



N° 2445

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DIX-SEPTIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 4 février 2026.

PROPOSITION DE LOI

*visant à renforcer le contrôle, la gouvernance et la responsabilité financière
des agences et opérateurs de l'État,*

(Renvoyée à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

présentée par

M. Jean-Paul MATTEI,

député.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Depuis trente ans, l'organisation administrative française s'est profondément transformée. L'État s'est doté d'une galaxie d'opérateurs, d'agences et d'organismes consultatifs chargés de mettre en œuvre des pans entiers des politiques publiques. Cette dynamique, accélérée depuis les années 2000, s'est faite sans doctrine d'ensemble, fragmentant l'action publique et brouillant les responsabilités démocratiques.

En 2026, 431 opérateurs de l'État figurent dans le jaune budgétaire, regroupant 401 310 emplois sous plafond pour 73 milliards d'euros de financements publics. À ces opérateurs s'ajoutent 317 organismes consultatifs, portant à plus de 1 150 entités publiques le nombre total d'organismes participant directement ou indirectement à la décision publique. Pourtant, leurs contours juridiques et leur rôle réel demeurent peu lisibles pour les citoyens, et parfois même pour l'administration centrale. Cette prolifération a entraîné une dilution du pilotage : chaque entité dispose de statuts variés, de modes de gouvernance hétérogènes, de pratiques de rémunération distinctes, et d'outils de contrôle inégalement appliqués. Près de 49 % des opérateurs comptent moins de 250 agents, tandis que d'autres, aux budgets de plusieurs milliards, ne disposent pas d'un cadre stratégique stabilisé.

La commission d'enquête du Sénat sur les missions des agences, opérateurs et organismes consultatifs de l'État et plusieurs rapports publics ont tiré la sonnette d'alarme : l'État a perdu la maîtrise de son propre archipel administratif.

Ces travaux ont permis d'objectiver des déséquilibres profonds dans la manière dont l'État pilote, contrôle et évalue ses opérateurs. Le premier d'entre eux tient à une transparence insuffisante : l'État ne dispose toujours pas d'une vision consolidée des effectifs, des rémunérations ou des engagements financiers de ses opérateurs. Les auditions menées dans le cadre des travaux parlementaires ont révélé des écarts de rémunération importants, parfois supérieurs à ceux des membres du Gouvernement, sans cadre homogène ni véritable lien avec la performance attendue. Une telle opacité nourrit les incompréhensions, alimente les polémiques et fragilise la légitimité même de l'État employeur.

La gouvernance des agences et opérateurs de l'État apparaît également en décalage avec leur financement. Dans de nombreux cas, l'État ne

dispose pas de la majorité au sein des organes délibérants alors même qu'il en est le principal financeur. Cette situation se justifie pour les universités et les établissements relevant de l'enseignement supérieur et de la recherche, dont l'autonomie a été consacrée par le législateur, mais interroge pour les autres opérateurs.

Un second dysfonctionnement apparaît dans l'insuffisance des outils de pilotage stratégique que devraient constituer les contrats d'objectifs et de performance (COP) et les contrats d'objectifs et de moyens (COM). Alors qu'ils devraient structurer le dialogue entre l'État et ses opérateurs, seuls 27 % d'entre eux sont effectivement dotés d'un COP. Ceux qui existent ne comportent souvent que des objectifs généraux, dépourvus d'indicateurs précis, d'évaluation régulière ou de conséquence en cas de non-atteinte. Quant aux COM, pourtant essentiels pour maîtriser les trajectoires financières, ils restent rares et ne reposent presque jamais sur une programmation pluriannuelle robuste.

Enfin, le pilotage exercé par les administrations de tutelle demeure trop formel et insuffisamment opérationnel. L'administration centrale n'exerce plus pleinement sa fonction de direction. Les lettres de mission sont envoyées tardivement, les évaluations des dirigeants restent sommaires, et les organes délibérants souffrent souvent d'un manque d'activité ou d'une composition trop lourde pour être réellement efficaces.

Dans un contexte de contrainte budgétaire et d'exigence accrue de transparence, reconstruire un pilotage clair, responsable et lisible est devenu un impératif politique. Ainsi, la présente proposition de loi vise à réaffirmer le rôle du Parlement et de l'État comme garants de la cohérence, de la transparence et de l'efficacité de l'action publique, en les dotant de nouveaux instruments de contrôle et de pilotage.

L'article 1^{er} institue un mécanisme de contrôle parlementaire des rémunérations les plus élevées au sein des agences et opérateurs de l'État, rattaché à la commission des finances de l'Assemblée nationale. Ce dispositif vise à renforcer la transparence des pratiques salariales, à prévenir les écarts injustifiés et à assurer une utilisation responsable des fonds publics.

L'article 2 rend obligatoire la conclusion de contrats d'objectifs et de performance (COP) pour les agences et opérateurs de l'État. En fixant des objectifs mesurables, des indicateurs vérifiables et un cadre pluriannuel assorti d'une clause de revoyure, il vise à structurer le pilotage stratégique de ces organismes et à renforcer l'évaluation et la lisibilité de leur action.

L'article 3 rend obligatoire la conclusion de contrats d'objectifs et de moyens (COM) pour l'ensemble des agences et opérateurs de l'État. Ce cadre contractuel vise à assurer la cohérence entre les missions confiées aux organismes publics et les ressources qui leur sont allouées, dans une logique de maîtrise et de réduction progressive de la dépense publique, fondée sur une trajectoire pluriannuelle.

L'article 4 établit un principe de gouvernance selon lequel l'État doit disposer de la majorité au sein des instances délibérantes lorsqu'il est le principal financeur d'un opérateur ou d'une agence, à l'exception des organismes relevant de l'enseignement ou de la recherche académique. Cette mesure vise à renforcer la cohérence entre financement public et responsabilité dans la gouvernance.

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

- ① Les rémunérations des agents comprises dans les trois pour cent des rémunérations les plus élevées au sein des agences et opérateurs de l'État font l'objet d'un contrôle annuel par les commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat.
- ② Dans l'exercice de cette mission, les commissions des finances peuvent demander communication de tout élément utile relatif aux politiques de rémunération, dans le respect des secrets protégés par la loi.
- ③ Ce contrôle s'exerce à l'égard des agences et opérateurs de l'État dont la liste est fixée par décret.

Article 2

- ① I. – Les agences et opérateurs doivent conclure avec l'État un contrat d'objectifs et de performance.
- ② Ce contrat est conclu entre, d'une part, l'État, représenté par le ou les ministères chargés de la tutelle de l'organisme, et, d'autre part, l'établissement, représenté par le président de son conseil d'administration ou, le cas échéant, par son dirigeant exécutif.
- ③ II. – Ce contrat :
 - ④ 1° Définit les objectifs stratégiques assignés à l'organisme et les décline en objectifs opérationnels ;
 - ⑤ 2° Comporte des indicateurs associés, objectivables et vérifiables, ainsi que, le cas échéant, les cibles attendues ;
 - ⑥ 3° Précise les modalités de suivi de l'exécution du contrat.
- ⑦ III. – Le contrat d'objectifs et de performance est conclu pour une durée par défaut de cinq ans. Il comporte une clause de revoyure au plus tard à l'issue de la troisième année, donnant lieu à un bilan d'étape et, le cas échéant, à une actualisation des objectifs et indicateurs.
- ⑧ IV. – Chaque agence et opérateur de l'État publie annuellement un rapport public présentant l'état d'exécution du contrat d'objectifs et de

performance, au regard des indicateurs mentionnés au II. Ce rapport est rendu public et transmis aux commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat.

- ⑨ V. – Un décret en Conseil d'État précise le périmètre des agences et opérateurs concernés ainsi que les modalités d'application du présent article, notamment le contenu minimal du contrat, les conditions de publication et les modalités de vérification des indicateurs.

Article 3

- ① I. – Les agences et opérateurs doivent conclure avec l'État un contrat d'objectifs et de moyens.

- ② Ce contrat est conclu entre, d'une part, l'État, représenté par le ou les ministères chargés de la tutelle de l'organisme, et, d'autre part, l'établissement, représenté par le président de son conseil d'administration ou, le cas échéant, par son dirigeant exécutif.

- ③ II. – Ce contrat :

- ④ 1° Fixe les objectifs assignés à l'organisme au regard de ses missions ;

- ⑤ 2° Définit la trajectoire de moyens associée à ces objectifs, incluant, le cas échéant, les moyens financiers et humains ainsi que les principaux déterminants de coûts ;

- ⑥ 3° Comporte des indicateurs objectivables et vérifiables permettant d'apprécier l'atteinte des objectifs et l'adéquation des moyens.

- ⑦ III. – Chaque agence et opérateur de l'État publie annuellement un rapport public présentant l'état d'exécution du contrat au regard des objectifs, des moyens et des indicateurs mentionnés au II. Ce rapport est rendu public et transmis aux commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat.

- ⑧ IV. – Un décret en Conseil d'État précise le périmètre des agences et opérateurs concernés ainsi que les modalités d'application du présent article, notamment le contenu minimal du contrat, les conditions de publication et les modalités de vérification des indicateurs.

Article 4

- ① I. – Lorsqu’il est le principal financeur d’une agence ou d’un opérateur, l’État dispose de plus de la moitié des droits de vote au sein du conseil d’administration ou de l’organe délibérant équivalent de cet organisme.
- ② II. – Le présent article ne s’applique pas aux établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel, ni aux associations et fondations.
- ③ III. – Un décret en Conseil d’État précise le périmètre des agences et opérateurs concernés par le présent article, ainsi que les modalités d’appréciation de la qualité de principal financeur.

Article 5

La charge pour l’État est compensée à due concurrence par la création d’une taxe additionnelle à l’accise sur les tabacs prévue au chapitre IV du titre I^{er} du livre III du code des impositions sur les biens et services.