

N° 2531

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DIX-SEPTIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 25 février 2026.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE
ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LA PROPOSITION DE LOI

*visant à renforcer le contrôle, la gouvernance et la responsabilité financière
des agences et opérateurs de l'État (n° 2445),*

PAR M. JEAN-PAUL MATTEI,

Député

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
EXPOSÉ GÉNÉRAL	7
I. LES POUVOIRS D'INFORMATION ET DE CONTRÔLE SUR LES AGENCES ET LES OPÉRATEURS SONT INSUFFISANTS.....	7
A. AGENCES ET OPÉRATEURS CONCENTRENT UNE PART IMPORTANTE DES MOYENS ET EFFECTIFS PUBLICS.....	7
1. Le recours aux agences résulte d'une tendance de long terme	7
2. ... mais il connaît une nouvelle ampleur et de nouvelles formes depuis une vingtaine d'années.....	8
3. La diversité des missions, des tailles et des statuts des agences est un corollaire de l'importance qu'elles ont prise dans la conduite des politiques publiques	9
B. LE PILOTAGE DES AGENCES EST RENDU PLUS COMPLEXE PAR L'ABSENCE DE DÉFINITION FORMELLE ET L'INCAPACITÉ À ENCADRER LEUR CRÉATION.....	11
1. Les agences n'ont pas de définition communément admise.....	11
2. La diversité des formes juridiques rend difficile toute tentative de pilotage d'ensemble	13
3. La notion d'opérateurs relève encore des règles de la comptabilité publique	15
C. LE CONTRÔLE DES OPÉRATEURS EST LIMITÉ PAR LE MANQUE DE TRANSPARENCE SUR LEURS MOYENS ET LEURS OBJECTIFS	17
1. Malgré les améliorations apportées à la documentation budgétaire, l'information relative aux rémunérations reste insuffisante	17
2. La formalisation des objectifs reste contrainte par la multiplicité des tutelles administratives	19
3. Le pilotage par la performance suppose de généraliser les contrats d'objectifs et de performance et leur déclinaison en lettres de mission.....	20

D. MALGRÉ SES POUVOIRS DE CONTRÔLE, IL ARRIVE QUE L'ÉTAT NE SOIT PAS EN MESURE DE S'OPPOSER AUX DÉCISIONS DE SES AGENCES	22
1. Grâce aux pouvoirs de nomination et à la convocation de pré-conseils d'administration, les autorités de tutelle contrôlent généralement la stratégie de leurs opérateurs	22
2. Il importe de remédier aux rares situations dans lesquelles les représentants de l'État se trouvent dans l'incapacité de s'opposer aux décisions des agences sous leur contrôle	23
II. RESPONSABILISER LES OPÉRATEURS SUPPOSE UNE TRANSPARENCE SUR LEURS BUTS, LEURS MOYENS ET LEUR ENCADREMENT	24
A. LA GÉNÉRALISATION DES CONTRATS D'OBJECTIFS ET DE PERFORMANCE DOIT ÊTRE POURSUIVIE	24
1. Les contrats d'objectifs et de performance doivent être complétés par des trajectoires de moyens pluriannuelles pour les opérateurs à enjeux ou en difficulté	24
2. Ce contrat doit prendre la forme d'un document unique et pluriannuel	25
3. L'information du Parlement doit être améliorée en enrichissant la documentation relative aux plus hautes rémunérations	26
B. L'ÉTAT DOIT POUVOIR S'OPPOSER AUX DÉCISIONS DES OPÉRATEURS AFIN DE PRÉSERVER L'INTÉRÊT GÉNÉRAL.....	26
1. Il importe de consacrer un pouvoir d'opposition de l'État aux décisions des conseils d'administration des opérateurs	26
2. Le temps est venu de définir par voie de règlement la notion d'opérateur.....	27
TRAVAUX DE LA COMMISSION	29
EXAMEN DES ARTICLES	39
<i>Article 1^{er}</i> : Transmission aux commissions parlementaires chargées des finances d'une liste non nominative des dix rémunérations brutes les plus élevées de chaque opérateur de l'État	39
<i>Article 2</i> : Obligation de conclure un contrat d'objectifs et de performance pour chaque opérateur de l'État	44
<i>Article 3 (supprimé)</i> : Généralisation des contrats d'objectifs et de moyens	51
<i>Article 4</i> : Pouvoir d'opposition des représentants de l'État aux décisions des organes délibérants des établissements publics nationaux et des groupements d'intérêt public auxquels ils participent	55
<i>Article 5</i> : Recevabilité financière	59
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR ...	61

INTRODUCTION

Aux termes de l'article 24 de la Constitution, le législateur « *contrôle l'action du Gouvernement* ». Lorsqu'il porte sur les démembrements de l'État, ce contrôle rencontre pourtant ses limites. Les agences et les opérateurs, dont les statuts juridiques et les tailles varient, occupent aujourd'hui une place centrale dans la conduite des politiques publiques. À titre d'exemples, ils président à la mise en œuvre de notre politique de recherche, comme c'est le cas du Centre national de la recherche scientifique (CNRS), ou entendent répondre aux défis de la transition écologique, comme l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe). Les agences et les opérateurs structurent désormais l'administration de notre pays, participent à la dépense publique et exercent une forme de pouvoir réglementaire spécialisé. Pourtant, les moyens de contrôle du Parlement et de l'État sur leur action sont limités.

S'il est connu de longue date – le Conseil d'État consacrait une étude annuelle aux établissements publics dès 1971 ⁽¹⁾ – le démembrement de l'État fait l'objet d'un nombre croissant de rapports qui soulèvent les risques, pour la cohérence de l'action publique, qui lui sont associés. L'ampleur de mouvement, aussi qualifié d'agencification de l'État, s'est amplifié à tel point que l'administration de l'État compte aujourd'hui 431 opérateurs, 17 organismes consultatifs et 1 153 organismes publics nationaux. À eux-seuls, les 431 opérateurs de l'État représentent 73 milliards d'euros de financements publics, soit un huitième du budget général de l'État.

Plus nombreuses, les agences sont aussi plus diverses. Elles existent dans l'ensemble des champs ministériels et leurs statuts se sont diversifiés : aux traditionnels établissements publics se sont ajoutés les groupements d'intérêt public, les sociétés à participation publique, les associations, les fondations et les établissements *sui generis*. Ainsi, les structures se multiplient et les domaines d'intervention finissent par se chevaucher. Il en devient difficile de percevoir les traits communs à l'univers des agences, dont il n'existe toujours pas de définition commune.

Rapporteur d'une mission d'évaluation ⁽²⁾ qui, en 2021 déjà, établissait le constat d'une multiplication des agences et appelait à généraliser les moyens dont dispose l'État pour contrôler leur fonctionnement, l'auteur et rapporteur de cette proposition de loi s'inscrit en cohérence avec ses observations d'alors et entend y apporter une solution. À la lumière du récent rapport d'enquête dirigé par Mme la

(1) Conseil d'État, [*La réforme des établissements publics : rapport adopté par l'assemblée générale du Conseil d'État, le 15 janvier 1971 et remis à M. le président de la République le 4 mars 1971.*](#)

(2) [*Rapport d'information déposé en application de l'article 146-3 du Règlement, par le comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur l'évaluation des relations entre l'État et ses opérateurs \(Mme Lise Magnier et M. Jean-Paul Mattei\), n° 4236.*](#)

sénatrice Christine Lavarde ⁽¹⁾, il appelle toujours à renforcer le pilotage des agences et à limiter leur nombre. Craignant qu'une perte de responsabilité publique ne soit associée à la multiplication de ces structures, il entend couper court à l'idée d'un « *État dans l'État* » et confier au ministre exerçant la tutelle de ces établissements un pouvoir de réformation en dernier ressort sur leurs décisions. Il souhaite que l'État parle d'une seule voix, que nulle part l'orientation particulière ne puisse primer sur l'intérêt général.

Cette proposition de loi a donc pour objectif de faire œuvre utile en ce sens. Elle vise à renforcer les moyens de contrôle que sont les contrats d'objectifs et de performance (COP), d'une part, et à garantir aux représentants de l'État un pouvoir de dernier recours au sein des conseil d'administration des agences. Elle est ainsi composée de trois articles qui ont été adoptés lors de leur examen par la commission des finances.

– Dans son **premier article**, la proposition de loi renforce la transparence sur les plus hautes rémunérations des opérateurs de l'État. Elle prévoit qu'un rapport soit transmis aux commissions parlementaires chargées des finances du Parlement présentant la liste non nominative des dix plus hautes rémunérations de chaque opérateur. Elle vise ainsi à aligner les règles de transparence en matière de rémunération des hauts dirigeants sur celles applicables aux sociétés cotées, afin de prévenir la perte de compétence dans les administrations centrales.

– Le **deuxième article** de la proposition de loi généralise les contrats d'objectifs et de performance à l'ensemble des opérateurs de l'État. Le dispositif proposé formalise un principe déjà existant en matière de doctrine administrative mais qui demeure imparfaitement appliqué. Il prévoit qu'une trajectoire de moyens soit inscrite dans les contrats d'objectifs et de performance lorsque les opérateurs participent à l'exécution d'une loi de programmation des dépenses publiques ou lorsqu'ils sont en difficulté budgétaire. Il conserve la souplesse du contenu de ces contrats mais exige que soient encadrés les critères de définition de la catégorie des opérateurs de l'État. La proposition de loi fixe ainsi un cadre de contrôle clair sur un champ d'agences stabilisé.

– Le **troisième article** prévoit un pouvoir d'opposition en dernier ressort sur les décisions des agences au bénéfice des représentant de l'État. Il généralise ainsi des dispositions qui préexistent pour les opérateurs placés sous le statut de groupement d'intérêt public (GIP).

– Le **quatrième article** garantit la recevabilité financière de la proposition de loi.

(1) *Sénat, [Agencification : une méthodologie repensée pour une action publique renforcée, rapport de la commission d'enquête sur les missions des agences, opérateurs et organismes consultatifs de l'État, M. Pierre Barros président et Mme Christine Lavarde rapporteure, 1^{er} juillet 2025.](#)*

EXPOSÉ GÉNÉRAL

I. LES POUVOIRS D'INFORMATION ET DE CONTRÔLE SUR LES AGENCES ET LES OPÉRATEURS SONT INSUFFISANTS

A. AGENCES ET OPÉRATEURS CONCENTRENT UNE PART IMPORTANTE DES MOYENS ET EFFECTIFS PUBLICS

1. Le recours aux agences résulte d'une tendance de long terme ...

En l'absence d'une définition juridique précise, les agences et opérateurs renvoient à des ensembles plus ou moins étendus. Par conséquent, dénombrer ces organismes disparates est difficile. De son côté le Conseil d'État, retenant une acception restrictive de la notion d'agence, dénombrait seulement une centaine d'agences en 2012 dans le rapport qu'il leur consacrait ⁽¹⁾. À l'opposé, l'Inspection générale des finances (IGF) recensait plus de 1 200 agences répondant au double critère de l'exercice d'une mission de service public et de l'existence d'un contrôle de l'État ⁽²⁾.

Si les périmètres varient, il n'en reste pas moins que l'essor des agences est une tendance de longue date. Si certaines de ces structures ont une fondation remontant aux premiers temps des établissements publics, comme l'Institut français de Florence, qui fut en 1907 le premier des instituts français à l'étranger, bien d'autres ont été créés dans les années d'entre-deux-guerres. À partir de 1930, la création des établissements publics devint un outil privilégié de la puissance publique pour la gestion de ses monopoles et son intervention dans les secteurs les plus divers. Pour soutenir le ministère de l'agriculture, par exemple, les offices agricoles se virent ainsi confier, dès 1936, le monopole de l'exportation et de l'importation des denrées stratégiques. Dans le grand effort de reconstruction d'après-guerre, les établissements publics devinrent également une des formes opérationnelles de la nationalisation des entreprises privées et de la structuration des filières, dont nous conservons une trace aujourd'hui encore avec le Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC), succédant au Centre national de la cinématographie fondé le 25 octobre 1946.

On constate, à compter des années 1960 et plus nettement encore à partir de 1990, une forte intensification de la création d'agences. L'extension de l'intervention régulatrice de l'État à de nouveaux secteurs conduit à la fondation de nouveaux offices, comme l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS) en 1972 ou l'Institut de recherche en informatique et en automatique (IRIA) en 1967. Cette tendance fut ensuite relayée par l'essor des autorités

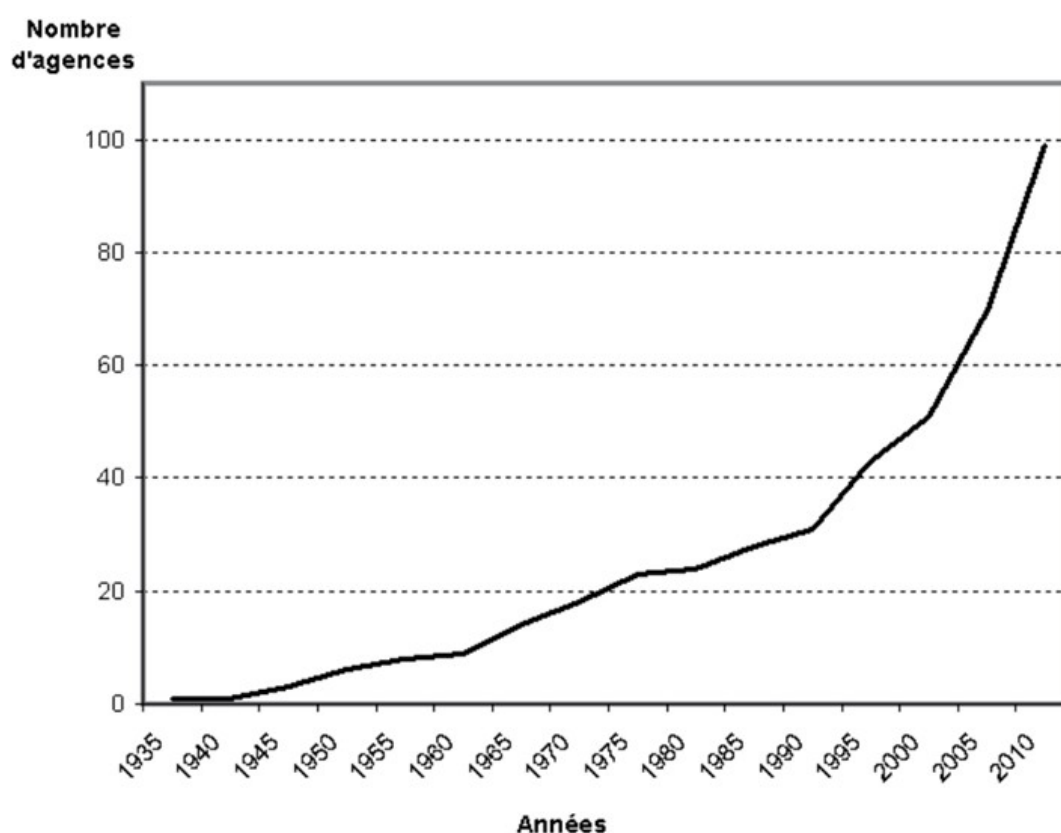
(1) Conseil d'État, [Les agences : une nouvelle gestion publique ?](#), rapport remis à M. le président de la République le 11 septembre 2012.

(2) Inspection générale des finances, [L'État et ses agences](#), rapport remis le 16 mars 2012.

administratives indépendantes (AAI) à compter de 1978 avec la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) puis des autorités publiques indépendantes (API).

Aujourd'hui le paysage des agences surprend par son nombre – plus de 1 200 organismes publics nationaux – et par sa diversité. Établissements publics nationaux, autorités administratives indépendantes, fondations et associations répondent aux besoins exponentiels d'intervention publique et assurent des missions de régulation, d'intervention, de contrôle et d'expertise. Si leur nombre peut prêter à débat, l'auteur de cette proposition de loi n'entend pas s'y engager et renvoie aux nombreux travaux parlementaires qui leur ont été consacrés ces dernières années ⁽¹⁾.

ÉVOLUTION DU NOMBRE DES AGENCES DE L'ÉTAT



Source : Conseil d'État, [Les agences : une nouvelle gestion publique ?](#), rapport remis à M. le président de la République le 11 septembre 2012

2. ... mais il revêt une nouvelle ampleur et de nouvelles formes depuis une vingtaine d'années

Il est important de rappeler que « l'agencification » concerne toutes les échelles de l'action administrative. Les 6 300 établissements publics locaux d'enseignement (collèges et lycées) et les plus de 2 500 établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) constituent l'essentiel de ces organismes en

(1) Sénat, [Agencification : une méthodologie repensée pour une action publique renforcée, rapport de la commission d'enquête sur les missions des agences, opérateurs et organismes consultatifs de l'État, M. Pierre Barros président et Mme Christine Lavarde rapporteure, 1er juillet 2025.](#)

France. De même, la création des agences régionales de santé (ARS) et des caisses locales de sécurité sociale illustre leur étendue aux champs de l'administrations sociale et locale.

Concernant l'administration publique centrale, il convient de distinguer les différents ensembles. Cette proposition de loi porte sur les agences et les opérateurs de l'État et laisse donc délibérément de côté les organismes qui ne participent pas directement à la mise en œuvre du service public, comme les organismes consultatifs, ou ceux qui sont pleinement autonomes, comme les AAI et les API. Elle se concentre sur un ensemble de 1 153 organismes publics nationaux qui sont définis comme tels par la direction du budget ⁽¹⁾. Cet ensemble comprend tous les organismes soumis à la comptabilité publique ⁽²⁾, quel que soit leur statut juridique, ainsi que les 26 organismes considérés comme opérateurs de l'État malgré leur comptabilité privée, notamment le Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA), France compétences ou France Travail. Il comprend enfin des associations, fondations, groupements d'intérêts et sociétés à participation publiques qui sont considérés comme opérateurs de l'État par la direction du budget.

Ces 1 153 organismes publics nationaux comprennent donc la plupart des 431 opérateurs de l'État. Ceux-ci sont des organismes d'importance particulière, qui justifient qu'ils soient soumis à des contraintes spécifiques, notamment un plafond d'emplois voté chaque année en loi de finances. Le périmètre retenu correspond donc, à peu de chose près, à celui des organismes divers d'administration centrale (ODAC) qui sont référencés par l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee) en se fondant sur les critères de définition de la comptabilité publique européenne ⁽³⁾.

3. La diversité des missions, des tailles et des statuts des agences est un corollaire de l'importance qu'elles ont prise dans la conduite des politiques publiques

Omniprésentes, les agences sont devenues une forme usuelle d'organisation administrative, pour autant qu'on puisse trouver un dénominateur commun à leurs statuts. À mesure qu'elles se diversifient et que leurs modes de gestion se diffusent au sein même de l'appareil d'État, le recours aux agences s'est banalisé et les critères qui conditionnent leur création ne sont plus réellement perceptibles.

(1) Direction du budget, [Vademecum relatif à la gestion budgétaire et comptable des organismes publics et des opérateurs de l'État](#), 2023.

(2) Titre I et du titre III du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique.

(3) Environ 700 organismes divers d'administration centrale sont référencés annuellement par l'Insee. Il s'agit d'organismes de statut juridique divers – souvent des établissements publics à caractère administratif – auxquels l'État a confié une compétence fonctionnelle et spécialisée, au niveau national. Les ODAC sont un sous-secteur des administrations publiques au sens du règlement (CE) n° 2223/96 du Conseil du 25 juin 1996 relatif au système européen des comptes nationaux et régionaux dans la Communauté, En conséquence, les organismes qui ne répondent pas aux critères de définition des administrations publiques, c'est-à-dire soit une production non marchande soit une activité de redistribution, et un financement assuré majoritairement par des contributions obligatoires, sont exclus du champ des ODAC.

Les agences peuvent être classées selon les missions qu'elles remplissent.

– Les agences de financement réallouent des fonds publics, qui sont de nature budgétaire ou fiscale, selon des critères préalablement définis par l'État. Il s'agit par exemple de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (Anah), qui alloue des aides publiques pour les occupants propriétaires, ou des agences de l'eau, qui perçoivent tout ou partie des redevances sur l'eau.

– Les agences d'accompagnement et d'expertise interviennent, soit aux côtés des autres administrations publiques soit par elles-mêmes, pour répondre à un besoin d'action publique spécifique. Il s'agit notamment des grands établissements publics nationaux (EPN) dans le champ de la recherche, comme l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (Inserm), et des autres grands établissements publics modernes, comme Météo France qui assure le service national de la météorologie et de la climatologie en France depuis 1993.

– Les agences de contrôle et d'autorisation, pour leur part, assurent la mise en œuvre des normes définies à l'échelle nationale ou européenne, participent à la régulation économique de certains secteurs ou opèrent des missions de police administrative spéciale. Par exemple, l'Office français de la biodiversité (OFB) contribue à l'exercice des missions de police administrative et judiciaire relatives à l'eau, aux espaces naturels, aux espèces, à la chasse et à la pêche ainsi que des missions de police sanitaire en lien avec la faune sauvage ⁽¹⁾.

Ces missions se retrouvent dans l'ensemble des champs ministériels. Au total, les 431 opérateurs de l'État participent à la mise en œuvre de 55 programmes budgétaires et relèvent de 23 missions du budget général ou du budget annexe *contrôle et exploitation aériens*. Certains opérateurs sont même les seuls exécutants de programmes budgétaires entiers dont ils assurent la mise en œuvre, comme le programme *valorisation de la recherche* qui est mis en œuvre par l'Agence nationale de la recherche (ANR) et par l'Ademe.

On peut toutefois observer que la croissance du nombre et des moyens des opérateurs résulte pour partie de l'augmentation des effectifs de l'enseignement supérieur et des transferts de ressource qui ont été consentis aux universités pour renforcer leur autonomie. Les établissements d'enseignement supérieur, en effet, occupent une place majeure parmi les agences de l'État. Sur les 431 opérateurs de l'État, 217 relèvent de la mission *recherche et enseignement supérieur*. Depuis 2014, le volume de leur subvention pour charges de service public (SCSP) a augmenté de trois milliards d'euros et leurs effectifs ont fortement augmenté. Ainsi, au total, l'agencification résulte concomitamment du recours croissant à un mode de gestion administrative décentralisé impulsé par la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 ⁽²⁾ et de l'essor des besoins de service public qui sont demandés par la population française.

(1) Article L. 131-9 du Code de l'environnement.

(2) Loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

OPÉRATEURS DE L'ÉTAT PAR MISSION BUDGÉTAIRE



Source : Annexe au projet de loi de finances pour 2026, Opérateurs de l'État

B. LE PILOTAGE DES AGENCES EST RENDU PLUS COMPLEXE PAR L'ABSENCE DE DÉFINITION FORMELLE ET L'INCAPACITÉ À ENCADRER LEUR CRÉATION

1. Les agences n'ont pas de définition communément admise

La multiplication des agences et de leurs statuts pose des questions importantes en termes de contrôle et de séparation des pouvoirs. En principe, ce contrôle s'exerce grâce à plusieurs leviers.

– En premier lieu, la représentation de l'État au sein de l'organe délibérant des organismes publics est réalisée par les administrateurs qu'il désigne. Les conditions de désignation de ces représentants sont généralement souples. En application de l'article 3 du décret du 12 juillet 1994 ⁽¹⁾, les représentants de l'État au conseil d'administration des établissements publics, des entreprises du secteur public et des sociétés privées doivent être choisis parmi les fonctionnaires de l'État de catégorie A et les agents contractuels de l'État d'un niveau équivalent, âgés d'au moins trente ans ou ayant huit ans de services publics. Ils y disposent d'une voix délibérative et participent ainsi à la définition des orientations stratégiques de l'organisme et des délibérations pour leur mise en œuvre. Lorsqu'il s'agit du conseil d'administration d'un établissement public à caractère industriel ou commercial (EPIC), les représentants de l'État constituent un des trois collèges prévus par la loi ⁽²⁾, aux côtés des représentants du personnel et des personnalités qualifiées.

(1) Décret n° 94-582 du 12 juillet 1994 relatif aux conseils et aux dirigeants des établissements publics, des entreprises du secteur public et de certaines entreprises privées.

(2) Loi n° 83-675 du 26 juillet 1983 relative à la démocratisation du secteur public.

– En second lieu, l'État exerce un pouvoir de tutelle administrative sur les établissements publics nationaux, qui peut être d'une intensité variable. Chaque opérateur est rattaché à une ou plusieurs directions d'administration centrale qui exerce le rôle de tutelle administrative. En matière de décision, cette tutelle peut prendre la forme d'un contrôle *a priori* – qui peut lui-même prendre la forme d'un pouvoir d'approbation préalable – ou d'un contrôle *a posteriori* – qui peut prendre la forme d'un pouvoir de suspension, d'annulation, d'opposition ou de substitution d'action. Parmi les décisions qui font l'objet d'un contrôle systématique, le budget et le compte financier de l'organisme, une fois votés, sont soumis pour approbation aux autorités de tutelle ⁽¹⁾.

– Les établissements publics et les organismes à comptabilité publique sont également soumis à une tutelle financière. Celle-ci est exercée le plus souvent par le ministère chargé du budget ⁽²⁾. Dans le cas des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP), le régime budgétaire, financier et comptable est défini par le code de l'éducation ⁽³⁾ et la compétence d'approbation des budgets est alors exercée par le recteur d'académie.

– En quatrième lieu, tous les organismes publics et les sociétés à participation publique sont soumis au contrôle budgétaire ou au contrôle économique et financier ⁽⁴⁾. Le contrôle budgétaire porte sur l'appréciation du caractère soutenable de la programmation budgétaire et vise à prévenir les risques financiers. Il est exercé soit par les contrôleurs budgétaires et comptables ministériels (CBCM), soit par les contrôleurs budgétaires nationaux, soit par les représentants du Contrôle général économique et financier (CGefi). Il est à noter que le contrôleur participe avec voix consultative au conseil d'administration des agences et qu'il est associé à la procédure d'élaboration budgétaire. Le contrôleur a également accès à tous les documents nécessaires à l'exercice de sa mission de contrôle ⁽⁵⁾.

– Les opérateurs de l'État font enfin l'objet d'une annexe générale au projet de loi de finances ⁽⁶⁾. Le rapport sur les opérateurs de l'État présente les données d'exécution de chacun des opérateurs de l'État sur les trois exercices budgétaires les plus récents. Il présente la politique d'établissement et les priorités poursuivies, l'état de la trésorerie, les ressources propres et les sources de financement de l'opérateur ainsi que la somme des dix plus importantes rémunérations brutes.

(1) Articles 176 et 213 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique.

(2) Article 174 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique.

(3) Article R. 719-51 et suivants du code de l'éducation.

(4) Article 220 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique et décret du 26 mai 1955 relatif au contrôle économique et financier de l'État.

(5) Article 22 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique.

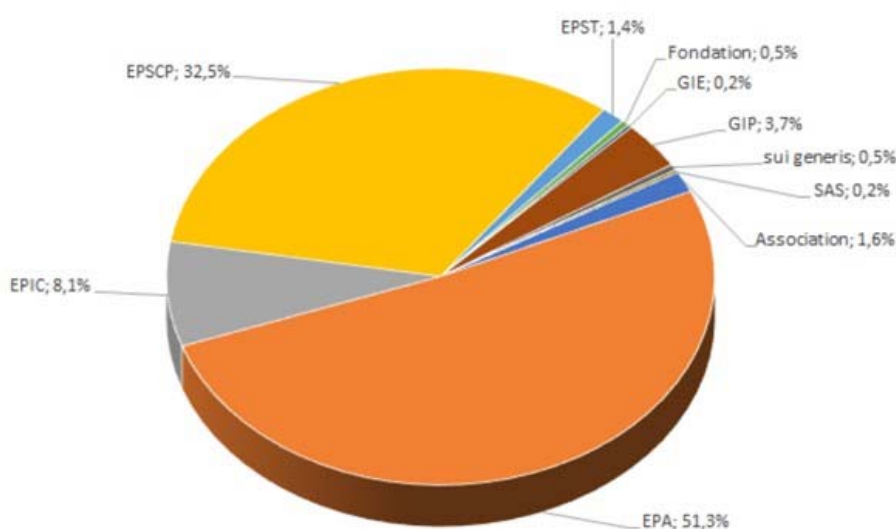
(6) Article 179 (25°) de la loi du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.

2. La diversité des formes juridiques rend difficile toute tentative de pilotage d'ensemble

La plupart des agences de l'État utilisent la forme juridique de l'établissement public administratif (EPA). Néanmoins, divers statuts ont cours.

Parmi les 431 opérateurs de l'État, plus de 90 % sont des établissements publics et 51 % des établissements publics administratifs. Cette classification traditionnelle des personnes publiques s'est pourtant considérablement enrichie du fait de la reconnaissance progressive, par le législateur, le juge et la doctrine, d'entités nouvelles. En plus des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP), qui représentent 32 % des opérateurs de l'État, sont notamment apparus les groupements d'intérêt public (GIP) et les groupements d'intérêt économique (GIE). Les agences de l'État comptent également des associations, comme le Centre national des arts du cirque (CNAC) et des fondations, comme certains établissements d'enseignement supérieur. Enfin certains opérateurs de l'État ont des statuts qui leur sont propres comme la Banque de France, personne morale *sui generis*.

FORME JURIDIQUE DES OPÉRATEURS DE L'ÉTAT



Sources : PAP 2026

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

Source : Annexe au projet de loi de finances pour 2026, Opérateurs de l'État

Ces formes juridiques se distinguent selon leurs spécificités juridiques, qui expliquent que le législateur y ait recours.

– Les établissements publics à caractère industriels et commerciaux (EPIC) ont vocation à prendre en charge une activité assimilable à celle d'une entreprise privée. Leur gestion se rapproche de l'activité commerciale, et leurs personnels sont soumis en principe au droit du travail, à l'exception du dirigeant exécutif et de l'agent comptable. Cependant, les EPIC peuvent disposer de prérogatives de

puissance publique qui les distinguent des sociétés commerciales, notamment l'insaisissabilité de leurs biens et la capacité juridique de posséder une partie du domaine public. Le recours aux EPIC est particulièrement approprié pour exercer une activité de service public qui intervient dans la sphère économique, comme c'est le cas pour certains musées nationaux.

– Les sociétés à participation publique (SPN) permettent d'opérer des ouvertures en capital et de nouer des partenariats avec d'autres entreprises. Les conditions de fonctionnement de leur organe délibérant sont encadrées par les dispositions de l'ordonnance du 20 août 2014 ⁽¹⁾, le représentant de l'État y agissant avec les mêmes droits et pouvoirs que les autres membres de l'organe délibérant.

– Les groupements d'intérêt permettent de constituer un partenariat souple entre des personnes publiques ou privées tout en disposant du statut de personne publique lorsque le groupement est d'intérêt public (GIP). Les groupements d'intérêt économique (GIE) peuvent, en outre, avoir un but lucratif, à la différence des associations. Les GIP ont pour objet d'exercer une activité d'intérêt général à but non lucratif ⁽²⁾ mais ne peuvent se voir confier la mise en œuvre d'une politique publique nationale ⁽³⁾. Tout au plus, peuvent-ils participer à une fonction d'appui ou de mise en place d'éléments d'une politique publique. Des dérogations à ce principe existent néanmoins mais nécessitent une assise légale : c'est le cas pour l'Agence nationale du sport ⁽⁴⁾ fondée en 2019. La composition des organes délibérants du GIP est fixée par sa convention constitutive et, sauf clause contractuelle contraire, chaque membre y dispose d'une voix ⁽⁵⁾. Il convient de noter que la convention constitutive du GIP doit être soumise aux autorités administratives compétentes et qu'un commissaire du Gouvernement peut être désigné auprès des organes décisionnels pour contrôler l'activité du groupement, à condition que l'État en soit membre ⁽⁶⁾. Le commissaire de l'État dispose d'un droit d'opposition aux décisions qui mettent en jeu l'existence ou le fonctionnement du GIP ⁽⁷⁾.

– Le statut d'association permet une collaboration plus équilibrée entre l'État et des personnes tierces. Les fondateurs mettent en commun de façon permanente leurs connaissances ou leurs activités dans un but autre que de partager des bénéfices. La répartition des pouvoirs entre les différents organes est librement déterminée par les statuts de l'association et les dirigeants exercent leurs fonctions sur mandat de l'assemblée générale. La formule de l'association permet ainsi un

(1) Ordonnance n° 2014-948 du 20 août 2014 relative à la gouvernance et aux opérations sur le capital des sociétés à participation publique.

(2) Article 98 de la loi du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit.

(3) Conseil d'État, 8 juillet 2020, Syndicat national des inspecteurs généraux de la jeunesse et des sports, n° 431489, inédit.

(4) Conseil d'État, avis de l'Assemblée générale (section de l'intérieur), projet de loi portant ratification de l'ordonnance n° 2019-207 du 20 mars 2019 relative aux voies réservées et à la police de la circulation pour les jeux Olympiques et Paralympiques de 2024, 6 juin 2019, n° 397803.

(5) Articles 103 à 106 de la loi du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit.

(6) Article 114 et 115 de la loi du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit.

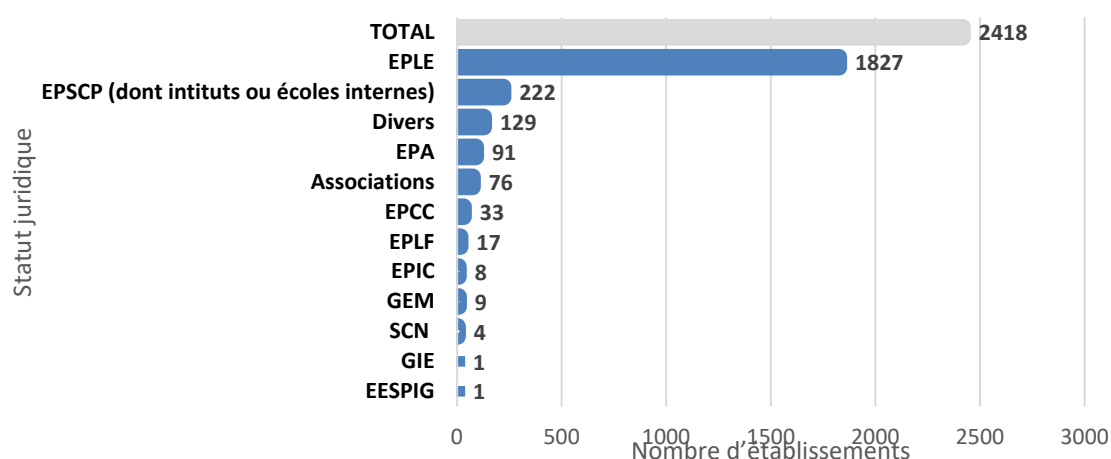
(7) Article 7 du décret n° 2012-91 du 26 janvier 2012 relatif aux groupements d'intérêt public.

mode de fonctionnement particulièrement souple, qui peut être adapté pour garantir le contrôle de la personne publique. Cependant, la création d'une association fictive, qui ne constituerait qu'un démembrement de la personne publique et serait dépourvu d'autonomie réelle, permettrait d'engager la responsabilité de la personne publique au titre des fautes commises par l'association ⁽¹⁾.

– Les fondations auxquelles l'État participe permettent l'affectation irrévocable de biens, droits et ressources à la réalisation d'œuvres d'intérêt général dans un but désintéressé. Il s'agit là d'une forme particulière d'association à but non lucratif, remplissant une mission plus spécifique.

STATUTS DES ÉTABLISSEMENTS RELEVANT DU CHAMP DE L'ENSEIGNEMENT ET DE RECHERCHE

Universités et organismes de recherche composent à eux-seuls un paysage complexe de statuts et de sous-statuts. Si la plupart de ces agences relèvent de la forme juridique de l'EPSCP, une partie des établissements d'enseignement supérieur demeure sous des formes juridiques diverses et peut être associés à des instituts ou des écoles internes.



Source : commission des finances à partir du rapport sur les politiques nationales de recherche et de formations supérieures, annexe au projet de loi de finances pour 2026.

3. La notion d'opérateur relève encore des règles de la comptabilité publique

L'information du législateur sur l'activité des agences de l'État fait l'objet du jaune budgétaire *opérateurs de l'État*, annexé au projet de loi de finances. La loi précise que ce rapport récapitule, par mission et par programme, l'ensemble des opérateurs de l'État et les crédits ou les impositions affectées qui leur sont destinés. Il présente ainsi le montant de leurs dettes, les principales données de leur exécution budgétaire et, pour les opérateurs dont les effectifs sont supérieurs à dix personnes, le montant des dix plus importantes rémunérations brutes.

S'il contribue à améliorer le contrôle parlementaire, ce rapport exclut cependant une partie des agences de l'État. En effet le champ des opérateurs relève d'une approche budgétaire mise en œuvre par la direction du budget et dont les

(1) Conseil d'État, 7^{ème} et 2^{ème} chambres réunies, 7 octobre 2020, Société Huet location, inédit au recueil Lebon.

sources doivent être trouvées dans la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 ⁽¹⁾. Les opérateurs, initialement mentionnés sous le terme d'organismes bénéficiaires d'une subvention pour charges de service publics, sont une catégorie d'agences dont le financement est assuré par une subvention récurrente de l'État leur permettant d'assurer leur fonctionnement. Les opérateurs de l'État sont ainsi les seules agences autorisées à percevoir une subvention pour charges de service public (SCSP), imputées en titre III de la nomenclature budgétaire, les autres organismes, qui n'ont pas vocation à recevoir des subventions d'exploitation récurrentes, pouvant seulement se voir attribuer des subventions au titre des dépenses d'intervention de l'État (titre VI). En outre, depuis l'adoption de la loi organique du 28 décembre 2021 ⁽²⁾, les opérateurs de l'État peuvent également se voir attribuer une subvention pour charges d'investissement (SCI) destinée au financement de leurs investissements nécessaires à la mise en œuvre d'une politique publique. Cette subvention est imputée en titre V de la nomenclature budgétaire.

La désignation d'opérateur de l'État emporte certaines obligations, telle la soumission de l'agence au schéma d'emploi fixé annuellement en loi de finances ⁽³⁾ ou l'information du Parlement sur leurs activités grâce au projet annuel de performances (PAP) et à l'annexe générale *opérateurs de l'État*.

De fait, les opérateurs de l'État renvoient ainsi aux personnes morales qui participent de manière déterminante aux missions de l'État, qui reçoivent son concours financier et qui sont placées sous son contrôle.

Ces trois critères, toutefois, ne sont pas exclusifs et la direction du budget peut reclasser comme opérateurs de l'État des organismes qui sont « *porteurs d'enjeux importants pour l'État* » ⁽⁴⁾. Ces enjeux peuvent être révélés notamment par l'importance de l'agence au regard de la mission qu'elle remplit, par la valeur des biens patrimoniaux qui lui sont confiés ou plus simplement par son appartenance au périmètre des organismes divers d'administration centrale (ODAC) de la comptabilité nationale.

Au total, 431 opérateurs étaient inscrits au projet de loi de finances pour 2026, rémunérant 401 310 emplois sous plafond et bénéficiant de 73 milliards d'euros de financements publics.

(1) Loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

(2) Loi organique n° 2021-1836 du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques.

(3) Article 2^obis de l'article 34 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

(4) Voir en ce sens la présentation générale de l'annexe au projet de loi de finances opérateurs de l'État.

C. LE CONTRÔLE DES OPÉRATEURS EST LIMITÉ PAR LE MANQUE DE TRANSPARENCE SUR LEURS MOYENS ET LEURS OBJECTIFS

1. Malgré les améliorations apportées à la documentation budgétaire, l'information relative aux rémunérations reste insuffisante

L'annexe budgétaire qui leur est consacrée permet au législateur de connaître le montant total des dix plus importantes rémunérations brutes des opérateurs dont les effectifs dépassent dix équivalents temps plein. L'information du législateur se limite ainsi à un tableau qui présente, pour chacun des opérateurs concernés, la somme de ces rémunérations au cours des trois derniers exercices, éventuellement accompagnée d'un commentaire succinct. Il convient de noter à titre de comparaison que l'information présentée pour les opérateurs de l'État est moins exigeante que pour les autorités administratives indépendantes et les autorités publiques indépendantes, pour lesquelles l'annexe budgétaire qui leur est consacrée présente, outre la somme des dix plus importantes rémunérations brutes totales, les rémunérations et avantages du président et des membres du collège de l'autorité.

S'il n'est pas à négliger, cet effort de transparence reste en-deçà également des standards qui sont appliqués aux entreprises cotées, dont la politique de rémunération est présentée en détail dans le rapport sur le gouvernement d'entreprise⁽¹⁾. De même et par incidence, ces exigences de transparence se trouvent ainsi appliquées à certaines sociétés privées à participation publique puisque les dispositions du code de commerce et les autres lois qui régissent les sociétés leur sont applicables dès lors qu'elles ne s'opposent pas aux dispositions de l'ordonnance du 20 août 2014 relative à la gouvernance et aux opérations sur le capital des sociétés à participation publique⁽²⁾. Ces informations comprennent notamment le détail, pour chaque mandataire social, des « *éléments fixes, variables et exceptionnels composant la rémunération totale et les avantages de toute nature qui peuvent lui être accordés* ». En outre, lorsque la société attribue des éléments de rémunérations variables, le rapport sur le gouvernement d'entreprise doit alors présenter « *les critères clairs, détaillés et variés, de nature financière et non financière, y compris, le cas échéant, relatifs à la responsabilité sociale et environnementale de l'entreprise* » qui justifient leur existence. Ainsi, par exemple, on retrouvera dans le document d'enregistrement universel d'EDF des informations plus précises sur la rémunération des mandataires sociaux que dans le jaune budgétaire sur les opérateurs de l'État, quand bien même la participation d'EDF à la mise en œuvre des politiques publiques n'est pas l'objet social de l'entreprise. Par ailleurs, on notera qu'une obligation de transparence sur la rémunération des dirigeants d'entreprise s'applique également aux sociétés non cotées. En application de l'article L. 225-115 du code de commerce⁽³⁾, « *tout actionnaire a droit, d'obtenir communication du montant global des rémunérations versées aux personnes les*

(1) Article L. 22-10-8 du Code de commerce.

(2) Ordonnance du 20 août 2014 relative à la gouvernance et aux opérations sur le capital des sociétés à participation publique.

(3) Article L. 225-115 du code de commerce

mieux rémunérées, le nombre de ces personnes étant de dix ou de cinq selon que l'effectif du personnel est ou non d'au moins deux cent cinquante salariés ». La notion de rémunération se définit alors d'une manière large et comprend toutes les sommes et tous les avantages reçus par les personnes les mieux rémunérées de la société. Enfin, les rémunérations des dirigeants font partie des obligations déclarative auxquelles sont soumises les entreprises assujetties à l'impôt sur les sociétés ⁽¹⁾ et peuvent être incluses dans les comptes annuels de l'entreprise.

En outre, il convient de rappeler que les agences qui ne ressortent pas du champ des opérateurs de l'État sont exemptes de l'obligation de transparence sur leurs rémunérations. Si la publication d'un rapport d'activité est en principe de mise pour chaque opérateur ⁽²⁾, son contenu n'est pas formalisé et sa mise en œuvre n'est pas généralisée.

Ainsi que l'a montré un récent rapport parlementaire ⁽³⁾, le renforcement de la transparence sur les rémunérations des dirigeants des agences est donc une priorité et est d'autant plus important que les postes de direction des agences de l'État ne manquent pas d'attraits pour les agents de l'encadrement supérieur de l'État. Outre les marges de manœuvre dont ils disposent en prenant la tête d'un organisme autonome, les dirigeants publics peuvent également espérer un gain de rémunération qui résulte du complément indemnitaire qu'ils peuvent percevoir s'ils sont en position d'activité ou de détachement ou, s'ils sont recrutés sur contrat, par la rémunération qu'ils reçoivent sur décision du ministre chargé du budget, sur saisine du ministre de tutelle.

En tout état de cause, comme le rappelle le rapport d'enquête sénatorial ⁽⁴⁾, les données de l'annexe budgétaire invitent à nuancer l'idée selon laquelle les agences de l'État offriraient des rémunérations plus élevées que les ministères à niveau de responsabilité équivalent. Le salaire brut moyen d'un dirigeant parmi les dix personnes les mieux rémunérées de l'agence s'élève à 7 986,58 euros en 2023 ⁽⁵⁾ contre 17 799 euros dans les ministères ⁽⁶⁾. Selon le même rapport, quatre opérateurs seulement proposaient à leurs dirigeants un salaire brut mensuel supérieur à la moyenne ministérielle en 2023.

(1) Voir en ce sens le formulaire n°2065-SD

(2) Circulaire du 26 mars 2010 relative au pilotage stratégique des opérateurs de l'État.

(3) Sénat, [Agencification : une méthodologie repensée pour une action publique renforcée, rapport de la commission d'enquête sur les missions des agences, opérateurs et organismes consultatifs de l'État, M. Pierre Barros président et Mme Christine Lavarde rapporteure, 1er juillet 2025.](#)

(4) *Ibid.*

(5) *Ibid.*

(6) Direction générale de l'administration et de la fonction publique, [Rapport sur l'état de la fonction publique – édition 2024, novembre 2024.](#)

**OPÉRATEURS DE L'ÉTAT DONT LE MONTANT
DES DIX PLUS IMPORTANTES RÉMUNÉRATIONS BRUTES EST SUPÉRIEUR
À CELLE DE LEUR MINISTÈRE DE TUTELLE (EN 2023)**

(rémunération brute mensuelle en euros)

Opérateur			Ministère de tutelle	
Opérateur	Statut	Salaire individuel moyen brut des 10 plus importantes rémunérations (2023)	Ministère de tutelle en 2023	Salaire individuel moyen brut des 10 plus importantes rémunérations (2023)
Société du Grand Paris	EPIC	18 583	Transition écologique et solidaire ²	20 120
Centre national d'études spatiales	EPIC	18 183	Enseignement supérieur et recherche	14 950
Opéra national de Paris	EPIC	17 633	Culture	14 924
Institut français du pétrole et des énergies nouvelles ³	EPIC	16 917	Transition écologique et solidaire	20 120
Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives	EPIC	16 500	Enseignement supérieur et recherche	14 950
Agence pour l'enseignement français à l'étranger	EPA	15 583	Europe et affaires étrangères	12 841
École navale	EPSP	14 700	Armées	16 410
France Travail	EPA	14 333	Ministères sociaux	16 022
Solideo	EPIC	13 725	Sport	14 950
Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire ⁴	EPIC	13 692	Transition écologique et solidaire ⁵	20 120

Source : Sénat, [Agencification : une méthodologie repensée pour une action publique renforcée, rapport de la commission d'enquête sur les missions des agences, opérateurs et organismes consultatifs de l'État, M. Pierre Barros président et Mme Christine Lavarde rapporteure, 1^{er} juillet 2025.](#)

2. La formalisation des objectifs reste contrainte par la multiplicité des tutelles administratives

Systématiquement soumis au principe de tutelle administrative et financière, les établissements publics nationaux sont parfois rattachés à plusieurs ministères.

Il s'agit pourtant d'une pratique qui nuit au pilotage efficace de l'action publique. Ainsi, la documentation administrative indique : « *pour le bon exercice de cette tutelle, il est déconseillé de la disperser : lorsque plusieurs ministères sont directement intéressés par l'activité d'un établissement public, leur représentation au sein de l'organe délibérant doit leur permettre de faire valoir leur point de vue et d'influencer la politique de l'organisme. L'efficacité de la gestion d'un établissement public national justifie que la tutelle ne soit assurée, en principe, que par le ministre principalement intéressé par la mission confiée à l'établissement.* »

Pourtant, il arrive que la proportion des agences qui sont placées sous une tutelle administrative partagée, bien qu'elle varie d'un ministère à un autre, puisse

être relativement élevée. Ainsi, selon le rapport d'enquête sénatorial ⁽¹⁾, un tiers des établissements publics relevant du pôle ministériel chargé de la transition écologique, de la cohésion des territoires et de la mer ont plusieurs autorités de tutelle administrative et la moitié d'entre eux relève même de la tutelle de trois ministres. En outre, il arrive qu'une tutelle administrative soit partagée entre plusieurs directions d'administration centrale d'un même ministère. Il en va ainsi, par exemple de Bpifrance, rattaché à quatre administrations distinctes du ministère de l'économie et des finances (la direction générale des entreprises, la direction générale du trésor, la direction du budget et l'Agence des participations de l'État).

Si elle permet en principe de formaliser les objectifs de gestion, la tutelle administrative perd de son agilité lorsque son exercice est partagé entre plusieurs ministères. En particulier, les contrats d'objectifs et de performance doivent alors être soumis pour validation et signés par plusieurs autorités de tutelles, ralentissant dès lors leur conclusion et leur mise en œuvre. De même, les ministères de tutelles peuvent avoir des attentes différentes, voire contradictoire, sur l'action de leur opérateur.

Enfin, l'investissement de chacune des autorités de tutelle dans la gouvernance des opérateurs peut être variable. Outre la conclusion du contrat d'objectifs et de performance, il revient en principe à chaque autorité de tutelle d'assister aux réunions de l'organe décisionnaire de l'opérateur. Pourtant il arrive que l'autorité de tutelle sous-investisse cet exercice, soit qu'elle ait perdu les moyens d'expertise qui lui permettent de comprendre l'activité de l'opérateur dans son détail, soit qu'elle manque d'administrateurs suffisamment expérimentés pour opérer un contrôle approfondi. En conséquence, on ne peut que regretter l'absence d'une doctrine unifiée de l'exercice de la tutelle à l'égard des agences. S'il existe des « clubs de tutelle » qui permettent de coordonner l'activité des ministères et de diffuser les bonnes pratiques de la tutelle administrative, la réduction du nombre d'autorités de tutelles serait certainement de nature à améliorer le contrôle sur les opérateurs de l'État.

3. Le pilotage par la performance suppose de généraliser les contrats d'objectifs et de performance et leur déclinaison en lettres de mission

La circulaire du Premier ministre du 26 mars 2010 relative au pilotage stratégique des opérateurs de l'État ⁽²⁾ a consacré le contrat d'objectifs et de performance (COP) comme document clé de l'exercice du pilotage stratégique de l'opérateur par son autorité de tutelle. Visant à renforcer la dimension stratégique de la tutelle, ce contrat doit préciser les objectifs fixés et les modalités de suivi de l'action de l'organisme. Il ne contient aucun engagement financier de la part de l'État, l'opérateur s'engageant sur des résultats. Alors qu'ils devaient être généralisés à l'ensemble des opérateurs de l'État, on notera que les COP ne sont

(1) *Ibid.*

(2) *Circulaire du Premier ministre du 26 mars 2010 relative au pilotage stratégique des opérateurs de l'État.*

plus prescrits, depuis la circulaire du Premier ministre du 23 juin 2015, qu'aux seuls « *organismes à enjeux* »⁽¹⁾.

Comme l'ont relevé les rapports récents sur les agences de l'État, il apparaît qu'une partie des opérateurs demeure sans contrat d'objectifs et de performance à jour. Il en va ainsi, par exemple, de l'Anah, dont le dernier contrat connu est arrivé à échéance il y a plus de cinq ans et dont le renouvellement n'a pas pu être mené à terme selon la direction de l'établissement. Interrogés par le rapporteur quant aux raisons de cet état de fait, les dirigeants de l'Anah ont indiqué qu'un contrat avait pourtant été établi mais que sa conclusion a été retardée par un nombre trop important de tutelles qui devaient y apporter leur signature.

Selon le rapport d'enquête sénatorial précité⁽²⁾, seulement 30 % des opérateurs de l'État avaient un COP à jour en 2025. Ce taux est toutefois supérieur à celui constaté par la Cour des comptes en 2020, selon laquelle 22 % seulement des opérateurs de l'État disposaient d'un COP à jour.

En outre le contrat d'objectifs doit être accompagné⁽³⁾, en principe, d'une lettre de mission adressée à chaque dirigeant d'opérateur, laquelle est ensuite déclinée en lettres d'objectifs annuels. Cette lettre annuelle, bien qu'elle soit de plus en plus courante, n'est pourtant pas généralisée. Elle peut pourtant servir de référence pour déterminer la part variable de rémunération des dirigeants des agences. Selon le Sénat, une trentaine d'opérateurs (hors établissements d'enseignement supérieur) n'avait pas reçu de lettre de mission en 2025⁽⁴⁾. Les établissements concernés comprenaient notamment le Collège de France, la Comédie française, le CEA, le Conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS) et l'Opéra national de Paris.

Pourtant, lorsqu'ils existent, les contrats d'objectifs et de performance ne constituent pas une contrainte pour les opérateurs mais permettent plutôt d'asseoir l'autorité de l'équipe dirigeante sur des objectifs clairs et publics. Les COP peuvent en effet permettre de présenter des objectifs précis et quantifiés aux agents de l'agence, de diffuser la vision stratégique de l'établissement et être ainsi une source d'information précieuse pour la société civile. Les COP permettent également d'informer le législateur sur l'activité de l'agence, au-delà des seuls indicateurs présentés dans les projets annuels de performance. Leur généralisation est donc nécessaire.

(1) *Circulaire du 23 juin 2015 relative au pilotage des opérateurs et autres organismes publics contrôlés par l'État.*

(2) *Sénat, rapport précité, page 141.*

(3) *Circulaire du Premier ministre du 26 mars 2010 relative au pilotage stratégique des opérateurs de l'État.*

(4) *Sénat, rapport précité, page 144.*

D. MALGRÉ SES POUVOIRS DE CONTRÔLE, IL ARRIVE QUE L'ÉTAT NE SOIT PAS EN MESURE DE S'OPPOSER AUX DÉCISIONS DE SES AGENCES

1. Grâce aux pouvoirs de nomination et à la convocation de pré-conseils d'administration, les autorités de tutelle contrôlent généralement la stratégie de leurs opérateurs

L'État est représenté au sein de l'organe délibérant de chacune de ses agences. En leur qualité d'administrateurs, ses représentants participent à l'exercice des compétences de l'organe délibérant. Il s'agit notamment de l'orientation stratégique de l'organisme et de la délibération sur les projets de budget qui sont soumis au conseil d'administration.

La composition de ces organes varie selon les textes institutifs des établissements mais les contraintes formelles sont limitées.

– Pour les groupements d'intérêt public, le décret du 16 janvier 2012 ⁽¹⁾ précise seulement que la convention constitutive détermine la composition du capital et la répartition des voix dans les organes délibérants du groupement. L'administration peut néanmoins désigner un commissaire du gouvernement, lequel assiste, avec voix consultative, aux séances des organes de décision. Le commissaire du Gouvernement dispose également d'un droit d'opposition « *à l'encontre d'une décision qui met en jeu l'existence ou le bon fonctionnement du groupement* ». Le décret précise en outre que ce droit d'opposition peut s'exercer dans un délai franc de quinze jours à compter de la date de réception de la décision ou du procès-verbal de la délibération. L'organe délibérant du groupement doit alors être informé des motifs de l'exercice du droit d'opposition.

– Pour les établissements publics nationaux, l'organe délibérant comprend généralement des représentants des autorités de tutelle, des représentants du personnel ainsi que des personnalités qualifiées. Des parlementaires peuvent également être invités à siéger au sein de l'organe délibérant, même si « *cela doit rester exceptionnel dans un organisme placé sous la tutelle du pouvoir exécutif* » selon la doctrine administrative ⁽²⁾. Par ailleurs, lorsque l'organisme est soumis à la comptabilité publique, l'agent comptable et l'autorité chargée du contrôle assistent aux séances de l'organe délibérant et y disposent d'une voix consultative.

– Des dispositions spécifiques s'appliquent à la composition de l'organe délibérant des EPIC, qui comprend trois collèges de représentants l'État, des représentants du personnel et de personnalités qualifiées. La loi du 26 juillet 1983 ⁽³⁾

(1) Décret n° 2012-91 du 26 janvier 2012 relatif aux groupements d'intérêt public.

(2) Guide relatif aux créations, transformations et suppression des établissements publics nationaux. <https://www.impots.gouv.fr/guide-relatif-aux-creations-transformations-et-suppressions-des-etablissements-publics-nationaux-ep>.

(3) Loi n° 83-675 du 26 juillet 1983 relative à la démocratisation du secteur public.

dispose par ailleurs que le nombre de représentants des salariés doit être égal au moins au tiers des membres du conseil.

– De même que pour les EPIC, l’organe délibérant des sociétés à participation publique doit comprendre trois collèges de représentants ⁽¹⁾. Il est à noter que l’État y désigne obligatoirement un représentant lorsqu’il détient une participation majoritaire et qu’il dispose de cette faculté lorsqu’il détient entre 10 % et 50 % du capital.

En pratique, l’État dispose de moyens qui lui permettent de s’assurer un contrôle effectif sur les décisions de la plupart des organes délibérants de ses agences.

D’une part, le collège des représentants de l’État, associé à celui des personnalités qualifiées, qui sont généralement désignées par l’État, détient le plus souvent la majorité des sièges au conseil d’administration des agences. Pour Météo France par exemple, huit représentants de l’État et quatre personnalités qualifiées, qui sont nommées par le ministre chargé des transports, constituent la majorité des dix-huit membres que compte le conseil.

D’autre part, les réunions de l’organe délibérant de l’agence sont souvent précédées par un pré-conseil d’administration, qui réunit seulement les autorités de tutelles et l’équipe dirigeante de l’organisme. La réunion du conseil d’administration, souvent convoquée dans la foulée de ce pré-conseil, intervient alors pour entériner des décisions déjà négociées.

Enfin, l’exercice effectif du dialogue de gestion et des tutelles administrative et financière permet généralement de préparer les délibérations de l’organe délibérant et de désamorcer les situations complexes.

2. Il importe de remédier aux rares situations dans lesquelles les représentants de l’État se trouvent dans l’incapacité de s’opposer aux décisions des agences sous leur contrôle

Le fonctionnement de l’organe délibérant des agences connaît pourtant certaines limites. Comme le notait le rapport d’enquête sénatorial précité ⁽²⁾ : « *Le rapport de force entre les représentants de l’État, d’une part, et les représentants de l’agence et personnalité qualifiées siégeant au conseil d’administration, d’autre part, peut être déséquilibré en défaveur des premiers, au regard de l’expérience et de la reconnaissance dont jouissent les seconds dans le domaine en question* ». Les représentants de l’État, dont la connaissance de l’organisme et l’expérience administrative sont parfois limitées, peuvent se retrouver en difficulté face à des membres plus expérimentés et experts en leur domaine. En outre, la participation

(1) Ordonnance du 20 août 2014 relative à la gouvernance et aux opérations sur le capital des sociétés à participation publique.

(2) Sénat, rapport précité page 138.

des autorités politiques, élus locaux et parlementaires, peut altérer leur liberté d'expression.

À titre d'exemple, le conseil d'administration de l'Agence nationale du sport, groupement d'intérêt public fondé en 2019 ⁽¹⁾, comprend six représentants des autorités de tutelle et un commissaire du gouvernement, contre six représentants du mouvement sportif, six représentants des collectivités territoriales, trois représentants du monde économique, quatre parlementaires, quatre grands dirigeants publics en qualité de personnalité qualifiée et deux représentants du personnel. Dans ces circonstances et bien qu'il n'ait pu s'entretenir avec les dirigeants de l'agence, le rapporteur ne peut que s'interroger sur le manque de moyens à la disposition de l'État lui permettant de s'opposer, le cas échéant, aux décisions prises par cette agence.

II. RESPONSABILISER LES OPÉRATEURS SUPPOSE UNE TRANSPARENCE SUR LEURS BUTS, LEURS MOYENS ET LEUR ENCADREMENT

A. LA GÉNÉRALISATION DES CONTRATS D'OBJECTIFS ET DE PERFORMANCE DOIT ÊTRE POURSUIVIE

1. Les contrats d'objectifs et de performance doivent être complétés par des trajectoires de moyens pluriannuelles pour les opérateurs à enjeux ou en difficulté

Bien les opérateurs de l'État doivent être soumis en principe à un contrat d'objectifs et de performance, il demeure de nombreuses exceptions. Cet état de fait a été critiqué par plusieurs rapports parlementaires récents, dont le rapport d'enquête rapporté par la sénatrice Christine Lavarde ⁽²⁾ et le rapport d'information cosigné par votre rapporteur ⁽³⁾, qui ont appelé à étendre le recours aux COP à l'ensemble des opérateurs de l'État. Cette extension des COP ne nécessiterait pas de charge de travail supplémentaire de la part des administrations ministérielles ni de celle des services des opérateurs puisque les objectifs de performance et les indicateurs de pilotage préexistent dans les documents de gestion qui sont communiqués aux autorités de tutelle. En revanche, étendre le recours aux COP suppose une amélioration du dialogue de gestion entre l'opérateur et ses autorités de tutelle d'une part, et entre les multiples autorités de tutelle d'autre part. Il leur incombe de s'accorder sur une vision commune de l'agence, sur ses objectifs et sur ses cibles, pour permettre à l'équipe dirigeante de l'opérateur d'engager sa parole vis-à-vis de ses agents et du public sur un document stable et validé politiquement.

(1) *Loi n° 2019-812 du 1^{er} août 2019 relative à la création de l'Agence nationale du sport et à diverses dispositions relatives à l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024.*

(2) *Sénat, rapport précité.*

(3) *[Rapport d'information déposé en application de l'article 146-3 du Règlement, par le comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur l'évaluation des relations entre l'État et ses opérateurs \(Mme Lise Magnier et M. Jean-Paul Mattei\), n° 4236.](#)*

La généralisation des COP semble d'autant plus aisée à mettre en œuvre que les obstacles existants sont résiduels. En l'espèce, la proposition de loi se borne à fixer un principe qui étendra le champ d'application des dispositions légales qui sont aujourd'hui dispersées dans plusieurs codes ; elle ne nécessitera ni modification de la réglementation existante ni bouleversement des pratiques administratives, mais palliera les situations de vide juridique.

Pour le rapporteur, le champ des agences soumises à cette obligation doit être celui des 431 opérateurs de l'État, sans égard pour la forme juridique qu'ils adoptent. En effet les opérateurs de l'État sont l'ensemble des agences qui exercent une responsabilité au regard de l'action publique et que le législateur se doit de contrôler régulièrement. La proposition de loi laisse donc de côté les agences et les organismes divers d'administration centrale de moindre envergure, qui pourront toutefois bénéficier eux-aussi de contrats d'objectifs et de performance si leurs autorités de tutelle le désirent.

2. Ce contrat doit prendre la forme d'un document unique et pluriannuel

Un des obstacles au pilotage des opérateurs de l'État réside dans la multiplication des contrats et des objectifs qui leur sont assignés. La diversité des agences et de leurs statuts s'est en effet accompagnée, ces dernières années, d'une multiplication des formes de contractualisation entre l'État et ses agences. Outre les contrats d'objectifs et de performance, les agences peuvent également être pilotées grâce au recours à des lettres de mission, à des contrats d'objectifs et de moyens (COM) ou encore à des contrats pluriannuels divers et variés. Il arrive ainsi que ces contrats se superposent sans renforcer la cohérence du pilotage à l'image des contrats d'objectifs et de moyens pluriannuels (COMP) des universités qui, depuis 2023, complètent les contrats d'objectifs et de performance (COP) déjà existants. Bien qu'elle reconnaisse l'utilité de ces contrats, la Cour des comptes, notamment, s'interroge sur la cohérence de cette architecture de pilotage ⁽¹⁾.

Pour le rapporteur il importe d'établir un document unique faisant office de référence pour chaque opérateur, peu importe sa dénomination. La durée de ce contrat doit être standardisée : le rapporteur privilégie des contrats de cinq ans afin de donner à l'équipe dirigeante le temps d'atteindre ses objectifs et d'éviter une renégociation trop fréquente des objectifs poursuivis. Ces contrats doivent toutefois pouvoir, le cas échéant, être ajustés après un délai minimal incompressible, que le rapporteur propose de fixer à trois ans.

(1) Cour des comptes, *Audit flash : Les contrats d'objectifs, de moyens et de performance (COMP) conclus entre l'État et les établissements d'enseignement supérieur*, mars 2025.

3. L'information du Parlement doit être améliorée en enrichissant la documentation relative aux plus hautes rémunérations

Afin de couper court aux spéculations qui peuvent avoir lieu au sein de l'appareil d'État et dans l'opinion publique sur les rémunérations des opérateurs de l'État, il importe de renforcer la transparence sur les rémunérations des dirigeants des opérateurs en complétant l'information à la disposition du Parlement dans l'annexe budgétaire. La présente proposition de loi prévoit donc que soit transmise aux commissions du Parlement chargées des finances une liste des dix rémunérations les plus élevées de chacun des opérateurs de l'État, sans toutefois préciser ni le nom ni les fonctions qui leur sont associées. Pour le rapporteur, il s'agit-là d'une transparence minimale qui ne porte pas atteinte à l'autonomie de gestion dont bénéficie chaque opérateur. Elle permettrait de prévenir toute situation aberrante de rémunération et de s'aligner sur la situation de transparence qui s'applique aux opérateurs sur les standards des sociétés cotées.

B. L'ÉTAT DOIT POUVOIR S'OPPOSER AUX DÉCISIONS DES OPÉRATEURS AFIN DE PRÉSERVER L'INTÉRÊT GÉNÉRAL

1. Il importe de consacrer un pouvoir d'opposition de l'État aux décisions des conseils d'administration des opérateurs

Pour le rapporteur, l'unité de l'État doit rester un principe cardinal de l'action publique alors que le démembrement de l'État fait courir le risque d'un émiettement de la responsabilité. Il importe donc de renforcer les pouvoirs de contrôle sur les agences et les opérateurs de l'État.

En complément des moyens de contrôle qui existent déjà – tutelles administrative et financière, dialogue de gestion et pré-conseils d'administration notamment – la proposition de loi entend garantir un pouvoir de dernier recours administratif avant l'exécution des décisions de certaines agences de l'État lorsque celles-ci ne correspondent pas à la mission de service public qui a été confiée à l'opérateur. Pour le rapporteur, ces agences, qui sont bénéficiaires d'un financement majoritairement d'origine publique, doivent demeurer sous le contrôle du ministre qui assure leur tutelle. Aussi le ministre doit-il pouvoir réformer les décisions qui seraient prises sans son aval et qui préjudicieraient à la mission de service public assignée à l'opérateur.

Cette disposition semble d'autant plus naturelle qu'elle préexiste pour certains types d'opérateurs. En effet les groupements d'intérêt public sont actuellement soumis au pouvoir d'opposition du commissaire du gouvernement ⁽¹⁾, qui participe à leur conseil d'administration et se voit transmettre les délibérations du conseil d'administration lorsqu'elles engagent l'existence du groupement. La proposition de loi s'inspire de cette disposition et la généralise donc à l'ensemble des agences.

(1) Article 7 du décret n° 2012-91 du 26 janvier 2012 relatif aux groupements d'intérêt public.

2. Le temps est venu de définir par voie de règlement la notion d'opérateur

Enfin, il importe pour le rapporteur de préciser les catégories d'organismes qui gravitent autour de l'État tant le recours aux agences s'est banalisé et que les statuts auxquels elles recourent se sont diversifiés. Pour autant, le rapporteur s'élève contre toute prétention à uniformiser les formes juridiques des agences. En effet, les agences visent à répondre à des situations spécifiques qui justifient précisément qu'elles mobilisent les possibilités offertes par chacune de ces formes juridiques.

Plutôt que d'uniformiser les formes juridiques, la présente proposition de loi propose seulement d'améliorer l'information sur une catégorie d'organismes spécifiquement désignés en raison de leur importance. Elle se fonde donc sur le périmètre des opérateurs de l'État, une notion de nature comptable élaborée par la direction du budget dont le but est précisément de renseigner le législateur sur les agences d'importance essentielle pour l'action publique. Le rapporteur fait toutefois le constat qu'il n'existe pas de définition conceptuelle de cette notion et que les organismes qui la constituent relèvent de l'appréciation de la direction du budget. Il s'agit d'un vide juridique incompréhensible et qui doit être comblé afin de prévenir toute omission et garantir qu'à l'avenir l'ensemble des opérateurs soient soumis à une même loi.

Ainsi la proposition de loi propose de confier au pouvoir exécutif le soin de définir formellement les critères qui permettent de qualifier les opérateurs de l'État. Elle ne bouleversera pas la pratique administrative et ne représente pas une charge de travail supplémentaire pour l'administration. Elle permettra seulement de fonder un champ de référence clair pour le contrôle des démembrements de l'État tout en confortant la sécurité juridique pour les opérateurs.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission procède à l'examen de la proposition de loi visant à renforcer le contrôle, la gouvernance et la responsabilité financière des agences et opérateurs de l'État (n° 2445) (M. Jean-Paul Mattei, rapporteur)

M. le président Éric Coquerel. Nous examinons une proposition de loi dont le groupe Les Démocrates a demandé l'inscription à l'ordre du jour des séances qui lui sont réservées le jeudi 26 mars.

M. Jean-Paul Mattei, rapporteur. En 2026, 431 opérateurs de l'État figurent dans le jaune budgétaire. Ils regroupent 401 310 emplois sous plafond, pour 73 milliards d'euros de financements publics. À ces opérateurs s'ajoutent 317 organismes consultatifs. Au total, ce sont plus de 1 150 entités publiques qui participent directement ou indirectement à l'action publique.

Cette massification pose un problème de contrôle. L'État ne peut plus disposer d'une vision exhaustive de ces organismes ni en assurer un pilotage rigoureux. Dans un contexte de finances publiques dégradées – la Cour des comptes l'a encore souligné lors de son audition hier –, il est impératif d'améliorer leur transparence et d'évaluer plus efficacement leur gestion.

L'article 1^{er} vise à renforcer le contrôle parlementaire sur les rémunérations les plus élevées au sein des agences et opérateurs de l'État. La démarche n'est ni inquisitoriale, ni stigmatisante. Elle s'inspire simplement des pratiques du secteur privé, où les rémunérations des dirigeants figurent dans les documents de gestion. Il est légitime d'adapter cette exigence de transparence à des organismes financés par l'argent public.

L'article 2 généralise les contrats d'objectifs et de performance (COP) en leur assignant des objectifs mesurables, des indicateurs vérifiables et une durée de cinq ans, assortie d'une clause de revoyure. Trop souvent, certains organismes s'autonomisent ou s'écartent de leur mission initiale. L'objectif n'est pas de faire de la microgestion, mais de garantir que leur raison d'être soit respectée et que leurs missions de service public soient pleinement assurées.

L'article 3 prévoyait dans sa rédaction initiale la généralisation des contrats d'objectifs et de moyens (COM), de façon à assurer la cohérence entre les missions et les ressources, dans une logique de maîtrise de la dépense publique. Toutefois, il se heurte au principe d'annualité budgétaire. Je vous proposerai donc de le supprimer, au profit d'un amendement à l'article 2.

L'article 4 pose un principe de gouvernance clair : lorsqu'il est le principal financeur d'un opérateur, l'État doit disposer d'un pouvoir réel au sein des instances délibérantes. C'est un principe de bon sens : celui qui finance doit pouvoir s'opposer à certaines décisions. Aujourd'hui, certaines instances s'affranchissent des orientations de l'État, ce qui pose un véritable problème de responsabilité. Je proposerai un amendement rédactionnel pour préciser le champ d'application de cet article et systématiser les pouvoirs dévolus aux représentants de l'État.

Je présenterai également des amendements visant à améliorer le texte à la suite des auditions – nous avons entendu Mme Laurence Marion, secrétaire générale du gouvernement, M. Sylvain Waserman, président-directeur général de l'Ademe (Agence de la transition écologique), Mme Valérie Mancret-Taylor, directrice générale de l'Anah (Agence nationale de l'habitat), le commissaire aux participations de l'État, la direction du budget, la direction générale des finances publiques et le contrôle général économique et financier (CGEFI).

En premier lieu, nous proposons d'améliorer l'information du Parlement en instaurant un rapport annuel détaillant les dix plus hautes rémunérations versées par chaque opérateur de l'État. Ce serait plus opérationnel que l'agrégat actuellement présenté dans le jaune budgétaire et le dispositif en serait sécurisé juridiquement.

Dans le même esprit, l'obligation de conclure un contrat de performance serait recentrée sur les opérateurs de l'État. Le contenu du contrat serait indiqué dans une lettre d'objectifs remise au dirigeant lors de sa prise de fonctions, un décret en Conseil d'État précisant les critères permettant de définir la notion d'opérateur. Il s'agit de sécuriser juridiquement le dispositif et d'associer pleinement le dirigeant au pilotage stratégique, la lettre d'objectifs garantissant la continuité et la cohérence de l'action publique.

Pour surmonter la contrainte de l'annualité budgétaire, nous proposerons d'intégrer une trajectoire pluriannuelle de moyens aux contrats d'objectifs et de performance. Elle sera obligatoire pour deux catégories d'opérateurs : ceux qui participent à l'exécution d'une loi de programmation et ceux qui rencontrent des difficultés de gestion.

Enfin, en matière de gouvernance, nous proposons d'ajuster le dispositif initial : l'État pourra s'opposer aux décisions des conseils d'administration des établissements publics nationaux et des groupements d'intérêt public (GIP) auxquels il participe. Par ailleurs, les dérogations seront strictement limitées : seules les universités seront exclues du dispositif afin de garantir l'indépendance que leur reconnaît la Constitution.

Ce texte ne prétend pas remédier à lui seul au manque criant de visibilité s'agissant des opérateurs de l'État. Il a le mérite de proposer des mesures ciblées et opérationnelles, guidées par un objectif clair : passer du « je » au « nous », renforcer le pilotage, restaurer la transparence et réaffirmer la responsabilité de l'État.

M. le président Éric Coquerel. On ne peut pas examiner cette proposition de loi en faisant abstraction du contexte. Depuis plusieurs années, et encore plus depuis quelques mois, on assiste à une remise en question des agences et opérateurs de l'État qui peut aller jusqu'à leur suppression.

Disons-le tout de suite : c'est paradoxal. En effet, ces agences et opérateurs de l'État ont émergé à partir des années 1980 dans la perspective d'un affaiblissement de l'État et de la transformation d'une partie de ses prérogatives au profit d'un fonctionnement digne du privé. Le non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite était lié à cette évolution. Ma conception n'est pas celle-là : je préfère que l'État assure lui-même directement un certain nombre de ses fonctions.

Le problème est que la remise en question de ces agences et opérateurs n'est pas assortie d'une réintégration totale de leur mission dans le domaine public : il s'agit d'une suppression pure et simple. En réalité, il est proposé de supprimer les services qu'elles rendent. D'où un affaiblissement très net pour des économies assez faibles – de l'ordre de 500 millions d'euros selon un rapport sénatorial.

La démarche est aussi idéologique : ce sont certaines agences qui sont ciblées, notamment celles qui travaillent sur la question environnementale comme l'Ademe – l'Agence de la transition écologique ; l'OFB (Office français de la biodiversité) ; l'Agence bio (Agence française pour le développement et la promotion de l'agriculture biologique), dont le budget a été diminué de 60 % en 2024-2025 et qui va vers un démantèlement ; l'INC (Institut national de la consommation), dissous, malgré nos votes en commission, et avec lui le magazine *60 Millions de consommateurs*.

Je ne soupçonne pas Jean-Paul Mattei de s'inscrire dans cette logique. Son texte ne vise d'ailleurs à supprimer aucune agence ni aucun opérateur. Toutefois, certaines de ses propositions pourraient, dans d'autres mains, servir à affaiblir les agences : les indicateurs de performance et d'objectifs, la rationalisation des moyens consacrés posent une première pierre pour ceux qui voudraient aller plus loin. Je m'interroge également sur les contrats d'objectifs et de moyens, qui associent des moyens négociés à des objectifs négociés, ce qui s'apparente à une mise sous tutelle. L'article 1^{er} me semble par contre très pertinent.

Je suis donc plutôt défavorable au texte, même si, je le répète, je ne classe pas Jean-Paul Mattei parmi ceux qui veulent faire disparaître ces agences et opérateurs.

M. Philippe Juvin, rapporteur général. Les agences et opérateurs de l'État sont nés d'une réflexion qui date d'une quarantaine d'années et vient des pays anglo-saxons. L'idée centrale du *new public management* est que l'État doit piloter et fixer des objectifs, mais pas forcément tout gérer, d'où ces instances qui servent aussi d'outils de la fameuse réforme de l'État, mantra de la vie politique.

Leur deuxième raison d'être est la complexité croissante des politiques publiques : comme elle rendait nécessaire d'entrer dans le détail de leur fonctionnement, notamment en matière industrielle ou scientifique, il fallait des expertises techniques indépendantes.

La troisième raison est peu avouable : les agences et les opérateurs permettent de dépolitiser et déconcentrer la décision : le ministre en étant éloigné, elle est moins assumée politiquement. Cela pose un problème démocratique qu'il ne faut pas sous-estimer.

Mon cœur balance : des agences et opérateurs puissants permettent de réformer l'État, mais, livrés à eux-mêmes, ils deviennent si autonomes que l'on peut se demander s'ils continuent d'assurer leurs missions initiales. De plus, ils sont soupçonnés d'être des endroits qui permettent de recaser des copains.

Les propositions sur le contrôle, les contrats d'objectifs ou le contrôle des rémunérations me paraissent tout à fait louables. Mais nous ne devons pas renoncer à une réflexion plus profonde : pourquoi voulons-nous des opérateurs ? Pour réformer l'État et avoir des expertises techniques indépendantes ou pour éloigner de l'État la responsabilité de la décision politique ? Dans un cas, j'y suis très favorable ; dans l'autre, beaucoup moins.

M. Jean-Paul Mattei, rapporteur. Ce texte ne vise pas à réduire le nombre d'agences et d'opérateurs. Simplement, puisqu'ils sont issus de la volonté de l'État, il est normal de maintenir le lien entre eux et lui : nous ne saurions leur laisser une autonomie totale, même si nous pouvons les vouloir plus dynamiques.

Cette réflexion ne date pas d'hier. Il y a quelques années, j'ai fait avec Lise Magnier un rapport d'évaluation des relations entre l'État et ses opérateurs et nous avons déjà souligné certaines imperfections et dérives.

Nous proposerons de réécrire l'article 1^{er}, qui concerne les rémunérations. À l'article 2, il s'agit de tenir compte des limitations des COM, notamment en matière d'annualité budgétaire. Enfin, l'État doit pouvoir dire non lorsqu'il est principal financeur des opérations.

Nous le constatons tous, par exemple lors d'inaugurations : au sein des opérateurs, le « je » l'emporte souvent sur le « nous », alors même que c'est l'État qui leur a délégué les missions qui leur sont confiées. Loin de moi l'idée de les limiter : certains sont très performants et utiles. Il faut simplement revoir leur contrôle et leur relation avec l'État puisque c'est de l'argent public qui les finance en tout ou en partie – et c'est très bien. Il ne s'agit pas d'une reprise en main ni de rigidité, simplement de rappeler les principes qui ont présidé à leur création.

M. le président Éric Coquerel. Nous en venons aux interventions des orateurs des groupes.

M. Matthias Renault (RN). Les opérateurs et agences sont nés avec l'idée, théorisée par le *new public management*, selon laquelle l'administration serait plus efficace et réaliserait des économies en copiant les méthodes du privé. Ce schéma, qui a cours depuis une vingtaine d'années, a abouti à une multiplication des agences et au dérapage budgétaire qui lui est lié. De manière générale, l'efficacité n'est pas au rendez-vous : il existe des doublons entre ces agences, les collectivités et les différentes directions de l'État. En jouant sur l'expertise, les agences s'autonomisent par rapport au pouvoir politique, ce qui soulève un problème de principe : toute une partie de l'action publique échappe à l'action politique. Elles servent aussi à recaser un certain nombre d'anciens politiques, qui y touchent des rémunérations extrêmement élevées.

J'ai bien noté que la proposition de loi ne vise pas à rationaliser cet univers, ni à supprimer certaines agences ou à en réinternaliser au sein de l'État, mais consiste en quelques mesures de transparence. Nous sommes plutôt favorables à ces objectifs intermédiaires – nous en reparlerons article par article – et voterons donc pour, mais le problème reste entier. Le rapport du Sénat l'a montré, à elle seule, la rationalisation ne rapportera pas plus de 500 millions : elle devra s'accompagner de choix politiques pour remettre en cause des missions dans certaines agences.

M. Charles Sitzenstuhl (EPR). Le groupe Ensemble pour la République soutiendra le texte. Le rapporteur l'a dit, ce n'est pas le grand soir des opérateurs et des agences, mais une petite pierre.

Le débat à ce sujet a cours depuis plusieurs années. Le sentiment partagé est que la démultiplication du nombre d'agences et d'opérateurs pose un problème d'efficacité de l'action publique et vis-à-vis de la centralité de l'État, héritage de notre histoire.

Dans ce débat, je relève des contradictions. Monsieur le président, vous avez pris position à ce sujet avec honnêteté, mais je m'étonne que, dans notre assemblée, ce modèle issu du *new public management*, donc de milieux plutôt libéraux et de droite, soit défendu par des groupes de gauche, certes au moyen de pirouettes du genre « vous vous attaquez aux

missions », « il y a des agents derrière » – je ne veux pas dire que ces questions ne sont pas importantes.

Pourtant, sur le terrain, on arrive à des situations ubuesques. Dans la politique de l'environnement ou du logement, on ne comprend absolument plus qui fait quoi. Déjà, l'intervention des collectivités dans ces domaines se caractérise par un nombre de strates hallucinant ; en plus, au niveau de l'État, les agences doublonnent le travail du ministère et des préfetures.

Nous espérons qu'une réforme plus ambitieuse viendra.

Mme Claire Lejeune (LFI-NFP). Nous ne faisons aucune pirouette ; nous sommes simplement cohérents. Vous l'avez rappelé, monsieur le président, on ne compte plus les assauts directs sur les opérateurs publics. L'article 1^{er} du projet de loi de simplification de la vie économique a fait l'objet d'une vague d'amendements visant à en supprimer. La ministre de l'action et des comptes publics dit qu'il y a 3 milliards à récupérer dans ce domaine : comment, sans entamer les missions de ces opérateurs ? L'Agence bio a été coulée par sa ministre de tutelle, l'OFB est sans cesse attaqué, l'Ademe remise en question.

Quelles familles politiques sont responsables du mouvement d'agencification qui a débuté dans les années 1980-1990 ? Quelle en est la logique politique ? C'est celle des groupes de droite, lorsqu'ils ont été au pouvoir, et du nouveau management public. On recherche un État agile, performant, flexible, on calque l'exercice des missions de service public sur les mécanismes du privé et de l'entreprise.

Pourquoi le revirement actuel ? Nous divergeons sur ce point. Selon nous, il intervient dans un contexte où l'objectif principal est de réduire la dépense publique. Le récit sur la gabegie financière, avec des opérateurs hors de contrôle qui dépensent n'importe comment, vise à créer les conditions de la chasse aux agences.

Je sais que le texte de M. Mattei ne tombe pas dans la caricature et la démagogie que peut adopter l'extrême droite sur ces sujets. Il est toutefois indiqué au cœur de l'exposé des motifs que les contrats d'objectifs et de moyens de l'article 3 s'inscrivent « dans une logique de maîtrise et de réduction progressive de la dépense publique ». Il est difficile de ne pas lier ce texte au contexte d'attaque frontale à l'égard des agences et de leurs moyens, donc des missions de service public qui leur sont confiées.

M. Jacques Oberti (SOC). Le rapport du Sénat sur le sujet fait état d'« un sentiment justifié de complexité, de redondance et d'enchevêtrement entre tous ces acteurs ». Dans l'après-guerre, l'État a externalisé un certain nombre de ses actions, y compris pour impliquer les forces vives de notre pays. Je pense à la relance de notre agriculture au début des années 1960. L'externalisation ne date donc pas des années 1980 et vise aussi à élargir la gouvernance au-delà des seuls pouvoirs publics.

Depuis les années 2000, on observe une accélération du phénomène, qui s'est encore intensifié par la volonté du président de la République Emmanuel Macron. Selon le groupe socialiste, ce mouvement n'est neutre ni budgétairement, ni institutionnellement, vu le nombre d'emplois et d'instances concernées, même si on restreint l'approche aux seuls opérateurs.

Pour autant, il ne faut pas tomber dans une logique de démagogie de la tronçonneuse qui consisterait à supprimer de façon aveugle les agences, voire leur activité par le retrait des

financements. Tout couper serait un non-sens. Nous ne défendons pas non plus le *statu quo* : des améliorations sont possibles – clarification de l’action et de la gouvernance, renforcement de la responsabilité financière sans tuer les compétences et le métier. Nous sommes d’accord avec les propositions du rapporteur Mattei. Il faut améliorer la cartographie et simplifier.

Mme Anne-Laure Blin (DR). Je vous remercie de remettre sur le métier la question des agences, en cohérence avec votre vote sur la proposition de résolution adoptée lors de notre niche parlementaire et visant à suspendre toute nouvelle création d’instances administratives. Un signal fort a ainsi été donné : il faut rationaliser le paysage bureaucratique et technocratique.

L’agilité, la performance et l’efficacité ne sont pas des gros mots. Les dérives bureaucratiques ont produit un enchevêtrement de structures aux missions parfois redondantes. Les agences se superposent aux collectivités territoriales et à l’État. Les Français ne savent plus qui fait quoi. Nous-mêmes, parfois, ne savons plus qui a pris telle décision, pour quelle raison, ni comment faire évoluer la situation. Cela nous oblige à prendre nos responsabilités et à regarder les choses avec lucidité.

Vous avez choisi, monsieur le rapporteur, l’angle de la transparence. Nous y reviendrons lors de la discussion des articles. Ce qui est certain, c’est qu’il faut poursuivre la rationalisation globale et réduire une agencification devenue massive. Outre les problèmes de transparence et de lisibilité du mécanisme de décision, les enjeux sont budgétaires – la Cour des comptes a dénoncé l’absence d’économies structurelles dans ces organismes – et de pilotage – les élus de la nation doivent les contrôler pour empêcher que les décisions soient politisées et aillent à l’encontre de la volonté du peuple.

M. Tristan Lahais (EcoS). Comme l’ont dit des collègues de gauche, nous ne sommes pas de ceux qui ont défendu le principe d’une action publique mise en œuvre par les agences, plus éloignées du contrôle démocratique que les services de l’État ou des collectivités territoriales, voire qui n’ont aucune obligation de rendre compte de leurs actions devant le Parlement, des assemblées locales ou qui que ce soit. Comme le président de la commission l’a souligné, notre analyse du texte ne peut être aveugle face à une critique qui, sous couvert d’interroger la structure, questionne en réalité les politiques publiques, en particulier dans le champ de la transition écologique.

Ma collègue Lejeune l’a rappelé : au moment où le Sénat évaluait à 400 ou 500 millions d’euros les économies qu’il serait possible de réaliser sur les structures, on évoquait 3 à 5 milliards d’économies sur l’action des agences ; ce n’est donc pas seulement le mécanisme des agences qui est mis en cause, mais le contenu des politiques publiques, auxquelles nous sommes très attachés.

Nous sommes par ailleurs prudents vis-à-vis du discours évoquant une multiplication du nombre d’opérateurs de l’État : depuis 2008, ce nombre a diminué de 33 %. Les problèmes soulevés dans le texte sont toutefois réels : gouvernance parfois en décalage avec les financements ; transparence insuffisante, notamment concernant les rémunérations ; outils de pilotage stratégique insuffisants. Nous sommes très réservés sur l’article 4 et plutôt favorables à l’article 1^{er} : notre vote sur l’ensemble du texte sera fonction de la discussion des articles 2 et 3.

Mme Perrine Goulet (Dem). Alors que 431 opérateurs de l’État figurent dans le jaune budgétaire du projet de loi de finances pour 2026, représentant 73 milliards d’euros de financement public, l’urgence n’est pas à la suppression aveugle, mais à la pédagogie. Cette

proposition de loi aborde un sujet complexe avec ce qu'il faut de justesse et de prudence – mère de pédagogie et de transparence. Elle éclaire le travail des opérateurs. Il s'agit d'introduire de la cohérence là où le foisonnement des régimes juridiques crée parfois de la confusion.

On l'oublie trop souvent, et elles l'oublient elles-mêmes, ces instances sont le bras armé de l'État dans les territoires en matière d'habitat, d'écologie ou d'emploi. Il est essentiel de redonner confiance en ces agences, en amenant plus de transparence, mais aussi en rappelant qu'elles sont l'État. Cette exigence de confiance doit s'accompagner d'une transparence financière. La publication non nominative des plus hautes rémunérations et la publication réelle des comptes sont des gages de saine gestion, indispensables pour lever tout soupçon de gabegie ; tel est l'objet de l'article 1^{er}.

L'article 2 sécurise le pilotage des entités en rendant obligatoire la conclusion de contrats d'objectifs et de performance. Ces outils, souvent attendus par les opérateurs eux-mêmes, offriront enfin une vision stratégique et une trajectoire de moyens pluriannuelle, proches de la façon dont nous devons gérer les finances de l'État.

Enfin, l'article 4 rétablit une gouvernance logique selon le principe « qui paye décide », bien connu de nombre de nos concitoyens dans leurs activités économiques. L'État doit disposer d'un droit de veto pour protéger ses intérêts et ses missions de service public. Il doit pouvoir décider à la hauteur de son engagement dans les opérateurs, notamment lorsqu'il participe au financement de l'un d'entre eux à plus de 50 %.

Ce texte n'a pas vocation à être une révolution brutale, mais un pas vers une administration plus efficiente et compréhensible. Je remercie M. le rapporteur, cher Jean-Paul, pour la qualité des échanges menés en amont, notamment lors des auditions. La démarche est révélatrice de la volonté de notre groupe de proposer une journée parlementaire utile, privilégiant les échanges apaisés, au service des Français.

Mme Félicie Gérard (HOR). Je remercie moi aussi le rapporteur. Le sujet qui nous occupe est débattu chaque année lors de la discussion du projet de loi de finances. Dans la mesure où l'État mobilise des dizaines de milliards d'euros et plus de 400 000 emplois dans le cadre de ses agences et opérateurs, il doit pouvoir en assurer un pilotage et un contrôle précis.

Certaines agences ou certains opérateurs sont utiles à la mise en œuvre des politiques publiques et offrent une agilité que la lourdeur administrative de l'État ne permet pas toujours. Il faut en revanche veiller à ce que leur développement s'inscrive dans un cadre cohérent et maîtrisé, sans doublon avec les ministères. Ce texte vise ainsi à clarifier les responsabilités de chacun, à adapter la gouvernance nécessaire à chaque structure, à ajuster les financements publics et à mieux contrôler ensuite.

Monsieur le rapporteur, dès 2021, vous appeliez, aux côtés de notre collègue Lise Magnier, à la généralisation des contrats d'objectifs et de performance : il est plus que temps de passer d'une obligation théorique à une mise en œuvre réelle. Dans le contexte – vital pour notre pays – de redressement de nos finances publiques, chacun doit prendre sa part de responsabilité, ce qui suppose un pilotage et un contrôle des opérateurs de l'État plus précis, plus rigoureux et surtout plus efficient. On en revient toujours aux mêmes questions basiques : si cela coûte à l'État, combien cela lui rapporte-t-il à court et à moyen terme ?

Le groupe Horizons & Indépendants soutiendra cette proposition de loi, qui contribue à restaurer la lisibilité de l'action et des finances publiques.

M. Michel Castellani (LIOT). Nous remercions M. Jean-Paul Mattei pour cette proposition de loi sur un sujet devenu central pour la crédibilité du pilotage budgétaire. Au fil des années, les entités se sont multipliées et brassent un volume considérable de personnel et d'argent public. Sans s'y attaquer à la tronçonneuse, il est légitime que le Parlement dispose d'outils solides pour s'assurer de la cohérence entre les objectifs assignés, les moyens alloués et les résultats obtenus.

Nous soutenons donc ce texte, qui vise à généraliser les contrats d'objectifs et de performance et à mieux articuler la stratégie, la trajectoire et les moyens, ainsi qu'à renforcer la performance. Les amendements proposés – incluant ceux que nous défendrons nous-mêmes – amélioreront l'effectivité du contrôle parlementaire. Cette proposition de loi constitue une étape utile vers davantage de transparence, de cohérence et de responsabilité.

M. Emmanuel Maurel (GDR). Je vous remercie, monsieur Mattei, pour cette proposition intéressante. Ce n'est un secret pour personne, notre groupe est hostile au principe de l'agencification. Au prétexte de débureaucratiser, on a désorganisé l'action de l'État et certaines politiques publiques. Surtout, au prétexte de dépolitiser, on exalte une idéologie, celle du *new public management*, dont l'objectif est de neutraliser une partie des politiques publiques.

434 opérateurs, 103 agences, ça coûte très cher, tout ça, d'autant qu'il n'y a pas de doctrine d'ensemble ni de pilotage stratégique. Si j'ai bien compris, c'est un point sur lequel nous sommes tous d'accord.

Le problème, c'est qu'on ne peut pas céder à la mode du « y a qu'à, faut qu'on » en considérant que si on supprime des agences, on économisera de l'argent sans incidence sur les politiques publiques. Ce n'est pas vrai. On l'a vu pendant le débat budgétaire : les propositions de suppression de ces agences n'étaient qu'un prétexte pour se débarrasser de politiques publiques – je pense notamment aux politiques écologiques.

Nous aimons bien l'article 1^{er}, qui redonne aux parlementaires des facultés de contrôle. Je suis plus sceptique sur les articles 2 et 3. Disons-le entre nous, les indicateurs de performance, ça ne marche pas, les COP et les COM non plus. La vérité, c'est que l'on veut substituer le calcul au jugement. On va susciter des milliers, des millions d'heures de *reporting*, pour peu d'efficacité et un coût tout aussi élevé. En revanche, l'article 4 est intéressant. Notre vote sera fonction des amendements qui seront adoptés sur deux des quatre articles.

M. Jean-Paul Mattei, rapporteur. Ce texte n'est pas du tout contre les opérateurs. Il vise simplement à introduire de la transparence et de la cohérence dans leur action.

La transparence sur les rémunérations, dont traite l'article 1^{er}, existe dans l'ensemble des sociétés commerciales – les plus grosses rémunérations des dirigeants figurent nominativement dans leur annexe comptable, accessible à tous. Donc je ne vois pas le problème.

En ce qui concerne les COP et les COM, l'idée est une lettre de mission plutôt incitative. Les auditions ont montré que certains opérateurs avaient besoin des COP. Le sujet

des COM est un peu plus compliqué, en particulier en raison du principe d'annualité budgétaire, mais notre proposition de réécriture tente de remédier à ce problème.

S'agissant du dernier article, comme l'État est minoritaire dans certains conseils d'administration, sa rédaction aurait rendu nécessaire de modifier l'ensemble des statuts des différents opérateurs concernés, ce qui serait compliqué ; nous avons donc préféré donner à l'État une forme de droit de veto – quand il est principal financeur, bien évidemment.

Ce texte devrait rassurer les opérateurs. Je l'ai dit, certains sont très efficaces et permettent d'agréger des compétences de différents milieux, par exemple en matière environnementale. L'objectif est la transparence, la sécurisation et, c'est vrai, la possibilité pour le Parlement de vérifier ce que font les opérateurs – ce pouvoir de contrôle est la moindre des choses puisque nous représentons nos concitoyens.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

Transmission aux commissions parlementaires chargées des finances d'une liste non nominative des dix rémunérations brutes les plus élevées de chaque opérateur de l'État

Résumé du dispositif et effets principaux :

L'article premier prévoit la transmission aux commissions permanentes du Parlement chargées des finances d'un rapport annuel présentant, pour chaque opérateur de l'État, une liste non-nominative des dix rémunérations brutes les plus élevées.

Il prévoit également que les commissions permanentes du Parlement chargées des finances puissent demander communication de tout élément utile relatif aux politiques de rémunération, dans le respect des secrets protégés par la loi.

Position de la commission des finances :

Après avoir adopté deux amendements déposés par le rapporteur qui, d'une part, recentrent l'obligation sur le champ des opérateurs de l'État et, d'autre part, portent l'information sur les dix rémunérations brutes les plus élevées, la commission des finances a adopté cet article.

I. L'ÉTAT DU DROIT EXISTANT

En l'état du droit, l'information du Parlement sur les rémunérations des dirigeants des agences se limite à la somme des dix plus importantes rémunérations de l'agence présentée dans l'annexe budgétaire *opérateurs de l'État*. Par ailleurs, il est à noter que, lorsque les agences relèvent de la forme juridique des autorités administratives indépendantes ou des autorités publiques indépendantes, les déclarations d'intérêts et les déclarations de situation patrimoniale du président de l'autorité sont contrôlées par la Haute autorité pour la transparence de la vie publique ⁽¹⁾. Il en va de même pour celles des dirigeants des agences exerçant un emploi à la décision du Gouvernement ⁽²⁾, ainsi que pour les présidents et directeurs généraux des sociétés dont plus de la moitié du capital est détenue par l'État ainsi que pour les présidents et directeurs généraux des établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC). Enfin on relève que cette obligation de transparence a été étendue aux cadres de direction de la fonction publique territoriale ⁽³⁾.

(1) Articles L. 122-2 et suivants du code général de la fonction publique.

(2) Article L. 341-3 du code général de la fonction publique.

(3) Article L. 716-1 du code général de la fonction publique.

La somme de ces rémunérations ne fait pas apparaître le montant précis de chacune d'entre elles, non plus que leur part indiciaire et indemnitaire ni la position d'activité de leurs titulaires. En cela, le rapporteur note que les obligations de transparence applicables aux agences de l'État sont moins exigeantes que celles applicables aux dirigeants des sociétés cotées en vertu de l'article L. 22-10-8 du code de commerce ⁽¹⁾.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

L'article premier prévoit la transmission aux commissions permanentes du Parlement chargées des finances d'un rapport annuel présentant une liste non nominative des dix rémunérations brutes les plus élevées de chaque opérateur.

En l'espèce, les dispositions relatives au contenu du jaune budgétaire *opérateurs de l'État* relèvent du domaine des lois de finances. Aussi le rapporteur n'a pas les pouvoirs de proposer un enrichissement de ce rapport. L'article premier prévoit donc la publication d'un rapport particulier, qui pourra être joint utilement à l'annexe budgétaire en question dans le prochain projet de loi de finances.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION

La commission a adopté deux amendements CF38 et CF39 du rapporteur puis a adopté l'article 1^{er} ainsi modifié.

*

* *

M. Jean-Paul Mattei, rapporteur. Pour modifier le jaune budgétaire consacré aux opérateurs de l'État, il faut passer par une loi de finances. Une proposition de loi ne le permet pas. Nous proposons donc qu'un rapport présentant pour chaque opérateur de l'État une liste non nominative des dix rémunérations brutes les plus élevées soit transmis aux commissions des finances du Parlement, lesquelles pourraient ensuite aller plus dans le détail. Ce serait un moyen d'alerter.

Mme Anne-Laure Blin (DR). Je vous rejoins, monsieur le rapporteur : les jaunes budgétaires sont illisibles, comme j'ai pu le constater lors de la préparation des trois propositions de loi que j'ai consacrées à l'administration. Il faut s'accrocher pour trouver les informations qu'on recherche.

Simplement, je ne vois pas en quoi un simple rapport pourrait renforcer la portée normative de votre texte, comme vous l'affirmez dans l'exposé sommaire de l'amendement. N'aurait-il pas été plus efficace d'intégrer des mesures de transparence et de publicité des rémunérations des responsables des agences et opérateurs aux lois relative à la transparence de la vie publique ?

(1) Article L22-10-8 du Code de commerce.

Je note, enfin, que votre amendement montre bien le manque de transparence, pour les élus de la nation, de ce qui se passe dans les agences. Aucun élu de la République n'a de visibilité sur ces données.

M. Matthias Renault (RN). Nous soutiendrons cet amendement qui améliore la rédaction de l'article 1^{er}.

Sur le plan technique, d'abord, retenir les dix rémunérations les plus élevées semble plus opérationnel. Il serait difficile de soumettre 3 % des rémunérations les plus élevées à un contrôle des commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat, comme la rédaction initiale le prévoit. Si l'on retient un périmètre de 400 000 agents, on aboutirait à une liste de 12 000 personnes !

Ensuite, on ne sait comment les commissions des finances seraient en mesure de contrôler les rémunérations. On ne peut pas voter pour décider de leur niveau comme les actionnaires des entreprises du CAC40 le font avec la procédure du *say on pay*.

Enfin, nous pourrions étendre cette exigence de transparence aux plus hautes rémunérations de l'État. Pendant des années, le député René Dosière a cherché à mettre la main sur ces informations confidentielles détenues par Bercy. Finalement, c'est la presse, plus précisément *Le Nouvel Obs*, qui a publié une liste des 600 très hauts fonctionnaires qui gagnent plus que le président de la République – ce qui pose une question de principe.

M. Jean-Paul Mattei, rapporteur. Je ne prétends pas couvrir dans ma proposition de loi l'ensemble des plus hautes rémunérations de l'État.

Il est difficile de proposer une meilleure solution sur le plan juridique : dans le cadre d'une proposition de loi, nous ne pouvons pas modifier les jaunes budgétaires. Nos propositions constitueront peut-être des pistes pour les futures lois de finances : il serait bon d'intégrer directement dans les jaunes des informations sur les plus hautes rémunérations dans les agences et opérateurs. Cela ne fera que les épaissir d'une vingtaine de pages.

Mme Marie-Christine Dalloz (DR). N'oublions pas que les rapporteurs spéciaux ont accès à ce type de données. S'ils en ont la volonté, ils peuvent les rechercher et les intégrer dans leur rapport final. C'est ainsi que chaque année, dans mon rapport spécial, je fais état d'informations concernant les opérateurs qui relèvent du périmètre de la mission budgétaire sur laquelle je me penche.

M. Emmanuel Mandon (Dem). Nous devons nous donner les moyens de compiler certaines informations. C'est un grand défi pour le Parlement et le signal envoyé par notre rapporteur est intéressant.

M. le président Éric Coquerel. Tout cela renvoie à la question des moyens du Parlement.

M. Daniel Labaronne (EPR). Il s'agit ici de transparence démocratique, de prévention des abus et de cohérence vis-à-vis des standards internationaux. N'oublions pas, toutefois, ce risque bien connu de la théorie de la bureaucratie : la publication des plus hauts salaires est susceptible de conduire certains responsables à vouloir aligner leur rémunération vers le haut, selon une sorte de benchmark inflationniste. Se pose en outre un problème d'attractivité : certaines personnes seraient susceptibles de se détourner de certains postes de

direction sachant que le secteur privé leur offre des salaires plus élevés. Nous voterons cependant pour cet amendement.

M. le président Éric Coquerel. La suite logique serait de limiter les plus hauts salaires dans le privé et le public. J'y suis personnellement favorable.

*La commission **adopte** l'amendement CF39.*

*En conséquence, l'amendement CF6 de Mme Claire Lejeune et les amendements identiques CF5 de M. Alexandre Dufosset et CF19 de M. Michel Castellani **tombent**.*

Amendement CF4 de M. Alexandre Dufosset

M. Matthias Renault (RN). Notre amendement d'appel s'inspire des rapports financiers des grandes entreprises du CAC40 qui comportent des informations non seulement sur le montant des rémunérations des dirigeants, mais aussi sur les éléments qui entrent dans leur calcul – part fixe, part variable, autres avantages.

Certes, madame Dalloz, les rapporteurs spéciaux peuvent rechercher des informations de ce type, au même titre que les juridictions financières. Toutefois, la tâche reste ardue, compte tenu de la complexité et de la diversité des régimes juridiques des opérateurs de l'État – c'est de la folie ! Il en va de même pour les directions au sein de l'administration de l'État. Le manque de transparence s'explique aussi par ces difficultés : le système est si compliqué que personne ne peut reconstituer seul ces rémunérations à partir d'informations pourtant publiques.

M. Jean-Paul Mattei, rapporteur. Certes, ces éléments contribueraient à la transparence, mais il est trop compliqué de recueillir les informations sur la répartition des composantes de la rémunération. Avis défavorable.

*La commission **rejette** l'amendement.*

Amendement CF38 de M. Jean-Paul Mattei

M. Jean-Paul Mattei, rapporteur. Par un amendement à l'article 2, nous proposerons qu'un décret en Conseil d'État établisse des critères de définition de la notion d'opérateur. Par cohérence, il importe de supprimer l'alinéa 3 de l'article 1^{er}, qui prévoit qu'une liste des agences et opérateurs de l'État concernés sera fixée par décret.

*La commission **adopte** l'amendement.*

*En conséquence, l'amendement CF20 de M. Michel Castellani **tombe**.*

Amendement CF7 de Mme Claire Lejeune

Mme Claire Lejeune (LFI-NFP). Notre amendement CF6, qui est tombé, prévoyait d'instaurer un mécanisme destiné à encadrer les écarts de rémunération dans les agences et opérateurs de l'État, comme nous proposons de manière répétée de le faire pour les entreprises privées. Notre amendement CF7, de repli, a pour objet de demander un rapport portant sur la mise en place d'un tel mécanisme.

Certains collègues appellent à appliquer à ces agences et opérateurs le modèle de performance qui prévaut dans le privé. Ils ne voient aucun inconvénient à ce que, dans les entreprises, les rémunérations crèvent le plafond, mais se montrent d'une extrême sévérité à l'égard de celles appliquées dans les agences, alors qu'elles sont bien inférieures à celles qui sont observées dans certains ministères, comme le souligne le rapport du Sénat. Certes, je suis favorable au contrôle et à la transparence, mais cette position paraît incohérente.

Cet article 1^{er} me semble démagogique à l'heure où l'on tape à bras raccourcis sur les agences et les salariés qui y travaillent.

M. Jean-Paul Mattei, rapporteur. La grille des rémunérations et les écarts entre les rémunérations font débat depuis des années. Vous êtes logique dans vos convictions, que je respecte, mais je suis défavorable à un tel mécanisme. Il serait susceptible d'avoir des effets contre-productifs, par exemple en dissuadant des talents de rejoindre de grands opérateurs participant au concert mondial comme le Cnes (Centre national d'études spatiales). Qu'il y ait de fortes rémunérations peut être facteur d'attractivité et elles ne me semblent pas poser problème du moment que leur montant n'est pas déraisonnable, que la transparence est assurée et que ceux qui les perçoivent payent normalement leurs impôts.

M. Charles de Courson (LIOT). Le texte fondateur du plafonnement des rémunérations dans les agences est un vieux décret de la IV^e République dont la légalité a parfois été contestée. Vous savez comment est fixé le niveau de rémunération des dirigeants de ces agences ? Par une lettre cosignée par le ministre du budget et le ministre de tutelle. La règle des 500 000 euros vient de là. Nous savons qu'elle pose quelques problèmes de recrutement, car les candidats potentiels peuvent gagner bien plus dans le privé. Cet amendement me paraît inutile.

Mme Marie-Christine Dalloz (DR). Il faut assurer l'attractivité de certains opérateurs de l'État. Prenons l'Anssi (Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information) : elle doit maintenir sa capacité à recruter de jeunes talents.

Je suis sidérée par votre comparaison entre privé et public, madame Lejeune. Dans les entreprises privées, c'est de l'argent privé qui finance les rémunérations, si disproportionnées vous semblent-elles, alors que pour les opérateurs de l'État, ce qui est mobilisé, c'est de l'argent public, dont l'usage appelle la transparence. Encadrer les rémunérations du public comme du privé est un vœu pieux de votre formation politique que je ne partage pas.

Mme Claire Lejeune (LFI-NFP). Je soulignais simplement l'incohérence de votre argumentation : le modèle du privé vaudrait pour la performance des agences et opérateurs publics mais pas pour les salaires de leurs dirigeants.

Notre amendement demande simplement qu'un rapport examine la possibilité d'instaurer un mécanisme de contrôle des écarts de rémunération. Un tel dispositif ne nuirait nullement à l'attractivité de ces opérateurs, bien au contraire, puisqu'il aboutirait à accroître celle-ci à tous les échelons. Si l'écart est réduit, les rémunérations les plus basses augmenteraient et ce nivellement par le haut viendrait limiter la précarité financière qui alimente la souffrance des agents publics.

M. le président Éric Coquerel. Pourquoi ne pas envisager de passer par la loi pour encadrer les salaires du privé ? Le principe existe déjà puisque la législation impose un salaire minimum. Il ne serait pas impossible de fixer un salaire maximum. C'est une question de choix politique.

La commission rejette l'amendement.

Puis elle adopte l'article 1^{er} modifié.

*

* *

Article 2

Obligation de conclure un contrat d'objectifs et de performance pour chaque opérateur de l'État

Résumé du dispositif et effets principaux :

L'article 2 généralise la signature des contrats d'objectifs et de performance à l'ensemble des opérateurs de l'État et prévoit la mise en oeuvre de ce contrat dans une lettre d'objectifs qui est adressée au dirigeant exécutif de l'opérateur.

Il précise le contenu des contrats d'objectifs et de performance. Il formalise également les éléments d'usage de ce type de contrat : la définition d'objectifs stratégiques et opérationnels, des indicateurs de performance et la définition des conditions de suivi du contrat.

Il prévoit en outre que le contrat d'objectifs et de performance présente une trajectoire pluriannuelle de moyens pour deux catégories d'opérateurs : d'une part ceux qui participent à l'exécution d'une loi de programmation et, d'autre part, ceux qui sont exposés à des difficultés de gestion.

L'article 2 prévoit une durée par défaut de cinq ans des contrats d'objectifs et de performance, assortie d'une clause de réexamen à l'issue de la troisième année.

Il prévoit la publication d'un rapport annuel sur la mise en oeuvre du contrat d'objectifs et de performance, qui devra être transmis aux commissions permanentes du Parlement chargées des finances.

Enfin, il renvoie à un décret en Conseil d'État les modalités de mise en oeuvre du présent article. À titre incident, l'article 2 impose de définir par voie réglementaire les critères de définition des opérateurs de l'État. Il permettra de préciser les critères de définition de la notion d'opérateurs de l'État, qui demeurent pour l'heure à l'appréciation de la direction du budget.

Position de la commission des finances :

Après avoir adopté un amendement du rapporteur qui, d'une part, fusionne les articles 2 et 3 et, d'autre part, recentre l'obligation sur le champ des opérateurs de l'État, la commission des finances a adopté cet article.

I. L'ÉTAT DU DROIT EXISTANT

A. LE CONTRAT D'OBJECTIFS ET DE PERFORMANCE

1. Les dispositions légales et réglementaires

En l'état du droit, il n'existe aucune obligation générale, légale ou réglementaire, pour les autorités de tutelle d'une agence de conclure un contrat d'objectifs et de performance avec elle. Tout au plus cette obligation existe-t-elle dans les lois qui instituent certains établissements publics ou dans celles qui fondent une catégorie d'établissement. Ainsi, dans l'ensemble des codes en vigueur, on retrouve au total seize mentions des contrats d'objectifs et de performance.

Par exemple, les articles D. 571-34 et suivants du code rural et de la pêche maritime disposent que le contrat d'objectifs et de performance de la chambre d'agriculture, de la pêche et de l'aquaculture de Mayotte « *précise les ressources prévues pour l'exécution des actions [...], leur calendrier d'engagement ainsi que les modalités de suivi et d'évaluation de la réalisation des objectifs qu'il fixe* »⁽¹⁾. On notera que le décret constitutif de cet établissement régit les modalités de suivi du contrat et prévoit la publication d'un rapport de performance annuel ainsi qu'une évaluation générale du contrat lorsqu'il arrive à échéance. Un comité de pilotage, composé de personnalités qualifiées, est également chargé de son suivi.

Il arrive, à l'inverse, qu'aucune précision ne soit apportée quant au contenu du contrat d'objectifs et de performance. Ainsi, par exemple, le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile indique seulement que, pour l'Office français de l'immigration et de l'intégration (Ofii), « *la mise en œuvre des missions de l'Office français de l'immigration et de l'intégration fait l'objet d'un contrat d'objectifs et de performance conclu avec l'État.* »⁽²⁾. Le code, en l'espèce, se borne à établir cette obligation et ne contient pas de dispositions supplémentaires quant au contenu de ce contrat.

Généralement, les dispositions légales et réglementaires relatives au contrat d'objectif et de performance portent toutefois sur un niveau minimal de précision, laissant ainsi une liberté d'appréciation aux autorités de tutelle des opérateurs. Une formulation courante est par exemple celle que retient le Code de commerce pour les établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie (CCI France) : « *Un contrat d'objectifs et de performance associant l'État, représenté par le ministre de tutelle, et CCI France fixe notamment les missions prioritaires du réseau des chambres de commerce et d'industrie financées par la taxe pour frais de chambres. Ce contrat d'objectifs et de performance contient des indicateurs d'activité, de performance et de résultats quantifiés adaptés aux priorités retenues* »⁽³⁾.

(1) Articles D. 571-34 et suivants du code rural et de la pêche maritime.

(2) Article R. 121-4 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

(3) Article L. 710-1 du code de commerce.

En outre, il convient de rappeler que d'autres formes de contrats existent parallèlement aux contrats d'objectifs et de performance. Parmi les autres catégories présentes, deux types de contrats sont particulièrement courants :

– les contrats d'établissements ⁽¹⁾, d'une part, qui sont spécifiques aux EPSCP et qui doivent définir, pour l'ensemble de leurs activités, les objectifs de l'établissement et les engagements réciproques des parties ;

– les contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens (CPOM), d'autre part, qui sont conclus avec les opérateurs du champ social, en particulier les agences régionales de santé (ARS) et les établissements et service d'aide par le travail ⁽²⁾.

2. Dispositions non-réglementaires

Dans le silence de la loi, plusieurs circulaires du Premier ministre ont précisé le champ des agences qui sont soumises à l'obligation de signer un contrat d'objectifs et de performance.

En premier lieu, une circulaire du 26 mars 2010 ⁽³⁾ appelle à généraliser le contrat de performance. Elle précise que le contrat présente les objectifs fixés et les modalités de suivi de l'action de l'organisme. La circulaire sous-entend ainsi la généralisation des contrats d'objectifs et de performance à l'ensemble des opérateurs de l'État, sans toutefois l'expliciter. Cette circulaire précise en outre que le contrat doit faire l'objet d'un rapport annuel dématérialisé et que son contenu est décliné dans une lettre de mission adressée par le ministre de tutelle à chaque dirigeant d'établissement nommé par un acte du Gouvernement.

En second lieu, une circulaire du 23 juin 2015 ⁽⁴⁾ a restreint la généralisation des contrats d'objectifs et de performance aux seuls « *organismes à enjeux* ». Cette circulaire précise en outre que les contrats d'objectifs et de performance couvrent une période de trois à cinq ans. La circulaire appelle enfin à distinguer la lettre de mission, qui est adressée au dirigeant lors de sa nomination ou de son renouvellement, et la lettre d'objectifs, qui est adressée annuellement au dirigeant de l'établissement et permet de définir, le cas échéant, les critères de la part variable de sa rémunération.

Plus récemment, une circulaire du 23 avril 2025 du Premier ministre ⁽⁵⁾ demande de fixer, dans les contrats d'objectifs et de performance des opérateurs, des objectifs de mobilisation de crédits européens. Ce-faisant, la circulaire appelle incidemment, à nouveau, à généraliser les contrats d'objectifs et de performance à l'ensemble des opérateurs de l'État.

(1) Article L. 711-1 du code de l'éducation.

(2) Articles L. 313-11 et suivants du code de l'action sociale et des familles.

(3) Circulaire du 26 mars 2010 relative au pilotage stratégique des opérateurs de l'État.

(4) Circulaire du 23 juin 2015 relative au pilotage des opérateurs et autres organismes publics contrôlés par l'État.

(5) Circulaire du 25 avril 2025 relative à la gestion budgétaire.

B. LES CONTRATS D'OBJECTIFS ET DE MOYENS

1. Les dispositions légales et réglementaires

Comme pour les contrats d'objectifs et de performance, il n'existe aucune obligation générale, légale ou réglementaire, de conclure un contrat d'objectifs et de moyens avec les opérateurs de l'État.

Toutefois des dispositions législatives et réglementaires éparses existent, recourant aux termes de « *contrats d'objectifs et de moyens* » (COM), « *convention d'objectifs et de moyens* » (COM) ou « *conventions pluriannuelles d'objectifs et de moyens* » (CPOM) pour désigner ceux des contrats pluriannuels qui prévoient une trajectoire pluriannuelle de financement.

En particulier, les COM sont courants dans le champ de la politique d'enseignement supérieur, où ils servent à définir sur une base pluriannuelle pour le financement des écoles internes aux EPSCP.

Récemment, pour les EPSCP, les contrats d'objectifs et de moyens ont en outre été complétés par des « *contrats d'objectifs de moyens et de performance* » (COMP). Comme le souligne la Cour des comptes ⁽¹⁾, ces COMP ne se substituent pas aux contrats d'établissements mais formalisent les conditions associées à un complément de subvention, en contrepartie d'objectifs nouveaux.

2. Les dispositions non-réglementaires

La circulaire du 26 mars 2010 précitée indique que le COP « *pourra éventuellement être assorti d'engagements financiers de l'État dans les trois hypothèses suivantes : s'il s'agit d'un opérateur de l'État qui vient d'être créé ou dont les missions, ou encore l'organisation, ont fait l'objet d'une modification substantielle ; si l'opérateur exerce une activité comportant, à une échelle pluriannuelle, des enjeux budgétaires et financiers élevés ; si sa situation financière est fragile* ».

Lorsqu'une de ces trois conditions est réunie, le contrat doit alors être cosigné par le ministère chargé du budget et sa mise en place doit être réalisée en concomitance avec le cycle budgétaire triennal présenté dans le projet annuel de performance.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

À l'initiative du rapporteur, l'article 2 fusionne des dispositions initialement situées aux articles 2 et 3 de la proposition de loi concernant les contrats d'objectifs et de performance, d'une part, et les contrats d'objectifs et de moyens, d'autre part.

(1) Cour des comptes, *Les contrats d'objectifs, de moyens et de performance (COMP) conclus entre l'État et les établissements d'enseignement supérieur*.

En premier lieu, l'article 2 prévoit la signature de COP pour l'ensemble des opérateurs de l'État. Il élève ainsi au rang législatif les dispositions de la circulaire du Premier ministre du 26 mars 2010 ⁽¹⁾ et il prévoit que le COP soit décliné dans une lettre d'objectifs qui est adressée au dirigeant exécutif de l'établissement.

En second lieu, l'article 2 précise le contenu des COP. Il formalise les éléments d'usage de ce type de contrat que sont la définition d'objectifs stratégiques et opérationnels, des indicateurs de performance et la définition des conditions de suivi du contrat. L'article 2 prévoit, en outre, que le COP présente une trajectoire pluriannuelle de moyens pour deux catégories d'opérateurs : d'une part pour les opérateurs qui participent à l'exécution d'une loi de programmation et, d'autre part, pour ceux qui sont exposés à des difficultés de gestion. Ce faisant, l'article 2 reprend en partie les critères de la circulaire du 26 mars 2010.

En troisième lieu, l'article 2 prévoit que le contrat d'objectifs et de performance a une durée par défaut de cinq ans et qu'il peut faire l'objet d'un réexamen à l'issue de la troisième année.

En quatrième lieu, l'article 2 prévoit la publication d'un rapport annuel sur la mise en œuvre du COP. Il prévoit que ce rapport devra être publié et transmis aux commissions permanentes du Parlement chargées des finances.

En cinquième lieu, l'article 2 renvoie à un décret en Conseil d'État les modalités de mise en œuvre du présent article. À titre incident, il prévoit de définir par voie réglementaire les critères de définition des opérateurs de l'État. Il s'agira ainsi de préciser les modalités de définition des opérateurs, qui demeurent pour l'heure à l'appréciation de la direction du budget.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION

La commission a adopté deux amendements CF34 et CF35 du rapporteur, puis a adopté l'article 2 ainsi modifié.

*

* *

*Suivant l'avis du rapporteur, la commission **rejette** l'amendement CF28 de M. Emmanuel Maurel.*

Amendement CF34 de M. Jean-Paul Mattei

M. Jean-Paul Mattei, rapporteur. Il s'agit de recentrer sur les opérateurs de l'État l'obligation d'établir un contrat d'objectifs et de performance, d'indiquer le contenu du contrat d'objectifs et de performance dans une lettre d'objectifs adressée au dirigeant de l'opérateur au moment de sa prise de fonctions, enfin – c'était la raison de la suppression de l'alinéa 3 de

(1) Circulaire du 26 mars 2010 relative au pilotage stratégique des opérateurs de l'État.

l'article 1^{er} – d'établir par décret en Conseil d'État les critères de définition de la notion d'opérateur, issue de la comptabilité publique.

Compte tenu des précisions apportées à cet article, nous vous soumettrons un amendement de suppression de l'article 3.

M. Matthias Renault (RN). Nous voterons contre cet amendement : plus on vise large, mieux c'est. Si les autorités administratives indépendantes constituent une catégorie juridique bien définie, les opérateurs et les agences revêtent une multitude de formes juridiques. Dresser leur liste dans la loi serait très compliqué et laisser le soin au pouvoir réglementaire de les définir me semble contradictoire avec l'ambition de la proposition de loi.

M. Jean-Paul Mattei (Dem). Il n'est pas question de dresser une liste. Compte tenu des difficultés à cerner la notion d'opérateur, nous proposons qu'un décret établisse les critères de sa définition.

M. Daniel Labaronne (EPR). Cette clarification va dans le bon sens : une fois circonscrit le périmètre d'action des opérateurs, il sera plus aisé pour l'État de leur donner un cap stratégique, en cohérence avec les politiques publiques.

M. Charles de Courson (LIOT). Pourquoi laisser au pouvoir réglementaire le soin de définir ces critères ? Ne serait-ce pas plutôt à nous, législateur, de le faire ?

M. Jean-Paul Mattei, rapporteur. On peut espérer que le pouvoir réglementaire fasse preuve de sagesse. Actuellement, c'est Bercy qui définit la notion d'opérateur.

M. Charles de Courson (LIOT). C'est même pire que ça : personne ne l'a jamais définie. À ma connaissance, aucune loi organique ne le fait.

La tâche de fixer des critères devrait revenir au législateur, mais elle est compliquée, car les activités de certains opérateurs ne relèvent que partiellement du service public – à hauteur de 10 % seulement pour telle ou telle association de droit privé. C'est d'ailleurs une objection qui sera opposée à ce que nous avons voté sur la publication des dix rémunérations les plus élevées.

*La commission **adopte** l'amendement.*

Amendement CF21 de M. Michel Castellani

M. Charles de Courson (LIOT). Nous demandons que le COP soit transmis au Parlement un mois avant sa signature. Cela nous permettrait de réfléchir aux objectifs qu'on fixe aux opérateurs. Enfin, c'est une suggestion...

M. Jean-Paul Mattei, rapporteur. Si chaque contrat devait être discuté avant d'être signé, la procédure serait si lourde qu'elle ne serait pas opérante. En outre, un COP n'a pas de valeur juridique avant sa signature. Vous-même, monsieur de Courson, vous n'aviez pas l'air totalement convaincu...

*La commission **rejette** l'amendement.*

Amendement CF35 de M. Jean-Paul Mattei

M. Jean-Paul Mattei, rapporteur. Pour les opérateurs de l'État participant à l'exécution d'une loi de programmation et pour ceux exposés à des difficultés de gestion, nous proposons que la présentation d'une trajectoire pluriannuelle de moyens figure dans le COP. Cela permettrait de contourner les difficultés liées à l'annualité budgétaire que l'on rencontre avec les COM.

Mme Anne-Laure Blin (DR). La loi se doit d'être concise, lisible et intelligible ; or elle est souvent bavarde et incompréhensible. Je n'ai pas honte de dire que je ne comprends ni la portée et ni le sens de votre amendement, monsieur le rapporteur.

M. Charles de Courson (LIOT). Oui, on peut se demander à quoi vous faites référence quand vous évoquez les opérateurs « exposés à des difficultés de gestion ». C'est abscons.

M. Jean-Paul Mattei, rapporteur. Cela recouvre des problèmes liés aux ressources et aux moyens.

M. Charles de Courson (LIOT). « Gestion » pourrait renvoyer aussi à des difficultés de recrutement, à des impasses techniques...

M. Matthias Renault (RN). La trajectoire pluriannuelle de moyens qui doit figurer dans le COP pour les opérateurs de l'État participant à l'exécution d'une loi de programmation est-elle la déclinaison logique du contenu de ladite loi, tel qu'il a été décidé par le législateur, ou constitue-t-elle une contrainte supplémentaire ?

Mme Claire Lejeune (LFI-NFP). Nous comprenons la logique de votre démarche : l'amendement est cohérent avec votre volonté de supprimer l'article 3, volonté que nous partageons pour d'autres raisons que les vôtres. Cet article repose sur l'idée que le contrôle des moyens alloués aux opérateurs doit tenir compte des objectifs de maîtrise et de réduction des dépenses publiques et cette logique austéritaire semble réintroduite dans l'article 2 par le présent amendement : les difficultés de gestion – formule peu claire en effet – évoquées ne pourraient-elles être assimilées à de trop fortes dépenses ? La trajectoire pluriannuelle ne vaudrait-elle pas être utilisée pour serrer la vis ? Nous sommes contre cet amendement.

M. Jean-Paul Mattei, rapporteur. Madame Blin, rappelons quand même que cet amendement s'accompagne d'un allègement du texte puisqu'il est motivé par la suppression de l'article 3.

Nos auditions nous ont montré que si les COP étaient répandus parmi les opérateurs, les COM l'étaient beaucoup moins, car ils sont complexes à mettre en place et se heurtent à des aléas. Nous avons donc réfléchi aux contraintes qui leur sont attachées. Pour les opérateurs dont l'action s'inscrit dans le cadre d'une loi de programmation, il paraît logique de prévoir dans le COP une trajectoire pluriannuelle, comme le disait M. Renault. Pour ceux qui ont des difficultés de gestion, il fallait bien trouver une solution afin de leur donner une vision à long terme et de leur assurer des moyens. Nous pourrions toutefois revenir sur cette rédaction d'ici à la séance.

La commission adopte l'amendement.

*Suivant l'avis du rapporteur, la commission **rejette** l'amendement CF12 de M. Matthias Renault.*

Amendement CF15 de M. Matthias Renault

M. Matthias Renault (RN). Plusieurs ministères se partagent parfois la tutelle d'un opérateur, ce qui pose problème : soit les instructions qu'ils donnent sont trop larges, et l'on retombe dans le problème de l'autonomisation excessive des opérateurs ; soit, au contraire, elles sont trop précises, et l'on expose les opérateurs à des injonctions contradictoires. Nous proposons donc que soient déterminées les conditions de rattachement à un seul ministère, conformément à une recommandation formulée par la commission d'enquête du Sénat sur les missions des agences, opérateurs et organismes consultatifs de l'État.

M. Jean-Paul Mattei, rapporteur. Certains opérateurs ou certaines agences dépendent en effet de plusieurs ministères, ce qui explique que la mise en place de COP ait pris du temps : il fallait recueillir l'accord de chacune des tutelles. Cependant, ces rattachements multiples correspondent à la nature des missions et répondent donc à un véritable besoin. Nous avons pu le vérifier lors des auditions. Appliquer votre proposition nuirait à l'efficacité des opérateurs. Avis défavorable.

Mme Anne-Laure Blin (DR). Les mécanismes prévus dans la proposition de loi ne suffiront pas à régler le problème de la multiplication des agences et des opérateurs, mais peut-être contribueront-ils à renforcer l'exercice de la tutelle. Il est indéniable que son effectivité est un enjeu central dans le cadre de l'agencification de l'État.

M. Charles de Courson (LIOT). Cet amendement paraît inutile dès lors que les COM ont été rendus obligatoires. Ils sont forcément cosignés par les ministères de tutelle.

*La commission **rejette** l'amendement.*

*Suivant l'avis du rapporteur, elle **rejette** l'amendement CF3 de M. Alexandre Dufosset.*

*Puis elle **adopte** l'article 2 **modifié**.*

*

* *

Article 3 (supprimé)

Généralisation des contrats d'objectifs et de moyens

I. LA POSITION DE LA COMMISSION

En conséquence de l'adoption de l'article 2, modifié avec l'avis favorable du rapporteur, la commission a adopté l'amendement du rapporteur de suppression de l'article 3.

Amendements de suppression CF36 de M. Jean-Paul Mattei et CF8 de Mme Claire Lejeune

M. Jean-Paul Mattei, rapporteur. En toute logique, je propose de supprimer l'article 3.

Mme Claire Lejeune (LFI-NFP). L'article 3 est guidé par la volonté explicite de maîtriser ou réduire les dépenses publiques. La gabegie est associée encore une fois aux opérateurs et agences, mais ce qui est ciblé en réalité, ce sont bien souvent les politiques publiques mêmes auxquelles ils contribuent.

Nous sommes pour un État qui planifie, qui définit des objectifs, qui contrôle chaque étape en attribuant les financements en fonction des besoins réels d'investissement et nous nous refusons à avoir pour seule boussole la volonté de ramasser quelques miettes par-ci par-là. Quant au récit selon lequel plusieurs milliards seraient à aller chercher parmi les opérateurs, le rapport de la commission d'enquête du Sénat a montré qu'il était faux : il s'agirait tout au plus de centaines de millions.

Nous souhaitons donc supprimer l'article 3, qui de toute façon n'a plus lieu d'être après les modifications opérées à l'article 2.

Mme Marie-Christine Dalloz (DR). Rappelons quand même qu'entre 2019 et 2026, soit cinq exercices complets, le financement global de l'ensemble des opérateurs de l'État a progressé de 44,6 %, soit 23,5 % en tenant compte de l'inflation : on ne peut pas dire qu'il n'y a pas là une dérive financière. Il faut arrêter de penser qu'il n'y a jamais d'argent mal dépensé. L'audition de la Cour des comptes hier l'a bien montré, le vrai levier pour les années à venir si nous voulons retrouver notre indépendance, c'est la maîtrise des dépenses, et les opérateurs doivent aussi y contribuer.

M. le président Éric Coquerel. Je suis en désaccord avec ce qui a été dit hier lors de l'audition de la Cour des comptes. Certes, il y a une augmentation des budgets dédiés aux opérateurs, il y a même eu de nouveaux opérateurs, mais il faut bien voir que cette évolution ne s'est pas faite à périmètre constant : parallèlement, des budgets relevant de l'État ont diminué, car il y a eu des transferts de compétences. C'est notamment le cas pour les politiques environnementales, sur lesquelles certains essaient de revenir en voulant faire des coupes budgétaires parmi les opérateurs qui en sont chargés.

M. Charles de Courson (LIOT). Il faut aussi penser qu'il y a des ressources affectées – on n'y prend pas assez garde. Si nous étions rigoureux, nous les supprimerions : tout irait au budget général et nous augmenterions les subventions à due concurrence, pour faciliter le contrôle des opérateurs. Mais cela requiert une révolution culturelle : nous n'aurions plus, par exemple, les discussions que nous avons sur le CNC (Centre national du cinéma et de l'image animée), dont les recettes ont flambé, de sorte qu'il avait constitué un énorme matelas de trésorerie. L'origine de la dérive, c'est l'affectation.

M. le président Éric Coquerel. Le financement du CNC est un cas particulier.

M. Charles de Courson (LIOT). C'est un exemple parmi d'autres.

M. Philippe Juvin, rapporteur général. J'ajoute que les ressources affectées ne sont pas toujours plafonnées. L'absence de plafonnement évite de s'interroger sur l'adaptation

de la ressource aux besoins : on accepte l'idée que la ressource augmente alors que les missions n'évoluent pas.

Mme Claire Lejeune (LFI-NFP). Nous sommes en désaccord avec le discours qu'a tenu la présidente de la première chambre de la Cour des comptes lors de son audition sur l'objectif de baisser les dépenses. La Cour des comptes a elle-même évalué qu'il fallait investir 110 milliards dans la bifurcation écologique d'ici à 2030. Il serait donc cohérent d'augmenter les moyens de certains opérateurs, en particulier ceux chargés de la transition écologique.

Je le répète, à l'issue de leur commission d'enquête, nos homologues du Sénat ont conclu qu'il n'y a pas d'économies substantielles à faire sur le dos des opérateurs et des agences : l'essentiel des crédits est consacré au financement de politiques publiques. Si ces organismes sont de plus en plus nombreux, c'est parce que l'État se défait toujours davantage des missions qui lui reviennent. La logique des coupes n'est donc pas acceptable.

*La commission **adopte** les amendements.*

*En conséquence, l'article 3 est **supprimé** et les amendements CF22 de M. Michel Castellani, CF30 de M. Nicolas Ray, CF17 de M. Matthias Renault et CF23 de M. Michel Castellani **tombent**.*

Après l'article 3

Amendements CF2 de M. Alexandre Dufosset et CF31 de M. Nicolas Ray (discussion commune)

Mme Marie-Christine Dalloz (DR). L'amendement CF31 tend à interdire la création de nouveaux organismes administratifs par voie réglementaire. Il est urgent de cesser d'alourdir le dispositif, qu'il conviendrait d'ailleurs de réorganiser, car plusieurs opérateurs coexistent dans les mêmes champs et finissent par se faire concurrence, au détriment des finances publiques, de la lisibilité et de l'efficacité.

C'est dans cet esprit que, le 22 janvier, l'Assemblée nationale a adopté la proposition de résolution d'Anne-Laure Blin visant à suspendre toute nouvelle création d'instances administratives. La contrainte budgétaire impose de rationaliser les entités existantes.

Vous m'avez objecté, monsieur le président, que les opérateurs se voyaient affecter de nouvelles missions. Je peux vous citer cinq ou six exemples d'augmentations de crédits supérieures à 25 % ces trois dernières années sans transfert de nouvelles compétences. C'est une aberration. À un moment, il faut faire avec les moyens existants. Les collectivités, elles, ne peuvent pas augmenter indéfiniment leurs capacités d'investissement.

M. Jean-Paul Mattei, rapporteur. Votre amendement, madame Dalloz, contraindra l'État plus qu'il ne facilitera les choses. J'y suis donc défavorable.

Certes, une proposition de résolution a été adoptée, mais son objet et celui de votre amendement, la création de nouveaux opérateurs, n'est pas celui du texte, qui vise à mieux les définir ainsi qu'à augmenter la transparence et à renforcer le lien et le contrôle.

M. Charles de Courson (LIOT). À mon avis, le premier alinéa de l'amendement CF31 est anticonstitutionnel. En vertu de l'article 34 de la Constitution, seule

la création de catégories d'établissements publics relève de la loi, non la création des établissements eux-mêmes.

Quant au second alinéa, il est inutile. L'article 40 empêche les parlementaires de créer de nouveaux organismes. S'il faut un projet de loi pour créer un nouvel établissement public ou une nouvelle catégorie d'établissements publics, il sera par définition assorti d'une étude d'impact.

Pour ces raisons, je ne suis pas favorable à cet amendement.

M. Matthias Renault (RN). Nous voterons l'amendement CF31 par principe dans un contexte de guerre culturelle, même si, effectivement, il est contraire à l'article 34 de la Constitution – ce n'est pas au législateur de dire ce qui est du domaine réglementaire. Nous avons déposé après l'article 4 un amendement qui va dans le même sens. C'est cohérent avec la proposition de résolution adoptée en séance publique.

Toutefois, il ne faut pas se contenter de grands discours généraux sur les opérateurs ; quand on veut s'attaquer au problème, il faut avoir le courage de défendre des économies concrètes et substantielles lors de l'examen du projet de loi de finances – ça, c'est de la compétence du législateur.

Mme Claire Lejeune (LFI-NFP). Nous nous opposons à l'amendement CF31. Le soutenir, c'est maintenir l'illusion qu'en arrêtant de créer de nouvelles instances, les missions concernées disparaîtront, et avec elles la dépense associée.

Après l'incendie de Notre-Dame, un établissement public a été créé. Les missions qu'on lui a confiées auraient pu l'être à des instances existantes, comme le CMN (Centre des monuments nationaux) ; les dépenses associées n'auraient pas disparu pour autant.

Dans un monde chamboulé, l'État fera face à d'autres événements, à des crises ; il devra assumer de nouvelles missions. Nous n'y échapperons pas. Si l'objectif, c'est de mettre un moratoire sur la dépense publique, allons-y, mais cet amendement n'a aucun sens eu égard à la nécessaire évolution de l'action publique.

La commission rejette successivement les amendements.

Amendement CF24 de M. Michel Castellani

M. Charles de Courson (LIOT). Il vise à donner une portée effective aux contrats d'objectifs et de performance. En cas d'écart significatif entre les objectifs et les résultats, le gouvernement sera tenu de présenter au Parlement les mesures envisagées.

M. Jean-Paul Mattei, rapporteur. En raison de la fusion des articles 2 et 3, cet amendement n'est plus opérant. Avis défavorable.

La commission rejette l'amendement.

*

* *

Article 4

Pouvoir d'opposition des représentants de l'État aux décisions des organes délibérants des établissements publics nationaux et des groupements d'intérêt public auxquels ils participent

Résumé du dispositif et effets principaux :

L'article 4 accorde aux représentants de l'État auprès de l'organe délibérant des établissements publics nationaux et des groupements d'intérêt public, la faculté de s'opposer aux décisions du conseil. Dans les cas où les représentants de l'État ne constituent pas la majorité des membres du conseil, cette faculté prend la forme d'un pouvoir d'opposition.

Le deuxième alinéa de l'article 4 précise qu'il ne s'applique pas aux universités.

Position de la commission des finances :

Après avoir adopté un amendement du rapporteur qui, d'une part, recentre le champ de cette disposition sur les établissements publics nationaux et les groupements d'intérêt public et, d'autre part, procède à des modifications rédactionnelles, la commission des finances a adopté cet article.

I. L'ÉTAT DU DROIT

En l'état du droit, les représentants de l'État participent aux réunions de l'organe délibérant de chacune de ses agences, quelle que soit leur forme juridique. Néanmoins, les pouvoirs dont ils disposent varient selon les statuts des agences et la composition de leur organe délibérant.

En ce qui concerne les établissements publics nationaux, la composition de l'organe délibérant relève de leur acte institutif. Dans la plupart des cas, l'État exerce un contrôle sur les décisions qui sont adoptées par l'organe délibérant grâce à un dialogue de gestion régulier, à la convocation d'un pré-conseil d'administration et à la nomination d'un représentant par autorité de tutelle. Ces modalités de contrôle permettent ainsi de définir une position commune au stade de la préparation de la réunion de l'organe délibérant et de s'assurer qu'une majorité puisse l'emporter parmi les membres du conseil. En outre, on notera que dans les groupements d'intérêt public, un commissaire du gouvernement assiste, avec voix consultative, aux séances de l'organe délibérant et dispose d'un droit d'opposition « *à l'encontre d'une décision qui met en jeu l'existence ou le bon fonctionnement du groupement* »⁽¹⁾.

(1) Article 7 du décret n° 2012-91 du 26 janvier 2012 relatif aux groupements d'intérêt public.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

En premier lieu, l'article 4 accorde aux représentants de l'État la faculté de s'opposer aux décisions du conseil d'administration des établissements publics nationaux et des groupements d'intérêt public auxquels ils participent.

À la différence des articles précédents, l'article 4 porte sur un ensemble d'organismes plus large que les seuls opérateurs de l'État. Il exclut cependant les organismes qui relèvent de formes juridiques différentes de l'établissement public et du groupement d'intérêt public, en particulier les associations, les fondations et les sociétés à participation publique. La deuxième phrase de l'alinéa premier précise en outre que, lorsque les représentants de l'État ne sont pas majoritaires au conseil d'administration, ce pouvoir d'opposition prend la forme d'un pouvoir d'opposition aux décisions adoptées par les administrateurs.

L'article 4 exclut de son champ les universités.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION

La commission a adopté l'amendement CF37 du rapporteur puis a adopté l'article ainsi modifié.

*

* *

Amendement de suppression CF10 de Mme Claire Lejeune

Mme Claire Lejeune (LFI-NFP). L'article 4 vise à donner le pouvoir à l'État dans les instances délibérantes des opérateurs dont il est le principal financeur, c'est-à-dire presque tous. Cela mettrait sous tutelle des opérateurs qui ont parfois besoin d'indépendance, comme l'ANSM (Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé) – ce que le rapport de la Cour des comptes ne prend pas du tout en considération. Récemment, les ministères ont mené des offensives contre certaines agences, comme l'Agence bio, l'OFB et l'Ademe. Dans ce contexte, nous ne pouvons soutenir cette mesure.

M. Jean-Paul Mattei, rapporteur. Avis défavorable. Cet article est un des piliers du texte.

L'amendement CF37, qui suit, tend à réécrire l'article pour limiter le dispositif aux établissements publics nationaux et aux GIP. Les auditions ont été utiles puisqu'elles nous ont souvent conduits à réécrire le texte.

Dans les faits, l'État exerce le plus souvent son contrôle en tenant des sortes de pré-conseils d'administration avec les opérateurs, mais il ne s'agit que de bonnes pratiques et, formellement, c'est le conseil d'administration qui décide ; or, par l'effet des représentations, l'État peut être mis en minorité lors du CA, ce qui n'est pas normal.

Le texte ne corrige que les exceptions à la règle, pour que l'État ne puisse se voir imposer une décision contraire à l'esprit de l'opérateur.

M. Tristan Lahais (EcoS). Nous soutenons la suppression. Les auditions que Mme Sas et moi-même avons menées pour préparer nos avis budgétaires sur la transition écologique attestent l'importance des experts dans les conseils d'administration. Ils contribuent notamment à assurer la continuité des politiques publiques qui, dans ce domaine, supportent mal les *stop and go* réitérés de l'État, que favorisent les objectifs de réduction des concours publics. Nous estimons au contraire que ces experts, choisis pour leurs qualifications, sont essentiels au pilotage des politiques de transition écologique.

M. Charles de Courson (LIOT). En l'état, nous ne pouvons pas voter l'article 4. Le dispositif s'appliquerait lorsque l'État est « le principal financeur d'une agence ou d'un opérateur » mais, en cas de recettes affectées, il ne l'est pas. Beaucoup d'établissements ne seront pas concernés.

M. Jean-Paul Mattei, rapporteur. Je vous propose de rejeter cet amendement et d'examiner la rédaction que je propose ensuite. Il s'agit, tout simplement, de donner à l'État un droit de veto.

Par ailleurs, nous pourrions débattre de votre argument sur les taxes affectées. Les établissements concernés ont l'autorisation de percevoir une taxe. Or, normalement, qui a le droit de percevoir l'impôt ?

La commission rejette l'amendement.

Amendement CF37 de M. Jean-Paul Mattei

M. Jean-Paul Mattei, rapporteur. Il vise à indiquer que les représentants de l'État peuvent s'opposer aux décisions du conseil d'administration des établissements publics nationaux et des groupements d'intérêt public auxquels ils participent. Un décret en Conseil d'État précisera selon quelles modalités.

Il tend également à restreindre le champ des organismes exemptés à ce titre aux seules universités, dont la Constitution garantit l'indépendance.

M. Matthias Renault (RN). Nous soutiendrons cet amendement. Ainsi rédigé, l'article 4 sera la disposition la plus puissante de la proposition de loi.

En revanche, la deuxième phrase du premier alinéa, tel qu'il serait rédigé si nous adoptons le présent amendement, me paraît inutile. En précisant : « [lorsque] les représentants de l'État ne forment pas la majorité des membres du conseil d'administration », on crée une sous-catégorie : la première phrase donnerait alors à l'État un droit de veto lorsqu'il est majoritaire, c'est-à-dire lorsqu'il pourrait de toute façon bloquer une décision. En ajoutant qu'il peut empêcher l'adoption d'une décision « contraire à la mission de service public de cet organisme », on ouvre la possibilité d'une interprétation, donc d'une contestation.

M. le président Éric Coquerel. Je suis d'accord pour dire que ce dispositif serait le plus important du texte. Son adoption reviendrait à donner à l'État le contrôle total des opérateurs et des agences, donc à remettre en question leur définition même. Je n'y suis pas opposé, si c'est avec les moyens et le personnel nécessaires pour mener à bien les missions

concernées. Mais comme ce n'est pas le cas, je crains que ce contrôle serve notamment à les amoindrir, pour atteindre les objectifs de coupes budgétaires que l'on sait.

M. Charles de Courson (LIOT). Le dispositif existe déjà, c'est le contrôle d'État, qui s'exerce sur la plupart des organismes. Il faudrait articuler les deux.

Mme Anne-Laure Blin (DR). Vous avancez, monsieur le rapporteur, que la Constitution donnerait aux universités un statut différent de celui des autres opérateurs, mais l'indépendance qu'elle leur garantit concerne la liberté d'enseignement, non le pilotage administratif des établissements.

D'autre part, votre nouvelle rédaction exclut les associations et les fondations. Or certaines associations, très largement financées par de l'argent public, agissent à l'encontre de la nation. Si vous voulez vraiment que les représentants de l'État, par leur participation, puissent s'opposer à des décisions, il faut aussi reprendre le contrôle des associations. En prévoyant une différence de traitement, donc en refusant de les inclure dans le dispositif de pilotage de l'autorité de l'État, vous posez la question de la vocation de votre dispositif.

Mme Claire Lejeune (LFI-NFP). L'intervention de Mme Blin révèle la dérive que pourrait entraîner cette mesure. Penser qu'une université aurait, d'un côté, des gestionnaires qui prennent des décisions strictement administratives et, de l'autre côté, un corps enseignant, c'est méconnaître ce qu'est une université et ignorer qu'elle a un projet global. Donner à l'État un droit de veto sur les décisions des directions d'université porterait évidemment atteinte aux libertés académiques.

Il y a un précédent récent : l'Anses (Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail) a dû adapter son calendrier de recherche sur la nocivité de certaines substances sous la contrainte du ministère de l'agriculture. Une instance qui devrait se caractériser par l'indépendance de son expertise se trouve ainsi soumise à des indications teintées d'objectifs politiques qui peuvent être contradictoires avec ses résultats. Dans le contexte que nous connaissons, nous devons nous montrer d'autant plus méfiants vis-à-vis de ce genre de mesures que les modalités du veto sont renvoyées à un décret.

Un tel dispositif serait acceptable dans le cadre d'une réforme globale : nous pourrions tout remettre à plat en examinant quelles missions peuvent être réinternalisées et quels organismes doivent rester indépendants parce qu'ils ont un rôle académique ou d'expertise. Ce n'est pas du tout le cas. Le dispositif est flou et dangereux.

M. Daniel Labaronne (EPR). Cette disposition est nécessaire pour garantir la cohérence entre l'action de l'opérateur et la politique de l'État. Certaines agences s'autonomisent et prennent des décisions qui ne vont pas tout à fait dans le sens de ce qui est voulu par le législateur et que l'exécutif cherche à mettre en œuvre. Le droit de veto protégerait les intérêts stratégiques et assurerait le retour du politique – dans le bon sens du terme – dans la gestion des opérateurs.

Je constate par exemple que certaines agences de l'eau, notamment celle de mon territoire, font des choix qui ne sont pas conformes à la volonté populaire exprimée par l'intermédiaire des élus.

Cette mesure protégerait l'intérêt général, empêcherait le démantèlement de certains services et assurerait l'équilibre des pouvoirs dans les agences : je n'y vois que des avantages.

M. Jean-Paul Mattei, rapporteur. Monsieur de Courson, nous avons auditionné les représentants du CGEFI. Ils nous ont indiqué que le contrôle existe bien, mais que le conseil d'administration jouit d'une autonomie de décision. Les conseils *ad hoc* qui se réunissent en amont n'ont pas de droit de vote. Le conseil d'administration de l'Ademe, par exemple, compte vingt-huit membres, mais seulement onze représentants de l'État ; dans celui de l'Anah, ils sont dix sur trente membres.

Madame Blin, non seulement les associations et les fondations ne composent qu'une faible minorité des opérateurs, mais elles sont très spécifiques, puisque largement financées par des fonds privés. N'allons pas trop loin. La rédaction peut encore évoluer lors de l'examen en séance publique, mais elle me semble équilibrée. À cause de la question de la majorité au conseil d'administration, la rédaction initiale obligeait à modifier les statuts de tous les opérateurs, ce qui était techniquement très difficile.

*La commission **adopte** l'amendement.*

*Elle **adopte** l'article 4 **modifié**.*

Après l'article 4

*Suivant l'avis du rapporteur, la commission **rejette** successivement les amendements CF13 et CF18 de M. Matthias Renault*

*

* *

Article 5

Recevabilité financière

Résumé du dispositif et effets principaux :

Le présent article prévoit que la charge occasionnée, pour l'État, par la proposition de loi, est compensée par l'augmentation de l'imposition du tabac.

Position de la commission des finances :

La commission des finances a adopté cet article.

L'article 5 assortit la présente proposition de loi d'un gage de compensation en dépenses reposant sur la création d'une taxe additionnelle à l'accise sur les tabacs prévue chapitre IV du titre I^{er} du livre III du code des impositions sur les biens et services.

*

* *

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR

(par ordre chronologique)

– Contrôle général économique et financier (CGEFi)

Mme Véronique Nativelle, directrice d'administration centrale, cheffe du contrôle général économique et financier

– Agence de l'environnement de la maîtrise de l'énergie (Ademe)

M. Sylvain Wasserman, président-directeur général

M. Laurent Pichard, secrétaire général

M. Victor Worms, conseiller du PDG

– Direction générale des finances publiques (DGFIP)

M. Bastien Llorca, chef du service de la fonction financière et comptable

Mme Stéphanie Dachary-Mléneck, cheffe du bureau en charge des opérateurs de l'État

– Direction du budget

M. Jean-Marc Oléron, chef de service à la direction du budget

Mme Sabine Deligne, sous-directrice de la SD2

– Agence nationale de l'habitat (ANAH)

Mme Valérie Mancret-Taylor, directrice générale

M. Grégoire Frèrejacques, directeur général adjoint

– Secrétariat général du Gouvernement (SGG)

Mme Laurence Marion, secrétaire générale du Gouvernement

– Agence des participants de l'État

M. Alexis Zajdenweber, commissaire aux participants de l'État