



Didier MAUPAS

Membre du comité de rédaction de la revue Gestion et finances publiques  
Contrôleur budgétaire et comptable ministériel

*La notion d'opérateur n'est pas définie dans la LOLF mais elle découle de sa mise en œuvre.*

*On désigne en effet sous le terme d'opérateur un organisme doté de la personnalité morale qui a en charge une activité de service public de l'Etat, dont le financement est en majorité assuré par l'Etat et qui est directement contrôlé et placé sous la tutelle de l'Etat. Ces critères cumulatifs conduisent à recenser plus de 650 opérateurs ou catégories d'opérateurs de l'Etat de statuts diversifiés, même si ce sont le plus souvent des établissements publics. Les opérateurs représentent tout à la fois un enjeu budgétaire (l'Etat a versé à ses opérateurs environ 22 milliards d'euros en 2008), un enjeu comptable (les certificateurs mettant de plus en plus l'accent sur la nécessaire qualité des comptes des opérateurs) et un enjeu majeur dans la mise en œuvre des politiques publiques : à ce titre les opérateurs principaux font l'objet de développements spécifiques dans les projets annuels de performances soumis au Parlement. Car pour un certain nombre de programmes, ce sont en réalité les opérateurs et non les services de l'Etat qui sont le levier principal de l'action publique.*

*C'est pourquoi il nous a paru nécessaire dans ce numéro de la revue Gestion et finances publiques de mettre en perspective les différents aspects du concept d'opérateur.*

*Le sujet est à vrai dire très vaste, à la mesure de la diversité des organismes qui sont qualifiés d'opérateurs dans les documents budgétaires. Il renouvelle aussi le débat, traditionnel dans notre pays, entre l'Etat et ses démembrements réels ou prétendus, entre la logique d'agence et la logique administrative, entre l'autonomie et le contrôle. Nous avons donc choisi de privilégier dans ce numéro trois aspects de la problématique des opérateurs de l'Etat.*

*D'abord, de mettre l'accent sur le fait que les opérateurs de l'Etat constituent à bien des égards un véritable laboratoire de la modernisation de la gestion publique. Beaucoup d'établissements mettent en œuvre des procédures innovantes dans leur gestion financière et comptable et cela constitue d'ailleurs la principale justification du recours à ce mode de gestion : qu'il s'agisse de la mise en place de progiciels de gestion intégrés, de services facturiers, de techniques de contrôle de la dépense, de mise en œuvre des moyens modernes de règlement et d'encaissement ou bien encore de qualité comptable et de certification, les opérateurs de l'Etat ont ouvert la voie en expérimentant des procédures qui n'étaient souvent que balbutiantes dans la sphère Etat. Leur expérience éclaire donc la réforme de l'Etat aujourd'hui à l'œuvre.*

*Ensuite, nous avons souhaité mettre en lumière la relation nouvelle qui s'établit entre les opérateurs, les responsables de programmes au sens de la LOLF et la loi de finances. Comme indiqué plus haut, les opérateurs sont en effet un vecteur de la mise en œuvre des politiques publiques : l'articulation*

## éditorial

*entre les responsabilités dévolues aux responsables de programmes et l'autonomie de gestion des opérateurs qui découle de leur statut devient par là même une préoccupation croissante. Les opérateurs deviennent ainsi nécessairement une composante de la performance budgétaire de l'Etat. Le Parlement, en particulier en prévoyant de fixer désormais par la loi de finances un plafond annuel des autorisations d'emploi des opérateurs, a manifesté clairement sa volonté de les associer à l'effort national de maîtrise de la dépense et de l'emploi publics. Les opérateurs constituent donc un nouvel enjeu de soutenabilité budgétaire. De la même façon, le certificateur des comptes de l'Etat met de plus en plus l'accent sur la nécessaire convergence qui doit s'établir entre la qualité et la sincérité des comptes de l'Etat et ceux de ses opérateurs.*

*Enfin, nous soulignons la nécessaire évolution de la tutelle et des contrôles que l'Etat assure sur ses opérateurs actuellement à l'œuvre. La question de la tutelle est à vrai dire aussi ancienne que la notion d'établissement public autonome et revêt souvent une dimension idéologique : le mot « contrôle » semble parfois passé de mode. L'Etat contrôle-t-il trop ou pas assez l'action de ses opérateurs ? Est-il suffisamment stratège ? Est-il un bon actionnaire ? Quel équilibre trouver entre la nécessaire autonomie de gestion, gage de responsabilité et d'efficacité, et le respect des priorités nationales, en particulier de réduction des déficits ? Les points de vue sont rarement convergents selon les acteurs mais ces questions concernent cependant tous les gestionnaires publics. En vérité, l'Etat va contrôler surtout de façon différente, en particulier parce que la réforme des contrôles publics qui était sous-jacente à la mise en œuvre de la LOLF est effectivement et heureusement lancée. La contractualisation des relations entre l'Etat et les opérateurs ouvre la voie à un mode de tutelle et de contrôle innovant qu'il nous a paru utile d'aborder.*

*Bien entendu, ces différents aspects n'épuisent pas le sujet. Mais nous espérons que ce numéro permettra d'illustrer la vigueur et l'étendue du mouvement de rénovation de la gestion publique aujourd'hui à l'œuvre dans le monde des opérateurs et dans ses relations avec l'Etat.*

*La Rédaction a confié, comme vous le constatez par sa lecture, l'éditorial de ce numéro centré sur les opérateurs de l'Etat à Didier Maupas, CBCM, trésorier-payeur général ; il en est, en effet, à la fois, le concepteur et le principal architecte. Qu'il en soit vivement remercié ainsi que toutes les personnalités qui ont accepté d'apporter leur contribution à une publication dont nul ne saurait contester la qualité, la pertinence et l'actualité.*

Gérard LE GRAND,  
Rédacteur en chef.