



# AGENCES DE L'ÉTAT : DIAGNOSTIC CRITIQUE ET PISTES DE REFORME

Comment alléger le poids de l'État, simplifier, et  
économiser 8 milliards d'euros par an

## Résumé

Ce rapport propose un aperçu complet des agences de l'État : leur poids, leurs avantages, leurs difficultés de fonctionnement, et les diverses raisons qui nous conduisent à proposer une réforme ambitieuse. Les propositions se déclinent en 3 axes : 8 mesures transversales, allègement des commissions administratives, et refonte du paysage des opérateurs et agences assimilées.

Pierre SCHWEITZER  
p.schweitzer@pm.me



## Table des matières

<b>Synthèse du rapport</b> .....	<b>4</b>
Les pathologies structurelles identifiées .....	4
Gaspillages systémiques et défaillances de gestion .....	5
Gouvernance défaillante : un système hors de contrôle .....	6
Comparaisons internationales : les leçons des échecs et des succès.....	7
Nos propositions .....	7
<b>1. Pourquoi gouverner à travers des agences ?</b> .....	<b>13</b>
1.1. Les avantages supposés du fonctionnement en agences .....	13
1.2. Arguments théoriques et expériences pratiques .....	14
1.3. Confrontation à la réalité française .....	15
<b>2. Cartographie des agences : un écheveau complexe et obscur</b> .....	<b>16</b>
2.1. Les opérateurs .....	16
2.2. Les ODAC .....	17
2.3. Les AAI/API.....	18
2.4. Les commissions.....	19
2.5. La nébuleuse des autres entités publiques .....	20
<b>3. Budgets et effectifs : une trajectoire hors de contrôle</b> .....	<b>22</b>
3.1. Une dynamique générale en trompe-l'œil .....	22
3.2. Budget annuel des opérateurs.....	23
3.3. Effectifs des opérateurs.....	24
3.4. Endettement des opérateurs.....	26
3.5. Budget et effectifs des API .....	27
3.6 La question des taxes affectées .....	29
<b>4. Gestion et gouvernance : des défauts structurels</b> .....	<b>31</b>
4.1. Gaspillages colossaux .....	31
4.2. Outils de suivi inopérants.....	34
4.3. Glissement des objectifs et extension rampante des missions .....	36
<b>5. Volonté et tentatives de réformes françaises</b> .....	<b>38</b>
5.1. La Révision Générale des Politiques Publiques (RGPP) .....	38

5.2.	Le programme Action Publique 2022.....	39
5.3.	La Loi Organique relative aux Lois de Finances (LOLF) .....	39
5.4.	La circulaire de 2018 .....	40
6.	<b><i>Le DOGE d'Elon Musk : les leçons d'un échec</i></b> .....	<b>40</b>
6.1.	Des chiffres d'économies largement surestimés .....	41
6.2.	Une transparence jugée défailante .....	41
6.3.	Conserver l'esprit du DOGE sans répéter ses erreurs .....	42
7.	<b><i>Nos propositions</i></b> .....	<b>43</b>
7.1	Axe 1 – Six mesures transversales pour mieux encadrer les agences .....	43
7.2	Axe 2 - Débat sur la suppression des commissions administratives non-régaliennes .....	46
7.3	Axe 3 - Fusion ou suppression de plusieurs opérateurs et ODAC pour économiser plus de 8 milliards d'euros .....	57
	<b><i>Conclusion : au-delà des agences, traitons les causes profondes du problème ...</i></b>	<b>70</b>

## Synthèse du rapport

Un diagnostic approfondi sur les agences de l'État laisse apparaître un système bureaucratique en dérive où 1 200 entités participent de manière plus ou moins efficace et coordonnée à presque toutes les politiques publiques. Si certaines de ces agences accomplissent bien leur mission et savent gérer leur budget et leurs ressources, c'est loin d'être le cas pour toutes les autres.

La France s'est dotée d'un système administratif d'une complexité exceptionnelle, avec environ 1 200 agences publiques réparties entre opérateurs, ODAC (Organismes Divers d'Administration Centrale), AAPI (Autorités Administratives et Publiques Indépendantes) et commissions administratives. Cette prolifération représente un enjeu financier considérable : les 434 opérateurs à eux seuls totalisent 77 milliards d'euros de financement public et emploient 491 000 personnes en 2025.

L'ampleur du phénomène dépasse largement ce que révèlent les documents budgétaires officiels. Selon l'aveu même des gouvernements successifs, personne n'est capable de déterminer le nombre exact d'agences de l'État. Cette opacité statistique n'est pas accidentelle : elle résulte de décennies de création d'organismes sans vision d'ensemble, où chaque administration a développé ses propres structures satellites sans coordination interministérielle.

## Les pathologies structurelles identifiées

### Prolifération incontrôlée et empilement bureaucratique

Contrairement aux bonnes pratiques de gestion publique, la création de nouvelles agences ne s'est pas souvent accompagnée de la suppression des anciennes. Cette pathologie trouve ses racines dans plusieurs facteurs : la culture administrative française qui privilégie la création sur la suppression, l'absence de « *sunset clauses* » automatiques pour les organismes publics, les résistances corporatistes qui protègent les structures existantes, et la facilité politique de créer plutôt que de réformer

### Extension Rampante des Missions (« *Mission creep* »)

Les agences élargissent progressivement leurs périmètres d'action bien au-delà de leurs mandats initiaux. Ce phénomène, baptisé « *mission creep* » par les Anglo-Saxons, répond à la logique implacable de l'école des choix publics : les bureaucrates cherchent naturellement à maximiser leur budget, leur influence et leurs effectifs.

### Exemples paradigmatiques :

- Le Haut Conseil à l'Égalité entre les femmes et les hommes, initialement centré sur la parité politique, s'est élargi aux violences sexistes, aux stéréotypes sexuels, à l'éducation, au sport, à la santé, et même à la « diplomatie féministe ».

- L'ADEME, après l'énergie et l'environnement, s'est emparée de l'économie circulaire, de la mobilité durable, de l'agriculture, de l'alimentation, et même de la prospective sociétale.

## Gaspillages systémiques et défaillances de gestion

### Sur-Trésorerie chronique : 2,5 Milliards d'euros stérilisés

L'Inspection Générale des Finances estime l'excédent de trésorerie à 2,5 milliards d'euros sur un échantillon de 180 opérateurs. Cette thésaurisation massive révèle une gouvernance laxiste où les tutelles étatiques échouent à imposer une discipline budgétaire. Ces fonds, prélevés sur le contribuable, sont stérilisés au lieu d'être réinvestis dans l'amélioration des services publics ou la réduction de la dette.

### Abus des emplois hors-plafond : une « Armée de l'Ombre »

Le recours massif aux emplois hors-plafond constitue une faille béante dans la maîtrise de la masse salariale publique, régulièrement dénoncée par des institutions telles que l'Inspection Générale des Finances. Censés fournir une certaine souplesse conjoncturelle, leur usage est volontiers détourné par des dirigeants d'opérateurs dans le but de contourner les plafonds d'emplois votés par le Parlement, créant une fonction publique parallèle invisible dans les comptes officiels (les chiffres officiels excluent les emplois « hors-plafond », nous avons choisi de les inclure).

### Rémunérations excessives : des salaires déconnectés du service public

L'analyse des données du « jaune opérateurs » révèle des niveaux de rémunération injustifiables. Échappant pour beaucoup aux grilles salariales de la fonction publique, notamment sous le statut d'EPIC, de nombreux dirigeants bénéficient de rémunérations sans commune mesure avec celles des plus hauts fonctionnaires, parfois plus de 10 000 euros bruts mensuels. Cette situation crée une fonction publique à deux vitesses qui mine la cohésion du service public et détourne des ressources précieuses, tout en alimentant la défiance des contribuables forcés de financer ces quasi-privileges.

### Gestion immobilière défaillante

La gestion de l'immobilier des opérateurs révèle un déficit de pilotage stratégique majeur. En l'absence de schémas directeurs immobiliers généralisés, les décisions se prennent sans vision à long terme, aboutissant à la gestion fragmentée d'un parc hétéroclite incluant des hôtels particuliers classés aux coûts d'entretien prohibitifs.

## Taxes affectées : 20,5 Milliards d'euros faiblement contrôlés par le Parlement

Le financement par taxes affectées représente un défi démocratique majeur. Dans la pratique, ces 20,5 milliards d'euros échappent en partie, au contrôle parlementaire annuel, dérogeant au principe constitutionnel d'universalité budgétaire. Le système génère des incitations perverses : il favorise une logique de rente chez les opérateurs dont les recettes fiscales croissent plus vite que les besoins, conduisant ainsi à une accumulation de trésorerie et à une inflation des dépenses.

## Gouvernance défailante : un système hors de contrôle

### Outils de suivi inopérants

Seulement 22% des opérateurs disposaient d'un contrat d'objectifs valide en 2020, malgré une obligation légale inscrite dans la LOLF. Cette situation illustre parfaitement le diagnostic posé par l'Assemblée nationale : « l'État nage entre micro-ingérence et abandon ».

Les contrats d'objectifs et de performance (COP), et plus récemment les contrats d'objectifs et de moyens (COM) devaient révolutionner la gestion publique en instaurant une culture du résultat. Vingt ans après la LOLF, le bilan est accablant : les contrats restent imprécis, et leurs indicateurs sont noyés dans une bureaucratie procédurale déconnectée de la réalité opérationnelle.

### Indicateurs de performance défailants

L'analyse des rapports annuels de performance révèle trois pathologies récurrentes :

- Indicateurs hors périmètre : mesurer des variables sur lesquelles l'opérateur n'a aucune prise.
- Indicateurs de moyens rebaptisés en résultats : comptabiliser les actions sans mesurer leur impact.
- Indicateurs non fiabilisés : créer des incitations perverses qui biaisent les comportements.

## Endettement occulte : 71 milliards d'euros de dette

L'endettement total des opérateurs atteint 71 milliards d'euros, un montant significatif souvent négligé dans les évaluations budgétaires. Bien que la plupart des opérateurs n'aient pas le droit de s'endetter au-delà de 12 mois, des mécanismes de contournement permettent l'accumulation de dettes qui pèsent sur les finances publiques.

Malgré plusieurs tentatives de réformes ambitieuses telles que la Révision Générale des Politiques Publiques (RGPP), Action Publique 2022 et la circulaire de 2018, la

modernisation de l'État n'a pas réussi à engendrer de transformations structurelles profondes. Ces efforts se sont heurtés à des résistances internes, un pilotage politique insuffisant et la persistance des logiques d'expansion bureaucratique, n'aboutissant qu'à des améliorations ponctuelles sans remettre en cause le système existant.

## Comparaisons internationales : les leçons des échecs et des succès

### Les erreurs du DOGE d'Elon Musk

L'expérience du *Department of Government Efficiency* révèle les écueils à éviter :

- Surestimation massive des économies (10 fois moins d'économies réelles par rapport aux objectifs initiaux),
- Défaillances majeures de transparence (justificatifs incomplets, souvent retirés ou modifiés),
- Erreurs méthodologiques fondamentales.
- Absence d'implication du Congrès.

### Le modèle canadien : une référence de réussite

L'expérience canadienne de 1994-1999 offre un modèle de référence pour une réforme ambitieuse. Face à une crise des finances publiques, le Canada a procédé à un examen systématique conduisant à une réduction durable de 9 points de PIB en cinq ans. Les facteurs de succès incluent un fort soutien politique, des travaux préparatoires internes et une articulation avec la procédure budgétaire.

Le diagnostic révèle un système administratif français structurellement défaillant, caractérisé par une prolifération incontrôlée, des gaspillages systémiques et une gouvernance défaillante.

*Les 1 200 agences publiques ne constituent pas seulement un enjeu budgétaire de 77 milliards d'euros, mais un défi démocratique majeur où l'opacité et l'autonomisation des bureaucraties menacent le contrôle citoyen sur l'action publique.*

Face à cette réalité, une réforme structurelle s'impose, visant à restaurer un État stratège, efficace et transparent au service des citoyens. L'ampleur du défi nécessite une approche à la fois ambitieuse et pragmatique, inspirée des meilleures pratiques internationales tout en tenant compte des spécificités françaises.

## Nos propositions

Divisées en trois axes, nos propositions ont un aspect qualitatif et quantitatif, ce dernier visant à dégager 8 à 10 milliards d'euros d'économies annuelles sans nuire à la qualité du service public essentiel.

## Axe 1 - 6 Propositions transversales pour réformer les agences publiques

### **1. Instauration de « *sunset clauses* » dans les statuts de chaque agence et application du principe de « subsidiarité inversée »**

Instaurer une durée de vie limitée (5-10 ans), précédée d'une évaluation indépendante avant renouvellement, pour lutter contre la pérennisation injustifiée des agences.

### **2. Réalisation d'une cartographie exhaustive et simplifiée des agences**

Regrouper toutes les informations sur les agences (opérateurs, ODAC, associations financées, etc.) dans un document unique pour une meilleure visibilité.

### **3. Expérimentation d'un « marché de missions publiques » ouvert au privé**

Mettre en concurrence systématique opérateurs publics et entreprises privées pour les missions non-régaliennes grâce à une plateforme dédiée.

### **4. Mise en place d'un outil d'IA pour détection automatique des missions doublons**

Déployer une intelligence artificielle pour repérer à grande échelle les redondances dans les missions et orienter les réorganisations.

### **5. Obligation de « *benchmark* » international annuel avec publication des classements**

Comparer chaque opérateur à ses homologues européens et publier les résultats pour encourager l'émulation et la transparence.

### **6. Revue annuelle des plus petits opérateurs (moins de 100 ETP)**

Évaluer chaque année la pertinence de conserver des structures de petite taille, en conditionnant leur maintien à des critères objectifs (expertise, agilité, performances).

Chaque proposition comporte des avantages majeurs pour le pilotage et la rationalisation des agences, tout en anticipant les difficultés de mise en œuvre (coûts, résistance au changement, complexité de certaines évaluations).

## Axe 2 – Rationalisation des commissions administratives non-régaliennes

### **Un diagnostic sans appel : la prolifération coûteuse des commissions**

La France fait face à une prolifération excessive d'instances consultatives administratives ayant un coût élevé (plus de 30 millions € d'économies potentielles identifiées sur plus de 100 commissions parmi les 317 recensées). L'analyse montre que beaucoup de ces commissions n'apportent qu'une faible valeur ajoutée par rapport à leurs coûts et mobilisent plus de 5,000 membres à travers les ministères.

Elles résultent souvent de gestes politiques plutôt que de besoins administratifs réels et contribuent aux pathologies structurelles de l'appareil d'État.

### **Un gisement d'économies très concentré**

Les économies potentielles les plus importantes sont concentrées sur une poignée d'instances : ainsi, la suppression des 10 commissions les plus coûteuses permettrait à elle seule de dégager 75,6 % des économies totales. Les trois « poids lourds » identifiés sont :

- Commission nationale consultative des droits de l'homme : 3,62 Md €
- Haut conseil de la santé publique : 3,59 Md €
- Comité économique des produits de santé : 3,43 Md €

### **Une méthodologie précise**

Le chiffrage combine coûts directs comptabilisés, coûts indirects (préparations, logistique...), et ajustements selon le secteur et la taille des commissions, pour éviter de sous-évaluer l'inefficacité potentielle et coller au plus près de la réalité. Cette approche aboutit à un ratio d'économies réelles de 2,02 par rapport aux coûts affichés – autrement dit une commission supprimée permettrait d'économiser le double de ses coûts visibles et connus – en appliquant des coefficients correcteurs (selon la complexité, la taille et le rattachement ministériel) et en imposant un coût minimal pour les commissions déclarées à « coût nul ».

### **Bénéfices qualitatifs : au-delà de la seule économie**

La suppression de ces commissions entraînerait :

- Une simplification de la procédure administrative et une réduction des délais décisionnels.
- Une clarification des responsabilités publiques.
- Un redéploiement des ressources humaines vers des missions plus opérationnelles et à plus forte valeur ajoutée.

### **Opérations de redéploiement et accompagnement du changement**

- Transfert systématique des missions d'expertise vers les inspections générales des ministères.
- Missions de concertation assurées par le Secrétariat général du Gouvernement pour éviter de recréer des structures pérennes.
- Missions d'évaluation systématiquement confiées aux institutions déjà dédiées (Cour des comptes, Inspections générales).

Des mesures d'accompagnement (communication sur les objectifs, suivi des effets, sauvegarde pour les missions effectivement essentielles) sont prévues pour garantir la

soutenabilité de la réforme et prévenir toute perte de substance utile pour le service public essentiel.

### Axe 3 – Fusion ou suppression de plusieurs opérateurs et ODAC pour économiser plus de 8 milliards d’euros

Le rapport propose une stratégie de réforme structurelle organisée autour de trois axes principaux, visant à transformer radicalement le paysage administratif français et à générer des économies substantielles, estimées à plus de 8 milliards d'euros par an, tout en recentrant l'État sur ses missions régaliennes et en éliminant les doublons administratifs.

#### Trois leviers d'action pour la réforme

Cet axe 3 du plan global s'articule autour de leviers stratégiques pour atteindre ses objectifs :

1. Suppressions et rationalisations ciblées : Cette approche consiste à éliminer les agences jugées inefficaces, redondantes ou dont les missions peuvent être assurées par le secteur privé ou associatif. Les exemples les plus marquants sont la suppression de l'Agence Nationale de l'Habitat (ANAH), qui générerait 1,95 milliard d'euros d'économies, et celle des 18 Agences Régionales de Santé (ARS), dont les fonctions seraient reprises par l'administration centrale ou les Régions.
2. Fusions et mutualisations : Il s'agit de regrouper des organismes aux missions complémentaires pour réaliser des économies d'échelle et simplifier le paysage institutionnel. Le secteur culturel est particulièrement concerné, avec la proposition de fusionner six centres nationaux (CNC, CNM, etc.) en une agence unique. Cette logique s'applique également à la recherche (intégration de l'INED à l'INSEE) et au numérique (ANFR absorbée par l'ARCOM).
3. Politiques d'austérité ciblées : Pour les organismes jugés essentiels mais surdimensionnés, le plan préconise des réductions budgétaires significatives. Cette mesure s'appuie sur des analyses montrant qu'une agence publique présente un surcoût structurel par rapport à une gestion privée. Des coupes de 25% pour Bpifrance ou 30% pour l'IFPEN sont citées en exemple pour forcer ces entités à optimiser leur efficacité.

#### Propositions sectorielles détaillées

Voici les réformes envisagées pour plusieurs grands secteurs d'intervention publique :

- **Écologie : Suppression de l'ADEME** (Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie). Ses missions normatives sont jugées redondantes avec les réglementations européennes et ministérielles, ses micro-aides créent des effets d'aubaine, et le marché privé est désormais mature pour réaliser les diagnostics énergétiques.

Économie nette annuelle estimée : 462 millions d'euros.

- **Logement : Dissolution de l'ANAH** (Agence Nationale de l'Habitat). Le rapport pointe une fraude massive dans le dispositif MaPrimeRénov' et une efficacité très limitée, avec 70% des fonds versés qui n'entraîneraient pas de rénovations additionnelles (effet d'aubaine).

Économie nette annuelle estimée : 1,95 milliard d'euros.

- **Santé : Suppression des 18 Agences Régionales de Santé (ARS)**. Créées pour décloisonner, elles auraient ajouté une strate administrative coûteuse et ralenti la prise de décision. Leurs missions seraient reprises en charge par la Direction Générale de la Santé (DGS) et les préfetures pour un pilotage plus direct et cohérent.

Économie nette annuelle estimée : 700 millions d'euros.

- **Emploi et formation : Suppression de l'AFPA, l'Onisep et le Céreq, et resserrement du budget de France Compétences**. Le pilotage serait confié aux branches professionnelles, jugées plus proches des besoins du marché.

Économie nette annuelle estimée : 2,1 milliards d'euros.

- **Culture : Fusion de six opérateurs (CNC, CNM, CNL, CNAP, CND, CNAC) en une agence unique « Arts & Médias » et réduction de 10% des budgets de l'audiovisuel public**. Les crédits pour le patrimoine historique sont préservés.

Économie nette annuelle estimée : 650 millions d'euros.

### **Gestion des risques et stratégie de mise en œuvre**

La réussite d'une réforme d'une telle ampleur dépend de la capacité à anticiper et maîtriser plusieurs risques majeurs.

- Résistance sociale : Forte opposition attendue des 32 000 agents concernés et de leurs syndicats.
- Sous-réalisation des synergies : Les économies réelles des fusions sont souvent inférieures de 15% aux prévisions.
- Surcoûts de transition : Les coûts liés aux plans sociaux, à la refonte informatique et juridique peuvent dépasser de 20% les estimations.

- Résistance politique : Pression des élus locaux pour préserver les emplois publics sur leur territoire.
- Dégradation du service : Risque de perturbations pour les usagers pendant la phase de transition.

### **Stratégie de prévention**

Pour contrer ces risques, le plan préconise une gouvernance centralisée sous l'autorité du Premier ministre, un plan d'accompagnement social robuste pour les agents (reclassement, primes de mobilité), une communication politique ciblée vers les élus, et une sécurisation juridique en amont. Le suivi sera assuré par des tableaux de bord économique, social et opérationnel.

### **Calendrier et impact budgétaire**

Le déploiement est prévu sur une période de cinq ans pour minimiser les chocs et ajuster la trajectoire.

- 2025 : Année préparatoire (audits, rédaction des textes, plans de reclassement).
- 2026 : Premières suppressions et fusions, générant 3 milliards d'euros d'économies.
- 2027 : Montée en puissance avec les suppressions majeures (ANAH, ADEME), portant les économies à 6,2 milliards d'euros.
- 2028 : Atteinte du régime de croisière avec 8,8 milliards d'euros d'économies annuelles.
- 2029 : Consolidation et maintien des acquis.

**Au total, l'impact cumulé sur cinq ans est estimé à 26,8 milliards d'euros, après déduction de 1,3 milliard d'euros de coûts de transition.** Cette réforme structurelle permettrait de réduire le ratio des dépenses publiques de 0,5 point de PIB et de redonner des marges de manœuvre budgétaires à la France.

Dans la version détaillée de ce rapport le lecteur pourra retrouver tous les éléments concrets de calcul des économies et des modalités de mise en œuvre, ainsi qu'une analyse approfondie des grandes problématiques liées aux agences de l'État.

---

# 1. Pourquoi gouverner à travers des agences ?

Pour mieux éclairer les problèmes qui se posent aux agences de l'État et y apporter des réformes adaptées, il convient de rappeler la raison d'être du recours à de telles organisations. En effet il existe des raisons apparemment valables d'externaliser une partie de l'action publique, et la France n'est pas différente des pays comparables qui ont tous externalisé de nombreux aspects de l'intervention publique à des entités diverses quant à leur statut légal, leur financement ou leur degré d'autonomie.

De manière générale le recours aux agences vise à améliorer la gestion publique en confiant certaines tâches à des structures spécialisées, tout en permettant à l'État de se concentrer sur ses fonctions stratégiques.

## 1.1. Les avantages supposés du fonctionnement en agences

### 1. Spécialisation et expertise

Les agences sont souvent créées pour répondre à des besoins spécifiques nécessitant une expertise particulière que les administrations centrales ne possèdent pas toujours. Dans des domaines tels que la recherche spatiale ou la gestion des infrastructures nucléaires, les agences bénéficient d'une autonomie leur permettant de mobiliser des compétences techniques et professionnelles adaptées à leurs missions.

### 2. Flexibilité et agilité

L'externalisation permet à l'État de gagner en flexibilité. Les agences peuvent s'adapter rapidement aux évolutions des politiques publiques ou aux besoins émergents, ce qui est particulièrement utile dans les contextes de crise ou d'urgence. Par exemple, dans les opérations extérieures militaires (OPEX), le recours à des prestataires externes a permis de pallier les carences en matériel et d'assurer une meilleure réactivité.

### 3. Efficacité opérationnelle

Les agences seraient supposément plus efficaces que les administrations classiques pour gérer certaines missions, du fait de leur autonomie organisationnelle et financière, qui leur permet d'éviter certaines lourdeurs bureaucratiques propres aux structures étatiques.

### 4. Rationalisation budgétaire

L'externalisation pourrait contribuer à réduire les coûts pour l'État, notamment en limitant le nombre d'employés sous statut public et en recourant à des contrats avec

des prestataires privés ou semi-publics. Par exemple, les agences permettraient une maîtrise relative de la masse salariale par rapport aux ministères, tout en augmentant la soutenabilité budgétaire globale.

## 5. Développement du partenariat public-privé

Certaines agences favoriseraient la collaboration entre l'État et les acteurs privés ou associatifs, ce qui pourrait enrichir la mise en œuvre des politiques publiques grâce à une mutualisation des moyens et compétences.

### 1.2. Arguments théoriques et expériences pratiques

Certains travaux théoriques et autres expériences empiriques vont dans ce sens. Le ministre néo-zélandais Maurice Mac Tigue pilote des réformes radicales (1984-1990) : privatisations massives, réduction de 66 % des effectifs publics et baisse des impôts. Il introduit des contrats de performance pour les agences, transformant 35 d'entre elles en entités rentables générant 1 milliard de dollars/an. Ces réformes, bien que controversées socialement, réduisent la dette publique de 63 % à 17 % du PIB et inspirent le « Nouveau Management Public » mondial.

Xavier Martin adapte la *Resource-Based View* au secteur public, arguant que les agences doivent développer des « capacités dynamiques » (ex. expertise réglementaire, réseaux territoriaux) pour créer de la valeur. Une étude sur les ports mondiaux valide empiriquement cette approche : 85 % des ressources stratégiques déclarées possèdent les attributs VRIN (*Valuable, Rare, Inimitable, Non-substituable*)

Une étude de Domberger et Hall (1996) sur l'externalisation en Australie montre des économies de 7 à 12 % dans des services techniques (nettoyage, gestion des déchets), sans altération de la qualité. Ils identifient des conditions de succès : concurrence effective, indicateurs de performance robustes et pénalités claires en cas de sous-performance. Leur « règle des 20 % » initiale, bien que contestée, reste une référence pour évaluer le potentiel d'efficacité via la contractualisation. Il s'agit d'une approximation empirique issue des premières observations internationales sur les gains potentiels de l'externalisation, utilisée comme repère pour estimer l'efficacité apportée par la contractualisation dans des contextes où la gestion publique n'a jamais été confrontée à la concurrence. Une agence présenterait un « surcoût » d'environ 20% par rapport au prix de marché pour une prestation équivalente, toutes choses égales par ailleurs. Des travaux de Lundsgaard abondent dans ce sens.

Comment enfin ne pas citer O. Williamson qui approfondit les travaux de R. Coase (1937) en analysant les coûts liés aux transactions économiques, distinguant coûts ex-ante (négociation, rédaction contractuelle) et ex-post (adaptations, conflits). Il identifie alors quatre modes de gouvernance (marché, hybrides, hiérarchie, régulation)

dépendant de la spécificité des actifs et de la fréquence des transactions. Appliquée au secteur public, cette théorie éclaire le choix entre internalisation et externalisation, notamment pour les agences devant arbitrer entre contrôle et flexibilité. Ses travaux montrent que l'externalisation devient viable lorsque les coûts de supervision sont inférieurs aux gains d'efficience.

Au total il existe une diversité d'arguments et d'expériences qui suggèrent que l'externalisation d'une partie de l'action publique – pourvu qu'on l'accompagne des bonnes incitations en matière de gestion et d'alignement des objectifs – est une méthode potentiellement efficace.

### 1.3. Confrontation à la réalité française

L'exemple français des agences publiques contredit partiellement les postulats théoriques sur plusieurs points essentiels. Contrairement au modèle néo-zélandais de Mac Tigue, la France n'a pas réalisé de gains d'efficience massifs par la contractualisation : les agences se sont multipliées sans réduction des effectifs publics, et leur gouvernance reste entravée par des logiques administratives traditionnelles plutôt que par une culture du résultat.

L'approche par les « capacités dynamiques » (Martin) se heurte à la fragmentation statutaire : la coexistence de plus de 200 corps spécifiques aux établissements publics entrave le développement de compétences transférables et la mobilité, limitant la création de valeur systémique.

Enfin, la théorie des coûts de transaction (Williamson) est mise en échec par l'hypertrophie des contrôles : les accords contractuels conclus entre l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) et les collectivités locales, les bailleurs sociaux et autres partenaires publics ou privés pour la mise en œuvre des programmes de rénovation urbaine illustrent comment les coûts ex-ante (préfiguration, négociations interminables) et ex-post (reporting tatillon) peuvent annihiler les gains potentiels. En pratique la complexité des procédures a paralysé l'opérationnalité initiale de l'agence, finissant par en faire une machine bureaucratique comme une autre.

Ces dysfonctionnements révèlent un paradoxe français : l'« agencification » n'a pas produit l'État-stratège promis, mais un empilement de structures aux logiques contradictoires, où on peine à discerner la création « nette » de valeur publique.

## 2. Cartographie des agences : un écheveau complexe et obscur

L'existence de documents dédiés à certaines catégories d'agences de l'État dans les annexes budgétaires annuelles donne une illusion de transparence. Il faut y regarder de plus près pour prendre conscience de l'ampleur réelle des entités publiques plus ou moins bien répertoriées et contrôlées.

De l'aveu même des gouvernements, personne n'est capable de déterminer le nombre exact d'agences de l'État. Mais en ajoutant les opérateurs, Autorités Administratives Publiques Indépendants (AAPI) les Organismes Divers d'Administration Centrale (ODAC) et autres commissions ministérielles, on arrive autour de **1200 agences**. Il existe cependant des agences qui échappent à ces catégories et sont donc difficiles à comptabiliser dans ce chiffre global.

### 2.1. Les opérateurs

Il suffit de se pencher sur la principale catégorie d'agences – les opérateurs – pour mesurer la complexité de l'édifice. Le tableau ci-dessous présente une synthèse des statuts juridiques représentés parmi les opérateurs.

Statut juridique	Signification	Exemples d'opérateurs
EPA	Établissement public administratif	Écoles d'enseignement supérieur, musées, agences régionales de santé, parcs nationaux, agences de l'eau
EPSCP	Établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel	Universités, écoles d'ingénieurs
EPIC	Établissement public industriel et commercial	Organismes de recherche comme le CEA, le CNES, IFPEN ; Société du Grand Paris, Office national des forêts, théâtres, Opéra de Paris
GIP	Groupement d'intérêt public	Institut national du cancer, Agence du service civique, Agence nationale du sport, Agence française de l'adoption
Associations	Statut associatif	Cinémathèque française, Centre national des arts du cirque, Musée des arts décoratifs
EPST	Établissement public à caractère scientifique et technologique	CNRS, Ined, Inrae, Inria, Inserm, IRD
Sui generis	Statut propre spécifique à certains organismes	Pôle emploi, France compétences, Centre national des activités privées de sécurité, Grande Chancellerie de la Légion d'honneur
Fondations	Fondation reconnue d'utilité publique	Fondation nationale des sciences politiques, Fondation nationale Maison des sciences de l'Homme
GIE	Groupement d'intérêt économique	Atout France

Si ce n'est le statut juridique, qu'est-ce qui fait d'une entité quelconque un opérateur de l'État ? Il n'existe pas de définition entièrement claire, la reconnaissance du statut reposant sur la combinaison de critères fonctionnels et financiers :

- organisme chargé de mettre en œuvre une politique publique définie par l'État, dans le cadre d'une mission de service public.
- dispose généralement de la personnalité morale.

- financement majoritaire par l'État (subventions, taxes affectées ou dotations).
- exercice par l'État d'un contrôle direct, appelé tutelle, qui lui permet d'orienter ses décisions stratégiques, de nommer ses dirigeants et de participer à ses instances.

Cette définition, pragmatique, vise à englober tous les organismes dont l'activité est vue comme essentielle à la réalisation des objectifs de l'État (même lorsque ces objectifs ne sont pas essentiels, c'est un autre débat). Elle permet de distinguer les opérateurs des services à compétence nationale ou des autorités administratives indépendantes, tout en reconnaissant la diversité des situations.

Cependant la classification d'opérateur est elle-même notoirement mal appliquée, comme l'ont souligné tous les rapports officiels. Expertise France, France Volontaires et Canal France International sont quelques exemples d'entités majoritairement financées à fonds publics et remplissant des missions définies dans un programme gouvernemental qui devraient donc être considérées comme opérateurs. Combien d'autres organismes échappent donc à la classification dans le Jaune Opérateurs<sup>1</sup> ?

Malgré les imperfections de cette catégorie c'est bien ici qu'on retrouve le principal enjeu de maîtrise des dépenses et de reprise en main de la gouvernance. Des chiffres plus détaillés sont fournis plus loin dans cette étude.

## 2.2. Les ODAC

Un **Organisme Divers d'Administration Centrale** est une entité publique, généralement dotée de la personnalité morale, qui exerce une mission de service public non marchand pour le compte de l'État, principalement au niveau national. Il est financé majoritairement par des fonds publics (subventions, taxes affectées, dotations) et contrôlé directement ou indirectement par l'État. Le statut juridique des ODAC est varié : EPA, EPIC, GIP, associations, etc. Ils se distinguent des administrations centrales par leur autonomie fonctionnelle et de gestion.

Si cette définition vous semble pratiquement identique à celle des opérateurs, ce n'est pas une erreur. La différence principale se situe dans le degré de contrôle et le rattachement explicite à une politique. Les ODAC non-opérateurs peuvent avoir un financement public important, mais celui-ci n'est pas nécessairement lié à une politique budgétaire explicite ou à une tutelle stratégique. Leur présence dans la

---

<sup>1</sup> Document annexé au projet de loi de finances, chaque jaune est élaboré par la direction du Budget et apporte des informations détaillées sur un sujet spécifique ou une politique publique (ex. : financement de la sécurité sociale, politique culturelle, aides à la presse etc.). Son rôle est d'informer et de permettre le contrôle du Parlement sur certaines dépenses ou dispositifs précis. Il porte ce nom à cause de la couleur de sa couverture. Il existe plusieurs dizaines d'annexes de couleur si on ajoute les jaunes mais aussi les documents bleus et oranges.

comptabilité nationale (ODAC) ne garantit pas leur inclusion dans la liste des opérateurs de l'État du projet de loi de finances.

Pour identifier les ODAC non-opérateurs il faut donc s'armer de patience : il est pratiquement impossible d'en trouver une liste préétablie. La liste des ODAC est fournie par l'INSEE (mais au moment où nous écrivons sa dernière mise à jour remonte à 2023) et il faut la croiser manuellement avec celle des opérateurs pour éliminer les doublons. Pour un même organisme listé dans l'une et l'autre, les noms et acronymes comportent parfois de légères variations qui compliquent l'automatisation de cette tâche, d'autant que celle des ODAC n'existe qu'au format PDF. Celle des opérateurs a une version exploitable en tableur pour qui dispose de quelques heures à écumer le site [budget.gouv.fr](http://budget.gouv.fr)

Les ODAC non-opérateurs sont suffisamment nombreux et significatifs pour mériter d'être explicitement inclus dans un plan de rationalisation des missions et dépenses des agences de l'État pour économiser jusqu'à 10 milliards d'euros annuels. C'est l'axe 3 de nos propositions.

### 2.3. Les AAI/API

La distinction entre AAI (autorité administrative indépendante) ou API (autorité publique indépendante) et les autres organismes publics, notamment les opérateurs ou ODAC, repose sur des critères juridiques, fonctionnels et de gouvernance spécifiques.

**Statut juridique** : Les AAI sont souvent dépourvues de la personnalité morale (sauf cas particuliers), alors que les API la possèdent et disposent d'une autonomie financière renforcée.

**Missions** : Les AAI/API exercent principalement des missions de régulation, de contrôle ou de protection des droits et libertés, tandis que les opérateurs et ODAC mettent en œuvre des politiques publiques définies par l'État.

**Contrôle financier** : Les AAI/API sont généralement exemptées du contrôle financier de droit commun, ce qui renforce leur indépendance.

Ces agences disposent d'un jaune budgétaire dédié offrant une certaine transparence sur leur nombre, leurs effectifs et leur situation financière. Elles ne sont pas nombreuses, et beaucoup sont impossibles à supprimer en l'état des choses, notamment en raison de contraintes imposées par Bruxelles. Elles ne doivent pas pour autant être exemptées d'un regard critique sur leurs missions, les redondances qu'elles peuvent présenter, et leurs pratiques en matière de rémunérations et de gestion financière.

Exemple : la Haute Autorité de Santé est une AAI/API, mais une partie de ses missions est redondante avec celles du Haut conseil de la santé publique (classé comme commission), l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses, classée comme opérateur), l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM, ODAC non-opérateurs), et enfin l'Agence nationale de santé publique (opérateur, mieux connu sous le nom de Santé Publique France).

## 2.4. Les commissions

La plupart du temps il s'agit d'organes consultatifs (les fameux Comités Théodule) à l'utilité souvent discutable mais à l'enjeu budgétaire limité. C'est ici que l'on retrouve la majeure partie des hauts commissariats, conseils nationaux, observatoires, hauts comités, etc. Rarement dotées de la personnalité morale, elles fonctionnent comme des services ou organes rattachés à une administration. Elles n'ont pas d'autonomie financière ou de gestion propre.

Pour elles aussi un jaune budgétaire existe dans lequel on retrouve le nombre de membres, de réunions et une estimation des coûts annuels. Une lecture attentive laisse toutefois planer un doute sur la sincérité de ces informations : comment expliquer par exemple que certaines commissions affichent bien des membres (qui sont au minimum défrayés pour leurs déplacements, et parfois rémunérés), tiennent plusieurs réunions annuelles mais indiquent un coût égal à zéro ? On imagine que les moyens mobilisés, même s'ils appartiennent au ministère, ne sont jamais entièrement dépourvus de coût (au minimum un « coût d'opportunité », notion hélas peu connue du grand public).

Quelques exemples de commissions : Haut Conseil pour le climat, Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, Haut Conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes, Observatoire de l'alimentation, Conseil d'Analyse Économique, etc. Tous sujets dont on ne peut nier l'importance, mais qui sont très largement traités par tel un ODAC ou opérateur existant, sans oublier les associations issues de la société civile et alimentent déjà le gouvernement en avis et rapports non-moins éclairés dans bien des cas.

Les 317 commissions listées en 2025 n'apparaissent pas comme un gisement d'économies prioritaire, mais nos propositions ont un volet qui est consacré à leur revue systématique pour envisager la suppression d'un grand nombre d'entre-elles.

Elles sont en effet symptomatiques du mal français :

1. Leur simple création répond trop souvent à une nécessité de communication politique dans la foulée d'une séquence médiatique délicate pour le

gouvernement. Un exemple récent est la création du Conseil National de la Refondation – dont le nom choisi pour la résonance historique de l’acronyme masque mal la mollesse conceptuelle – en 2022, largement vue comme un signal envoyé à l’opinion après la crise des Gilets Jaunes, celle des retraites puis du Covid-19 en succession rapide.

2. Elles illustrent une des pires dérives de la bureaucratie : le goût des palabres qui ne constituent pas seulement une perte de temps et d'argent mais freinent l'action publique alors que cette dernière est déjà lente par nature. Qui a effectivement le temps de lire les centaines de rapports produits chaque année par toutes ces petites instances ? Leurs conclusions ont-elles déjà donné une inflexion décisive à une politique publique ?
3. Comment expliquer à des contribuables qui comptent parfois chaque euro face à l’inflation des prix et des prélèvements obligatoires que de l’argent public est mobilisé pour rémunérer les amis des amis ? De fait, les nominations concernent plus volontiers d’anciens politiques, fonctionnaires ou syndicalistes professionnels que des Français moyens, même experts dans leur industrie.

## 2.5. La nébuleuse des autres entités publiques

D’autres entités existent, vivent d’argent public, assurent des missions s’inscrivant dans le champ très global de l’action publique et n’appartiennent cependant à aucune des catégories précédentes, créant une sorte de nébuleuse difficile à appréhender et où se cachent des gisements potentiels d’économies budgétaires. Faute de définition précise permettant de les regrouper, le terme « agences » s’avère commode d’utilisation puisque lui-même ne correspond pas officiellement à l’une des catégories précédentes.

Exemple : **France Tiers-Lieux**, groupement d’intérêt public piloté par une autre agence (l’Agence Nationale de Cohésion des Territoires, ANCT) et qui fonctionne avec un budget annuel de plus de 11 millions d’euros, pour une mission résolument non-régaliennne et à laquelle on peinerait à assigner le moindre objectif d’accomplissement.

Précisons qu’un tiers lieu est un espace partagé, ouvert à tous, qui n’est ni le domicile (premier lieu) ni le lieu de travail traditionnel (deuxième lieu), mais un endroit où se rencontrent des publics variés pour échanger, collaborer, apprendre ou entreprendre, favorisant ainsi la création de liens sociaux, la mutualisation de ressources et l’innovation locale. Ces espaces peuvent prendre la forme de fablabs, co-workings, cafés associatifs, maisons de services au public, ou encore lieux de formation et de médiation numérique.

Mais, outre les nombreuses entités d’importance secondaire comme France Tiers-Lieux, on retrouve dans cette catégorie des entités inclassables des géants de l’action

publique : Banque de France (qui commence à enregistrer des déficits depuis l'an dernier), Caisse des Dépôts et Consignations (avec sa constellation de missions et de sous-agences, comme la Banque des Territoires) , SNCF Réseaux (dont l'endettement vertigineux pèse sur les finances publiques), le Conseil Économique, Social et Environnemental (dont la mission est multi-redondante mais qui jouit d'un statut à part en tant qu'institution indépendante), etc.

On pourrait continuer en ajoutant les organismes de protection sociale qui emploient leur lot d'agents publics (CAF, Assurance Maladie, etc.), les Organismes Divers d'Administration Locale (plusieurs milliers, aucun chiffre officiel n'est connu et l'INSEE n'en publie pas la liste), les entités de niveau supranational qui dépensent des centaines de millions dans de nombreuses directions (Fonds Social Européen, Banque Européenne d'Investissement...), les filiales d'opérateurs qui malgré une tutelle nominale sont autant de coûts fixes envolés (ex. Proparco, filiale d'investissement privé de l'Agence Française de Développement, dont les engagements financiers sont immenses), et pourquoi pas certaines cellules ministérielles qui ressemblent à s'y méprendre à des opérateurs (ex. France Stratégie).

Avoir une vision consolidée et consultable de manière opérationnelle changerait-il les données du problème ? Faut-il en conclure que les opérateurs ne sont que la partie émergée de l'iceberg ? La réponse est non, car en dépit de points de fuite statistiques et de choix méthodologiques discutables, cette nébuleuse d'agences publiques est assez largement prise en compte dans la mesure du poids relatif de l'État dans l'économie ou encore de l'endettement.

Le vrai problème réside dans la difficulté à reconstituer le réseau vaste et complexe de « canaux » dans lesquels les ressources publiques se dispersent (et sembleraient parfois s'évaporer). Dès lors il est quasiment impossible pour le réformateur potentiel de disposer d'une image complète de l'action publique en vue de sa rationalisation. Il ne faut probablement pas tant y voir une opacité délibérée de fonctionnaires mal intentionnés que le résultat décourageant de décennies de culture d'empilement, de statu quo, de respect des traditions bureaucratiques par crainte de bousculer ses agents. Et bien sûr l'absence de données harmonisées entre les catégories précitées, pour des raisons ici compréhensibles (on ne peut pas mettre en regard le nombre de membres d'une commission consultative et les effectifs permanents d'un opérateur), ou là moins acceptables (obligations de transparence comptable sciemment négligées par certaines agences, sans conséquences pour elles).

C'est pourquoi nos propositions incluent une cartographie aussi exhaustive et lisible que possible de l'ensemble des agences de l'État, dans un format adapté à différents niveaux d'expertise technique et permettant un vrai travail d'analyse des données, dans une optique d'atténuer l'asymétrie d'information flagrante entre gouvernants et gouvernés.

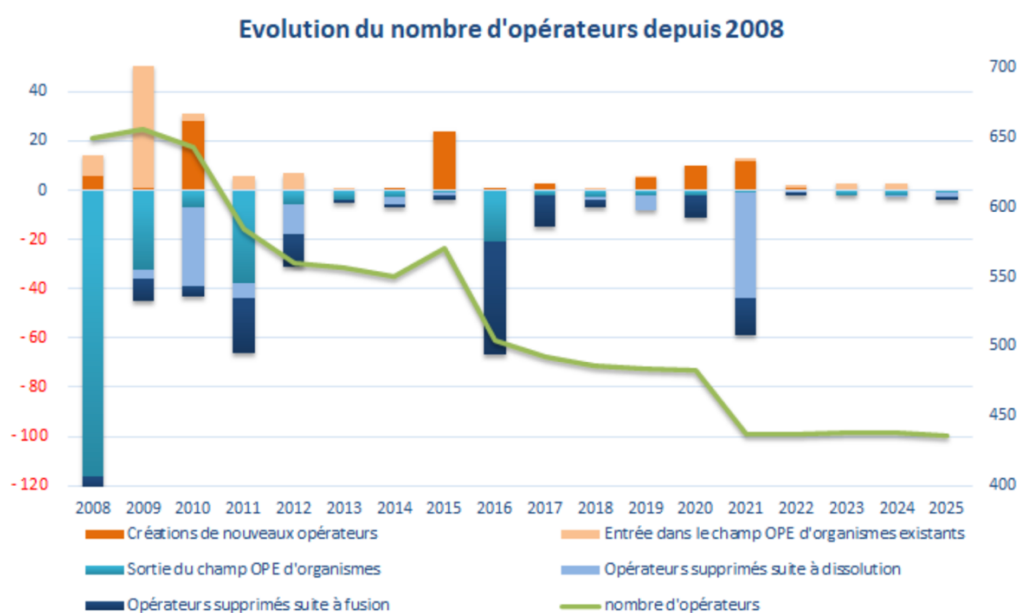
### 3. Budgets et effectifs : une trajectoire hors de contrôle

Les éléments qui suivent se limitent volontairement à deux classifications : les opérateurs de l'État et les API et s'appuient en grande partie sur les nombreux travaux réalisés depuis près de 20 ans par diverses institutions publiques, en particulier l'Assemblée nationale, la Direction du budget, l'Inspection générale des finances, la Cour des comptes et plus récemment le Sénat. Nous chercherons donc surtout à présenter des éléments synthétiques trop souvent absents des rapports et qui nuisent grandement à leur compréhension par le public.

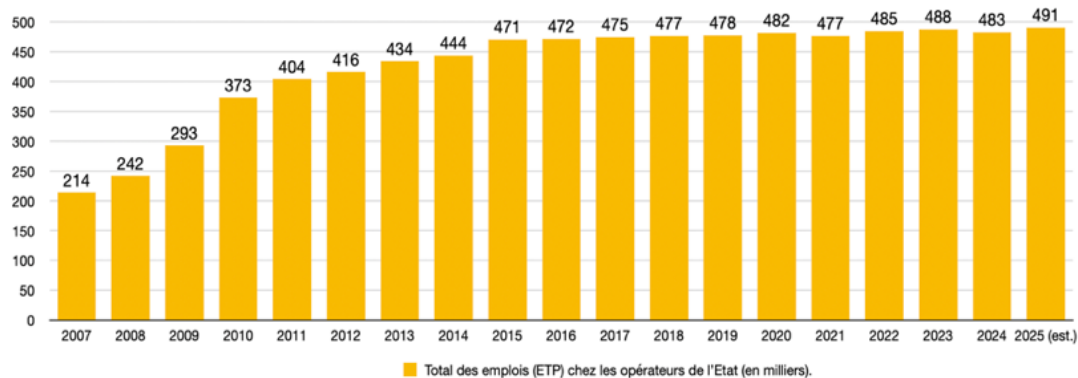
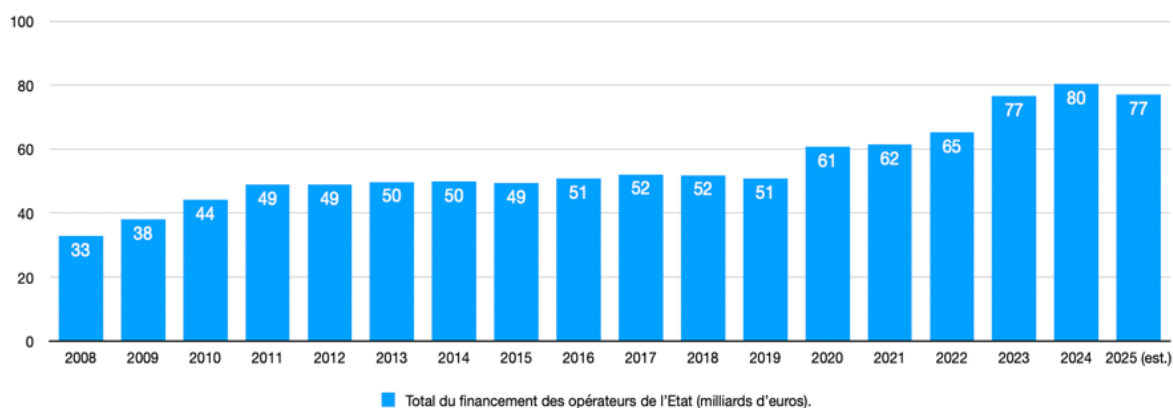
Chiffres principaux à retenir : le financement des opérateurs en 2025 s'élève à **77 milliards d'euros** (pour donner un ordre de grandeur, les recettes fiscales nettes de l'État en 2024 générées par l'impôt sur le revenu s'élevaient à 88 Mds et celles générées par l'impôt sur les sociétés à 57,4 Mds d'euros.). Le total des personnels employés par les opérateurs (y inclus les emplois « hors plafond ») s'élève à **491 000**.

#### 3.1. Une dynamique générale en trompe-l'œil

Un regard trop rapide sur l'annexe budgétaire concernant les opérateurs pourrait laisser croire que les efforts de réforme décrits plus haut ont largement payé, puisque l'un des rares graphiques du document que nous reproduisons ci-dessous ne laisse aucun doute sur la baisse très nette du nombre d'opérateurs.



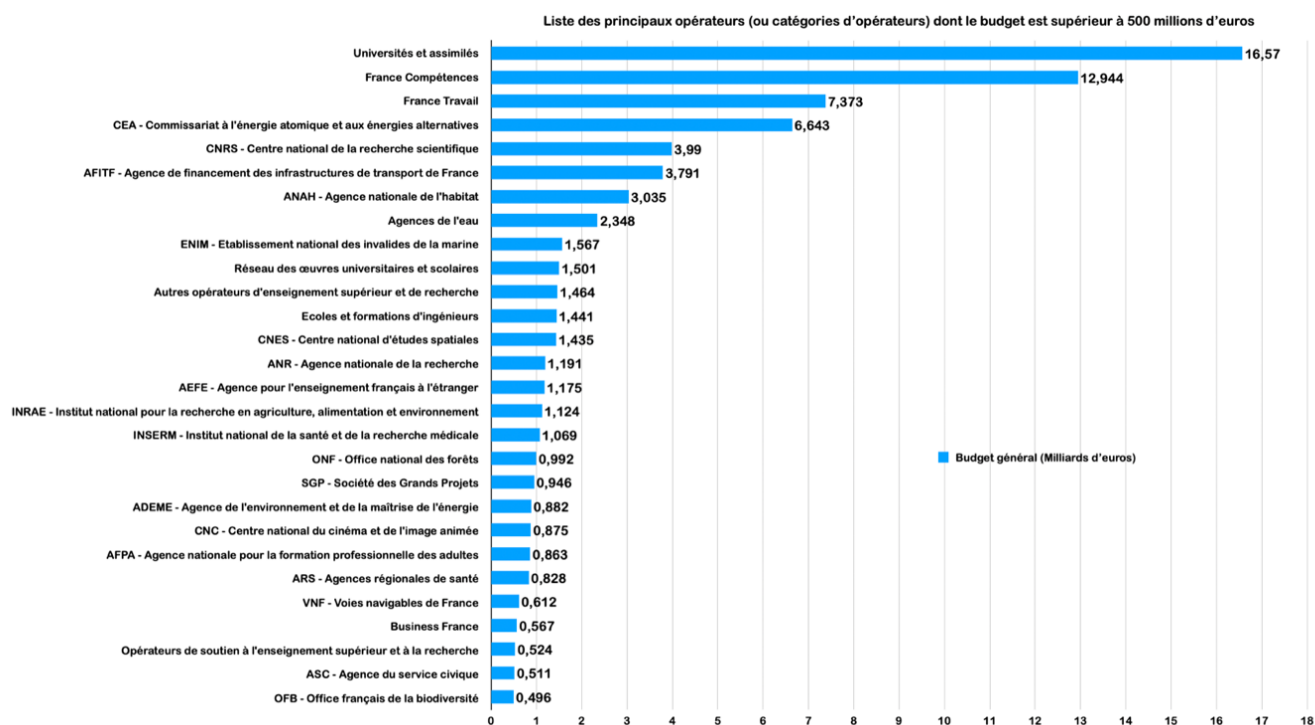
En l'absence d'autres indicateurs permettant de regarder les évolutions sur la même période d'un quinzaine d'années, on serait tenté de croire que cette tendance aura mécaniquement entraîné des réductions d'effectifs et de budgets, ou du moins une stabilisation. Il nous aura donc fallu reconstituer ces deux éléments pour obtenir une image plus fidèle de la dynamique des budgets et emplois des opérateurs. L'image qui en ressort est toute autre :



Évolution des financements et effectifs annuels des opérateurs depuis 2008. Graphique IREF, d'après données « jaunes opérateurs ».

### 3.2. Budget annuel des opérateurs

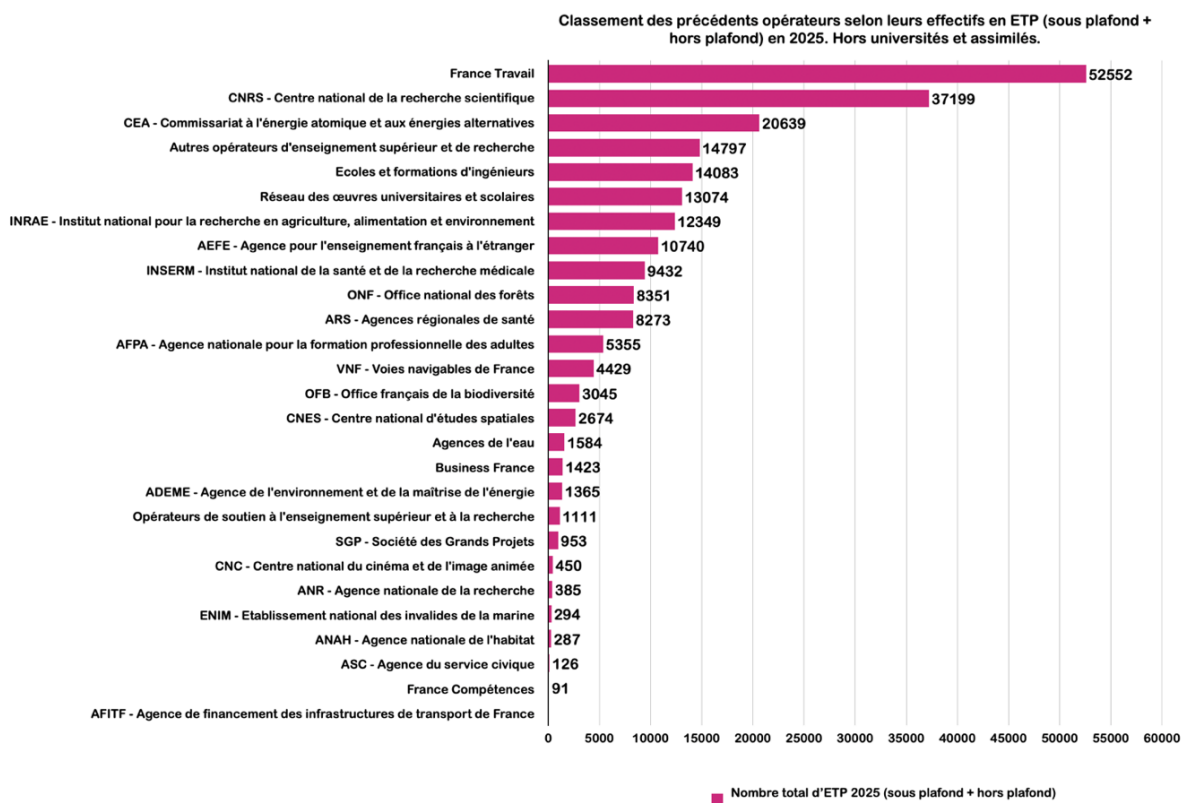
Il existe 434 opérateurs (le chiffre évolue annuellement), dont certains sont regroupés dans les documents budgétaires, aboutissant à un tableau imposant de 185 lignes. Nous proposons ci-dessous une liste des opérateurs dont le budget annuel atteint ou dépasse les 500 millions d'euros.



Budget annuel des principaux opérateurs. Graphique IREF, d'après données « jaunes opérateurs ».

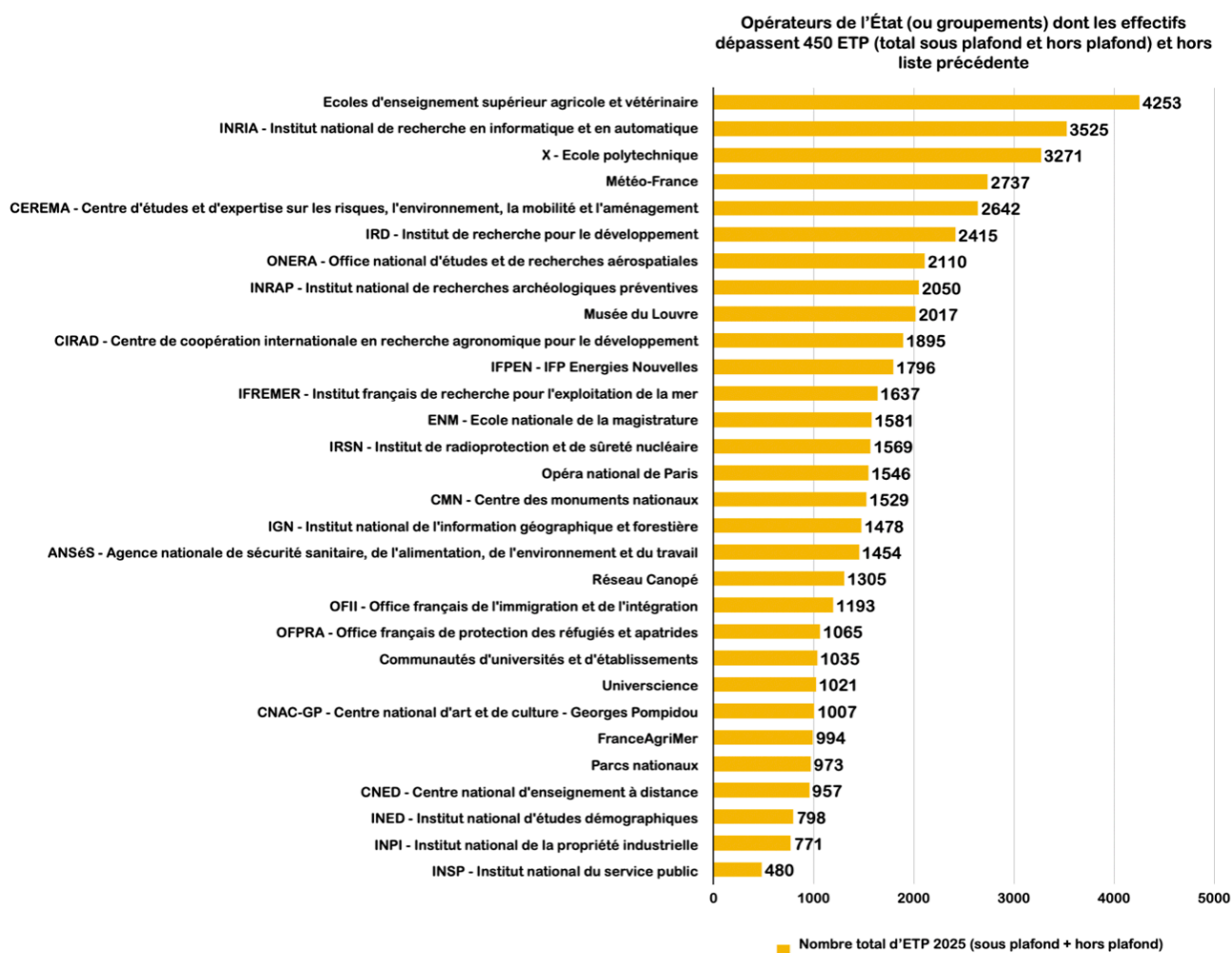
### 3.3. Effectifs des opérateurs

Nous indiquons ensuite les effectifs en équivalents temps plein (total sous plafond + hors plafond) de ces mêmes opérateurs dont le budget dépasse 500 millions. Pour préserver la lisibilité du graphique nous avons dû laisser à part les universités et assimilés dont les effectifs, approchant les 175.000 personnes, écrasent tout le reste de la liste.



*Opérateurs employant le plus de personnels. Graphique IREF, d'après données « jaunes opérateurs ».*

À ces deux premières listes il est intéressant d'ajouter les opérateurs dont les effectifs atteignent ou dépassent 450 équivalents temps plein (total sous plafond + hors plafond) et qui ne figurent pas dans la première liste du fait de leur budget inférieur à 500 millions d'euros.

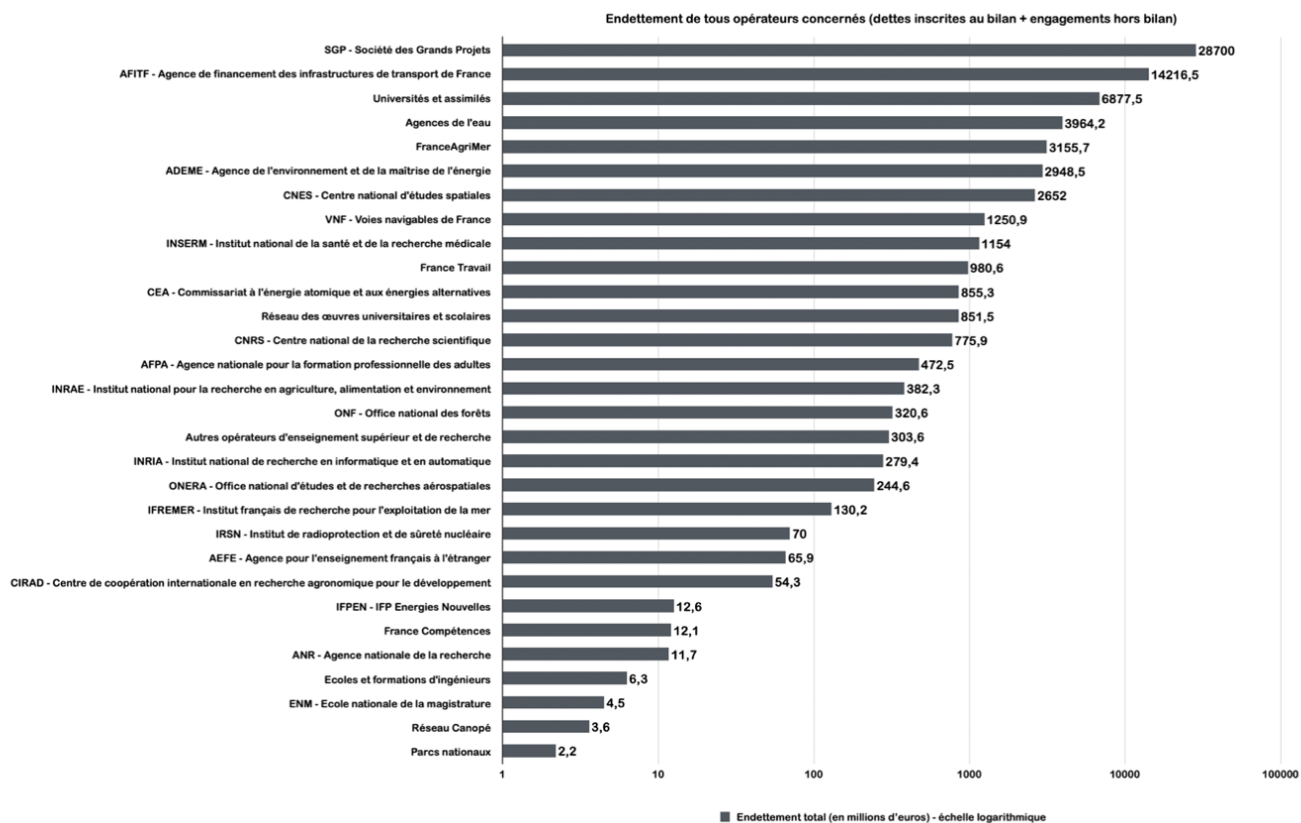


Opérateurs employant plus de 450 personnels ETP. Graphique IREF, d'après données « jaunes opérateurs ».

Bien que représentant moins de 60 opérateurs sur les 434 recensés à l'annexe budgétaire 2025, **ces derniers totalisent déjà plus de 450.000 effectifs, sur les 491.000 de l'ensemble des opérateurs.**

### 3.4. Endettement des opérateurs

L'endettement des opérateurs est également une donnée importante et assez peu prise en compte par les différentes évaluations de leur fonctionnement. Il est vrai que l'endettement ne devrait pas être un problème dans la mesure où une grande partie des opérateurs n'est pas autorisée à contracter des emprunts sur une période supérieure à 12 mois. Toutefois il existe des mécanismes de contournement et l'endettement total tel qu'indiqué dans l'annexe budgétaire n'est pas négligeable, comme le montre le graphique ci-dessous :



*Endettement total des opérateurs. Graphique IREF, d'après données « jaunes opérateurs ».*

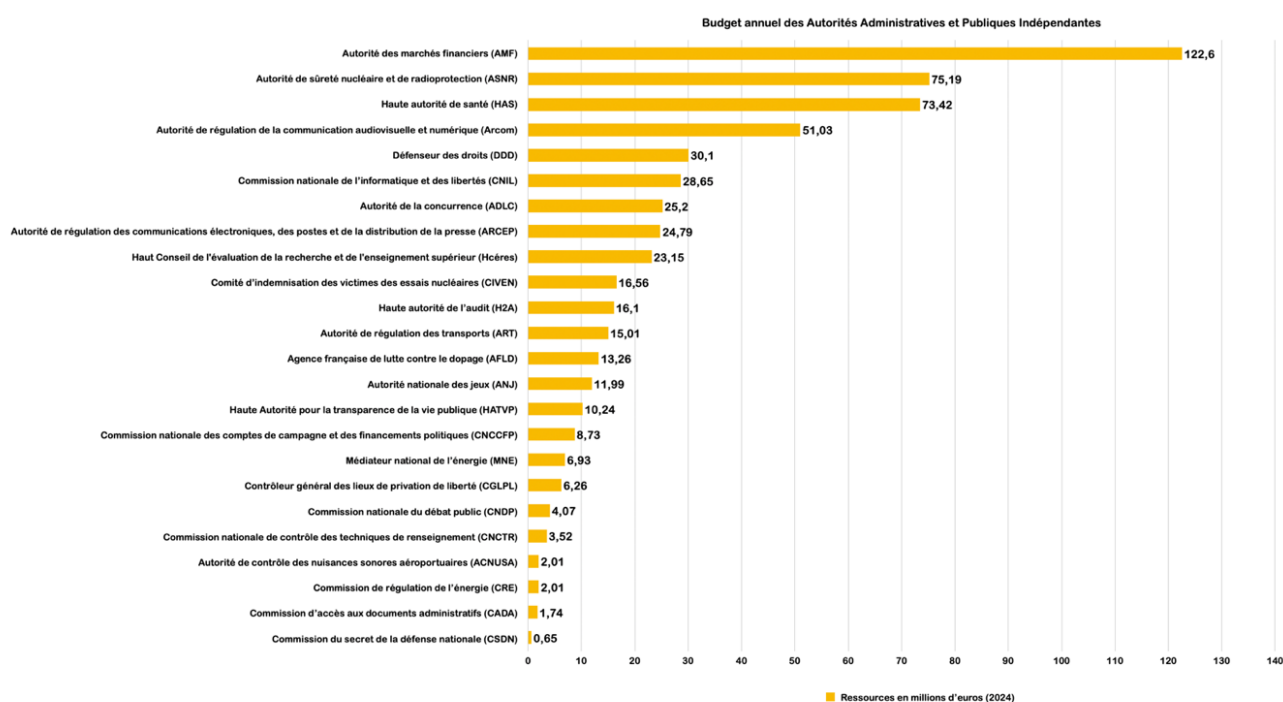
**Au total cela représente une dette de près de 71 milliards d'euros**, un montant significatif au regard des enjeux budgétaires actuels, notamment en matière de défense et d'autres missions régaliennes de l'État. On peut relativiser ce chiffre en admettant que les opérateurs les plus endettés sont pour partie ceux qui interviennent dans la construction d'infrastructures et autres grands projets pour lesquels l'endettement fait partie du modèle économique, mais en regardant bien la liste on note que ce n'est pas systématiquement le cas.

### 3.5. Budget et effectifs des API

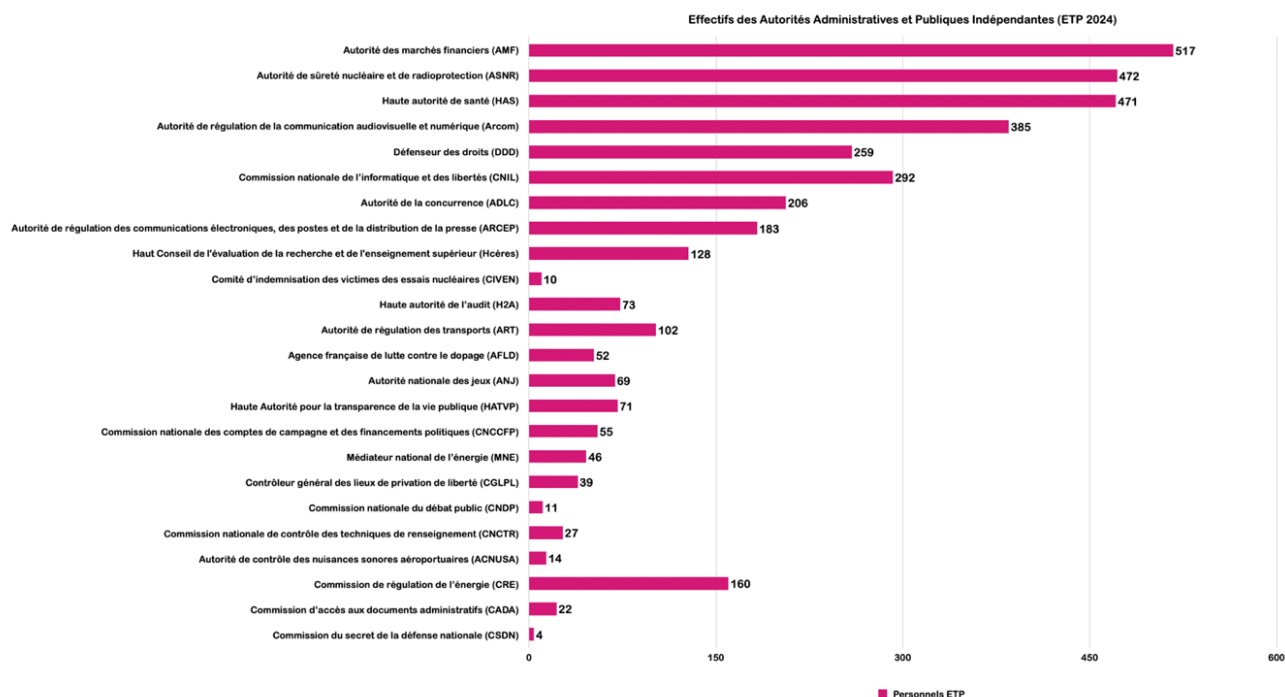
Bien que les API ne représentent pas le même enjeu budgétaire que les opérateurs, elles ne sont pas toutes d'importance équivalente au regard de leurs missions. Ainsi on peut s'interroger sur l'opportunité de consacrer plus de 4 millions d'euros annuels à la Commission Nationale du Débat Public. Cet organe de discussion ne répond de fait à aucun besoin particulier qui ne serait déjà comblé par une des très nombreuses instances consultatives locales et nationales. Initialement mis en place pour améliorer la concertation en amont des projets d'aménagement touchant à l'environnement, on ne peut que constater que les violentes controverses autour des projets de l'aéroport

de Notre-Dame Des Landes et plus récemment du projet d'autoroute A69, posant la question de l'efficacité de la CNDP qui aurait dû être le forum de tels échanges. En remettant en cause le projet d'aéroport à la suite des violences physiques commises par les « zadistes » plutôt que sur la foi d'un débat au sein d'une instance dédiée, le gouvernement semble avoir lui-même acté l'inutilité de la CNDP.

Autre point à noter : si la CNDP trouvait une spécificité dans le traitement des questions environnementales au moment de sa création, c'est évidemment un thème qui est devenu incontournable dans presque toutes les instances, quel que soit d'ailleurs leur objectif premier. C'est l'occasion de mentionner l'existence de deux instances curieusement absentes des documents officiels de recensement des agences publiques : le Conseil Économique, Social et Environnemental et le Conseil National de la Refondation. Multiplier les instances de débat sur un même thème sans leur donner de pouvoir significatif n'est d'ailleurs pas une preuve de sérieux dans sa prise en compte.



*Budget annuel des AAI/API. Graphique IREF, d'après données « jaunes opérateurs ».*



Effectifs des AAI/AAPI. Graphique IREF, d'après données « jaunes opérateurs ».

**Au total cela nous donne 3.668 effectifs ETP et un budget cumulé des API de plus de 573 millions d'euros.**

### 3.6 La question des taxes affectées

Le financement des 434 opérateurs de l'État, qui s'élève à 77 milliards d'euros dans le projet de budget 2025, repose sur un système hybride où 20,5 milliards proviennent de taxes affectées. Initialement conçue pour garantir une stabilité pluriannuelle des ressources et renforcer la lisibilité pour l'utilisateur, cette pratique présente des avantages notables pour les investissements de long terme, comme ceux de l'Agence de financement des infrastructures de transport (AFITF) ou des Agences de l'eau. Cependant, ce mécanisme déroge au principe d'universalité budgétaire, diminuant le contrôle du Parlement sur une part substantielle des dépenses publiques.

Ce système génère des incitations perverses : il favorise une logique de rente chez les opérateurs dont les recettes fiscales croissent plus vite que les besoins, conduisant à une accumulation de trésorerie et à une inflation des dépenses plutôt qu'à des gains d'efficacité. La tutelle de l'État perd ainsi un levier de pilotage essentiel. Bien que plafonnées depuis 2012, ces taxes, dont 80% sont concentrées sur trois entités majeures comme France compétences, continuent d'alimenter la complexité administrative et de diluer la responsabilité. Des voix s'élèvent pour restaurer une

discipline budgétaire. Cela peut être effectué en rebudgétisant les taxes à faible rendement, en conditionnant plus strictement les financements à l'atteinte d'objectifs de performance (voir section suivante), et en instaurant un retour systématique des excédents de trésorerie au budget général de l'État.

### Création des taxes affectées

Selon l'article 34 de la Constitution, « la loi fixe les règles relatives à l'assiette, au taux et aux modalités de recouvrement des impositions de toutes natures ».

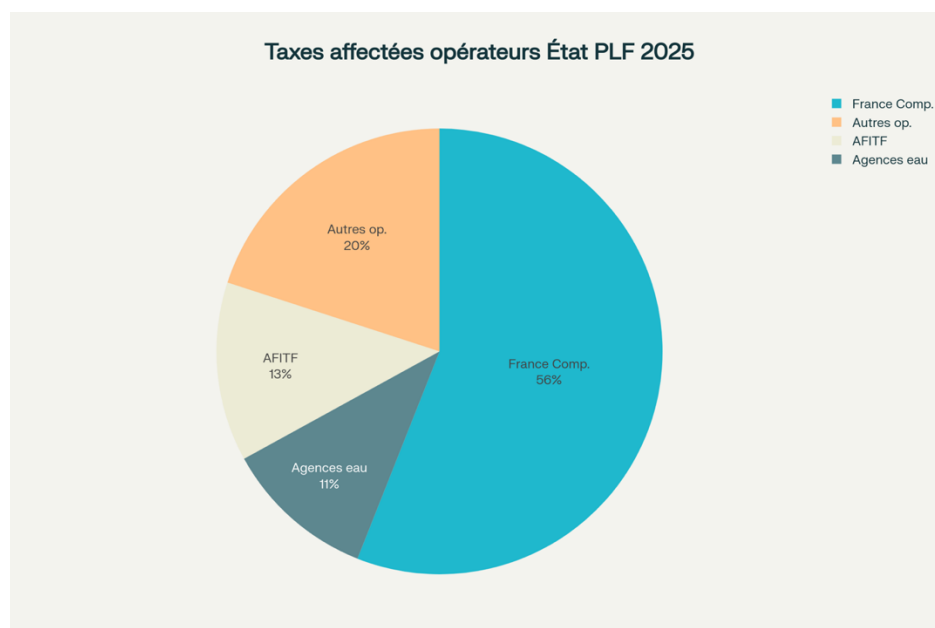
La LOLF précise que « l'affectation totale ou partielle, à une autre personne morale d'une ressource établie au profit de l'État ne peut résulter que d'une disposition de loi de finances ».

### Procédure législative

Les taxes affectées doivent être créées par la loi (loi de finances ou loi ordinaire). Le Parlement vote l'affectation lors de l'examen de la première partie de la loi de finances. Les mesures d'affectation figurent dans les articles relatifs aux « affectations de taxes à des organismes publics autres que l'État ».

### Modification et suppression

La modification nécessite un vote parlementaire (loi de finances ou loi ordinaire), de même que la suppression. En matière de contrôle le Parlement peut théoriquement modifier les paramètres ou supprimer l'affectation mais en pratique, il le fait très rarement.



## 4. Gestion et gouvernance : des défauts structurels

### 4.1. Gaspillages colossaux

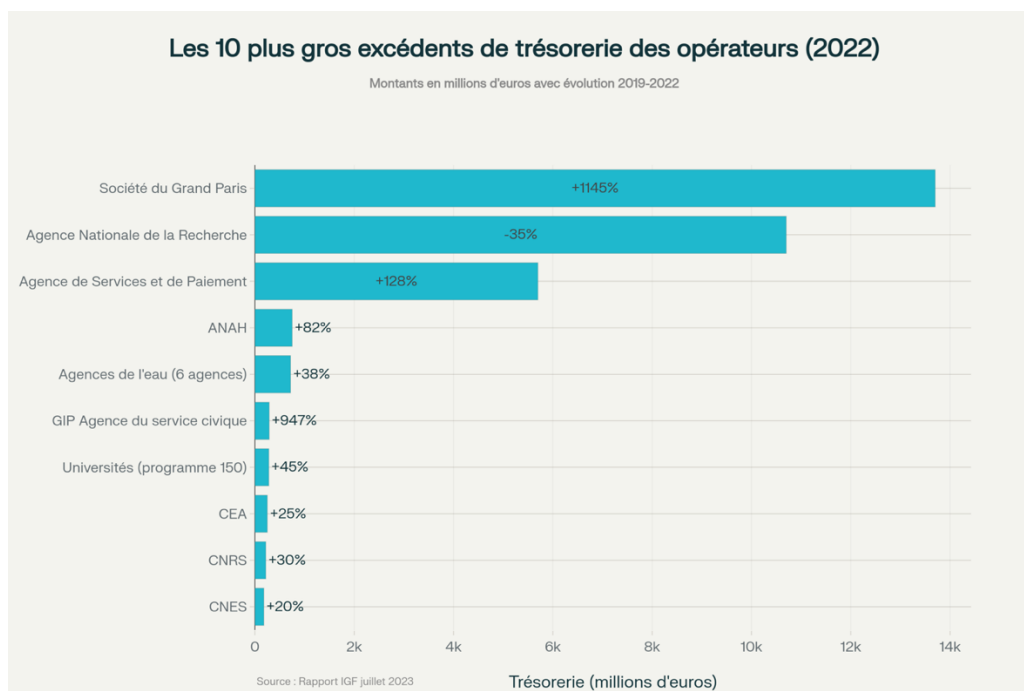
Les rapports successifs de la Cour des comptes, de l'Inspection générale des finances (IGF) et des commissions parlementaires pointent la même conclusion : le modèle actuel favorise la prolifération d'organismes, l'opacité budgétaire et des gaspillages systémiques.

Des défauts de gestion structurels ont bien été identifiés par les institutions de contrôle et les observateurs extérieurs :

#### 1. Sur-trésorerie chronique

L'excès de trésorerie des opérateurs n'est pas un signe de bonne santé financière, mais le symptôme d'une gestion défailante et d'un système qui profite davantage à la bureaucratie qu'aux citoyens. En accumulant des milliards d'euros de liquidités dormantes, ces entités démontrent leur incapacité à aligner leurs ressources sur leurs besoins réels. Cet argent, prélevé sur le contribuable via des impôts ou des taxes affectées, est stérilisé au lieu d'être investi dans des services publics, de réduire la dette ou d'être rendu aux citoyens sous forme de baisses d'impôts.

Au total, l'IGF estime l'excédent de trésorerie à 2,5 milliards d'euros sur un échantillon de 180 opérateurs analysés, des fonds qui auraient pu être utilisés par l'État ou d'autres opérateurs plutôt que d'être stérilisés



Cette thésaurisation reflète une gouvernance laxiste où les tutelles de l'État échouent à imposer une discipline budgétaire. Pour les dirigeants de l'opérateur, cette manne financière est une garantie de confort et d'autonomie : elle leur permet de s'affranchir du contrôle politique, de financer des dépenses sans justification rigoureuse et de se prémunir contre tout risque, créant des « États dans l'État » qui ne répondent plus de leurs actions. Cette situation pénalise directement l'utilisateur et le contribuable qui financent une machine administrative dont l'objectif devient sa propre préservation et non plus l'accomplissement de sa mission. C'est la capture de la ressource publique au profit d'une caste administrative, au détriment de l'intérêt général.

## 2. Abus des emplois hors-plafond

Le recours aux emplois hors-plafond constitue une faille béante dans la maîtrise de la masse salariale publique et un symptôme de l'autonomisation incontrôlée des opérateurs. Conçu à l'origine comme une dérogation limitée pour des postes financés sur ressources propres, ce dispositif est massivement détourné pour contourner les plafonds d'emplois votés par le Parlement<sup>2</sup>. Certains opérateurs, en particulier les universités et les agences techniques, abusent de cette souplesse pour recruter en dehors de toute contrainte budgétaire, transformant une exception en une règle de gestion et dévalorisant au passage les carrières classiques pour lesquelles les candidats ont passé des concours exigeants. L'IGF a ainsi révélé que 17% de ces

<sup>2</sup> C'est pour cette raison que nous avons choisi de comptabiliser les emplois hors-plafond dans les effectifs et dépenses présentés supra, un choix qui nous semble mieux refléter la réalité de la situation.

postes ne respectaient pas les critères légaux, soit une armée de l'ombre de plusieurs milliers d'agents échappant à tout contrôle central.

Cette stratégie permet aux dirigeants d'opérateurs d'accroître leur personnel et leur budget d'influence, en dépit des objectifs de rationalisation fixés par l'État. En pratique, cela se traduit par une explosion des coûts cachés, une perte totale de vision sur les effectifs réels de la sphère publique et la création d'un salariat public à deux vitesses. L'emploi hors-plafond n'est pas un outil de flexibilité ; c'est l'instrument d'une dérive bureaucratique qui rend les chiffres officiels du budget caducs et consacre la victoire des intérêts particuliers des agences sur l'intérêt général d'un État efficace et transparent.

### 3. Rémunérations excessives

La question des rémunérations au sein des opérateurs de l'État constitue une zone grise de la dépense publique, où l'absence de règles claires et de transparence favorise des excès injustifiables. Échappant pour beaucoup aux grilles salariales de la fonction publique, notamment sous le statut d'EPIC, de nombreux dirigeants d'opérateurs bénéficient de salaires et d'avantages sans commune mesure avec ceux des plus hauts fonctionnaires ou des membres du gouvernement. Cette situation est aggravée par une certaine opacité : le « jaune opérateurs » fournit de vagues données agrégées sur les dix plus hautes rémunérations brutes au sein de chaque opérateur. Même en imaginant une égalité parfaite de rémunération sur ces dix plus hauts postes, les salaires obtenus donnent le vertige.

Opérateur	Rémunération brute moyenne (y inclus primes et avantages) du « top 10 » des cadres en 2023
Centre d'Études et de Recherches sur les Qualifications	11 891 €/mois
Centre National du Cinéma et de l'image animée - CNC	11 316 €/mois
Académie de France à Rome	7 241 €/mois
Agence du Service Civique	7 650 €/mois
Business France	13 375 €/mois
Institut Français des Énergies Nouvelles	16 910 €/mois
Institut Français du Cheval et de l'Équitation	8 700 €/mois
Météo France	13 200 €/mois
Société du Grand Paris	18 583 €/mois
Office Français de la Biodiversité	11 575 €/mois
Musée des Arts Décoratifs	8 691 €/mois

Chiffres du « jaune opérateurs » 2025, retraités par l'IREF pour obtenir une moyenne.

L'argument consistant à attirer des talents du secteur privé sert trop souvent de prétexte à la constitution de rentes de situation. Des rapports pointent régulièrement des taux d'encadrement excessifs et des frais de structure anormalement élevés, comme chez France Travail où 23% des dépenses de fonctionnement sont concentrées au siège et dans les fonctions support. Cette dérive crée une fonction publique à deux vitesses, mine la cohésion et l'exemplarité, et détourne des ressources précieuses qui devraient être allouées aux usagers. Instaurer un plafond de rémunération et exiger une transparence totale sur les salaires et avantages en nature constituerait un premier pas indispensable pour mettre fin à ces gaspillages.

#### **4. Immobilier coûteux et mal utilisé**

La gestion de l'immobilier des opérateurs de l'État constitue un angle mort majeur de la maîtrise des dépenses publiques, révélant un déficit de pilotage stratégique de la part des tutelles. En l'absence de schémas directeurs immobiliers (SDI) généralisés, les décisions se prennent au fil de l'eau, sans vision à long terme. Cette carence aboutit à la gestion fragmentée d'un parc hétéroclite, allant de bureaux fonctionnels à des hôtels particuliers classés dont les coûts d'entretien sont prohibitifs et l'optimisation des surfaces complexe. Les cycles d'investissement, comme ceux des Contrats de Plan État-Régions (CPER) pour les universités, souffrent de lourdeurs administratives qui retardent les rénovations nécessaires. Pour sortir de cette gestion passive, il est impératif de rendre les SDI obligatoires, d'instaurer des mécanismes de responsabilisation comme un loyer interne pour inciter à la rationalisation des espaces, et de créer une foncière publique qui gérerait de manière professionnelle les actifs de bureau. Une telle approche forcerait les opérateurs à budgéter le coût réel de leur occupation, mettrait fin aux gaspillages liés au seul prestige de l'adresse et alignerait enfin la stratégie immobilière sur les missions de service public.

#### **4.2. Outils de suivi inopérants**

Seuls 22% des opérateurs disposaient d'un contrat d'objectifs en vigueur en 2020 malgré une obligation inscrite dans la LOLF. L'Assemblée nationale affirme que « l'État nage entre micro-ingérence et abandon » : certaines tutelles s'immiscent dans la gestion courante, d'autres laissent l'opérateur dériver.

Les contrats d'objectifs et de performance (COP) et leurs variantes de moyens (COM) devaient faire passer l'administration française d'une culture de moyens à une culture de résultats. Vingt ans après l'entrée en vigueur de la LOLF, les rapports successifs de la Cour des comptes et de l'IGF dressent un même constat : les contrats restent rares,

imprécis, et leurs indicateurs noyés dans un Rapport annuel de performance (RAP) devenu encyclopédique plutôt qu'opérationnel.

Selon un rapport de l'Assemblée nationale le dispositif de performance « est vécu comme générateur de procédures supplémentaires totalement déconnectées de la réalité de la gestion ».

Le COP 2020-2023 entre l'État et l'ADEME permet d'illustrer le caractère très flou de certains objectifs :

*« Mobiliser et inclure les parties prenantes : coconstruire avec les territoires les conditions favorables à une transition écologique créatrice d'emplois, accompagner les entreprises vers la transition écologique et contribuer au changement des comportements »*

*« Construire par une expertise ouverte et objective un modèle de société sobre, solidaire et désirable : partager et diffuser ses expertises pour que tous les acteurs engagent une démarche de changement, développer des expertises environnementales qui intègrent les dimensions sociales, comme la santé, la pauvreté et les inégalités, et accompagner le plus grand nombre de projets grâce aux dispositifs techniques, méthodologiques et financiers. »*

Un quart des indicateurs audités par la Cour des comptes portent sur des variables macro-économiques (taux d'emploi, pauvreté, CO<sub>2</sub>) dont la réalisation dépend de facteurs extérieurs à l'opérateur. Le gestionnaire n'est donc ni responsable ni incité. La réalisation des objectifs donnés aux gestionnaires dépend souvent de multiples facteurs sur lesquels ils n'ont aucune prise.

Sauf exception, le contrat ne relie pas les crédits aux cibles. L'opérateur peut donc atteindre (ou manquer) un objectif sans conséquence financière ; à l'inverse, la tutelle peut couper les moyens en cours d'exercice sans renégocier la cible.

La chaîne de contrôle budgétaire et la logique de pilotage par la performance (incarnée par les contrats) fonctionnent d'ailleurs en parallèle, sans jamais se croiser. Lorsqu'un contrôle est effectué, le contrôleur ne prend jamais les COP ou COM comme références pour évaluer le fonctionnement et les performances de l'opérateur.

De manière plus générale le gouvernement ne ménage pas ses efforts pour mesurer l'efficacité de ses nombreuses politiques publiques. En plus des milliers de pages des projets annuels de performance (PAP) on trouve les rapports annuels de performance (RAP) qui contiennent des centaines d'indicateurs chiffrés censés mesurer l'efficacité réelle de l'action publique.

Ces RAP souffrent pourtant de trois pathologies récurrentes :

1. **Indicateurs hors périmètre** : le programme « Infrastructures et services de transport » affiche la part du fret non routier comme levier climatique, alors que son responsable ne dispose d'aucun pouvoir sur les choix logistiques privés.
2. **Indicateurs de moyens rebaptisés résultat** : le programme « Recherche duale » comptabilise le nombre de coopérations lancées sans mesurer l'impact scientifique ou technologique.
3. **Indicateurs non fiables** : la Cour des comptes a montré en 2010 que le taux de contrôle fiscal aboutissant à des redressements incitait les agents à sélectionner les dossiers « faciles », biaisant le ratio.

D'autres exemples illustrent les failles des RAP, malgré l'impression de sérieux que produisent leurs imposants tableaux d'indicateurs chiffrés :

- Le coût d'entretien au kilomètre d'infrastructures routières est suivi sans distinguer autoroutes, routes nationales ou ouvrages d'art (viaducs, tunnels, etc.), rendant les comparaisons interannuelles fragiles.
- Le délai moyen de traitement de certaines prestations sociales inclut les dossiers incomplets, ce qui pénalise artificiellement le service sans inciter l'opérateur à améliorer la collecte initiale.

Nonobstant ces problèmes méthodologiques dans les indicateurs, on constate de toute façon une absence de lien avec la décision. Aucun des gels budgétaires 2022-2024 n'a été justifié par la non-atteinte d'une cible de RAP ; inversement, aucun supplément de crédits n'a récompensé une surperformance.

Les COP/COM et le RAP 2024 échouent pour une raison commune : **ils privilégient la quantité d'objectifs sur la qualité de mesure et la responsabilité**. Tant que les contrats resteront sans lien financier contraignant et que les rapports annuels poursuivront l'accumulation encyclopédique, la sagesse de la Cour des comptes restera lettre morte : « Le dispositif de performance reste sans effet significatif sur la modernisation de l'action publique ». Renverser la vapeur impose d'écrire des contrats lisibles, adossés à un tableau de bord resserré, audité, et financièrement crédible – conditions indispensables pour sortir de la culture du rapport pour le rapport et réintroduire, enfin, la responsabilité dans la dépense publique.

### 4.3. Glissement des objectifs et extension rampante des missions

L'extension rampante des missions constitue l'une des pathologies les plus insidieuses du système français d'opérateurs publics. Ce phénomène, baptisé « *mission creep* » par les Anglo-Saxons, décrit la tendance naturelle des organisations bureaucratiques à élargir progressivement leur périmètre d'action, leurs compétences et leurs moyens, bien au-delà de leur mandat initial. Cette dérive n'est pas accidentelle : elle répond à la

logique implacable de l'école des choix publics selon laquelle les bureaucrates cherchent à maximiser leur budget, leur influence et leurs effectifs plutôt qu'à optimiser le service rendu aux citoyens.

Le mécanisme est d'une efficacité redoutable. Une fois créée, l'agence développe une expertise sur son domaine d'intervention, ce qui lui confère une asymétrie informationnelle face à ses tutelles. Forte de cette position dominante, elle peut facilement justifier l'extension de ses missions par des arguments techniques que les ministères, moins spécialisés, peinent à contester. L'agence devient ainsi juge et partie : elle identifie de nouveaux « besoins » dans des domaines connexes, élabore des solutions qu'elle est naturellement la mieux placée pour mettre en œuvre, puis obtient les moyens correspondants. Cette spirale auto-entretenu transforme progressivement l'organisme en une hydre administrative qui colonise des secteurs entiers de l'action publique.

Le phénomène s'accélère lors des crises ou des changements de priorités politiques. Les gouvernements, sous pression temporelle, confient naturellement les nouvelles missions aux structures existantes plutôt que de créer de nouveaux organismes. Les agences saisissent ces opportunités pour élargir leur emprise, présentant chaque extension comme une simple « montée en charge » ou une « évolution naturelle » de leurs compétences. Cette logique opportuniste explique pourquoi certains opérateurs cumulent aujourd'hui des missions hétéroclites qui n'ont plus grand-chose à voir avec leur vocation originelle.

Deux exemples pour bien illustrer ce phénomène :

**Le Haut Conseil à l'Égalité entre les femmes et les hommes (HCE)**, initialement centré sur la parité en politique, s'est progressivement élargi aux violences sexistes, puis aux stéréotypes sexués, à l'éducation, au sport, à la santé, et même à la « diplomatie féministe ». L'organisme produit désormais des rapports sur des sujets aussi variés que l'endométriose, la prostitution, l'écriture inclusive, ou la place des femmes dans l'agriculture. Cette diversification s'accompagne d'une inflation des structures : commissions spécialisées, groupes de travail thématiques, partenariats avec d'autres organismes.

**L'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME)** offre un exemple encore plus spectaculaire d'extension rampante. Après l'énergie, l'air, le bruit et les déchets (tous inclus dans sa mission initiale), l'ADEME s'est emparée de l'économie circulaire, de la mobilité durable, de l'agriculture, de l'alimentation, et même de la prospective sociétale. Elle produit désormais des scénarios de transition énergétique qui conditionnent les politiques publiques, pilote des programmes d'investissement (fonds déchets, fonds chaleur), finance des start-ups via des mécanismes tels que

« France 2030 », et accompagne les territoires dans leurs stratégies de développement durable.

Cette métamorphose révèle une dérive inquiétante : l'ADEME cumule désormais les rôles d'expert, de financeur, d'évaluateur et de prescripteur. Elle définit les orientations stratégiques (via ses scénarios), distribue les financements (via ses appels à projets), évalue les politiques publiques (via ses études), et forme les décideurs (via ses formations). Cette capture du cycle de l'expertise lui confère une influence considérable sur l'ensemble de la politique environnementale, bien au-delà de son mandat initial d'agence technique.

## 5. Volonté et tentatives de réformes françaises

Depuis le début des années 2000, la France a entrepris d'importantes tentatives de réforme de ses agences publiques. Plusieurs dynamiques convergentes ont alimenté cette volonté de transformation. D'une part, la nécessité d'adapter l'État aux exigences de la modernité, en tirant parti du modèle anglo-saxon du « Nouveau Management Public ». Cette philosophie, largement diffusée dans de nombreux pays, repose sur une séparation claire entre la définition stratégique, assurée par le pouvoir politique, et la mise en œuvre opérationnelle déléguée à des agences dotées d'une réelle autonomie. L'objectif est de gagner en efficacité, en agilité, mais aussi en lisibilité pour les citoyens.

Par ailleurs, la dégradation continue des finances publiques constitue un catalyseur important : l'accumulation du déficit et l'envolée de la dette incitent à chercher des gains d'efficience, notamment par la suppression des doublons et la simplification des structures. À ces motifs s'ajoute le constat d'un paysage administratif fragmenté : la multiplication des organismes, parfois aux missions similaires, alourdit la gestion et brouille la clarté des actions de l'État. Bref, le diagnostic est bien posé, mais le traitement n'a été entrepris que mollement. Entre manque de courage politique et résistances au changement chez les opérateurs visés, les résultats, ainsi que nous l'avons vu, ne sont guère visibles sur la trajectoire générale des dépenses et des effectifs employés.

### 5.1. La Révision Générale des Politiques Publiques (RGPP)

Entre 2007 et 2012, la RGPP s'est imposée comme le programme le plus emblématique de cette modernisation. Sa mission était de passer au crible l'ensemble des politiques publiques et de remettre en question près de la moitié des dépenses de l'État, dans

l'espoir d'optimiser chaque secteur d'action publique, de mieux utiliser les fonds publics et de supprimer les gaspillages.

Exemple marquant : la réorganisation de certaines directions ministérielles ou encore la fusion de plusieurs agences sanitaires. Malgré un nombre important de décisions – plusieurs centaines – aucune réforme de grande ampleur, comme la suppression de politiques majeures ou de programmes structurants, n'a toutefois abouti. Les résistances internes, le jeu des acteurs et la crainte de conséquences sociales ont limité la portée des changements.

## 5.2. Le programme Action Publique 2022

En 2017, le programme Action Publique 2022 a marqué une nouvelle étape. Dotée d'une enveloppe de 700 millions d'euros sur cinq ans, cette initiative a mobilisé des dizaines d'experts, dont certains issus du secteur privé, pour repenser l'action publique à l'échelle du XXI<sup>e</sup> siècle. Sa double ambition était d'améliorer la qualité des services publics (notamment en matière d'usagers et de simplification) tout en maîtrisant la dépense publique, en visant une réduction équivalente à trois points de PIB.

Malgré l'investissement de moyens et de talents, les résultats sont restés nuancés. Plusieurs réformes ont vu le jour (certains services en ligne, démarches administratives simplifiées), mais le bouleversement structurel attendu n'a pas eu lieu. De nombreux observateurs pointent le manque de suivi, l'absence de pilotage unique, et la difficulté à faire évoluer les grandes administrations.

## 5.3. La Loi Organique relative aux Lois de Finances (LOLF)

Parallèlement à ces programmes, la Loi Organique relative aux Lois de Finances (LOLF), adoptée en 2001, a cherché à opérer une véritable révolution culturelle. Il s'agissait de passer d'une « culture du moyen » – où le critère principal d'évaluation était le respect des plafonds de dépenses – à une « culture du résultat », où les agences devaient rendre compte de leur performance à partir d'objectifs prédéfinis et d'indicateurs mesurables.

Cependant, les ambitions initiales sont restées en partie lettre morte. En 2019, la Cour des comptes dressait un bilan mitigé : en dépit de la sophistication des dispositifs de performance, ceux-ci n'avaient pas entraîné de transformation profonde dans la gestion des ressources ni dans la modernisation effective des pratiques.

## 5.4. La circulaire de 2018

Considérée comme un jalon majeur, la circulaire du 24 juillet 2018, signée par le Premier ministre Édouard Philippe, marque un effort inédit de maîtrise et de rationalisation du recours aux opérateurs de l'État – ces agences ou structures chargées de l'exécution de nombreuses politiques publiques.

Ce texte instaure des exigences nouvelles pour chaque ministère :

- Justifier systématiquement le besoin de recourir à un opérateur pour toute nouvelle mission,
- Réexaminer les périmètres existants afin de réduire les doublons et améliorer les mutualisations,
- S'interroger régulièrement sur l'utilité et la performance des opérateurs existants, y compris en envisageant leur suppression le cas échéant,
- Encadrer plus strictement leur mode de financement, notamment en limitant les flux de fiscalité affectée qui pouvaient s'apparenter à des rentes budgétaires,
- Surveiller la croissance du nombre et du niveau d'emplois dans ces entités.

Exemple pratique : plusieurs établissements publics ont été invités à fusionner ou à revoir leurs missions, notamment dans le champ de l'environnement ou de la culture, afin de gagner en efficacité et en lisibilité pour le citoyen.

Il faut ajouter un commentaire (deux ou trois lignes) sur cette initiative. La philosophie de cette circulaire était-elle bonne ? 7 ans plus tard, force est de constater que cette circulaire n'a pas créé la dynamique nécessaire à une remise à plat du recours aux agences...

## 6. Le DOGE d'Elon Musk : les leçons d'un échec

Il est intéressant, dans une perspective de refonte du fonctionnement de l'État, d'analyser les politiques mises en œuvre par nos voisins dans une perspective similaire. L'une des expériences les plus récentes en la matière est la mise en place du *Department of Government Efficiency*. Le DOGE, dirigé jusque récemment par Elon Musk sous l'impulsion de l'administration Trump, a pour mission de réduire les dépenses publiques et d'optimiser la gestion fédérale. Derrière les annonces spectaculaires de milliards d'économies, la réalité a déçu jusque chez les plus fervents libéraux.

## 6.1. Des chiffres d'économies largement surestimés

Dès ses débuts, DOGE a affiché des ambitions colossales : 1 000 à 2 000 milliards de dollars d'économies, puis 150 milliards d'ici la fin 2026, en passant par des annonces ponctuelles de 55, 65 ou même 150 milliards de dollars « économisés » grâce à l'annulation de contrats et à la réduction de la masse salariale fédérale. L'examen minutieux des justificatifs publiés par le DOGE révèle cependant une série d'erreurs et d'approximations qui confinent à la manipulation : plusieurs contrats annulés étaient en réalité des véhicules de financement standard, dont la valeur maximale affichée ne correspondait pas aux dépenses réelles. DOGE a ainsi surévalué ses économies de près de 2 milliards de dollars rien que sur ce point.

Un exemple emblématique : l'annulation d'un contrat présenté comme une économie de 8 milliards de dollars... alors que le contrat ne valait que 8 millions. Cette seule erreur a divisé par deux le total affiché des économies sur le « mur des reçus ».

De nombreux contrats listés comme annulés avaient déjà été payés ou étaient en réalité terminés sous l'administration précédente, voire n'avaient jamais été attribués.

Le DOGE a souvent confondu les plafonds de dépenses pluriannuels avec des économies annuelles effectives, gonflant artificiellement les montants annoncés.

Diverses analyses indépendantes tentent de retrouver la trace effective des économies et n'aboutissent que péniblement à quelques milliards de dollars<sup>34</sup>, soit une fraction infime des montants proclamés par le DOGE.<sup>5</sup>

## 6.2. Une transparence jugée défailante

Malgré la promesse d'une transparence « maximale », le DOGE a multiplié les obstacles à la vérification indépendante de ses résultats :

- Les justificatifs publiés sont incomplets, parfois retirés ou modifiés sans explication claire, rendant toute vérification extérieure difficile.
- Le DOGE a supprimé des centaines de contrats de son « mur des reçus » après des enquêtes médiatiques, sans publication de corrections ou d'errata.

---

<sup>3</sup> Just how much has DOGE exaggerated its numbers? Now we have receipts.

<https://www.politico.com/news/2025/08/12/trump-doge-contract-claims-savings-inflation-00498178>

<sup>4</sup> How much has Elon Musk's Doge cut from US government spending?

<https://www.bbc.com/news/articles/cn4j33klz33o>

<sup>5</sup> The reality of DOGE's mediocre savings – Stevenson <https://fordschool.umich.edu/news/2025/reality-doges-mediocre-savings-stevenson>

- Les détails de nombreux contrats, notamment ceux de l'USAID, ont été retirés du site pour « raisons légales », privant le public d'informations essentielles pour évaluer la réalité des économies.

Plusieurs médias et observateurs indépendants soulignent que DOGE a délibérément contourné les lois sur la transparence, notamment le *Freedom of Information Act*, et n'a pas permis de connaître la structure, la gouvernance ou les méthodes de calcul utilisées. Cette opacité, combinée à des chiffres invérifiables ou erronés, a largement alimenté la défiance et les soupçons de manipulation politique.

### 6.3. Conserver l'esprit du DOGE sans répéter ses erreurs

Pour réduire les dépenses publiques sans tomber dans les travers du DOGE, il est essentiel de privilégier une approche fondée sur la transparence et une analyse nuancée, permettant de cibler les efforts de manière cohérente plutôt que de procéder à des coupes arbitraires.

Des audits réguliers menés par des organismes indépendants renforceraient la crédibilité des évaluations budgétaires et limiteraient les manipulations politiques. Par ailleurs, la digitalisation des outils de gestion peut améliorer l'efficacité, à condition de conserver une supervision humaine et des garde-fous démocratiques pour éviter des décisions automatisées injustes ou opaques.

L'implication du Parlement et de la société civile accroîtrait l'adhésion aux mesures et permettrait de repérer des pistes souvent négligées. Enfin, des réformes structurelles sont indispensables : la simplification administrative, la fusion d'organismes redondants et la clarification des missions de l'État s'avèrent plus efficaces à long terme qu'un programme précipité de compressions budgétaires.

## 7. Nos propositions

Pour alléger le poids de la fiscalité, réorienter l'action publique vers ses missions essentielles et instaurer plus de transparence et d'efficacité dans le fonctionnement des agences publiques, l'IREF propose **un plan à la fois ambitieux et réaliste en trois volets**. Le détail de nos propositions démontre qu'il est largement possible d'économiser au moins 8 milliards d'euros par an sans perturber les services publics essentiels, ce qui apparaît comme une urgence dans le contexte actuel.

### 7.1 Axe 1 – Six mesures transversales pour mieux encadrer les agences

**L'axe 1 comporte six propositions transversales (applicables à différents types d'agences)** qui peuvent être mises en œuvre rapidement. Ces mesures visent à mieux encadrer le fonctionnement des agences publiques, à éviter les abus, et à rétablir une certaine transparence à destination des contribuables.

#### **Proposition 1 : Instauration de « sunset clauses » dans les statuts de chaque agence de l'État**

Fonctionnement : Une période d'existence est déterminée à l'avance (généralement entre 5 et 10 ans) et à expiration de ce délai une évaluation approfondie est menée par un organisme indépendant et la reconduite de l'agence n'est décidée que si elle a fait indiscutablement ses preuves. La revue respecte le « principe de subsidiarité inversée », c'est-à-dire l'obligation pour tout opérateur de démontrer qu'il ne peut pas être remplacé.

Avantages : Limiter la tendance des agences à défendre leurs propres intérêts et empêcher un « effet cliquet » sur la hausse des dépenses publiques liées aux agences.

Difficultés : Maîtriser le coût administratif de l'évaluation et adapter la durée de la clause de fermeture pour préserver un minimum de visibilité aux agences qui le nécessitent.

## **Proposition 2 : Réalisation d'une cartographie simple et exhaustive du paysage des agences**

Fonctionnement : Regroupement et simplification dans un document unique des informations contenues dans les trois jaunes budgétaires (opérateurs, API, commissions) ainsi que celles relatives aux ODAC et aux autres structures qui agissent avec une majorité d'argent public (ODAL, certaines associations, entités inclassables comme la Banque de France ou la Caisse des dépôts, etc.) mais n'ont pas de « jaune » dédié.

Avantages : Faisabilité élevée, transparence, vision enfin simple et globale pour tous les observateurs non-experts (élus, presse, citoyens engagés, etc.)

Difficultés : Harmonisation parfois complexe et simplificatrice vu la diversité des informations à regrouper en un seul document.

## **Proposition 3 : Expérimentation d'un « marché de missions publiques » ouvert aux acteurs privés**

Fonctionnement : Mise en concurrence systématique entre opérateurs publics et entreprises privées pour toutes les missions non-régaliennes via une plateforme de mise en relation entre projets et candidats, une forme de « Uber » des missions publiques.

Avantages : Stimulation de l'efficacité, réduction potentielle des coûts, et capacité accrue à sélectionner le meilleur prestataire, public ou privé, pour chaque projet dans le cadre d'une mise en concurrence loyale et bien encadrée.

Difficultés : Bien définir et contrôler précisément les besoins publics sans trop alourdir les procédures. Prévenir les dérives contractuelles (renégociations fréquentes, opportunisme des prestataires) et éviter de nuire à la continuité ou à la qualité du service.

## **Proposition 4 : Mise en place d'un outil d'IA pour détection des doublons de missions**

Fonctionnement : Système d'intelligence artificielle analysant en permanence les missions pour détecter automatiquement les redondances afin de guider les contrôleurs et potentiels réformateurs. Une variante consisterait à placer un tel système entre les mains d'une autorité indépendante ayant le pouvoir de bloquer toute création d'organisme et d'imposer des fusions en cas de doublons détectés.

Avantages : Coût très faible. Il suffit d'utiliser des modèles existants et de leur donner le bon « contexte » de réflexion : documents internes, comptes, rapports d'activité, etc. dans un format brut adapté. Un outil d'IA peut analyser à grande échelle et repérer des redondances conceptuelles difficiles à identifier manuellement. Il s'améliore en continu et permet de gagner du temps, recentrant les experts sur l'essentiel. Enfin, il offre une traçabilité objective pour justifier les réorganisations administratives.

Difficultés : La segmentation des systèmes d'information freine l'analyse automatisée transversale, exigeant des efforts pour la mise à disposition des données de la part des agences concernées. Les missions changent de périmètre ou de nom, compliquant la détection automatique sans mise à jour régulière des référentiels. L'identification de doublons par IA peut être perçue comme technocratique, sans prise en compte des réalités humaines, ou contestée par les entités concernées.

### **Proposition 5 : Obligation de 'benchmark' international annuel avec publication du classement**

Fonctionnement : Chaque opérateur doit être comparé à ses homologues européens avec publication d'un classement public annuel, sous l'égide de la Commission des finances de l'Assemblée nationale.

Avantages : Incitation à la performance, à l'émulation, à la transparence. Meilleure lisibilité des missions/services vis-à-vis du public, des tutelles et du Parlement. Possibilité d'aligner les ambitions nationales sur les meilleurs standards européens.

Difficultés : Grande hétérogénéité des missions, des modes de gestion et des financements des opérateurs, même au sein d'une même famille (ex : universités, hôpitaux, opérateurs du développement territorial...). Les classements peuvent aboutir à une standardisation excessive de critères, au détriment de la diversité des missions et de l'innovation locale ou territoriale.

### **Proposition 6 : Revue annuelle des plus petits opérateurs (moins de 100 ETP) pour statuer sur leur pertinence**

Fonctionnement : Les opérateurs et autres agences ne disposant pas de la taille critique habituellement retenue pour rendre les coûts fixes économiquement supportables sont évalués chaque année et doivent prouver que leur existence autonome se justifie par des critères particuliers et objectifs : expertise, agilité décisionnelle, performances de gestion capables de surmonter l'inconvénient des coûts fixes, etc.

**Avantages :** Cette mesure reprend une recommandation déjà présente dans plusieurs rapports sur les agences de l'État (IGF, Cour des comptes, etc.). À périmètre quasi-constant on améliore la lisibilité de l'action publique vis-à-vis de ses interlocuteurs.

**Difficultés :** Une revue annuelle doit être coordonnée, qualitative, et adossée à une méthodologie partagée et des indicateurs harmonisés, pour éviter les effets d'annonce ou les décisions arbitraires. Il faut veiller à ne pas accidentellement supprimer un « point d'excellence » dans l'action publique.

## 7.2 Axe 2 - Débat sur la suppression des commissions administratives non-régaliennes

### Un diagnostic sans appel : la prolifération des instances consultatives coûte cher à l'État

L'administration française souffre d'une **prolifération excessive d'instances consultatives** qui génère des coûts considérables sans valeur ajoutée proportionnelle. Trop souvent instituées comme un geste politique en réponse à une préoccupation légitime – ou à un intérêt plus particulier... – ces commissions n'améliorent que très rarement l'efficacité de l'action publique mais coûtent des millions d'euros et occupent une multitude de membres.

Face à ce constat, l'IREF propose un **plan de rationalisation ambitieux** : identification des **commissions administratives** les plus éloignées des missions régaliennes. D'après notre analyse il en existerait plus d'une centaine (sur les 317 listées dans le « jaune commissions ». D'après notre méthodologie d'évaluation des coûts réels de ces commissions, il y aurait un gisement d'économies supérieur à 30 millions d'euros.

Cette réflexion concerne **5 182 membres** répartis dans l'ensemble des ministères et s'attaque aux principales pathologies de l'organisation administrative française.

### Des économies substantielles concentrées sur les instances les plus coûteuses

L'analyse révèle une forte concentration des économies possibles sur un nombre restreint d'instances à fort impact budgétaire. Les dix premières suppressions représentent 75,6% des économies totales, démontrant l'existence de véritables « poids lourds » dans le paysage consultatif français.

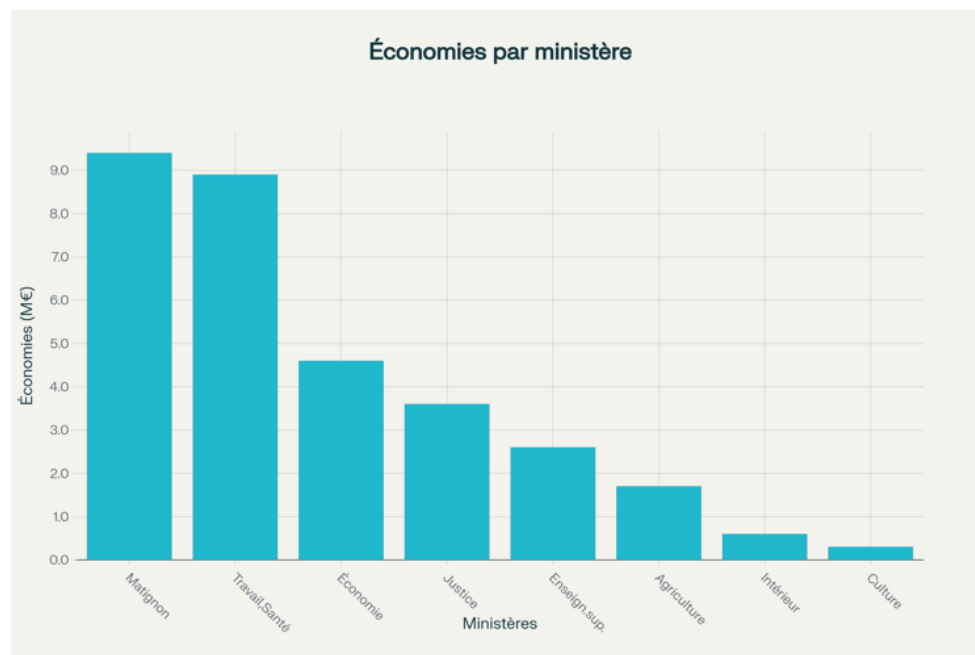
Le **trio de tête** comprend :

- La **Commission nationale consultative des droits de l'homme** (3,62 millions € d'économies possibles)
- Le **Haut conseil de la santé publique** (3,59 millions €)
- Le **Comité économique des produits de santé** (3,43 millions €)

## Une répartition révélatrice des déséquilibres administratifs

L'analyse par ministère de rattachement met en évidence des déséquilibres structurels significatifs :

- Matignon : 9,39 millions d'euros d'économies possibles (29% du total)
- Ministère du Travail, de la Santé, de la Solidarité et des Familles : 8,91 millions d'euros (28%)
- Ministère de l'Économie : 4,63 millions d'euros



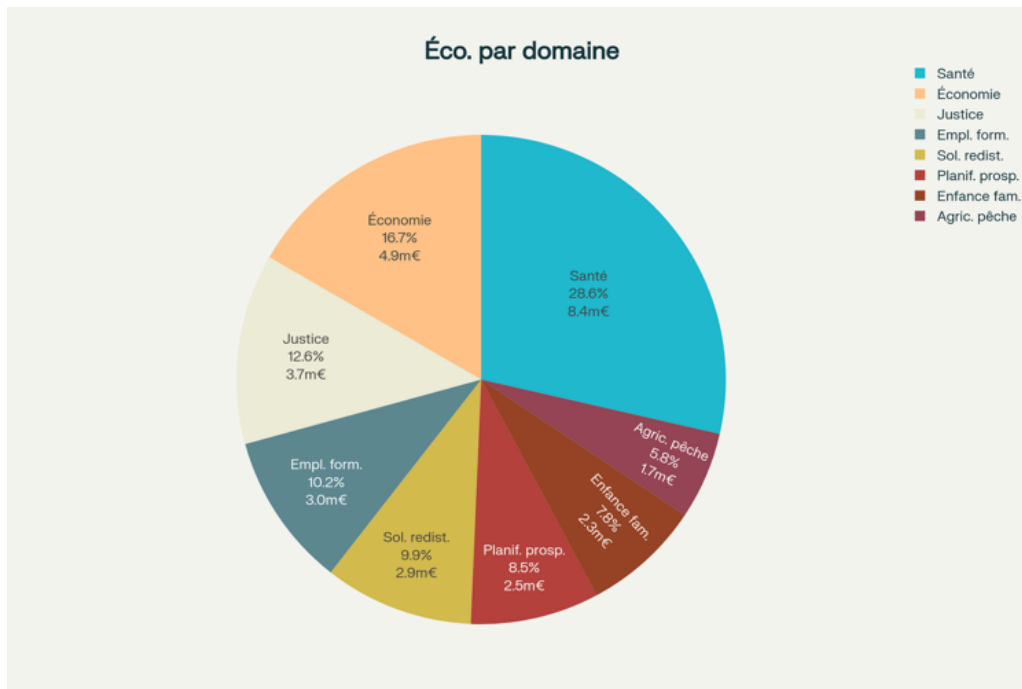
Cette concentration au niveau de Matignon illustre la **tendance historique à créer des instances de coordination interministérielle** souvent redondantes avec les structures sectorielles existantes.

Par secteur d'activité, trois domaines concentrent plus de la moitié des économies :

**Santé** : 26% des économies (8,43 M€)

**Économie** : 15% des économies (4,93 M€)

**Justice** : 11% des économies (3,67 M€)



## Une méthodologie rigoureuse pour des économies réelles

Le plan s'appuie sur une méthodologie de chiffrage rigoureuse qui intègre non seulement les coûts directs comptabilisés, mais aussi les coûts indirects souvent ignorés.

Cette approche, inspirée des travaux de l'école des Choix Publics, est depuis longtemps intégrée dans la méthodologie standard d'évaluation des projets (parfois désignée comme méthodologie FSE).

En suivant ce mode de calcul, il apparaît que les économies réelles représentent plus du double des coûts directs apparents (ratio de 2,02).

La **formule de calcul** appliquée intègre trois composantes essentielles :

$$\text{Économie annuelle} = (\text{CDC} + \text{CDN} + \text{CIP}) \times \text{AC} \times \text{CS}$$

Où :

**CDC** (Coûts Directs Comptabilisés) : montants inscrits au budget

**CDN** (Coûts Directs Non-comptabilisés) : 25% des CDC (temps de préparation, support administratif)

**CIP** (Coûts Indirects Partagés) : 40% des coûts directs (infrastructure, services support)

**AC** (Ajustement Complexité) : coefficient variant de 0,8 à 1,3 selon la taille

**CS** (Coefficient Sectoriel) : 1,2 pour Matignon, 1,0 par défaut

La méthodologie applique un **coût minimum forfaitaire de 15 000 euros** aux 47 commissions déclarées à coût nul, reconnaissant l'impossibilité d'un fonctionnement sans coût réel. Cette approche évite la sous-estimation systématique des économies potentielles, phénomène fréquemment observé dans les évaluations administratives traditionnelles.

## Détail des hypothèses et exemple de calcul

### Coûts directs comptabilisés (CDC)

Montants inscrits dans le "jaune budgétaire" (rémunérations et indemnités effectives, frais de fonctionnement déclarés, secrétariat dédié...)

### Coûts directs non comptabilisés (CDN)

- Temps de préparation des membres (1h par heure de réunion)
- Support administratif occasionnel
- Frais de communication institutionnelle

Évaluation : 25% des CDC

### Coûts indirects partagés (CIP)

- Quote-part des frais généraux selon la méthode FSE : 20% des coûts directs
- Services support mutualisés : 12% des coûts directs
- Infrastructure et logistique : 8% des coûts directs

### Ajustement selon la complexité (AC)

Application d'un coefficient correcteur selon le nombre de membres :

- Moins de 20 membres : coefficient 0,8
- 20 à 50 membres : coefficient 1,0
- 51 à 100 membres : coefficient 1,15
- Plus de 100 membres : coefficient 1,3

### Formule de calcul :

**Économie annuelle = (CDC + CDN + CIP) × AC**

Avec :

- $CDN = CDC \times 0,25$
- $CIP = (CDC + CDN) \times 0,40$  (20% + 12% + 8%)

### Formule développée :

Économie annuelle = CDC × (1 + 0,25) × (1 + 0,40) × AC = CDC × 1,75 × AC

### Grille de coefficients d'ajustement

Tranche de membres	Coefficient AC	Justification
< 20	0,8	Structures légères, faibles coûts indirects
20-50	1,0	Taille standard, coûts proportionnels
51-100	1,15	Complexité logistique accrue
> 100	1,3	Coûts de coordination importants

*Grille de coefficients d'ajustement*

### Exemple d'application

Commission étudiée : Haut conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge

Coût direct comptabilisé : 0,811 M€

Nombre de membres : 230

Calcul détaillé :

- CDC = 0,811 M€
- Coefficient AC = 1,3 (plus de 100 membres)
- CDN = 0,811 × 0,25 = 0,203 M€
- CIP = (0,811 + 0,203) × 0,40 = 0,406 M€
- Total avant ajustement = 0,811 + 0,203 + 0,406 = 1,420 M€
- Économie totale estimée : 1,420 × 1,3 = 1,85 M€

Vérification par formule synthétique :

$$0,811 \times 1,75 \times 1,3 = 1,85 \text{ M€} \checkmark$$

### Modalités de pondération sectorielle

Ajustement selon le ministère de rattachement :

Ministère	Coefficient	Justification
Premier Ministre	1,2	Coûts de coordination interministérielle
Économie-Finances	1,1	Expertise technique spécialisée
Santé-Solidarités	1,0	Coûts standards
Culture	0,9	Structures souvent légères
Autres	1,0	Référence standard

### Traitement des cas particuliers

Commissions à coût nul déclaré

- Application d'un coût minimum forfaitaire de 15 000€ par commission
- Justification : impossibilité de fonctionnement sans coût réel

Commissions très spécialisées (< 15 membres)

- Réduction du coefficient CDN à 15%
- Prise en compte de l'expertise spécifique

Commissions interministérielles

- Majoration de 20% pour les coûts de coordination
- Application systématique du coefficient 1,2

### **Exemple de calcul complet avec pondérations**

Commission étudiée : Conseil d'analyse économique (Premier Ministre)

CDC = 0,817 M€

Membres = 17 → AC = 0,8

Ministère = Premier Ministre → Coefficient sectoriel = 1,2

Calcul :

- Économie de base =  $0,817 \times 1,75 \times 0,8 = 1,14$  M€
- Économie pondérée =  $1,14 \times 1,2 = 1,37$  M€

### **Des bénéfices qualitatifs substantiels au-delà des économies budgétaires**

Au-delà des 32,38 millions d'euros d'économies possibles, cette réflexion devrait avoir pour ambition principale la simplification administrative : réduction significative des délais de décision par allègement des consultations.

**Amélioration de la lisibilité** : clarification des responsabilités et des circuits de décision.

**Libération de capacités d'expertise** : redéploiement des agents vers des missions opérationnelles à plus forte valeur ajoutée.

### **Calendrier de mise en œuvre**

Une fois arrêtées les décisions de suppression – après examen minutieux des travaux des commissions concernées pour ne pas risquer de créer de difficultés administratives inattendues – on peut suggérer un **calendrier échelonné sur 18 mois** en trois phases :

**Phase 1 (0-6 mois) :** Suppression des 20 instances générant les plus importantes économies (80% des gains)

**Phase 2 (6-12 mois) :** Suppression des instances de taille moyenne après redéploiement des missions

**Phase 3 (12-18 mois) :** Suppression des petites instances et consolidation du dispositif.

Cette approche permet de **maximiser l'impact budgétaire** tout en limitant les résistances et en assurant un redéploiement méthodique des missions essentielles vers les structures pérennes existantes.

### Modalités opérationnelles du redéploiement

Le succès de la réforme impose un **redéploiement méthodique des missions** essentielles vers les structures existantes :

**Pour les missions d'expertise :** transfert systématique vers les inspections générales ministérielles et les directions générales compétentes, dotées des moyens techniques nécessaires.

**Pour les missions de concertation :** animation ponctuelle par le Secrétariat général du Gouvernement, évitant la création de nouvelles structures permanentes.

**Pour les missions d'évaluation :** concentration au sein d'institutions existantes spécialisées dans l'évaluation des politiques publiques : inspections générales ministérielles, Cour des comptes, etc.

### Mesures d'accompagnement du changement

La réforme nécessite des **mesures d'accompagnement** spécifiques pour garantir son acceptabilité :

- **Communication transparente** sur les objectifs et modalités de la réforme
- **Suivi régulier** des effets de la suppression sur la qualité de l'action publique
- **Mécanismes de sauvegarde** pour les missions effectivement essentielles

## Annexe – Liste des commissions concernées

Voici notre proposition pour une liste des commissions à caractère non-prioritaire, liées à des missions peu ou pas régaliennes.

Nom	Membres	Rattachement
Comité de suivi des retraites	5	Matignon
Comité de surveillance des investissements d'avenir	18	Matignon
Commission nationale consultative des gens du voyage	33	Matignon
Commission nationale des professions foraines et circassiennes	24	Matignon
Conseil d'analyse économique	17	Matignon
Conseil d'orientation des politiques de jeunesse	79	Matignon
Conseil d'orientation des retraites	41	Matignon
Conseil d'orientation pour l'emploi	35	Matignon
Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale	65	Matignon
Conseil scientifique sur les processus de radicalisation	31	Matignon
Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées et le suivi du droit au logement opposable	50	Matignon
Haut Conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes	96	Matignon
Haut Conseil à la vie associative	47	Matignon
Haut conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge	230	Matignon
Haut conseil du financement de la protection sociale	56	Matignon
Haut Conseil pour le climat	13	Matignon
Comité national de suivi du plan stratégique national	46	Ministère de l'Agriculture
Comité technique permanent de la sélection des plantes cultivées	70	Ministère de l'Agriculture
Commission consultative professionnelle « Agriculture, agroalimentaire et aménagement des espaces »	21	Ministère de l'Agriculture
Commission des comptes de l'agriculture de la Nation	22	Ministère de l'Agriculture
Conseil de surveillance chargé du suivi et du contrôle de la recherche et de la mise en œuvre d'alternatives aux produits phytopharmaceutiques	27	Ministère de l'Agriculture
Conseil national d'orientation de la politique sanitaire animale et végétale	50	Ministère de l'Agriculture
Conseil national de l'alimentation	74	Ministère de l'Agriculture
Conseil supérieur des prestations sociales agricoles	33	Ministère de l'Agriculture
Observatoire de l'alimentation	25	Ministère de l'Agriculture
Observatoire de la formation des prix et des marges des produits alimentaires	35	Ministère de l'Agriculture
Observatoire des espaces naturels, agricoles et forestiers (Ex Observatoire de la consommation des espaces agricoles)	23	Ministère de l'Agriculture
Autorité de la Statistique Publique	9	Ministère de l'Économie
Comité de l'abus de droit fiscal	7	Ministère de l'Économie
Commission d'examen des pratiques commerciales	26	Ministère de l'Économie
Commission de concertation du commerce	49	Ministère de l'Économie
Commission des clauses abusives	13	Ministère de l'Économie
Commission des comptes commerciaux de la Nation	40	Ministère de l'Économie
Commission nationale des titres-restaurant	21	Ministère de l'Économie
Commission supérieure du numérique et des postes	17	Ministère de l'Économie

<b>Conseil consultatif de gestion du corps des administrateurs des postes et télécommunications</b>	8	Ministère de l'Économie
<b>Conseil de normalisation des comptes publics</b>	200	Ministère de l'Économie
<b>Conseil national de l'industrie</b>	44	Ministère de l'Économie
<b>Conseil national de l'information statistique</b>	46	Ministère de l'Économie
<b>Conseil national de la consommation</b>	90	Ministère de l'Économie
<b>Conseil national du Commerce</b>	81	Ministère de l'Économie
<b>Conseil national du numérique</b>	20	Ministère de l'Économie
<b>Conseil supérieur de l'économie sociale et solidaire</b>	72	Ministère de l'Économie
<b>Observatoire économique de la commande publique</b>	26	Ministère de l'Économie
<b>Commission consultative nationale des droits de l'homme (enseignement sup. et recherche)</b>	33	Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche
<b>Commission nationale de la certification professionnelle</b>	16	Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche
<b>Commission nationale de la négociation collective</b>	40	Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche
<b>Conseil national de l'évaluation du système scolaire</b>	18	Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche
<b>Conseil national du numérique (enseignement sup. et recherche)</b>	25	Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche
<b>Haut Conseil des sciences et technologies</b>	24	Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche
<b>Commission consultative sur l'évaluation des charges</b>	22	Ministère de l'Intérieur et des Outre- mers
<b>Commission de recours contre les décisions de refus de visa d'entrée en France</b>	5	Ministère de l'Intérieur et des Outre- mers
<b>Commission nationale d'examen des circuits de vitesse</b>	8	Ministère de l'Intérieur et des Outre- mers
<b>Conseil national de la sécurité routière</b>	67	Ministère de l'Intérieur et des Outre- mers
<b>Conseil supérieur de l'éducation routière</b>	29	Ministère de l'Intérieur et des Outre- mers
<b>Observatoire des finances et de la gestion publique locales</b>	16	Ministère de l'Intérieur et des Outre- mers
<b>Comité d'orientation pour le fonds stratégique pour le développement de la presse</b>	18	Ministère de la Culture
<b>Comité national de l'action sociale</b>	26	Ministère de la Culture
<b>Commission copie privée</b>	25	Ministère de la Culture
<b>Commission de la rémunération équitable</b>	39	Ministère de la Culture
<b>Commission des droits des artistes-interprètes et des producteurs pour la réalisation d'une œuvre audiovisuelle</b>	27	Ministère de la Culture
<b>Commission droits d'auteur et droits voisins</b>	25	Ministère de la Culture
<b>Commission du fonds de soutien à l'expression radiophonique locale</b>	11	Ministère de la Culture
<b>Commission nationale culture-handicap</b>	19	Ministère de la Culture
<b>Commission nationale de reconnaissance des qualifications professionnelles d'architecte</b>	16	Ministère de la Culture
<b>Conseil des Arts et Lettres</b>	61	Ministère de la Culture
<b>Conseil national des œuvres dans l'espace public dans le domaine des arts plastiques</b>	18	Ministère de la Culture
<b>Conseil national des professions des arts visuels</b>	42	Ministère de la Culture
<b>Conseil national des professions du spectacle</b>	81	Ministère de la Culture

<b>Conseil supérieur de la propriété littéraire et artistique</b>	100	Ministère de la Culture
<b>Haut conseil des musées de France</b>	23	Ministère de la Culture
<b>Commission nationale consultative des droits de l'homme</b>	64	Ministère de la Justice
<b>Conseil supérieur de l'emploi, des revenus et des coûts</b>	32	Ministère de la transformation publique
<b>Comité de la prévention et de la précaution</b>	20	Ministère de la Transition écologique
<b>Commission des comptes des transports de la nation</b>	62	Ministère de la Transition écologique
<b>Commission des comptes et de l'économie de l'environnement</b>	41	Ministère de la Transition écologique
<b>Commission des filières de responsabilité élargie des producteurs</b>	570	Ministère de la Transition écologique
<b>Conseil national de l'air</b>	49	Ministère de la Transition écologique
<b>Conseil national de la protection de la nature</b>	27	Ministère de la Transition écologique
<b>Conseil supérieur de l'énergie</b>	32	Ministère de la Transition écologique
<b>Conseil supérieur de la prévention des risques technologiques</b>	43	Ministère de la Transition écologique
<b>Observatoire national des risques naturels</b>	36	Ministère de la Transition écologique
<b>Observatoire national sur les effets du réchauffement climatique</b>	23	Ministère de la Transition écologique
<b>Commission consultative des droits de l'homme (CCDH)</b>	33	Ministère des Affaires étrangères et de l'Europe
<b>Commission nationale pour la coopération décentralisée</b>	36	Ministère des Affaires étrangères et de l'Europe
<b>Commission nationale pour la francophonie</b>	18	Ministère des Affaires étrangères et de l'Europe
<b>Conseil national du développement et de la solidarité internationale</b>	60	Ministère des Affaires étrangères et de l'Europe
<b>Conseil national pour l'aide alimentaire</b>	35	Ministère des Affaires étrangères et de l'Europe
<b>Commission d'examen des projets de règlements fédéraux relatifs aux équipements sportifs</b>	18	Ministère Éducation Nationale
<b>Commission professionnelle consultative « Sport et animation »</b>	21	Ministère Éducation Nationale
<b>Conseil d'évaluation de l'école</b>	14	Ministère Éducation Nationale
<b>Conseil national de la vie lycéenne</b>	64	Ministère Éducation Nationale
<b>Conseil national des associations éducatives complémentaires de l'enseignement public</b>	25	Ministère Éducation Nationale
<b>Conseil supérieur de l'éducation</b>	99	Ministère Éducation Nationale
<b>Conseil supérieur des sports de montagne</b>	43	Ministère Éducation Nationale
<b>Haut conseil de l'éducation artistique et culturelle</b>	30	Ministère Éducation Nationale
<b>Comité de suivi de l'expérimentation de l'accompagnement des transitions professionnelles</b>	19	Ministères Travail, Santé, Solidarités
<b>Comité de suivi de la réforme 100% Santé</b>	24	Ministères Travail, Santé, Solidarités
<b>Comité du dialogue social pour les questions européennes et internationales</b>	16	Ministères Travail, Santé, Solidarités
<b>Comité économique des produits de santé</b>	34	Ministères Travail, Santé, Solidarités
<b>Comité national de l'organisation sanitaire et sociale</b>	69	Ministères Travail, Santé, Solidarités
<b>Commission consultative relative aux régimes de sécurité sociale des ministres des cultes et membres des congrégations religieuses</b>	11	Ministères Travail, Santé, Solidarités
<b>Commission de labellisation du label diversité</b>	20	Ministères Travail, Santé, Solidarités
<b>Commission des comptes de la sécurité sociale</b>	67	Ministères Travail, Santé, Solidarités
<b>Commission nationale de conciliation des conflits collectifs de travail</b>	12	Ministères Travail, Santé, Solidarités
<b>Commission nationale de la négociation collective de l'emploi et de la formation professionnelle</b>	40	Ministères Travail, Santé, Solidarités

<b>Commission professionnelle consultative cohésion sociale et santé</b>	22	Ministères Travail, Santé, Solidarités
<b>Conférence nationale de santé</b>	97	Ministères Travail, Santé, Solidarités
<b>Conseil d'orientation sur les conditions de travail</b>	54	Ministères Travail, Santé, Solidarités
<b>Conseil de l'inclusion dans l'emploi</b>	24	Ministères Travail, Santé, Solidarités
<b>Conseil national de pilotage des agences régionales de santé</b>	18	Ministères Travail, Santé, Solidarités
<b>Conseil national du syndrome immunodéficitaire acquis et des hépatites virales chroniques</b>	26	Ministères Travail, Santé, Solidarités
<b>Haut conseil de la santé publique</b>	143	Ministères Travail, Santé, Solidarités
<b>Haut conseil des professions paramédicales</b>	39	Ministères Travail, Santé, Solidarités
<b>Haut Conseil du dialogue social</b>	16	Ministères Travail, Santé, Solidarités
<b>Haut conseil du travail social</b>	67	Ministères Travail, Santé, Solidarités

## 7.3 Axe 3 - Fusion ou suppression de plusieurs opérateurs et ODAC pour économiser plus de 8 milliards d'euros

**L'axe 3 propose une refonte du paysage des opérateurs et ODAC** avec pour objectif d'améliorer le fonctionnement des opérateurs, de faire des économies en mutualisant certains coûts fixes ou en supprimant certaines agences peu utiles, donner la priorité aux missions régaliennes, et éviter la superposition et le chevauchement des missions. Selon le taux de réalisation et compte-tenu des coûts induits par le changement, **nous estimons les économies possibles à plus de 8 milliards d'euros annuels, et jusqu'à 10 milliards si le taux de réalisation effectif est meilleur que dans nos hypothèses assez prudentes.**

**Nous retenons trois leviers principaux pour mettre en œuvre ce plan.**

### **1. Suppressions et rationalisations ciblées**

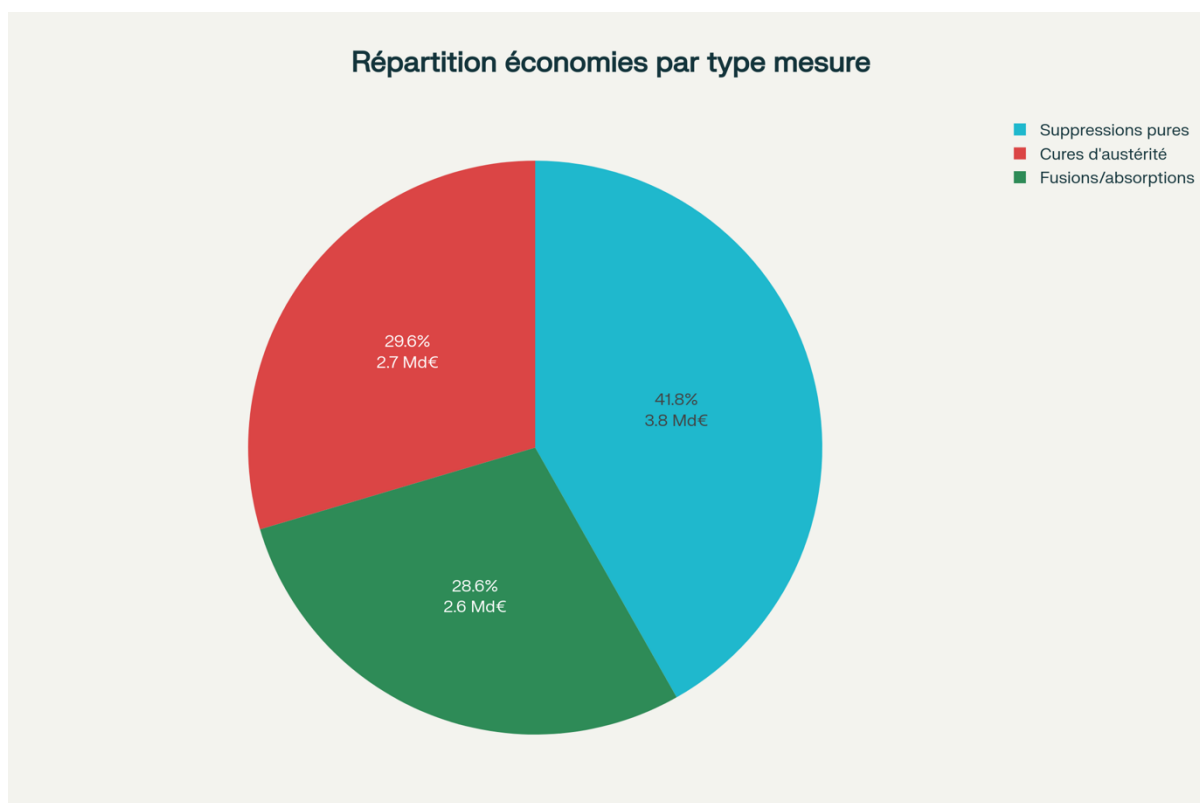
Le premier mode d'action consiste en une approche chirurgicale de suppression d'agences jugées redondantes ou inefficaces. Cette stratégie s'appuie sur le principe de subsidiarité, considérant que l'État ne doit conserver que les missions qui ne peuvent être accomplies aussi efficacement par l'initiative privée ou associative. Les suppressions les plus emblématiques concernent l'ANAH dans le secteur du logement, dont l'élimination permettrait d'économiser 1,95 milliard d'euros nets annuellement, ainsi que les 18 Agences Régionales de Santé, dont les missions seraient reprises par la Direction Générale de la Santé. Cette approche reconnaît que certaines agences, créées dans des contextes spécifiques, ont perdu leur raison d'être ou peuvent être avantageusement remplacées par des structures ministérielles plus légères et mieux contrôlées.

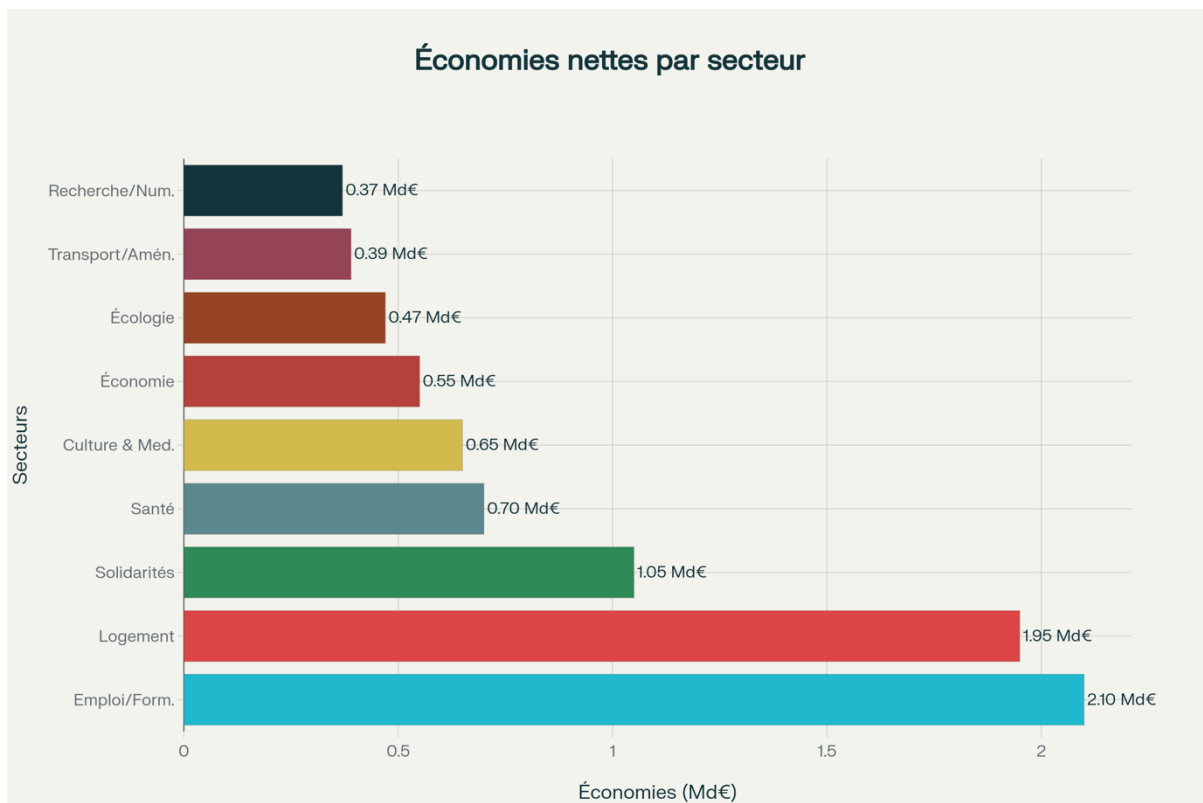
### **2. Fusions et mutualisations**

La deuxième approche mise sur la consolidation d'organismes aux missions complémentaires pour éliminer les doublons et réaliser des économies d'échelle. L'exemple le plus significatif concerne le secteur culturel, où le rapport préconise la fusion de six agences (CNC, CNM, CNL, CNAP, CND, CNAC) en une entité unique, accompagnée d'une réduction de 10% des budgets de l'audiovisuel public. Cette logique de rationalisation s'étend également aux secteurs de la recherche et du numérique, avec l'intégration de l'INED à l'INSEE et de l'ANFR à l'ARCOM. Ces fusions visent à préserver l'expertise sectorielle tout en éliminant les coûts de structure redondants et en simplifiant le paysage institutionnel pour les usagers et les partenaires.

### 3. Politiques d'austérité ciblées

Troisièmement on peut envisager des mesures de réduction budgétaire imposées aux organismes maintenus mais jugés surdimensionnés. Cette approche, illustrée par la réduction de 25% de la dotation de Bpifrance ou de 30% de celle de l'IFPEN, permet de conserver les structures essentielles tout en les contraignant à une plus grande efficacité. Le rapport s'appuie sur la « règle des 20% » issue des travaux de Domberger et Hall, suggérant qu'une agence présente structurellement un surcoût d'environ 20% par rapport au marché privé. Ces mesures d'austérité ciblées visent à réduire ce différentiel en forçant les organismes à optimiser leurs processus et à éliminer les inefficiences bureaucratiques.





**Examinons maintenant en détail nos propositions concernant les opérateurs et ODAC dans les principaux secteurs d'intervention publique.**

### 7.3.1 Écologie : Suppression de l'ADEME

L'Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie représente un budget de 2,4 milliards d'euros en 2023 (crédits budgétaires et taxes affectées) pour 1 200 équivalents temps plein. De précédentes analyses par des instances indépendantes révèlent un nombre élevé de dysfonctionnements structurels qui nous conduisent à envisager sa suppression pure et simple.

La multiplication des micro-aides constitue le premier écueil identifié. L'ADEME a développé au fil des années un maquis de dispositifs d'aide de faible montant unitaire, générant des effets d'aubaine considérables sans impact mesurable sur les objectifs environnementaux. Cette approche saupoudrage dilue l'efficacité des deniers publics et crée une bureaucratie disproportionnée par rapport aux résultats obtenus.

Par ailleurs, les missions normatives de l'agence font désormais doublon avec les réglementations européennes et les compétences ministérielles. Le Ministère de la Transition Écologique et Solidaire (MTES) dispose en interne de toutes les expertises nécessaires pour élaborer la réglementation environnementale, rendant obsolète cette strate intermédiaire. L'Union européenne définit d'ailleurs l'essentiel du cadre normatif

dans le domaine environnemental, réduisant la valeur ajoutée de l'ADEME à une simple transposition.

Concernant les diagnostics énergétiques, le marché privé offre désormais une alternative mature et concurrentielle. Les labels privés agréés peuvent parfaitement assurer cette mission avec une efficacité supérieure et sans coût pour les finances publiques. Cette transition vers le secteur privé s'inscrit dans une logique de subsidiarité et de responsabilisation des acteurs économiques.

La suppression de l'ADEME générerait ainsi 462 millions d'euros d'économies nettes annuelles après déduction des coûts de transition estimés à 88 millions d'euros. Les missions réglementaires seraient transférées au MTES tandis que les diagnostics énergétiques relèveraient des labels privés agréés.

### 7.3.2 Logement : dissolution de l'ANAH

L'Agence Nationale de l'Habitat, avec ses 900 agents, incarne les dérives du système français d'aides publiques au logement. Les rapports de l'Inspection générale des finances de 2023 documentent une fraude massive dans le dispositif MaPrimeRénov', tandis que la Cour des comptes juge l'efficacité limitée pour l'ensemble des aides à la rénovation.

L'effet d'aubaine constitue le vice rédhibitoire de ces dispositifs. L'évaluation du Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable estime que seulement 30% des rénovations aidées n'auraient pas eu lieu sans subvention publique. Cette proportion révèle que 70% des fonds versés ne génèrent aucune amélioration environnementale additionnelle, constituant un simple transfert vers des propriétaires qui auraient de toute façon engagé les travaux.

La redondance avec le Crédit d'Impôt Transition Énergétique aggrave cette inefficience en créant des doublons dans l'aide publique. Les propriétaires peuvent cumuler plusieurs dispositifs pour des mêmes travaux, multipliant artificiellement le coût public sans bénéfice proportionnel.

Face à ces dysfonctionnements structurels, l'IREF préconise la suppression pure et simple de l'ANAH sans transfert de missions. La responsabilité de l'amélioration du parc immobilier incombe aux propriétaires et aux collectivités territoriales dans le cadre de leurs compétences d'urbanisme et d'habitat. Cette approche libérale responsabilise les acteurs tout en dégagant 1,95 milliard d'euros d'économies nettes annuelles.

### 7.3.3 Santé : suppression des Agences Régionales de Santé

La suppression des 18 Agences Régionales de Santé représente l'une des mesures les plus sensibles du plan, touchant 9 600 agents pour des économies nettes de 700 millions d'euros annuels. Cette décision ambitieuse s'appuie sur une analyse raisonnée de l'empilement administratif dans le système de santé français.

Créées en 2010 dans l'optique de décloisonner les politiques sanitaires et médico-sociales, les ARS ont en réalité ajouté une strate bureaucratique supplémentaire sans améliorer l'efficacité du pilotage sanitaire. Leur positionnement intermédiaire entre l'État central et les établissements de santé crée des redondances de compétences et ralentit les processus décisionnels, particulièrement préjudiciables en situation de crise sanitaire.

L'empilement gestionnaire s'avère particulièrement coûteux. Les ARS développent leurs propres services supports (ressources humaines, finances, communication, systèmes d'information) qui dupliquent les fonctions centrales du ministère et des établissements. Cette démultiplication génère des surcoûts de structure considérables sans valeur ajoutée opérationnelle.

Le pilotage direct par la Direction Générale de la Santé et les préfetures offrirait une alternative plus efficace. La DGS dispose de l'expertise technique nécessaire pour définir les orientations nationales, tandis que les préfetures assurent déjà la coordination interministérielle territoriale. Cette recentralisation permettrait un pilotage plus cohérent et réactif du système de santé.

Les missions de santé publique et d'autorisation des établissements de soins seraient intégrées à la DGS et aux agences sanitaires nationales existantes (ANSM, HAS, ANSES). Cette consolidation au niveau national garantirait une harmonisation des pratiques et une mutualisation des expertises, actuellement dispersées dans 18 structures régionales aux moyens limités.

La transition s'échelonnerait sur 18 mois avec un accompagnement renforcé des personnels, dont une partie pourrait être redéployée vers les services déconcentrés de l'État ou les établissements de santé. Le coût de transition de 200 millions d'euros intègre les mesures d'accompagnement social et la refonte des systèmes d'information.

### 7.3.4 Emploi et formation : suppression de l'AFPA, Onisep, Céreq, et resserrement des taxes affectées

Le secteur emploi-formation concentre les économies les plus substantielles avec 2,1 milliards d'euros nets annuels par la suppression de l'AFPA, l'Onisep, le Céreq et la

restriction drastique de France Compétences. L'explosion des dépenses de formation professionnelle, alimentée par une taxe d'apprentissage en croissance exponentielle, justifie ce resserrement. Le pilotage par les branches professionnelles, plus proche des besoins réels du marché du travail, remplacerait avantageusement ces structures bureaucratiques.

### 7.3.5. Culture : fusion de 6 opérateurs en une agence unique

Dans le domaine culturel, la fusion des six centres nationaux (CNC, CNM, CNL, CNAP, CND, CNAC) en une agence unique « Arts & Médias » simplifierait considérablement le paysage institutionnel tout en générant 650 millions d'euros d'économies. La réduction de 10% des budgets de Radio France et France Télévisions s'inscrit dans une logique de convergence vers les standards européens, le coût par auditeur français demeurant largement supérieur à celui de la BBC. Nous avons choisi de ne pas toucher aux crédits de préservation du patrimoine historique, qui en plus d'irriguer des secteurs économiques comme celui du tourisme ont l'avantage de préserver un héritage commun dont la société a bien besoin en période de fragmentation sociale et de négation constante du legs de la France à la culture occidentale.

### 7.3.6 Identification, évaluation des risques et stratégies préventives

La mise en œuvre d'un plan de rationalisation de cette ampleur expose l'État à des risques multiples dont la maîtrise conditionne le succès de l'opération. L'analyse préalable identifie six catégories de risques principaux, classés selon leur probabilité d'occurrence et leur impact potentiel sur les économies attendues.

Le risque de résistance sociale présente la probabilité la plus élevée avec un impact temporel significatif. Les 32 000 agents concernés par les suppressions ou transferts constitueront naturellement un front d'opposition organisé, susceptible de retarder la mise en œuvre de 6 à 12 mois. Ce délai pourrait amputer les économies cumulées de 200 à 500 millions d'euros selon les scénarios. Les organisations syndicales, traditionnellement opposées aux restructurations dans le secteur public, mobiliseront leurs adhérents et l'opinion publique contre ces mesures.

La sous-réalisation des synergies représente un risque de niveau moyen mais à fort impact financier. L'expérience des fusions passées dans le secteur public révèle fréquemment des économies inférieures de 15% aux prévisions initiales. Ce différentiel résulte généralement de la sous-estimation des coûts de coordination, de la résistance passive des équipes et des difficultés d'harmonisation des systèmes d'information. Sur un objectif de 8,8 milliards d'euros, cet écart représenterait 800 millions à 1,2 milliard d'euros de manque à gagner annuel.

Les surcoûts de transition, bien que de probabilité moyenne, peuvent dégrader significativement la rentabilité du plan. L'expérience internationale suggère des dépassements fréquents de 20% sur les coûts initialement budgétés. Les 1,1 milliard d'euros provisionnés pourraient ainsi atteindre 1,3 milliard, réduisant d'autant les économies nettes la première année.

La résistance politique constitue un risque systémique de probabilité élevée. Les élus locaux, particulièrement ceux des territoires abritant les sièges d'organismes supprimés, exerceront des pressions considérables pour préserver l'emploi public local. Les parlementaires de ces circonscriptions mobiliseront leurs réseaux d'influence pour obtenir des dérogations ou des reports. Cette résistance pourrait conduire à l'édulcoration du plan ou à son abandon partiel.

Le risque de dégradation de la qualité de service, de probabilité moyenne, expose l'État à un mécontentement des usagers. La suppression de guichets de proximité ou l'allongement des délais de traitement pendant la phase de transition pourrait nourrir une opposition populaire au plan. Ce risque est particulièrement sensible pour les ARS, dont la suppression affectera directement la lisibilité du système de santé pour les professionnels et les établissements.

Enfin, les contentieux juridiques, bien que de faible probabilité, peuvent générer des coûts procéduraux et des retards. Les statuts particuliers de certains agents, les engagements contractuels des organismes ou les obligations européennes constituent autant de sources potentielles de recours administratifs et judiciaires.

Face à ces risques identifiés, l'IREF préconise une stratégie de prévention active articulée autour de quatre piliers principaux : l'accompagnement social, la gouvernance centralisée, la communication politique et la sécurisation juridique.

L'accompagnement social constitue le premier impératif pour limiter la résistance des personnels. Un plan de reclassement systématique sera proposé à tous les agents, privilégiant les redéploiements vers d'autres services de l'État ou les collectivités territoriales. Des primes de mobilité, estimées entre 200 et 500 millions d'euros, faciliteront ces transitions géographiques souvent nécessaires. L'anticipation de ces besoins dès 2025 permettrait d'identifier les postes d'accueil et d'engager les formations de reconversion nécessaires.

La gouvernance centralisée du projet, placée sous l'autorité directe du Premier ministre, garantira la cohérence des actions et la tenue des jalons. Une structure de pilotage dédiée, composée de représentants de chaque ministère concerné et de la Direction du budget, suivra mensuellement l'avancement des réformes. Des revues trimestrielles avec les préfets et directeurs d'administration centrale permettront d'ajuster les calendriers et de résoudre les difficultés opérationnelles.

La communication politique nécessite un dispositif spécifique pour convaincre les élus locaux du bien-fondé des réformes. Des rencontres bilatérales avec les parlementaires des circonscriptions concernées présenteront les contreparties positives : baisse de la fiscalité, investissements publics compensatoires, ou soutien à des projets locaux structurants. Cette approche pragmatique de « donnant-donnant » atténuera les résistances territorialisées.

La sécurisation juridique passe par des audits préalables de chaque organisme pour identifier les obligations légales et contractuelles. Les textes de suppression seraient rédigés dès 2025 pour anticiper les recours et adapter les procédures. Un accompagnement juridique renforcé des ministères de tutelle préviendra les erreurs de procédure susceptibles d'invalider les mesures. Un système de suivi en temps réel, appuyé sur des indicateurs quantitatifs précis, permettra d'anticiper les dérives et d'adapter les mesures correctives.

### **Trois tableaux de bord seront déployés : économique, social et opérationnel.**

1. Le tableau de bord économique suivra mensuellement les économies réalisées par rapport aux prévisions, les coûts de transition engagés et les éventuels surcoûts. Un système d'alerte pourrait être instauré avec déclenchement programmé en cas d'écart supérieur à 5% sur les économies ou de 10% sur les coûts.
2. Le tableau de bord social recensera les effectifs transférés, les départs volontaires, les reclassements effectifs et les contentieux sociaux. L'évolution du climat social pourrait éventuellement faire l'objet d'enquêtes périodiques auprès des personnels concernés.
3. Le tableau de bord opérationnel mesurera la continuité du service public pendant la transition : délais de traitement, qualité de service, satisfaction des usagers. Ces indicateurs permettront d'ajuster les modalités de transfert pour préserver l'efficacité administrative.

### **7.3.7 Calendrier de mise en œuvre et impact budgétaire**

Le déploiement du plan de rationalisation s'articule sur cinq années avec une montée en charge progressive respectant les contraintes opérationnelles et sociales identifiées. Cette approche séquencée maximise les chances de succès tout en minimisant les risques de résistance.

L'année 2025 constitue la phase préparatoire cruciale, sans économies immédiates mais déterminante pour la réussite globale. Les audits approfondis de chaque

organisme visé préciseront les modalités opérationnelles de suppression ou de fusion. Ces diagnostics détailleront les actifs à transférer, les personnels à reclasser et les missions à redistribuer. Parallèlement, l'élaboration des textes juridiques (décrets, arrêtés, modifications législatives) sécurisera le cadre légal des réformes. Les plans de reclassement individualisés seront établis pour chacun des 32 000 agents concernés, avec identification des postes d'accueil et des formations nécessaires.

L'année 2026 lance la mise en œuvre effective avec les premières suppressions d'organismes aux enjeux limités. L'ONISEP et le Céreq, structures de taille modeste aux missions non régaliennes, ouvriront la marche pour tester les procédures et ajuster les dispositifs d'accompagnement. Les économies de cette première vague, estimées à 3 milliards d'euros, démontreront la crédibilité du plan et faciliteront l'acceptation des mesures suivantes. Les premières fusions, notamment celle du CNC avec les autres centres nationaux culturels, s'engageront avec un calendrier de 18 mois.

L'année 2027 intensifie le rythme avec les suppressions majeures : ANAH, ADEME et premières ARS pilotes dans des régions volontaires. Cette montée en charge porte les économies cumulées à 6,2 milliards d'euros, franchissant le seuil psychologique des deux tiers de l'objectif. La finalisation des transferts de missions vers les ministères de tutelle et l'optimisation des nouvelles organisations consolident les gains d'efficience.

L'année 2028 atteint le régime de croisière avec 8,8 milliards d'euros d'économies nettes annuelles, soit 100% de l'objectif fixé. Toutes les suppressions sont achevées, les fusions finalisées et les transferts opérationnels. Cette année marque également le début du retour sur investissement positif, les économies cumulées dépassant les coûts de transition engagés.

L'année 2029 consolide les acquis par des ajustements fins et des évaluations approfondies. Les premiers bilans d'efficacité permettront d'identifier d'éventuelles mesures correctrices ou d'optimisation supplémentaire. Le maintien des 8,8 milliards d'économies confirme la pérennité des réformes engagées.

La trajectoire financière du plan révèle un profil d'investissement classique avec des coûts initiaux significativement compensés par des gains durables. L'effet cumulé sur cinq ans, tenant compte de l'actualisation à 4% préconisée par les standards budgétaires, s'établit à 26,8 milliards d'euros contre les 37 milliards d'économies théoriques.

Les coûts de transition, concentrés sur les deux premières années, totalisent 1,3 milliard d'euros après intégration des provisions pour dépassements. Cette enveloppe couvre les indemnités de départ volontaire (400 millions), les coûts de reclassement et formation (300 millions), la refonte des systèmes d'information (250 millions), les frais juridiques et de conseil (200 millions) et une provision pour imprévus (150 millions).

Les économies brutes progressent selon une courbe exponentielle : 3,5 milliards en 2026, 6,8 milliards en 2027, 9,1 milliards en 2028 et 2029. Après déduction des coûts de transition résiduels et d'accompagnement, les économies nettes atteignent respectivement 3,0 - 6,2 - 8,8 - 8,8 milliards d'euros.

L'impact sur les finances publiques dépasse le strict périmètre budgétaire. La réduction de 0,5 point du ratio dépenses publiques/PIB (de 57,1% à 56,6%) améliore la soutenabilité de la dette française et renforce la crédibilité budgétaire vis-à-vis des institutions européennes. Cette amélioration structurelle ouvre des marges de manœuvre pour des baisses d'impôts ciblées ou des investissements d'avenir.

L'effet sur l'emploi public, avec 32 000 suppressions nettes, s'inscrit dans la trajectoire de modernisation de l'État initiée depuis 2017. Les redéploiements vers les fonctions régaliennes (sécurité, justice, éducation) et les collectivités territoriales atténuent l'impact social tout en préservant le service public de proximité.

Cette transformation structurelle de l'État français, la plus ambitieuse depuis la Révision Générale des Politiques Publiques de 2007-2012, repositionne l'administration sur ses missions essentielles tout en dégagant les ressources nécessaires au redressement des finances publiques. Son succès conditionne la capacité de la France à retrouver des marges budgétaires durables dans un contexte européen de plus en plus contraignant.

### 7.3.8 Méthodologie et tableaux annexes

#### **DEFINITIONS**

Opérateur: Organisme financé majoritairement par l'État (subventions/taxes affectées)

ODAC: Organismes Divers d'Administration Centrale (comptabilité nationale)

ETP: Équivalent Temps Plein

#### **MÉTHODOLOGIE DE CALCUL**

Hypothèses de base :

Coût moyen ETP (charges incluses): 157,000 €

Coût transition moyen: 70,000 €/ETP

Coûts Systèmes d'Information supplémentaires: 2-5% budget

Taux d'actualisation: 4% sur 5 ans

Formule de calcul des économies :

Économies\_nettes = Économies\_brutes - Coûts\_transition

Où:

Économies\_brutes = Économies en personnel + Économies de fonctionnement +  
Économies de subventions

Économies de personnel = Effectifs supprimés × 157,000 €

Coûts de transition = Effectifs impactés × 70,000 € + Coûts SI

### Exemple de calcul - ADEME

Budget total 2024: 2,400 M€

Effectifs: 1,200 ETP

- Économies de personnel:  $1,200 \text{ ETP} \times 157,000 \text{ €} = 188.4 \text{ M€}$
- Économies de fonctionnement: Budget fonctionnement - personnel = 361.6 M€
- Total économies brutes: 550 M€
- Coûts de transition:
  - o Personnel:  $1,200 \times 70,000 \text{ €} = 84 \text{ M€}$
  - o SI et divers: 4 M€
  - o Total de 88 M€
- Économies nettes:  $550 - 88 = 462 \text{ M€/an}$

### CLASSIFICATION DES MESURES

- **Suppressions pures** (3,8 Md€) : Fermeture définitive de l'opérateur, aucun ou faible transfert de missions

Exemples: ADEME, ANAH, AFPA, Onisep, Céreq

- **Fusions/Absorptions** (2,6 Md€) : Intégration dans structure existante avec maintien partiel des missions

Exemples: INED→INSEE, Cerema-Ineris, CNC-CNM-CNL

- **Cures d'austérité** (2,7 Md€) : Réduction des budgets sans fermeture, maintien d'une structure allégée

Exemples: France Compétences (resserrement budget via diminution plafond taxe affectée), VNF (-20%), IFPEN (-30%)

## **HYPOTHÈSES ET LIMITES**

### **Risques identifiés**

La réussite du plan repose sur la maîtrise de plusieurs risques significatifs. Parmi eux, la résistance sociale constitue le principal écueil : sa probabilité est élevée compte tenu du nombre d'agents impactés et du potentiel de mobilisation syndicale. La sous-réalisation des synergies est également à anticiper, les expériences passées montrant qu'il est fréquent d'enregistrer jusqu'à 15 % d'économies en moins que prévu lors de grandes restructurations, en raison des obstacles d'intégration ou des inerties organisationnelles. Enfin, des surcoûts de transition peuvent survenir, pouvant majorer de 20 % les coûts estimés pour l'accompagnement social, la reconfiguration des systèmes d'information ou encore les mesures juridiques.

### **Dispositifs de précaution**

Pour couvrir ces incertitudes, une provision pour risques équivalente à 15 % des coûts de transition a été constituée. Une réserve de précaution spécifique de 200 millions d'euros est également prévue afin de parer aux imprévus majeurs susceptibles d'apparaître en phase de mise en œuvre. Par souci d'adaptabilité, une clause de revoyure a été introduite : le plan fera l'objet d'une révision annuelle de ses objectifs et modalités, afin d'ajuster le dispositif à la réalité des difficultés rencontrées.

### **Limites méthodologiques**

Le plan reconnaît que certains points restent soumis à incertitude. Les coûts de transition peuvent varier sensiblement selon la complexité des structures à transformer ou à dissoudre. L'impact social, notamment les effets indirects sur des territoires ou des filières professionnelles, n'est pas entièrement quantifié à ce stade. Par ailleurs, les délais nécessaires pour réaliser les mesures varient et peuvent s'étirer de 6 à 24 mois en fonction des arbitrages politiques et des difficultés de mise en œuvre. Enfin, l'ampleur réelle des économies générées dépendra fortement du respect du calendrier et de la capacité à surmonter les obstacles institutionnels ou politiques susceptibles de survenir en cours de route.

Le tableau suivant résume l'axe 3 de nos propositions, dont nous venons de donner un aperçu relativement détaillé. Les chiffres des trois dernières colonnes sont exprimés en milliards d'euros.

Secteur	Opérateur_ou_ODAC	Nature des mesures	Effectifs impactés	Économies brutes annuelles	Coûts de transition	Économies nettes annuelles
<b>Écologie</b>	ADEME	Suppression (+ transfert missions normes aux ministères)	1200	0.55	0.08	0.47
<b>Logement</b>	ANAH (MaPrimeRénov')	Suppression	900	2.0	0.05	1.95
<b>Santé</b>	18 Agences Régionales de Santé	Suppression + reprise par DGS	9600	0.9	0.2	0.7
<b>Emploi/Formation</b>	AFPA, France Compétences (resserrage taxe), Onisep, Céreq	Suppression + fusion + austérité	6800	2.45	0.35	2.1
<b>Culture &amp; Médias</b>	CNC, CNM, CNL, CNAP, CND, CNAC → Agence unique ; Radio France & France TV -10% budgets	2 fusions + austérité	3500	0.75	0.1	0.65
<b>Économie</b>	Business France, Atout France, Bpifrance (-25% dotation)	Suppression/austérité	1300	0.6	0.05	0.55
<b>Solidarités</b>	GIP Inclusion, Missions locales, intégration FSV	Suppression/absorption	5200	1.2	0.15	1.05
<b>Transports/Aménagement</b>	VNF (-20%), fusion Cerema-Ineris	Austérité + fusion	1100	0.45	0.06	0.39
<b>Recherche &amp; Numérique</b>	INED → INSEE, IFPEN (-30%), ANFR → ARCOM	Fusion + austérité	2400	0.43	0.06	0.37

## Conclusion : au-delà des agences, traitons les causes profondes du problème

La réforme des agences de l'État, bien qu'indispensable, ne constitue qu'une réponse symptomatique à un mal plus profond qui ronge l'action publique française. Le véritable problème réside dans l'extension continue et incontrôlée du périmètre de l'État depuis plusieurs décennies, alimentée par des politiques publiques systématiquement dépensières qui transforment chaque défi sociétal en prétexte à une nouvelle intervention publique.

### **L'État-Distributeur : une logique pervertie**

L'analyse des plus grosses agences révèle une réalité troublante : nombre d'entre elles ne sont que des distributeurs automatiques d'aides publiques dont elles ne maîtrisent ni les critères d'attribution ni les montants. Bpifrance distribue des prêts garantis selon des critères définis par Bercy, l'ASP verse des subventions agricoles décidées par Bruxelles, les agences de l'eau redistribuent des redevances fixées par la réglementation. Ces structures, qui emploient des milliers de personnes et coûtent des milliards d'euros, ne sont souvent que des intermédiaires coûteux dans une chaîne de redistribution où la décision politique leur échappe totalement.

Cette perversion révèle l'ampleur du détournement de l'État de ses missions régaliennes fondamentales. Plutôt que d'assurer la sécurité, la justice et la défense avec excellence, l'État français s'est mué en un gigantesque mécanisme redistributif qui prétend corriger tous les déséquilibres économiques et sociaux par l'intervention publique.

### **Le piège de la complexité bureaucratique**

La multiplication des agences procède d'une logique implacable analysée par l'école des choix publics : chaque nouvelle politique génère sa propre bureaucratie, qui développe ensuite des intérêts propres à sa survie et son expansion. Les centaines de niches fiscales, de dispositifs d'aides sectorielles, les multiples fonds ad-hoc créés pour chaque crise illustrent cette fuite en avant dans la complexité.

Cette approche technocratique, qui croit résoudre les problèmes par l'ajout de nouvelles structures et de nouveaux dispositifs, produit l'effet inverse : elle paralyse l'action publique par l'enchevêtrement des compétences, multiplie les coûts de transaction et crée des rentes de situation pour les bureaucraties spécialisées.

## **L'illusion de la réforme marginale**

Réformer les agences sans remettre en cause la philosophie générale de l'intervention publique revient à repeindre la façade d'un bâtiment dont les fondations s'effritent. Tant que persistera l'idée que l'État doit intervenir dans tous les domaines – de l'aide aux entreprises à la transition écologique, de l'innovation à l'aménagement du territoire –, de nouvelles agences ressurgiront inexorablement pour porter ces politiques.

L'expérience des réformes précédentes le démontre : la RGPP, Action Publique 2022, les diverses tentatives de rationalisation n'ont jamais remis en cause le postulat de l'État-Providence extensif. Elles se sont contentées d'optimiser à la marge un système dont la logique fondamentale demeure intacte.

Il est urgent de redécouvrir les vertus du principe de subsidiarité : ne faire publiquement que ce qui ne peut être fait aussi bien par l'initiative privée ou associative. À l'aune de ce critère, beaucoup d'agences peuvent être remises dans certaines de leurs missions, voire dans leur existence-même.

Cette révolution conceptuelle passe par l'acceptation d'une vérité dérangeante : l'État français contemporain n'est plus au service des citoyens, mais des bureaucraties et des groupes de pression qui vivent de la dépense publique. Peu importe finalement que cela résulte plutôt d'une malveillance ou d'une incapacité à manœuvrer l'immense machine qu'ils ont créée : en pratique nos dirigeants ne servent pas les Français en préservant ou en encourageant un tel système. Seule une remise en cause fondamentale de l'État-Providence permettra de restaurer un service public efficace, un État souverain et une société dynamique.