



ASSEMBLÉE NATIONALE

17ème législature

Pour une meilleure information sur les coûts des agences de l'État

Question écrite n° 2092

Texte de la question

M. Éric Pauget appelle l'attention de M. le ministre de la fonction publique, de la simplification et de la transformation de l'action publique sur le coût pour les finances publiques des agences de l'État. Leur nombre, leurs missions multiformes, qui vont de l'aménagement des transports à la politique sanitaire, et l'ampleur de leurs effectifs impactent le quotidien des citoyens. On ne décompte aujourd'hui pas moins de 438 opérateurs, 314 commissions diverses et des centaines de structures aux statuts juridiques divers. Ces structures emploient 479 000 agents, ce qui représente un tiers de l'effectif de la fonction publique et partant, un maquis administratif souvent inextricable. Leurs financements, en augmentation constante, représentent en conséquence, un enjeu budgétaire important pour les finances publiques. En effet, le total de leurs financements publics rapporté en annexe du projet de loi de finances pour 2023 se monte à près de 77 milliards d'euros, contre 65 milliards pour l'exercice précédent. À titre d'exemple, l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe), avec 4,2 milliards d'euros de budget annuel en 2023, semble illustratif de ce phénomène. En conséquence, il le remercie de bien vouloir lui indiquer les raisons qui ont présidé à l'augmentation des coûts, notamment de fonctionnement, de ces agences et s'il envisage un contrôle accru de l'utilisation de leur financement ; il en va de la bonne gestion des finances publiques.

Texte de la réponse

La notion d'agence ne fait pas l'objet d'une définition juridique. Par conséquent, il ne s'agit pas d'une notion utilisée dans la pratique administrative française. A l'inverse, les différentes catégories juridiques opérationnelles dans lesquelles s'inscrivent les organismes publics de l'Etat (établissement public administratif, établissement public industriel et commercial, groupement d'intérêt public...) sont définies par la loi. Leurs conditions de création, de gouvernance et de gestion administrative sont encadrées avec précision par la loi, les textes réglementaires et la jurisprudence administrative. En outre, elles sont justifiées (Circulaire du PM n° 5647/SG du 9/4/2013) dans le cadre des études d'impact et d'opportunité préalables à toute création. Chaque organisme est donc l'objet d'un texte institutif explicitant ses missions, les politiques publiques qui lui sont confiées et les modalités de contrôle qu'exerce sur lui l'Etat. Le paysage des organismes publics de l'Etat est donc fortement structuré par le droit. Ce cadre existant permet à l'Etat de confier, quand cela s'avère opportun, des politiques publiques à des structures dotées d'une certaine autonomie opérationnelle dans un cadre administratif adapté à des modèles économiques diversifiés. C'est le cadre dans lequel se déploie par exemple l'autonomie des Universités, dans lequel sont gérés les musées nationaux mais aussi Météo-France, le commissariat général à l'énergie atomique ou France Travail, par exemple. Néanmoins, pour faciliter le contrôle budgétaire du Parlement et améliorer la lisibilité de ces agences, la notion d'opérateurs a toutefois été créée avec la mise en œuvre de la loi organique sur les lois de finances (LOLF), afin de ne pas limiter la portée de cette dernière au seul budget de l'État, alors que des personnes morales, créées par lui et jouissant de la personnalité morale, participent de manière parfois déterminante à ses missions grâce à son concours financier et sous son contrôle. Ce périmètre correspond, quelle que soit leur qualification juridique, à des entités à qui l'Etat a confié une mission de service public relevant de ses compétences, majoritairement financées par des subventions de l'État

ou des taxes affectées et porteuses d'enjeux importants pour l'État. Les opérateurs de l'Etat font en conséquence l'objet de circuits de financements prévus par la LOLF et sont soumis à un plafond d'autorisations d'emplois voté chaque année par le Parlement (2°bis de l'article 34 de la LOLF, introduit par la loi organique n° 2021-1836). Ils font également l'objet d'une information renforcée au Parlement dans les annexes budgétaires à la loi de finances, à travers les volets opérateurs des projets et rapports annuels de performance et le Jaune budgétaire relatif aux opérateurs de l'Etat, détaillant notamment les financements apportés par l'Etat et les comptes des entités. Le Jaune budgétaire relatif aux opérateurs permet ainsi de documenter l'évolution des concours de l'Etat qui leur sont dédiés. L'évolution de ces financements entre 2022 et 2023 repose sur de nombreux facteurs, compte-tenu de la diversité du périmètre des opérateurs de l'Etat mais correspond aussi aux priorités données par le Gouvernement aux dispositifs d'aides et de retour à l'emploi, à la transition écologique, à la mise en œuvre des lois de programmation sectorielles sur les champs de la Recherche, de l'Intérieur ou des Armées, ainsi qu'à la contribution d'un grand nombre d'opérateurs à la réalisation du plan de relance (Ademe, Anah, Agence de services et de paiement...). Elle tient compte également du financement de la hausse du point d'indice de la fonction publique. Au regard de la diversité du champ des opérateurs et des enjeux budgétaires afférents, la rationalisation du périmètre des opérateurs est une préoccupation constante du Gouvernement. La circulaire du Premier ministre du 5 juin 2019 a initié une rationalisation du périmètre des opérateurs dont le nombre est passé de 483 en 2020 à 438 en 2024, soit près de 10 % de baisse. Cette évolution est le résultat de différents mouvements et notamment des fusions, des ré-internalisations et des dissolutions. A titre d'exemple, la liste des opérateurs de l'Etat pour 2024 prend en compte la ré-internalisation sous forme de service à compétence nationale (SCN) de l'institut des hautes études pour la science et la technologie, traduisant la volonté du Gouvernement de réinterroger régulièrement la pertinence de telle ou telle structure. Le Gouvernement continue de porter des projets de rationalisation notamment par la fusion de certains organismes, comme par exemple celle de l'Autorité de sûreté nucléaire et de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire ou les projets de fusion de l'ENSTA Bretagne avec l'ENSTA Paris, et, de La cité de la Céramique – Sèvres et Limoges avec le Mobilier national. Il convient aussi de souligner que les opérateurs de l'Etat contribuent à l'effort transversal de maîtrise des finances publiques, ce qu'illustrent les mesures de régulation les concernant dans le cadre du décret d'annulation mis en œuvre en 2024 ou dans le cadre du projet de loi de finances pour 2025. De manière plus prospective, le Gouvernement privilégie la voie des revues de dépenses, ayant spécifiquement pour objet de proposer des mesures ambitieuses de rationalisation du paysage des opérateurs, à même de générer des gains budgétaires significatifs. Avant de rejoindre le Gouvernement, Madame Véronique LOUWAGIE, députée (DR) de l'Orne, avait été nommée parlementaire en mission sur la simplification administrative comme source de réduction des dépenses de l'Etat. Cette mission qui sera certainement confiée à un autre parlementaire, consistera notamment à formuler une proposition de simplification du paysage des opérateurs, agences, commissions et instances consultatives et délibératives sur la base d'une évaluation des économies qui pourraient être réalisées dans le cadre d'une nouvelle organisation. À cet égard, il peut être précisé que le sujet des comités ou commissions devenues inutiles - dont la nature est assez différente des opérateurs évoqués plus haut - a été abordé récemment dans le cadre de la proposition de loi déposée par la Sénatrice Goulet et continuera à faire l'objet de travaux. Enfin, dans son discours de politique générale, le Premier ministre a réaffirmé la volonté du Gouvernement de poursuivre cet objectif de rationalisation et d'opérer "un puissant mouvement de réforme de l'action publique" en trouvant "des méthodes d'organisation de l'État qui ne requerront pas d'augmentation de nos dépenses publiques". Le projet de loi visant à simplifier la vie économique des entreprises et d'autres textes législatifs permettront également aux parlementaires et au Gouvernement de s'exprimer sur cette question.

Données clés

Auteur : [M. Éric Pauget](#)

Circonscription : Alpes-Maritimes (7^e circonscription) - Droite Républicaine

Type de question : Question écrite

Numéro de la question : 2092

Rubrique : Finances publiques

Ministère interrogé : Fonction publique, simplification et transformation de l'action publique

Ministère attributaire : [Action publique, fonction publique et simplification](#)

Date(s) clé(s)

Question publiée au JO le : [19 novembre 2024](#), page 6037

Réponse publiée au JO le : [11 février 2025](#), page 758