L'ESSENTIEL SUR...





...la commission d'enquête sur les missions des agences, opérateurs et organismes consultatifs de l'État

AGENCIFICATION: UNE MÉTHODOLOGIE REPENSÉE POUR UNE ACTION PUBLIQUE RENFORCÉE

COORDONNER, SIMPLIFIER, MUTUALISER

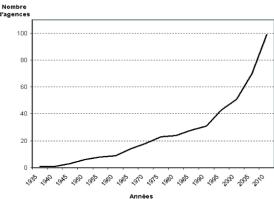
Le paysage administratif français s'est profondément transformé au fil des dernières décennies. Pour répondre à l'accroissement des missions, à la technicité croissante de certaines politiques, ou pour contourner les rigidités de l'administration, l'État a multiplié les structures publiques. 434 opérateurs, 317 organismes consultatifs, 1 153 organismes publics nationaux... mais un seul État. Pour tenter d'y voir clair, pendant cinq mois, la commission d'enquête n'a pas ménagé ses efforts : 64 heures d'auditions plénières avec 91 personnalités entendues, 25 auditions « rapporteur », deux déplacements en région, une étude de législation comparée et la lecture de centaines de rapports publics ou confidentiels.

1. LES AGENCES DE L'ÉTAT : UN OBJET MAL CONNU DE L'ADMINISTRATION ELLE-MÊME

A. UN ESSOR OPPORTUNISTE DES AGENCES, SANS STRATÉGIE COHÉRENTE D'ORGANISATION DE L'ÉTAT

La France a commencé à créer des agences dès la fin du XIXe siècle, mais le phénomène dit d'« agencification » s'est accéléré dans les années 1990 l'influence du « new public management », qui prône la séparation entre la prise de décision stratégique et la gestion opérationnelle. Les agences apparaissent par ailleurs la solution de facilité face à tout nouveau problème.

Ainsi, la création d'entités publiques distinctes des ministères a été motivée par la flexibilité de gestion en matière statutaire, comptable, financière et organisationnelle, ainsi que par la recherche de compétences techniques et de profils experts souvent éloignés de l'administration. Le recours à ces structures s'est fait au cas par cas, sans doctrine claire de l'État. 30 ans plus tard, cette politique au fil de l'eau nourrit un sentiment justifié de complexité, de redondance et d'enchevêtrement entre tous ces acteurs.



Source : Étude annuelle du Conseil d'État, 2012

Un problème : reconstruire rapidement la cathédrale Notre-Dame

Les outils existants : Centre des monuments nationaux (CMN), Opérateur du patrimoine et des projets immobiliers de la culture (OPPIC)

La solution : création en juillet 2019 de l'Établissement public chargé de la conservation et de la restauration de Notre-Dame

B. UN ARCHIPEL AUX FRONTIÈRES FLOUES QUE L'ÉTAT NE SAIT PAS CARTOGRAPHIER AVEC EXACTITUDE

1. Les agences, un concept multiforme

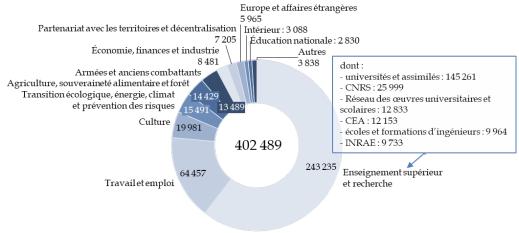
La commission a travaillé sur trois familles aux contours juridiques plus ou moins définis.

- Les **opérateurs** : clairement identifiés par la loi organique aux lois de finances (**LOLF**) du 1^{er} août 2001 et recensés dans un « jaune » budgétaire ;
- Les agences: définies ni juridiquement, ni budgétairement, d'où un nombre très variable d'entités relevant de cette catégorie selon les rapports. En 2025, la direction du budget recense 1153 organismes publics nationaux, hors organismes de

2012 IGF : 1244 agences Conseil d'État : 103

la sécurité sociale. C'est le périmètre retenu par la commission. Cependant, une analyse précise de la liste révèle qu'un grand nombre de ces organismes ont une **activité très locale** et représentent un **enjeu budgétaire et administratif très limité**. La majorité des agences « importantes », par leur nombre d'agents ou le budget géré, relèvent de la catégorie des opérateurs et, en leur sein, le secteur de l'enseignement supérieur et de la recherche occupe une place prépondérante.

Répartition des emplois des opérateurs par ministère



En équivalents temps plein travaillés (ETPT).

Source : commission d'enquête, à partir des données transmises par le Gouvernement

 Les organismes consultatifs: 317 instances listées dans un « jaune » budgétaire qui présente des lacunes: absence d'organismes importants, coûts indiqués ne correspondant qu'à certains coûts directs et pas aux coûts indirects, bien plus élevés, notamment salariaux, induits par la participation aux réunions ou à leur préparation.

2. L'État et ses agences : une maison-mère sans direction des affaires financières et sans direction des ressources humaines

La commission d'enquête a constaté, non sans surprise, l'**absence de vision consolidée** de la situation financière des agences, opérateurs et organismes consultatifs.

L'État dispose d'un **suivi comptable** des agences assuré par le ministère de l'économie et des finances. Cette vision ne dit rien de l'activité réelle des établissements, ce qui **réduit fortement la capacité de pilotage du pouvoir exécutif** ou de contrôle du Parlement.

« Vous êtes ministre de la fonction publique : êtes-vous en mesure de nous dire où se trouvent l'ensemble des agents publics ? » - « Bien sûr que non. »

Audition du ministre Laurent Marcangeli par la commission d'enquête le 7 mai 2025

Tout aussi préoccupant : **l'État ignore le parcours de ses propres agents** lorsqu'ils rejoignent une agence, entravant une gestion stratégique de la fonction publique. Seul le suivi des parcours individuels des plus hauts cadres dirigeants de la fonction publique de l'État est pour l'heure mis en œuvre. L'administration a reconnu ne pas connaître la proportion de fonctionnaires effectuant une mobilité au sein d'une agence.

2. DEMAIN, UN SEUL PILOTE: L'ADMINISTRATION CENTRALE

1. Muscler l'exercice de la tutelle

En parallèle de la tutelle financière exercée par la direction du budget, chaque ministère doit exercer une tutelle administrative, juridique et stratégique des établissements publics relevant de son périmètre. La commission regrette, à cet égard, l'absence de conception unifiée à l'échelle de l'État de l'exercice de la tutelle. Trop d'établissements sont dépourvus de contrat d'objectifs et de performance (COP) ou de contrat d'objectifs et de moyens (COM), et l'envoi d'une lettre de mission au dirigeant n'est pas systématique.

Les réunions du **conseil d'administration** ont **plus un caractère formel que délibératif,** dans certains cas, le rapport de force pouvant être déséquilibré entre les représentants de l'État et les représentants de l'agence.

Asymétrie des moyens humains, plus haut niveau d'expertise technique, tutelle stratégique partagée entre plusieurs ministères renforcent les agences face à l'État central. **Ces dernières prennent parfois l'initiative de nouvelles attributions** au-delà de leur simple rôle d'exécution : conception des politiques publiques, voire élaboration de la norme en lieu et place de l'Etat.

« Je vois passer dans mon bureau beaucoup de hauts fonctionnaires [qui] me disent souhaiter rejoindre un opérateur, ayant l'impression que l'on y dispose de plus de marges de manœuvre. »

Secrétaire générale du Gouvernement, audition par la commission d'enquête le 13 mars 2025

L'autonomisation des agences les rend **attractives auprès des hauts fonctionnaires**. Le Gouvernement a toutefois été incapable de transmettre des éléments précis permettant d'infirmer ou de confirmer qu'à poste comparable, les rémunérations sont plus élevées dans les agences qu'en administration centrale ; il n'a pas été davantage en mesure d'évaluer le phénomène supposé d'« évaporation » des hauts fonctionnaires après leur passage en agence.

2. Parler d'une seule voix

Chaque agence **communique en son nom propre** et, souvent, de sa propre initiative, sans supervision ni coordination particulière de l'administration centrale, parfois même en faisant appel à des cabinets de communication externes. Les inaugurations sont souvent l'occasion d'un patchwork de logos et de successions de discours, tous faits au nom de l'État.

Pour éviter malentendus, coûts supplémentaires et brouillage de l'action publique, la commission d'enquête recommande de centraliser la communication au niveau des ministères et de ne plus apposer qu'un seul logo, celui de l'État, quel que soit le financeur.

3. DEMAIN, UN SEUL CHEF D'ORCHESTRE : LE PRÉFET

Les agences devaient permettre une action publique plus souple, plus adaptée et plus performante. Force est de constater que l'objectif n'a pas été atteint, comme en témoigne le **sentiment d'abandon** régulièrement exprimé par les territoires. À rebours de l'intention originelle, certaines agences bénéficient davantage aux moyennes et grandes collectivités qu'à celles de taille plus restreinte.

De fait, le recul des effectifs en préfecture et l'apparition de nouvelles entités pilotant de manière quasi autonome certains pans de l'action publique a eu pour conséquence une **multiplication des interlocuteurs** pour les collectivités, susceptibles de rendre des avis discordants sur un même projet.

« Le maire se voit confronté à une multiplicité d'acteurs qui ont chacun leur interprétation de la norme, leurs critères et leurs injonctions. »

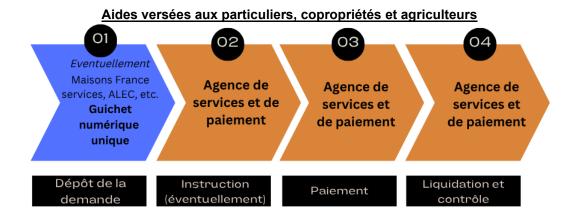
Véronique Pouzadoux, maire de Gannat (Allier) et représentante de l'AMF

Cet éclatement de l'action publique a également **complexifié les circuits de financements**, qui imposent aujourd'hui de multiples procédures à la charge des collectivités, qu'il s'agisse d'appels à projets ou à manifestation d'intérêt, conduisant parfois au dépôt de plusieurs dossiers pour un même objet. **L'allocation des moyens publics peut s'avérer sous-optimale**, chaque payeur ignorant la décision des autres financeurs.

Face à ce constat sévère, il convient de renforcer le rôle du préfet à l'échelle locale, en désignant la préfecture comme point d'accès unique aux financements et aux dispositifs d'aide en matière d'ingénierie territoriale sollicités par les collectivités.

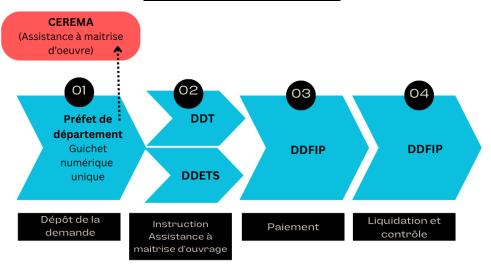
Les circuits d'attribution des aides aux collectivités, comme aux particuliers ou aux entreprises, suivraient le même **schéma général**, avec un point d'entrée unique pour le dépôt de la demande et une centralisation des paiements. L'unification du circuit de financement permettrait de **mieux mutualiser les compétences humaines comme les infrastructures techniques** et faciliterait également la **lutte contre la fraude**.

• Pour les aides aux particuliers, copropriétés, agriculteurs, à la pratique actuelle « un dispositif, une agence, une procédure » se substituerait le principe « un circuit pour toutes les aides ». Ce n'est en effet pas au citoyen de connaître quel est le circuit administratif suivi par sa demande, mais à l'administration de savoir recevoir et transmettre sa demande.



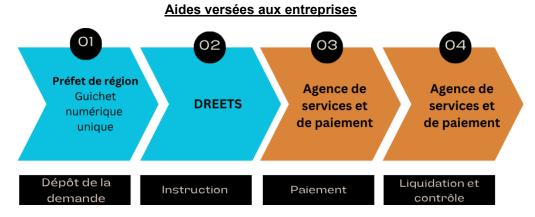
• Pour les aides aux collectivités, de manière similaire, l'instruction serait réalisée par l'administration déconcentrée la plus adaptée en fonction du dispositif, donc le plus souvent la direction départementale des territoires (DDT) ou la direction départementale de l'emploi, du travail et des solidarités (DDETS).

Aides versées aux collectivités



Ce nouveau schéma a notamment pour conséquence un transfert vers les services préfectoraux des effectifs des directions territoriales de l'Agence nationale de cohésion des territoires (ANCT), qui perdrait son existence juridique sans que les politiques publiques qu'elle porte soient atteintes.

• **Pour les entreprises,** le point d'entrée serait le préfet de région, puisque la compétence de développement économique est située au niveau régional.



Ce faisant, les services des préfectures retrouveraient de réelles compétences d'ingénierie et d'assistance à maîtrise d'ouvrage, peu à peu abandonnées au profit des agences. Les missions du préfet seront ainsi de nouveau portées vers l'accompagnement stratégique et technique des acteurs locaux dans leur politique d'aménagement du territoire.

4. EN RÉPONSE AU MIRAGE DE LA TRONÇONNEUSE, UNE RÉPONSE AU CAS PAR CAS POUR UNE DÉPENSE PUBLIQUE PLUS EFFICIENTE

A. À CHAQUE SITUATION, SA SOLUTION : TAILLE CRITIQUE, COÛTS SOCIAUX, REPRISE DES ENGAGEMENTS EN COURS... RIEN NE S'IMPROVISE

Plusieurs éléments peuvent être poursuivis dans le cadre d'une démarche de rationalisation des structures : la réduction des coûts de fonctionnement, une meilleure maîtrise des

emplois, la mutualisation de la trésorerie, une capacité accrue à s'autofinancer par l'obtention de ressources propres, une structure de taille viable, etc.

Ces éléments doivent être mis en regard des **contraintes propres à de telles opérations de restructuration** :

- d'une part, ces opérations peuvent avoir un **coût social**, nécessitant un dialogue important et soutenu avec les personnels et leurs représentants ;
- d'autre part, les **conséquences budgétaro-comptables** peuvent être significatives (reprise des engagements des structures fusionnées ou supprimées, devenir des contrats pluriannuels, *etc.*).

Au-delà des éventuelles **primes de restructuration** versées aux agents concernés, la masse salariale des opérateurs restructurés peut également faire l'objet d'une **augmentation en cas d'alignement par le haut des rémunérations**.

Pour maximiser les chances de succès d'une restructuration d'opérateurs et plus particulièrement d'une fusion, deux facteurs sont essentiels : un temps de préparation en amont et un portage politique de haut niveau.

1. La fusion

Quand plusieurs structures produisent le même service public, les fusionner peut avoir du sens, notamment pour favoriser les synergies. La commission envisage ainsi une **réorganisation des structures de formation professionnelle pour adultes**, à travers la fusion de l'Agence nationale pour la formation professionnelle des adultes (Afpa) et des groupements d'établissements publics locaux d'enseignement (Greta), qui proposent des actions de formation sur l'ensemble du territoire.

2. Le transfert à une structure plus importante

Alors que certaines agences de financement présentent des tailles très limitées, manifestement inadaptées aux enjeux financiers qu'elles représentent, la commission recommande la reprise de leurs activités par des structures dotées d'une masse critique suffisante :

- l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) serait réinternalisée dans l'administration centrale du ministère des transports ;
- les activités de financement de France compétences seraient transférées à la Caisse des dépôts ;
- les activités de versement d'aides simples, par exemple celles de l'Agence nationale de l'amélioration de l'habitat (ANAH), seraient reprises par l'Agence de services et de paiement (ASP).

3. La suppression

À l'instar de la politique menée en Grande-Bretagne, une revue des missions doit être conduite systématiquement tous les cinq ans afin de déterminer si une agence possède toujours une raison d'être, afin d'éviter la perpétuation de structures administratives qui, par nature, ont tendance à justifier leur activité par l'appropriation de nouvelles missions.

4. La mutualisation des fonctions support

Même de nature proche, il peut être pertinent de conserver une autonomie administrative pour certaines structures. C'est le cas par exemple des écoles d'art ou des écoles d'architecture sous tutelle du ministère de la culture. Cependant, la mutualisation des fonctions supports, sous l'égide de la tutelle, fait sens.

B. DES GAINS POTENTIELS MAIS PAS DE MIRACLE ARITHMÉTIQUE

1. Des économies très limitées à attendre de la diminution du nombre d'organes consultatifs

En prenant l'hypothèse de coûts réels plus proches de 50 millions d'euros que des 30 millions d'euros indiqués dans les documents budgétaires, une diminution de 20 % du nombre des commissions et instances consultatives ou délibératives permettrait d'économiser quelque **10 millions d'euros**, ce qui peut paraître négligeable par rapport aux besoins de financement de l'État français.

2. La réduction du coût des fonctions support permettrait une économie substantielle

Si le montant important des charges de personnel et des dépenses de fonctionnement peut laisser entrevoir des gisements conséquents d'économies – une **réduction de 8 %** de ces coûts se traduisant par une **économie de 2,2 milliards d'euros** –, un tel effort **ne pourrait être à missions constantes**, dans la mesure où les missions peuvent rarement être réalisées sans personnel et sans moyens de fonctionnement.

En mettant l'accent sur les **seules fonctions support** de manière à raisonner à missions constantes, une **réduction de 20 % de leur coût** – qui paraît, du reste, très volontariste pour des opérateurs ne faisant pas l'objet d'une fusion – apporterait une économie de l'ordre de **540 millions d'euros**. Loin évidemment d'être négligeable, une telle économie doit toutefois être mise en regard de l'objectif, fixé par le Gouvernement, de réaliser 40 milliards d'euros d'économies en 2026, dont la moitié au titre du budget de l'État.

Si la ministre des comptes publics a chiffré à 2 à 3 milliards d'euros les économies pouvant résulter de la restructuration des agences, elle n'a pas été en mesure de préciser à la commission d'enquête la façon dont ce calcul avait été réalisé.

Jusqu'à présent, les réductions du nombre d'opérateurs en France sont loin de se traduire par une baisse homothétique des emplois. Sur la période 2015-2019, **diverses fusions et suppressions d'opérateurs** ont eu lieu, mais pour une **baisse très limitée des emplois** (- 0,8 % à périmètre constant).

Il ne faut donc **pas attendre** de la seule **réorganisation des agences** (par des fusions, des suppressions ou la mutualisation des fonctions support) des économies comparables avec celles qui résulteraient de la **diminution des charges d'intervention**, celle-ci supposant des mesures fortes prises sur la nature et le champ des politiques publiques mises en œuvre par les agences.

S'il ne revient pas à la commission d'enquête de se prononcer sur l'avenir de pans entiers de politiques publiques, elle note que **cinq structures portent les trois quarts des charges d'intervention de l'ensemble des opérateurs**: France compétences (15,1 milliards d'euros, provenant des cotisations obligatoires des entreprises au titre de la formation professionnelle); l'AFITF (4,6 milliards d'euros); l'ANAH (3,8 milliards d'euros); France Travail (2,0 milliards d'euros); et les agences de l'eau (1,9 milliard d'euros, provenant des redevances sur l'eau).

POUR EN SAVOIR +

- Étude de législation comparée, direction de l'initiative parlementaire et des délégations du Sénat, avril 2025
- Jaune budgétaire "Opérateurs de l'État" annexé au projet de loi de finances pour 2025
- <u>Jaune budgétaire "Commissions et instances consultatives ou délibératives"</u> annexé au projet de loi de finances pour 2025

Les principales recommandations

Sortir d'un développement des agences au cas par cas

Recommandation n° 3: Revoir tous les cinq ans, au moyen d'une évaluation systématique, la pertinence du maintien des agences existantes et de chacune de leurs principales missions.

Recommandation n° 4 : Prévoir une date d'extinction dès la création d'un nouvel établissement, fixée par défaut au terme d'une durée de cinq ans.

Mieux suivre les agences et organismes consultatifs et mieux connaître leur coût

Recommandation n° 6 : Mesurer les coûts administratifs complets des organismes consultatifs.

Recommandation n° 7:

- Publier le « jaune » opérateurs au format numérique en *open data*, élargir son périmètre à l'ensemble des organismes publics nationaux et compléter les informations actuelles par des données financières plus adaptées à l'information et au contrôle du Parlement.
- Publier ces données pour chaque opérateur et non catégorie d'opérateurs, en distinguant la gestion d'une part et les flux de financement d'autre part, tout en permettant d'élaborer en cas de besoin des regroupements par catégorie.

Recommandation n° 8 : Pour tous les organismes chargés de la distribution d'une aide, mettre en place une comptabilité analytique permettant de connaître le coût de gestion de chaque dispositif.

Conforter l'administration centrale dans son rôle de pilotage des politiques publiques

Recommandation n° 10: Renforcer les services statistiques ministériels et en faire l'outil centralisateur de l'ensemble des données collectées par les agences, en s'assurant de l'interopérabilité des bases de données des agences et de l'administration centrale.

Recommandation n° 11: Soumettre chaque agence à une seule administration de tutelle.

Recommandation n° 12 : Renforcer le rôle de pilotage des agences par les secrétariats généraux en leur confiant notamment la planification des études faites par celles-ci.

Généraliser et améliorer les instruments du pilotage stratégique (COP et COM)

Recommandation n° 18: Définir un contrat d'objectifs et de performances (COP) ou un contrat d'objectifs et de moyens (COM) pour les opérateurs. Évaluer les charges de réalisation et de suivi de ces contrats.

Recommandation n° 21 : Prévoir pour tous les COP une durée par défaut de cinq ans avec une clause de revoyure au bout de trois ans.

Recommandation n° 22 : Prévoir l'envoi systématique d'une lettre de mission initiale et d'une lettre d'objectifs annuelle aux dirigeants d'opérateurs.

Recommandation n° 25 : Étendre le recours aux contrats d'objectifs et de moyens (COM), en particulier pour accompagner une trajectoire financière en baisse.

Renforcer l'État l'employeur

Recommandation n° 28: Afin de limiter les écarts de rémunération et faciliter la gestion administrative des agents, généraliser le recours à la position normale d'activité, plutôt qu'au détachement pour les fonctionnaires qui rejoignent un établissement public administratif.

Recommandation n° 30 :

- À court terme, mettre en place un outil de suivi de l'encadrement supérieur de la fonction publique de l'État, visant l'administration centrale ainsi que les agences.
- À moyen terme, étendre cet outil à l'ensemble de la fonction publique de l'État.

Mieux articuler le cadre budgétaire des opérateurs avec celui de l'État

Recommandation n° 31 : Prévoir le vote des budgets initiaux des opérateurs après la promulgation de la loi de finances de l'exercice concerné.

Recommandation n° 32: Pour l'ensemble des opérateurs, rendre obligatoire la transmission aux commissions des finances des deux assemblées, sous forme dématérialisée, des budgets initiaux et exécutés des agences, y compris la répartition des crédits entre les programmes gérés par un même organisme.

Recommandation n° 33: Plutôt que de créer des agences pour gérer des crédits de manière pluriannuelle, s'appuyer sur les autorisations d'engagement afin d'assurer un pilotage budgétaire pluriannuel. Envisager l'extension aux opérateurs du budget triennal introduit par la révision de la LOLF du 28 décembre 2021.

Faire du préfet le seul interlocuteur local au nom de l'État

Recommandation n° 34 : Faire de la préfecture la voie d'accès unique à l'offre de l'État et de ses agences en matière d'ingénierie territoriale.

Recommandation n° 36: Faire des services préfectoraux le point d'entrée unique des demandes d'aides ou de financement des collectivités et des entreprises. Transférer au préfet l'autorité que détiennent les agences sur les décisions de financements.

Simplifier les circuits de financement

Communiquer sur l'action de l'État et non sur celle des agences

Recommandation n° 42 : Sur le sol national comme à l'étranger, apposer le seul logo de l'État et non celui des agences sur l'ensemble des supports de communication.

Recommandation n° 44 : À moyen terme, recentraliser toute la communication de la sphère étatique, agences comprises, au sein des ministères.

Restructurer les agences par fusion, réinternalisation, mutualisation

Recommandation n° 46 : Instaurer un moratoire sur la création de nouvelles entités, sauf s'il est démontré que le nouvel organisme apporte des économies ou une simplification substantielle de l'action publique.

Recommandation n° 57 : Mettre en œuvre le projet de réforme de la foncière de l'État en intégrant le patrimoine foncier et l'immobilier de bureaux des agences.

Recommandation n° 58:

- Engager un programme pluriannuel, progressif et exhaustif, de mutualisation des fonctions supports des agences et opérateurs (notamment en matière de paie, d'achats et de systèmes d'information), dans un premier temps à l'échelle du ministère de tutelle ou d'une structure interministérielle.
- Confier l'animation de ce programme au Secrétariat général du Gouvernement avec une implication forte du ministère chargé des comptes publics et du ministère de l'action publique, de la fonction publique et de la simplification.

Réorganisation des agences proposées par le rapport

CELRL - Conservatoire de l'espace littoral et des rivages ADEME - Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie lacustres AFITF - Agence de financement des infrastructures de CEREMA - Centre d'études et d'expertise sur les risques, transport de France l'environnement, la mobilité et l'aménagement AFPA - Agence nationale pour la formation **CNOUS - CROUS** professionnelle des adultes Agence bio Établissement public du Marais poitevin Agences de l'eau France Compétences ANAH - Agence nationale de l'habitat FranceAgriMer ANCT - Agence nationale de la cohésion des **GEODERIS** territoires IGN - Institut national de l'information géographique et ANRU - Agence nationale pour la rénovation urbaine forestière INERIS - Institut national de l'environnement industriel et ANS - Agence nationale du sport des risques INSEP - Institut national du sport, de l'expertise et de la ARS - Agences régionales de santé performance ASP - Agence de services et de paiement Météo-France ODEADOM - Office de développement de l'économie Atout France agricole d'Outre-mer **Bpi France** OFB - Office français de la biodiversité BRGM - Bureau de recherches géologiques et Parcs nationaux (11 EPA) minières **Business France** Pass culture Évolution non substantielle Reprise des activités par une autre structure Évolution substantielle Fusion



Pierre Barros
Président de la commission d'enquête

Sénateur (Communiste Républicain Citoyen et Écologiste - Kanaky) du Val d'Oise



Christine Lavarde

Rapporteur

Sénateur (Les Républicains) des Hauts-de-Seine Commission d'enquête sur les missions des agences, opérateurs et organismes consultatifs de l'État

Téléphone : 01 42 34 23 37

Consulter le contrôle en clair