les agences et opérateurs de l'État proposait dans un rapport technique des voies d'amélioration pour le fonctionnement des conseils d'administration. Parmi les préconisations à généraliser, il était recommandé de veiller à la

¹²² Cour des comptes, *Le pilotage stratégique par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères des opérateurs de l'action extérieure de l'État*, communication à la commission des finances du Sénat, février 2020, disponible sur www.ccomptes.fr.

¹²³ EPSCP, associations, fondations.

¹²⁴ Proposition n° 14.

stabilité des représentants de la tutelle, d'obliger l'inscription de sujets stratégiques métier, d'améliorer les informations financières et leur articulation avec les choix stratégiques. Ces constats sont toujours d'actualité et régulièrement exposés dans des rapports de la Cour sur les opérateurs de l'État. Le dernier contrôle de gestion de l'Institut national de la propriété industrielle effectué par la Cour souligne ainsi l'absence d'implication de son conseil d'administration sur les sujets stratégiques, malgré cinq représentants de l'État sur douze membres et la présence d'un commissaire du gouvernement¹²⁵.

Les difficultés de fonctionnement des conseils d'administration peuvent parfois s'expliquer par un nombre élevé de membres et des compétences très larges, qui nuisent au niveau et à la qualité des débats¹²⁶. La Cour a pu observer que nombre d'organismes, pour contourner ces difficultés, ont eu recours à la création de conseils stratégiques annexes, permettant d'organiser des discussions en effectif plus restreint et de retrouver une réelle capacité de réflexion et d'influence sur la stratégie.

3 - Une asymétrie d'informations et de compétences entre services de l'État et opérateurs

Le contrôle de l'État peut également être affecté par l'asymétrie d'information ou de technicité existant entre le service ministériel assurant la tutelle et l'opérateur.

Cette situation se présente notamment lorsqu'un opérateur porte les plus grands enjeux d'une politique publique. Acteurs majeurs dans leur domaine, Pôle emploi¹²⁷ ou le Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives disposent d'une compétence très supérieure à celle de leurs directions métier de rattachement, qui rend difficile l'exercice d'un pilotage par ces dernières.

En outre, le contrôle est exercé par des administrations généralistes sur des entités spécialisées auxquelles on a accordé une autonomie de gestion pour mieux exercer des compétences de long terme. Cette spécialisation des opérateurs peut, par la technicité des sujets traités, compliquer l'exercice de l'action des services de l'État. Elle requiert une formation et une expérience dont ne peuvent se prévaloir tous les représentants de l'État dans les conseils d'administration. Le ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation a répondu à ce défi en recrutant des spécialistes scientifiques, souvent issus des opérateurs, dans les directions en charge de ces établissements. La direction du budget a, de son côté, réparti les fonctions d'administrateurs au sein de ses bureaux sectoriels, le bureau « opérateurs et organismes publics d'État » (2B2O), prenant à son compte la formation de ces administrateurs et le suivi de la doctrine. L'objectif est d'assurer une continuité et un niveau de compétence adéquats alors que la rotation des administrateurs est élevée.

¹²⁵ Référé S2019-1262 du 27 mai 2019 au ministre de l'économie et des finances.

¹²⁶ À titre d'exemple les opérateurs de l'action extérieure de l'État présentent une moyenne de 34 membres au sein de leur conseil d'administration, avec un maximum de 48 pour Campus France.

¹²⁷ Cour des comptes, *La gestion de Pôle emploi, dix ans après sa création*, rapport public thématique, juillet 2020, La Documentation française, disponible sur www.ccomptes.fr.

Enfin, les effectifs que les administrations centrales peuvent affecter au contrôle des opérateurs ne sont, pour des questions de gestion et d'organisation, pas toujours à la hauteur des enjeux. Dans leur rapport de 2017¹²⁸, l'Inspection générale des finances et le Conseil général de l'environnement et du développement durable ont souligné la modestie des effectifs des administrations de tutelle de l'État consacrés à la SGP, au regard de l'ampleur technique et financière du projet : 1,9 équivalent temps-plein, dont 1,5 à la DGITM (réparti sur cinq agents) et 0,4 à la direction du budget (réparti sur trois agents). Lors des entretiens qu'elle a conduits, la Cour a constaté la difficulté que peuvent éprouver certaines administrations centrales à disposer non seulement des compétences, mais également de la force de travail propres à leur permettre d'assurer un contrôle éclairé de leurs opérateurs.

C - Des pratiques et une organisation de l'État qui doivent gagner en maturité

Au-delà des compétences que les textes attribuent à l'État pour la tutelle des opérateurs, la capacité de contrôle et d'orientation est fortement dépendante de la manière dont l'État l'exerce et s'organise pour cela.

1 - Un pilotage stratégique et un exercice des fonctions de contrôle hétérogènes et parfois défailants

L'équilibre entre contrôle et autonomie varie avec la distance qui existe entre l'opérateur et les ministères concernés, du fait notamment de leur statut juridique, des outils de contrôle associés dont dispose l'État (cf. *supra*) ou de l'étroitesse des relations entre acteurs.

a) Une difficulté à trouver la « bonne distance »

Les cas particuliers de l'Institut national de la propriété industrielle (INPI) et de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (Afitf) illustrent les deux extrêmes auxquels un exercice défailant de la tutelle peut aboutir : une absence de contrôle et de contraintes nécessaires à la bonne gestion pour le premier, une négation même de la qualité d'opérateur à l'organisme, pour la seconde¹²⁹.

La Cour a également souligné récemment les résultats d'un insuffisant pilotage par l'autorité de tutelle de la Fondation Maison des sciences de l'Homme (FMSH) : faute d'orientations claires autant que de connaissance précise par la tutelle des projets et des activités de la FMSH, celle-ci s'est engagée dans une stratégie individuelle, non coordonnée avec les autres opérateurs auxquels elle est pourtant liée. Ce défaut de contrôle est à interpréter comme l'intérêt distant porté par l'État à un opérateur considéré à faible enjeu. À l'inverse, de nombreux ministères semblent éprouver, ponctuellement ou de manière plus systémique, des

¹²⁸ Rapport d'inspection de janvier 2017.

¹²⁹ Référé S2016-1842 sur l'Agence de financement des infrastructures de transport en France (Afitf) du 10 juin 2016 et référé S2019-1262 sur l'Institut national de la propriété intellectuelle (INPI) du 27 mai 2019, disponibles sur www.ccomptes.fr.

difficultés à ne pas gérer les opérateurs comme un service déconcentré, comme c'est le cas par exemple pour le ministère de l'Europe et des affaires étrangères envers Campus France¹³⁰.

b) Une implication parfois insuffisante des représentants de l'État

La Cour a pu observer des situations dans lesquelles l'État n'exerce pas la plénitude de ses fonctions d'orientation et de contrôle. Le rapport de la Cour sur la Société du Grand Paris¹³¹ indique que seuls trois représentants de l'État sur onze ont siégé à plus de 75 % des conseils de surveillance entre 2010 et fin 2016¹³². De plus l'État n'y dispose pas du pouvoir de validation systématique des principaux actes d'exécution, ce qui semble anormal pour un projet engageant aussi massivement les deniers publics.

La Cour a également constaté que certaines administrations prenaient des délais particulièrement longs voire renonçaient à nommer des administrateurs au sein des organes délibérants des opérateurs. Dans ces situations, l'État se prive de sa capacité à assurer le pilotage des opérateurs.

2 - Une organisation de l'État qui appelle encore des améliorations

Le pilotage et le contrôle de l'État sur les opérateurs fait intervenir de nombreux acteurs, les directions et les secrétariats généraux. Si la Cour a pu relever l'existence, dans plusieurs ministères, de réorganisations visant à améliorer cet exercice, il demeure des situations dans lesquelles la coordination des acteurs n'est pas assurée de manière satisfaisante.

a) Au sein des ministères, une organisation qui se professionnalise

La circulaire n° 5454/SG du 26 mars 2010 relative au pilotage stratégique des opérateurs de l'État spécifie qu'il doit se traduire, en termes d'organisation, par « *une fonction de synthèse, de coordination et de diffusion des bonnes pratiques, assurée par une équipe ou un interlocuteur dédié* ». La circulaire n° 5798/SG du 23 juin 2015 relative au pilotage des opérateurs et autres organismes publics contrôlés par l'État met à jour et renforce ces préconisations, dans un objectif de rationalisation du paysage des opérateurs, de maîtrise accrue des finances publiques et de recherche d'exemplarité en matière de dépenses de fonctionnement. Si elle ne prévoit plus la désignation d'un interlocuteur unique pour les opérateurs, elle demande l'exercice d'une « *tutelle exigeante* » et renforcée, qui passe par l'adoption d'un plan d'action pour professionnaliser l'organisation de la fonction. Ce plan d'action doit clarifier la répartition des rôles et responsabilités en matière de pilotage des organismes, notamment en confortant le rôle du secrétariat général ministériel dans l'élaboration de la doctrine et la coordination de l'exercice de la tutelle.

¹³⁰ Cour des comptes, *Le pilotage stratégique par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères des opérateurs de l'action extérieure de l'État*, communication à la commission des finances du Sénat, février 2020, disponible sur www.ccomptes.fr.

¹³¹ Cour des comptes, *La Société du Grand Paris*, communication à la commission des finances de l'Assemblée nationale, décembre 2017, disponible sur www.ccomptes.fr.

¹³² Ceux représentant respectivement les ministres chargés du budget, de l'économie et des transports. Trois ont participé à moins de 50 % des conseils (ceux représentant respectivement les ministres chargés de l'urbanisme, des collectivités territoriales et de la culture).

Cette enquête a montré que, si les enjeux de pilotage et de contrôle des opérateurs sont pris en compte dans le fonctionnement des ministères, ils présentent encore de nombreuses faiblesses car peu d'entre eux en ont formalisé l'organisation. Définir l'articulation des missions et responsabilités entre directions métier et services du secrétariat général et en assurer la diffusion apparaît notamment essentiel, comme le souligne le conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) dans son audit de février 2019 portant sur l'exercice de la tutelle des établissements publics des ministères de la transition écologique et solidaire et de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales¹³³. Si le lien entre directions techniques et opérateurs est bien établi, ceux entre ces deux acteurs et les services du secrétariat général sont encore trop ténus, ignorant ainsi la forte interaction entre problématiques techniques et financières. Certains opérateurs expriment également leurs difficultés à accéder aux services d'un secrétariat général qui peine parfois à accorder une égale attention à tous ses opérateurs. Ce déséquilibre peut être lié à l'exercice exclusif de la tutelle de certains opérateurs, en général porteurs de forts enjeux, par le secrétariat général ministériel.

Les situations en matière d'organisation et de coordination des acteurs des quelques ministères auxquels la Cour s'est plus particulièrement intéressée apparaissent ainsi sensiblement différentes.

À la suite de la circulaire de 2015, le ministère de l'agriculture et de l'alimentation a établi dès octobre 2015 un plan d'action « *professionnalisation et organisation de la fonction de tutelle au sein du ministère de l'agriculture et de l'alimentation* ». La plupart des actions prévues ont été mises en œuvre et se retrouvent dans l'exercice de la tutelle : lettres de mission au directeur général, programmation des ordres du jour, revue du contrat d'objectifs et de performance (COP), précisions sur les responsabilités au sein du ministère pour le pilotage des opérateurs. Le ministère a par ailleurs réalisé un audit interne concluant à la conformité de l'exercice de la tutelle pratiquée et à l'atteinte des objectifs assignés, tout en recommandant notamment une formalisation du pilotage stratégique et la désignation d'un chef de file¹³⁴. En 2017, le ministère s'est donc doté d'une doctrine de tutelle formalisée, transmise aux opérateurs et aux directions concernées par note de service¹³⁵. Un bureau de la coordination de la tutelle des opérateurs (BCTO) a été créé au sein du secrétariat général du ministère. Des spécialistes de la fonction financière spécialisés dans l'accompagnement des opérateurs travaillent à leur profit aux côtés des bureaux métier. Si le Conseil d'État avait, en 2009, mis en garde contre une telle organisation pouvant aboutir au transfert progressif de l'exercice effectif de la tutelle à la fonction financière, l'organisation adoptée aboutit à un travail à deux voix constructif et complémentaire. Cette organisation est également appréciée par la direction du budget, qui trouve un interlocuteur dont la vision exhaustive de la situation financière de chaque opérateur complète la sienne, plus orientée vers le niveau du programme.

¹³³ Conseil général de l'environnement et du développement durable, *Audit portant sur l'exercice de la tutelle des établissements publics des ministères MTE et MCTRCT*, rapport n° 011879-01, février 2019.

¹³⁴ Cour des comptes, *L'Agence nationale de la sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSÈS) – gestion – Exercices 2012 et suivants*, 2019.

¹³⁵ Note de service SF/SAFSL/SDABC/2017-614 relative à la mise en œuvre du pilotage stratégique des opérateurs.

Le ministère de l'Europe et des affaires étrangères a produit fin 2015 un plan d'action pour une nouvelle organisation de sa direction générale de la mondialisation (DGM), plus particulièrement en charge des organismes publics rattachés au ministère, dont les opérateurs. Il a été notamment décidé la création d'un comité de suivi des opérateurs, la désignation de référents et la généralisation des outils de pilotage (contrats, lettres de mission, lettres d'objectifs, préparation des conseils stratégiques et conseils d'administration). Si certaines problématiques restent d'actualité faute d'un suivi adéquat des nombreuses actions entreprises, la DGM intègre à présent l'intégralité de la tutelle des opérateurs du ministère, les responsabilités d'orientation et de pilotage stratégiques d'un côté et de suivi budgétaire, juridique et de la performance de l'autre étant réparties entre ses directions géographiques ou thématiques et la délégation des programmes et des opérateurs¹³⁶.

Comme évoqué *supra*, l'exercice de la tutelle au sein du ministère de la transition écologique et solidaire a fait l'objet d'un audit de la part du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), rendu en février 2019¹³⁷. L'organisation de la tutelle, fondée sur un plan d'action de décembre 2015¹³⁸ pris en application de la circulaire du 23 juin 2015, y est jugée claire dans son principe mais complexe et trop compartimentée dans sa mise en œuvre. Il en a résulté une réorganisation de la DAF du secrétariat général le 1^{er} juillet 2019. Un bureau des financements, de la fiscalité et des opérateurs a été créé en vue d'améliorer le pilotage des différents opérateurs ministériels. Ce nouveau bureau s'appuie notamment sur le développement d'un outil de suivi financier spécifique des opérateurs API'OP¹³⁹, fondé sur l'exploitation de leurs données comptables et budgétaires, dont l'un des volets est déjà accessible pour les tutelles et le secrétariat général. Cette nouvelle organisation, proche de celle adoptée par le ministère de l'agriculture et de l'alimentation, doit encore gagner en maturité, le lien et la coordination entre le secrétariat général et les directions techniques apparaissant encore perfectibles.

Au sein du ministère de la culture, la tutelle des opérateurs est effectuée par les directions techniques selon leur organisation et leur implication et par le secrétariat général en ce qui concerne les sujets transverses, conformément aux décrets et arrêtés d'organisation du ministère. Ce secrétariat général a créé et mis à la disposition des directions métier des outils pour les appuyer dans le pilotage de la performance de leurs opérateurs, dont un outil de remontée des données financières¹⁴⁰. Pour autant, il a identifié le besoin d'une meilleure organisation d'ensemble, auquel il cherche à répondre par le recrutement de profils spécifiques aptes au double suivi financier et technique des opérateurs. Des discussions sont également en cours concernant la création, au sein du secrétariat général toujours, d'un service de coordination de l'ensemble des questions liées aux opérateurs.

¹³⁶ Cour des comptes, *Le pilotage stratégique par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères des opérateurs de l'action extérieure de l'État*, communication à la commission des finances du Sénat, février 2020, disponible sur www.ccomptes.fr.

¹³⁷ Audit portant sur l'exercice de la tutelle des établissements publics des ministères MTES et MCTRCT, rapport n° 011879-01, Conseil général de l'environnement et du développement durable, février 2019.

¹³⁸ Plan d'actions sur le pilotage des opérateurs et autres organismes publics sous tutelle du ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie (MEDDE) et du ministère du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité (MLETR) du 11 décembre 2015.

¹³⁹ Aide au pilotage des opérateurs.

¹⁴⁰ Base de données des informations financières des opérateurs (BRIO).

La Cour constate ainsi que de nombreux ministères ont engagé des démarches, pour certaines bien avancées, afin d'améliorer leur organisation pour l'exercice de la tutelle des opérateurs.

b) Une distinction entre programme financeur et tutelle technique parfois problématique

Si la tutelle d'un opérateur relève en général d'une direction métier, dans certains cas, le programme de rattachement budgétaire d'un opérateur n'est pas celui de cette direction technique.

L'École Polytechnique est ainsi rattachée au programme 144 *Environnement et prospective de la politique de défense*, dont le responsable est la direction générale des relations internationales et de la stratégie (DGRIS) du ministère des armées, au titre du positionnement à l'international de l'école. Pourtant, la DGRIS n'est impliquée ni dans la tutelle de l'école ni dans sa gouvernance, n'étant pas présente au sein de son conseil d'administration. La tutelle technique est exercée par la direction générale de l'armement (programme 146 *Équipement des forces*), dont les liens sont ténus, comme observé par la Cour¹⁴¹, avec le secrétariat général du ministère des armées. En ce qui le concerne, l'Institut français du pétrole et des énergies nouvelles (Ifpen) est rattaché au programme 190 *Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de la mobilité durables*, porté par le commissariat général au développement durable, en tant qu'organisme de recherche. Sa tutelle technique est toutefois assurée par la direction générale de l'énergie et du climat au titre de l'impact de ses recherches dans ce domaine.

La distinction pour un opérateur entre son programme budgétaire de rattachement et son programme de tutelle métier crée une difficulté pour garantir la cohérence entre les moyens et les objectifs qui lui sont confiés. Si, dans le cas de l'Ifpen, cette difficulté se résout par l'organisation d'une coordination entre les directions concernées, elle pourrait expliquer la faiblesse du pilotage exercé par le ministère des armées sur l'École Polytechnique, qui a présenté un résultat déficitaire pendant cinq années consécutives sans réaction forte de la part de la tutelle¹⁴². Une clarification des rôles et des responsabilités s'impose.

c) De nombreux cas de tutelle partagée qui appellent une organisation spécifique

Les politiques publiques auxquelles participent les opérateurs peuvent être étendues et concerner différentes administrations. De nombreux opérateurs sont ainsi financés par plusieurs programmes. De plus, les programmes finançant un opérateur peuvent changer au cours du temps. Si les modalités de versement des subventions pour charges de service public et des taxes affectées sont plutôt stables, les opérateurs peuvent recevoir des montants de dotations et de transferts de manière très ponctuelle par des programmes différents, dans le but de conduire une action spécifique sur une durée donnée, ou en vertu de l'exercice d'une nouvelle mission. Cela conduit à des interactions supplémentaires entre opérateurs et responsables de programmes qui ne sont pas initialement liés.

¹⁴¹ Cour des comptes, « L'École Polytechnique : une stratégie incertaine, une gestion à redresser », in *Le rapport public annuel 2020*, février 2020, La Documentation française, disponible sur www.ccomptes.fr.

¹⁴² Cour des comptes, « L'École polytechnique : une stratégie incertaine, une gestion à redresser », op. cit.

De nombreux opérateurs doivent donc répondre de leurs actions et suivre des directives auprès de plusieurs autorités. Dans une telle situation, une bonne organisation de la cotutelle est nécessaire pour éviter les injonctions contradictoires et favoriser le dialogue entre toutes les parties.

La Cour a observé des situations de cotutelles constructives et efficaces. L'Anses, eu égard à l'étendue de son activité, agit sous la supervision de cinq tutelles ministérielles : agriculture, consommation, environnement, santé, travail (article R. 1313-1 du code de la santé publique), qui, en dépit d'une tutelle chef de file tournante d'un an, assure le correct suivi de l'établissement. De même, la Cour évoque le « *pilotage harmonieux* » de Business France, fruit d'un travail commun des directions de tutelle et de leur concertation sur tous les sujets de fond¹⁴³.

Pour assurer la bonne coordination des tutelles au sein des organes délibérants, la pratique des réunions préalables aux conseils d'administration, associant les tutelles et la direction générale, s'est développée, conformément aux directives de la circulaire du Premier ministre du 26 mars 2010. En plus d'assurer une cohérence dans le discours et la position de l'État, ce type de réunion est une occasion supplémentaire d'échange entre l'ensemble des tutelles sur les missions, la gouvernance et les résultats des opérateurs. Dans certains cas, comme par exemple celui de l'Anses, d'autres rendez-vous ont été mis en place pour favoriser les échanges entre les tutelles et avec l'opérateur, tels que les comités de liaison, les réunions des « 5 DG », les rendez-vous bilatéraux avec chaque ministère.

À l'inverse, la Cour a pu relever au cours de ses enquêtes de nombreux cas de cotutelle dont la gestion réclamerait une meilleure organisation pour une plus grande efficacité. Par exemple, le ministère de l'Europe et des affaires étrangères ne dispose pas d'une feuille de route partagée avec les ministères de la culture et de l'enseignement supérieur et de la recherche, visant la définition d'une stratégie commune pour l'Institut français, Campus France, le Cirad ou l'Institut de recherche pour le développement (IRD), ce qui peut nuire à leur stratégie comme à leurs positionnements respectifs. La coordination des tutelles de la SGP a pâti de l'intérêt très hétérogène manifesté à l'égard de l'établissement par les représentants de l'État au conseil de surveillance. Cette insuffisante coordination des tutelles a notamment conduit à une mission conjointe de l'Inspection générale des finances (IGF) et du conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), recommandant en janvier 2017 d'institutionnaliser un comité des tutelles, dont la création n'a toutefois pas mis fin à la préférence portée aux échanges bilatéraux entre tutelles, au détriment de l'information de toutes les parties.

Les programmes chefs de file, premiers financeurs des opérateurs, peuvent dans certains cas se montrer peu enclins à laisser une trop grande place aux autres contributeurs, dont les missions confiées à l'opérateur empiètent potentiellement sur leurs priorités avec des moyens parfois jugés inadaptés. L'ONF, eu égard à son positionnement et à l'étendue de ses compétences, reçoit des missions et des directives du ministère de la transition écologique et solidaire (MTES) sans financements associés, ce qui affecte tant les moyens de l'opérateur que son pilotage par le ministère de l'agriculture et de l'alimentation (MAA). Si la coordination des

¹⁴³ Cour des comptes, *Le pilotage stratégique par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères des opérateurs de l'action extérieure de l'État*, communication à la commission des finances du Sénat, février 2020, disponible sur www.ccomptes.fr.

acteurs au sein des ministères a beaucoup progressé, l'analyse des situations de tutelle partagée met en évidence un nombre encore important de dysfonctionnements.

*

**

L'exercice des fonctions d'orientation et de contrôle sur les opérateurs nécessite donc la mobilisation de moyens suffisants et une bonne coordination des différents intervenants (secrétariat général, directions métier). Si les situations des ministères, en termes d'organisation et de coordination des acteurs, sont sensiblement différentes, plusieurs d'entre eux ont engagé des réflexions dans le but de professionnaliser l'exercice de ces fonctions, intégrant notamment la nécessité de développer l'implication de leurs fonctions support, en particulier financières. En définitive, la qualité de la tutelle dépend de la capacité et de la volonté des ministères à s'organiser pour l'exercer. Ces constats sont d'autant plus vrais en cas d'exercice de cotutelle, qui exige une coordination d'un niveau supérieur, entre ministères.

II - Une trop faible implication de l'État dans la définition de la stratégie des opérateurs et dans l'évaluation de leurs résultats

En confiant la réalisation de missions de service public à des opérateurs, l'État doit se placer en capacité de vérifier l'atteinte des objectifs stratégiques et financiers fixés, garants de la cohérence de la politique publique dans son ensemble.

La circulaire du Premier ministre du 26 mars 2010 précise, dans les attributions de la fonction de tutelle, qu'elle doit inclure la négociation des objectifs et l'élaboration des indicateurs de mesure de l'activité et de la performance¹⁴⁴. Parmi les outils présentés par cette circulaire, le contrat d'objectifs a vocation à servir de pierre angulaire au pilotage stratégique des opérateurs en précisant pour chacun d'entre eux les objectifs qui leur sont fixés, les actions à entreprendre ou encore les modalités de leur suivi, les autres documents de pilotage devant s'articuler autour de lui.

Cette ambition est loin d'avoir été suivie d'effets, le taux de couverture des contrats¹⁴⁵ stagnant année après année à de faibles niveaux. Si les opérateurs portant les enjeux financiers les plus significatifs en sont en général dotés, seuls un nombre restreint d'opérateurs renouvellent systématiquement leur contrat d'objectifs, ces derniers ne couvrant finalement que la moitié du financement de l'État aux opérateurs.

La conclusion de contrats d'objectifs et de moyens (COM), c'est-à-dire assortis d'engagements financiers de l'État, reste également anecdotique malgré l'impulsion voulue par le programme « Action publique 2022 ». Seuls deux contrats ont été conclus et deux autres sont en préparation. Pourtant, la Cour estime indispensable de donner aux opérateurs, en contrepartie des objectifs qui leur sont fixés et des efforts de gestion qui leur sont demandés, une meilleure visibilité sur les moyens dont ils disposeront pour les atteindre.

¹⁴⁴ Allocation pluriannuelle des subventions en fonction de la performance, évaluation des résultats de l'opérateur, détermination des modalités et du montant de la rémunération à la performance des dirigeants, etc.

¹⁴⁵ Nombre d'opérateurs disposant d'un contrat en vigueur pour une année considérée rapporté au périmètre global des opérateurs.

A - Le contrat d'objectifs, un instrument à généraliser

Selon la circulaire de 2010, le contrat de performance, devenu par la suite contrat d'objectifs et de performance (COP), est issu d'un échange tripartite entre la tutelle, l'opérateur et la direction du budget, qui doit être associée à sa rédaction. Il doit dégager les priorités de l'organisme et permettre le suivi de ses actions au travers d'indicateurs d'efficacité, d'efficience et de qualité du service¹⁴⁶, selon une fréquence *a minima* annuelle.

La circulaire du Premier ministre du 23 juin 2015 relative au pilotage des opérateurs demande aux ministères de procéder à une revue périodique des opérateurs sous tutelle en amont du renouvellement de leurs contrats d'objectifs et de performance. Le bilan de la mise en œuvre d'un COP, avec la vérification de l'atteinte des objectifs fixés, doit notamment, parmi d'autres éléments, permettre de juger des évolutions nécessaires de l'opérateur, voire, dans certains cas, de poser la question de sa pérennité.

1 - Une couverture des contrats d'objectifs et de performance insuffisante

La circulaire de 2010 invitait à une généralisation rapide du COP, les opérateurs représentant les enjeux financiers les plus importants devant en disposer avant la fin de l'année 2010. Dix ans après leur mise en place et cinq ans après la réaffirmation de l'importance stratégique du contrat d'objectifs dans la circulaire de 2015, les données disponibles confirment, malgré une légère hausse, la faiblesse du taux de couverture des contrats d'objectifs, tendance déjà relevée dans le rapport sur le budget de l'État pour l'année 2016¹⁴⁷.

La détention d'un COP par les opérateurs est suivie au sein du « jaune opérateurs » (sur la base des déclarations des entités). Jusqu'en 2018, des taux de couverture étaient présentés en décomptant les opérateurs disposant d'un COP en vigueur ou en cours de renouvellement. Cet indicateur n'est désormais plus présenté. La procédure de renouvellement d'un COP pouvant s'étaler sur une période longue¹⁴⁸, cet agrégat n'était pas représentatif de la réelle utilisation des COP dans la gouvernance des opérateurs, pour plusieurs raisons :

- il surestimait, d'une part, le nombre d'opérateurs dont l'action est effectivement encadrée par un contrat avec l'État. Ainsi, selon le « jaune » opérateurs annexé au PLF 2015, 68 % des opérateurs, soit 388 entités, disposaient d'un contrat d'objectifs et de performance en vigueur en 2015 ou en cours de renouvellement. Pourtant, si l'on ne considère que les COP couvrant effectivement l'année 2015, seuls 65 opérateurs sont concernés, soit 11 % du périmètre. En élargissant aux contrats couvrant l'année 2014, on ne décompte que 104 opérateurs, soit à peine plus de 18 % du périmètre ;

- il donnait, d'autre part, une image biaisée de l'évolution de la couverture des COP dans le périmètre des opérateurs. L'analyse et la comparaison des données déclaratives des opérateurs au sein des « jaunes » entre 2015 et 2020, seules disponibles sur le sujet, montrent

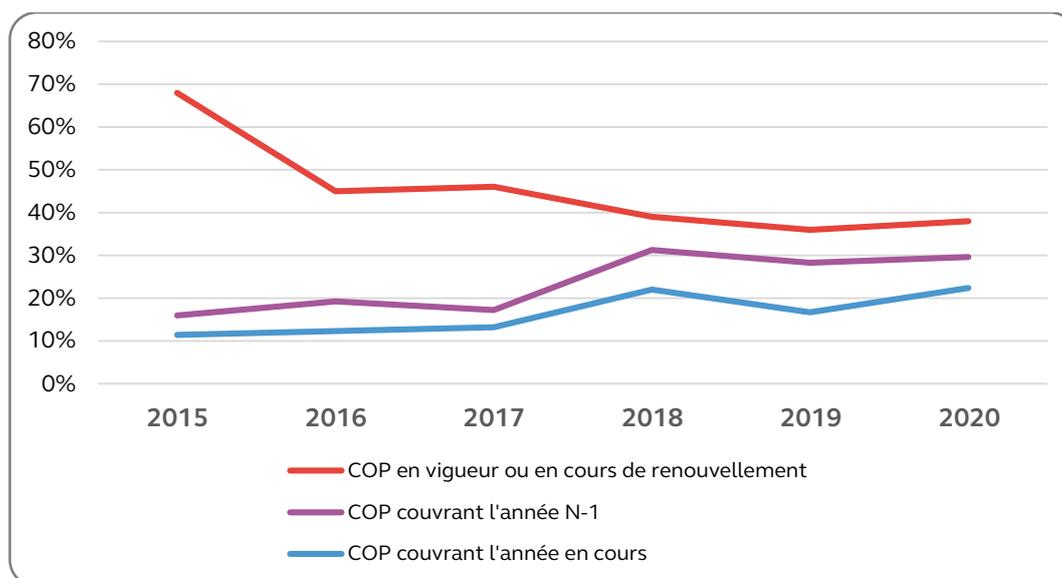
¹⁴⁶ Doivent notamment y figurer, d'après la circulaire : axes stratégiques, objectifs opérationnels, leviers d'action, moyens de leur mise en œuvre, indicateurs, modalités du dialogue de gestion, modalités de suivi du contrat, conditions de révision et de résiliation, feuille de route et fiche de documentation des indicateurs.

¹⁴⁷ Cour des comptes, « Les relations budgétaires entre l'État et ses opérateurs », in *Le budget de l'État en 2016 – Résultats et gestion*, chapitre IV, mai 2017, La Documentation française, disponible sur www.ccomptes.fr.

¹⁴⁸ Les données font apparaître de nombreux COP en cours de renouvellement depuis plusieurs années.

que les taux de couverture des COP utiles, c'est-à-dire couvrant l'année en cours ou l'année *n-1*, sont en augmentation, alors que le taux de couverture publié (COP en vigueur ou en cours de renouvellement) a connu une évolution à la baisse. Le caractère heurté des courbes entre 2017 et 2019 illustre la complexité de transition entre un ancien COP et un nouveau, ce dernier n'étant pas toujours préparé avant la fin du précédent.

Graphique n° 30 : taux de couverture des COP (2015-2020)



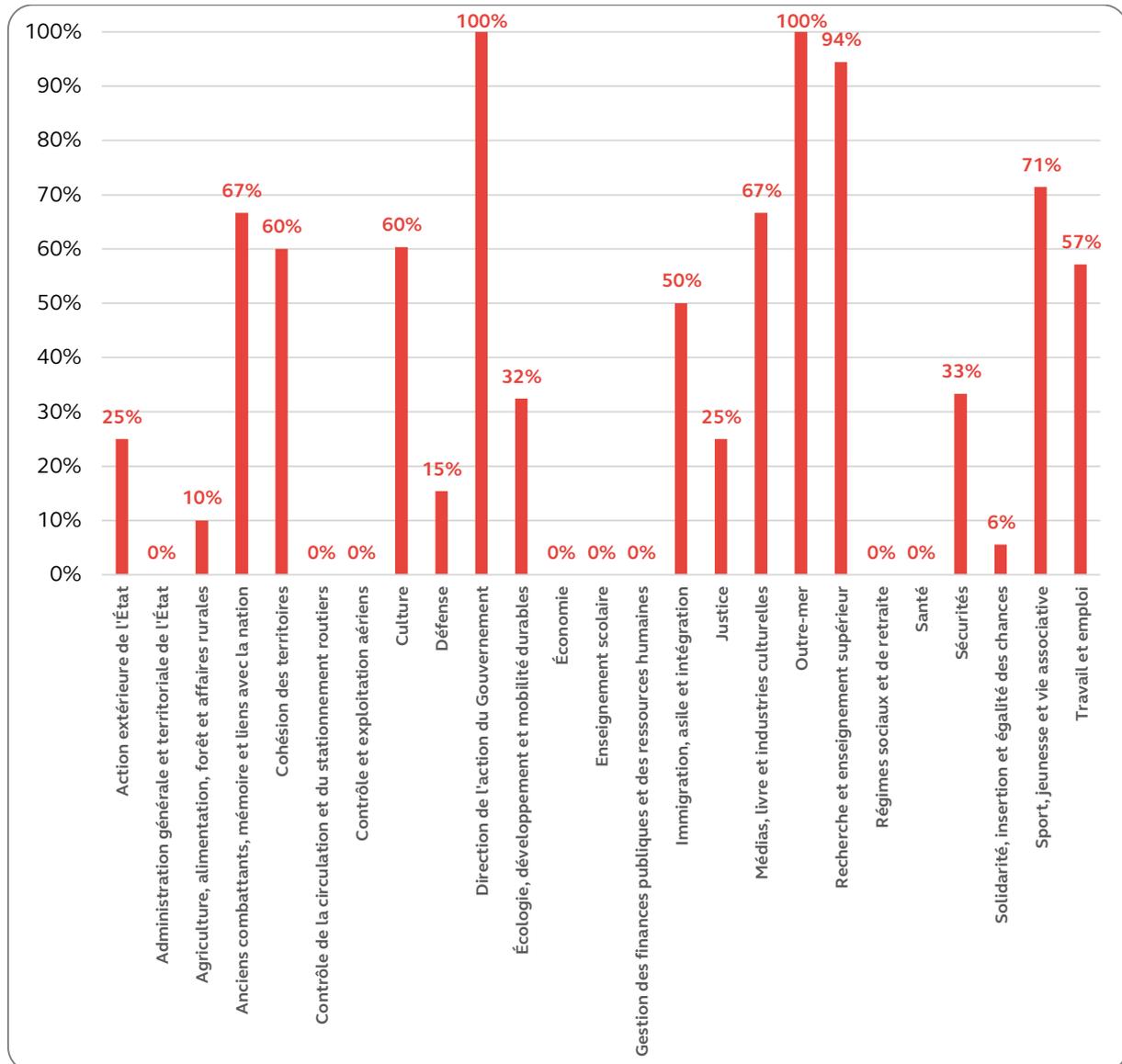
Source : « jaunes » budgétaires

Au sein du PLF 2020, seuls 22 % des opérateurs, soit 108 organismes, disposent d'un COP couvrant l'année 2020¹⁴⁹. Ces opérateurs, qui représentent les plus gros enjeux financiers, concentrent en réalité presque la moitié des financements de l'État. Cela signifie néanmoins que plus de la moitié des financements de l'État est versée à des opérateurs qui ne disposent pas de COP actuellement en vigueur.

De nombreux facteurs peuvent être avancés pour expliquer le faible taux de couverture global des COP. S'il n'existe pas de lien formel entre statut juridique et absence de COP, des tendances parfois contradictoires se dessinent. Les GIP sont peu nombreux en proportion à avoir adopté un COP, bien que rien n'interdise d'y recourir, sauf si leurs statuts en disposent autrement. Quant aux EPA, dont on peut pourtant estimer qu'ils sont les organismes les plus proches de l'État au sein du périmètre des opérateurs, ils sont 61,4 % à déclarer ne pas avoir en 2020 de contrat couvrant l'année en cours. Le non-renouvellement systématique des COP touche également une large majorité d'opérateurs. Ce constat d'une absence de continuité dans l'élaboration et l'adoption d'un COP suggère que le choix de la tutelle d'exercer un contrôle plus ou moins étroit sur l'opérateur a pu varier dans le temps. La couverture des COP au sein des missions du budget général de l'État est très variable, comme le montre le graphique ci-après, fondé sur les données du PLF 2020.

¹⁴⁹ Parmi eux Pôle emploi, le CEA, l'Inserm ou encore le CNES. *A contrario*, le CNRS, le CNC, l'Anah, la SGP et l'Afitf n'en disposent pas.

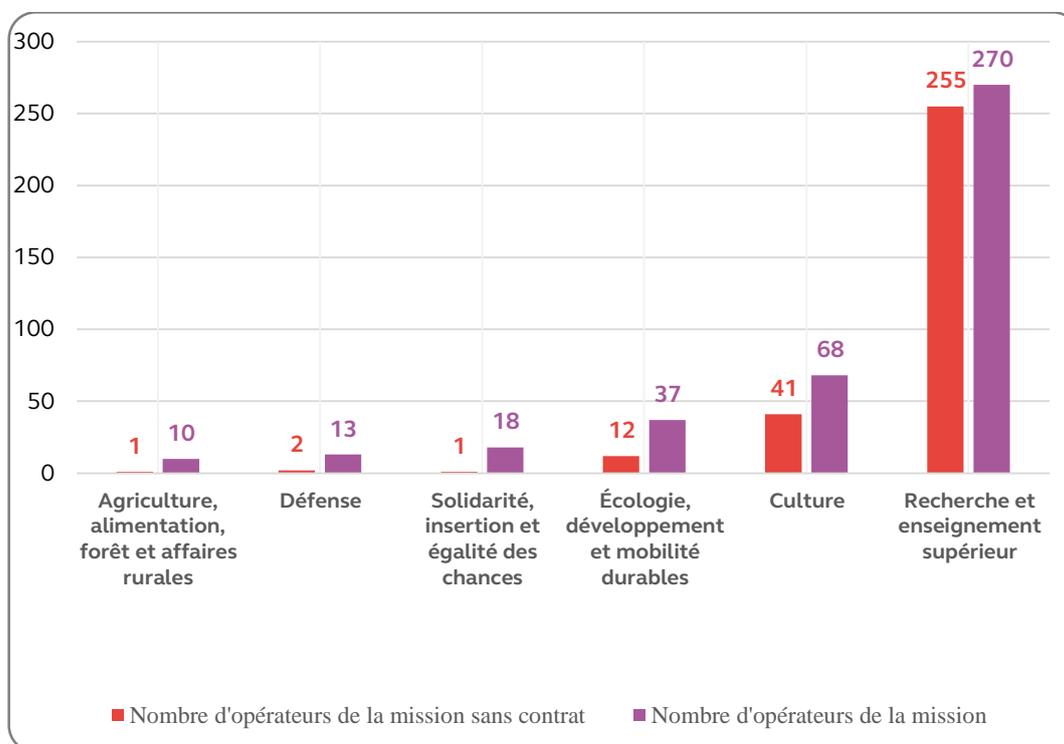
Graphique n° 31 : part des opérateurs sans contrat selon les missions du budget général de l'État (PLF 2020)



Source : Cour des comptes

Le nombre d'opérateurs qui leur sont rattachés est très inégal ; ce facteur peut expliquer la faiblesse de certains taux de couverture. Comme évoqué *supra*, exercer la tutelle sur un opérateur exige en effet des ressources qui peuvent être significatives en termes de temps et de moyens. Le graphique ci-après présente, sur la base du PLF 2020, le nombre d'opérateurs sans COP pour l'année en cours comparé au nombre total d'opérateurs, pour chaque mission. Seules les six missions du budget général gérant dix opérateurs et plus sont représentées.

Graphique n° 32 : nombre d'opérateurs sans contrat au sein de six missions du budget général de l'État (PLF 2020)



Source : Cour des comptes

Le ministère de la culture illustre la volonté de couvrir les enjeux financiers les plus significatifs par des COP mais avec pour conséquence une faible couverture de l'ensemble du secteur. 41 % des opérateurs, soit 28 sur 68, représentant 70 % des financements aux opérateurs de la mission *Culture*, sont ainsi dotés d'un contrat.

La couverture des COP par programme au sein de la mission *Écologie, développement et mobilité durables* illustre la diversité de la qualité du pilotage des opérateurs au sein d'un même ministère. 25 des 37 opérateurs de la mission disposent d'un COP, dont 23 couvrent l'année 2020. Si 18 des 20 opérateurs du programme 113 *Paysages, eau et biodiversité* ont un COP couvrant l'année 2020, aucun des cinq opérateurs du programme 203 *Infrastructures et services de transports* n'a de COP en cours. Les deux derniers COP attachés à ce programme sont ceux de l'établissement public de sécurité ferroviaire (EPSF) entre 2016 et 2018 et celui de Voies navigables de France (VNF) entre 2011 et 2013. Pourtant les enjeux financiers portés par ces opérateurs, et en particulier l'Afitf et la SGP, sont considérables, cette dernière étant, comme le précise la Cour, l'un des opérateurs qui investit le plus et qui investira le plus dans les prochaines années¹⁵⁰. Les tutelles n'ont jamais souhaité négocier avec la SGP un contrat d'objectifs, considérant d'une part que les objectifs qui lui sont assignés le sont par les annonces

¹⁵⁰ En 2017, le coût à terminaison du Grand Paris Express est estimé par la Cour à environ à 35 Md€. Cf. Cour des comptes, *La Société du Grand Paris*, communication à la commission des finances de l'Assemblée nationale, décembre 2017, disponible sur www.ccomptes.fr.

gouvernementales, en particulier celles de mars 2013 et, d'autre part, que les comités de pilotage ministériels et interministériels permettent un suivi resserré de l'établissement (tableaux de bord sur l'avancement des lignes ou les évolutions en coûts et délais, etc.). La Cour a pourtant relevé à plusieurs reprises¹⁵¹ la nécessité de renforcer le rôle et la coordination des tutelles sur l'établissement, notamment eu égard aux incertitudes liées à la dette, dont il est estimé que la SGP ne maîtrise pas suffisamment les facteurs d'évolution. Par ailleurs, la démarche du COP permet de décliner à court ou moyen terme la stratégie et les moyens associés de l'opérateur.

Enfin, la mission *Recherche et enseignement supérieur* présente un profil spécifique. 254 des 270 opérateurs qui lui sont rattachés ne disposent pas de COP. Cette absence de COP est une constante pour l'ensemble des opérateurs liés au monde universitaire : universités, communautés d'universités, chancelleries, réseau régional des œuvres universitaires¹⁵², soit 145 organismes ou 30 % des opérateurs du PLF 2020. Elle est liée à l'autonomie accordée aux universités depuis la loi dite LRU. De son côté, la circulaire n° 5454/SG du 26 mars 2010 reconnaît les modalités spécifiques de gouvernance fixées par la loi pour les établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP) dans leur ensemble, quand bien même huit EPSCP sont dotés d'un COP en vigueur en 2020. En pratique, dans un périmètre mal défini, les opérateurs du monde universitaires et d'autres opérateurs de statut différents se dotent de contrats pluriannuels d'établissement¹⁵³ qui, bien que conclus avec l'État, représentent davantage une programmation de leurs propres objectifs et activités plutôt qu'une stratégie commune établie avec le ministère compétent.

Ne plus considérer comme des opérateurs devant être couverts par un COP l'ensemble des EPSCP, au titre de la circulaire de 2010, ou l'ensemble des opérateurs du monde universitaire, au titre de la loi LRU, revient dans les deux cas à écarter 150 organismes. Le taux de couverture des autres opérateurs en contrats d'objectifs et de performance pour l'année 2020 passerait ainsi à 42 % (contre 22 % pour l'ensemble des opérateurs), ce qui représente encore moins de la moitié.

Pourtant, comme elle le rappelle dans son référé du 14 juin 2018 portant sur la tutelle de l'État sur les opérateurs de la biodiversité, la Cour recommande de faire du contrat d'objectifs le document de référence de la relation entre l'État et ses opérateurs. Si l'intérêt de la systématisation des COP, y compris à des opérateurs à faibles enjeux, peut être sujet à débat au sein des administrations centrales et des opérateurs eux-mêmes, l'absence de nécessité aux yeux de la tutelle d'établir un contrat avec un organisme soulève pour la Cour la question de son appartenance au périmètre des opérateurs. Au-delà des trois critères retenus par la direction du budget, en pratique non contraignants, la qualité d'opérateur est en effet étroitement liée à la responsabilité de la mise en œuvre d'une mission de service public, appelant en toute cohérence que celle-ci soit délimitée et que les objectifs en soient définis. L'ambition d'une couverture

¹⁵¹ Cour des comptes, *La Société du Grand Paris*, communication à la commission des finances de l'Assemblée nationale, décembre 2017 ; note d'analyse de l'exécution budgétaire de la mission *Écologie, mobilité et développement durables* pour l'année 2019, avril 2020 ; disponibles sur www.ccomptes.fr.

¹⁵² À l'exception du Centre national des œuvres universitaires, qui déclare un COP pour la période 2017-2020.

¹⁵³ Articles 17 et 18 de la loi n° 2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et aux responsabilités des universités (LRU.).

complète du périmètre des opérateurs par un COP doit, *a minima*, se traduire par la systématisation de l'adoption rapide d'un contrat avec tous les organismes intégrant le périmètre des opérateurs. Sur les 53 opérateurs créés ou ayant vu leur périmètre évoluer (fusion avec une autre entité) depuis 2015, 39 ne disposent pas d'un COP en vigueur en 2020¹⁵⁴.

2 - Un défaut de doctrine dans l'élaboration et l'exploitation des contrats d'objectifs et de performance

Le contrat d'objectifs et de performance (COP) est un fondement de la relation entre l'opérateur et ses tutelles, car il inscrit l'action de l'organisme dans la stratégie globale adoptée par l'État concernant la politique publique à laquelle il participe. Les COP valident également l'autonomie de gestion accordée aux opérateurs et sont un instrument structurant de management interne. Pour être pleinement efficaces, ils doivent respecter un certain nombre de prérequis qui nécessitent d'accorder à l'exercice toute l'attention qu'un document stratégique requiert. Disposer d'un COP n'assure en effet ni de sa valeur ni de son utilité, comme la Cour a pu le constater.

La définition d'une orientation stratégique à suivre par un opérateur, voire d'un modèle économique pérenne pour ceux en partie financés par des recettes propres, devrait résulter d'un dialogue approfondi et équilibré entre les tutelles métier, financière et l'opérateur. Il s'agit de réaffirmer conjointement les missions assignées à l'opérateur, sujettes à évolution au gré des fusions, mutualisations et nouvelles ambitions. Il convient d'inscrire l'atteinte des objectifs fixés dans le contexte de maîtrise des dépenses publiques, pour les opérateurs comme pour l'État. La cohérence entre ces deux volets est impérative, sous peine d'objectifs contradictoires pouvant conduire au dérapage financier de l'opérateur. Elle attribue *de facto* un rôle majeur à la direction du budget dans l'élaboration des COP.

L'absence d'une vision stratégique diminue la pertinence du contrat, qui ne peut jouer son rôle de guide pour développer et encourager l'action de l'opérateur. Ceci peut être assumé, comme dans le cas de l'Institut national du cancer, qui passe d'un COP de fonctionnement, fondé sur la mise en œuvre des moyens, à un COP de performance, qui repose sur des résultats à atteindre. Cela peut également être le fruit d'un travail prospectif insuffisant, comme en ce qui concerne les COP de l'AEFE et de Campus France, qui présentent des objectifs stratégiques et des sous-objectifs très généraux. Dans le cas d'Atout France, la Cour relève que certaines formulations du COP 2016-2018 entretiennent une incertitude sur le positionnement stratégique de l'opérateur au sein de la gouvernance d'ensemble du tourisme. Tantôt voulu comme stratège, tantôt traité comme exécutant, Atout France ne voit pas les axes stratégiques nécessaires pour guider son action définis au sein du COP. Celui-ci reprend l'énoncé des missions de l'opérateur sans se positionner ni définir de ligne claire, avec pour résultat une intervention régulière de la tutelle dans la gestion courante et opérationnelle de l'opérateur¹⁵⁵.

¹⁵⁴ Ils sont encore 13 sur 25 si l'on écarte les EPSCP.

¹⁵⁵ Cour des comptes, *Le pilotage stratégique par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères des opérateurs de l'action extérieure de l'État*, communication à la commission des finances du Sénat, février 2020, disponible sur www.ccomptes.fr.

L'intérêt des contrats d'objectifs et de performance dépend aussi de leur ambition. S'agissant du ministère de la Culture, dont une proportion élevée d'opérateurs en dispose (cf. *supra*), la Cour observe que les contrats n'ont qu'une portée limitée : ils sont souvent signés au milieu ou à la fin de la période qu'ils couvrent, ils sont peu opérationnels, l'efficacité de la gestion n'y figure souvent pas comme une priorité, leurs indicateurs sont vagues ou avantageux pour les opérateurs.

Il peut arriver que l'opérateur élabore seul le COP et le soumette ensuite à sa tutelle. Cette absence d'implication de la tutelle lors de la phase d'élaboration peut s'expliquer par le refus de l'investissement requis par l'élaboration coordonnée d'un COP, aux dépens du bon pilotage de l'opérateur. Dans le cas de la FMSH par exemple, le COP en vigueur est celui de 2006-2009, renouvelé par avenants successifs et donc sans réelle portée effective dix ans après. Comme l'a écrit la Cour à ce sujet, « *les pouvoirs publics se sont privés d'un outil déterminant pour définir les objectifs et les perspectives dans lesquels la FMSH doit s'inscrire* »¹⁵⁶, ce qui n'est probablement pas étranger à la situation délicate dans laquelle l'opérateur se trouve actuellement.

Les acteurs rencontrés par la Cour et concernés par l'exercice témoignent qu'une année d'échange est nécessaire pour élaborer et faire valider un COP. Il conviendrait que cette contrainte soit anticipée au sein même des COP, en prévoyant par exemple que la dernière année d'un contrat soit consacrée à l'analyse des résultats obtenus et aux échanges entre tutelles et opérateurs sur le contrat à venir. Cet exercice de prospective et d'anticipation s'inscrirait dans la droite ligne de l'instruction du 23 juin 2015, qui prescrivait le renforcement de l'exercice de la tutelle au travers notamment de la vérification de l'atteinte des objectifs fixés. Il permettrait également d'éviter les années de césure actuellement observées lors des renouvellements de contrat et qui affaiblissent l'exercice. Il faciliterait enfin la réalisation de missions d'inspection en temps opportun lorsque la situation et les résultats de l'opérateur s'y prêtent ou l'exigent, comme cela a pu être le cas pour l'Anses, l'ONF ou encore l'Enim¹⁵⁷. Le renouvellement régulier et concerté des COP par les tutelles présente l'avantage, notamment au sein d'une même catégorie, d'harmoniser aussi bien les domaines d'activité que les indicateurs des opérateurs, comme cela a été fait par le MTES pour les parcs nationaux.

La durée des COP pourrait être davantage adaptée à l'activité et à l'environnement des opérateurs. Nombre d'opérateurs, particulièrement dans les domaines des infrastructures et de la recherche, ont besoin de pouvoir se projeter sur le temps long. Certains opérateurs inscrivent leur action dans des cadres pluriannuels européens, qui doivent trouver leur traduction dans les contrats qui leur sont fixés, comme c'est le cas pour les agences de l'eau¹⁵⁸. Sur les 239 COP déclarés dans le « jaune » opérateurs de 2020, en vigueur ou achevés, 44 d'entre eux, couvrant 17 missions du budget général, ont une durée de trois ans, ce qui peut sembler court pour inscrire l'action de l'opérateur dans la durée comme pour justifier les efforts que représente l'élaboration d'un COP. 77 ont une durée supérieure ou égale à cinq ans. Nombre de ces COP, du fait des délais de renouvellement exposés *supra*, ne couvrent de fait pas toute la période

¹⁵⁶ Cour des comptes, référé S2020-0098 *Fondation Maisons des sciences de l'Homme (FMSH)*, 17 janvier 2020.

¹⁵⁷ Le ministère de l'agriculture et de l'alimentation a systématisé l'évaluation des COP de ses opérateurs par le Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER).

¹⁵⁸ Les COP des agences de l'eau durent six ans, qui est l'intervalle fixé par la Commission européenne pour établir un bilan régulier de l'état des masses d'eau au sein de l'Union européenne.

indiquée. À titre d'exemple, le COP 2018-2021 du Conseil national des activités privées de sécurité (Cnaps) a été définitivement adopté lors de la délibération de son conseil d'administration en date du 26 novembre 2018 et ne couvrira donc *de facto* que les années 2019 à 2021. Quant au COP de l'agence de l'outre-mer pour la mobilité pour la période 2018-2021, il n'a pas encore été finalisé.

Le COP doit également intégrer une trajectoire de performance cohérente avec les objectifs fixés. Des indicateurs pertinents doivent être définis, qui couvrent les missions confiées et rendent compte de ses résultats et accomplissements. Certains d'entre eux doivent être en lien avec les indicateurs de performance des programmes budgétaires qui les financent¹⁵⁹. Les deux écueils à éviter sont la définition d'indicateurs de portée globale ou axés sur les moyens plutôt que les résultats et l'insertion d'un trop grand nombre d'indicateurs, qui contredit plus qu'il n'encourage le pilotage par la performance. Nombre d'opérateurs et de tutelles ont fait ce constat et travaillent à réduire leur nombre d'indicateurs à chaque renouvellement de leur COP¹⁶⁰. La circulaire du 26 mars 2010 prévoyait de définir des indicateurs pouvant être examinés annuellement. La pratique de la présentation des résultats des indicateurs en conseil d'administration est répandue sans être systématique. Il arrive également que la revue annuelle des indicateurs au sein des organes délibérants soit trop tardive¹⁶¹ ou ne débouche sur aucune action correctrice quand les objectifs ne sont pas atteints, diminuant fortement la pertinence du COP et de son suivi. Dans certains cas, un rythme de suivi infra-annuel pourrait même se révéler pertinent. L'évaluation des COP à l'issue de la durée du contrat, exigence sous-jacente de l'exercice de contractualisation, n'apparaît pas non plus systématique, ce qui pourrait expliquer le taux insuffisant de renouvellement des COP.

L'élaboration des COP, tout comme leur réalisation, peut enfin se trouver contrariée par d'autres calendriers. Ainsi le COP de VNF, « en cours de renouvellement » depuis 2014, a vu ses travaux de finalisation en 2019 suspendus et potentiellement reportés au motif de la discussion en cours sur la loi d'orientation sur les mobilités. Cette dernière affecterait également la finalisation du premier COP de l'Afitf, dont les travaux étaient supposés reprendre en 2020. De même, les travaux autour de la réalisation du COP du Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema), initiés en 2016, ont été suspendus durant le temps de la transformation de l'établissement. L'arrivée en 2019 d'un nouveau directeur devait permettre aux travaux de reprendre sur de nouvelles bases quatre ans après. Ces exemples renforcent la nécessité de l'implication de la tutelle, seule à même de procurer aux opérateurs les conditions requises pour construire un projet stratégique de long terme.

L'ensemble de ces constats et propositions, qui rejoignent en grande partie les enseignements tirés de la mise en œuvre des conventions d'objectifs et de gestion dans le domaine de la sécurité sociale, pourraient utilement servir de socle à une réflexion

¹⁵⁹ Sans prétendre être exhaustive, la Cour a relevé une quinzaine de cas où les opérateurs, bien que financés par un programme budgétaire, ne participent à aucun de ses indicateurs de performance.

¹⁶⁰ L'agence de l'eau Seine-Normandie est passée de 46 indicateurs dans son COP 2007-2012 à 29 dans son COP 2019-2024. L'IRSN est passé de 76 indicateurs dans son COP 2014-2018 à 24 dans son COP 2019-2023.

¹⁶¹ Le Laboratoire national d'essais (LNE) présente à son conseil d'administration un suivi de l'exécution de son COP pour l'année A en octobre de l'année A+1.

interministérielle, dont l'objectif serait la définition d'une doctrine actualisée d'élaboration des contrats afin d'accompagner tous les acteurs concernés.

Les conventions d'objectifs et de gestion (COG) des régimes de sécurité sociale

Les conventions d'objectifs et de gestion (COG) ont été créées par l'ordonnance n° 96-344 du 24 avril 1996 portant mesures relatives à l'organisation de la sécurité sociale. Les COG sont des contrats pluriannuels conclus entre l'État et les caisses nationales des organismes de sécurité sociale, que celles-ci déclinent auprès de chacun de leurs organismes régionaux ou locaux.

Codifiées à l'article L. 227-1 du code de la sécurité sociale, les COG déterminent les objectifs pluriannuels de gestion et leurs indicateurs de résultat dans plusieurs domaines : la gestion du risque et le service des prestations, la qualité du service rendu aux assurés, la productivité du réseau, l'action sociale. Elles prévoient les moyens de fonctionnement dont les branches et les organismes disposent pour les atteindre et les actions à mettre en œuvre à ces fins par chacun des signataires.

Il existe des COG pour les différentes branches du régime général, la Mutualité sociale agricole (MSA) et onze régimes spéciaux. Pour les cinq branches et activité du régime général (maladie, famille, retraite, accidents du travail - maladies professionnelles, recouvrement), les COG actuellement en vigueur portent toutes sur la même période 2018-2022.

La mise en œuvre depuis plus de vingt ans de conventions d'objectifs et de gestion a permis d'identifier certaines conditions de leur réussite : la définition d'objectifs précis avec des indicateurs associés, une durée minimale de quatre années (inscrite dans le code de la sécurité sociale), l'anticipation du temps nécessaire au bilan de la convention en cours et à la négociation de la suivante.

La programmation dans les COG des moyens budgétaires pluriannuels des organismes de sécurité sociale s'avère un levier utile et nécessaire pour organiser des transformations dans la durée.

Même si l'expérience des COG n'est pas directement transposable aux opérateurs de l'État, elle conforte plusieurs observations formulées par la Cour au sujet des contrats d'objectifs avec les opérateurs : le besoin d'une définition précise des objectifs associés à des indicateurs suivis sur toute la durée de programmation ; la nécessité de prévoir à l'avance un temps suffisant pour réaliser le bilan d'un contrat et préparer le suivant ; l'intérêt pour l'organisme d'avoir une visibilité pluriannuelle sur ses moyens.

3 - Un recours aux contrats d'objectifs et de moyens à renforcer

Les COP ne sont pas assortis d'engagements financiers de l'État. Cela affaiblit leur portée, l'opérateur s'engageant sur les résultats à atteindre sans que la tutelle soit amenée à faire de même sur les moyens nécessaires à la réalisation de ces objectifs. La circulaire de 2010 prévoyait trois situations dans lesquelles les contrats de performance pouvaient contenir un volet d'engagement financier : pour des opérateurs de l'État qui viennent d'être créés ou dont les missions ou encore l'organisation ont fait l'objet d'une modification substantielle ; pour des opérateurs qui exercent une activité comportant, à une échelle pluriannuelle, des enjeux budgétaires et financiers élevés ; pour des opérateurs dont la situation financière est fragile. À la connaissance de la Cour, aucun contrat d'objectifs et de moyens (COM) n'a été signé en vertu de l'une de ces situations, malgré leur pertinence, leur définition large et leur adaptation aux enjeux financiers les plus significatifs portés par les opérateurs.

Dans le cadre du mouvement engagé par le programme « Action publique 2022 » de responsabilisation des gestionnaires, le comité interministériel de la transformation publique (CITP) du 1^{er} février 2018 a proposé d'expérimenter des contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens entre le ministère chargé du budget et certains opérateurs. En échange d'une visibilité concernant ses moyens financiers et ses effectifs sur la durée du contrat, l'opérateur s'engage sur des objectifs précis de performance, d'efficacité et de transformation, matérialisés par des indicateurs, dont certains sont qualifiés d'« engageants », car leur respect conditionne la validité du contrat. La direction du budget a mené une campagne pour développer les COM, au travers notamment d'un appel à candidature envoyé aux secrétaires généraux des ministères le 11 février 2019.

Selon les informations recueillies par la Cour, peu de ministères et d'opérateurs ont toutefois eu connaissance de cette démarche, malgré leur intérêt pour cette prévisibilité des moyens qui leur fait actuellement défaut. À l'heure actuelle, seuls deux opérateurs, Météo France et Business France, ont signé des COM. Un troisième est en discussion pour l'Ifpen, dans lequel il reste à s'accorder sur les trajectoires financières et de plafond d'emplois¹⁶², un quatrième serait en préparation pour l'École nationale d'administration. Contrairement aux deux premiers, ces nouveaux COM ne dépasseront pas trois années, durée courte pour un opérateur de recherche comme l'Ifpen, mais longue pour la direction du budget qui, outre son rôle de garante de la maîtrise des dépenses publiques, est contrainte par l'annualité de la loi de finances.

Le concept de COM n'est pas nouveau et a été utilisé au début des années 2000 avant d'être abandonné, en partie à cause des difficultés à respecter les engagements financiers pris. De tels engagements s'inscrivent dans des programmes financeurs dont les crédits sont votés chaque année en loi de finances. En janvier 2019, soit quelques jours seulement après l'adoption de son COM 2018-2022 signé le 31 décembre 2018, Business France a vu les trajectoires stratégiques et financières qui y sont définies remises en cause par des décisions prises en réunion interministérielle. Celles-ci lui imposent d'une part d'augmenter ses objectifs d'économie et, d'autre part, d'effectuer un rapprochement avec Atout France, lui aussi soumis à un surcroît d'économie déconnecté de ses missions et de son modèle économique. Dans son rapport sur le pilotage stratégique des opérateurs de l'action extérieure de la France, la Cour regrette autant la prévalence de la recherche impromptue d'économies sur la réflexion stratégique que le rapprochement imposé et non concerté entre deux opérateurs dont elle juge par ailleurs la proximité peu flagrante¹⁶³.

Les contrats d'objectifs et de moyens constituent pourtant une réponse à l'inadéquation actuelle entre la programmation pluriannuelle de l'activité de l'opérateur et la détermination annuelle de ses moyens, conséquence du principe de l'annualité budgétaire. La Cour estime que le recours à de tels contrats devraient être étendu, en commençant par les principaux opérateurs, par exemple les 30 premiers opérateurs en termes de financements reçus de l'État (cf. annexe 3). Outre que beaucoup d'opérateurs voient leurs actions s'inscrire dans le temps long, nombre

¹⁶² Au 15 octobre 2020.

¹⁶³ Cour des comptes, *Le pilotage stratégique par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères des opérateurs de l'action extérieure de l'État*, communication à la commission des finances du Sénat, février 2020, disponible sur www.ccomptes.fr.

d'entre eux dépendent d'une temporalité autre que l'année budgétaire, soit du fait de leur mission¹⁶⁴, soit du fait de leurs financements spécifiques, notamment européens, qui sont pluriannuels. L'inscription au sein des programmes budgétaires d'engagements pluriannuels de crédits au profit des opérateurs, en cohérence avec les lois de programmation des finances publiques, permettrait de conforter la place des opérateurs dans l'exercice de la politique publique considérée, tout en servant de support à la négociation des crédits dudit programme. Cette inscription traduirait aussi les engagements d'efforts de productivité pris par l'opérateur sur la durée du contrat.

B - Un contrat d'objectifs qui doit servir de base à l'ensemble des autres documents stratégiques de l'opérateur

De nombreux opérateurs doivent combiner plusieurs documents stratégiques. Qu'ils s'appellent feuilles de route, plans de développement de moyen et long terme ou programmes d'intervention, ils résultent de contraintes et d'exigences, internes ou externes, imposées par leur nature et leur champ d'action¹⁶⁵. Au sein de de cette abondance de lignes directrices, la démarche stratégique des opérateurs matérialisée par le contrat d'objectifs doit servir de référence autour de laquelle s'articulent ces autres programmations afin de créer un ensemble cohérent et complet, comme c'est le cas pour le CEA, l'IRSN ou encore FranceAgriMer¹⁶⁶. Il est de la responsabilité de la tutelle de s'assurer d'une telle cohérence, sous peine de fragiliser les orientations fixées à l'opérateur et son positionnement au sein des politiques publiques.

Le contrat d'objectifs (de performance ou de moyens) doit notamment, selon la circulaire de 2010, s'accompagner d'une lettre de mission de la tutelle adressée à chaque dirigeant d'opérateur nommé par un acte du Gouvernement. Les indicateurs de performance qui y figurent, qu'il y a lieu d'articuler avec ceux du COP, servent au calcul de sa part variable de la rémunération. Pour cela, la lettre de mission peut être déclinée en lettres annuelles d'objectifs. Selon le PLF 2020, 128 dirigeants d'opérateurs ont effectivement été destinataires d'une lettre de mission. Cette pratique n'est donc pas systématique et n'est pas coordonnée avec la mise en œuvre d'un contrat d'objectifs. Au total, 45 COP ne s'accompagnent pas d'une lettre de mission quand 16 lettres de mission existent sans que les objectifs et éventuels indicateurs qui y figurent ne soient soutenus par un contrat. Les « jaunes opérateurs », dont sont issues ces données, sont toutefois susceptibles de manquer de précision sur le sujet, la lettre de mission adressée au directeur de VNF fin 2018 n'étant par exemple pas mentionnée dans ceux de 2019 et 2020.

La lettre annuelle d'objectifs, en tant qu'outil d'appui à la rémunération, est en revanche largement répandue, la Cour n'ayant pas détecté d'opérateur où elle ne serait pas utilisée. Plutôt bien articulée avec le COP quand il en existe un, elle peut présenter les mêmes défauts avec des indicateurs trop nombreux ou échappant au contrôle strict des dirigeants. La Cour a également

¹⁶⁴ Opérateurs de la recherche, responsables de grands travaux ou encore opérateurs de la culture.

¹⁶⁵ C'est notamment le cas de l'Institut national du cancer, qui a en charge l'élaboration de la stratégie décennale de lutte contre le cancer, ou de l'INPI, qui appuie l'élaboration de son prochain COP sur son plan stratégique à l'horizon 2025.

¹⁶⁶ *A contrario*, la feuille de route 2019-2021 adoptée par le conseil d'administration de l'association de coordination technique agricole (Acta) présente une cohérence limitée avec le COP.

pu constater que, dans un certain nombre de cas, l'exercice n'est que purement formel, les lettres d'objectifs arrivant au sein des opérateurs entre l'été et la fin décembre de l'année d'évaluation.

Il importe en conséquence de systématiser des lettres de mission des dirigeants et leur déclinaison sous forme de lettre annuelle d'objectifs en cohérence avec le contrat d'objectifs en vigueur.

III - Des dispositifs de maîtrise des risques insuffisamment développés pour assurer la fiabilité des comptes de l'État

Entités contrôlées par l'État et bénéficiant de financements publics importants, les opérateurs représentent au sein de l'ensemble des organismes publics un enjeu financier significatif, qui justifie leur appartenance au compte 26 des participations financières de l'État¹⁶⁷ dans la comptabilité générale de l'État. La démarche de maîtrise des risques au sein des opérateurs présente donc un intérêt majeur tant pour les opérateurs eux-mêmes que pour l'État.

En dépit de l'élargissement de la certification externe et de la poursuite des actions de l'administration et des organismes en matière de fiabilité comptable, la Cour a maintenu, dans son acte de certification des comptes de l'État pour 2019¹⁶⁸, sa réserve substantielle reconduite depuis 2006. Elle concerne l'évaluation des participations financières de l'État dans les entités qu'il contrôle, dont les opérateurs.

Les lacunes relevées par la Cour dans le périmètre des opérateurs portent, d'une part, sur la faible formalisation des dispositifs de maîtrise des risques, notamment du contrôle interne, ce qui nuit à son efficacité et, d'autre part, sur l'existence d'anomalies et d'incertitudes dans les comptes des opérateurs.

A - Des lacunes importantes dans les dispositifs de contrôle interne des opérateurs de l'État

En vertu de son article 215, tous les opérateurs soumis au titre III du décret GBCP doivent mettre en place un dispositif de contrôle interne budgétaire et comptable¹⁶⁹. 461 opérateurs sur 483 au titre du PLF 2020 sont concernés par cette obligation.

¹⁶⁷ À l'exception notable de France compétences, créé le 1^{er} janvier 2019 et non encore intégré au sein du compte 26.

¹⁶⁸ Cour des comptes, *Certification des comptes de l'État – Exercice 2019*, avril 2020.

¹⁶⁹ Le contrôle interne budgétaire (CIB) a pour objet de maîtriser les risques afférents à la poursuite des objectifs de qualité de la comptabilité budgétaire et de soutenabilité de la programmation et de son exécution. Le contrôle interne comptable (CIC) a pour objet la maîtrise des risques afférents à la poursuite des objectifs de qualité des comptes, depuis le fait générateur d'une opération jusqu'à son dénouement comptable. L'arrêté du 18 décembre 2018 institue un cadre de référence interministériel du contrôle interne financier, applicable aux contrôles internes budgétaire et comptable de l'État, validant le rapprochement du CIB et du CIC.

Les travaux de la Cour et particulièrement les notes d'évaluation du contrôle interne des ministères, abordent le sujet spécifique du contrôle interne mis en œuvre par les opérateurs dont ils exercent la tutelle. Ils font apparaître une prise en compte encore perfectible des opérateurs, et particulièrement de leur gestion du contrôle interne, au sein de la démarche globale portée par les ministères, malgré des avancées récentes. Si le sujet du pilotage des opérateurs est de plus en plus présent sur les cartes des processus ministérielles et souvent associé à des risques évalués comme significatifs, les actions correctrices les concernant sont très majoritairement absentes des plans d'action. C'est le cas du ministère de l'intérieur, pour qui le processus de gouvernance des opérateurs fait l'objet de quatre risques identifiés¹⁷⁰ sur la carte des risques ministérielle, dont trois sont cotés 3 sur une échelle de 5, sans qu'aucune action correctrice ne soit prévue au plan d'action ministériel (PAM)¹⁷¹. C'est également le cas du ministère de la transition écologique et solidaire, alors que les opérateurs représentent 30 % des modalités de financement des politiques rattachées à la mission *Écologie, développement et mobilités durables*.

Le risque lié au pilotage des opérateurs, quand il est pris en compte par la tutelle, s'envisage encore très souvent sous l'angle financier, et non sous les angles stratégique et métier. Cette limitation du suivi des risques associés à la situation financière des opérateurs conduit notamment le ministère de l'agriculture et de l'alimentation à estimer satisfaisante la maîtrise des risques au sein de ses opérateurs au regard des dispositifs mis en œuvre chez les plus importants d'entre eux. Aucune action du PAM ne les concerne donc, malgré le constat partagé d'une difficulté pour les organismes de taille moindre de s'approprier correctement l'ensemble de la démarche, faute de moyens humains notamment. Au ministère de la justice, la préoccupation pour les opérateurs n'est pas totalement absente. Si les opérateurs sont présents sur la carte ministérielle au sein du processus de gestion financière « Piloter l'exécution du budget des opérateurs », une sous-action associée du PAM préconise de renforcer le rôle de la tutelle, en réponse au risque d'activité de l'opérateur non conforme à ses orientations.

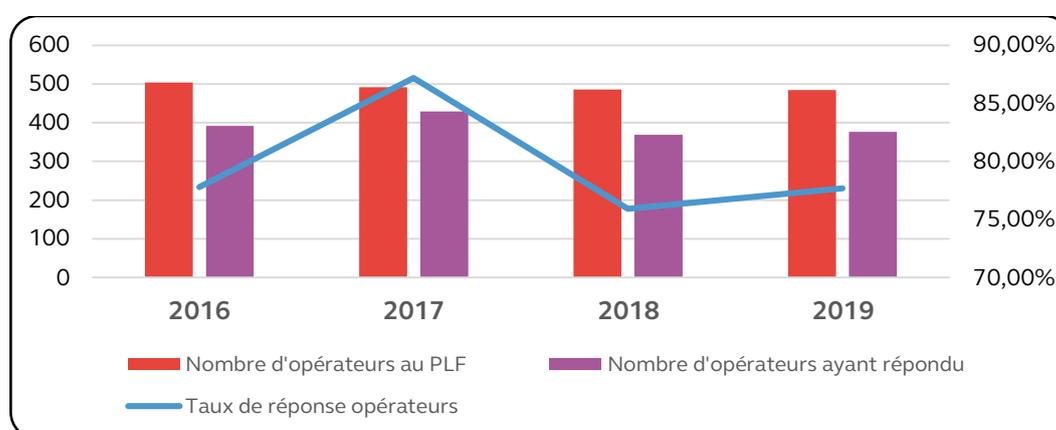
La nécessité de développer la maîtrise des risques au sein des opérateurs est toutefois identifiée par nombre de tutelles. Au sein du ministère des solidarités et de la santé, la carte des risques identifie un pilotage insuffisant par les directions tutelle de la gestion des dispositifs de contrôle interne par leurs opérateurs. Les actions du PAM sont orientées vers un développement des outils de maîtrise des risques par et pour les opérateurs et la supervision de leur gestion financière. De même, la carte des risques stratégiques des ministères économiques et financiers identifie des risques de pilotage des opérateurs au sein du processus « Animation et relations avec les organismes et les réseaux extérieurs au ministère ». Le rapport 2019 sur la maîtrise des risques au sein des MEF souligne la nécessité de relancer la démarche de maîtrise des risques au sein des organismes relevant du ministère, dont les opérateurs. L'un des premiers obstacles à une homogénéisation de la démarche de maîtrise des risques entre tutelles et opérateurs vient de l'articulation complexe entre les calendriers de contrôle interne budgétaire et comptable des opérateurs et ceux des instances ministérielles de pilotage du contrôle interne.

¹⁷⁰ Défaillance de la gouvernance des opérateurs et de leur pilotage, exercice insuffisant de la tutelle des opérateurs, mauvaise estimation des transferts financiers en faveur des opérateurs, absence de gouvernance partagée entre tutelle et opérateurs.

¹⁷¹ Cinq opérateurs dépendent en 2020 du MININT, pour un peu plus de 300 M€ de financements.

La participation des opérateurs à la démarche de maîtrise des risques fait chaque année l'objet d'une enquête de la DGFIP portant sur le périmètre plus large des organismes publics nationaux soumis à la comptabilité publique et appliquant l'article 215 du décret GBCP¹⁷². Pour l'année 2019, 376 des 486 entités ayant répondu de manière exhaustive au questionnaire sont des opérateurs, soit un taux de réponse opérateur de 77,7 %¹⁷³. L'évolution de ce taux de réponse semble s'essouffler sur ces dernières années, alors que la maîtrise des risques ayant un impact sur les comptes de l'État est essentielle, particulièrement au sein d'organismes disposant de l'autonomie des opérateurs.

Graphique n° 33 : participation des opérateurs à l'enquête annuelle de la DGFIP sur l'évaluation des dispositifs de maîtrise des risques (2016-2019)



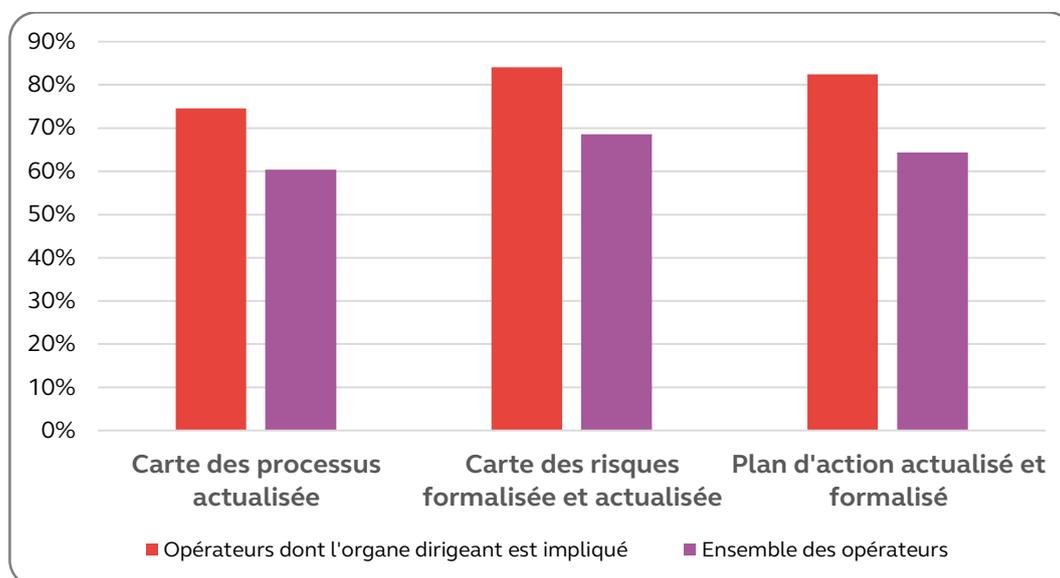
Source : Cour des comptes selon données DGFIP

Alors que plus de 86 % des opérateurs ayant répondu disposent d'un ou plusieurs référents contrôle interne, ils sont à peine plus de la moitié à voir leur organe dirigeant s'impliquer dans la démarche, une proportion qui stagne depuis de nombreuses années et qui freine le déploiement des dispositifs de contrôle interne. Les opérateurs dont les membres de l'organe dirigeant sont investis dans la démarche apparaissent en effet bien plus avancés dans le déploiement des outils de contrôle interne que les autres, comme le présente le graphique ci-après. Cet investissement évolue d'ailleurs à la hausse, le taux de validation des cartes des risques et des plans d'action par les organes dirigeants augmentant de respectivement 10 et 7 points entre 2017 et 2019.

¹⁷² Soit 578 organismes en 2019.

¹⁷³ Les données issues de l'étude de la DGFIP présentent donc une marge d'erreur de +/- 2,5 % quand elles sont appliquées à l'ensemble du périmètre des opérateurs.

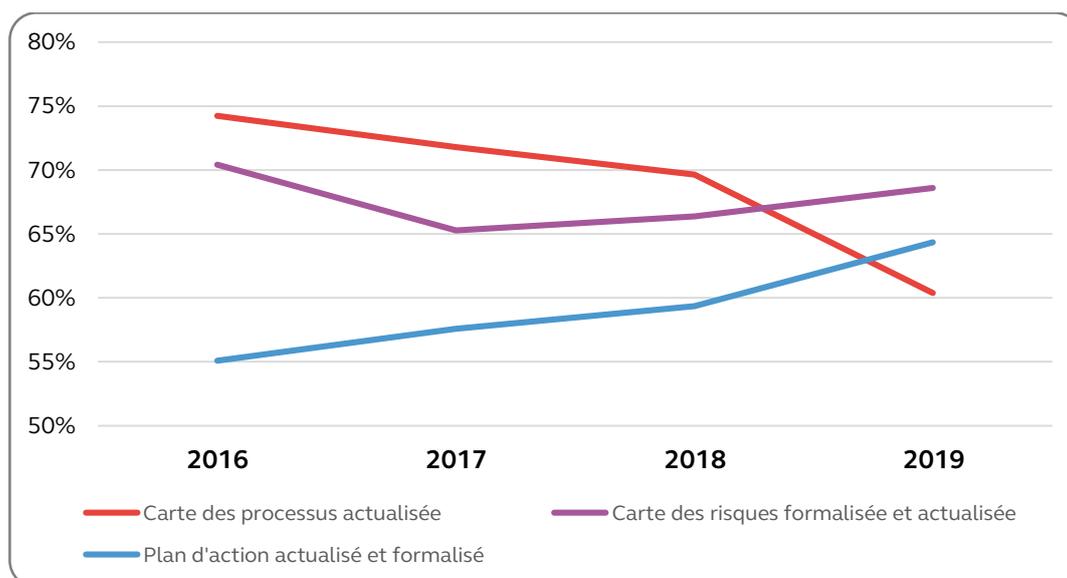
Graphique n° 34 : conséquences de l'implication des organes dirigeants dans la mise en œuvre des outils de contrôle interne (2019)



Source : Cour des comptes d'après données DGFIP

Dans l'ensemble, le déploiement (ou développement) de la démarche de maîtrise des risques stagne voire diminue au sein du périmètre des opérateurs, le défaut d'actualisation de la carte des processus affectant négativement à moyen et long terme celle des risques et des actions correctrices nécessaires.

Graphique n° 35 : évolution de la mise en œuvre des outils de contrôle interne par les opérateurs (2016-2019)

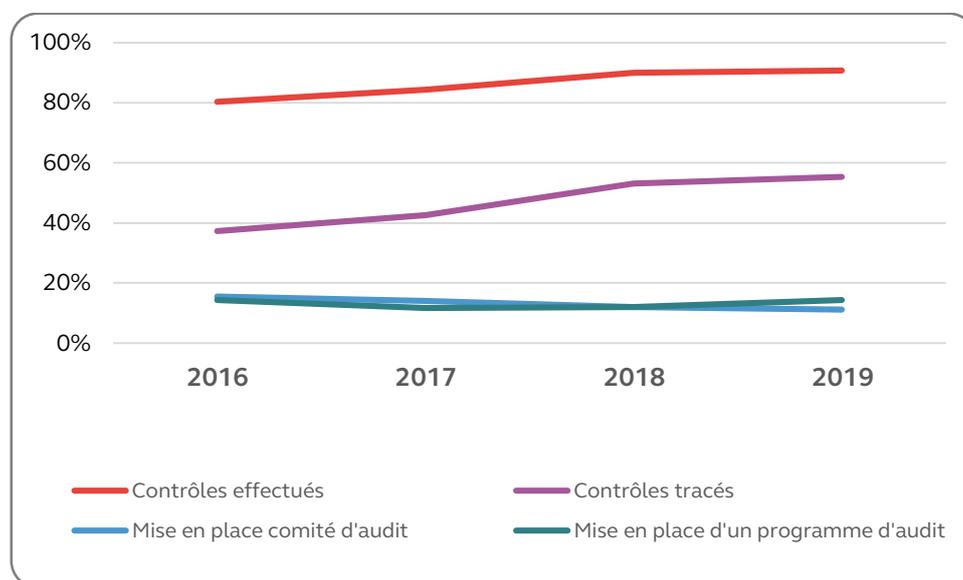


Source : Cour des comptes d'après des données DGFIP

Le constat de la DGFIP d'une nécessité de sensibilisation et de formation des organes dirigeants des opérateurs pour y développer la démarche de maîtrise des risques a déjà fait l'objet de plusieurs recommandations de la Cour, notamment au sein des NEC. Il y a été proposé d'incorporer la démarche de maîtrise des risques aux différents outils de pilotage adressés par la tutelle aux organes dirigeants, comme le contrat d'objectifs et de performance.

Les risques identifiés par les opérateurs ne donnent pas encore lieu à suffisamment d'actions de maîtrise. Le nombre de contrôles que les opérateurs déclarent effectuer sur leurs processus est satisfaisant, mais l'étude de leur réalisation montre qu'ils ne sont pas suffisamment tracés, ce qui empêche d'en utiliser et d'en partager le résultat. Un effort important doit également être engagé pour développer l'audit interne au sein de ces entités, très largement sous-équipées.

Graphique n° 36 : actions de contrôle au sein des opérateurs (2016-2019)



Source : Cour des comptes d'après des données DGFIP

Au final, la plupart des opérateurs ne disposent pas d'un dispositif de contrôle interne suffisamment développé pour assurer son efficacité. L'implication des organes dirigeants et des tutelles est essentielle pour promouvoir la démarche de maîtrise des risques au sein des opérateurs. Celle-ci a un impact favorable direct tant sur la performance des opérateurs que sur la fiabilité de leurs comptes. Au regard des démarches de simplification engagées, en particulier dans le cadre d'« Action publique 2022 », la consolidation des dispositifs de maîtrise des risques au sein des opérateurs de l'État constitue un préalable indispensable à un éventuel allègement supplémentaire des contrôles *a priori* qui leur sont appliqués.

B - Des anomalies et des incertitudes dans les comptes des opérateurs qui affectent la fiabilité des comptes de l'État

L'exercice de certification des comptes de l'État implique l'ensemble des entités dotées de la personnalité juridique et sur lesquelles l'État détient des droits. Organismes contrôlés et largement financés par l'État, les opérateurs voient donc la fiabilité de leurs comptes évaluée par la Cour au travers des conclusions des rapports des commissaires aux comptes et des rapports d'audit financier qui lui sont transmis.

En 2019, 174 opérateurs sur 484 ont fait certifier leurs comptes par un commissaire aux comptes, ce nombre étant en légère augmentation depuis 2016 (164). Certains d'entre eux sont soumis à cet exercice de manière obligatoire par des textes spécifiques¹⁷⁴, quand d'autres y recourent à titre volontaire¹⁷⁵. Le périmètre de certification évolue chaque année mais il inclut les opérateurs et catégories d'opérateurs représentant les enjeux de financement les plus significatifs, à l'exception notable de certaines agences de l'eau, des agences régionales de santé, du réseau des œuvres universitaires et scolaires, des agences de financement (ASP et ANR), et de quatre opérateurs hors catégorie bénéficiant de financements de l'État supérieurs à 200 M€ (l'AEFE, le Cerema, l'OFII et l'ONAC-VG). En 2019, le montant des financements de l'État auprès d'opérateurs n'entrant pas dans le périmètre de certification de leur compte peut être évalué à un peu plus de 14 Md€.

Chaque année, certains rapports de commissaires aux comptes ne sont pas transmis à la Cour. L'État d'urgence sanitaire entré en vigueur le 24 mars 2020¹⁷⁶ a de plus empêché nombre d'opérateurs de réunir leur conseil d'administration dans des délais compatibles avec le calendrier de l'arrêt des comptes de l'État. La fiabilité de leurs comptes pour 2019 a été appréciée en se fondant pour quelques entités, de manière dérogatoire, sur les rapports provisoires de leurs commissaires aux comptes¹⁷⁷. Même ainsi, le nombre de rapports de commissaires aux comptes transmis à la Cour en 2019 (145) est en retrait après la hausse continue observée depuis 2016. Finalement, seuls 114 opérateurs, dont plus de la moitié sont des universités, ont transmis chaque année à la Cour depuis 2016 le rapport de certification de leurs comptes.

Ces rapports font chaque année état de réserves signalant des anomalies significatives¹⁷⁸ dans les comptes. Leur nombre, tout comme celui des opérateurs concernés, est en baisse depuis 2016 mais reste à un niveau élevé, comme l'illustre le tableau ci-après.

¹⁷⁴ Code de commerce, loi spécifique, décret statutaire, loi de sécurité financière du 1^{er} août 2003, loi n° 2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités, etc.

¹⁷⁵ Une vingtaine d'opérateurs en 2019 (dont l'Ademe, le CNES, l'Inrae, l'INPI).

¹⁷⁶ Loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid19.

¹⁷⁷ Paragraphe 891 de l'acte de certification des comptes de l'État, exercice 2019.

¹⁷⁸ En majorité des faiblesses relatives à l'inventaire des immobilisations hors parc immobilier, au non-respect du principe de séparation des exercices et au recensement et à l'évaluation du parc immobilier.

Tableau n° 21 : conclusion des rapports des commissaires aux comptes concernant les comptes des opérateurs (2016-2019)

	2016	2017	2018	2019
<i>Nombre d'opérateurs</i>	504	492	486	484
<i>Nombre d'opérateurs faisant certifier leurs comptes</i>	164	168	174	174
<i>Nombre de rapports de commissaires aux comptes transmis</i>	142	145	158	145
<i>Nombre de rapports émettant des réserves</i>	41	31	35	26
<i>Nombre de réserves</i>	72	55	50	40

Source : Cour des comptes

En 2019, 26 opérateurs¹⁷⁹ ont fait l'objet d'une certification de leurs comptes avec réserves, dont 17 pour lesquels c'était déjà le cas en 2018. Deux opérateurs voient leurs comptes non certifiés, par refus pour le Muséum national d'histoire naturelle¹⁸⁰ et par impossibilité pour l'université Paris III Sorbonne nouvelle¹⁸¹. Les 114 opérateurs transmettant le rapport du commissaire aux comptes depuis 2016 ont vu les réserves les concernant passer de 46 en 2016 à 18 en 2019¹⁸². Leur régularité dans l'exercice de certification peut expliquer le fait qu'ils concentrent moins de la moitié des réserves signalées aux opérateurs en 2019 tout en représentant presque 80 % des répondants, et que le nombre de réserves a diminué de 61 % depuis 2016.

¹⁷⁹ Dont 18 opérateurs d'enseignement et de recherche.

¹⁸⁰ Norme d'exercice professionnel 700 des commissaires aux comptes : le commissaire aux comptes formule un refus de certifier pour désaccord lorsqu'il a détecté au cours de son audit des comptes des anomalies significatives et que celles-ci n'ont pas été corrigées et que :

- soit les incidences sur les comptes des anomalies significatives ne peuvent être clairement circonscrites ;
- soit la formulation d'une réserve n'est pas suffisante pour permettre à l'utilisateur des comptes de fonder son jugement en connaissance de cause.

¹⁸¹ Norme d'exercice professionnel 700 des commissaires aux comptes : le commissaire aux comptes formule une impossibilité de certifier :

- d'une part, lorsqu'il n'a pas pu mettre en œuvre toutes les procédures d'audit nécessaires pour fonder son opinion sur les comptes, et que :

- soit les incidences sur les comptes des limitations à ses travaux ne peuvent être clairement circonscrites ;
- soit la formulation d'une réserve n'est pas suffisante pour permettre à l'utilisateur des comptes de fonder son jugement en connaissance de cause ;

- d'autre part, lorsqu'il est dans l'impossibilité d'exprimer une opinion en raison de multiples incertitudes, dont les incidences sur les comptes ne peuvent être clairement circonscrites.

¹⁸² 46 en 2016, 33 en 2017, 25 en 2018 et 18 en 2019.

Outre les rapports des commissaires aux comptes, la Cour se fonde également sur les audits financiers menés par la Mission risques et audit (MRA) de la DGFIP et le Contrôle général et financier (CGefi)¹⁸³. Pour 2019, ces audits pointent des anomalies significatives dans les comptes de deux opérateurs¹⁸⁴.

Enfin la Cour a relevé, au cours de ses vérifications, de nombreuses anomalies dans les comptes d'opérateurs affectant leur correcte évaluation à l'actif du bilan de l'État. 69 opérateurs sont ainsi concernés par des insuffisances ou incertitudes dans le recensement ou l'évaluation de leur parc immobilier, de leurs immobilisations incorporelles et corporelles. La comptabilisation des dispositifs d'intervention gérés par 22 d'entre eux au nom de l'État est notamment affectée d'insuffisances¹⁸⁵.

Finalement, en 2019, si la Cour a pu s'appuyer sur 145 rapports de commissaires aux comptes et 9 rapports d'audit financier, 330 opérateurs sur 484 n'ont pas fait pas certifier leurs comptes, n'ont pas remis à la Cour le rapport du commissaire aux comptes ou n'ont pas fait l'objet d'un audit interne récent. Ils font partie des 417 entités liées à l'État pour lesquelles la Cour fait état, dans son acte de certification, d'une assurance limitée sur la fiabilité des comptes¹⁸⁶. Cinq d'entre eux ne sont par ailleurs pas soumis aux obligations du décret GBCP concernant la mise en place d'un dispositif de contrôle interne budgétaire et de contrôle interne comptable. Parmi eux, seul France Compétences représente un enjeu financier important pour l'État, ayant perçu sur l'année 2019 presque 3 Md€ de taxes affectées. Les quatre autres opérateurs perçoivent au total un peu moins de 60 M€ de financements publics.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Dès lors qu'il confie des missions de service public à ses opérateurs, l'État doit exercer sur eux un pilotage et un contrôle permettant de s'assurer que les missions sont réalisées conformément aux objectifs associés à cette politique publique.

L'exercice par l'État de la tutelle des opérateurs prend des formes différentes. Si les statuts juridiques de certains opérateurs ne prévoient pas une tutelle de l'État, celui-ci peut orienter et contrôler son action par sa présence au sein de l'organe délibérant, même si sa capacité d'intervention peut être limitée par le nombre d'administrateurs dont il dispose ou le rôle effectif du conseil d'administration dans la détermination des orientations stratégiques. Enfin, certains opérateurs, par leur expertise et les moyens dont ils disposent, sont dans les faits plus puissants que leur tutelle. Mais le rôle de l'État dépend aussi de ses propres choix, notamment de son degré d'implication dans l'exercice de la tutelle (la Cour observe à la fois des insuffisances et des excès), et de sa capacité à organiser une bonne coordination des acteurs en son sein (notamment en cas de tutelle partagée).

¹⁸³ huit en 2016, 17 en 2017, dix en 2018, neuf en 2019.

¹⁸⁴ COMUE université de Lyon, COMUE université fédérale de Toulouse.

¹⁸⁵ Paragraphe 89 de l'acte de certification des comptes de l'État, exercice 2019. Cela concerne notamment une agence de l'eau, une agence régionale de santé, sept Crous, l'Odeadom et l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre.

¹⁸⁶ Paragraphe 86 de l'acte de certification des comptes de l'État, exercice 2019.

Le contrôle des opérateurs par l'État s'exerce également par l'engagement d'une démarche de performance, concrétisée par la signature de contrats d'objectifs et de performance (COP). Les opérateurs disposant d'un tel contrat (en vigueur en 2020) sont toutefois minoritaires (22 %). La proportion d'opérateurs disposant d'un COP varie fortement entre les missions budgétaires. Les universités n'en ont pas, en cohérence avec l'autonomie qui leur a été accordée par la loi LRU. De même les autres établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP) sont soumis à un régime de tutelle spécifique. La Cour observe, dans certains COP existants, un défaut de vision stratégique de la part des ministères de tutelle qui nuit à la détermination d'objectifs pertinents. En outre, la portée des COP est parfois limitée, s'ils ne font pas de l'amélioration de l'efficacité de gestion une priorité suffisante, s'ils sont insuffisamment opérationnels ou s'ils manquent d'indicateurs pertinents, ou du fait d'une signature tardive, au milieu voire à la fin de la période qu'ils couvrent. La Cour estime que les COP devraient être généralisés et porter sur une période suffisante, d'au moins quatre années. Leur contenu devrait être enrichi afin de traduire une ambition d'évolution réelle.

Le Gouvernement s'est engagé, dans le cadre de la démarche « Action publique 2022 », à développer des contrats d'objectifs et de moyens (COM), permettant d'associer aux objectifs de gestion une trajectoire de moyens pour les opérateurs, en lien avec des engagements de productivité. La Cour considère que le recours à cette forme de contrat, offrant aux opérateurs une visibilité sur leurs moyens et les efforts de gestion à fournir, doit être étendu, en commençant par les opérateurs bénéficiant des financements les plus importants de la part de l'État.

Enfin, lorsqu'un contrat d'objectifs (COM ou COP) est signé avec un opérateur, il doit servir de référence à l'établissement de l'ensemble des documents stratégiques adressés au dirigeant (lettre de mission, lettre annuelle d'objectifs).

Le contrôle des opérateurs par l'État passe aussi par l'assurance de la qualité des informations qui en proviennent, domaine dans lequel des marges de progrès existent. Le déploiement du contrôle interne est plus ou moins avancé suivant les opérateurs et l'implication des ministères en la matière est inégale. Par ailleurs, la qualité des informations relatives aux opérateurs entrant dans l'élaboration des comptes de l'État demeure incertaine : pour sa mission de certification des comptes de l'État, la Cour ne dispose en effet d'informations (rapports de commissaires aux comptes, rapports d'audit interne) que pour à peine un tiers des opérateurs.

En conséquence, la Cour formule les recommandations suivantes :

- 6. renforcer la démarche de performance des opérateurs en généralisant les contrats d'objectifs et de performance (COP) couvrant l'ensemble de leurs missions, dotés d'objectifs stratégiques déclinés de façon opérationnelle avec des indicateurs de suivi pertinents ;*
- 7. étendre le recours aux contrats d'objectifs et de moyens (COM), en commençant par les organismes présentant les enjeux les plus importants pour les principaux domaines de l'action publique.*

Liste des abréviations

AAI.....	Autorité administrative indépendante
AASQA.....	Association agréée de surveillance de la qualité de l'air
Acta.....	Association de coordination technique agricole
ACSé.....	Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances
Ademe.....	Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
AEFE.....	Agence pour l'enseignement français à l'étranger
Afitf.....	Agence de financement des infrastructures de transport de France
Afpa.....	Agence nationale pour la formation professionnelle des adultes
AFT.....	Agence France trésor
Agrasc.....	Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués
Anact.....	Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail
Anah.....	Agence nationale de l'habitat
ANC.....	Autorité des normes comptables
ANCT.....	Agence nationale pour la cohésion des territoires
Andra.....	Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs
ANFr.....	Agence nationale des fréquences
ANGDM.....	Agence nationale pour la garantie des droits des mineurs
ANR.....	Agence nationale de la recherche
Anru.....	Agence nationale pour la rénovation urbaine
Anses.....	Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail
ANSP.....	Agence nationale de santé publique
APE.....	Agence des participations de l'État
APU.....	Administration publique
ARS.....	Agence régionale de santé
ASP.....	Agence des services de paiement
BCTO.....	Bureau de la coordination de la tutelle des opérateurs
BEI.....	Banque européenne d'investissement
BRIO.....	Base de données des informations financières des opérateurs
CA.....	Conseil d'administration
CAF.....	Capacité d'autofinancement
CEA.....	Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives
Cerema.....	Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement
CFI.....	Canal France international
CGAAER.....	Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux
CGEDD.....	Conseil général de l'environnement et du développement durable
CGefi.....	Contrôle général économique et financier

CGET	Commissariat général à l'égalité des territoires
CGLLS	Caisse de garantie du logement locatif social
CIASSP	Commission interministérielle d'audit salarial du secteur public
CIB	Contrôle interne budgétaire
CIC	Contrôle interne comptable
Cirad.....	Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement
CITP	Comité interministériel de la transformation publique
CMN.....	Centre des monuments nationaux
CNAC-GP	Centre national d'art et de culture – Georges Pompidou
Cnaps.....	Conseil national des activités privées de sécurité
CNC	Centre national du cinéma et de l'image animée
CNDP	Centre national de documentation pédagogique
Cnes.....	Centre national d'études spatiales
CNL.....	Centre national du livre
Cnous	Centre national des œuvres universitaires et scolaires
CNPF.....	Centre national de la propriété forestière
CNPPF	Centre national professionnel de la propriété forestière
CNRS	Centre national de la recherche scientifique
COM.....	Contrat d'objectifs et de moyens
COMUE	Communautés d'universités et établissements
COP	Contrat d'objectifs et de performance
CPO	Conseil des prélèvements obligatoires
Creps	Centre de ressources, d'expertise et de performances sportives
Crous	Centre régional des œuvres universitaires et scolaires
CRPF.....	Centre régional de propriété forestière
DAF.....	Direction des affaires financières
Datar.....	délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale
DGFIP	Direction générale des finances publiques
DGITM.....	Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer
DGM	Direction générale de la mondialisation
DGRIS.....	Direction générale des relations internationales et de la stratégie
DGS.....	Direction générale de la santé
ELAN	Évolution du logement, de l'aménagement et du numérique
ENA	École nationale d'administration
Enim.....	École nationale des invalides de la marine
EPA	Établissement public administratif
EPIC	Établissement public industriel et commercial
EPSCP	Établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel
EPSF.....	Établissement public de sécurité ferroviaire
EPST	Établissement public à caractère scientifique et technologique
ETP.....	Équivalent temps plein
ETPT	Équivalent temps plein travaillé

FMSH.....	Fondation maison des sciences de l'Homme
FNAP.....	Fonds national des aides à la pierre
GBCP.....	Gestion budgétaire et comptable publique
GIE.....	Groupement d'intérêt économique
GIP.....	Groupement d'intérêt public
GVT.....	Glissement vieillesse-technicité
HLM.....	Habitation à loyer modéré
Ifpen.....	Institut français du pétrole et des énergies nouvelles
IGF.....	Inspection générale des finances
INCa.....	Institut national du cancer
Ined.....	Institut national d'études démographiques
Injep.....	Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire
INPI.....	Institut national de la propriété industrielle
INPS.....	Institut national de police scientifique
Inrae.....	Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement
Inria.....	Institut national de recherche en informatique et en automatique
Insep.....	Institut national du sport, de l'expertise et de la performance
Inserm.....	Institut national de la santé et de la recherche médicale
IRA.....	Institut régional d'administration
IRD.....	Institut de recherche pour le développement
IRSN.....	Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire
LFI.....	Loi de finances initiale
LNE.....	Laboratoire national d'essais
LOLF.....	Loi organique relative aux lois de finances
LPFP.....	Loi de programmation des finances publiques
LRU.....	Loi relative aux libertés et responsabilités des universités
MAA.....	Ministère de l'agriculture et de l'alimentation
MCTRCT.....	Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales
MEAE.....	Ministère de l'Europe et des affaires étrangères
MEDDE.....	Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie
MINEFI.....	Ministère de l'économie et des finances
MININT.....	Ministère de l'intérieur
MLRETR.....	Ministère du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité
MRA.....	Mission risques et audit
MTES.....	Ministère de la Transition écologique et solidaire
NEC.....	Note d'exécution comptable
NPNRU.....	Nouveau programme national pour la rénovation urbaine
Odac.....	Organisme divers d'administration centrale
Odal.....	Organisme divers d'administration locale
Odeadom.....	Office de développement de l'économie agricole des départements d'Outre-mer
OFII.....	Office français de l'immigration et de l'intégration
Ofpra.....	Office français de protection des réfugiés et apatrides

ONCFS.....	Office national de la chasse et de la faune sauvage
Onera.....	Office national d'études et de recherches aérospatiales
ONF.....	Office nationale des forêts
PAC.....	Politique agricole commune
PAM.....	Plan d'action ministériel
PAP.....	Projet annuel de performance
PIA.....	Programme d'investissements d'avenir
PLF.....	Projet de loi de finances
PNRU.....	Programme national pour la rénovation urbaine
PPPBAM.....	Partenariat public privé concernant les barrages Aisne-Meuse
PRES.....	Pôle de recherche et d'enseignement supérieur
RAP.....	Rapport annuel de performance
RMPP.....	Rémunération moyenne du personnel en place
RNCE.....	Registre national des normes comptables de l'État
RPA.....	Rapport public annuel
SCSP.....	Subvention pour charges de service public
SGP.....	Société du Grand Paris
SI.....	Système d'information
Solideo.....	Société de livraison des équipements olympiques et paralympiques
TA-IFER.....	Taxe additionnelle à l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau
TGAP.....	Taxe générale sur les activités polluantes
UE.....	Union européenne
VNF.....	Voies navigables de France

Annexes

Annexe n° 1 : échanges de courrier	126
Annexe n° 2 : compléments sur les résultats comptables des opérateurs	130
Annexe n° 3 : opérateurs susceptibles de faire l'objet de contrats d'objectifs et de moyens en priorité.....	134

Annexe n° 1 : échanges de courrier

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
LIBERTÉ • ÉGALITÉ • FRATERNITÉ

ASSEMBLÉE NATIONALE

LE PRÉSIDENT

PARIS, LE 31 OCT. 2019

Monsieur le Premier président,

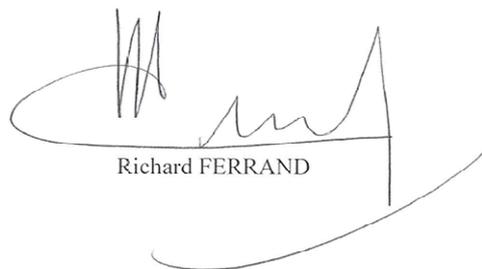
Conformément à l'article 47-2 de la Constitution, la Cour des comptes assiste le Parlement dans l'évaluation des politiques publiques. Je suis très attaché à ce que cette assistance très appréciée puisse se développer davantage, afin de renforcer la place de l'Assemblée nationale dans l'exercice de ses missions constitutionnelles.

Dans cette perspective, réuni sous ma présidence le 31 octobre 2019, le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (CEC) a décidé, en application de l'article L. 132-6 du code des juridictions financières, de confier à la Cour des comptes la réalisation de deux enquêtes portant respectivement sur :

- les politiques de prévention en santé publique (pilotage et gouvernance) ;
- le recours aux opérateurs de l'État.

Je vous saurais gré de me faire connaître dans quels délais la Cour des comptes sera en mesure de transmettre les rapports traduisant les résultats de ces deux enquêtes.

Je vous prie de croire, Monsieur le Premier président, à l'assurance de ma considération distinguée. *et de mes sentiments amicaux.*



Richard FERRAND

Monsieur Didier MIGAUD
Premier président
Cour des comptes
13 rue Cambon
75001 PARIS

HÔTEL DE LASSAY 128, RUE DE L'UNIVERSITÉ 75007 PARIS - TÉL. 01 40 63 50 00

Cour des comptes

KCC D1903482 KZZ
13/11/2019

Le 13 NOV. 2019

Le Premier président

Monsieur le Président,

Par courrier en date du 31 octobre dernier, vous m'avez fait part des demandes d'enquêtes du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques pour l'année 2021 en application de l'article L. 132-6 du code des juridictions financières.

Je vous confirme que la Cour conduira les deux travaux d'évaluation que vous lui avez demandés.

L'enquête sur *Les politiques de prévention en santé publique* sera conduite par la sixième chambre, présidée par Denis Morin. Elle examinera l'organisation et les résultats obtenus pour les principales pathologies.

L'enquête sur *Les opérateurs de l'Etat* sera conduite par la première chambre, présidée par Christian Charpy. Elle se concentrera sur les relations entre l'Etat et ses opérateurs.

Les deux enquêtes vous seront remises à la fin du mois de février 2021.

Les présidents de chambre concernés se tiennent à la disposition des rapporteurs désignés par le CEC afin de préciser le champ et l'approche retenus. Je vous propose que ces précisions fassent ensuite l'objet d'un échange de courriers entre nous.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma haute considération.

Respectueusement.

Didier Migaud

Monsieur Richard Ferrand
Président de l'Assemblée nationale
Assemblée nationale
126 rue de l'Université
75355 PARIS SP 07



KCC D2000148 KZZ
21/01/2020

Le Premier président

Le 21 JAN. 2020



Monsieur le Président,

Par lettre du 31 octobre 2019, vous m'avez informé de la décision du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (CEC) de confier à la Cour des comptes, en application de l'article L.132-6 du code des juridictions financières, une enquête sur les opérateurs de l'État.

Dans ma réponse du 13 novembre 2019, je vous ai indiqué que la Cour pourra conduire en 2020 une enquête sur les relations entre l'État et ses opérateurs, qui sera confiée à la première chambre, présidée par M. Christian Charpy.

À la suite de l'entretien du 19 décembre 2019 entre M. Jean-Paul Mattei et Mme Lise Magnier, vice-président et secrétaire du CEC, et M. Christian Charpy, président de la première chambre, accompagné de MM. Jean-Pierre Laboureix, président de section, et Louis-Paul Pelé, conseiller maître en service extraordinaire, je suis en mesure de vous préciser les principaux points que la Cour examinera.

L'enquête s'inscrira dans la continuité de l'analyse réalisée par la Cour en 2017 dans le cadre de son rapport sur le budget de l'État en 2016, en approfondissant les évolutions intervenues depuis cette date.

Elle s'intéressera tout d'abord au périmètre des opérateurs de l'État et rappellera notamment les critères de définition mentionnés dans les annexes d'information aux projets de lois de finances. L'examen de la liste des opérateurs sera l'occasion de s'interroger sur la diversité de leurs missions et la pertinence du maintien du statut d'opérateur de l'État, notamment pour les plus petits d'entre eux. Cette interrogation portera aussi sur la diversité de leurs formes juridiques et pourra conduire à apprécier l'importance du recours, par certains opérateurs, à la filialisation d'une partie de leurs activités. Il est convenu que les universités constituent un sujet à part qui ne sera pas approfondi.

Monsieur Richard Ferrand
Président de l'Assemblée nationale
Assemblée nationale
126 rue de l'Université
75355 PARIS SP 07

L'enquête examinera par ailleurs les ressources financières des opérateurs, en distinguant celles en provenance de l'État (subventions pour charges de service public, transferts, taxes affectées) et leurs ressources propres. Les ressources versées par l'État seront mises en regard des moyens consacrés aux différentes politiques publiques, notamment à l'échelle de chaque mission du budget général. Les moyens des opérateurs seront également examinés sous l'angle des emplois, en distinguant ceux financés par l'État et soumis à un plafond et les emplois hors plafond.

Le troisième axe de l'enquête concernera la régulation financière des opérateurs. Un recensement des dispositions récentes en la matière, notamment celles figurant dans les lois de programmation des finances publiques, sera réalisé. En fonction des informations disponibles, un bilan de ces dispositions sera dressé. La Cour pourra notamment actualiser ses observations formulées en 2017 au sujet de la limitation du recours à l'emprunt, du plafonnement des emplois et de la rationalisation de la fiscalité affectée.

Par ailleurs, la Cour s'intéressera aux leviers dont l'État dispose pour exercer son contrôle sur l'utilisation des moyens et, en particulier, au développement des contrats d'objectifs et de moyens signés avec les opérateurs. Elle pourra examiner comment la performance des opérateurs de l'État est mesurée et évaluée. À cet égard, une référence pourra être faite aux conventions d'objectifs et de gestion entre l'État et les caisses nationales de sécurité sociale.

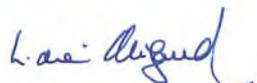
Chacun de ces trois grands thèmes sera l'occasion d'examiner la qualité de l'information disponible sur les opérateurs, dans l'annexe générale au projet de loi de finances relative aux opérateurs et dans les principaux autres documents budgétaires.

La Cour s'efforcera par ailleurs de réunir des éléments de comparaison internationale, sans méconnaître les différences d'organisation entre États.

Il a été convenu que la Cour remettra son rapport à la fin du mois de novembre 2020 et que le Comité sera tenu au courant de l'avancement de l'enquête à l'occasion de points d'étape qui seront organisés en avril et en juillet 2020.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma haute considération.

mes sentiments les meilleurs -



Didier Migaud

Annexe n° 2 : compléments sur les résultats comptables des opérateurs

Tableau n° 22 : liste des dix opérateurs ou catégories d'opérateurs générant les bénéfices les plus élevés en 2019 (en M€)

<i>Opérateur ou catégories d'opérateurs</i>	Nombre d'opérateurs	Montant du bénéfice 2019	Moyenne 2016-2019	Programme chef de file
<i>Afitf - Agence de financement des infrastructures de transport de France</i>	1	352	265	Infrastructures et services de transports
<i>Universités et assimilés</i>	72	225	171	Formations supérieures et recherche universitaire
<i>Ecoles d'enseignement supérieur agricole et vétérinaire</i>	12	102	31	Enseignement supérieur et recherche agricoles
<i>Agences de l'eau</i>	6	100	203	Paysages, eau et biodiversité
<i>Pôle emploi</i>	1	84	1	Accès et retour à l'emploi
<i>Ademe - Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie</i>	1	52	6	Prévention des risques
<i>Solideo - Société de livraison des équipements olympiques et paralympiques</i>	1	50	50 ¹⁸⁷	Jeux olympiques et paralympiques 2024
<i>VNF - Voies navigables de France</i>	1	49	39	Infrastructures et services de transports
<i>INPI - Institut national de la propriété industrielle</i>	1	47	28	Développement des entreprises et régulations
<i>Autres opérateurs d'enseignement supérieur et de recherche</i>	13	38	43	Formations supérieures et recherche universitaire

Source : direction du budget

¹⁸⁷ La société de livraison des équipements olympiques et paralympiques (Solideo) a intégré la liste des opérateurs de l'État en 2019.

Tableau n° 23 : liste des dix opérateurs ou catégorie d'opérateurs dégageant la plus forte insuffisance d'autofinancement en 2019 (en M€)

<i>Opérateur ou catégories d'opérateurs</i>	Nombre d'opérateurs	Montant de l'insuffisance d'autofinancement 2019	Moyenne 2016-2019	Programme chef de file
<i>CEA - Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives</i>	1	- 598	+ 13	Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires
<i>ANSP - Agence Nationale de Santé Publique</i>	1	- 66	- 17	Prévention, sécurité sanitaire et offre de soins
<i>SGP - Société du Grand Paris</i>	1	- 44	- 73	Infrastructures et services de transports
<i>ANGDM - Agence nationale pour la garantie des droits des mineurs</i>	1	- 38	- 24	Énergie, climat et après-mines
<i>FranceAgriMer</i>	1	- 30	- 22	Compétitivité et durabilité de l'agriculture, de l'agroalimentaire, de la forêt, de la pêche et de l'aquaculture
<i>Communautés d'universités et d'établissements</i>	19	- 26	- 7	Formations supérieures et recherche universitaire
<i>ONCFS - Office national de la chasse et de la faune sauvage</i>	1	- 22	- 5	Paysages, eau et biodiversité
<i>Opérateurs de soutien à l'enseignement supérieur et à la recherche</i>	35	- 13	- 9	Formations supérieures et recherche universitaire
<i>FNAP - Fonds national des aides à la pierre</i>	1	- 9	+ 16 ¹⁸⁸	Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat
<i>ANFr - Agence nationale des fréquences</i>	1	- 7	+ 7	Développement des entreprises et régulations

Source : direction du budget

¹⁸⁸ Le Fonds national des aides à la pierre (FNAP) a intégré la liste des opérateurs de l'État en 2017.

Tableau n° 24 : liste des dix opérateurs ou catégories d'opérateurs générant les déficits les plus élevés en 2019 (en M€)

<i>Opérateur ou catégorie d'opérateurs</i>	Nombre d'opérateurs	Déficit 2019	Moyenne 2016-2019	Programme chef de file
<i>CNRS - Centre national de la recherche scientifique</i>	1	42	4	Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires
<i>SGP - Société du Grand Paris</i>	1	39	70	Infrastructures et services de transports
<i>FranceAgriMer</i>	1	38	28	Compétitivité et durabilité de l'agriculture, de l'agroalimentaire, de la forêt, de la pêche et de l'aquaculture
<i>ANGDM - Agence nationale pour la garantie des droits des mineurs</i>	1	35	12	Énergie, climat et après-mines
<i>Communautés d'universités et d'établissements</i>	19	35	12	Formations supérieures et recherche universitaire
<i>ASP - Agence de services et de paiement</i>	1	28	1	Compétitivité et durabilité de l'agriculture, de l'agroalimentaire, de la forêt, de la pêche et de l'aquaculture
<i>Afpa - Agence nationale pour la formation professionnelle des adultes</i>	1	27	72 ¹⁸⁹	Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi
<i>ONCFS - Office national de la chasse et de la faune sauvage</i>	1	25	8	Paysages, eau et biodiversité
<i>CNC - Centre national du cinéma et de l'image animée</i>	1	24	25	Livre et industries culturelles
<i>Opérateurs de soutien à l'enseignement supérieur et à la recherche</i>	35	23	17	Formations supérieures et recherche universitaire

Source : direction du budget

¹⁸⁹ L'agence nationale pour la formation professionnelle des adultes (Afpa) a intégré la liste des opérateurs de l'État en 2018.

Tableau n° 25 : liste des dix opérateurs ou catégories d'opérateurs dégageant la capacité d'autofinancement la plus élevée en 2019 (en M€)

<i>Opérateur ou catégories d'opérateurs</i>	Nombre d'opérateurs	Montant CAF 2019	Moyenne 2016-2019	Programme chef de file
<i>Universités et assimilés</i>	72	465	423	Formations supérieures et recherche universitaire
<i>Afitf - Agence de financement des infrastructures de transport de France</i>	1	346	276	Infrastructures et services de transports
<i>Pôle emploi</i>	1	175	139	Accès et retour à l'emploi
<i>CNRS - Centre national de la recherche scientifique</i>	1	134	165	Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires
<i>Agences de l'eau</i>	6	107	210	Paysages, eau et biodiversité
<i>VNF - Voies navigables de France</i>	1	81	76	Infrastructures et services de transports
<i>ANR - Agence nationale de la recherche</i>	1	76	- 21	Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires
<i>Solideo - Société de livraison des équipements olympiques et paralympiques</i>	1	66	66 ¹⁹⁰	Jeux olympiques et paralympiques 2024
<i>Ecoles et formations d'ingénieurs</i>	34	62	65	Formations supérieures et recherche universitaire
<i>Autres opérateurs d'enseignement supérieur et de recherche</i>	13	59	76	Formations supérieures et recherche universitaire

Source : direction du budget

¹⁹⁰ La société de livraison des équipements olympiques et paralympiques (Solideo) a intégré la liste des opérateurs de l'État en 2019.

Annexe n° 3 : opérateurs susceptibles de faire l'objet de contrats d'objectifs et de moyens en priorité

La liste ci-après mentionne les trente plus importants opérateurs en termes de financements reçus de l'État, qui devraient être les premiers à bénéficier de contrats d'objectifs et de moyens.

- Ademe - Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
- AEFÉ - Agence pour l'enseignement français à l'étranger
- Afif - Agence de financement des infrastructures de transport de France
- Agence de l'eau Artois-Picardie
- Agence de l'eau Adour-Garonne
- Agence de l'eau Loire-Bretagne
- Agence de l'eau Rhin-Meuse
- Agence de l'eau Seine-Normandie
- Agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse
- Andra - Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs
- ANGDM - Agence nationale pour la garantie des droits des mineurs
- ANR - Agence nationale de la recherche
- ANTS - Agence nationale des titres sécurisés
- ASC - Agence du service civique
- CEA - Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives
- CGLLS - Caisse de garantie du logement locatif social
- CNC - Centre national du cinéma et de l'image animée
- Cnes - Centre national d'études spatiales
- CNRS - Centre national de la recherche scientifique
- FNAP - Fonds national des aides à la pierre
- Inrae - Institut national pour la recherche en agriculture, alimentation et environnement
- Inserm - Institut national de la santé et de la recherche médicale
- IRD - Institut de recherche pour le développement
- IRSN - Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire
- Météo-France
- OFII - Office français de l'immigration et de l'intégration
- ONF - Office national des forêts
- Pôle emploi
- SGP - Société du Grand Paris
- VNF - Voies navigables de France