



ASSEMBLÉE NATIONALE

17ème législature

Efficacité et lisibilité des agences de l'État dans l'action publique

Question écrite n° 763

Texte de la question

M. Jordan Guillon appelle l'attention de M. le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie sur l'efficacité ainsi que la lisibilité des agences de l'État dans l'action publique. En effet, dans une étude récente intitulée « Agences de l'État : la flambée des coûts », l'association « Contribuables associés » alerte sur la nécessité d'une rationalisation de ces agences. Elle n'a pas été permise par les précédents gouvernements qui ont manqué d'ambition dans la réduction du nombre de ces agences. En 2012, l'Inspection générale des finances (IGF) pointait les coûts pharaoniques de ces agences, coûts se portant à 50 milliards d'euros annuels. Ces coûts ont été évalués, d'après le journal Le Figaro en 2019, à 80 milliards d'euros, après deux ans de présidence Macron. L'absence d'une définition juridique claire constitue un flou juridique semblant être à l'origine de toutes les difficultés de pilotage de ces agences. Elle explique pour une part la prolifération parfois irrationnelle de ces agences, qui sont souvent instituées de manière contingente, sans stratégie d'ensemble et sans cohérence. De surcroît, ces nombreuses agences de l'État échappent au contrôle budgétaire du Parlement. Agences temporaires qui perdurent, pratiques de débudgétisation massive, doublons au sein des opérateurs ou avec des entités publiques, ce sont autant d'exemples qui appuient les termes du Conseil d'État, lorsqu'il évoquait « une ligne de fuite dans la maîtrise des finances publiques ». La France compte plus de 1 200 agences publiques, dont des opérateurs de l'État, au nombre de 484. Plus de 470 000 agents de l'État travaillent dans les opérateurs de l'État. Le Gouvernement continue de créer des instances, comme le Conseil de défense écologique, sans toujours respecter la règle qu'il s'était fixée en 2019 : deux suppressions d'instances pour une création. Il lui demande si le Gouvernement compte mettre en œuvre une stratégie d'ensemble dans la mise en place des agences afin d'éviter cette irrationalité administrative et améliorer l'efficacité des agences restantes. Enfin, il lui demande de statuer sur la création d'une véritable définition juridique de ces agences pour faciliter le contrôle budgétaire du Parlement et améliorer ainsi la lisibilité de ces agences.

Texte de la réponse

La notion d'agence ne fait effectivement pas l'objet d'une définition juridique et il ne s'agit pas d'une notion utilisée dans la pratique administrative française. A l'inverse, les différentes catégories juridiques opérationnelles dans lesquelles s'inscrivent les organismes publics de l'État (établissement public administratif, établissement public industriel et commercial, groupement d'intérêt public...) sont définies par la loi. Les conditions de création, de gouvernance et de gestion administrative de ces organismes sont encadrées avec précision par la loi, les textes réglementaires et la jurisprudence administrative et sont justifiées (Circulaire du PM n° 5647/SG du 9/4/2013) dans le cadre des études d'impact et d'opportunité préalables à toute création. Chaque organisme est l'objet d'un texte institutif explicitant ses missions, les politiques publiques qui lui sont confiées et les modalités de contrôle qu'exerce sur lui l'État. Il a pour objet de permettre à l'État de confier, quand cela s'avère opportun, des politiques publiques à des structures dotées d'une certaine autonomie opérationnelle dans un cadre administratif adapté à des modèles économiques diversifiés. C'est le cadre dans lequel se déploie l'autonomie des universités dans lequel sont gérés les musées nationaux mais aussi Météo-France, le commissariat général à l'énergie atomique ou France Travail. Pour faciliter le contrôle budgétaire du Parlement et améliorer ainsi la

lisibilité de ces agences, la notion d'opérateurs a toutefois été créée avec la mise en œuvre de la loi organique sur les lois de finances (LOLF), afin de ne pas limiter la portée de cette dernière au seul budget de l'État, alors que des personnes morales, créées par lui et jouissant de la personnalité morale, participent de manière parfois déterminante à ses missions grâce à son concours financier et sous son contrôle. Ce périmètre correspond, quelle que soit leur qualification juridique, à des entités à qui l'Etat a confié une mission de service public relevant de ses compétences, majoritairement financées par des subventions de l'État ou des taxes affectées et porteuses d'enjeux importants pour l'État. Les opérateurs de l'Etat font en conséquence l'objet de circuits de financements prévus par la LOLF et sont soumis à un plafond d'autorisations d'emplois voté chaque année par le Parlement (2° bis de l'article 34 de la LOLF, introduit par la loi organique n° 2021-1836). Ils font l'objet d'une information renforcée au Parlement dans les annexes budgétaires à la loi de finances, à travers les volets opérateurs des projets et rapports annuels de performance et le Jaune budgétaire relatif aux opérateurs de l'Etat, détaillant notamment les financements apportés par l'Etat et les comptes des entités. La circulaire du Premier ministre du 5 juin 2019 enjoint à rationaliser le périmètre des opérateurs dont le nombre est passé de 483 en 2020 à 438 en 2024, soit près de 10 % de baisse. Cette évolution est le résultat de différents mouvements et notamment des fusions, des ré-internalisations et des dissolutions. A titre d'exemple, la liste des opérateurs de l'Etat pour 2024 prend en compte la ré-internalisation sous forme de service à compétence nationale (SCN) de l'institut des hautes études pour la science et la technologie, traduisant la volonté du Gouvernement de réinterroger régulièrement la pertinence de telle ou telle structure. Le Gouvernement continue de porter des projets de rationalisation notamment par la fusion de certains organismes, comme par exemple la fusion de l'Autorité de sûreté nucléaire et de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire ou les projets de fusion de l'ENSTA Bretagne avec l'ENSTA Paris et de La cité de la Céramique – Sèvres et Limoges avec le Mobilier national. Le plafond d'emplois des opérateurs voté par le Parlement dans le cadre de la loi de finances pour 2024 est fixé à 404 930 ETPT et les concours aux opérateurs identifiés dans le Jaune Opérateurs 2024 s'élèvent à 81 Md€, taxes affectées comprises. Ce niveau de concours et son évolution traduisent la priorité donnée par le Gouvernement aux dispositifs d'aides et de retour à l'emploi, à la transition écologique ou à la mise en œuvre des lois de programmation sectorielles sur les champs de la Recherche, de l'Intérieur ou des Armées. Il donne également à voir le rôle important joué par un grand nombre d'opérateurs dans le cadre du plan de relance (Ademe, Anah, Agence de services et de paiement...). Il est également souligné que les opérateurs de l'Etat contribuent pleinement à l'effort transversal de maîtrise des finances publiques, ce qu'illustre l'objectif de stabilité des schémas d'emplois fixé à l'Etat et à ses opérateurs dans le cadre de la loi de programmation des finances publiques 2023-2027 ou encore les mesures de régulation budgétaires demandées à ces entités dans le cadre du décret d'annulation mis en œuvre en 2024.

Données clés

Auteur : [M. Jordan Guitton](#)

Circonscription : Aube (1^{re} circonscription) - Rassemblement National

Type de question : Question écrite

Numéro de la question : 763

Rubrique : Administration

Ministère interrogé : Économie, finances et industrie

Ministère attributaire : [Économie, finances, souveraineté industrielle et numérique](#)

Date(s) clé(s)

Question publiée au JO le : [15 octobre 2024](#), page 5386

Réponse publiée au JO le : [18 mars 2025](#), page 1836