

FIPECO le 27.02.2025
Les commentaires d'actualité

Les agences de l'État

François ECALLE

Le Sénat a créé le 6 février 2025 une commission d'enquête sur « les missions des agences, opérateurs et organismes consultatifs de l'État » qui m'a auditionné le 18 février. Cette note développe les réponses que j'ai apportées aux questions de cette commission.

En 2012, le Conseil d'État et l'inspection générale des finances ont chacun publié un rapport sur les « agences ». Le premier en recensait 103 et le deuxième 1 244, ce qui illustre l'imprécision de ce concept dont il existe plusieurs définitions.

Il existe une liste des « autorités indépendantes » qui en répertorie 24. Leurs moyens budgétaires sont, au total, inférieurs à 500 M€. Un rapport annexé au projet de loi de finances présente aussi chaque année les « commissions et instances consultatives ou délibératives » placées directement auprès du Premier ministre ou des ministres. Elles sont au nombre de 317 et leurs dépenses dépassent rarement le million d'euros.

Les deux catégories d'organismes pouvant être qualifiés d'agences, dont la liste est régulièrement mise à jour et pour lesquelles les enjeux budgétaires sont importants et des informations intéressantes sont disponibles sont les opérateurs de la comptabilité budgétaire et les organismes divers d'administration centrale (ODAC) de la comptabilité nationale.

Les crédits budgétaires et les taxes affectées aux 434 opérateurs s'élèvent à 77,0 Md€ dans le PLF 2025 et ils emploient près de 500 000 personnes. Leur nombre a diminué depuis 2008, où ils étaient 649, mais leurs moyens budgétaires sont passés de 1,4 % du PIB en 2007 à 2,7 % en 2023, ce qui résulte pour partie d'un transfert de moyens et de compétences aux universités devenues autonomes.

Les ODAC sont environ 700 et la plupart d'entre eux sont des opérateurs. Leurs dépenses de fonctionnement et d'intervention (aides et subventions) agrégées dépassent 100 Md€ et leurs investissements sont supérieurs à 30 Md€. Leurs dépenses totales représentaient environ 17 % de celles des administrations publiques centrales (l'État et les ODAC) de 1990 à 2005 et cette part a ensuite augmenté pour atteindre 21 % en 2023.

Les agences peuvent améliorer l'efficacité des services publics. Des études inspirées de l'expérience des pays anglo-saxons et scandinaves ont en outre promu à la fin du siècle dernier une organisation administrative dans laquelle les ministres définissent les politiques publiques et chargent des agences de les mettre en œuvre en leur fixant des objectifs et les moyens nécessaires à un horizon de moyen terme. Ce modèle a inspiré la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) de 2001 et le développement des agences dans les années 2000.

Il fonctionne correctement dans d'autres pays mais pas en France, en particulier parce que l'État n'a jamais su formuler des objectifs opérationnels pertinents et s'engager à moyen terme sur des moyens budgétaires. S'agissant des services de l'Etat, la LOLF est aussi un échec. Ce n'est pas l'organisation administrative, agences ou services de l'Etat, qui pose un problème mais l'accumulation de missions sans remise en cause de leur justification.

Des économies sur les dépenses des opérateurs sont néanmoins possibles et souhaitables, mais il faut noter que la moitié de leurs effectifs se trouvent dans les universités et les trois principaux centres de recherche publics. Or les dépenses affectées à l'enseignement supérieur et à la recherche ne sont pas particulièrement élevées en France.

A) Le nombre et le poids budgétaire des agences

L'étude annuelle du Conseil d'État de 2012 portait sur « les agences : une nouvelle gestion publique ? ». Observant que « la notion d'agence n'est pas aisée à cerner », le Conseil a néanmoins retenu deux critères cumulatifs pour les définir : l'autonomie et « l'exercice d'une responsabilité structurante » dans la mise en œuvre d'une politique publique nationale. Il a ainsi recensé 103 agences au sens de cette définition, une partie d'entre elles ayant une personnalité morale et l'autre partie ne se distinguant pas juridiquement de l'État.

En 2012, l'inspection générale des finances a publié un rapport intitulé « l'État et ses agences » où elle regroupait sous cette appellation des « opérateurs » et des « organismes divers d'administration centrale » (cf. ci-dessous), qui ont pour la plupart une personnalité morale, avec des « autorités administratives indépendantes » et des « services à compétence nationale » de l'Etat, qui n'ont pas de personnalité morale. L'inspection des finances en a recensé 1 244 dont 1 101 avec la personnalité morale.

Ces deux inventaires n'ont, à ma connaissance, pas été actualisés.

Les « autorités administratives indépendantes » et « les autorités publiques indépendantes » ont fait l'objet en 2017 d'une loi organique et d'une loi ordinaire qui en fixent le statut. Les autorités publiques indépendantes disposent de la personnalité morale mais pas les autorités administratives indépendantes. Ces deux textes n'en donnent pas de définition mais une liste de 26 autorités administratives ou publiques indépendantes est annexée à la loi ordinaire. Cette liste a ensuite été ramenée à 24 autorités (AMF, CNIL, autorité de la concurrence...).

Un rapport annexé au projet de loi de finances présente chaque année des informations sur ces autorités indépendantes. Les crédits des autorités administratives se sont élevés à 252 M€ et les subventions de l'Etat et taxes affectées aux autorités publiques à 114 M€ en 2023. Leurs effectifs étaient de 2 800 personnes.

Un autre rapport annexé au projet de loi de finances présente également chaque année des informations sur « les commissions et instances consultatives ou délibératives placées directement auprès du Premier ministre ou des ministres ». Dans le rapport annexé au projet de loi de finances pour 2025, leur nombre était de 317 et leurs dépenses dépassaient rarement le million d'euros.

Les développements qui suivent portent sur les deux catégories dont la liste est régulièrement mise à jour et pour lesquelles les enjeux budgétaires sont importants et des informations intéressantes sont disponibles : les opérateurs de la comptabilité budgétaire et les organismes divers d'administration centrale de la comptabilité nationale. Les services à compétence nationale¹ présentent probablement de forts enjeux budgétaires mais les données agrégées relatives à cette catégorie d'agences, si on peut les appeler ainsi, sont très rares.

1) Les opérateurs

a) La situation actuelle

L'expression « opérateurs de l'État » n'apparaissait pas dans la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1^{er} août 2001, mais celle-ci prévoyait d'isoler des « subventions pour charges de service public » au sein des dépenses de fonctionnement, en comptabilité budgétaire, et de transmettre au Parlement des informations sur « les organismes bénéficiaires » de ces subventions. Ces derniers ont été, assez vite après la promulgation de la LOLF, désignés par l'appellation « opérateurs de l'État » dans les documents budgétaires.

Depuis 2006, un [rapport sur les opérateurs](#) de l'Etat est annexé au projet de loi de finances (PLF) et constitue la principale source d'informations synthétiques sur ces 434 organismes (rapport annexé au PLF 2025). Ils sont définis par : une activité de service public qui peut être rattachée à la mise en œuvre d'une politique de l'État ; un financement assuré majoritairement par l'État, sous forme de subventions ou de taxes affectées ; un contrôle direct par l'État. On y trouve, par exemple, les établissements publics d'enseignement, les musées, les agences régionales de santé, les centres de recherche, Business France, les offices agricoles et environnementaux...

Ils ont une personnalité morale avec des statuts divers. Ce sont surtout des établissements publics administratifs (51 %) ou des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (33 %), mais on y trouve aussi des établissements publics industriels et commerciaux (8 %), des groupements d'intérêt public (4 %) ou des associations (2 %).

Les opérateurs sont financés par des crédits budgétaires prenant la forme de subventions pour charges de service public à hauteur de 35,4 Md€ dans le PLF pour 2025, de subventions d'investissement à hauteur de 0,9 Md€, de transferts à hauteur de 20,2 Md€ au profit de tiers qui en sont les bénéficiaires finaux et de dotations en fonds propres à hauteur de 0,1 Md€. Au total, les crédits en faveur des opérateurs s'élèvent à 56,5 Md€. Ils peuvent représenter plus de 75 %, voire 100 % des crédits d'un programme.

Le PLF pour 2025 prévoit en outre l'affectation de taxes à 23 opérateurs (ou catégories d'opérateurs comme les agences de l'eau) pour un montant total de 20,5 Md€.

Les crédits budgétaires et les taxes affectées sont au total à 77,0 Md€ dans le PLF 2025, en baisse de 3,6 Md€ (- 4,5 %) par rapport à la LFI 2024. Les ressources propres des opérateurs se sont par ailleurs élevées à 14,3 Md€ en 2023. Il n'existe pas de compte agrégé complet de l'ensemble des opérateurs.

¹ Services de l'État chargés de mettre en œuvre une politique publique et dont les compétences sont nationales, ce qui les différencie des « services déconcentrés » (directions régionales et départementales...) dont les compétences sont territorialisées.

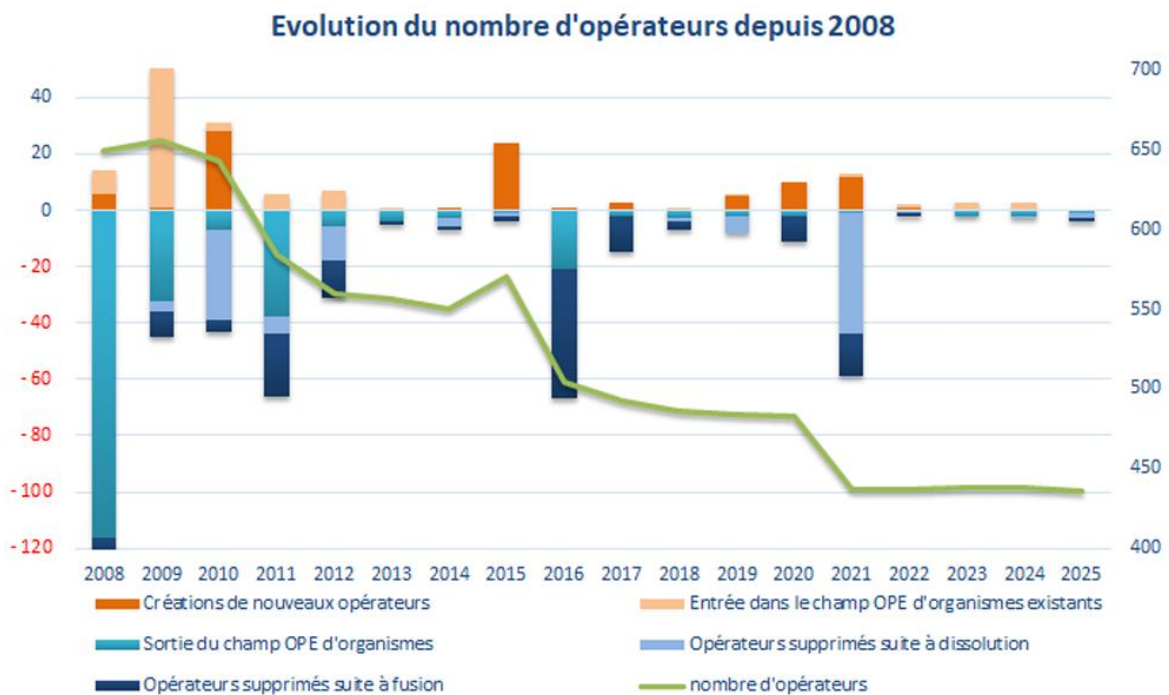
En 2025, ils pourraient employer près de 492 000 personnes en équivalents temps plein dont 402 000 sous le « plafond des emplois autorisés » inscrit dans le PLF (emplois financés par des subventions de l'État ou des taxes affectées, les 90 000 autres emplois étant financés par des ressources propres des opérateurs). En 2023, leur masse salariale s'élevait à 33,5 Md€.

b) Les évolutions passées

Le nombre d'opérateurs a diminué depuis le PLF pour 2008 (649 opérateurs) au PLF pour 2012 (560) puis celui pour 2020 (483). Depuis le PLF pour 2021, ce nombre est relativement stable (entre 430 et 440 opérateurs selon les années).

Les financements qui leur sont accordés par l'État ont néanmoins fortement augmenté puisqu'ils sont passés de 27,0 Md€ en 2007 (1,4 % du PIB) à 49,0 Md€ en 2012 (2,3 % du PIB) puis 76,6 Md€ (LFI) en 2023 (2,7 % du PIB) en incluant les taxes affectées.

La liste des opérateurs a changé au cours du temps, de même que leurs compétences et les charges inscrites à leur budget. En particulier, l'autonomie attribuée aux universités à la fin des années 2000 s'est accompagnée du transfert par l'État des dépenses de rémunération de leurs agents, ce qui s'est traduit à la fois par une forte augmentation des effectifs et des dépenses de personnel des opérateurs ainsi que des subventions pour charge de service public versées par l'État. Ces changements de périmètre expliquent sans doute largement la croissance de leurs effectifs : de 246 000 en 2007 à 451 000 en 2012 et 491 000 en 2025 (y compris emplois hors plafond). Les rapports annexés aux PLF ne présentent cependant pas d'évolution des dépenses, des effectifs ou des ressources des opérateurs à périmètre constant sur plusieurs années.



Source : rapport sur les opérateurs annexé au PLF pour 2025.

2) Les organismes divers d'administration centrale

En comptabilité nationale, les organismes divers d'administration centrale (ODAC) sont des organismes de statut juridique varié en général dotés de la personnalité juridique auxquels l'État a confié, sous son contrôle, une compétence fonctionnelle au niveau national. Ils sont principalement financés par des subventions de l'État ou des impôts affectés. L'Insee recense environ 700 organismes de ce type et publie chaque année leur liste.

Les définitions des opérateurs et des ODAC sont proches et leur liste est largement commune mais certains opérateurs ne sont pas des ODAC (les agences de l'eau, l'office national des forêts, les instituts d'enseignement à l'étranger...) et certains ODAC ne sont pas des opérateurs (SNCF Réseau, BPI France participations, des fonds de garantie ou de solidarité, beaucoup de petits groupements d'intérêt public...).

Il existe un compte agrégé de l'ensemble des ODAC. En 2023, leurs recettes et dépenses (hors investissements et production pour emploi final propre²) s'établissaient comme suit dans les comptes nationaux.

Les recettes et dépenses des ODAC en 2023 (Md€)

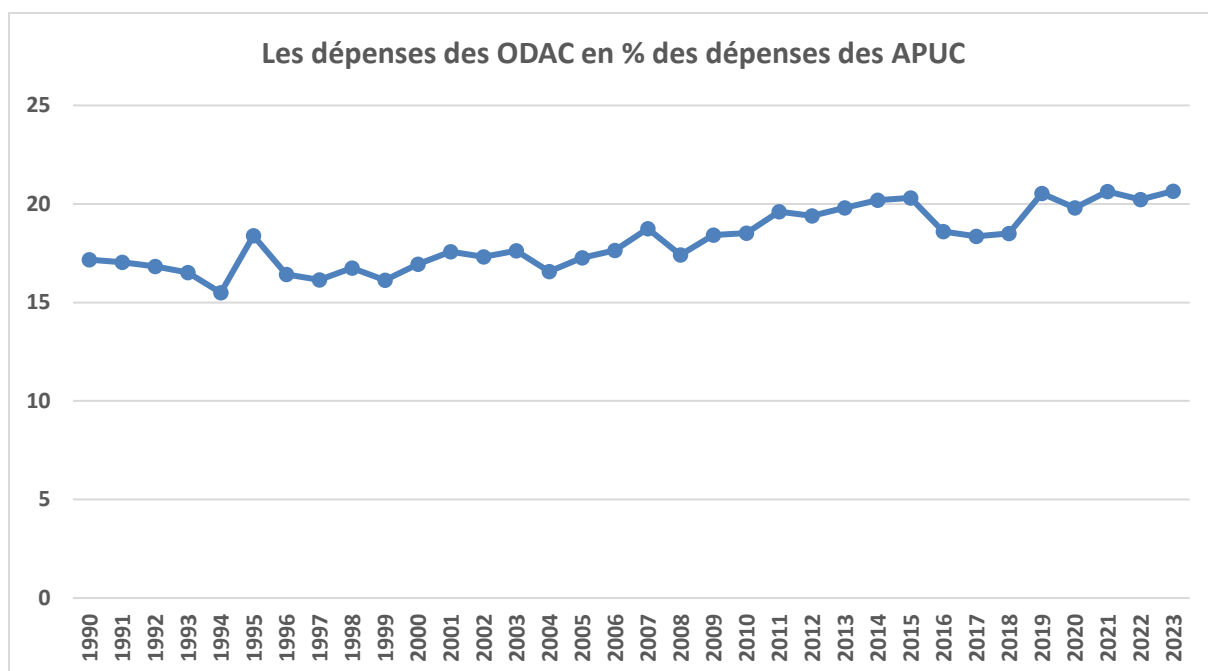
Dépenses		Recettes	
Rémunérations	28,9	Impôts	19,7
Achats courants de biens et services	24,8	Transferts et subventions	72,2
Transferts à d'autres administrations	12,0	Production marchande	8,8
Autres transferts et subventions	34,7	Paiements partiels des ménages	5,1
Autres	5,1	Autres	3,6
Total	105,5	Total	109,4

Source : Insee, FIPECO. Dépenses hors investissements et production pour emploi final propre.

Leurs dépenses d'investissement étaient de 31,8 Md€ et leur dette s'élevait à 36,9 Md€ en 2023.

De 1990 à 2005, les dépenses de fonctionnement et d'investissement des ODAC représentaient environ 17 % de celles des administrations publiques centrales (APUC) qui regroupent l'Etat et les ODAC. Cette part a ensuite augmenté pour approcher 20 % au début des années 2010 puis atteindre 21 % en 2023.

² Production interne de biens immobilisés qui est enregistrée à la fois dans les dépenses de fonctionnement et d'investissement en comptabilité nationale.



Source : Insee, FIPECO.

B) Le rôle des agences

1) Les avantages de cette forme d'organisation

Comme le notait le Conseil d'État dans son rapport de 2012, les agences existent depuis longtemps en France et dans les autres pays avancés. Elles permettent en effet de rassembler dans un même service, plus ou moins autonome, les agents et les moyens matériels nécessaires à la production d'un service public en les spécialisant et en dégageant des économies d'échelle. Cette forme d'organisation a d'abord pour objectif d'améliorer la productivité et de réduire le coût des services publics.

Par rapport à un service à compétence nationale qui doit suivre toutes les règles applicables à l'État, un opérateur peut bénéficier d'une plus grande autonomie, de plus de souplesse de gestion dans le cadre de statuts qui peuvent être adaptés aux particularités de son activité.

En outre, les besoins de concertation entre l'État et les diverses parties prenantes de ses politiques se sont fortement accrues au cours du temps et les opérateurs ont permis de les associer à travers leur présence dans leurs conseils d'administration ou dans des comités spécialisés.

De plus, il est apparu que les décisions des services de l'État risquaient de ne pas être impartiales dans certaines circonstances. L'ouverture à la concurrence internationale de certains secteurs dans lesquels exercent d'importantes entreprises publiques a, par exemple, conduit l'Union européenne à imposer la création d'autorités de régulation indépendantes.

Enfin, des études ont mis en avant, à la fin du siècle dernier, les avantages d'une « nouvelle gestion publique » inspirée des formes d'organisation administrative mises en place dans les pays anglo-saxons et scandinaves et qui ont permis à des pays comme la Suède de fortement réduire leurs dépenses publiques en maintenant des services publics de bonne qualité.

L'organisation mise en avant repose sur des ministères recentrés sur l'évaluation et la définition des politiques publiques et donnant, à un horizon pluriannuel, des objectifs et des moyens à des agences autonomes dont les dirigeants sont jugés sur la réalisation de ces objectifs avec les moyens dont ils disposent. Ce modèle administratif, qui fonctionne bien dans certains pays, a fortement inspiré la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) de 2001. Le développement des services à compétence nationale, sans personnalité juridique, et des opérateurs, avec cette personnalité, en a été une conséquence.

2) Les limites de cette forme d'organisation

Ce modèle administratif ne fonctionne pas correctement en France. En principe, les ministres devraient passer avec les dirigeants des agences des contrats leurs fixant des objectifs et des moyens sur plusieurs années ainsi que les mécanismes de récompense ou de sanction en fonction des résultats obtenus. Or un rapport de 2021 de la Cour des comptes sur les opérateurs montrait que seulement 22 % des opérateurs faisaient l'objet d'un contrat en vigueur en 2020.

S'agissant des services de l'État, les projets annuels de performance, annexés au projet de loi de finances initiale, et les rapports annuels de performance, annexés au projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes, comprennent des centaines d'objectifs et d'indicateurs de résultats, mais ils ne sont quasiment pas utilisés.

Les objectifs de l'État sont très nombreux, pas toujours formalisés et rarement priorisés. Les objectifs assignés aux « responsables » de programmes budgétaires ou aux dirigeants d'opérateurs, ou d'entreprises publiques, mélangent en outre souvent les objectifs politiques (améliorer la qualité de l'air, le taux d'emploi...) dont la réalisation dépend de facteurs que ces gestionnaires ne maîtrisent pas et les objectifs opérationnels (réduire le coût de construction par kilomètre des routes, réduire le temps nécessaire pour obtenir une autorisation...) sur lesquels ils pourraient être jugés. En outre, la programmation pluriannuelle budgétaire n'a jamais été sérieuse et l'État n'a jamais su s'engager sur les moyens affectés aux gestionnaires de programmes ou d'agences.

Les responsabilités des ministres et des hauts fonctionnaires n'ont en conséquence jamais pu être clairement identifiées.

Les objectifs, les missions de service public et les agences s'ajoutent les uns aux autres sans évaluation préalable, souvent parce qu'un nouveau problème apparaît dans les médias et que le gouvernement croit devoir y répondre en se donnant un nouvel objectif confié à une nouvelle agence. Ces nouvelles politiques et l'existence de ces agences sont ensuite rarement remises en cause parce que les droits acquis par les bénéficiaires de ces politiques et les personnels de ces agences sont devenus trop importants.

C) Les économies envisageables

Dans les années 2000, la création d'opérateurs disposant de taxes affectées dont le produit était dynamique a permis à certains ministères de contourner les contraintes budgétaires résultant de « normes de dépenses » plus strictes. A partir de 2012, les taxes affectées à certains opérateurs ont été plafonnées, les recettes recouvrées au-delà du plafond devant être reversées au budget général, et le montant de ces plafonds a été inclus dans le périmètre de la norme de dépenses de l'État. Ensuite, la plupart des opérateurs ont été interdits d'emprunter. Ils ont donc été soumis à des contraintes financières plus rigoureuses.

En 2023, les dépenses de fonctionnement des ODAC (rémunérations et achats courants de biens et services), mieux connues que celles des opérateurs, sont d'environ 55 Md€ dont plus de la moitié pour la masse salariale. Une baisse de ces dépenses de 5 %, objectif parfois annoncé, se traduirait donc par une économie de près de 3 Md€, mais les difficultés ne sont pas négligeables.

La moitié des opérateurs comptent moins de 250 salariés et 17 % en comptent moins de 50. Or l'efficacité de cette forme d'organisation repose pour beaucoup sur des économies d'échelle car les coûts fixes associés à la création d'un organisme public indépendant de l'Etat peuvent être importants. La liquidation de certains d'entre eux, avec réintégration dans les services de l'Etat ou fusion avec d'autres opérateurs, peut donc permettre de réaliser des économies, mais elles seront limitées du fait même de la faible taille de ces structures.

Les universités et les principaux centres de recherche (CNRS, CEA et INRAE) emploient 49 % des effectifs des opérateurs et représentent sans doute une part aussi importante de leurs achats de biens et services. Des économies sont certes envisageables dans ces organismes, notamment sur les achats, mais, s'agissant de la masse salariale, il n'est pas sûr que les fonctions support représentent une part très élevée de ces emplois et il est très difficile d'identifier les postes d'enseignants et de chercheurs qui pourraient être réduits sans compromettre la qualité de l'enseignement supérieur et de la recherche. Les dépenses publiques affectées en France à la recherche et à l'enseignement supérieur, les « dépenses d'avenir » par excellence, nous situent au niveau de la moyenne européenne et non pas au-dessus comme pour presque tous les autres postes.

France Travail est le principal opérateur avec 12 % des effectifs de l'ensemble. Pour réduire significativement ses dépenses, il faudrait probablement revoir ses missions et la politique de l'emploi.

Les transferts des ODAC vers d'autres administrations et leurs subventions aux entreprises et aux ménages s'élèvent à presque 50 Md€. Certains d'entre eux ont d'ailleurs comme mission de distribuer des aides, comme l'agence de services et de paiements (ASP) pour ce qui concerne les aides à l'agriculture et à l'emploi. Pour réaliser des économies sur leurs dépenses, il faudrait revoir les dispositifs concernés.

A court terme, les opérateurs ont accumulé une importante trésorerie à la fin de 2023 (4,2 Md€ pour les universités ; 2,4 Md€ pour l'ADEME ; 1,5 Md€ pour France Compétences) que l'État semble vouloir récupérer. Elle pourrait résulter d'une incapacité de ces organismes à consommer tous les crédits dont ils disposent, ce qui justifierait cette ponction, ou d'un report du paiement d'investissements déjà engagés et cette ponction aggraverait alors leur situation financière. Selon un rapport de l'inspection générale des finances de septembre 2024, l'excédent de trésorerie mobilisable par l'État est de 2,5 Md€.