

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

1 7 ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

- 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) 2
- Présence en réunion..... 25

Mercredi

25 février 2026

Séance de 9 heures 30

Compte rendu n° 071

SESSION ORDINAIRE DE 2025-2026

Présidence de

M. Éric Coquerel,
Président



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 appelez, 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.

Article 1^{er}

Amendement CF39 de M. Jean-Paul Mattei

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 ?

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

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 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 va-t-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

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

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 adoptions 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

*La commission **adopte** l'article 5 **non modifié**.*

*Elle **adopte** l'ensemble de la proposition de loi **modifiée**.*

Membres présents ou excusés
Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

Réunion du mercredi 25 février 2026 à 9 heures 30

Présents. - M. Franck Allisio, Mme Christine Arrighi, M. Jean-Pierre Bataille, M. Carlos Martens Bilongo, Mme Anne-Laure Blin, M. Arnaud Bonnet, M. Anthony Boulogne, M. Mickaël Bouloux, M. Philippe Brun, M. Éric Coquerel, M. Charles de Courson, Mme Marie-Christine Dalloz, M. Benjamin Dirx, M. Alexandre Dufosset, Mme Mathilde Feld, Mme Stéphanie Galzy, Mme Félicie Gérard, M. Antoine Golliot, Mme Perrine Goulet, M. David Guiraud, M. François Jolivet, M. Philippe Juvin, M. Daniel Labaronne, M. Tristan Lahais, M. Aurélien Le Coq, Mme Claire Lejeune, M. Emmanuel Mandon, Mme Claire Marais-Beuil, M. Jean-Paul Mattei, M. Emmanuel Maurel, M. Kévin Mauvieux, Mme Estelle Mercier, Mme Sophie Mette, M. Jacques Oberti, M. Didier Padey, M. Christophe Plassard, M. Nicolas Ray, M. Matthias Renault, Mme Sophie-Laurence Roy, M. Jean-Philippe Tanguy, M. Nicolas Tryzna

Excusés. - M. Christian Baptiste, M. Karim Ben Cheikh, Mme Yaël Braun-Pivet, M. Vincent Caure, M. Éric Ciotti, M. Philippe Lottiaux, M. Damien Maudet, Mme Marianne Maximi, M. Nicolas Metzdorf, Mme Christine Pirès Beaune, M. Emmanuel Tjibaou

Assistaient également à la réunion. - M. Michel Castellani, M. Charles Sitzenstuhl