



## Agences de l'Etat : resserrer, clarifier, piloter

---

20 octobre 2025

### Contexte

L'annonce par la ministre des comptes publics, en avril 2025, d'un plan de réforme des agences de l'État (hors universités) ambitionnant 2 à 3 milliards d'euros d'économies a mis plus encore sur le devant de la scène un sujet à la fois ancien et structurel. Dans un contexte de rigueur budgétaire et de perte de lisibilité de l'action publique, **les agences sont ainsi redevenues un point focal de l'attention gouvernementale**. Sans préciser quels organismes seraient supprimés, la ministre a indiqué que le gouvernement allait s'attaquer à « un tiers des agences et des opérateurs de l'État » pour en fusionner certaines et en fermer d'autres, ce qui pourrait représenter quelques dizaines à plus d'une centaine de structures selon le périmètre retenu.

Le 19 septembre 2025, le nouveau premier ministre a confié à deux hauts fonctionnaires la mission d'examiner en détail les agences et offices de l'État, afin d'en rationaliser le fonctionnement : traquer les doublons, clarifier les missions et, le cas échéant, supprimer les structures jugées inefficaces. À l'occasion de la présentation du projet de loi de finances (PLF) pour 2026 en Conseil des ministres, puis lors de sa déclaration de politique générale, le 14 octobre, le gouvernement a annoncé un budget prévoyant la suppression nette de **3 119 postes de fonctionnaires** en 2026. L'effort de rationalisation portera principalement sur les **opérateurs et agences de l'État**, qui devraient à eux seuls contribuer à hauteur de **1 735 suppressions d'emplois**.

**Les mêmes questions réapparaissent : faut-il en supprimer certaines ? En fusionner d'autres ? Rechercher des synergies ou revoir profondément leur raison d'être ? S'agit-il d'optimiser leur fonctionnement ou de repenser en profondeur leurs missions, leurs formats et leur articulation avec l'État central, les services déconcentrés et les collectivités territoriales ? Les économies en question doivent-elles porter sur les crédits de fonctionnement ou intégrer aussi - voire prioritairement - une réflexion sur les crédits d'intervention qu'elles gèrent ?**

La création en février 2025 d'une commission d'enquête sénatoriale sur les missions des agences, opérateurs et organismes consultatifs de l'État traduisait déjà cette volonté

d'objectivation ; elle visait à dresser un état des lieux global, à évaluer la cohérence du dispositif et à proposer des réformes structurelles.

Le Cercle avait lui-même mis en évidence l'ampleur du sujet dans une tribune de 2021 intitulée « Agences, autorités indépendantes : quelle place, quelles réformes ? ». Il mettait en lumière l'extrême hétérogénéité des agences – en termes de statut, de taille, de gouvernance, de financements ou encore de périmètres d'intervention – ainsi que les résultats décevants des précédentes tentatives de révision, jugées largement en deçà des attentes.

Si le sujet des agences de l'État a déjà donné lieu à de nombreuses analyses, l'enjeu pour le Cercle est aujourd'hui d'en proposer une lecture claire et synthétique, assortie de pistes de recommandations méthodologiques. L'angle d'attaque ne peut se limiter à une logique budgétaire, au risque de réduire les droits des citoyens et de fragiliser certaines missions de service public.

**Au-delà des impératifs financiers, ce chantier doit s'inscrire dans une perspective de réforme en profondeur de l'État et de simplification de son action, au service des citoyens, des territoires et de l'ensemble des parties prenantes. Pour éviter une réforme de façade, il importe de poser les bons diagnostics, de clarifier les finalités poursuivies et de s'affranchir de toute approche purement idéologique ou strictement comptable.**

**La question n'est pas seulement de réduire des coûts ou de supprimer des structures : il s'agit de déterminer comment l'État mobilise et pilote ses agences et les articule avec ses services et les collectivités locales pour mettre en œuvre ses politiques, garantir les compétences indispensables et répondre efficacement aux attentes du pays.**

**L'objectif doit être de revisiter les fondements de l'« agencification » et de construire une doctrine cohérente, lisible et porteuse de sens, qui dépasse la seule logique budgétaire pour réaffirmer le rôle et la légitimité de l'action publique.**

## **1. Une cartographie administrative hétérogène, un périmètre à géométrie variable et parfois lacunaire**

Et de quoi parle-t-on exactement ? Aucune base publique exhaustive et officielle ne permet aujourd'hui, malgré les diverses tentatives, de délimiter de façon précise le périmètre des agences, leurs missions ou leurs modalités de fonctionnement.

À la diversité des statuts et des rattachements s'ajoute une cartographie institutionnelle à géométrie variable, marquée par la coexistence d'agences fortement structurées et visibles, et d'autres dont la présence est plus diffuse, au risque de « saupoudrage » dans certains territoires.

Cette hétérogénéité rend la lecture d'ensemble difficile et les typologies tentées laissent apparaître des angles morts dans les analyses car certains pans essentiels de l'action publique sont trop souvent exclus de la réflexion.

**Le terme d'«agence» recouvre aujourd'hui un ensemble d'entités aux statuts, missions et rattachements très hétérogènes** ; on y retrouve des établissements publics administratifs (EPA), des établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC), des groupements d'intérêt public (GIP), des services à compétence nationale, des autorités administratives ou publiques indépendantes (AAI/API), voire certaines structures temporaires de mission. Leur rattachement peut être ministériel, interministériel, ou territorial.

Les estimations du nombre d'agences varient fortement, de 400 à plus de 1 200 entités, selon les critères retenus :

- Le projet de loi de finances pour 2025 identifiait **434** entités relevant du périmètre des « opérateurs de l'État », c'est-à-dire des organismes assurant la mise en œuvre de politiques publiques, financés majoritairement par des crédits budgétaires. L'INSEE, de son côté, recense près de **700 ODAC** (organismes divers d'administration centrale), structures de droit public financées par des fonds publics et exerçant une compétence nationale, dont le champ recoupe partiellement celui des opérateurs. S'y ajoutent les **24** autorités administratives et publiques indépendantes, investies de missions de régulation, de contrôle ou de garantie des droits, qui s'inscrivent elles aussi dans l'écosystème élargi des agences.
- Dans son rapport « **L'État et ses agences** » (mars 2012), l'Inspection Générale des Finances avait souligné qu'il **n'existait pas de recensement exhaustif** des structures opérant des missions publiques pour le compte de l'État et que les définitions et critères utilisés étaient disparates. L'IGF utilise donc le terme générique d'« agence » et rassemble dans un périmètre très large toutes les entités ayant une activité de service public, financées majoritairement par l'État et soumises à son contrôle. À partir de ce périmètre, elle a retenu **1 244 entités** exerçant des missions de service public non marchand en 2010, dont **1 101 dotées de la personnalité morale**.
- Enfin, le Conseil d'État dans son étude annuelle de 2012 « *Les agences : une nouvelle gestion publique ?* » était parti d'une définition juridique restrictive de l'agence (structure autonome exerçant une responsabilité structurante dans la mise en œuvre d'une politique publique nationale) ; il avait retenu **103** agences rattachées à l'État.

**Pourtant, des angles morts subsistent** : certaines structures, bien qu'elles présentent toutes les caractéristiques d'agences de l'État, ne sont pas recensées comme telles dans les différentes cartographies institutionnelles. C'est notamment le cas des grandes caisses du régime général de sécurité sociale — CNAF, CNAM, CNAV, URSSAF Caisse Nationale — qui disposent pourtant chacune d'un réseau national, d'une implantation territoriale étendue avec au total plus de 135 000 agents, et de moyens financiers majeurs.

Elles ne figurent pas parmi les « agences de l'État » au sens budgétaire, car elles disposent historiquement de leur propre système de financement, fondé sur les cotisations et contributions sociales, sans recours direct — en principe — à des crédits de l'État. De ce fait, elles n'apparaissent ni dans les listes d'opérateurs ou d'agences établies par l'Inspection générale des finances, ni parmi les 103 agences recensées par le Conseil d'État.

Pourtant, l'État conclut avec chaque caisse nationale une **convention d'objectifs et de gestion (COG)** fixant les priorités, les moyens alloués et les indicateurs de performance. Parallèlement, la part des cotisations sociales dans le financement de la sécurité sociale a diminué au profit de ressources publiques et fiscales, tandis que leur **gouvernance** a profondément évolué : la gestion paritaire a été abandonnée, le conseil d'administration de la CNAM remplacé par un simple conseil, et son directeur désormais nommé par le gouvernement.

**Les grandes caisses nationales de sécurité sociale partagent ainsi plusieurs caractéristiques avec les opérateurs de l'État** : elles mettent en œuvre des politiques publiques d'ampleur nationale, disposent d'une large autonomie opérationnelle et mobilisent des effectifs et des budgets bien supérieurs à ceux de la plupart des agences. Dans un contexte où les **dépenses sociales** représentent une part majeure de la dépense publique, où la **territorialisation de l'action publique** est devenue centrale, et où les **réseaux de la sécurité sociale** constituent l'un des principaux maillages administratifs du pays, il apparaît indispensable de les **intégrer pleinement à l'analyse**. S'y ajoute désormais une « cinquième branche », avec la **Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA)**.

De même, certaines filiales ou composantes de la Caisse des Dépôts assument en pratique un rôle d'opérateur, à l'image de la SCET ou de la Banque des Territoires, direction de la Caisse qui regroupe les offres de divers opérateurs au service des collectivités.

Certains dispositifs<sup>1</sup> se rapprochent dans leurs missions de véritables opérateurs publics. Toutefois, leur portage hybride – ni pleinement intégrés à l’administration, ni dotés de l’autonomie classique des agences – les place dans une zone intermédiaire, au risque parfois de difficultés dans l’impulsion ou de brouillage dans les lignes de fonctionnement.

**La réflexion sur l’agencification doit s’inscrire dans une approche globale de réforme de l’État. Elle implique d’adopter une définition large du périmètre des agences, qui dépasse la seule référence aux statuts juridiques, sans pour autant viser un recensement exhaustif. L’enjeu est de concentrer l’analyse sur les entités où existent un potentiel tangible de simplification, d’efficience et d’impact et des marges de manœuvre pour agir.**

À l’inverse, il serait contre-productif de céder à la facilité de mesures symboliques, voire d’affichage, en s’attaquant à des structures marginales ou de faible importance, sans effets notables ni sur la performance globale de l’action publique, ni sur la complexité pour les entreprises et les citoyens.

## **2. Le développement des agences : arbitrages implicites, affaiblissement du centre et quête d’agilité organisationnelle.**

La critique de l’agencification – qui porte en particulier sur la prolifération des agences, leur éloignement des citoyens, ou leur déficit de pilotage – tend parfois à occulter les logiques qui ont présidé à leur création. **L’agencification n’est pas le fruit du hasard ou d’une génération spontanée** ; ces entités spécifiques ont, pour la plupart, à un moment donné, constitué des réponses ciblées à des carences ou à des besoins non ou mal couverts par les structures traditionnelles de l’État central et déconcentré.

Avec le recul, on peut identifier plusieurs vagues successives de création d’agences qui ont jalonné l’histoire récente de l’action publique en France.

- Une étape a été l’accompagnement des grandes phases de **décentralisation des années 1980**, avec le souci de maintenir une capacité d’expertise nationale sur certains sujets techniques ou stratégiques.

---

<sup>1</sup> Par exemple les France Services qui ont un label commun mis en place par le Gouvernement et font l’objet d’un programme piloté et partiellement financé par l’Agence nationale de cohésion des territoires mais sont portées par des collectivités territoriales, des points de contact La Poste, des associations ou des caisses de MSA. De façon analogue, les Groupements Hospitaliers de Territoire n’ont pas d’autonomie juridique mais ont vocation à remplir une fonction voisine de celles d’agences.

- Le recours massif aux agences est aussi largement le fruit d'une **inspiration du modèle américain** dans les années **1980-2000**. Lors des travaux de la commission d'enquête du Sénat sur les agences, des juristes ont rappelé que la France avait « pris modèle sur les agences fédérales américaines (ex : la Food and Drug Administration pour l'alimentation et les médicaments, la Federal Trade Commission pour la concurrence, la Securities and Exchange Commission pour les marchés financiers, etc.) Ces agences américaines se caractérisaient, jusqu'aux circonstances récentes, par leur autonomie par rapport au pouvoir exécutif et par de fortes prérogatives réglementaires, sous le contrôle du Congrès.
- Depuis **les années quatre-vingt-dix**, la montée des exigences **de performance et la recherche de la modernisation** ont conduit à externaliser certaines missions dans des structures plus autonomes (ex : Agence Spéciale de Paiement, Centre National de Gestion...). L'émergence de préoccupations **sanitaires, environnementales ou économiques** ont justifié la création ou le renforcement d'agences spécialisées, dans une logique de réponse rapide, territorialisée et visible.

Plusieurs dynamiques peuvent expliquer la création des agences :

- **Le besoin d'expertise technique spécialisée.**  
Dans les domaines caractérisés par une forte technicité scientifique ou une régulation complexe, les administrations centrales se sont parfois révélées insuffisamment armées pour exercer pleinement leurs missions. Cette situation a conduit à la création d'agences spécialisées, telles que l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES), Santé Publique France ou l'Agence nationale de sécurité du médicament (ANSM), disposant de ressources propres en matière d'expertise, de veille sanitaire et de régulation. Ces agences s'appuient fréquemment sur des réseaux scientifiques ou professionnels structurés et à l'état de l'art, renforçant ainsi leur crédibilité et leur capacité d'intervention. Pour certaines d'entre elles, s'ajoute le souci d'affermir l'indépendance de l'expertise.
- **La mutualisation de moyens et la rationalisation opérationnelle.**  
D'autres agences, comme l'ANCT (Agence nationale de la cohésion des territoires), l'ANRU (Agence Nationale de Rénovation Urbaine) ou l'ADEME (Agence de la transition écologique), ont été conçues pour concentrer des ressources techniques, humaines et financières autour de missions transversales. L'objectif était de remédier à la dispersion des compétences et renforcer le lien entre l'Etat et les territoires et la capacité d'action ou d'ingénierie à l'échelle territoriale.
- **La régulation des marchés ouverts à la concurrence.**  
La création d'opérateurs et d'autorités administratives indépendantes s'est accélérée lorsque des secteurs monopolistiques (télécommunications, énergie, transports, postes, médias, jeux...) ont été privatisés ou libéralisés. Ces régulateurs indépendants

sont chargés de garantir l'accès des nouveaux entrants, de surveiller les anciens monopoles et de faire respecter les règles de concurrence.

- **La protection des libertés publiques et les droits des citoyens.**

Outre les régulateurs économiques, plusieurs autorités ont été créées pour défendre des droits fondamentaux. Le rapport du Sénat classe parmi les « **autorités protectrices des libertés publiques et du lien social** » des organismes comme la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), la Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE, aujourd'hui Défenseur des droits), la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) ou l'Autorité de Régulation de la communication audiovisuelle et numérique (ARCOM). Ces institutions protègent la vie privée, l'égalité de traitement, l'accès à l'information et le pluralisme des médias ; leur indépendance vis-à-vis des ministères vise à renforcer la confiance du public.

- **L'allégement des charges des juridictions en constituant des autorités dotées de pouvoirs de sanction.**

De nombreuses autorités indépendantes disposent aujourd'hui de pouvoirs d'enquête et de décision : elles peuvent adresser des avertissements, prononcer des injonctions assez proches de référés civils, infliger des sanctions financières ou, pour certaines, interdire des activités. En confiant ces compétences à des agences spécialisées, le législateur a cherché à obtenir une réaction rapide face aux infractions et à réduire la charge des tribunaux, tout en laissant la possibilité d'un contrôle juridictionnel en cas de contestation. **L'attribution dans la période récente de facultés équivalentes à des administrations (ex DGCCRF) montre toutefois qu'il existe d'autres voies que celles de la création d'agences.**

- **L'évitement des contraintes du statut général de la fonction publique et une politique de rémunération plus attractive**

La création d'agences et d'opérateurs peut résulter du souhait de s'affranchir des contraintes du statut général de la fonction publique et des règles budgétaires de l'État. Face à l'augmentation et à la technicité des missions, les agences offrent des marges de manœuvre statutaires, comptables, financières et organisationnelles qui permettent de recruter des compétences rares ou spécialisées ne se trouvant pas toujours dans la fonction publique.

Cette autonomie s'accompagne de pratiques salariales plus flexibles. Certaines agences emploient principalement des agents en contrat ou en détachement plutôt qu'en position normale d'activité. Ce système leur permet d'offrir des rémunérations

supérieures à celles des corps équivalents de l'État, qui rendent difficile tout retour en arrière <sup>2</sup>.

**Pourtant, la loi Dussopt de 2019 en élargissant significativement la possibilité de recruter des contractuels dans la fonction publique rend de fait moins nécessaire la création d'agences pour bénéficier de cette flexibilité.**

- **La garantie d'un financement individualisé et stable en soustrayant des crédits au budget général.**

De nombreuses agences et opérateurs bénéficient d'un financement par taxes affectées ou cotisations parafiscales (par exemple l'AFITF ou l'ANRU). Ce mécanisme leur garantit des recettes propres, sanctuarisées, échappant aux arbitrages annuels du budget de l'État. Il réduit par ailleurs l'«empreinte» du financement public dans le budget de l'État et rend moins visibles les dépenses correspondantes.

**Toutefois, les contraintes budgétaires rendent cette pratique de moins en moins tenable et peu compatible avec les exigences actuelles de redressement des finances publiques.**

- **La gestion de politiques publiques complexes ou sensibles.**

Certaines agences ont été créées afin de garantir la continuité de l'action publique dans des secteurs structurellement sensibles aux tensions sociales ou économiques, tels que l'emploi ou la santé. Elles assurent une stabilité institutionnelle et opérationnelle face aux aléas politiques ou budgétaires. Dans certains cas, le transfert partiel de la mise en œuvre à une agence avait pour ambition de renforcer la professionnalisation et la qualité de la régulation de certaines politiques publiques ; ainsi, la création en 2007 des Agences Régionales de Santé (ARS) avait pour ambition de rapprocher les moyens de l'État et ceux de l'Assurance maladie, mais dans certaines régions, les délégations territoriales, issues notamment des anciennes DDASS, n'ont pas suffisamment trouvé leur place, faute d'une définition claire de leurs missions et d'avoir pu nouer les relations souhaitables avec les collectivités territoriales et les acteurs locaux.

Enfin, au-delà de ces **logiques fonctionnelles**, les agences ont également accompagné **la réorganisation territoriale**. Leur montée en puissance s'est opérée dans un contexte de rétraction progressive des services déconcentrés de l'État, affaiblis par les réformes successives de la carte administrative et les restrictions budgétaires. En se substituant partiellement à eux, les agences ont visé à maintenir un niveau d'intervention publique sur le terrain, notamment dans des champs techniques comme l'environnement, l'énergie (ADEME)

---

<sup>2</sup> Le gouvernement a lui-même reconnu que les différentiels de rémunération favorables aux agences rendaient le retour dans l'administration moins attractif et a rappelé, via une circulaire, que les augmentations de salaire durant un détachement devaient rester en lien avec le grade d'origine.

ou l'aménagement (CEREMA). Mais le paradoxe est que, plus l'État délègue de missions à des opérateurs employant principalement des contractuels ou même des intérimaires, plus il entretient sa propre **fuite des compétences** ; ainsi la réforme des services territoriaux de l'Etat a supprimé près de 35 % des effectifs des directions départementales entre 2010 et 2018, ce qui a appauvri leur capacité technique et accéléré le départ des ingénieurs vers des agences mieux dotées ou vers le secteur privé <sup>3</sup>.

Dans plusieurs domaines – santé, environnement, politique de la ville – la fragmentation de l'appareil central, les cloisonnements ministériels et le manque de pilotage stratégique ont conduit à déléguer massivement des responsabilités aux agences, certaines assumant désormais un rôle quasi équivalent à celui d'administrations centrales.

Cette prolifération s'est accompagnée de doublons : particulièrement en santé, le Haut Conseil de la Santé Publique recoupe certaines missions de la HAS, voire de l'ANSM ; dans le numérique en santé, les responsabilités éclatées entre agences (ANS, ANAP, Health Data Hub ...), services ministériels (DNS) et programmes régionaux entraînent recouvrements, complexités, illisibilité et dilution des responsabilités.

**La création des agences a incontestablement contribué à moderniser l'action publique ; elle a permis de renforcer la réactivité, l'expertise et la professionnalisation, tout en favorisant une responsabilisation accrue et une identification plus claire des acteurs en charge. Cependant, leur développement s'est souvent fait sans coordination d'ensemble ni doctrine précise, accentuant ainsi les fragilités d'un centre déjà affaibli.**

Or, la performance d'un système d'agences suppose l'existence d'une administration centrale forte, capable de piloter, d'évaluer et de garantir la cohérence globale. Faute d'une telle vision, la multiplication des agences a fragmenté le paysage institutionnel, dilué les responsabilités et affaibli les compétences des ministères comme des services déconcentrés, générant un déséquilibre croissant : à mesure que les agences gagnaient en autonomie, le

---

<sup>3</sup>La disparition de l'ATESAT (assistance technique de l'État aux collectivités) en 2014 en est un symbole : 4 000 équivalents temps plein d'ingénierie publique ont été supprimés et les préfets réclament aujourd'hui la reconstitution d'une telle offre. Dans le domaine de l'écologie, les difficultés de l'ADEME à recruter des agents permanents l'ont conduite à recourir massivement à des intérimaires dans le cadre du plan de relance ; le rapporteur de la commission des finances alertait sur le risque de **perte de compétences techniques** et recommandait de confier les fonctions d'expertise stratégique à des fonctionnaires titulaires.

centre perdait expertise et légitimité, alimentant un cercle vicieux fragilisant la cohérence et la capacité stratégique de l'action publique.

**À cela s'ajoute une tendance propre à toute organisation : l'élargissement progressif de leur périmètre au-delà de leurs missions initiales.** Beaucoup se développent comme des organismes autonomes, cherchant à accroître leur champ d'action plutôt qu'à coopérer avec les autres instances existantes.

**Enfin, un certain nombre d'agences et autorités contribuent à la prolifération normative en produisant du « droit mou » :** avis, recommandations, guides ou commentaires sur la loi et la jurisprudence. Cette inflation normative, souvent redondante, voire contradictoire, non seulement se révèle consommatrice de ressources mais brouille la lisibilité de l'action publique, alimente une tendance naturelle au gonflement des textes interprétatifs et contribue, de fait, à l'accroissement continu de la norme.

**Il apparaît donc nécessaire d'analyser la situation des agences selon une grille de lecture structurée autour d'un certain nombre d'axes** comme leurs missions, leur mode de gouvernance, leur insertion territoriale, leurs modalités de financement, leur degré d'autonomie, ainsi que leur articulation avec les administrations centrales et les collectivités territoriales.

### **3. Des rationalisations ponctuelles, souvent guidées par des objectifs budgétaires, sans réflexion globale sur les périmètres, les missions ni les articulations.**

Au cours des deux dernières décennies, plusieurs démarches de rationalisation du paysage des agences de l'État ont été engagées, visant à réduire leur nombre, clarifier leurs missions ou mutualiser leurs fonctions. Ces initiatives répondaient à des préoccupations récurrentes : lisibilité de l'action publique, maîtrise des dépenses, simplification administrative et recentrage de l'État sur ses fonctions stratégiques.

Ces tentatives ont pu conduire à des réussites ponctuelles incontestables (à titre d'exemple, la création de l'autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) par fusion de la commission bancaire avec la commission de contrôle des assurances et des mutuelles), mais sans qu'intervienne un recadrage global. Par ailleurs, les suppressions n'ont pas permis d'enrayer la progression du nombre d'agences.

Les opérations de fusion ou de suppression ont souvent été menées dans une logique de court terme, sans évaluation préalable de la chaîne de valeur ni clarification des objectifs poursuivis.

Une partie de ces restructurations se sont traduites par des reconfigurations formelles plus que par de véritables transformations ; les entités fusionnées ont conservé leurs cultures, leurs outils et leurs processus d'origine, aboutissant à des structures hybrides, peu lisibles, dont la performance n'a pas été significativement améliorée.

- L'exemple de l'Office français de la biodiversité, issu de la fusion entre l'AFB et l'ONCFS, illustre la complexité de ces opérations : plusieurs années ont été nécessaires pour harmoniser les pratiques internes et stabiliser une organisation cohérente.
- De même, la transformation de France Compétences, censée rationaliser le pilotage de la formation professionnelle, montre les limites d'une fusion sans gouvernance clarifiée ni articulation fluide avec les autres acteurs du secteur<sup>4</sup>.

Dans d'autres cas, des suppressions pures et simples, menées sans réaffectation adéquate des compétences, ont généré des pertes de capacité d'action. A titre d'exemple, la dissolution de l'Établissement public de réponse aux urgences sanitaires (EPRUS) et son intégration à Santé publique France ont mis fin à une dynamique interministérielle Intérieur et entraîné la disparition d'un opérateur clé qui était bien adapté à la réponse à ces urgences. La dilution dans un organisme à vocation beaucoup plus large a entraîné la baisse des capacités opérationnelles et affaibli la réponse de l'État lors des premières phases de la crise du Covid-19.

À l'inverse, dans certains secteurs manque un opérateur spécialisé ; le domaine social et médico-social en offre une illustration marquante, avec une gouvernance éclatée entre l'État, l'Assurance maladie et les départements. Aucun opérateur national ne porte aujourd'hui une stratégie cohérente et une capacité opérationnelle sur des enjeux pourtant majeurs, tels que l'accompagnement de la perte d'autonomie. La Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA), créée en 2005, illustre bien cette limite : si elle occupe une place centrale dans le financement et a été consacrée comme cinquième branche de la Sécurité sociale, elle n'est pas reconnue comme opérateur de l'État et ne dispose pas de relais territoriaux propres. Elle s'appuie sur les maisons départementales des personnes handicapées (MDPH), mais celles-ci restent placées sous la tutelle des conseils départementaux et c'est la CNAF qui gère l'allocation pour adulte handicapé (AAH). Dans ce contexte, la configuration d'une relation CNSA/CNAF pour constituer un véritable opérateur de l'autonomie est indispensable.

Enfin, les raisons qui ont conduit à la création de certaines agences ont aussi évolué avec le temps, sans que leur pertinence, leur positionnement ou leur rôle aient fait l'objet d'un réexamen régulier ; **faute d'une évaluation systématique, peu d'agences ont été réellement**

---

<sup>4</sup> Dans le même esprit, la performance de la nouvelle entité France Travail, issue de la transformation de Pole Emploi, devra être évaluée.

**questionnées sur leur maintien, leur évolution ou leur intégration dans un cadre plus cohérent.**

Les différents constats qui précèdent mettent en lumière **la nécessité d'une doctrine des agences adaptée aux spécificités de chaque secteur, plutôt que de chercher l'application d'orientations uniformes et centralisées.**

**Cette approche met en évidence les limites d'une réforme conduite sous un angle strictement technocratique ou budgétaire, qui se réduirait à supprimer des entités sans revisiter la chaîne de valeur de l'action publique.** Une rationalisation efficace suppose une vision stratégique, la redéfinition des missions, l'accompagnement du changement et la capacité à créer de la valeur pour les usagers comme pour les territoires. L'enjeu n'est donc pas seulement de réduire le nombre d'agences – même si des ajustements ciblés seraient justifiés – mais de repenser leur place dans l'architecture de l'État et leur articulation avec l'ensemble des acteurs publics et en particulier les collectivités territoriales.

La réflexion doit partir des besoins : à quels enjeux l'État entend-il répondre aujourd'hui par la voie d'agences ? Où se situent les redondances et les carences ? C'est sur cette base qu'il devient possible d'engager des restructurations pertinentes, guidées par la logique des missions plutôt que par une approche purement organique ou budgétaire.

**Dans cette optique, la question n'est pas tant de savoir combien d'agences doivent être supprimées, mais si l'État dispose de la capacité de pilotage nécessaire pour assurer la cohérence de son action et l'articuler efficacement avec l'écosystème local.**

#### **4. Un pilotage stratégique et territorial insuffisant**

**En théorie, les agences de l'État sont soumises à un pilotage structuré, organisé autour de contrats d'objectifs et de performance (COP) conclus avec leurs ministères de tutelle et éventuellement d'autres ministres concernés.** Ces contrats sont censés porter une vision stratégique pluriannuelle, articulée autour d'indicateurs de résultats, et servir d'outil de dialogue de gestion.

Les pratiques varient sensiblement ; ces instruments sont souvent réduits à des formalités, sans portée opérationnelle réelle. Le nombre élevé d'agences, la fragmentation des responsabilités et le manque de suivi contribuent à affaiblir leur efficacité. Loin d'un véritable pilotage partenarial fondé sur un alignement stratégique clair, la relation entre l'État et ses agences demeure souvent caractérisée par une répartition floue des responsabilités et une faible culture de la performance. Les difficultés observées dans le pilotage des agences

tiennent également à des facteurs exogènes : la succession des alternances ou des réorganisations ministérielles peut perturber la préparation et la validation des contrats d'objectifs et de performance (COP), entraînant des décalages calendaires et une perte de cohérence.

Trois principales fragilités se dégagent de l'analyse des pratiques actuelles :

- **Un pilotage pluriannuel généralement défaillant.** Dans de nombreux cas, les COP ne sont ni actualisés ni suivis. Selon la Cour des comptes, dans son rapport « *Les relations entre l'État et ses opérateurs* » (2021), près de **40 % des opérateurs ne font pas l'objet d'un suivi régulier** par leur ministère de tutelle, révélant ainsi un **pilotage globalement lacunaire, fragmenté et souvent formel** de la part de l'État, privant les agences d'un cadre stratégique stable et lisible.<sup>5</sup> Les responsables des agences disposent souvent d'un niveau hiérarchique, d'un statut ou d'une reconnaissance personnelle qui dépasse celui des fonctionnaires représentant la tutelle ; il est donc indispensable que la représentation du ministère de tutelle soit organisée de manière claire et plus efficace et s'incarne dans un leadership fort, porté par une personnalité légitime et reconnue, car il ne s'agit pas seulement de pilotage administratif, mais aussi de crédibilité et de reconnaissance dans le choix des personnes qui exercent cette fonction.
- **Des conseils d'administration dont l'impact est faible** : loin de pouvoir exercer un rôle de pilotage actif, ils sont souvent cantonnés à une fonction d'enregistrement. En 2022, plus de 60 % des conseils d'administration des opérateurs de l'État n'ont pas débattu d'une stratégie pluriannuelle, et seuls 27 % ont abordé la gestion des ressources humaines. Dans les autorités indépendantes à collège, les membres ne disposent souvent pas d'un droit de regard sur la gestion interne et il n'y a pas toujours de comité d'audit<sup>6</sup>.
- **Des indicateurs inadaptés** : souvent centrés sur les moyens (taux de réalisation, consommation budgétaire) plutôt que sur les résultats ou les impacts. Un audit de la

---

<sup>5</sup> A l'inverse, les COG des organismes de sécurité sociale comportent généralement des objectifs précis et sont structurés.

<sup>6</sup> **Cour des comptes**, *Les opérateurs de l'État : un pilotage à rénover*, Rapport public thématique, février 2023, Ce constat rejoint celui du rapport du Sénat sur les agences, opérateurs et organismes consultatifs de l'État (2025), qui souligne que, dans plusieurs autorités administratives indépendantes à collège, *les membres ne disposent souvent pas d'un droit de regard effectif sur la gestion interne*.

DITP (2023) révèle que moins d'un tiers des agences disposent d'indicateurs d'impact réellement exploitables<sup>7</sup>.

Les rapports de la Cour des comptes mettent régulièrement en évidence plusieurs défaillances systémiques :

- **Un déficit de consolidation de l'information** : la remontée des données, notamment sur l'emploi, les masses salariales ou la performance managériale, reste lacunaire. Selon le PLF 2025, plus de 70 % des opérateurs n'ont pas transmis de bilan RH structuré à la direction du budget.
- **Des arbitrages financiers peu lisibles** : les dotations sont souvent reconduites de manière automatique, sans analyse de l'efficacité des dépenses ou de l'adéquation entre missions et moyens.
- **Une faible prise en compte des sujets RH** : seuls 15 % des COP comportent des objectifs relatifs à la gestion des compétences, à la mobilité ou à la politique d'encadrement supérieur

Le pilotage d'une bonne part des agences souffre en définitive d'un **double déficit de gouvernance** :

- **Du côté des ministères**, dont le rôle d'orientation, d'accompagnement et d'évaluation est exercé de manière inégale, souvent sans vision pluriannuelle ni exigence de performance.
- **Du côté des agences elles-mêmes**, souvent enfermées dans des logiques de gestion à court terme, avec peu de marges de manœuvre pour engager des transformations structurelles ou développer des politiques d'impact et un déficit de contrôle interne.

Il existe un contrôle parlementaire notamment à l'occasion de commissions d'enquête ponctuelles ou de rapports spécifiques, mais qui par nature, n'a pas vocation à être continu.

Le pilotage des agences de l'État constitue un élément clé pour garantir la cohérence et l'efficacité de l'action publique et il est **impératif de renforcer le pilotage stratégique et opérationnel**. La multiplication des entités, la diversité de leurs missions et statuts, ainsi que

---

<sup>7</sup> Il est vrai que la complexité du système public et la dilution des responsabilités rendent difficile la construction d'indicateurs d'efficacité spécifiques pour bon nombre d'agences et d'autorités et on retrouve malheureusement ce type de difficulté pour un grand nombre d'organisations publiques.

l'hétérogénéité de leurs modes de gouvernance appellent une révision en profondeur des modalités de supervision, d'évaluation et de régulation.

**Mais les modalités de pilotage des agences doivent tenir compte de la diversité de leurs missions, de leurs statuts et du degré d'autonomie requis.** Une distinction s'impose entre les opérateurs de politiques publiques, qui relèvent d'un encadrement classique par l'État, et les autorités administratives indépendantes (AAI), dont la légitimité repose précisément sur l'indépendance vis-à-vis de l'exécutif. Pour ces dernières, le pilotage doit passer non par une tutelle, mais par des mécanismes spécifiques : transparence renforcée, dispositifs internes de régulation (audit, éthique, déontologie), contrôle parlementaire accru.

**Ces différences justifient des modèles de gouvernance adaptés, construits à partir de critères institutionnels, fonctionnels et sectoriels (nature des missions, statut juridique, niveau d'autonomie, degré de redevabilité...).**

**On ne peut en outre aborder la question des agences sans l'articuler à celle des administrations centrales et territoriales : une approche systémique est indispensable. Elle doit porter à la fois sur la répartition des missions et sur les enjeux de pilotage et sur l'articulation avec l'écosystème local.**

Si la plupart des agences de l'État **déploient leurs missions à l'échelle locale, leur intégration dans le paysage territorial demeure le plus souvent inaboutie.** Dans bien des cas, elles disposent de moyens humains et financiers supérieurs à ceux des services déconcentrés, mais leur articulation avec les préfetures et les collectivités territoriales continue de faire l'objet de réserves malgré les renforcements successifs du rôle du préfet. Ce déficit de coordination nuit directement à la lisibilité et à la cohérence de l'action publique pour les élus, les usagers comme pour les acteurs économiques.

Pour répondre à cette situation, le décret de juillet 2025 relatif au renforcement des pouvoirs du préfet a été présenté comme un levier majeur de territorialisation de l'action publique. Il confère aux préfets des prérogatives accrues en matière de coordination, d'arbitrage et de pilotage budgétaire sur les opérateurs de l'État. L'objectif poursuivi est de remédier à la dispersion des interventions et de renforcer la cohérence locale des politiques nationales en évitant de complexifier les lignes de décision et de responsabilité. Le succès repose sur un management qui encourage l'initiative et la responsabilité des cadres. L'effet du décret pourrait par ailleurs varier fortement d'un territoire à l'autre, en fonction des moyens disponibles dans les préfetures avec un risque de disparité territoriale.

**L'État doit ainsi se doter d'une doctrine explicite en matière d'agences :** définition des missions, critères de création, modalités de gouvernance, insertion territoriale, articulation avec les politiques ministérielles, et cadre contractuel de performance. Une telle doctrine doit

également préciser les cas où fusion, suppression ou réintégration sont pertinentes, à condition qu'elles s'accompagnent d'une véritable simplification, d'une mutualisation effective et d'une allocation optimisée des moyens.

## **Conclusion et axes pour un plan d'actions : repenser les agences de l'État : pour une réforme structurelle, pas arithmétique**

La refonte des opérateurs et agences de l'État ne peut se limiter à une approche comptable. Réduire leur nombre sans revoir les logiques de pilotage, de gouvernance et de répartition des compétences reviendrait à déplacer le problème sans le résoudre. Ce chantier doit s'inscrire dans une réforme plus large de l'action publique, fondée sur la cohérence, la responsabilité et la clarté des rôles.

### **1. Sortir d'une approche purement arithmétique**

- Une réduction du nombre d'agences dictée par des impératifs budgétaires ou symboliques risquerait d'affaiblir certaines missions essentielles, de désorganiser les chaînes d'intervention et de brouiller la lisibilité pour les usagers comme pour les partenaires territoriaux.
- L'enjeu n'est pas de faire moins, mais de faire mieux : rendre l'État capable d'exercer pleinement sa fonction de stratège et d'arbitre, plutôt que d'ajouter ou de supprimer des structures sans doctrine claire.
- Un paysage institutionnel trop éclaté nuit à la lisibilité des chaînes de responsabilité et affaiblit la capacité de pilotage. Une réduction ciblée du nombre d'agences s'impose dans certains domaines pour restaurer une architecture plus cohérente.

### **2. Redonner à la tutelle sa capacité d'action**

- L'État n'est pas dans les conditions actuelles configuré pour assurer un pilotage efficace de ses opérateurs. Il est donc indispensable de réinterroger l'ensemble de la chaîne de l'action publique : qui fait quoi, à quel niveau, avec quels moyens et sous quelle responsabilité ? Cette clarification suppose une réflexion sur la répartition des compétences entre administrations centrales, services déconcentrés, agences et collectivités, mais aussi sur les modalités opérationnelles de gouvernance, de financement et d'évaluation.
- Cela suppose de recalibrer les fonctions de tutelle, d'en professionnaliser les acteurs et de leur donner les moyens d'exercer une supervision stratégique, fondée sur des indicateurs partagés et une vision pluriannuelle.

### 3. Traiter les causes de la prolifération des agences

- La création d'agences a souvent répondu à des rigidités de l'appareil administratif : écarts de rémunération, manque de flexibilité budgétaire, cloisonnement des moyens...
- Réformer les agences sans traiter ces sujets reviendrait à entretenir les mêmes déséquilibres et il importe de les traiter au niveau des administrations centrales et déconcentrées.

### 4. Décider un « moratoire » pour mettre un terme immédiat à la logique de création continue d'agences et se doter d'une doctrine

- Il est aujourd'hui essentiel de mettre un terme à la logique de création continue d'agences qui, au fil du temps, a fragmenté l'action publique. L'État dispose déjà d'un réseau d'agences et d'opérateurs dense, couvrant l'ensemble des champs de l'action publique. Avant d'envisager toute création, il convient donc de réinterroger les périmètres existants, de recalibrer les missions et de réaffecter les moyens. Beaucoup d'agences disposent encore de marges d'adaptation suffisantes pour intégrer de nouvelles compétences ou absorber de nouveaux programmes, à condition que l'État exerce pleinement son rôle de pilotage.
- Un « moratoire » sur la création de nouvelles agences apparaît dès lors nécessaire. Il permettrait de stabiliser le dispositif, d'en évaluer la cohérence, et de concentrer les efforts sur la performance, la gouvernance et la simplification du système existant
- L'État doit clarifier ce qu'il attend de ses opérateurs : définition des missions, critères de création, modalités de gouvernance, articulation avec les politiques ministérielles et insertion territoriale.
- Cette doctrine doit également préciser les conditions dans lesquelles une fusion, une suppression ou une réintégration peuvent être pertinentes — à condition qu'elles s'accompagnent d'une simplification réelle et d'une mutualisation effective des moyens et de recherche de synergies.

### 5. Replacer la réflexion sur les agences dans la perspective d'un nouvel acte de décentralisation

- La réflexion sur les agences doit s'inscrire dans une vision d'ensemble de la réforme territoriale.
- Dans la perspective d'un nouvel acte de décentralisation, il faut clarifier la répartition des compétences entre État, opérateurs et collectivités, en favorisant la subsidiarité, la responsabilité et la transparence.

En repensant ses opérateurs dans une logique de chaîne de valeur et de cohérence stratégique, l'État peut transformer le dispositif des agences en un véritable levier de performance publique. Cela suppose de dépasser les réponses ponctuelles pour engager une refondation structurelle, lisible, pilotée – et inscrite dans une réforme de l'État à la hauteur des enjeux.