



N° 4020

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 1<sup>er</sup> décembre 2011.

## RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

*en application de l'article 146-3, alinéa 8, du Règlement*

PAR LE COMITÉ D'ÉVALUATION ET DE CONTRÔLE DES POLITIQUES PUBLIQUES  
*sur la mise en œuvre des **conclusions***  
*du rapport d'information (n° 2925) du 28 octobre 2010*  
*sur **les autorités administratives indépendantes***

PAR MM. RENÉ DOSIÈRE ET CHRISTIAN VANNESTE,

Députés.

---

## SOMMAIRE

	Pages
<b>SYNTHÈSE DU RAPPORT</b> .....	7
<b>INTRODUCTION</b> .....	11
<b>I.– LA RATIONALISATION DES AUTORITÉS ADMINISTRATIVES INDÉPENDANTES...</b>	17
A.– LES PRINCIPALES ÉVOLUTIONS DEPUIS LA PUBLICATION DU RAPPORT D'OCTOBRE 2010 .....	17
1.– L'évolution du périmètre des AAI.....	17
2.– La création du Défenseur des droits .....	19
3.– Le rapport d'information de la commission des Lois de l'Assemblée nationale sur la mise en œuvre des recommandations du rapport d'octobre 2010 .....	22
4.– Le rapport d'information de la commission des Affaires sociales de l'Assemblée nationale sur les agences sanitaires .....	23
B.– LE SUIVI DES RECOMMANDATIONS .....	27
→ Recommandation n°1 : Élargir l'initiative et la publication des avis des AAI.....	27
→ Recommandation n°2 : Limiter et encadrer le pouvoir réglementaire des AAI.....	29
→ Recommandation n°3 : Encadrer l'élaboration des lignes directrices émises par les AAI.....	30
→ Recommandation n°4 : Unifier les compétences des juridictions pour les recours contre les actes individuels des AAI.....	32
→ Recommandation n°5 : Évaluer la création et le maintien des AAI .....	34
→ Recommandation n°6 : Regrouper certaines AAI pour optimiser la répartition des compétences et réduire les dépenses de fonctionnement ...	35
→ Recommandation n°7 : Créer une Haute autorité chargée de la transparence de la vie politique.....	40
→ Recommandation n°8 : Supprimer les AAI qui ont d'ores et déjà perdu leur justification, voire leur utilité .....	43
→ Recommandation n°9 : Transformer et intégrer à terme la Commission nationale du débat public (CNDP) dans le Défenseur des droits.....	45
→ Recommandation n°10 : Préciser les missions des AAI, notamment pour éviter les recouvrements entre elles .....	47

→ Recommandation n°11 : Clarifier les compétences des AAI et des services des ministères.....	48
<b>II.– L'INDÉPENDANCE DES AUTORITÉS.....</b>	<b>51</b>
A.– LES PRINCIPALES ÉVOLUTIONS DEPUIS LA PUBLICATION DU RAPPORT D'OCTOBRE 2010.....	51
1.– Le projet de loi relatif à la déontologie et à la prévention des conflits d'intérêt dans la vie politique.....	51
2.– La prévention des conflits d'intérêt au sein des agences sanitaires.....	53
<i>a) Le référé de la Cour des comptes sur la HAS.....</i>	<i>53</i>
<i>b) Les recours devant le Conseil d'État sur plusieurs avis et recommandations de la HAS.....</i>	<i>54</i>
<i>c) Le projet de loi relatif au renforcement de la sécurité sanitaire du médicament et des produits de santé.....</i>	<i>56</i>
B.– LE SUIVI DES RECOMMANDATIONS.....	57
→ Recommandation n°12 : Améliorer la légitimité et la représentativité des collèges.....	57
→ Recommandation n°13 : Améliorer le fonctionnement des collèges.....	60
→ Recommandation n°14 : Généraliser, sauf exception justifiée, la présence d'un commissaire du Gouvernement dans chaque AAI.....	62
→ Recommandation n°15 : Assurer un financement pérenne des AAI.....	64
→ Recommandation n°16 : Préserver l'autonomie de gestion des AAI.....	65
<b>III.– LE CONTRÔLE DES AUTORITÉS.....</b>	<b>67</b>
A.– LES PRINCIPALES ÉVOLUTIONS DEPUIS LA PUBLICATION DU RAPPORT D'OCTOBRE 2010.....	67
1.– L'immobilier des AAI.....	67
<i>a) Détermination des indicateurs de performance immobilière des AAI.....</i>	<i>68</i>
<i>b) Étude du relogement des AAI.....</i>	<i>71</i>
2.– Le référé de la Cour des comptes sur la Cnil.....	73
3.– Le relevé d'observations définitives de la Cour des comptes sur la Halde.....	77
B.– LE SUIVI DES RECOMMANDATIONS.....	79
→ Recommandation n°17 : Encadrer le pouvoir de sanction des AAI.....	79
→ Recommandation n°18 : Stabiliser la masse salariale des AAI et supprimer les doublons entre services des ministères et AAI.....	82
→ Recommandation n°19 : Instaurer des grilles de rémunération au sein des AAI.....	83
→ Recommandation n°20 : Assurer la transparence des budgets des AAI.....	85
→ Recommandation n°21 : Réduire les dépenses immobilières des AAI.....	86

→ Recommandation n°22 : Réduire les autres dépenses de fonctionnement des AAI .....	88
→ Recommandation n°23 : Décliner pour les AAI la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) .....	89
→ Recommandation n°24 : Assurer le contrôle des autorités publiques indépendantes (API) dotées de la personnalité morale .....	91
→ Recommandation n°25 : Présenter au Gouvernement et au Parlement un rapport annuel d'activité .....	95
→ Recommandation n°26 : Élaborer des objectifs et des indicateurs de performance .....	96
→ Recommandation n°27 : Systématiser au moins une fois par an l'audition du président de chaque AAI par les commissions compétentes des assemblées, au besoin en adaptant les modalités à la taille de l'autorité .....	97
<b>RÉUNION DU COMITÉ DU 1<sup>er</sup> DÉCEMBRE 2011 : EXAMEN DU PROJET DE RAPPORT DE SUIVI .....</b>	<b>99</b>
<b>ANNEXES .....</b>	<b>107</b>
<b>ANNEXE N°1 : Liste des AAI publiée sur le site internet legifrance .....</b>	<b>108</b>
<b>ANNEXE N°2 : Amendements déposés par les rapporteurs sur le projet de loi de finances pour 2012 .....</b>	<b>114</b>
<b>ANNEXE N°3 : Auditions des AAI par les commissions permanentes des assemblées ....</b>	<b>121</b>



## SYNTHÈSE DU RAPPORT

Le Comité d'évaluation et de contrôle (CEC) des politiques publiques a déposé le 28 octobre 2010 un rapport (n° 2925) sur les autorités administratives indépendantes (AAI). Ce rapport a suscité plusieurs travaux au sein de notre Assemblée.

Il a d'abord fait l'objet d'une présentation par les rapporteurs devant la commission des Lois le 3 novembre 2010, à l'invitation de son président. Le rapport d'octobre 2010 a ensuite donné lieu à un débat approfondi avec le Gouvernement en séance publique, en semaine de contrôle, le 17 mai 2011.

M. Bernard Accoyer avait écrit le 16 novembre 2010 aux présidents des commissions permanentes de l'Assemblée nationale pour leur demander de lui indiquer les suites réservées au rapport dans leurs domaines de compétence respectifs. Les deux commissions des Lois et des Affaires sociales ont plus particulièrement contribué à assurer le suivi du rapport d'octobre 2010 avec :

– un rapport d'information présenté le 11 mai 2011 par M. Charles de La Verpillière, au nom de la commission des Lois ;

– un rapport d'information présenté le 6 juillet 2011 par M. Yves Bur, au nom de la commission des Affaires sociales, en conclusion d'une mission sur les agences sanitaires. Les recommandations de ce rapport rejoignent très largement celles du rapport d'octobre 2010 sur les AAI : rationaliser les multiples agences sanitaires, conforter leur indépendance en rendant systématiques les déclarations publiques d'intérêt, améliorer la transparence et l'information, étoffer le contrôle parlementaire. Cette rationalisation reste encore à faire.

Les rapporteurs ont envoyé, le 7 juillet 2011, un questionnaire à l'ensemble des ministères concernés par des AAI. Également sollicité, le Premier ministre a répondu de façon détaillée pour chaque recommandation pour l'ensemble des AAI. Les rapporteurs saluent cet effort de pilotage des AAI, au niveau interministériel du Secrétariat général du Gouvernement (SGG).

Sur le fond, globalement, le bilan est mitigé. Le Gouvernement se montre favorable à plusieurs recommandations importantes du rapport d'octobre 2010 : meilleure évaluation de l'utilité de chaque AAI ; principe de la suppression de la Commission nationale d'aménagement commercial (CNAC) ; garantie dans la loi de l'indépendance des membres des collèges, avec des règles d'incompatibilité adéquates ; regroupement géographique et mutualisation des moyens logistiques des AAI intervenant dans des domaines connexes ; stabilisation de la masse salariale des AAI ; réduction des coûts immobiliers des AAI. Il reste bien sûr à mettre en œuvre ces recommandations, pour chacune des AAI concernées.

Par contre, le Gouvernement se montre défavorable à certaines des recommandations les plus importantes du rapport d'octobre 2010 : regroupements d'AAI intervenant dans des domaines proches ; création d'une Haute autorité chargée de la transparence de la vie politique regroupant les différentes commissions intervenant en la matière ; suppression de la CPT (Commission des participations et des transferts) ; désignation des présidents des AAI à la majorité des trois cinquièmes des membres des commissions permanentes des assemblées.

- Rationalisation des AAI

Le Défenseur des droits regroupe quatre AAI : Médiateur de la République, Haute Autorité de Lutte contre les Discriminations et pour l'Égalité (Halde), Défenseur des enfants et Commission nationale de déontologie de la sécurité (CNDS). Le regroupement du Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL) avec le Défenseur est remis à une date ultérieure. Si certains amendements déposés par les rapporteurs ont été pris en compte (irrévocabilité des adjoints du Défenseur, présence dans les collèges de membres désignés par les présidents des assemblées, obligation d'assiduité des membres des collèges), le Gouvernement s'est montré en désaccord avec la désignation des adjoints par un vote à la majorité des trois cinquièmes des commissions permanentes.

L'année 2011 n'a *a contrario* pas failli à la règle de multiplication des structures administratives : le Gouvernement propose la création d'une nouvelle AAI, dénommée « Autorité de la déontologie de la vie publique ». Les rapporteurs estiment que son activité pourrait être reprise par la CTFVP (Commission pour la transparence financière de la vie politique), voire par la « Haute autorité sur la transparence de la vie politique ».

Deux autres AAI ont même failli être créées par deux lois du 20 juillet 2011 : le « Conseil des ventes volontaires de meubles aux enchères publiques » et l'« Autorité de régulation de la distribution de la presse ». Ces deux « autorités de régulation » ne sont pas qualifiées d'indépendantes par la loi. Toutes deux jouissent cependant de nombre de caractéristiques des AAI : collège, irrévocabilité, incompatibilités, pouvoirs. La création d'organismes administratifs au statut juridique incertain est source de confusion. Les rapporteurs souhaitent une plus grande clarté en distinguant nettement les commissions consultatives placées auprès d'un ministère des organismes réellement indépendants qui doivent alors disposer de la qualification d'AAI.

- L'indépendance des AAI

La Cour des comptes a transmis le 6 septembre 2011 à l'Assemblée nationale, un référé concernant la prévention des conflits d'intérêt par la Haute autorité de santé (HAS) : elle y relève « *des manquements graves dans l'application par la HAS des règles destinées à prévenir d'éventuels conflits d'intérêt, alors que son activité s'appuie sur près de 3 000 experts.* » Deux recommandations de la HAS ont en outre été annulées par le Conseil d'État pour non respect des dispositions législatives relatives aux conflits d'intérêt. Depuis, la HAS a entrepris un réexamen systématique de toutes ses recommandations. Le projet de loi relatif au renforcement de la sécurité sanitaire du médicament et des produits de santé, déposé le 1er août 2011, en cours de discussion, entend préciser les règles relatives à la transparence des liens d'intérêt.

Le Gouvernement a également déposé, le 27 juillet 2011, un projet de loi relatif à la déontologie et à la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique. Ainsi un cadre général relatif à la déontologie et à la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique aura-t-il enfin été mis en place. Il reste à l'inscrire à l'ordre du jour des assemblées, pour une adoption avant la fin de la législature.

- Le contrôle des AAI

Les rapporteurs saluent l'effort considérable déployé par le service France Domaine, sous l'autorité du ministre du Budget, pour mettre en œuvre les recommandations du rapport d'octobre 2010 sur la maîtrise des coûts immobiliers des AAI. Les implantations immobilières des AAI totalisent 4 338 postes de travail répartis sur 66 635 m<sup>2</sup> de surface utile nette (SUN), engendrant une dépense annuelle globale d'environ 61,5 millions d'euros. Il en ressort un ratio moyen de loyer de 488 euros hors taxes hors charges (HT HC) par m<sup>2</sup> par an et un ratio moyen de 15,36 m<sup>2</sup> de surface SUN par poste de travail. Il reste à mettre en œuvre la recherche d'implantations présentant un loyer inférieur à 400 euros HT HC le m<sup>2</sup> et respectant la norme de 12 m<sup>2</sup> de surface SUN par agent.

La Cour des comptes a rendu en 2011 deux rapports de contrôle sur la gestion de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (Cnil) et de la Halde. La Cour note d'abord que les dispositifs de mesure de la performance dans ces deux autorités sont très insuffisants. La S'agissant de la Cnil, la Cour note des irrégularités relatives notamment au remboursement des frais de déplacement et à la rémunération du président et des autres membres du collège. À la suite de ce contrôle, le SGG a pris les mesures règlementaires actualisant le régime juridique de ces dépenses ; le président de la Cnil a remboursé les indemnités perçues irrégulièrement. La Cour a relevé que la gestion par la Halde des marchés publics présentait de nombreuses irrégularités, notamment ceux passés en matière de communication. Elle note qu'entre 2005 et 2009, les dépenses de communication ont représenté un montant global de l'ordre de 6,2 millions d'euros. La Halde a passé plusieurs marchés de tests de discrimination avec une association dans des conditions critiquables, sans qu'au final les résultats de ces tests en aient été publiés.

Enfin les rapporteurs ont été à l'origine de deux amendements sur le contrôle des autorités publiques indépendantes (API) disposant de la personnalité morale, prévoyant la création d'une annexe générale « jaune » aux projets de lois de finances sur ces autorités et les soumettant à un plafond d'autorisation des emplois. Au total, ces autorités employaient 1 857 ETPT en 2010, 2 004 en 2011 et en prévoient 2 222 en 2012. Une première adoption de ces amendements, dans la première loi de finances rectificatives pour 2011, a été censurée par le Conseil constitutionnel, au motif qu'ils ressortissent du domaine de la loi organique (Lof). Tirant les conséquences de cette décision, les amendements ont été redéposés sur le projet de loi de finances pour 2012. Ils ont été adoptés par l'Assemblée nationale en première lecture et seront prochainement examinés par le Sénat.

## INTRODUCTION

Le présent rapport assure, en application des dispositions du Règlement de l'Assemblée nationale relative au Comité d'évaluation et de contrôle (CEC) <sup>(1)</sup>, le suivi du rapport d'information (n° 2925) déposé le 28 octobre 2010 par MM. René Dosière et Christian Vanneste, au nom du CEC, sur les autorités administratives indépendantes <sup>(2)(3)</sup>.

Ce rapport a suscité plusieurs travaux au sein de notre Assemblée.

Il a d'abord fait l'objet d'une présentation par les rapporteurs devant la commission des Lois le 3 novembre 2010, à l'invitation de son président, M. Jean-Luc Warsmann <sup>(4)</sup>.

M. Bernard Accoyer, Président de l'Assemblée nationale et à ce titre président du CEC, a écrit le 16 novembre 2010 aux présidents des huit commissions permanentes de l'Assemblée nationale pour leur demander de leur indiquer les suites réservées au rapport dans leurs domaines de compétence respectifs.

Les deux commissions des Lois et des Affaires sociales ont plus particulièrement contribué à assurer le suivi du rapport d'octobre 2010 avec :

– un rapport d'information présenté le 11 mai 2011 par M. Charles de La Verpillière, au nom de la commission des Lois, sur les autorités de la compétence de cette commission <sup>(5)</sup>,

– un rapport d'information (n° 3627) présenté le 6 juillet 2011 par M. Yves Bur, au nom de la commission des Affaires sociales, en conclusion d'une mission sur les agences sanitaires <sup>(6)</sup>. Cette mission avait été créée sur la suggestion du Président Bernard Accoyer, qui avait transmis à M. Pierre Méhaignerie, président de la commission des Affaires sociales, le souhait formulé par le Comité, lors de l'examen du rapport de vos rapporteurs, que la commission compétente puisse examiner l'organisation d'ensemble des agences sanitaires, au-delà de la Haute autorité de santé (HAS), seule « agence » de ce secteur à bénéficier du statut d'autorité indépendante.

---

(1) L'alinéa 8 de l'article 146-3 du Règlement de l'Assemblée nationale dispose en effet que « à l'issue d'un délai de six mois suivant la publication du rapport, les rapporteurs présentent au comité un rapport de suivi sur la mise en œuvre de ses recommandations. »

(2) Voir le dossier sur ce rapport : <http://www.assemblee-nationale.fr/13/dossiers/AAI.asp>.

(3) Pour l'ensemble du présent rapport, la mention « rapport d'octobre 2010 » renverra au rapport n° 2925 présenté et déposé le 28 octobre 2010.

(4) Compte-rendu : [http://www.assemblee-nationale.fr/13/cr-cloi/10-11/c1011014.asp#P8\\_661](http://www.assemblee-nationale.fr/13/cr-cloi/10-11/c1011014.asp#P8_661).

(5) Rapport : <http://www.assemblee-nationale.fr/13/pdf/rap-info/i3405.pdf> (voir infra l'analyse de ce rapport).

(6) Rapport : <http://www.assemblee-nationale.fr/13/pdf/rap-info/i3627.pdf> (voir infra l'analyse de ce rapport).

La commission de la Défense a indiqué qu'elle avait auditionné M. Jacques Belle, président de la Commission consultative du secret de la défense nationale (CCSDN)<sup>(1)</sup>.

La présidente de la commission des Affaires sociales, Mme Michèle Tabarot, a précisé, dans un courrier adressé le 8 février 2011 au président Bernard Accoyer, qu'elle entendait suivre les recommandations du rapport d'octobre 2010 relatives à l'audition régulière des présidents et sur le contrôle budgétaire des AAI relevant de la compétence de la commission. Elle indiquait cependant que la recommandation du rapport tendant à regrouper Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (Arcep) et Haute Autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur Internet (Hadopi) nécessitait un examen plus approfondi, en lien avec la commission des Affaires économiques.

En application de l'article 146-7 du Règlement, à la demande du Comité, le rapport d'octobre 2010 a ensuite donné lieu à un débat approfondi en séance publique, en semaine de contrôle, le 17 mai 2011, dans la salle Lamartine, sous la présidence de M. Bernard Accoyer, en présence de M. Georges Tron, alors secrétaire d'État chargé de la fonction publique, et de M. Frédéric Lefebvre, secrétaire d'État chargé du commerce, de l'artisanat, des petites et moyennes entreprises, du tourisme, des services, des professions libérales et de la consommation, représentant le Gouvernement<sup>(2)</sup>.

Les rapporteurs ont envoyé, le 7 juillet 2011, un questionnaire à l'ensemble des ministères concernés par des AAI. Également sollicité, le Premier ministre a répondu de façon détaillée pour chaque recommandation pour l'ensemble des AAI<sup>(3)</sup>. Les rapporteurs saluent cet effort de pilotage des AAI, au niveau interministériel du Secrétariat général du Gouvernement (SGG).

Dans cette réponse, le **Premier ministre** « rappelle qu'au regard du principe de la séparation des pouvoirs, **les AAI ne constituent pas un "quatrième pouvoir" mais une composante du pouvoir exécutif.** À ce titre, si leur indépendance doit être garantie, en particulier dans la prise de décision, et si leurs relations avec le Parlement peuvent être renforcées, **les AAI restent des autorités administratives.**

*Si le Gouvernement adhère à l'objectif de rationalisation et de simplification du paysage et des règles de fonctionnement des AAI, il souhaite attirer l'attention du Parlement sur la **spécificité de chaque AAI**, en fonction de ses missions, de ses prérogatives, du secteur dont elle a la charge... Un cadre commun des AAI constitue une perspective intéressante mais qui risque de se*

---

(1) Les sigles des AAI sont développés dans l'annexe n° 1.

(2) Le compte rendu a été publié au journal officiel des débats, et est accessible à l'adresse : [http://www.assemblee-nationale.fr/13/cri/2010-2011/20110180.asp#P441\\_98358](http://www.assemblee-nationale.fr/13/cri/2010-2011/20110180.asp#P441_98358).  
Vidéo : <http://www.assemblee-nationale.tv/chaines.html?media=2609&synchro=0>.

(3) Le texte de ces réponses est présenté ci-après, au fur et à mesure de l'examen du suivi des recommandations.

*heurter rapidement à la nécessité d'aménager de nombreuses dérogations, qui iront à rebours de l'objectif de simplification. »*

Les rapporteurs notent cependant qu'ils n'ont pas proposé la création d'un cadre législatif uniforme applicable à toutes les AAI, contrairement au rapport de l'Office parlementaire de l'évaluation de la législation (OPEL) de 2006. Ils se prononçaient seulement sur la définition de principes fondamentaux devant, d'une part, garantir l'indépendance des AAI et, d'autre part, établir les conditions de leur « reddition de compte » au Parlement, principes à décliner et à adapter selon chacune d'entre elles.

Sur le fond, globalement, le bilan est mitigé.

Le Gouvernement se montre **favorable** à plusieurs recommandations importantes du rapport d'octobre 2010 :

– principe d'une meilleure évaluation de l'utilité de chaque AAI (mais le Gouvernement est défavorable à l'instauration d'une durée *a priori* limitée de l'existence des AAI) ;

– principe de la suppression de la Commission nationale d'aménagement commercial (CNAC), étudiée dans le cadre de la proposition de loi (n° 2490) déposée par M. Patrick Ollier, relative à l'urbanisme commercial, en cours de navette ;

– garantie dans la loi de l'indépendance des membres des collèges, avec des règles d'incompatibilité adéquates ;

– regroupement géographique et mutualisation des moyens logistiques des AAI intervenant dans des domaines connexes ;

– mise en œuvre du principe constitutionnel de l'encadrement législatif du pouvoir réglementaire des AAI ;

– présence – sauf exception – d'un commissaire du Gouvernement auprès de chaque AAI et possibilité pour le Gouvernement de demander une seconde délibération des décisions prises par les autorités ;

– stabilisation de la masse salariale des AAI, au titre de leur contribution à la maîtrise des dépenses publiques (mais le Gouvernement est défavorable à l'instauration de grilles de rémunérations harmonisées) ;

– réduction des coûts immobiliers des AAI par un réexamen de leurs implantations et/ou une renégociation de leurs baux ; soumission à l'avis domanial ; indicateurs de performance immobilière pour chaque AAI.

Il reste bien sûr à **mettre en œuvre** ces recommandations, pour chacune des AAI correspondantes.

Par contre le Gouvernement se montre **défavorable** à certaines des recommandations les plus importantes du rapport d'octobre 2010 :

– regroupements d'AAI intervenant dans des domaines proches (Commission nationale de déontologie de la sécurité [CNDS] et Contrôleur général des lieux de privation de liberté [CGLPL] ; Commission nationale de l'informatique et des libertés [Cnil] et Commission d'accès aux documents administratifs [Cada] ; CSA, Arcep et Hadopi ; Commission de régulation de l'énergie [CRE] et Médiateur national de l'énergie [MNE] ; Commission nationale du débat public [CNDP] et Défenseur des droits ; diverses autorités chargées de la concurrence) ;

– création d'une Haute autorité chargée de la transparence de la vie politique regroupant les différentes commissions intervenant en la matière (mais le Gouvernement est favorable à l'étude d'un rapprochement entre la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques [CNCCFP] et la Commission pour la Transparence Financière de la vie politique [CTFVP]) ;

– regroupement de l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN), de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN) (qui a le statut d'établissement public industriel et commercial) et du Haut comité pour la transparence et l'information sur la sécurité nucléaire ; intégration des personnels des directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS) travaillant pour l'Agence française de lutte contre le dopage (AFLD) dans cette dernière ;

– suppression de la Commission des participations de transferts (CPT), en l'absence de politique de privatisations ;

– désignation des présidents des AAI à la majorité des trois cinquièmes des membres des commissions permanentes des assemblées ;

– élargissement de l'initiative de demande d'avis (aux commissions parlementaires) et principe de publicité des avis des AAI.

Ont été reçues en outre les **réponses de plusieurs ministères au questionnaire des rapporteurs du 7 juillet** :

- Défense (CCSDN),
- Économie (Arcep, CNAC, CRE, MNE, Autorité de la concurrence, CPT, Autorité de contrôle prudentiel [ACP], Autorité des marchés financiers [AMF], Autorité des normes comptables, Bureau central de tarification),
- Enseignement supérieur et recherche (agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur [Aeres]),
- Travail/Santé et Solidarité (AFLD, ASN et HAS) et
- Justice (Défenseur des droits, CGLPL et Cnil).

Des réponses partielles ont également été reçues des ministères suivants :

- Budget (gestion immobilière des AAI),
- Intérieur (CNCCFP) et
- Écologie (CNDP, autorité de régulation des activités ferroviaires [Araf] et ASN).

Les rapporteurs remercient vivement ces ministères pour leurs contributions.

Ils ont alors écrit au ministre chargé des relations avec le Parlement pour lui indiquer que, malgré plusieurs relances, ils n’avaient pas reçu de réponse des ministères suivants :

- Culture (CSA, Hadopi, Médiateur du cinéma, Conseil supérieur de l’agence France-press [AFP], Commission paritaire des publications et agences de presse) ;

- Budget (hors immobilier, notamment le cadre budgétaire des AAI) ;

- Intérieur (Commission des sondages, Commission nationale de contrôle de la campagne électorale relative à l’élection du Président de la République, Commission pour la transparence financière de la vie politique, Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité [CNCIS]) ;

- Écologie (Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires [Acnusa]).

Cette absence de réponse de la part de ces ministères ne facilite pas la mission d’évaluation des politiques publiques confiée au Parlement par la réforme constitutionnelle de juillet 2008. Au-delà de la réponse générale apportée par le Premier ministre sur l’ensemble des AAI, des réponses spécifiques des différents ministères sur chacune des autorités relevant de leur compétence s’avèrent en effet utiles, sinon nécessaires, pour tenir compte de leurs spécificités, dans le sens d’ailleurs de la réponse précitée du Premier ministre.

Les rapporteurs ont également écrit le 14 septembre 2011 aux présidents des autorités publiques indépendantes (API)<sup>(1)</sup> pour leur adresser un questionnaire sur l’évolution passée et prévue de leurs effectifs entre 2010 et 2012. Les sept API interrogées ont répondu à ce questionnaire : AFLD, ACP, AMF, HAS, Hadopi, Haut conseil du commissariat aux comptes (H3C), (MNE). Dans un courrier complémentaire du 16 novembre 2011, les rapporteurs ont écrit au président de l’Araf, mise en place au cours du 2<sup>e</sup> trimestre de l’année 2010, et ont obtenu sa réponse.

---

(1) *Autorités administratives indépendantes disposant de la personnalité morale.*

Le présent rapport dresse un bilan de la mise en œuvre des recommandations du rapport d'octobre 2010, plus d'un an après sa publication, dans les trois dimensions que sont (I) **la rationalisation des AAI**, (II) **les conditions de leur indépendance** et (III) **les modalités de leur contrôle par le Parlement**.

## I.- LA RATIONALISATION DES AUTORITÉS ADMINISTRATIVES INDÉPENDANTES

### A.- LES PRINCIPALES ÉVOLUTIONS DEPUIS LA PUBLICATION DU RAPPORT D'OCTOBRE 2010

#### 1.- L'évolution du périmètre des AAI

Le site internet Legifrance, dépendant du SGG, recense maintenant 38 autorités administratives indépendances (AAI)<sup>(1)</sup>.

Le **Défenseur des droits**, créé par l'article 71-1 de la Constitution, a vu son statut précisé par la loi organique du 29 mars 2011. Il regroupe quatre AAI : Médiateur de la République, Halde, Défenseur des enfants et CNDS. Cette évolution, déjà en gestation en 2010, va dans le sens des recommandations du rapport d'octobre 2010 d'une rationalisation des AAI, avec le regroupement de celles qui agissent dans des secteurs de compétence proches. Il est suffisamment rare en France de voir supprimer des structures administratives pour ne pas le souligner.

**L'année 2011 n'a a contrario pas failli à la règle de multiplication des structures administratives : le Gouvernement propose la création d'une nouvelle autorité administrative indépendante (AAI)**, dénommée « Autorité de la déontologie de la vie publique ». C'est ce qui résulte du projet de loi (n° 3704) relatif à la déontologie et à la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique, déposé le 27 juillet 2011 sur le bureau de l'Assemblée nationale<sup>(2)</sup>. On rappelle que si l'année 2010 avait vu le regroupement de trois AAI dans l'ACP (Autorité de contrôle des assurances et des mutuelles [ACAM], Commission bancaire et Comité des établissements de crédit et des entreprises d'investissement [CECEI]), elle avait également donné lieu à la création de trois nouvelles AAI (Hadopi, Autorité de régulation des jeux en ligne [Arjel] et Araf).

#### **Deux autres AAI ont même failli être créées le même 20 juillet 2011 :**

– d'une part le « **Conseil des ventes volontaires de meubles aux enchères publiques** » qualifiée d'« *autorité de régulation* », mais en définitive avec un statut d'« *établissement d'utilité publique doté de la personnalité morale* » en application de la loi du 20 juillet 2011 de libéralisation des ventes volontaires de meubles aux enchères publiques<sup>(3)</sup>, avec un commissaire du Gouvernement, un contrôle *a posteriori* par la Cour des comptes, un financement par des cotisations professionnelles et des conditions de nomination de nature à garantir l'indépendance des membres une fois nommés (non révocabilité, composition classique) ;

---

(1) Voir en annexe n° 1 la liste actualisée des AAI.

(2) Projet de loi : <http://www.assemblee-nationale.fr/13/pdf/projets/pl3704.pdf>.

(3) Devenu l'article L. 321-18 du code du commerce.

– d’autre part l’« **Autorité de régulation de la distribution de la presse** », créée par la loi du 20 juillet 2011 relative à la régulation du système de distribution de la presse, dont on ne précise pas la nature (publique ou privée) et qui a pour mission de rendre exécutoire les décisions prises par une personne privée, le Conseil supérieur des messageries de presse, et d’arbitrer des différends entre opérateurs<sup>(1)</sup>.

Ces deux « autorités de régulation » ne sont pas qualifiées d’indépendantes par la loi. Elles ne sont pas non plus considérées comme des AAI par le site internet Legifrance. Toutes deux jouissent cependant de nombre de caractéristiques des AAI : existence d’un collège, irrévocabilité de leurs présidents et d’autres membres des collèges, régime d’incompatibilités, pouvoirs (agrément des sociétés de ventes volontaires, des experts et des commissaires-priseurs et sanction des manquements aux lois, règlements et obligations professionnelles pour le Conseil des ventes ; règlement des différends et pouvoir décisionnel pour l’Autorité de régulation de la distribution de la presse)... Le Conseil des ventes s’apparente même à une autorité publique indépendante (API) jouissant de la personnalité morale et financée sur ressources propres (contributions des sociétés et experts agréés).

**Les rapporteurs s’interrogent sur les raisons qui sous-tendent la création d’autorités qui présentent les principaux attributs des AAI mais qui n’en ont pas la qualification juridique.** Le Gouvernement est-il sensible au risque soulevé dans le rapport de 2010 de multiplication des AAI et de démembrement de l’action publique ? Au contraire, est-il en train de créer de nouvelles AAI sans le dire ? Craint-il une opposition des parlementaires à vouloir multiplier les autorités expressément qualifiées d’indépendantes ?

La création d’organismes administratifs au statut juridique incertain est source de confusion. Ces organismes présentent également un risque de démembrement de l’État. **Les rapporteurs souhaitent une plus grande clarté** en distinguant nettement, d’une part, les commissions consultatives placées auprès d’un ministère, et, d’autre part, des organismes réellement indépendants qui doivent alors disposer de la qualification d’autorités administratives indépendantes (AAI).

---

(1) Alors qu’existent déjà deux AAI compétentes en matière de presse : Commission paritaire des publications et agences de presse (CPPAP) et Conseil supérieur de l’agence France-Presse, sans parler du Conseil supérieur des messageries de presse, qui n’est pas une AAI.

## 2.– La création du Défenseur des droits

La loi organique du 29 mars 2011 a créé le Défenseur des droits. Sur proposition du Premier ministre, M. Dominique Baudis a été nommé Défenseur des droits le 22 juin suivant en Conseil des ministres. Le Défenseur des droits regroupe les anciennes AAI suivantes : Médiateur de la République, Halde, Défenseur des enfants et CNDS.

Sur proposition du Défenseur des droits, le Premier ministre nomme les adjoints du Défenseur des droits, dont :

– un Défenseur des enfants, vice-président du collège chargé de la défense et de la promotion des droits de l'enfant ;

– un adjoint, vice-président du collège chargé de la déontologie dans le domaine de la sécurité ;

– un adjoint, vice-président du collège chargé de la lutte contre les discriminations et de la promotion de l'égalité.

Les trois collèges placés aux côtés des trois adjoints (droits des enfants, discriminations et déontologie de la sécurité) ont un rôle purement consultatif auprès du Défenseur des droits. Il est noté que le Défenseur des droits ne dispose pas de collège dans sa fonction de défenseur des droits et libertés dans le cadre des relations avec les administrations de l'État, les collectivités territoriales, les établissements publics et les organismes investis d'une mission de service public (anciennement Médiateur de la République). La raison en est sans doute que le Médiateur de la République ne disposait pas de collège alors que les trois autres AAI fusionnées en disposaient ; en outre le Défenseur des droits lui-même ne peut sans doute pas en être doté, en raison de la rédaction du texte constitutionnel qui le définit comme une autorité incarnée par une personne.

Le Défenseur des droits est désigné pour un mandat de six ans non renouvelable. Il ne peut être mis fin à ses fonctions que sur sa demande ou en cas d'empêchement dans des conditions définies par décret en Conseil d'État. La Constitution et la loi organique établissent un régime d'incompatibilité devant préserver son indépendance et éviter les conflits d'intérêt.

Les rapporteurs ont participé à la discussion du projet de loi organique lors de son examen en première lecture par la commission des Lois (1<sup>er</sup> décembre 2010), puis en séance publique (11-13 et 18 janvier 2011)<sup>(1)</sup>.

Ils ont déposé plusieurs amendements découlant logiquement des recommandations du rapport d'octobre 2010 et tendant à :

---

(1) Liens vers : - [compte rendu de la réunion de la commission](#)  
- [dossier législatif du P.J.L. défenseur des droits](#)

– la nomination par décret des adjoints du Défenseur des droits<sup>(1)</sup> après avis favorable pris à une majorité « positive » des trois cinquièmes de la commission des Lois de chaque assemblée ;

– une intégration du CGLPL, dont les compétences sont proches de celles de la CNDS, à partir du 1<sup>er</sup> juillet 2014, date de fin de mandat de l'actuel contrôleur ;

– l'élargissement de la composition des collèges des adjoints du Défenseur des droits, pour établir une représentation large des points de vue, notamment avec la désignation de membres par le président du Conseil économique, social et environnemental (CESE) ;

– l'irrévocabilité des mandats des adjoints du Défenseur des droits, la présence dans les collèges de personnalités désignées par les présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat (et non la présence de parlementaires) et l'obligation d'assiduité des membres des collèges, sous peine de démission d'office.

Le Gouvernement a malheureusement émis un avis défavorable au mode de désignation ainsi proposé pour les adjoints du Défenseur des droits. Cela aurait entraîné, selon lui, une perte d'autorité du Défenseur des droits par rapport à ses adjoints. L'intégration du CGLPL, adoptée en première lecture à l'Assemblée nationale, a finalement été retirée dans son texte définitif, après la lecture au Sénat. L'élargissement de la composition des collèges n'a pas non plus été retenu dans le texte définitif.

Les amendements des rapporteurs relatifs à l'irrévocabilité des mandats des adjoints du Défenseur des droits, à la présence dans les collèges de personnalités désignées par les présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat (et non la présence de parlementaires) et à l'obligation d'assiduité des membres des collèges ont été adoptés (article 16 de la loi organique créant le Défenseur des droits).

Les rapporteurs font leur appréciation portée par M. Roger-Gérard Schwartzberg, ancien ministre, professeur de droit public à l'université de droit public Panthéon-Assas, dans un article paru dans *Le Figaro* du 13 avril 2011 : « *Ce regroupement présentera plusieurs avantages. Renforcer la cohérence de l'ensemble institutionnel chargé de la protection des droits et libertés, qui atteindra une certaine masse critique. Rationaliser son action en évitant désormais la fragmentation des compétences entre plusieurs instances. Et, surtout, faciliter son accès par une meilleure lisibilité : dorénavant, il n'y aura plus à s'interroger pour savoir à qui s'adresser parmi diverses autorités jusqu'ici séparées mais aux attributions voisines. (...) En revanche, deux points ont été davantage débattus. D'abord le mode de nomination du Défenseur. Alors que le*

---

(1) Le Défenseur des droits est lui, en application de la Constitution, désigné par le Président de la République, après application de la procédure prévue à l'article 13 de la Constitution consistant à permettre à une majorité « négative » qualifiée (des trois cinquièmes) des commissions des Lois des deux Assemblées de s'opposer au choix du Président de la République.

comité Balladur pour la réforme des institutions avait préconisé son élection par l'Assemblée nationale à la majorité des trois cinquièmes, celui-ci sera désigné par le Président de la République, mais ce pouvoir de désignation sera encadré. L'avis des commissions des Lois des deux assemblées devra être recueilli et il ne pourra être procédé à la nomination envisagée si l'on compte trois cinquièmes de votes négatifs en leur sein. Un tel seuil rend un veto improbable. (...) Il devrait en être de même pour les trois adjoints du Défenseur des droits, qui seront désignés sur sa proposition par le Premier ministre. »

Ce raisonnement peut s'appliquer à d'autres AAI.

À titre de comparaison, l'élection du Défenseur du peuple espagnol (*Defensor del pueblo*) à la majorité des trois cinquièmes du Parlement (*Congreso de los Diputados* et *Senado*) lui donne une légitimité forte que n'aura jamais de Défenseur des droits français dans sa configuration actuelle. Il en est de même bien sûr pour l'*Ombudsman* suédois ou pour les quatre autorités indépendantes canadiennes (avec leurs équivalents dans la province du Québec) qui sont issues du pouvoir législatif.

La Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) estime d'ailleurs que, dans son avis rendu sur le Défenseur des droits le 4 février 2010 :

« Au regard de l'indépendance de l'institution du Défenseur des droits, condition inhérente à un exercice effectif de sa mission, la CNCDH s'interroge sur les conditions de sa nomination. Le Défenseur des droits est nommé pour six ans par décret en Conseil des ministres, après application de la procédure prévue par l'article 13 de la Constitution<sup>(1)</sup>. Ce mode de nomination ne donne pas de gages réels d'indépendance, l'article 13 supposant que la majorité parlementaire s'allie avec une partie de l'opposition pour repousser les propositions du Président de la République. »

Dans son nouvel avis du 30 septembre 2011 sur le projet de loi organique relatif au Défenseur des droits, tel qu'adopté par le Sénat en juin 2010 :

« La CNCDH s'étonne en outre du mode de nomination du Défenseur des enfants et des deux adjoints alors que le législateur vient par la loi du 23 juillet 2010 de prévoir l'application de la procédure prévue à l'article 13 de la Constitution pour les présidents des autorités dont celles précisément qui sont appelées à être intégrées, selon le projet de loi organique, au sein du périmètre du Défenseur des droits. Même si les gages d'indépendance offerts par cette procédure de l'article 13 sont insuffisants<sup>(2)</sup>, rien ne justifierait qu'elle soit abandonnée pour le Défenseur des enfants ainsi que pour les adjoints qui seront les vice-présidents des collègues "déontologie" et "discriminations".

---

(1) Article 71-1 alinéa 4 de la Constitution.

(2) La CNCDH renvoie à son avis du 4 février 2010.

*Par ailleurs, le projet de loi lie la durée du mandat du Défenseur des enfants, des adjoints et des membres des collèges à celui du Défenseur des droits, disposition de nature à mettre en cause leur indépendance et de surcroît, de bloquer l'exercice de l'ensemble de leurs missions. »*

Les rapporteurs notent enfin qu'il conviendra de vérifier que la création du Défenseur des droits bénéficie des synergies et des mutualisations ainsi générées pour que son budget annuel soit notablement inférieur aux budgets cumulés des quatre AAI qu'il regroupe. Le rapport d'octobre 2010 avait montré que le budget de l'ACP, pour autant que les données fournies par la Banque de France aient été exploitables, dépassait, dès sa première année de fonctionnement, la somme des budgets des quatre organismes qu'il a remplacés (trois AAI et une commission administrative). Il n'a pas été possible pour les rapporteurs de faire la part entre ce qui résultait de la reprise des activités des AAI et commission précédentes et ce qui découlait de l'accroissement des missions confiées au nouveau régulateur.

### **3.- Le rapport d'information de la commission des Lois de l'Assemblée nationale sur la mise en œuvre des recommandations du rapport d'octobre 2010**

Comme indiqué précédemment, le rapport d'octobre 2010 a fait l'objet d'un examen approfondi par la commission des Lois, d'abord par une présentation du rapport d'information du Comité par ses deux rapporteurs le 3 novembre 2010, juste après son adoption, ensuite par le rapport (n° 3405) présenté le 11 mai 2011 par M. Charles de La Verpillière, au nom de cette commission, sur la mise en œuvre des recommandations du rapport du comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur les autorités administratives indépendantes<sup>(1)</sup>.

M. Charles de La Verpillière a naturellement centré son analyse sur les autorités relevant du champ de compétence de la commission des Lois. Il a auditionné les présidents des autorités suivantes : la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, la Commission pour la transparence financière de la vie politique, la Commission nationale de contrôle de la campagne électorale relative à l'élection du Président de la République, la Commission nationale de l'informatique et des libertés, la Commission des sondages, la Commission nationale consultative des droits de l'homme, la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité et la Commission consultative du secret de la défense nationale. M. Charles de La Verpillière a également examiné plus attentivement les recommandations n° 1 à 7, 10 à 14, 16, 25 et 27.

Le rapport de M. Charles de La Verpillière classe les recommandations du rapport d'octobre 2010 en trois catégories :

– celles qui peuvent être considérées comme satisfaites dans une très large mesure (recommandations n° 1 et 16) ;

---

(1) <http://www.assemblee-nationale.fr/13/pdf/rap-info/i3405.pdf>.

– celles qui ne semblent pas appeler de mise en œuvre immédiate (recommandations n° 2, 3 et 4) ;

– et enfin celles qui ont été à l’origine de débats plus nourris (recommandations n° 5 à 7, 12 à 14 et 25 à 27).

Le rapport de M. Charles de La Verpillière note que le regroupement effectué au sein du Défenseur des droits va dans le sens du rapport d’octobre 2010. Il n’est pas favorable à des regroupements supplémentaires dans un délai proche, notamment pour les autorités en charge de la vie politique. Le rapport n’est pas non plus favorable à une désignation des présidents des AAI à la majorité des trois cinquièmes des commissions permanentes des assemblées, au motif que la rédaction de l’article 13 de la Constitution est trop récente (révision constitutionnelle du 23 juillet 2008).

M. Charles de La Verpillière fait en revanche siennes les recommandations du rapport d’octobre 2010 sur la composition des collèges (taille proportionnée, représentation équilibrée de la diversité des points de vue), mais sans le décliner concrètement pour les autorités concernées.

S’agissant de la présence d’un commissaire du Gouvernement auprès de chaque AAI, M. Charles de La Verpillière établit une distinction entre les AAI investies d’un pouvoir de décision, pour lesquelles la recommandation présente un intérêt, des AAI purement consultatives, pour lesquelles, selon lui, cela ne semble pas opportun.

#### **4.– Le rapport d’information de la commission des Affaires sociales de l’Assemblée nationale sur les agences sanitaires**

La commission des Affaires sociales a examiné, le 6 juillet 2011, le rapport d’information (n° 3627) présenté par M. Yves Bur en conclusion d’une mission sur les agences sanitaires<sup>(1)</sup> suggéré par le CEC.

Les conclusions et recommandations de ce rapport sur les agences sanitaires rejoignent très largement celles du rapport d’octobre 2010 sur les AAI : rationaliser le dispositif des agences sanitaires, clarifier la gouvernance, conforter l’indépendance en rendant systématiques les déclarations publiques d’intérêt, améliorer la transparence et l’information, étoffer le contrôle parlementaire.

Le constat est sévère : « *une architecture qui montre ses limites* », « *un dispositif peu lisible* », « *un périmètre difficile à délimiter* » (selon les définitions, il y a entre 10 et 18 agences sanitaires), « *des chevauchements de compétences* », « *une coordination insuffisante* », « *une autonomie artificielle* », « *la présence de conflits d’intérêts* », « *un manque de transparence* »...

---

(1) <http://www.assemblee-nationale.fr/13/pdf/rap-info/i3627.pdf>.

On retiendra plus particulièrement les deux premières propositions du rapport, qui concernent les regroupements et mutualisation, dont plusieurs concernent la HAS, seule agence sanitaire à avoir le statut d'AAI.

**Rapport d'information présenté le 6 juillet 2011 par M. Yves Bur  
en conclusion d'une mission sur les agences sanitaires**

**– propositions n° 1 et 2 –**

**RATIONALISER LE DISPOSITIF DES AGENCES**

**Proposition n° 1 : Rationaliser le dispositif des agences**

- en confiant les missions de recherche de l'Institut national du cancer à l'Institut national de la santé et de la recherche médicale sur le même modèle que celui retenu pour l'Agence nationale de recherche sur le sida et les hépatites virales ;
- en regroupant les missions de régulation des produits sanguins dévolues à l'Institut national de la transfusion sanguine au sein de l'Établissement français du sang ;
- en confiant les missions d'expertise de la gestion des risques sanitaires aux autorités politiques exercées par le Haut conseil de la santé publique à la Haute Autorité de santé ;
- en regroupant les missions transversales et complémentaires de l'Institut de veille sanitaire et de l'Institut national de prévention et d'éducation pour la santé ;
- en confiant les missions de l'Agence nationale de l'évaluation et de la qualité des établissements et services sociaux et médico-sociaux à la Haute Autorité de santé ;
- en privatisant l'Agence nationale d'appui à la performance des établissements de santé et médico-sociaux.

**Proposition n° 2 : Encourager la mutualisation des fonctions support et favoriser le regroupement géographique des locaux et des sites des agences.**

Il aura fallu l'affaire du Mediator pour que le Gouvernement propose un renforcement sensible des règles relatives au respect de la déontologie et à la lutte contre les conflits d'intérêt, avec deux projets de loi :

– l'un (n° 3714) déposé le 1<sup>er</sup> août 2011 relatif au renforcement de la sécurité sanitaire du médicament et des produits de santé <sup>(1)</sup> ;

– l'autre (n° 3704) déposé le 27 juillet 2011 relatif à la déontologie et à la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique <sup>(2)</sup>.

Les dispositions suivantes du projet de loi (n° 3714) relatif au renforcement de la sécurité sanitaire du médicament et des produits de santé répondent à des propositions du rapport d'information de M. Yves Bur :

– chapitre 1<sup>er</sup> et articles 1<sup>er</sup> et 2 : élaboration d'un corpus commun de règles déontologiques, extension des déclarations d'intérêt, obligation de

---

(1) <http://www.assemblee-nationale.fr/13/pdf/projets/pl3714.pdf> et voir infra l'analyse de ce projet de loi.

(2) <http://www.assemblee-nationale.fr/13/pdf/projets/pl3704.pdf> et voir infra l'analyse de ce projet de loi.

publication des avantages consentis par les entreprises (proposition n° 5 du rapport) ;

– article 2 *bis* : rapport sur le financement des associations de patients: (proposition n° 10) ;

– article 5 : composition du conseil d'administration de l'agence du médicament, limitation de la durée du mandat (proposition n° 3).

Tout reste en revanche encore à faire pour mettre en œuvre les recommandations du rapport d'information de M. Yves Bur relatives à la rationalisation des agences sanitaires. En effet le projet de loi (n° 3714) relatif au renforcement de la sécurité sanitaire du médicament et des produits de santé propose seulement de remplacer l'Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé (Afssaps) par l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM), sans toucher aux autres agences sanitaires.

En octobre 2011, dans une communication à la commission des Affaires sociales de l'Assemblée nationale sur la prévention sanitaire<sup>(1)</sup>, la Cour des comptes a constaté « *une multitude de structures nationales de conseil et d'expertise insuffisamment coordonnées. Le foisonnement d'instances consultatives et de structures d'expertise pose des problèmes récurrents d'articulation de compétences. Le besoin de coordination concerne aussi les différentes agences sanitaires intervenant dans le champ de la prévention.* »

La Cour relève notamment une certaine redondance entre les missions de la HAS et celle du Haut conseil de la santé publique (HSCP), né de la fusion décidée par la loi du 9 août 2004 des missions du Haut comité de santé publique et du Conseil supérieur d'hygiène publique de France. Elle indique aussi : « Le HCSP exerce (...) des compétences qui sont proches, par certains aspects, de celles dévolues à la Haute autorité de santé (HAS), instituée par la loi du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie.

Le législateur a créé dans deux lois différentes, à quatre jours d'intervalle, deux instances d'expertise, le HCSP et la Haute Autorité de santé (HAS). La Haute Autorité de santé est une autorité publique indépendante à caractère scientifique à laquelle la loi de financement de la sécurité sociale pour 2007, modifiant l'article L.161-40 du code de la sécurité sociale (CSS), a attribué des compétences en matière de politique de prévention.

La définition des attributions respectives du HCSP et de la HAS est de nature à créer des conflits de compétences. Ainsi, le Haut conseil fournit "aux pouvoirs publics, en liaison avec les agences sanitaires, l'expertise nécessaire à [...] la conception et à l'évaluation des politiques et stratégies de prévention", tandis la HAS est chargée "d'évaluer la qualité et l'efficacité des actions ou programmes de prévention, notamment d'éducation pour la santé, de diagnostic ou de soins".

---

(1) [http://www.assemblee-nationale.fr/13/budget/mecss/Communication\\_CDC\\_prevention\\_sanitaire.pdf](http://www.assemblee-nationale.fr/13/budget/mecss/Communication_CDC_prevention_sanitaire.pdf).

*En matière de prévention primaire, la HAS a rendu un certain nombre d'avis, notamment sur l'efficacité, l'efficience et la prise en charge financière des stratégies thérapeutiques d'aide au sevrage tabagique, les stratégies de prévention de la carie dentaire, la prévention de la toxoplasmose et de la rubéole au cours de la grossesse. Mais le comité technique des vaccinations qui élabore la stratégie vaccinale est rattaché au HCSP.*

*La HAS intervient davantage dans le domaine de la prévention secondaire, Elle a en particulier produit d'abondants travaux concernant les dépistages (...). Deux études sont en cours sur les stratégies de dépistage du cancer du col de l'utérus ainsi que sur la coexistence des dépistages organisé et individuel du cancer du sein. Mais un projet de création d'un comité technique permanent des dépistages rattaché à la commission "Prévention, éducation et promotion de la santé" du Haut conseil pourrait créer un conflit de compétence supplémentaire entre les deux instances. »*

La Cour note également la profusion des agences sanitaires ayant compétence en matière de prévention sanitaire. « Le ministère de la Santé s'appuie sur une douzaine d'opérateurs nationaux spécialisés, aux statuts variés désignés sous le terme générique d'agences sanitaires. Parmi elles (...), l'Inpes et l'InVS développent des compétences transversales, l'Inpes étant entièrement dédié à la prévention en santé. Les autres agences ont des compétences verticales ; ainsi, la prévention des risques liés aux produits, aux dispositifs ou organisations sanitaires relève de l'Afssaps, l'Anses ou la HAS. L'INCa<sup>(1)</sup> présente la particularité d'embrasser l'ensemble des compétences (prévention, politique de soins et recherche) propres à un groupe de pathologies. »

La Cour note qu' « un comité d'animation du système d'agences (Casa) réunit tous les deux mois depuis mai 2008 les 11 opérateurs nationaux des politiques de prévention et de sécurité sanitaire sous la présidence du directeur général de la santé. Ce dispositif a permis certains progrès. » Cette coordination est qualifiée de « limitée » par la Cour qui précise : « Cette coordination reste cependant empirique, animée grâce à la bonne volonté de chacun, aux nombreuses participations et représentations croisées dans les instances et réunions, aux relations personnelles.

Par ailleurs, la direction générale de la Santé (DGS) ne s'appuie pas uniquement sur le réseau d'agences et le Haut conseil de la santé publique pour répondre à ses besoins d'expertise et d'appui scientifique. Elle a créé des groupes de travail ad hoc à l'existence plus ou moins continue, comme par exemple, dans le domaine des maladies transmissibles, la cellule d'aide à la décision méningocoque ou le groupe d'experts VIH53. Cette démultiplication des lieux d'expertise, d'appui et d'évaluation, ne peut que contribuer à la difficulté de hiérarchisation des objectifs et des priorités déjà relevée. »

---

(1) Institut national du cancer (INCa).

**Le constat est donc clair et partagé. Faudra-t-il attendre une autre affaire de la gravité de celle du Mediator pour s'atteler à la rationalisation des agences de santé ?**

## **B.- LE SUIVI DES RECOMMANDATIONS**

### **→ Recommandation n°1 : Élargir l'initiative et la publication des avis des AAI**

#### **Recommandation n°1 : Élargir l'initiative et la publication des avis des AAI :**

- permettre aux commissions permanentes des assemblées, au même titre que le Gouvernement, de demander un avis aux AAI entrant dans leur champ de compétence respectif ;
- généraliser à l'ensemble des AAI qui ont le pouvoir d'émettre des avis, la publication de leurs avis sollicités par le Gouvernement sur les projets de loi.

#### **• Éléments de réponse du Gouvernement**

Le Gouvernement n'est **pas favorable à la reconnaissance, au profit des commissions permanentes des assemblées, d'une faculté générale de saisine des AAI**. Il estime en effet qu'une telle faculté irait à l'encontre du statut d'autorité administrative et pourrait alourdir significativement le plan de charge des AAI. Sous réserve d'une réflexion complémentaire, un mécanisme encadré de saisine sur les propositions de loi pourrait éventuellement être envisagé (à l'instar de la saisine du Conseil d'État prévue par la révision constitutionnelle de 2008).

Le Gouvernement n'est **pas favorable non plus à une mesure de généralisation de la publication des avis des AAI**. Il estime préférable que le bien-fondé d'une publication systématique soit apprécié au cas par cas, à l'occasion du vote des projets de loi portant création d'une nouvelle AAI. Deux raisons à cela :

– **les assemblées ont toujours la faculté d'auditionner les présidents des autorités administratives indépendantes** (lesquels consultent préalablement leur collègue) ce qui leur permet d'être correctement informées ;

– dès lors qu'une autorité administrative indépendante sait que les avis qu'elle rend sur les projets de loi qui lui sont soumis seront publiés, elle risque de brider sa liberté d'expression, et d'hésiter à mentionner les points les plus délicats de crainte de susciter des polémiques ou de faire l'objet d'une instrumentalisation.

Exemples de ce qui est fait actuellement pour les AAI du domaine de la justice :

– en ce qui concerne la Cnil, à la demande du président de l’une des commissions permanentes prévue à l’article 43 de la Constitution, l’avis de la commission sur tout projet de loi est rendu public ;

– une telle disposition n’existe ni pour la Cada ni pour la Commission pour la transparence financière de la vie politique ni pour le H3C.

- **Appréciations des rapporteurs**

La **CRE** est saisie pour avis de nombreux projets de décrets et arrêtés. Ces avis doivent être publiés.

Les avis de l’**Autorité de la concurrence** sont systématiquement publiés. L’autorité doit obligatoirement être consultée lorsqu’un projet de texte réglementaire envisage de réglementer les prix ou de restreindre la concurrence. À la demande des pouvoirs publics (Gouvernement et Parlement), des collectivités territoriales, des juridictions, ou encore des organisations syndicales, professionnelles ou de consommateurs, l’Autorité de la concurrence peut être amenée à rendre des avis sur toute question de concurrence. L’avis de l’Autorité a été sollicité trois fois par les assemblées parlementaires depuis sa récente création : par le Sénat sur le lait (2009) et sur le déploiement de la fibre optique (2011) et par l’Assemblée nationale sur le projet de loi « NOME » (2008).

La possibilité pour les commissions permanentes des assemblées de saisir l’**Arcep** est déjà prévue par l’article L. 135 du code des postes et communications électroniques. Les rapporteurs notent en outre que la publication des avis de l’Arcep sur les projets de loi relatifs aux services postaux ou aux communications électroniques est systématique, même si elle n’est pas explicitement prévue par le code. Ils ne comprennent pas pourquoi cette disposition et cette pratique ne seraient pas étendues aux autres AAI, sauf exception dûment justifiée.

La **CCSDN** va au-delà de l’obligation légale qui ne lui impose de publier que le sens de son avis, alors qu’en fait c’est l’intégralité de ses avis qui est publié. Une modification de loi 8 juillet 1998 créant cette autorité devrait, selon les rapporteurs, intervenir en ce sens. La Cour de cassation a décidé, par arrêt du 31 août 2011, de transmettre au Conseil constitutionnel une question préjudicielle de constitutionnalité qui, si elle ne porte pas directement sur le fonctionnement de cette autorité, permettra au juge constitutionnel de se prononcer à brève échéance sur les dispositions législatives qui régissent le secret défense.

Il est à noter que l’article 7 de la loi organique du 29 mars 2011 sur le **Défenseur des droits** dispose que les parlementaires peuvent, de leur propre initiative, saisir le Défenseur des droits d’une question qui leur paraît appeler son intervention.

Dans sa réponse au questionnaire des rapporteurs, l’**AFLD** rappelle que le code des sports prévoit que l’autorité est consultée sur tout projet de loi ou de règlement relatif à la lutte contre le dopage. Dans un souci de transparence à

l'égard des commissions permanentes des assemblées, les avis obligatoires que l'AFLD rend au Gouvernement sur les projets de textes pourraient être publiés. Dans sa réponse au questionnaire des rapporteurs, le ministère des Sports ne serait pas opposé à une telle publication.

**→ Recommandation n°2 : Limiter et encadrer le pouvoir réglementaire des AAI**

**Recommandation n° 2 : Limiter et encadrer le pouvoir réglementaire des AAI.**

- définir précisément dans la loi pour chaque AAI qui en est dotée l'ampleur et les limites de leur pouvoir réglementaire délégué ;
- ouvrir la possibilité de saisine du Conseil d'État par les AAI pour solliciter un avis sur leurs projets d'actes réglementaires, voire sur des questions plus générales de leur domaine de compétences propre ;
- permettre au commissaire du Gouvernement de solliciter une seconde délibération sur les projets d'actes réglementaires des AAI ;
- permettre au Gouvernement d'homologuer les actes réglementaires des AAI.

**• Éléments de réponse du Gouvernement**

Le Gouvernement est **favorable au principe d'un encadrement du pouvoir réglementaire des AAI**. Il en va du respect des principes constitutionnels, qui encadrent toute délégation de l'exercice du pouvoir réglementaire par une autorité autre que le Premier ministre. En conséquence, il est favorable à une définition précise dans la loi portant création d'une AAI de l'ampleur et des limites de son pouvoir réglementaire.

En revanche, il est **opposé** à une saisine du Conseil d'État par les AAI pour solliciter systématiquement un avis sur leurs projets d'actes réglementaires, observant qu'il est toujours possible pour les AAI de demander au commissaire du Gouvernement qui siège auprès d'elles que le Gouvernement saisisse le Conseil d'État pour avis.

Le Gouvernement est **favorable** à ce que le commissaire du Gouvernement puisse solliciter une **seconde délibération** sur les projets d'actes réglementaires des AAI, eu égard à leur portée.

Enfin, **la possibilité d'homologation des actes réglementaires des AAI doit être examinée au cas par cas (tel est déjà le cas pour certaines AAI), mais ne saurait être la règle**. L'homologation revient à (re)transférer le pouvoir de décision au Gouvernement, ce qui peut, dans certains cas, heurter le droit européen (cas des directives qui exigent que la décision soit prise par une autorité indépendante) et, plus généralement, remet en cause la raison d'être de l'AAI.

Cette faculté devrait donc être réservée à des cas exceptionnels et à des actes réglementaires de grande portée. Pour le surplus, il est loisible aux AAI de formuler des propositions à l'intention du Gouvernement.

- **Appréciations des rapporteurs**

Il est à noter que le **Défenseur des droits** peut, lorsqu'il est saisi d'une réclamation non soumise à une autorité juridictionnelle qui soulève une question touchant à l'interprétation ou à la portée d'une disposition législative ou réglementaire, consulter le Conseil d'État (article 31 de la loi organique du 29 mars 2011).

Les rapporteurs observent également que toutes les AAI ne disposent pas de la présence d'un commissaire du Gouvernement, susceptible de transmettre au Conseil d'État une demande d'avis concernant une autorité donnée, et que quand bien même ce commissaire existerait, rien ne l'obligerait à transmettre une telle demande d'avis, par exemple si celle-ci visait à préciser les répartitions de compétence entre l'autorité et le ministère considéré, ou le périmètre des compétences du commissaire du Gouvernement.

→ **Recommandation n°3 : Encadrer l'élaboration des lignes directrices émises par les AAI.**

**Recommandation n°3 : Encadrer l'élaboration des lignes directrices émises par les AAI.**

– assurer la prise en considération suffisante de l'ensemble des parties prenantes des AAI par l'établissement de groupes de travail ou de consultations associant publics, partenaires et usagers ; assurer en particulier les conditions d'une consultation préalable des parties prenantes et une transparence suffisante lors de l'élaboration par les AAI de leurs lignes directrices ;

– permettre au commissaire du Gouvernement de solliciter une seconde délibération sur les projets de lignes directrices des AAI ;

– s'assurer que ces lignes directrices ne soient pas créatrices de règles empiétant sur le domaine de la loi et du règlement en prévoyant par exemple un mécanisme par lequel le commissaire du Gouvernement puisse déférer devant le juge administratif les actes des AAI à portée générale qu'il estimerait excéder leur champ de compétences.

- **Éléments de réponse du Gouvernement**

**En ce qui concerne l'obligation pour les AAI d'assurer la prise en considération de l'ensemble des parties prenantes**, d'ores et déjà, les AAI qui émettent des lignes directrices prennent soin d'associer à leur définition les acteurs du secteur qu'elles régulent. Si le principe d'une « consultation des parties intéressées » peut être affirmé dans certains cas, il n'apparaît pas souhaitable que

la loi définisse avec précision les modalités de l'association des usagers et des personnes concernées par les lignes directrices. Il faut impérativement éviter un alourdissement et une judiciarisation de l'élaboration des lignes directrices.

Le Gouvernement est **favorable** à la systématisation d'une mesure permettant au commissaire du Gouvernement de solliciter une **seconde délibération** sur les projets de lignes directrices des AAI. Une telle prérogative se justifie tout à fait par l'importance de ces lignes directrices, sans constituer une immixtion excessive dans le fonctionnement des AAI.

Le Gouvernement est en revanche **défavorable à un mécanisme de « déferé » des lignes directrices** par le commissaire du Gouvernement près l'AAI. D'une part, une telle faculté modifie considérablement le rôle du commissaire du Gouvernement et fait de lui une sorte de « censeur » de l'AAI, ce qui pourrait nuire au dialogue serein entre le Gouvernement et l'autorité. D'autre part, les personnes à qui les lignes directrices font grief et qui estiment que celles-ci empiètent sur le domaine réglementaire peuvent d'ores et déjà demander leur annulation au juge de l'excès de pouvoir.

- **Appréciations des rapporteurs**

**L'Autorité de la concurrence** s'est dotée de lignes directrices en matière de procédures négociées, de programme de clémence et de contrôle des opérations de concentration (2009).

Pour la détermination de la sanction et sur le fondement des propositions du rapport de septembre 2010 de M. Jean-Martin Folz sur l'appréciation de la sanction en matière de pratiques anticoncurrentielles demandé par la ministre de l'Économie, l'autorité a également rédigé, à l'issue d'une large consultation publique, des lignes directrices sur la méthode de détermination des sanctions pécuniaires en matière de pratiques anticoncurrentielles (2010). Le rapport d'information sur le contrôle de l'application de la loi du 4 août 2008 de modernisation de l'économie (« LME ») présenté par Mme Catherine Vautrin et M. Jean Gaubert, au nom de la commission des Affaires économiques de l'Assemblée nationale<sup>(1)</sup>, a jugé ces sanctions satisfaisantes.

L'autorité vient par ailleurs d'annoncer son souhait de rédiger d'ici la fin de l'année 2011 de nouvelles lignes directrices sur la procédure de non contestation de griefs et sur la prise en compte des programmes de conformité au droit de la concurrence développés par les entreprises (réduction des sanctions). L'autorité a lancé le 14 octobre dernier une consultation publique sur ces deux sujets.

S'agissant du troisième point de la recommandation, les rapporteurs estiment indispensable que soit mise en place une procédure garantissant le respect des limites des prérogatives législatives et réglementaires des autorités dans l'édition de leurs

---

(1) Rapport d'information (n° 3322) du 6 avril 2011, accessible à l'adresse : <http://www.assemblee-nationale.fr/13/rap-info/i3322.asp>.

lignes directrices même si celles-ci ne font pas grief à des tiers ou si ceux-ci n'estiment pas opportun de s'opposer ouvertement, devant les tribunaux, à leur autorité de régulation.

Citant ce point de recommandation, le rapport d'enquête de la Cour des comptes de novembre 2011 sur les modalités de mise en place de l'ACP<sup>(1)</sup> estime que :

*« La mise en place par le législateur d'instruments de "droit souple" au profit de l'ACP témoigne de la volonté de trouver un équilibre entre des instruments normatifs de portée réglementaire et un droit moins contraignant. Ces instruments de "droit souple" présentent, en effet, deux avantages principaux : une souplesse d'adoption et d'application plus grande que pour des instruments réglementaires et, par conséquent, une capacité de réactivité plus forte aux évolutions des pratiques professionnelles.*

*Dans le même temps, ils comportent un certain nombre de limites, qui ne sont d'ailleurs pas propres à l'ACP mais concernent plus généralement les autorités administratives indépendantes. La question de l'invocabilité de ces normes devant une juridiction civile dans un litige opposant un particulier à sa banque ou à son assurance reste ainsi ouverte. De même, la question de leur articulation avec le droit positif peut se poser. Le risque de confusion a été souligné par le rapport parlementaire sur les Autorités administratives indépendantes du 28 octobre 2010 (...).*

*Dans ce contexte, l'ACP devrait veiller à ce que la mise en œuvre de son objectif légitime d'améliorer la prévisibilité de son action en publiant sa doctrine sous différentes formes, notamment dans le domaine des pratiques commerciales, soit convenablement comprise par les professionnels concernés et n'engendre pas de confusion.* »

**→ Recommandation n°4 : Unifier les compétences des juridictions pour les recours contre les actes individuels des AAI**

**Recommandation n° 4 : Unifier les compétences des juridictions pour les recours contre les actes individuels des AAI.**

– définir dans chaque loi créant une AAI la compétence juridictionnelle pour les recours contre leurs actes individuels, en l'unifiant soit au sein de l'ordre administratif, soit au sein de l'ordre judiciaire

**• Éléments de réponse du Gouvernement**

Le Gouvernement observe tout d'abord que le contentieux des actes réglementaires est hors champ de la recommandation et approuve cette exclusion : les actes réglementaires des AAI ne peuvent relever que du juge administratif.

(1) <http://www.assemblee-nationale.fr/13/pdf/cr-cfiab/11-12/c1112038.pdf>.

Le Gouvernement estime qu'à l'occasion de la création de nouvelles AAI, il conviendra, dans la mesure du possible, d'éviter la dualité juridictionnelle pour le contentieux des actes individuels. **S'agissant des AAI existantes, cette dualité ne paraît pas soulever de difficulté particulière.** Par exemple, pour la Cnil, le juge judiciaire est compétent en matière de procédure de contrôle et de référés ; quant au juge administratif, il est compétent en matière de sanctions administratives. Une réflexion pourrait toutefois être engagée sur l'unification du contentieux de l'AMF.

- **Appréciations des rapporteurs**

La réponse du Gouvernement rappelle à juste titre que tous les actes réglementaires des AAI, sans exception, relèvent du juge administratif.

Les rapporteurs précisent qu'ils ont circonscrit leur recommandation aux AAI dont les actes individuels relèvent des deux ordres juridictionnels sans justification évidente : Autorité de la concurrence (recours portant sur les décisions en matière de concentration devant le Conseil d'État, contention des pratiques anticoncurrentielles devant la Cour d'appel de Paris), AMF (répartition de compétence *rationae personae* – en fonction de la catégorie des professionnels régulés) et non de la nature des décisions, Arcep, CRE (sanctions administrative relevant du droit public et litiges contractuels purement privés entre sociétés commerciales relevant du droit privé) et Hadopi principalement.

Les rapporteurs ne contestent pas le partage entre les deux ordres de juridiction pour des blocs de compétence bien définis : juge des libertés pour les contrôles et référés en matière de perquisition, par exemple pour la Cnil et le Défenseur des droits<sup>(1)</sup> ; juge administratif pour les contentieux relatifs au personnel de droit public. Ils sont d'accord avec le Gouvernement pour considérer que, dans ces cas-là, il faut conserver la dualité des juridictions, car elle correspond à des natures de contentieux différentes et bien identifiées.

La position du Gouvernement est d'ailleurs difficilement compréhensible, puisque pour les nouvelles AAI, il préconise l'unité juridictionnelle du contentieux des actes individuels sans s'interroger sur la nature du contentieux.

Le Gouvernement reconnaît une difficulté pour le partage des compétences pour l'AMF. Les rapporteurs maintiennent leur recommandation pour l'AMF, comme pour les autres AAI de régulation économique précitées qui sont soumises à un contrôle de la part des deux ordres juridictionnels.

Les rapporteurs maintiennent l'idée qu'il faut aller vers l'unification juridictionnelle pour les actes individuels des nouvelles AAI et à chaque fois que la dualité ne repose pas sur des natures très différentes des contentieux eux-mêmes et sur une répartition traditionnelle des compétences des deux ordres juridictionnels.

---

(1) Mais l'article 44 de la loi « informatique et libertés » dispose que c'est le juge administratif qui est compétent pour les perquisitions dans les locaux administratifs.

## → Recommandation n° 5 : Évaluer la création et le maintien des AAI

### **Recommandation n° 5 : Évaluer la création et le maintien des AAI.**

- mieux définir les cas dans lesquels la création d’une AAI se justifie ;
- créer les nouvelles AAI pour une durée limitée *a priori*, par exemple cinq ans ;
- faire réévaluer périodiquement par les commissions permanentes des assemblées la justification des AAI existantes ;
- utiliser une grille d’analyse commune pour la création et la réévaluation périodique des AAI.

#### • **Éléments de réponse du Gouvernement**

Le Gouvernement est **favorable au principe d’une meilleure évaluation** de la justification de création ou de maintien des AAI. Leur modèle se doit de répondre à des besoins spécifiques : il n’a pas, en soi, vocation à s’étendre et en aucun cas à devenir un mode d’administration de droit commun.

C’est pourquoi, le **Gouvernement est favorable** :

- à **mieux définir les cas dans lesquels la création des AAI se justifie**. Plusieurs critères peuvent être mis en avant : la nécessité d’une indépendance/impartialité, d’une réactivité et d’une proximité avec les secteurs régulés. C’est aussi parfois simplement la transposition d’une directive européenne ;
- à **une évaluation périodique des AAI existantes par les commissions permanentes** des assemblées. Cette évaluation pourra être faite sur la base des critères justifiant la création de l’AAI considérée ;

Le Gouvernement estime que les garanties ainsi apportées sont suffisantes ; il est donc **défavorable à l’instauration d’une durée d’existence des AAI limitée *a priori*** :

– d’abord, car la disparition inopinée d’une AAI laisserait entière la question de savoir qui exerce les compétences qui lui étaient dévolues. La rupture de continuité créerait une insécurité juridique ;

– ensuite, parce que l’existence de nombreuses AAI est protégée par le droit européen lui-même, de sorte qu’une limitation *a priori* de sa durée pourrait être inconvictionnelle <sup>(1)</sup> ;

– en outre, une évaluation régulière des AAI existantes permettra de remettre en cause leur existence, s’il est établi qu’elle n’est pas justifiée ;

---

(1) Contraire au Traité sur l’Union européenne.

– enfin, la crédibilité de l’AAI, devenue une instance « provisoire », s’en trouverait affectée à l’égard des acteurs de son secteur.

- **Appréciations des rapporteurs**

Le Gouvernement indique qu’il est d’accord avec le principe d’une meilleure évaluation de la justification de la création ou du maintien des AAI. Les rapporteurs regrettent cependant qu’au-delà de la création de l’ACP et du Défenseur des droits en 2010, d’autres regroupements ou rapprochements n’ont pas été envisagés (cf. recommandation ci-dessous).

**→ Recommandation n°6 : Regrouper certaines AAI pour optimiser la répartition des compétences et réduire les dépenses de fonctionnement**

**Recommandation n° 6 : Regrouper certaines AAI pour optimiser la répartition des compétences et réduire les dépenses de fonctionnement.**

– regrouper au sein du Défenseur des droits, prévu par la Constitution, le Médiateur de la République, le Défenseur des enfants et la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l’égalité (Halde) ;

– regrouper la Commission nationale de déontologie de la sécurité (CNDS) et le Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL) pour créer un « Contrôleur général de la sécurité » ;

– intégrer le « Contrôleur général de la sécurité » dans le Défenseur des droits à l’issue du mandat de l’actuel Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL) prévu en juin 2014 ;

– intégrer à terme la Commission nationale du débat public (CNDP) dans le Défenseur des droits, selon les modalités décrites dans la recommandation n° 9 ;

– regrouper la Commission nationale de l’informatique et des libertés (Cnil) et la Commission d’accès aux documents administratifs (Cada) pour créer une autorité unique en charge du traitement des données ;

– regrouper dans le cadre de la convergence numérique le Conseil supérieur de l’audiovisuel (CSA), l’Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (Arcep) et la Haute autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur Internet (Hadopi), en lien avec le Forum de l’Internet ; pour ne pas entraver les travaux en cours, cette fusion pourrait intervenir après le 30 novembre 2011, date du passage de la télévision hertzienne au numérique ;

– regrouper les deux AAI intervenant dans le domaine de l’énergie, la Commission de régulation de l’énergie (CRE) et le Médiateur national de l’énergie ;

– regrouper à terme au sein de l’Autorité de la concurrence les autorités de régulation économique sectorielles (CRE, Autorité de régulation des activités ferroviaires – Araf...) actuellement chargées d’assurer la transition entre un monopole d’État et un marché concurrentiel ; procéder tous les cinq ans à un réexamen de la justification de ces autorités sectorielles ;

– procéder au regroupement géographique des autorités intervenant dans des domaines proches ou connexes ; mutualiser les moyens logistiques des AAI de petite taille (immobilier, gestion des ressources humaines, gestion comptable, informatique, salles de réunion, marchés publics, achats, logistique, transports...).

### • **Éléments de réponse du Gouvernement**

La loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au **Défenseur des droits** regroupe désormais le Médiateur, la **Halde**, la **CNDS** ainsi que le Défenseur des enfants au sein d’une nouvelle autorité constitutionnelle indépendante. Lors du débat, le Parlement a finalement écarté la possibilité d’y intégrer le CGLPL à l’horizon 2014.

La CNDS étant désormais intégrée au Défenseur des droits, il paraît exclu de l’en sortir pour la rattacher au CGLPL. Contrairement aux apparences, ces deux autorités ont des **missions très différentes** : là où la Commission nationale de déontologie de la sécurité intervenait sur plainte pour traiter de cas individuels, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté intervient de manière préventive et globale.

Le Gouvernement n’est **pas favorable à l’intégration de la Commission nationale du débat public (CNDP) dans le Défenseur des droits (cf. recommandation n° 9)**. L’activité de la CNDP est étrangère à la vocation du Défenseur des droits telle qu’elle résulte de la Constitution et des choix opérés par le législateur organique. Il est peu probable que le Défenseur des droits ait la capacité d’animer des débats publics d’ampleur nationale sur des projets d’aménagement. Au demeurant, il s’exposerait à des contestations (souvent fortes dans le cadre des projets d’aménagement) qui pourraient affecter son autorité.

Le Gouvernement est **opposé à un regroupement entre la Cnil et la Cada** : Il ne paraît pas pertinent de regrouper ces deux autorités administratives indépendantes dont les domaines de compétences ne sont pas concurrents. La **Cnil protège les données à caractère personnel** des personnes dont les données personnelles sont collectées, et la vie privée de ces dernières, alors que **la Cada est chargée de veiller au respect de la liberté d’accès aux documents administratifs et aux archives publiques et à la liberté de réutilisation des informations publiques, qu’elles contiennent ou non des données personnelles**. En tout état de cause, ces deux autorités fonctionnent correctement et dialoguent de manière constructive. La taille de la Cada, la modestie de son budget et son efficience (rapport résultats / coûts) ne permettent pas d’attendre des économies d’une telle fusion.

### **Le Gouvernement est opposé aux autres projets de fusion proposés :**

– **fusion CSA / Hadopi** : les deux autorités ont des missions de nature différente. La Hadopi a une mission de pédagogie et de vigilance en matière de protection des droits d’auteur sur Internet, alors que le CSA garantit l’exercice de la liberté de communication audiovisuelle, notamment par la délivrance d’autorisations d’émettre. La composition des deux autorités est, en conséquence, nettement distincte. Fusionner les deux autorités reviendrait à les dénaturer l’une et l’autre ;

– **fusion Arcep / CSA** : ici encore les **missions des deux autorités sont différentes**. L’Arcep est une autorité sectorielle chargée de veiller à l’effectivité de la concurrence entre opérateurs. Le CSA a pour but de garantir la diversité culturelle et veille au respect du pluralisme et de l’indépendance des médias, principes de valeur constitutionnelle. Une éventuelle fusion **risquerait de minimiser la part réservée aux objectifs de pluralisme et de diversité culturelle au profit de l’aspect économique** (une crainte majeure des milieux culturels, qui ne sont pas favorables à une telle fusion). Les auditions n’ont pas révélé de problème de chevauchement entre les deux autorités ; la Commission européenne a même souligné la qualité de leur coopération ;

– en ce qui concerne le regroupement des autorités de régulation économique sectorielles (CRE, Araf<sup>(1)</sup>, etc.), **le Gouvernement n’envisage pas leur fusion mais est favorable à un réexamen périodique de la justification** des autorités sectorielles ;

– le Gouvernement est **opposé à la fusion entre le Médiateur national de l’énergie et la CRE**. En effet, toujours selon le Gouvernement, les auditions des représentants des autorités concernées ont clairement démontré l’absence de double emploi. Il faut d’abord rappeler que le Parlement a choisi de créer le Médiateur alors que la Commission de régulation existait déjà. Si les autorités travaillent ensemble, notamment grâce à la coordination gérée par un dirigeant commun, M. Bruno Léchevin, **leurs missions sont bien différentes. La CRE régule le secteur économique de l’énergie tandis que le Médiateur traite des différends avec les consommateurs**. C’est pourquoi les deux autorités n’ont pas le même pouvoir juridique : les recommandations du Médiateur de l’énergie n’ont pas de caractère contraignant contrairement aux décisions de la CRE, via son comité de règlement des différends et des sanctions (CORDIS), en charge des conflits liés à l’accès au réseau.

**Sur le regroupement géographique des AAI de taille modeste**, une étude menée par France Domaine est en cours, « photographiant » la situation en 2010 (ETPT en 2010, loyer en 2010, ratios en 2010 etc. pour chaque implantation de chaque AAI). Certaines AAI sont pressenties pour rejoindre le centre de Gouvernement au 20 avenue de Ségur dans le 7<sup>e</sup> arrondissement de Paris.

---

(1) Autorité de régulation des activités ferroviaires.

**En ce qui concerne le rapprochement des moyens logistiques**, le Gouvernement y est **tout à fait favorable**. Il faut trouver, au cas par cas, comme c'est déjà actuellement réalisé, des modalités de mutualisation appropriées. D'ores et déjà, la CRE et le Médiateur national de l'énergie se sont installés sur le même site rue Pasquier à Paris, permettant d'organiser des synergies et des mutualisations entre ces structures et de négocier un nouveau bail divisant par deux le coût au m<sup>2</sup>.

- **Appréciations des rapporteurs**

Malgré une prise de position de principe favorable à l'évaluation périodique de l'utilité de chaque AAI, le Gouvernement ne montre pas une grande ouverture sur les possibles rapprochements entre AAI.

Les rapporteurs regrettent que, lors de l'examen du projet de loi organique sur le Défenseur des droits, l'intégration du **CGLPL**, adopté en première lecture à l'Assemblée nationale, n'ait finalement pas été retenue dans le texte final. Ils ne sont pas convaincus par l'argumentation du Gouvernement selon laquelle il existerait des différences importantes entre les missions antérieurement dévolues à la CNDS et celle actuellement confiées au CGLPL ; ainsi, ce dernier interviendrait de manière préventive et globale sur tous les aspects touchant à la détention en mettant en œuvre un programme de visites sur place qu'il détermine librement. La CNDS intervenait sur plainte et ne traitait que de dossiers touchant à des comportements individuels. Ces deux modalités de surveillance des lieux des établissements pénitentiaires sont complémentaires et gagneraient à être regroupées.

En ce qui concerne le regroupement des autorités de régulation économique sectorielles (**CRE, Araf, Arjel...**), les rapporteurs prennent acte de ce que, si le Gouvernement n'envisage pas leur fusion, il se montre favorable à un réexamen périodique de la justification des autorités sectorielles vis-à-vis de l'Autorité de la concurrence.

S'agissant de la dualité d'AAI dans le secteur de l'énergie (**CRE et MNE**), les rapporteurs rappellent que l'autorité de régulation des transports canadienne est compétente à la fois pour surveiller la concurrence entre les entreprises de transport et pour les litiges opposant ces entreprises et leurs usagers ; dans ce pays, une simple séparation fonctionnelle à l'intérieur de l'autorité permet un fonctionnement qui donne satisfaction aux entreprises comme aux usagers.

En ce qui concerne la **Cada et la Cnil**, les rapporteurs notent que les domaines d'action de ces deux autorités tendent à se recouper. La Cada est chargée depuis 2005 de la réutilisation des informations publiques, qui peuvent contenir des données à caractère personnel concernant la vie privée. Elle est chargée de veiller au respect de la liberté d'accès aux documents administratifs, et aux archives publiques, au regard de l'ensemble des motifs légaux de refus prévus par la loi du 17 juillet 1978, en particulier du respect de la vie privée.

Le ministre de l'Industrie, M. Eric Besson, s'est prononcé, en janvier 2011, lors de la présentation des vœux à l'Agence nationale des fréquences (ANFR), pour un rapprochement entre le **CSA**, l'**Arcep** et l'ANFR : « *ces trois autorités ont vocation à coopérer plus étroitement. La généralisation de l'internet haut débit sur le fixe et le mobile rend les frontières de plus en plus poreuses. Nous devons en tirer toutes les conséquences* ». Si l'Arcep et le CSA ont certes des objectifs différents, elles ont en commun d'attribuer des fréquences hertziennes, qui constituent des biens publics rares. Les fréquences de l'audiovisuel sont attribuées gratuitement après un appel à candidatures, en contrepartie d'engagements des chaînes à contribuer au financement de la création audiovisuelle et cinématographique. Au contraire, les fréquences utilisées pour les communications électroniques font l'objet d'une procédure d'enchères sur la base d'un cahier des charges. Or le principal défi des gouvernements, en France comme à l'étranger, est d'arbitrer l'attribution des fréquences, entre les télécommunications, qui font face à l'explosion des applications, et les autres services, tels la télévision, mais aussi la défense et la sécurité. La rationalisation de l'utilisation du spectre serait grandement facilitée par un regroupement des autorités de régulation.

En outre les passages d'une institution à l'autre sont de plus en plus fréquents : l'ancien directeur général du CSA a rejoint le collège de l'Arcep en 2007 ; un membre du collège du CSA a été nommé membre du collège de l'Arcep en janvier dernier.

Un exemple récent illustre la convergence des technologies. Le 4 mai 2011, les ministres de la Culture et de l'Industrie lancent conjointement une mission de réflexion sur la télévision connectée à internet et ses conséquences sur la réglementation audiovisuelle et sur le financement de la création.

Les TV connectées sont des téléviseurs qui permettent de surfer sur Internet, et donc de recevoir des chaînes ou des programmes stockés sur le Web. On annonce une grande offensive des géants du Net, comme Google, Netflix, Amazon ou Apple par ce biais, contournant ainsi toute la législation nationale, en particulier en matière d'obligations de productions européennes ou de quotas de diffusion.

La mission, présidée par M. Marc Tessier, président de Video Futur (et ancien patron de France Télévisions), préconise de renforcer les compétences de l'Arcep en ce qui concerne les services de médias audiovisuels à la demande (Smad). Sans se prononcer sur le rapprochement entre Arcep et Csa, qui est pourtant au cœur du problème, la mission propose de clarifier la ligne de partage par la constitution d'un « comité de liaison » entre les deux instances indépendantes. « *Le comité de liaison, je n'y crois pas une seconde. Ils vont se réunir deux fois par an et puis, finalement, rien n'en sortira ou cela tombera en abandon* », résume cependant l'un des membres de la mission Tessier<sup>(1)</sup>. La fusion des deux autorités a souvent été évoquée par les professionnels du fait qu'avec

---

(1) Article de M. Emmanuel Berretta paru dans [www.lepoint.fr](http://www.lepoint.fr) du 1<sup>er</sup> décembre 2011.

l'internet les images circulent sur tous les tuyaux et de plus en plus sur les tuyaux des opérateurs télécoms.

**→ Recommandation n° 7 : Créer une Haute autorité chargée de la transparence de la vie politique**

**Recommandation n° 7 : Créer une Haute autorité chargée de la transparence de la vie politique.**

– créer une Haute autorité chargée de la transparence de la vie politique qui regrouperait la Commission nationale des comptes de campagne et financements politiques (CNCCFP), la Commission nationale de contrôle de la campagne électorale relative à l'élection du Président de la République (CNCCEREPR), la Commission des sondages, la Commission pour la transparence financière de la vie politique (CTFVP) ; confier à cette autorité une compétence consultative en matière de redécoupage électoral en lui confiant les tâches actuellement exercées par la commission prévue par l'article 25 de la Constitution ; préconiser que son président soit élu par le Parlement à la majorité qualifiée des trois cinquièmes.

**• Éléments de réponse du Gouvernement**

Comme le relève le rapport, plusieurs AAI interviennent dans le domaine de la vie politique, qu'il s'agisse des élections ou de la transparence financière.

Pour autant, le Gouvernement ne peut se montrer favorable au regroupement, proposé dans le rapport, des cinq institutions intervenant en la matière : la Commission nationale des comptes de campagne et financements politiques (CNCCFP), la Commission nationale de contrôle de la campagne électorale relative à l'élection du Président de la République (CNCCEREPR), la Commission des sondages, la Commission pour la transparence financière de la vie politique (CTFVP) et la commission indépendante prévue par l'article 25 de la Constitution.

**Le rapprochement de la CNCCFP, de la CNCCEREPR et de la CTFVP paraît a priori le plus logique :**

– ces commissions sont compétentes sur des questions intéressant les élections ou les élus (élection présidentielle, élections législatives et élections locales dans les circonscriptions de plus de 9 000 habitants pour la première ; élection présidentielle pour la deuxième ; déclarations de patrimoine du Président de la République, des membres du Gouvernement, des parlementaires et des principaux élus des collectivités locales pour la troisième) ;

– elles ont une composition relativement proche puisqu'elles comprennent exclusivement des membres des trois plus hautes juridictions (Conseil d'État, Cour de Cassation et Cour des Comptes).

**Pour autant, leur rapprochement au sein d'une « Haute autorité chargée de la transparence de la vie politique » soulèverait des difficultés :**

– le champ d'intervention, les pouvoirs et l'ampleur de l'activité de ces trois commissions sont très différents ;

– un tel rapprochement n'a jamais été souhaité par ces commissions et il n'a pas non plus été envisagé lors des récentes discussions qui ont entouré l'examen de la loi n° 2011-412 du 14 avril 2011 portant simplification de dispositions du code électoral et relative à la transparence financière de la vie politique.

**L'inclusion de la Commission des sondages dans une « Haute autorité chargée de la transparence de la vie politique » soulèverait des difficultés encore plus grandes :**

– si elle comprend, comme les trois précédentes commissions, des membres choisis parmi les membres du Conseil d'État, de la Cour de cassation et de la Cour des comptes, sa composition actuelle est élargie à « *deux personnalités qualifiées en matière de sondages* » ;

– son champ d'intervention comprend non seulement le contrôle des sondages d'opinion ayant un rapport avec un scrutin, mais encore le suivi des règles tendant à assurer dans le domaine de la prévision électorale l'objectivité et la qualité de ces sondages ;

– dans les discussions récentes dont elle fait l'objet dans le cadre de la « *proposition de loi sur les sondages visant à mieux garantir la sincérité du débat politique et électoral* », adoptée par le Sénat le 14 février dernier, il a été question non seulement d'une extension substantielle de son domaine d'intervention à toutes les enquêtes statistiques et opérations de simulation intervenant sur des sujets « *liés au débat politique ou électoral* », mais encore de l'élargissement de sa composition à onze membres comprenant non plus deux mais cinq personnalités qualifiées.

**La commission prévue par l'article 25 de la Constitution ne saurait pour sa part être incluse dans une telle « Haute autorité chargée de la transparence de la vie politique » :**

– d'une part, cette commission a un objet relativement restreint puisque sa mission est limitée par cet article à l'examen des textes législatifs « *délimitant les circonscriptions pour l'élection des députés ou modifiant la répartition des sièges de députés ou de sénateurs* » ;

– d'autre part, si la commission prévue par l'article 25 de la Constitution peut, le cas échéant, se voir confier d'autres missions que celles qui sont prévues par la Constitution, elle ne pourrait en revanche faire l'objet de réformes qui auraient pour effet de lui faire perdre son caractère propre.

**Au total, le Gouvernement ne pourrait souscrire à la recommandation n° 7 formulée dans le rapport que s'il s'agissait d'envisager un rapprochement entre la CNCCFP et la CTFVP.**

- **Appréciations des rapporteurs**

Les rapporteurs prennent acte du fait que le Gouvernement envisage un rapprochement entre la CNCCFP et la CTFVP. Ils maintiennent néanmoins leur position selon laquelle un regroupement plus ambitieux permettrait de donner une autorité plus forte à la nouvelle entité chargée de la transparence de la vie politique et qu'elle permettrait de mutualiser la gestion, et donc de rationaliser les coûts. Peu de personnes parmi nos concitoyens font la distinction entre les différentes autorités, aux sigles plus abscons les uns que les autres : CNCCFP, CTFVP, CNCCEREPR, sans parler de la commission innommée prévue à l'article 25 de la Constitution<sup>(1)</sup>. Ce système morcelé n'est d'ailleurs imité dans aucun pays.

La situation actuelle avec un éclatement en plusieurs autorités de petite taille, dont certaines avec une activité intermittente en fonction du calendrier électoral, induit une perte d'influence, de visibilité et de lisibilité, à un moment où le besoin est grand, au regard de nos concitoyens, de revaloriser la vie politique. On peut citer les demandes répétées de la CNCCFP d'amélioration des dispositions du code électoral – la commission en est à son 13<sup>e</sup> rapport annuel (avril 2011) – qui n'ont reçu un début d'application que dans la loi récente, d'initiative parlementaire, du 14 avril 2011 portant simplification de dispositions du code électoral et relative à la transparence financière de la vie politique.

Les rapporteurs maintiennent que la constitution d'une Haute autorité sur la transparence de la vie politique, personnifié par un président nommé par le Parlement à la majorité des trois cinquièmes, et choisi en fonction de ses compétences, lui donnerait une autorité qui dépasserait les clivages politiques et idéologiques.

La recommandation n° 7 proposait dans un premier temps de regrouper les quatre AAI non constitutionnalisées que sont la Commission des sondages, la CNCCFP, la CTFVP et la CNCCEREPR. Le rattachement de la commission prévue à l'article 25 de la Constitution, qui n'est pas une AAI, nécessiterait certainement une réforme constitutionnelle et pourrait intervenir ultérieurement.

Le rapport d'information (n° 54 / 2010-2011) présenté le 20 octobre 2010 par MM. Hugues Portelli et Jean-Pierre Sueur, au nom de la commission des Lois du Sénat, sur les sondages en matière électorale, insistait sur la nécessité de revaloriser la **Commission des sondages**, par plusieurs moyens<sup>(2)</sup>.

Plusieurs de ses propositions ont été reprises dans la proposition de loi (n° 61 / 2010-2011) déposée le 25 octobre 2010 par M. Hugues Portelli sur les sondages visant à mieux garantir la sincérité du débat politique et électoral<sup>(3)</sup>. Mais ni le rapport d'information ni la proposition de loi ne proposent de regroupement de la Commission des sondages avec d'autres autorités indépendantes.

---

(1) *Seule la commission des sondages n'est pas habituellement appelée par un sigle ou un acronyme.*

(2) <http://www.senat.fr/rap/r10-054/r10-0541.pdf>.

(3) <http://www.senat.fr/leg/pp110-061.html>.

La discussion de la proposition de loi (n° 2562), déposée le 31 mai 2010 par MM. Jean-Luc Warsmann et Charles de La Verpillière et portant simplification de dispositions du code électoral et relative à la transparence financière de la vie politique, n'a pas non plus abordé la question du regroupement des AAI intervenant dans la vie politique<sup>(1)</sup>.

Les rapporteurs notent enfin que le projet de loi (n° 3704) du 27 juillet 2011 relatif à la déontologie et à la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique entend créer une « Autorité pour la déontologie de la vie politique »<sup>(2)</sup>. Ils estiment que la création d'une nouvelle autorité n'est pas nécessaire<sup>(3)</sup>.

**→ Recommandation n° 8 : Supprimer les AAI qui ont d'ores et déjà perdu leur justification, voire leur utilité**

**Recommandation n° 8 : Supprimer les AAI qui ont d'ores et déjà perdu leur justification, voire leur utilité.**

- supprimer la Commission des participations et des transferts (CPT) en confiant les missions qu'elle accomplit à une autre AAI de nature financière ;
- supprimer la Commission nationale d'aménagement commercial (CNAC) en réintégrant l'urbanisme commercial dans l'urbanisme général.

**• Éléments de réponse du Gouvernement**

Le Gouvernement est **en faveur de toutes les mesures permettant de donner la crédibilité et la légitimité nécessaires au fonctionnement des AAI**. Il semble tout à fait justifié de procéder à une réflexion sur la justification de toutes les AAI (cf. propositions 25 et 27). L'objectif de rationalisation ne doit toutefois pas primer sur les considérations d'intérêt général qui peuvent justifier l'existence d'une AAI.

La **Commission des participations et des transferts** conserve son utilité propre et le Gouvernement n'est pas favorable à sa suppression. L'existence d'un organisme indépendant, chargé d'apprécier si les conditions financières auxquelles interviennent les transferts d'entreprises au secteur privé respectent les intérêts patrimoniaux de l'État, répond à une exigence constitutionnelle (voir Conseil constitutionnel, n° 86-207 DC du 26 juin 1986). Par ailleurs, aucune AAI du secteur financier ne paraît désignée pour reprendre les missions de la CPT. L'Autorité de contrôle prudentiel (ACP) a une compétence sectorielle qui ne permet pas d'envisager un regroupement avec la CPT. L'AMF est également très spécialisée : c'est une autorité de marché et toute son activité est centrée sur les marchés financiers. En outre, l'approche des deux institutions est nécessairement très

(1) *Loi du 14 avril 2011 portant simplification de dispositions du code électoral et relative à la transparence financière de la vie politique.*

(2) <http://www.assemblee-nationale.fr/13/pdf/projets/pl3704.pdf>.

(3) *Voir infra la partie sur la déontologie de la vie politique.*

différente : l'AMF doit veiller à l'intégrité du fonctionnement du marché, dans le cadre de la confrontation d'une offre et d'une demande ; la CPT est chargée d'évaluer ce que valent réellement les entreprises, au-delà des mouvements à court terme du marché. Enfin, si, comme il est observé dans le rapport, la CPT a pu connaître une baisse de son activité, celle-ci était largement due à la situation conjoncturelle de l'époque et cette autorité a, par nature, un volume d'activité irrégulier, puisqu'elle n'intervient qu'à l'occasion de cessions d'actifs de l'État.

En ce qui concerne la **Commission nationale d'aménagement commercial (CNAC)**, son existence dépendra de la réforme de l'urbanisme commercial qui est en cours avec la proposition (n° 2490) de loi déposée par M. Patrick Ollier, alors président de la commission des Affaires économiques de l'Assemblée nationale, le 3 mai 2010 (adoption en 1<sup>re</sup> lecture à l'Assemblée nationale le 15 juin 2010 et au Sénat le 31 mars 2011).

En l'état actuel de la procédure législative, le texte établit les modalités suivant lesquelles les documents d'urbanisme (schéma de cohérence territoriale – SCOT, plan local d'urbanisme – PLU, document d'aménagement commercial – DAC) régiraient désormais le cadre des implantations commerciales dont l'autorisation serait intégrée au permis de construire, tout en prévoyant la suppression des instances chargées actuellement de délivrer les autorisations d'exploitation commerciale (CDAC et CNAC).

En outre, pendant la période transitoire où certaines communes ou intercommunalités ne seraient pas encore dotées de ces documents d'urbanisme, l'autorité chargée de se prononcer sur un permis de construire relatif à la construction d'un équipement commercial dans ces collectivités devra soumettre préalablement le projet à une nouvelle instance, la commission régionale d'aménagement commercial (CRAC). Sur ce point, il est rappelé que lors de l'examen du texte par le Sénat, plusieurs amendements déposés par le gouvernement visaient à maintenir, à titre transitoire, le dispositif actuel (CDAC et CNAC), plutôt que de créer une instance entièrement nouvelle vouée à disparaître rapidement après sa mise en œuvre (la CRAC).

Ainsi, si le gouvernement est favorable à ce texte dans son principe et à l'idée d'une suppression, à terme, des commissions d'aménagement commercial, la création d'une commission *ad hoc*, au titre de la période transitoire de la future législation, semble peu opportune.

- **Appréciations des rapporteurs**

Les rapporteurs notent que si l'article 34 de la Constitution, tel qu'interprété par le Conseil constitutionnel, oblige à une évaluation de l'indemnisation des entreprises nationalisées par une autorité indépendante, il n'oblige pas à la création d'une autorité spécifiquement chargée de cette tâche (CPT). Seule la sollicitation par le Gouvernement de l'expertise de la CPT en termes d'évaluation de la valeur d'autres types d'actifs cédés par l'État (licences

UMTS, lots de fréquences hertziennes) a permis à la CPT de bénéficier d'un volume d'activité suffisant pour justifier son maintien.

Le rapport spécial (n° 3805 annexe 48) présenté le 12 octobre 2011 par M. Camille de Rocca Serra, député, au nom de la commission des Finances sur le compte spécial « Participations financières de l'État » indique qu' « *au cours de l'exercice 2011, comme en 2009 et 2010, les cessions d'actifs se révèlent particulièrement difficiles à mettre en œuvre en raison de conditions de marché dégradées. Seules deux opérations ont ainsi été réalisées jusqu'à présent, pour des montants limités – cessions de 65,99 % de la participation de l'État dans l'Agence pour la diffusion de l'information technologique pour 13,2 millions d'euros et vente des Thermes nationaux d'Aix-les-Bains pour 3 millions d'euros. Ces recettes devraient être complétées d'ici à la fin de l'année par une réduction de capital de la Société nationale des poudres et explosifs (SNPE), pour 180 millions d'euros, faisant suite à la cession à Safran de sa filiale Matériaux énergétiques, et d'un boni de liquidation sur l'Entreprise minière et chimique (EMC), pour 50 millions d'euros ». Le rapporteur spécial ne prévoit pas de cessions plus importantes en 2012 : « *il est probable que la situation budgétaire soit, en 2012, aussi tendue qu'en 2011. Les conditions de marché ne devraient sans doute pas s'améliorer et les recettes issues de cessions d'actifs seraient limitées.* »*

La logique voudrait donc que les activités maintenant résiduelles de la CPT soient reprises par une autre AAI.

Les rapporteurs souhaitent en outre que la proposition de loi (n° 2490) portant réforme de l'urbanisme poursuive rapidement son examen parlementaire, afin de permettre la suppression de la CNAC et la bascule des procédures ouvertes devant elle dans le droit commun des règles d'urbanisme.

**→ Recommandation n°9 : Transformer et intégrer à terme la Commission nationale du débat public (CNDP) dans le Défenseur des droits**

**Recommandation n° 9 : Transformer et intégrer à terme la Commission nationale du débat public (CNDP) dans le Défenseur des droits.**

– transformer la Commission nationale du débat public (CNDP) en scindant ses activités en deux : l'organisation des grands débats d'ampleur nationale serait confiée au Parlement ; la CNDP resterait compétente pour l'organisation des seuls débats d'intérêt local (infrastructure de transport... ) ;

– intégrer à terme la CNDP au sein du Défenseur des droits, avec la création d'un adjoint au débat public doté d'un collège spécifique.

**• Éléments de réponse du Gouvernement**

Le Gouvernement est **opposé à limiter les compétences de la CNDP « aux seuls débats d'intérêt local »** ainsi qu'à son intégration au sein du Défenseur des

**droits.** Le Gouvernement a cependant le souci, comme y invite le rapport, d'améliorer l'organisation des débats publics sur les questions d'ordre général.

**En ce qui concerne la CNDP :**

**– sur la division débats d'intérêt local / débats d'intérêt national**

Cette proposition **ne semble pas répondre à la question principale qui est de trouver un moyen d'organiser plus efficacement les débats publics** sur des questions générales. Le débat public organisé par la CNDP est l'une des modalités possibles dont dispose le Gouvernement pour conduire des consultations sur les sujets généraux. Comme indiqué ci-dessus, le Gouvernement étudie les moyens d'améliorer l'organisation de ces débats publics.

Par ailleurs, la **CNDP n'organise pas de débats d'intérêt local**. L'article L. 121-1 du code de l'environnement précise que la CNDP « *est chargée de veiller au respect de la participation du public au processus d'élaboration des projets d'aménagement ou d'équipement d'intérêt national [...]* », tout comme l'article L. 121-9 prévoit que « *la commission apprécie, pour chaque projet, si le débat public doit être organisé en fonction de l'intérêt national du projet [...]* ».

**– sur l'intégration de la CNDP au sein du Défenseur des droits**

Cela serait interprété comme un **très net recul par rapport aux conclusions du Grenelle de l'environnement** : ces propositions interviennent alors que l'article 246 de la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement **confirme le rôle de la CNDP et son indépendance en modifiant sa composition et élargissant ses missions**. La composition de la Commission est portée à 25 membres, représentant les 5 collèges constitutifs de chacun des groupes de travail du Grenelle de l'environnement. S'agissant des débats d'options générales, appelés par les rapporteurs grands débats d'ampleur nationale, la loi élargit leur champ, jusqu'ici limité à l'environnement et à l'aménagement du territoire, au développement durable.

Par ailleurs, les **problématiques de la CNDP sont trop éloignées de celles du Défenseur des droits**. Un tel regroupement reviendrait à **perdre en visibilité pour le citoyen sur le champ d'intervention du Défenseur**.

• **Appréciations des rapporteurs**

Une mission a été confiée en septembre 2010 par le Président de la République au député Bertrand Pancher « *afin de trouver les moyens d'améliorer la gouvernance environnementale dans notre pays* ». Une première version du rapport de M. Bertrand Pancher, publiée en mai 2011, ouvre à la concertation plusieurs pistes de réflexion<sup>(1)</sup>. Une de ces pistes pourrait être la création d'une grande agence environnementale, à laquelle serait rattachée la CNDP pour

---

(1) <http://gouvernanceenvironnementale.files.wordpress.com/2011/03/rapport-de-bertrand-pancher-au-prc3a9sident-de-la-rc3a9publique-1c3a8re-propositions-15-avril-20111.pdf>.

l'organisation des débats publics. Le Parlement aurait la possibilité de saisir la CNDP, alors qu'actuellement seul le Gouvernement peut le faire. Les rapporteurs seront particulièrement attentifs aux conclusions de cette mission sur les modalités d'organisation des débats publics dans notre pays, qui devraient être remises au Président de la République au cours du 4<sup>e</sup> trimestre 2011.

**→ Recommandation n°10 : Préciser les missions des AAI, notamment pour éviter les recouvrements entre elles**

**Recommandation n° 10 : Préciser les missions des AAI, notamment pour éviter les recouvrements entre elles.**

– déterminer avec précision dans la loi les missions des différentes AAI pour éviter les chevauchements de compétences ; organiser dans la loi les relations des AAI qui doivent agir de concert sur des domaines communs.

• **Éléments de réponse du Gouvernement**

Le Gouvernement est **favorable** à cette recommandation qui appelle trois remarques :

– **le Gouvernement est attaché au principe de spécialité des AAI.** Ce principe est traduit dans chaque projet de loi créant une AAI, qui précise son champ de compétences, sous le contrôle du Parlement ;

– la plupart du temps, les **lois créant les AAI indiquent déjà avec précision leurs missions.** En outre, les études d'impact transmises au Parlement à l'appui de chaque projet de loi soulignent le champ de compétences des AAI créées. Le Parlement dispose donc des moyens de cerner avec précision les missions des AAI ;

– Le Gouvernement a déjà montré qu'il se préoccupait des problèmes de chevauchement de compétences entre AAI. C'est dans cette perspective qu'il a souhaité la **création du Défenseur des droits** qui résulte de la fusion de quatre AAI : le Médiateur de la République, le Défenseur des enfants, la Commission nationale de déontologie de la sécurité (CNDS) et la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE). Le Défenseur des droits ainsi institué a une large compétence en matière de protection des libertés publiques et des droits fondamentaux.

• **Appréciations des rapporteurs**

Les rapporteurs se félicitent de l'accord du Gouvernement sur cette recommandation. Il s'agit d'un point où la vigilance devra s'exercer au cours de l'examen de chaque nouvelle loi relative aux compétences d'une AAI.

Ils relèvent cependant que les projets de loi ne sont obligatoirement accompagnés d'une étude d'impact, en application de la loi organique du 15 avril

2009, que depuis le 1<sup>er</sup> septembre 2009. Tel n'a donc pas été le cas pour la très grande majorité des AAI existantes.

**→ Recommandation n°11 : Clarifier les compétences des AAI et des services des ministères**

**Recommandation n° 11 : Clarifier les compétences des AAI et des services des ministères.**

– définir clairement le partage des compétences entre chaque AAI et les autres administrations d'État du même domaine de compétence, afin de supprimer les doublons ;

– en particulier intégrer au sein des AAI les services ministériels qui travaillent exclusivement pour elles, par exemple la partie de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN) qui travaille pour l'Agence de sûreté nucléaire (ASN), ainsi que le Haut Comité pour la transparence et l'information sur la sécurité nucléaire, ou encore la petite partie des services des directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS) qui travaillent pour l'Agence de française de lutte contre le dopage (AFLD) dans le cadre d'une convention prévue par la loi.

**• Éléments de réponse du Gouvernement**

Le Gouvernement est **favorable à une définition claire du partage des compétences entre les AAI et les administrations d'État qui interviennent dans leur domaine de compétences.** Il y va de la légitimité des AAI comme de celle des services de l'État, ainsi que de l'efficacité de ces structures, afin qu'elles soient source de synergie et non de chevauchements de compétences.

Mais il **faut veiller à ne pas supprimer toute capacité d'expertise** nécessaire pour préserver la capacité du Gouvernement à conduire la politique de la France et instruire ses projets de réforme.

**En ce qui concerne un potentiel doublon entre les services ministériels et certaines AAI :**

– le cas de l'**IRSN** (Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire) : l'IRSN n'est pas un service de l'État mais un établissement public industriel et commercial (EPIC). En outre, l'IRSN ne travaille pas exclusivement pour l'ASN. Il exerce aussi une activité d'expertise pour le compte du ministère du Travail, de l'emploi et de la santé ou du ministère de l'Écologie, du développement durable, des transports et du logement (MEDDTL) par exemple. Enfin, l'indépendance de l'IRSN vis-à-vis de l'ASN est tout à fait indispensable. L'impératif de neutralité énoncé par la loi TSN (loi n° 2006-686 du 13 juin 2006 relative à la transparence et à la sécurité en matière nucléaire) nécessite la distinction étanche entre l'exploitant, l'expert (l'IRSN) et l'ASN. Cette distinction garantit l'autonomie de

l'expertise de sûreté vis-à-vis des deux autres acteurs ; elle est d'ailleurs conforme à la pratique en vigueur dans la grande majorité des pays « nucléaires » ;

– le cas du **Haut comité pour la transparence et l'information sur la sécurité nucléaire** (HCTISN) : il ne s'agit pas non plus d'un service de l'État. En outre, il est indispensable que le HCTISN ne soit pas subordonné à l'ASN car ce comité est une instance de concertation, d'information et de débat où des parties prenantes, dont l'ASN, peuvent échanger en toute transparence. La partie prenante qu'est l'ASN n'a donc pas à intégrer en son sein le HCTISN, sans quoi la raison d'être du comité serait mise en danger ;

– le cas des personnels des **directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale** (DRJSCS) auxquels l'Agence française de lutte contre le dopage (AFLD) peut faire appel : il n'est pas souhaitable que les personnels des DRJSCS, auxquels l'AFLD peut faire appel par l'intermédiaire d'une convention (art. L.232-5-II du code du sport), soient intégrés à celle-ci. Ces personnels ne consacrent en effet qu'une partie de leur temps de travail à la mise en œuvre des contrôles antidopage et à l'organisation matérielle des actions de formation des agents chargés des prélèvements ;

- **Appréciations des rapporteurs**

Les rapporteurs ne sont pas convaincus par ces arguments.

Comme indiqué dans le rapport d'octobre 2010, leur proposition consistait à regrouper dans l'ASN les seuls services de l'IRSN qui travaillent totalement ou majoritairement pour elle. Le Président de l'ASN, lors de son audition par le Groupe de travail du CEC en 2010, n'était d'ailleurs pas opposé à ce regroupement. On comprend mal comment l'indépendance de l'expertise de l'IRSN serait moins garantie au sein de l'ASN (autorité « indépendante ») que dans l'IRSN (EPIC simplement « autonome », sous tutelle ministérielle).

Il en est de même pour le HCTISN dont on voit mal comment en tant que, simple commission administrative chargée de l'information, de la concertation et du débat sur les risques liés aux activités nucléaires, il pourrait juger de l'activité de l'ASN, elle-même indépendante.

La question du rattachement à l'AFLD des personnels des DRJSCS auxquels elle peut faire appel (mise en œuvre des contrôles antidopage et organisation matérielle des actions de formation des préleveurs) est plus difficile<sup>(1)</sup>. La position du ministère des Sports peut se comprendre dans la mesure où il souhaite garder ces personnels sous son autorité pour conserver en interne une expertise sur le sujet du dopage, notamment au profit de la lutte contre les trafics de produits dopants, qui font l'objet d'incriminations pénales ; mais le risque est que cela ne contourne l'indépendance réelle de l'agence et ne nuise à la lisibilité des responsabilités respectives de l'agence et du ministère. D'autres

---

(1) Art. L. 232 – 5 – II du code des sports.

modalités d'organisation pourraient être étudiées, qui éviteraient ce type de difficultés, avec par exemple une spécialisation de certains agents travaillant uniquement pour l'agence, mais sur plusieurs régions.

Les rapporteurs notent enfin que la loi de modernisation de l'économie (« LME ») n'a pas clarifié les compétences de l'Autorité de la concurrence et de la DGCCRF du ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie.

## II.- L'INDÉPENDANCE DES AUTORITÉS

### A.- LES PRINCIPALES ÉVOLUTIONS DEPUIS LA PUBLICATION DU RAPPORT D'OCTOBRE 2010

Le rapport d'octobre 2010 avait exposé les dispositions fondamentales qui doivent garantir l'indépendance effective des AAI.

#### 1.- Le projet de loi relatif à la déontologie et à la prévention des conflits d'intérêt dans la vie politique

Le **projet de loi** (n° 3704) **relatif à la déontologie et à la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique** a été déposé le 27 juillet 2011 sur le bureau de l'Assemblée nationale<sup>(1)</sup>. Sur le même sujet il convient également de noter le dépôt les 18 et 19 octobre 2011 par M. François de Rugy et plusieurs de ses collègues du groupe Gauche démocrate et républicaine (GDR) d'une proposition de loi organique (n° 3838) et d'une proposition de loi (n° 3866) relatives à la transparence de la vie politique et à la prévention des conflits d'intérêts<sup>(2)</sup>.

Le projet de loi avait été précédé par le **rapport** présenté au Président de la République le 26 janvier 2011 par **MM. Jean-Marc Sauvé**, Vice-président du Conseil d'État, Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes, et Jean-Claude Magendie, ancien Premier président de la Cour d'appel de Paris, au nom de la Commission de réflexion pour la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique et intitulé « *Pour une nouvelle déontologie de la vie publique* »<sup>(3)</sup>.

Instituée par décret du 10 septembre 2010, cette **Commission de réflexion pour la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique** s'est attachée tout d'abord à identifier les principes qui fondent la prévention des conflits d'intérêts et à élaborer une définition de la notion de « conflits d'intérêts ». Elle a également dressé un état des lieux de l'ensemble des dispositifs existant en France en matière de prévention des conflits d'intérêts, qui fait apparaître que les mécanismes ne sont pas assez coordonnés et sont surtout répressifs. Enfin, à partir de ce constat, la Commission a envisagé les mesures susceptibles d'être adoptées pour prévenir de tels conflits. Elle a veillé notamment à définir des dispositifs adaptés pour les membres du Gouvernement, les responsables d'entreprises publiques et d'établissements publics, ainsi que les fonctionnaires exerçant les plus hautes responsabilités. Elle envisage en outre une refonte des institutions actuellement en charge du contrôle de la

---

(1) <http://www.assemblee-nationale.fr/13/pdf/projets/pl3704.pdf>.

(2) Les propositions de loi :

<http://www.assemblee-nationale.fr/13/pdf/propositions/pion3838.pdf>

<http://www.assemblee-nationale.fr/13/pdf/propositions/pion3866.pdf>

Le rapport :

<http://www.assemblee-nationale.fr/13/pdf/rapports/r3997.pdf>

(3) <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/114000051/0000.pdf>.

déontologie dans la vie publique, afin de mettre en cohérence la prévention des conflits d'intérêts, leur traitement et leurs conséquences.

Le **projet de loi** prévoit des règles en matière de déontologie qui concernent les responsables publics les plus importants (membres du Gouvernement, collaborateurs du Président de la République, membres des cabinets ministériels, titulaires des emplois les plus importants de la fonction publique de l'État, de la fonction publique territoriale et de la fonction publique hospitalière, dont les présidents et membres des AAI) : déclaration d'intérêt, obligation de s'abstenir de siéger dans certaines affaires...

Il vise toutefois plus à prévenir les conflits d'intérêt et à sensibiliser les agents publics à leur sujet qu'à mettre en place de nouveaux dispositifs de sanction. Il rappelle les obligations de probité et d'impartialité auxquelles sont soumis les responsables publics qui « *agissent au service de l'intérêt général, sans considération de leurs intérêts propres* ».

Le texte rend obligatoires les déclarations d'intérêts (déclarations faisant apparaître les biens dont la valeur est susceptible d'évoluer en fonction de décisions prises par une autorité publique) pour les membres du Gouvernement, collaborateurs du Président de la République, membres des cabinets ministériels, titulaires des emplois les plus importants de la fonction publique de l'État, de la fonction publique territoriale, de la fonction publique hospitalière, les membres des collèges des autorités administratives indépendantes, les dirigeants d'entreprises nationales, d'établissements publics nationaux, etc. Un décret devrait déterminer quelles sont les déclarations qui seront rendues publiques.

Le projet de loi instaure un « *mécanisme d'abstention* » afin de garantir que des responsables ou agents publics soient exclus du traitement des affaires pour lesquelles ils estiment que des tiers pourraient mettre en doute leur impartialité.

Le cas particulier de l'application du principe de la déclaration d'intérêts aux magistrats exerçant les plus hautes responsabilités dans la hiérarchie judiciaire est traité dans un projet de loi organique spécifique.

Le projet de loi prévoit la création d'une « **Autorité de la déontologie de la vie publique** ». Cette autorité centralisera l'ensemble des déclarations d'intérêts et appuiera les administrations et les agents publics concernés pour l'application des dispositifs de la loi.

Les articles 5 à 13 du projet de loi concernent l'Autorité de la déontologie de la vie publique, **expressément qualifiée d'autorité administrative indépendante**. Elle est chargée de contribuer au renforcement de la prise en compte de la déontologie et à une meilleure prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique. Cette Autorité a également vocation à se substituer aux commissions de déontologie existant jusqu'alors pour la fonction publique civile et les militaires. Sa création permet ainsi de rassembler au sein d'une seule

autorité, dotée de compétences élargies, le traitement des questions liées à la déontologie et à la prévention des conflits d'intérêts, en lien avec les administrations, autorités et établissements publics.

Les rapporteurs sont bien évidemment favorable à l'établissement d'un cadre législatif et réglementaire renforcé sur la déontologie des responsables des AAI et permettant de lutter contre les conflits d'intérêt. **Dans la ligne de leur rapport d'octobre 2010, ils n'estiment cependant pas nécessaire de créer une nouvelle AAI pour ce faire.** Le respect de la déontologie entrerait certainement dans les compétences de la Haute autorité chargée de la transparence de la vie politique, appelée de leurs vœux dans ce rapport, qui regrouperait les multiples autorités intervenant actuellement en la matière et qui serait désignée par le Parlement<sup>(1)</sup>. En l'absence d'une telle autorité, les rapporteurs estiment qu'il convient de confier les compétences que le projet de loi entend donner à une future Autorité de la déontologie de la vie politique à une autorité existante, en l'occurrence la Commission pour la transparence financière de la vie politique (CTFVP).

Rappelons qu'en vue d'assurer une plus grande transparence financière de la vie politique et de la vie publique, la loi du 11 mars 1988 a créé cette commission et a institué un mécanisme permettant d'apprécier l'évolution de la situation patrimoniale de certains élus et certains dirigeants d'organismes publics. Le dispositif retenu a pour objet de vérifier que les personnes assujetties n'ont pas bénéficié d'un enrichissement anormal du fait de leurs fonctions. Ainsi, chaque assujetti est soumis à l'obligation de déposer une déclaration de situation patrimoniale au début et à la fin de son mandat ou de ses fonctions. Le non respect de l'obligation déclarative est sanctionné par l'inéligibilité d'un an pour les élus et par la nullité de la nomination pour les dirigeants.

L'extension des compétences de la CTFVP au respect des règles de déontologie par les responsables publics les plus importants constituerait une extension logique de ses activités.

Notons enfin que les propositions de loi organique (n° 3838) et de loi (n° 3866) précitées se prononcent pour un dispositif symétrique, en confiant les compétences de la CTFVP à une future Autorité de la déontologie et de la vie politique.

## **2.– La prévention des conflits d'intérêt au sein des agences sanitaires**

### ***a) Le référé de la Cour des comptes sur la HAS***

La Cour des comptes a transmis le 6 septembre 2011 à l'Assemblée nationale, un référé concernant la prévention des conflits d'intérêt par la HAS. Le constat y est accablant.

---

(1) Voir supra.

Dans ce référé, la Cour relève « des manquements graves dans l'application par la HAS des règles destinées à prévenir d'éventuels conflits d'intérêt, alors que son activité s'appuie sur près de 3 000 experts. Au moins autant que son autonomie institutionnelle organique, l'existence et la correcte mise en œuvre des dispositions propres à prémunir la HAS contre les risques de conflit d'intérêt constituent la condition majeure de son indépendance effective. »

La Cour relève que « la HAS a mis en place, en 2005, des formulaires de déclaration d'intérêts pour les membres de son collège, ses agents et l'ensemble de ses collaborateurs occasionnels, puis elle a formalisé, en 2006, un guide de déclarations d'intérêts et de prévention des conflits d'intérêts, actualisé en mars 2010. Parallèlement, elle s'est dotée d'un groupe indépendant, dénommé "déontologie et indépendance de l'expertise", qui a notamment élaboré une charte de déontologie, adoptée en 2008, par le collège de la HAS.

Or la Cour a constaté « une application très défailante des règles ainsi déterminées :

– un recueil et un suivi lacunaire des déclarations d'intérêt. (...) L'obligation légale s'avérait incomplètement remplie, au risque d'annulation de ses recommandations par la juridiction administrative, comme le 21 avril dernier en matière de diabète de type 2 ;

– une interprétation anormalement restrictive du conflit d'intérêt ;

– une publicité des déclarations très incomplète. »

Dans sa réponse, le ministre du Travail, de l'emploi et de la santé, M. Xavier Bertrand, prend acte de ces « manquements graves ». Il indique qu'à la suite de ce référé, et bien sûr dans le contexte de l'affaire du Mediator, il a présenté le 1<sup>er</sup> juillet 2011 devant le Conseil des ministres un projet de loi relatif au renforcement de la sécurité sanitaire du médicament et des produits de santé, dont le premier titre est relatif à la transparence des liens d'intérêts<sup>(1)</sup>.

#### **b) Les recours devant le Conseil d'État sur plusieurs avis et recommandations de la HAS**

La HAS a récemment fait l'objet de plusieurs recours devant le Conseil d'État :

– un avis de la HAS avait été sollicité en 2010 sur la **lipolyse** (traitement de la cellulite). L'autorité a rendu un avis de danger grave pour la lipolyse interne et de suspicion de danger grave pour la lipolyse externe. Un décret d'interdiction a donc été élaboré en ce sens par le ministère chargé de la santé. Ce décret d'interdiction a été suspendu par le Conseil d'État, suite à un référé de 2011. En effet, le Conseil a émis des réserves sur la méthodologie utilisée par la HAS pour

---

(1) Voir infra.

élaborer son avis, tant sur la gestion des conflits d'intérêt que sur la complétude de l'examen de la littérature sur le sujet. Le Conseil a estimé que l'État n'aurait pas dû s'en tenir à l'avis de la HAS, mais aurait dû rassembler d'autres éléments ;

– le Conseil d'État a annulé, dans un arrêt du mercredi 27 avril 2011, la recommandation de la HAS qui indiquait aux médecins les bonnes pratiques à suivre dans les traitements médicamenteux du **diabète de type 2**. Le Conseil d'État motive sa décision par le fait que les règles de gestion des liens d'intérêts à l'égard des laboratoires pharmaceutiques des experts consultés n'avaient pas été respectées ;

– après l'annulation de la recommandation sur le diabète de type 2 par le Conseil d'État, la HAS a annoncé qu'elle retirait d'elle-même sa recommandation sur la **maladie d'Alzheimer**, également mise en cause dans une procédure de recours devant le Conseil d'État pour non-respect des mêmes règles de gestion des conflits d'intérêts.

La haute juridiction administrative donne ainsi raison au Collectif pour une formation et une information médicales indépendantes (Formindep), qui avait déposé auprès d'elle une requête en annulation de ces deux recommandations. Le Formindep avait estimé que l'indépendance des experts ayant préparé la recommandation sur le **diabète de type 2** n'était pas garantie, pointant des déclarations des membres des groupes de travail « *incomplètes, non mises à jour, non réalisées et/ou inaccessibles publiquement* », ainsi que la non prise en compte des conflits d'intérêts majeurs des membres de ces groupes, en particulier pour la nomination de leurs présidents. Ces anomalies rendaient « *inacceptable le risque que ces recommandations soient élaborées sous l'influence néfaste des firmes pharmaceutiques* », estimait-il sur son site internet.

Pendant l'instruction de l'affaire devant le Conseil d'État, la HAS n'a pas été en mesure « *de verser au dossier l'intégralité des déclarations d'intérêt dont l'accomplissement était pourtant obligatoire de la part des membres des groupes de travail* », indique l'arrêt de la haute juridiction. Ainsi, les déclarations fournies ne portaient que sur 23 de ses 27 membres. Pour les autres, la HAS n'a pas fourni les éléments « *permettant au juge de s'assurer de l'absence ou de l'existence de tels liens et d'apprécier, le cas échéant, s'ils sont de nature à révéler des conflits d'intérêts* ».

Le Conseil d'État a enjoint au président de la HAS d'abroger la recommandation dans un délai de quinze jours à compter de la notification de sa décision. La HAS a retiré sa recommandation dans la journée. Une nouvelle recommandation devrait être publiée dans les mois qui viennent. Un groupe de travail est d'ores et déjà constitué, car depuis 18 mois, des travaux ont été engagés sur la question des conflits d'intérêts par l'agence sanitaire, avec notamment la publication d'un guide de déontologie.

La HAS a annoncé depuis qu'elle avait lancé « *l'analyse de toutes les recommandations élaborées entre 2005 et 2010 pour vérifier qu'elles sont conformes aux règles en matière de déclarations publiques d'intérêt* ». Cette mission est confiée au groupe « déontologie et indépendance » de l'expertise de la HAS, présidée par un conseiller d'État. La HAS indique qu'elle « *suivra les conclusions de cette mission et s'engage à retirer immédiatement les recommandations qui seraient concernées et à réinscrire les thèmes à son programme de travail* ». Pour plus de transparence et à l'instar de ce qui se fait depuis peu à l'Afssaps, la HAS s'engage à retransmettre les débats de la commission de la transparence sur son site Internet.

La HAS a ainsi rendu, le 27 octobre 2011, un nouvel avis par lequel elle considère comme « *faible* » le service médical rendu par les **médicaments anti-Alzheimer**<sup>(1)</sup>. En 2007, leur intérêt médical avait été jugé « *important* ». La HAS recommande maintenant d'abaisser leur taux de remboursement de 65 % à 15 % ; 300 000 patients traités par ces médicaments sont concernés par ce déremboursement partiel. Elle n'a pas suivi certains membres de sa commission de la transparence qui préconisaient une rétrogradation de ces médicaments dans la catégorie « *insuffisants* », ce qui aurait entraîné un déremboursement total.

Les rapporteurs rappellent l'exigence absolue du respect de l'article L. 161-44 du code de la sécurité sociale, qui prohibe tout conflit d'intérêt pour les membres, le personnel et les experts de la HAS.

### ***c) Le projet de loi relatif au renforcement de la sécurité sanitaire du médicament et des produits de santé***

Le projet de loi (n° 3714) relatif au renforcement de la sécurité sanitaire du médicament et des produits de santé, déposé le 1<sup>er</sup> août 2011, a été adopté en première lecture à l'Assemblée nationale le 4 octobre dernier<sup>(2)</sup> et au Sénat le 27 octobre suivant<sup>(3)</sup>.

Le titre premier du projet de loi est relatif à la transparence des liens d'intérêt. Ce projet de loi entend imposer à l'ensemble des opérateurs sanitaires un *corpus* commun de normes déontologiques qui aideront la HAS à disposer d'un fonctionnement amélioré en la matière : déclaration publique d'intérêts, publicité des séances des instances consultatives, extension aux agences, organismes et établissements de santé des dispositifs « anti-cadeaux » et de l'obligation de déclaration des liens d'intérêts en cas d'intervention lors d'une manifestation publique, dans la presse écrite ou audiovisuelle. De même une charte de l'expertise sanitaire, approuvée par décret en Conseil d'État, viendra encadrer la réalisation des expertises.

---

(1) Aricept, Ebixa, Exelon et Remynil.

(2) <http://www.assemblee-nationale.fr/13/pdf/projets/pl3714.pdf>.

(3) À l'heure où ce rapport est écrit, le projet est examiné en nouvelle lecture par les deux assemblées après échec d'une commission mixte paritaire.

L'article L. 1451-1 fixant les règles déontologiques applicables aux commissions et conseils placés auprès des ministres chargés de la santé et de la sécurité sociale est étendu aux dirigeants et aux personnels de direction et d'encadrement ainsi qu'aux membres des commissions et conseils des huit agences, organismes et établissements nationaux disposant de règles similaires dans le code de la santé publique ou à raison de dispositions législatives spécifiques ainsi qu'à la Haute autorité de santé (HAS) et à l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN), aux comités de protection des personnes et aux agences régionales de santé.

Le projet de loi prévoit des sanctions pénales pour s'assurer de l'effectivité de ces règles : amende de 30 000 euros en cas d'absence de déclaration ainsi que de défaut d'actualisation d'une déclaration d'intérêt ; amende de 45 000 euros pour l'entreprise qui omet sciemment de rendre public l'existence des conventions ainsi que des avantages procurés aux personnes et organismes concernés ; peines complémentaires pour les personnes physiques condamnées au titre des infractions précitées et peines particulières pour les personnes morales.

## **B.- LE SUIVI DES RECOMMANDATIONS**

### **→ Recommandation n°12 : Améliorer la légitimité et la représentativité des collègues**

#### **Recommandation n° 12 : Améliorer la légitimité et la représentativité des collègues.**

– assurer un meilleur équilibre entre les pouvoirs du Gouvernement et du Parlement dans la désignation des membres du collège des AAI ; prévoir notamment pour toutes les AAI une désignation de leur président à la majorité qualifiée des trois cinquièmes des membres des commissions compétentes des deux assemblées ; permettre dans chaque collège la nomination d'au moins une personnalité qualifiée par chacune des assemblées ;

– assurer les conditions d'un bon fonctionnement des collèges, la collégialité étant considérée comme un gage d'indépendance ; doter en particulier chaque AAI d'un collège proportionné à sa taille ; en contrepartie, instaurer des règles de quorum, avec démission d'office en cas d'absence répétée non justifiée ;

– préconiser que, compte tenu de l'importance du choix des présidents des collèges, des dispositions de nature législative établissent précisément les caractéristiques des personnes appelées à présider ou à siéger dans les collèges ;

– assurer dans la composition des collèges la représentation équilibrée de la diversité des points de vue et des expériences professionnelles.

- **Éléments de réponse du Gouvernement**

Le Gouvernement émet de **fortes réserves sur l'idée d'un partage à égalité des pouvoirs de désignation des membres des AAI entre le Gouvernement et le Parlement.**

Il met en avant, pour soutenir cette position, le raisonnement suivant : Les prérogatives du Gouvernement découlent du **principe de séparation des pouvoirs. Les autorités administratives indépendantes sont en effet des démembrements de l'autorité exécutive.** Ce sont des services publics auxquels on confère un statut spécial, garant de leur indépendance. **Il n'est pas dans la tradition institutionnelle de la France que le pouvoir législatif désigne lui-même des responsables de l'exécutif.** La révision constitutionnelle de 2008 (art. 13) permet aux assemblées de se prononcer par avis public sur certaines nominations du Président de la République : **il ne paraît pas justifié d'aller au-delà.**

En revanche, le Parlement a tout à fait vocation à **participer à cette désignation.** C'est ce qui résulte d'ores et déjà de l'article 13 de la Constitution s'agissant de la plupart des présidents d'AAI : leur nomination doit être précédée de l'avis des commissions permanentes, qui peuvent rejeter la candidature à la majorité des 3/5<sup>e</sup> des suffrages exprimés. Le Gouvernement considère que cette garantie assure une association appropriée du Parlement.

S'agissant de la **composition des collèges**, il est d'ores et déjà fréquent que des parlementaires y siègent ou que des personnalités qualifiées soient désignées par les présidents d'assemblée. Il ne paraît pas souhaitable de généraliser un modèle d'association du Parlement. La composition de chaque AAI doit être fixée au cas par cas, en fonction de ses missions et de ses prérogatives.

**Sur le fonctionnement des collèges :** Le principe de la collégialité est un principe consubstantiel à leur organisation. Toutefois, il faut souligner que **les AAI sont des autorités, qui doivent prendre des décisions. Leur efficacité doit être garantie.** Il faut également rappeler que le nombre de membres du collège reflète la pluridisciplinarité de la matière traitée par l'AAI, pas le nombre des dossiers enregistrés (ex : la Cada a à connaître du droit d'accès à des documents de natures très variées, ce qui nécessite la présence de spécialistes de différents sujets). Le Gouvernement est donc très réservé à l'égard d'une règle encadrant le nombre de membres du collège en fonction de la taille des AAI.

Le Gouvernement est **opposé à ce que la loi précise les caractéristiques précises des personnes appelées à présider les collèges ou à y siéger.** Les critères sur lesquels repose la nomination de ces personnalités n'ont pas lieu d'être fixés dans la loi. Ne serait-ce que parce qu'ils sont par nature évolutifs, selon les circonstances et l'évolution propre de l'AAI concernée. Il ne faut pas que la loi vienne, par trop de rigidité, mettre en danger l'efficacité des AAI. Rien ne s'oppose en revanche à ce que la loi indique, de manière générale, le domaine d'activité dans lequel des personnalités qualifiées doivent être compétentes. Le

Gouvernement, pleinement conscient de l'importance des nominations dans les collèges, prend soin de n'y désigner que des personnalités compétentes.

Enfin, la dernière sous-proposition du rapport n'appelle pas de mesures particulières, la représentation équilibrée des points de vue et des expériences professionnelles étant déjà un principe qui guide les nominations des membres des collèges des AAI.

- **Appréciations des rapporteurs**

Les rapporteurs prennent acte de l'opposition du Gouvernement relative à toute évolution en direction d'une procédure de désignation des présidents d'AAI permettant aux commissions compétentes des assemblées de se prononcer à une majorité « positive » des trois cinquièmes. Les développements précédents relatifs au Défenseur des droits montrent que le système actuel, reposant sur la procédure de l'article 13 de la Constitution, ne permet pas au Parlement de remplir le rôle qui devrait être le sien dans la procédure de désignation des présidents d'AAI ; il est de fait quasiment impossible de réunir une majorité « négative » des trois cinquièmes pour s'opposer au choix du Président de la République et du Gouvernement.

Les rapporteurs précisent que la recommandation n° 12 du rapport de 2010 ne demandait pas une désignation par le Parlement des présidents d'AAI. Rien ne s'opposait, dans le texte de cette recommandation, à ce que le Gouvernement procède lui-même à la désignation des présidents des AAI ; les commissions permanentes des Assemblée auraient alors confirmé cette désignation par un vote à la majorité « positive » des trois cinquièmes. Seule cette procédure permettrait l'émergence d'un consensus large assurant une réelle indépendance aux présidents d'AAI.

Les rapporteurs rappellent leur position selon laquelle la participation de parlementaires aux collèges d'AAI, si elle peut se concevoir pour garantir l'indépendance de celles intervenant dans le domaine de la protection des libertés publiques, doit s'apprécier au cas par cas au regard du principe de séparation des pouvoirs et de la disponibilité réelle de parlementaires à participer activement à ces instances de décision.

L'article 4 de la loi ordinaire du 29 mars 2011 sur le **Défenseur des droits** dispose que : « *la fonction de président de la commission est incompatible avec toute activité professionnelle, tout mandat électif national, tout autre emploi public et toute détention, directe ou indirecte, d'intérêts dans une entreprise du secteur des communications électroniques ou de l'informatique* »<sup>(1)</sup>. Devançant l'entrée en vigueur de cette disposition, le Président Alex Türk a démissionné de ses fonctions le 21 septembre 2011 ; il a été réélu sénateur le 25 septembre suivant.

Les rapporteurs sont intervenus en juin 2010, avant même l'adoption de leur rapport d'information, lors de l'examen en commission des Finances de l'Assemblée

---

(1) Cette disposition entre en vigueur le 1<sup>er</sup> septembre 2012.

nationale du projet de loi de régulation bancaire et financière<sup>(1)</sup>. Un amendement déposé par les rapporteurs, et ajoutant au collège de l'ACP un député et un sénateur, a été retiré en cours de discussion, au profit d'un autre amendement proposant que deux membres soient nommés à raison de leurs compétences par le président de l'Assemblée nationale et celui du Sénat. L'ACP n'est en effet pas une AAI intervenant dans le domaine de la protection des libertés publiques. Cet amendement a été adopté et est entré en vigueur<sup>(2)</sup>. Une disposition analogue avait été adoptée antérieurement concernant l'AMF (art. L 621-2 du code monétaire et financier).

La loi du 7 décembre 2010 portant nouvelle organisation du marché de l'électricité (NOME) a réduit le collège de la CRE de huit à cinq membres et tous à temps plein. L'examen en première lecture à l'Assemblée nationale avait un temps limité ce collège à trois membres. Les rapporteurs avaient noté des dysfonctionnements du collège de la CRE, avec une information insuffisante de ses membres et des décisions prises en fonction des membres présents (absentéisme des membres du collège qui n'étaient pas employés à temps plein). Ils veulent croire que la nouvelle composition du collège retenue par la loi NOME établira un équilibre entre nécessaire représentation des parties prenantes et fonctionnement efficace.

Enfin, s'agissant du Défenseur des droits, vos rapporteurs se félicitent que, à leur initiative, ait été introduite dans les règles régissant les collèges qui l'assistent, l'exigence de l'irrévocabilité des mandats de leurs membres, sauf démission ou empêchement, ou absences multiples non justifiées, constatées par une majorité des deux tiers de leurs collègues (article 16 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits). Vos rapporteurs constatent également qu'a été retenu le principe, pour chacun des trois collèges assistant le Défenseur des droits dans différents domaines, de la désignation de plusieurs membres, à raison de leurs compétences dans le domaine de chaque collège, par les présidents des deux assemblées (articles 13, 14 et 15 de la même loi organique).

### **→ Recommandation n°13 : Améliorer le fonctionnement des collèges**

#### **Recommandation n° 13 : Améliorer le fonctionnement des collèges.**

- assurer dans les dispositions législatives créant les AAI l'irrévocabilité des fonctions de président, sauf empêchement défini par décret en Conseil d'État ;
- généraliser – sauf exception justifiée – les mandats non renouvelables et jouissant d'une durée suffisante (5 à 7 ans) ;
- prévoir dans les dispositions législatives créant les AAI un régime d'incompatibilité des membres du collège qui garantisse leur indépendance ;

(1) Devenue loi du 22 octobre 2010 de régulation bancaire et financière.

(2) Le Président de l'Assemblée nationale a désigné M. Philippe Auberger, ancien député, ancien Rapporteur général du budget. Le Président du Sénat a désigné Mme Monique Millot-Pernin.

- compléter ces dispositions législatives par des dispositions d’application à prendre par chaque AAI pour assurer le respect de règles strictes en matière de déontologie, tant pour les membres du collège que pour les personnels des services ; assujettir en particulier les membres des collèges des AAI de régulation économique à une obligation de déclaration de patrimoine en début et en fin de mandat ;
- adapter la notion de membres des collèges à temps plein ou à temps partiel aux besoins des autorités.

- **Éléments de réponse du Gouvernement**

Le Gouvernement est **favorable à ce que soit assurée l’irrévocabilité des fonctions de président**. Il en va de la continuité de l’action des AAI. Il s’agit en outre, dans la plupart des cas, d’une exigence légale destinée à garantir l’indépendance de l’autorité.

Il émet en revanche des **réserves sur la généralisation de mandats non renouvelables des membres des collèges** : si la recommandation peut sembler opportune en première analyse, il convient de garder présent à l’esprit que certaines AAI **présentent un caractère très technique** et que le nombre de personnes suffisamment qualifiées pour les présider ou participer à leur collège n’est pas illimité. Une règle trop stricte pourrait donc créer des difficultés pour certaines autorités.

**En ce qui concerne le régime d’incompatibilité des membres des collèges des AAI, le Gouvernement est favorable à ce que la loi garantisse leur indépendance**. C’est déjà en grande partie le cas. Par ailleurs, un projet de loi relatif à la déontologie et à la prévention des conflits d’intérêts dans la vie publique a été déposé fin juillet à l’Assemblée nationale. Il prévoit des règles en matière de déontologie qui concernent les présidents et membres des autorités administratives indépendantes (déclaration d’intérêts, obligations de s’abstenir de siéger dans certaines affaires...).

Enfin, l’adaptation de la notion de membre à temps plein ou à temps partiel paraît mériter, comme le souligne le rapport, une **réflexion au cas par cas**.

- **Appréciations des rapporteurs**

Le projet de loi (n° 3704) du 27 juillet 2011 relatif à la déontologie et à la prévention des conflits d’intérêts dans la vie publique a été présenté précédemment <sup>(1)</sup>.

Les rapporteurs précisent que leur recommandation n° 13 s’appliquait à tous les membres du collège pour l’irrévocabilité et uniquement au président des collèges pour le mandat non renouvelable. Ils reconnaissent en effet que la

---

(1) <http://www.assemblee-nationale.fr/13/pdf/projets/pl3704.pdf> - Voir infra.

technicité des matières traitées rend souvent utile un premier mandat en tant que membre de collège avant de pouvoir le présider.

Cette question fait l'objet de développements intéressants, depuis lors, concernant notamment la CRE.

La CRE a fait l'objet en septembre 2011 d'articles de presse<sup>(1)</sup> indiquant que la directrice générale de la commission (depuis trois ans) avait été nommée en juillet 2011 au poste de secrétaire générale de Réseau ferré de France (RFF). Cet organisme est en partie régulé par la CRE, qui contrôle ses investissements, fixe ses tarifs et règle les différends avec les clients. Le salaire de la directrice générale devait passer de 140 000 à 250 000 euros. Consultée, la Commission de déontologie de la fonction publique s'est déclarée incompétente. En outre, l'époux de la directrice générale de la CRE, agrégé de philosophie, est devenu en janvier 2011 le directeur de cabinet de la présidente d'ERDF, autre société régulée par la CRE. Depuis cette divulgation par la presse, RFF a renoncé à recruter l'ancienne directrice de la CRE.

Il est à noter que l'irrévocabilité du président de la CPT n'est pas expressément prévue par l'article 3 de la loi du 6 août 1986 créant cette commission.

→ **Recommandation n° 14 : Généraliser, sauf exception justifiée, la présence d'un commissaire du Gouvernement dans chaque AAI**

**Recommandation n° 14 : Généraliser, sauf exception justifiée, la présence d'un commissaire du Gouvernement dans chaque AAI.**

- **Éléments de réponse du Gouvernement**

Le Gouvernement est **favorable à cette proposition telle qu'elle est formulée.**

**Le principe doit être la présence d'un commissaire du Gouvernement dans les AAI.** Cette participation, sans voix délibérative, n'ôte rien à l'indépendance des AAI ; en revanche, elle contribue à la cohérence de l'action de l'État et à la complète information des AAI sur les intentions du Gouvernement. Le droit de demander une seconde délibération, proposé par le rapport parlementaire et approuvé par le Gouvernement, ne peut que concourir à l'amélioration de la qualité de l'action des AAI, dès lors qu'il est utilisé avec discernement.

Le Gouvernement admet que certaines AAI puissent être dépourvues de commissaire du Gouvernement, dans des **hypothèses tout à fait exceptionnelles**. Il estime qu'aucune autorité de régulation ne se trouve dans cette hypothèse. En revanche, l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN) pourrait être exclue eu égard à la nature de ses missions et à la sensibilité de l'opinion publique à l'égard du nucléaire et de l'indépendance de l'expertise. De même, en matière de lutte contre

---

(1) Voir *Le Canard Enchaîné* du 14 septembre 2011.

le dopage, la présence d'un commissaire du Gouvernement auprès de l'AFLD doit être considérée avec réserve, eu égard à la spécificité des missions de l'Agence.

- **Appréciations des rapporteurs**

La discussion du projet de loi (n° 2789) portant diverses dispositions d'adaptation de la législation au droit de l'Union européenne en matière de santé, de travail et de communications électroniques <sup>(1)</sup> a vu le Gouvernement déposer un amendement portant création d'un commissaire du Gouvernement au sein de l'**Arcep**. Lors de son examen, le Sénat a supprimé cette disposition et le texte final ne l'a pas repris.

Les rapporteurs notent que les arguments échangés lors de cette discussion ont parfois été loin de la réalité.

La présence d'un commissaire du Gouvernement dans chaque AAI répond au souci de permettre l'unité de l'action publique de l'État, pour éviter les excès des démembrements. Il s'agit de prévoir la présence d'un représentant du Gouvernement au sein des collèges, sans voix décisionnelle, afin de permettre une information réciproque de la position des uns et des autres. Il ne s'agissait pas, comme on a pu le lire ou l'entendre, de mettre l'Arcep sous tutelle.

L'argument selon lequel la présence d'un commissaire du Gouvernement serait contraire au droit communautaire est tout autant fallacieux : pourquoi la présence d'un commissaire du Gouvernement auprès de la CRE ou de l'Autorité de la concurrence serait-elle moins attentatoire à leur indépendance qu'auprès de l'Arcep ? La Commission européenne, gardienne des Traités, sous le contrôle de la Cour de justice de l'Union européenne, n'a jamais exprimé de position contre la présence d'un tel commissaire du Gouvernement, pour la simple raison qu'il lui aurait incombé de l'apprécier au regard des pouvoirs réels qui lui auraient été confiés. La commissaire européenne au Numérique, Mme Neelie Kroes, avait certes écrit le 24 janvier 2011 au ministre M. Éric Besson pour lui faire part de ses *« inquiétudes au sujet de l'impact potentiel d'une telle initiative sur l'indépendance et l'impartialité du régulateur »*. Le rejet de la disposition dans le texte définitif de la loi ne lui a pas donné l'occasion de se prononcer au vu de la réalité des pouvoirs qui auraient été confiés à ce commissaire du Gouvernement.

Pour sa part, le ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche ne serait pas opposé, dans la réponse qu'il a faite au questionnaire des rapporteurs, à la désignation d'un commissaire du Gouvernement auprès de l'**Aeres**, qui supposerait de modifier le décret constitutif de cette autorité.

---

(1) Loi n° 2011-302 du 22 mars 2011 portant diverses dispositions d'adaptation de la législation au droit de l'Union européenne en matière de santé, de travail et de communications électroniques.

→ **Recommandation n°15 : Assurer un financement pérenne des AAI**

**Recommandation n° 15 : Assurer un financement pérenne des AAI.**

– veiller à ce que, lors de leurs auditions régulières par les commissions permanentes des assemblées (présentation du rapport annuel et examen du projet de loi de finances), les moyens financiers et humains des AAI soient assurés au regard des missions qui leur sont confiées

– envisager, quand cela est possible, le financement des AAI par une contribution dont la charge serait supportée par le secteur régulé en contrepartie des services ainsi rendus.

• **Éléments de réponse du Gouvernement**

Cette recommandation, déjà mise en œuvre, appelle deux précisions :

– **l'adéquation entre les missions confiées aux AAI et les moyens humains et financiers est assurée dans les budgets qui leur sont alloués.** À ce titre, sont tenues des conférences budgétaires spécifiques permettant aux AAI de disposer des moyens suffisants au bon accomplissement de leurs missions. En guise d'illustration, la loi de finances initiale pour 2011 prévoit 14 ETPT supplémentaires à la **Cnil** afin d'assurer des contrôles sur place, d'animer un réseau de correspondants. Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL) disposera de 4 ETPT supplémentaires pour mettre en place une cinquième équipe de contrôleurs ;

– **dans le secteur de la régulation économique, de nombreuses autorités disposent déjà de ressources propres et de la personnalité morale.** C'est le cas, par exemple, de la Haute autorité de santé (HAS) ou de l'Autorité des marchés financiers (AMF). **Ce schéma n'est pas systématiquement transposable, notamment pour les AAI qui œuvrent dans le domaine de la protection des droits et des libertés.** En effet, il n'est guère aisé d'identifier une assiette taxable pour subvenir aux besoins du Médiateur de la République, de la HALDE ou du Défenseur des enfants.

• **Appréciations des rapporteurs**

Les rapporteurs rappellent que l'**AMF**, l'**ACP**, le **HAS** et le **H3C** notamment, bénéficient déjà de ressources propres. Le **MNE** perçoit pour son budget une part du produit de la contribution au service public de l'électricité (CSPE) acquittée par les consommateurs d'électricité. Il est à noter que ce sont les organisations professionnelles des assureurs qui prennent en charge les frais de fonctionnement du **BCT**.

Les rapporteurs regrettent que l'idée de financements complémentaires un temps recherchés pour l'**AFLD** ait été abandonnée, qu'il s'agisse d'une taxe sur les

droits de diffusion télévisuelle <sup>(1)</sup>, d'une taxe sur les licences sportives ou d'un prélèvement sur les recettes de la Française des jeux. La situation actuelle reposant exclusivement sur une subvention budgétaire de l'État fragilise grandement la position de l'AFLD vis-à-vis du ministère des Sports, dans un contexte où les sanctions prononcées sont très médiatisées. L'AFLD indique, dans sa réponse au questionnaire des rapporteurs, qu'une convention stratégique devrait être prochainement élaborée pour mieux appréhender les besoins en investissement, les stratégies de contrôle et leurs coûts et les financements complémentaires possibles.

Il est envisagé de doter **l'Autorité de la concurrence** par voie réglementaire de la faculté d'obtenir une rémunération pour services rendus dans le cadre de la mise à disposition aux personnes physiques ou morales de documents électroniques par plateforme d'échanges et supports numériques. D'autres prestations pourraient être concernées telles que :

– la cession de publication, de documents ou d'études réalisés par l'Autorité de la concurrence avec ou sans cession du droit de reproduction ou de diffusion ;

– l'organisation de conférences et colloques ;

– les missions d'expertise, de conseil et d'assistance.

Une consultation des organismes et entreprises concernés est en cours à ce sujet.

L'ANC, pour sa part, est actuellement financée sur crédits budgétaires (direction générale du Trésor). Elle estime que la recherche d'une source de financement pérenne, notamment via les entités qui bénéficient de ses travaux, pourrait être soutenue, pour renforcer son autonomie budgétaire.

#### **→ Recommandation n°16 : Préserver l'autonomie de gestion des AAI**

##### **Recommandation n° 16 : Préserver l'autonomie de gestion des AAI :**

– assurer les conditions d'une réelle autonomie de gestion de chaque AAI, notamment en termes d'utilisation des crédits dans le cadre d'un budget global et de choix de recrutement ;

– permettre aux AAI sans personnalité morale de recruter des CDI pour améliorer la permanence de leurs effectifs.

---

(1) Notamment avec l'article 60 du projet de loi de finances pour 2010, financement supprimé au Sénat à la demande du Gouvernement, après avoir été adopté à l'Assemblée nationale.

- **Éléments de réponse du Gouvernement**

Cette recommandation est déjà très largement mise en œuvre. Elle appelle deux précisions :

– La crainte a été exprimée que le rattachement d'une AAI à un programme puisse conduire à soumettre cette autorité à un pouvoir de décision budgétaire en cours d'exercice. Dans les faits, cette crainte n'est pas fondée. **Les AAI disposent d'une réelle autonomie de gestion, puisque le président de l'AAI est l'ordonnateur des dépenses d'un budget globalisé qu'il utilise en fonction de ses besoins. Par ailleurs, la taille souvent modeste des AAI permet un pilotage fin de la dépense.** En effet, la création du programme 308 « Protection des droits et des libertés » en 2009 – suite à la demande du Parlement – permet une politique de régulation budgétaire entre « pairs » sous la responsabilité du responsable de programme.

– Quant au recrutement de collaborateurs au sein des AAI ne disposant pas de la personnalité morale, les AAI peuvent recruter des fonctionnaires sans toutefois pouvoir leur offrir des conditions dérogatoires au statut de la fonction publique. **Elles peuvent également recruter des contractuels** et disposent à ce titre d'une grande marge de manœuvre pour fixer les conditions de rémunération offertes aux contractuels, dans la limite des crédits dont dispose l'autorité en question. **De nombreuses AAI, pour des raisons de souplesse de gestion et de pilotage des ressources humaines, optent pour la formule du recrutement sur contrat.** Ainsi, au sein du programme 308, 40 % des collaborateurs des AAI du programme sont des contractuels.

- **Appréciations des rapporteurs**

Les rapporteurs se félicitent de l'accord du Gouvernement sur cette recommandation, en précisant qu'il convient de s'assurer de sa mise en œuvre effective pour chaque AAI.

### III.– LE CONTRÔLE DES AUTORITÉS

#### A.– LES PRINCIPALES ÉVOLUTIONS DEPUIS LA PUBLICATION DU RAPPORT D'OCTOBRE 2010

##### 1.– L'immobilier des AAI

Les rapporteurs ont eu connaissance d'un courrier adressé au président de la commission des Finances de l'Assemblée nationale, M. Jérôme Cahuzac, par la ministre du Budget, Mme Valérie Pécresse, le 18 juillet dernier. Ce courrier fait référence, dès son 1<sup>er</sup> paragraphe, au rapport d'octobre 2010, déposé au nom du Comité d'évaluation et de contrôle. **Les rapporteurs saluent l'effort considérable déployé par le service France Domaine, sous l'autorité du ministre du Budget, pour mettre en œuvre les recommandations du rapport d'octobre 2010.**

La ministre du Budget indique que les trois propositions de la recommandation n° 21 du rapport d'octobre 2010, sur l'immobilier des AAI, visant la réduction de la dépense immobilière des AAI, ont été mises en œuvre par le service France Domaine.

La première mesure d'application concernant l'assujettissement des AAI à l'avis domanial a fait l'objet d'un projet de rédaction d'articles qui pourra être intégré à un projet ou à une proposition de loi<sup>(1)</sup>. Cette mesure permettra de faire intervenir France Domaine au moment d'une acquisition ou d'une prise à bail, ainsi qu'au renouvellement d'un bail, et de vaincre la réticence de certaines AAI de se soumettre aux critères de performance de la politique immobilière de l'État.

Les deux autres propositions de la recommandation consistaient à publier pour chaque AAI les deux indicateurs de performance immobilière (loyers par m<sup>2</sup> et surfaces utiles nettes par poste de travail), d'une part, et à procéder au réexamen des implantations immobilières des AAI, d'autre part. Ces deux propositions ont fait l'objet d'une enquête approfondie du service France Domaine effectuée en lien avec les présidents des AAI.

Cette enquête recense pour l'année 2010 l'ensemble des caractéristiques physiques, juridiques et financières de chaque implantation immobilière des 41 AAI recensées par le Secrétariat général du Gouvernement qui totalisent ensemble **4 338 postes de travail** répartis sur 103 004 m<sup>2</sup> de surface utile brute – SUB (66 635 m<sup>2</sup> de surface utile nette – SUN) engendrant une **dépense annuelle globale d'environ 61,5 millions d'euros**.

Il en ressort pour 2010 un ratio moyen de **15,36 m<sup>2</sup> de surface SUN par poste de travail** pour l'ensemble des 50 implantations immobilières locatives ou domaniales, principalement parisiennes, des 41 AAI et un ratio moyen de **loyer de**

---

(1) Voir ci-après dans les développements sur la recommandation n° 21.

**488 euros hors taxes hors charges (HT HC) par m<sup>2</sup> par an** pour l'ensemble des locaux pris à bail dans le parc locatif privé. Nous sommes donc encore éloignés des critères de performance immobilière retenus par le ministère du Budget, des comptes publics et de la réforme de l'État (**12 m<sup>2</sup> SUN par poste de travail, 400 euros HT HC le m<sup>2</sup>**). Rien ne justifie que les AAI soient traitées dans des conditions différentes de celles des administrations qui appliquent aujourd'hui strictement les normes établies.

Le service France Domaine a interrogé les AAI quant à leur éventuelle relocalisation ; **une douzaine n'a pas répondu sur ce point**. Certaines relocalisations ont d'ores et déjà été réalisées ou sont projetées, notamment dans le cadre du **projet de restructuration de l'immeuble domanial situé 20 avenue de Ségur, Paris 7<sup>e</sup> arrondissement, pour y implanter un centre de Gouvernement**. Les travaux ont également été conduits sur l'implantation de certaines AAI dans le cadre du marché public passé par France Domaine pour la négociation des baux franciliens de plus de 500 000 euros HT HC annuels.

Afin de ne pas laisser des autorités renouveler des baux au-dessus des seuils de loyer économique annuel (400 euros HT HC par m<sup>2</sup> à Paris), le service France Domaine estime qu'il conviendra de **dénoncer, avec une durée de préavis assez importante avant leur échéance, les baux à renégocier ou à relocaliser** et cela en concertation avec l'autorité occupante et selon un cahier des charges arrêté en commun. De même, il conviendra d'associer le service France Domaine lors de la création de nouvelles AAI.

L'enquête effectuée par le service France Domaine recense pour l'année 2010 l'ensemble des caractéristiques physiques, juridiques et financières de chaque implantation immobilière des 41 AAI énumérées par le Secrétariat général du Gouvernement. Elle portait également sur la position des AAI quant à leur éventuelle relocalisation. Certaines autorités n'ont pas pu ou souhaité apporter une réponse exhaustive aux questions techniques (outre celles permettant d'aboutir aux indicateurs) ou stratégiques (une douzaine n'a pas répondu à la question du projet de relogement ou de regroupement).

#### *a) Détermination des indicateurs de performance immobilière des AAI*

Le recensement des implantations immobilières comprend 55 lignes dont une ligne concerne une location d'emplacements de parking et quatre lignes correspondent à un déménagement en cours d'année 2010. Le parc immobilier des AAI concerne donc 50 implantations domaniales ou locatives à la fin 2010 dont certaines peuvent se situer au sein d'un même ensemble immobilier. **Ces implantations sont très majoritairement parisiennes** (seules cinq d'entre elles sont en proche banlieue) réparties sur un total de 103 004 m<sup>2</sup> SUB ou 66 635 m<sup>2</sup> SUN, 5 760 m<sup>2</sup> d'archives et 926 emplacements de parking. La dépense externe globale s'élève à 61,42 millions d'euros TTC charges comprises (hors loyers budgétaires et charges des immeubles domaniaux).

- **Les indicateurs de prix : un ratio moyen de loyer à 488 euros HT HC / m<sup>2</sup> / an et de charges à 57 euros HT/m<sup>2</sup>/an pour les baux privés**

La majorité des AAI sont logées dans des immeubles pris à bail dans le parc locatif privé. En effet, parmi ces 50 implantations seulement, 12 implantations sont domaniales (7 446 m<sup>2</sup> SUB) et 38 implantations sont locatives privées (95 558 m<sup>2</sup> SUB).

– Implantations domaniales

**Les biens domaniaux recensés sont majoritairement ceux occupés par les services du Premier ministre** qui n'ont pas refacturé des loyers budgétaires aux AAI qui sont implantées dans leurs emprises. **Cette absence de refacturation est une anomalie** à plusieurs titres : elle ne permet pas de refléter le coût réel des AAI ; elle ne responsabilise pas les AAI quant au coût d'occupation de leur parc immobilier ; elle fait supporter par les services du Premier ministre des dépenses sur lesquelles ils ne peuvent pas intervenir. Ces 12 implantations domaniales se situent **dans le 1<sup>er</sup> arrondissement de Paris** (notamment deux au Palais-Royal), **le 7<sup>e</sup> arrondissement** (notamment cinq au 35 rue Saint Dominique) et **une seule en banlieue parisienne à Fontenay-aux-Roses** (92). L'État n'engage pas de dépense locative externe pour ces implantations mais immobilise des immeubles à forte valeur. La cession de l'ensemble immobilier situé 35 rue Saint Dominique (immeuble et hôtel particulier) est cependant projetée pour 2013, pour 43,7 millions d'euros, dans le cadre de la création d'un centre de Gouvernement au 20, avenue de Ségur dans le même arrondissement.

– Implantations locatives privées

Le ratio moyen de loyer, pondéré par les surfaces, de ces 38 implantations locatives s'établit à 488 euros HT HC/m<sup>2</sup>/an, c'est-à-dire au-delà du plafond (400 euros/m<sup>2</sup>) accepté par le ministre du Budget. Leurs implantations devront donc être revues au fur et à mesure au terme des baux. Il faut noter que ce loyer moyen élevé est impacté par la présence de **deux AAI (ACP et AMF) qui totalisent à elles seules 41% (39 345 m<sup>2</sup>) des surfaces locatives** (95 558 m<sup>2</sup>) sur seulement 4 implantations, moyennant des loyers compris dans une **fourchette de 480 à 534 euros HT HC/m<sup>2</sup>/an**.

Parmi les implantations locatives privées, 4 sont des mises à disposition à titre gratuit, 11 se situent au-dessous du seuil de 400 euros HT/m<sup>2</sup>/an tandis que **23 se situent au-dessus**. Parmi ces dernières, 12 se situent entre 400 et 500 euros, notamment en raison du jeu de l'indexation ou parce que les baux ont été signés avant la mise en place du plafond de 400 euros qui a été décidé par le ministre le 19 avril 2010. Les 11 implantations les plus coûteuses oscillent entre 500 et 644 euros, avec en tête les baux qui ont été dénoncés par la sénatrice Nicole Bricq<sup>(1)</sup> et pour lesquels il n'a pu être trouvé jusqu'ici de solutions : **la HALDE**

---

(1) Rapport d'information n° 510 (2008-2009) présenté le 1<sup>er</sup> juillet 2009 par Mme Nicole Bricq, au nom de la commission des Finances du Sénat - <http://www.senat.fr/rap/r08-510/r08-5101.pdf>.

(**644 euros**) qui devrait rejoindre un site unique à déterminer pour le nouveau Défenseur des droits (peut-être dans le centre de Gouvernement), l'**ASN** pour qui il a été décidé au vu des récents événements survenus au Japon de maintenir pour deux ans le bail de son implantation principale du 12<sup>ème</sup> arrondissement (à **430 euros au lieu de 591 euros**).

L'**Aeres** qui occupe 3 178 m<sup>2</sup> au 20 rue Vivienne Paris 2<sup>e</sup> à **603 euros** et la **CNCCFP** qui occupe 2 029 m<sup>2</sup> avenue de Wagram Paris 17<sup>e</sup> à **546 euros** ont été invitées par le ministre à se réimplanter sur des sites dont le coût ne dépasse pas 400 euros/m<sup>2</sup>. Parmi ces implantations coûteuses, le service France Domaine pourra, lorsque les échéances le permettront, étudier le relogement ou la renégociation de ces implantations et de celles qui n'ont pas été incluses dans le marché public des baux de l'État, comme celles de l'**AFLD** (513 m<sup>2</sup> à **496 euros**) dont le montant annuel est sensiblement inférieur au seuil de 500 000 euros annuel ou de l'**ACP** (17 293 m<sup>2</sup> à **528 euros** et 10 368 m<sup>2</sup> à **490 euros**) et de l'**AMF** (7 073 m<sup>2</sup> à **534 euros** et 4 611 m<sup>2</sup> à **481 euros**) qui se réclament toutes les deux de l'autorité exclusive de la Banque de France.

Le ratio arithmétique moyen de **charges** s'élève à 57 euros HT/m<sup>2</sup>/an pour les baux privés. Des charges élevées peuvent expliquer un loyer raisonnable ajusté en contrepartie : ainsi l'**Arjel** (15<sup>e</sup> arrondissement) paye **108 euros HT/m<sup>2</sup>/an de charges** pour un loyer de 350 euros HT/m<sup>2</sup>/an. Au contraire l'**Aeres** paye seulement 40 euros de charges et l'**ASN** 37 euros, alors que leur loyer est très élevé. Ce faible montant de charges s'explique certainement par le fait qu'il s'agit d'immeubles indépendants. L'**ACP** a, quant à elle, un loyer élevé (513 euros) et des charges élevées : **80 euros** (sur 16 597 m<sup>2</sup>), tout comme le **CNDS** qui paye 550 euros de loyer et **146 euros** de charges (bail à échéance en août 2012 et destiné à être résilié à la suite de la création du Défenseur des droits), le **CSA** dont le bail a été renégocié à 392 euros en valeur économique (au lieu de 505 euros) et qui paye **126 euros** de charges ou encore le **H3C** qui paye 550 euros et **99 euros**.

- **Les indicateurs de surfaces : une moyenne de 17,96 m<sup>2</sup> SUN par ETPT ou 15,36 m<sup>2</sup> SUN par poste de travail**

En 2010, 4 338 postes de travail ont été recensés alors que le nombre d'ETPT ne s'élève qu'à 3 170 (soit une différence de 628 postes). **Il n'est pas exclu que certaines AAI aient artificiellement augmenté le nombre de leurs postes de travail déclarés** dans le double objectif de minimiser la situation anormale dans laquelle elles se situent au regard des ratios d'occupation et de réduire l'effort qu'elles doivent réaliser pour satisfaire lesdits ratios. Sur le total de 103 004 m<sup>2</sup> SUB (ou 66 635 m<sup>2</sup> SUN), les ratios moyens sont très élevés, se situant à **17,96 m<sup>2</sup> SUN** et 27,76 m<sup>2</sup> SUB **par ETPT 2010**. Considérés **par poste de travail**, les ratios se rapprochent des ratios cibles de 12 m<sup>2</sup> SUN ou 20 m<sup>2</sup> SUB mais se situent toujours bien au-dessus à **15,36 m<sup>2</sup> SUN** et 23,74 m<sup>2</sup> SUB. Ces ratios peuvent s'expliquer par la montée en charge prévue pour certaines AAI dans les prochaines années, par les missions sensibles qu'exercent certaines autorités qui empêchent parfois un travail en bureau partagé (magistrats, avocats, conseils),

par le besoin de salles de réunion, colloques, auditions ou formations (Aeres, CSN, CSA...). L'atteinte des ratios cibles est également rendue plus compliquée par d'autres facteurs, tels que la politique des ressources humaines, mis en avant par celles des AAI qui insistent sur l'attractivité de l'immobilier pour le recrutement de contractuels ou encore au choix de leurs responsables, parfois sensibles à leur positionnement géographique vis à vis de leurs pairs, considéré comme élément de crédibilité, sinon nécessité opérationnelle. Cependant, sur la SUB totale de 103 004 m<sup>2</sup>, **l'excédent par rapport au ratio cible (20 m<sup>2</sup>) appliqué à 4 338 postes de travail représente une surface excédentaire de 16 244 m<sup>2</sup> SUB qui se traduit sur le plan budgétaire par un surcoût annuel de 8,85 M€ HT et hors frais de fonctionnement** (fluides, gardiennage, maintenance, impôts locaux etc.).

Ces ratios de 23,74 m<sup>2</sup> SUB et 15,36 m<sup>2</sup> SUN sont la division du total des surfaces par le total des postes de travail. Dans le détail, 26 implantations (plus de la moitié du parc) présentent un ratio supérieur à 16 m<sup>2</sup> SUN par poste de travail.

**Une seule autorité présente un ratio performant : le Haut commissariat aux comptes (H3C) à 9,62 m<sup>2</sup> SUN par poste** (pour un des loyers cependant parmi les plus élevés à 550 euros/m<sup>2</sup>). Outre le H3C, seulement sept autres AAI (réparties sur 9 implantations) se situent entre 11 et 13 m<sup>2</sup> SUN par poste de travail : l'AMF (pour ses deux implantations), la Commission nationale consultative des droits de l'Homme, la Commission des comptes de campagne, la Cnil (pour ses deux implantations), la CRE, le MNE et la Haute autorité de santé (pour une de ses deux implantations).

**En domanial, les ratios sont encore moins performants, l'État ne sachant pas mutualiser les espaces entre ses services au sein d'un même ensemble immobilier (Séjour ou le 35 rue Saint Dominique où sont implantés de nombreux autres services), ainsi par ordre croissant : l'ACNUSA à 24,18 m<sup>2</sup> SUN au 3 place de Fontenoy (Séjour), l'Autorité de la concurrence à 20,67 m<sup>2</sup> SUN au 6 avenue de l'Opéra, la CCNE à 20,93 m<sup>2</sup> SUN, la CCSDN à 27,35 m<sup>2</sup> SUN, la CNCIS à 33,60 m<sup>2</sup> SUN, ces 3 dernières au 35 rue Saint Dominique.**

#### *b) Étude du relogement des AAI*

Sur ce point, la recommandation n° 21 est à rapprocher de la recommandation n° 6 qui préconise de « *regrouper certaines AAI pour optimiser la répartition des compétences et réduire les dépenses de fonctionnement* ».

Le service France Domaine a demandé aux AAI de fournir une note sur leurs perspectives de relocalisation éventuelle. **Les notes reçues n'évoquent que très peu une hypothèse de relocalisation, certaines AAI ne souhaitant pas aborder le sujet (notamment celles qui dépendent de la Banque de France ou du Conseil d'État), d'autres ayant déjà entamé cette démarche ou attendant une évolution de leur structure (effectifs, mission, regroupement...).**

**Quasiment toutes les AAI se situent dans les quartiers centraux.** En effet, sur les 50 implantations, 31 se situent dans les 9 premiers arrondissements

de Paris, six dans les 15/16/17<sup>e</sup>, sept dans les 12/13/14<sup>e</sup> contre seulement une implantation dans le 19<sup>e</sup> et cinq en proche banlieue (92 et 93). Alors qu'un décret du 8 septembre 2010 a fixé son siège au Mans, l'Araf ne rejoindra son siège qu'au cours de l'année 2011, mais a déjà loué 365 m<sup>2</sup> de manière pérenne au 3 square Desaix dans le 15<sup>e</sup>, sans d'ailleurs solliciter l'avis du service France domaine – au nom de son indépendance.

- **Les AAI logées dans le parc locatif privé**

L'étude du relogement des AAI implantées dans le parc locatif privé a été partiellement entamée par le service France Domaine.

Immédiatement après la parution du rapport de la sénatrice Nicole Bricq, la CRE s'est regroupée avec le MNE sur un seul site dans le 8<sup>e</sup> arrondissement et cette localisation a fait l'objet d'une décision d'acceptation du ministre du Budget. De même, **le CSA**, accompagné de France Domaine, **a renégocié son bail à 392 euros/m<sup>2</sup> économique dans la tour Mirabeau (15<sup>e</sup>)**, en profitant du levier qu'a constitué la renégociation de l'ensemble des baux de l'État dans cette tour dans le cadre du marché public que France Domaine a conclu avec des prestataires privés pour renégocier les baux franciliens de plus de 500 000 euros/an.

Dans le cadre de ce marché, plusieurs AAI ont d'ores et déjà fait l'objet d'une remise à plat de leur bail ou, lorsque cela n'a pas été possible, d'un relogement à moindre coût sur une nouvelle localisation. Les premières renégociations de bail ont parfois été renouvelées au-dessus du plafond parisien de 400 euros/m<sup>2</sup> HT HC, celles-ci ayant été finalisées avant la mise en place de ce plafond. Comme ces diminutions de loyer ont été consenties contre une période ferme de réengagement de l'État, le relogement dans une autre localisation moins onéreuse ou un regroupement avec d'autres AAI ne pourront être étudiés qu'à l'issue de cette période ferme. Sont concernées : l'Aeres (569 euros) qui n'est pas opposée à une relocalisation mais qui reste attachée à une localisation centrale de bonne qualité, **l'Arcep dont le bail a été renégocié à 445 euros pour une durée ferme de 9 ans**, l'ASN dont le regroupement du site locatif parisien avec l'implantation domaniale secondaire à Fontenay-aux-Roses sur un site moins coûteux est à l'étude à l'horizon 2013. En revanche, l'échec de la renégociation du bail de la Commission des comptes de campagne a conduit à l'abandon du bail avant arrivée au terme et à une relocalisation sur la rue du Louvre moyennant un loyer facial de 400 euros. Le prestataire en charge de ce bail étudie avec le bailleur des locaux les modalités de sortie anticipée du bail, aidé en cela par la volonté du propriétaire de restructurer les plateaux dont l'abandon est envisagé.

**L'Autorité de la concurrence implantée sur trois sites près du Palais-Royal mériterait un regroupement sur un seul site.** La décision n'a cependant pu être prise jusqu'à maintenant car la dépense locative externe future serait plus importante que la dépense locative externe actuelle (l'autorité étant implantée sur deux sites locatifs à moins de 400 euros économique et un site domaniale). Au surplus, **son président estime qu'il ne lui est pas possible de s'écarter du cœur de Paris.**

La **Halde** incluse dans le marché de renégociation réside rue Saint-Georges dans le 9<sup>e</sup> arrondissement à un loyer de **650 euros** (ce loyer n'ayant pu être renégocié et une relocalisation à la Défense ayant échoué). Le relogement de la HALDE a cependant vocation à être traité dans le cadre de la création du Défenseur des droits et du regroupement éventuel des différentes autorités. **Ce dossier a été laissé en suspens, dans l'attente de la nomination du titulaire du poste, intervenue au Conseil des ministres du 22 juin 2011.**

- **Les AAI logées dans le parc domanial**

La majorité des AAI logées dans le parc domanial sont hébergées dans des sites aussi occupés et gérés par les services du Premier ministre. cinq AAI sont logées dans l'ensemble immobilier domanial (hôtel particulier et immeuble) du 35 rue Saint Dominique, Paris 7<sup>e</sup>, dont la cession est projetée en 2013 pour financer le centre de Gouvernement qui est envisagé à l'issue de la restructuration de l'immeuble domanial du 20 avenue de Ségur. Le regroupement de ces AAI et de celles ayant trait aux libertés publiques est d'ores et déjà envisagé au sein de cet immeuble pour lequel une étude technique et financière a été demandée le 6 mai 2011. Les conclusions de cette étude sont attendues pour le mois de janvier 2012, date à laquelle l'État décidera ou non d'entamer la restructuration (livraison deux ans plus tard). **Les AAI dont le regroupement est envisagé sur le site de Ségur sont : le Défenseur des droits, le Comité consultatif national d'éthique, la Cada, la CNCIS, la Commission nationale consultative des droits de l'Homme et la Cnil.**

Si la restructuration de cet immeuble est confirmée, la CNDP qui y est déjà implantée devra déménager pendant la durée des travaux. L'ACNUSA logée aussi dans cet ensemble (place de Fontenoy) doit déménager quant à elle dans l'immeuble domanial situé 244 boulevard Saint Germain à Paris 7<sup>e</sup> (ministère de l'Écologie, du développement durable, des transports et du logement).

- **Les AAI hébergées à titre gracieux par d'autres administrations**

Enfin quatre AAI, de taille peu significative, n'occupent pas de locaux qui leur sont propres mais sont hébergées dans les locaux au sein desquels les membres qui la composent exercent leur activité principale : **BCT, Commission en matière de bénéfice agricole, CNAC et Commission relative à l'élection du Président de la République.** Les agents qui composent ces quatre AAI exerçant leur mission dans des locaux des services ou opérateurs pour lesquels ils travaillent à titre principal, le bénéfice d'un regroupement de ces autorités n'est pas démontré.

## **2.– Le référé de la Cour des comptes sur la Cnil**

La Cour des comptes a transmis en mars 2011 au Premier ministre un référé sur la situation de la Cnil. Dans ce contrôle, la Cour mentionne les efforts de gestion entrepris par la Cnil depuis 2006 : passation systématique de marchés publics, maîtrise de la masse salariale (réduction du glissement vieillesse technicité de 4,6 %

par an à 2,1 %) et une politique de ressources humaines active (refonte organisationnelle, recrutement de spécialistes en marchés publics...). **La Cour relève cependant des insuffisances dans l'organisation, l'activité et la gestion de cette autorité.**

Alors que **la Cnil a bénéficié de moyens régulièrement accrus** depuis sa création, elle n'a pas su, selon la Cour, s'organiser de manière suffisamment rationnelle et transparente, au prix d'une hiérarchisation rigoureuse de ses priorités, d'un respect attentif des délais de traitement <sup>(1)</sup> et d'une présentation objective de son activité à travers ses documents officiels. La Cnil éprouve encore des difficultés à exercer le droit d'accès indirect (DAI) des citoyens aux données figurant dans les fichiers relatifs aux activités régaliennes de l'État, alors qu'il s'agit de sa mission historique. La Cour souhaite que le projet de la Cnil de créer des antennes interrégionales soit précédé d'un bilan coûts-avantages établi en lien avec les services du Premier ministre et de la direction du Budget.

La Cour estime nécessaire **l'amélioration de la mesure de l'activité de la Cnil**, qui est actuellement basée sur le seul nombre de délibérations (+ 2 000 % entre 2003 et 2010 !). Elle précise que le nombre de séances est une donnée plus pertinente des diligences effectuées et du temps passé en séance. Elle préconise d'utiliser des indicateurs mesurant le nombre de dossiers et de réclamations traités par an et par agent, ou le délai moyen d'instruction des dossiers.

#### ÉVOLUTION DES EFFECTIFS ET DES DÉLIBÉRATIONS DE LA CNIL

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Effectifs</b>	80	85	95	105	120	132	148
<b>Délibérations</b>	105	317	299	395	586	719	1 569

Source : Cnil

Le rapport annuel 2010 de la Cnil, publié en novembre 2011, tient compte en partie de la demande de la Cour en calculant deux indicateurs relatifs aux délais :

– délais moyens de délivrance des récépissés des déclarations normales (392 jours en 2006, 5 jours en 2010) ;

– délais moyens de traitement d'une autorisation de transfert hors Union européenne (180 jours en 2009, 67 jours en 2010, 27 jours au premier trimestre 2011).

Le rapport annuel 2010 de la Cnil indique que « *les délais d'instruction des plaintes varient de quelques jours à plusieurs mois en fonction de la complexité de la plainte, de la qualité des réponses apportées par le responsable*

---

(1) Non respect des dispositions des articles 25 (demandes de traitement), 26 et 27 (avis) et 69 (transferts de données hors Union européenne) de la loi « informatique et liberté » du 6 janvier 1978.

*du fichier ou encore des actions entreprises pour instruire le dossier (contrôle, mise en demeure, procédure de sanction...). »*

La Cour estime que la Cnil gagnerait à **intensifier son dialogue avec la direction des Services administratifs et financiers (DSAF) du Premier ministre**, et à solliciter plus fréquemment les compétences de cette dernière dans les fonctions support, par exemple pour la passation de marchés ouverts dans le domaine des prestations de transports. L'augmentation des effectifs de la Cnil a par ailleurs rendu nécessaire la prise à bail de nouveaux locaux, choisis dans un immeuble situé 8 rue Vivienne, Paris 2<sup>e</sup>, secteur onéreux de la capitale.

La Cour a constaté que la **rémunération des cadres dirigeants de la Cnil** apparaissait peu cohérente avec les pratiques observées dans d'autres AAI ou des structures de l'administration d'État de dimension comparable. Le Secrétaire général du Gouvernement (SGG) a informé la Cour du lancement d'une réflexion interministérielle portant notamment sur la rémunération des cadres dirigeants des AAI. La Cour estime qu'il serait souhaitable qu'elle débouche sur un cadre rigoureux et adapté permettant d'homogénéiser les niveaux de rémunération des responsables de ces entités. Ces conclusions rejoignent celles exprimées par les rapporteurs en octobre 2010.

La Cour a noté que le **régime de remboursement de frais de mission** était dérogatoire et insuffisamment fondé. Ces frais de mission, qui s'élèvent à plus de 251 000 euros en 2009, ne sont pas remboursés, comme c'est la règle la plus couramment appliquée, sur la base du tarif le moins onéreux pour les transports et sur une base forfaitaire pour ce qui concerne la nourriture et l'hébergement. La Cnil fait valoir que le régime juridique relatif au remboursement de ces frais de déplacement était obsolète et qu'il convenait de le revoir. Depuis, le SGG a actualisé ce régime juridique en l'harmonisant avec les dispositions de droit commun, avec quelques dérogations justifiées par la spécificité des tâches des agents et membres de la Cnil<sup>(1)</sup>.

La Cour a en outre révélé que la **prise en charge de dépenses d'hébergement du président de la Cnil** n'était pas conforme aux dispositions réglementaires. Malgré sa qualité de sénateur<sup>(2)</sup>, celui-ci, responsable d'un service public administratif, serait bien considéré comme un « agent public » et devrait donc s'y conformer. La Cour a noté en outre que la **perception par le président d'un complément indemnitaire** n'était pas non plus conforme aux dispositions réglementaires. À ce sujet, la Cour a constaté que « *la réponse faite par la Cnil le 26 novembre 2009 à la mission du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale relative aux AAI, selon laquelle "le président bénéficie d'une indemnité forfaitaire mensuelle de 3 246,85 euros. Il ne bénéficie d'aucun avantage en nature" ne correspond pas à la réalité* ». La Cnil indique qu'il

---

(1) Arrêté du 7 avril 2011 pris en application de l'article 7 du décret n° 2006-781 du 3 juillet 2006 et fixant des règles dérogatoires pour l'indemnisation des frais occasionnés par les déplacements temporaires des agents et des membres de la Commission nationale de l'informatique et des libertés.

(2) M. Alex Türk.

s'agissait de la prise en charge de dépenses d'hébergement que le président de la Cnil, résidant en province, ne voulait pas faire supporter par le Sénat lorsqu'il se déplaçait à Paris pour ses activités à la commission ; en outre les compléments indemnitaires visaient à rémunérer l'activité de rapporteur du président de la Cnil dans le cadre de la présidence du « G29 »<sup>(1)</sup>.

La Cour prend acte du fait que la Cnil admet, à l'issue de son contrôle, « *pouvoir s'être trompée dans son analyse juridique des dispositions réglementaires* » ; son président Alex Türk a indiqué avoir décidé de suspendre le versement de ces indemnités et de rembourser intégralement les sommes déjà perçues. La Cnil, soutenue par le SGG, conteste néanmoins la qualification d'« agent public » au président de la Cnil jusqu'en septembre 2011, s'agissant d'un parlementaire ; le SGG estime que le président Alex Türk, de par sa qualité de sénateur, n'occupait pas un « emploi public », n'avait pas d'obligation de résidence sur son lieu de travail et pouvait donc être remboursé de ses dépenses d'hébergement.

Depuis le contrôle de la Cour, la modification de la loi <sup>(2)</sup> et le changement de président de la commission en septembre 2011<sup>(3)</sup>, ce dernier, qui n'a plus la qualité de parlementaire, est considéré comme un « agent public », avec une obligation de résidence sur son lieu de travail et une rémunération établie en conséquence<sup>(4)</sup>.

La Cour relève que la **rémunération des vice-présidents et des autres membres du collège** n'est pas non plus conforme aux dispositions réglementaires. Elle précise que le mode de calcul et la répartition des « vacations » s'écartait nettement des dispositions du décret les régissant. La rémunération additionnelle s'est élevée à près de la moitié de la rémunération totale perçue par les membres du collège (+ 50 %). La Cnil indique que la base juridique de la rémunération des membres du collège n'avait pas été modifiée depuis 1999 et qu'il convenait de l'adapter aux évolutions des missions de la commission. Depuis le contrôle de la Cour, le SGG a publié un décret et un arrêté actualisant cette base juridique<sup>(5)</sup>.

---

(1) L'article 29 de la directive européenne du 24 octobre 1995 sur la protection des données et la libre circulation de celles-ci a institué un groupe de travail rassemblant les représentants de chaque autorité indépendante de protection des données nationales.

(2) Nouvelle rédaction de l'article 13 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, issue de la loi n° 2011-334 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits.

(3) Mme Isabelle Falque-Pierrotin.

(4) – Décret n° 2011-1118 du 19 septembre 2011 modifiant le décret n° 99-487 du 11 juin 1999 relatif aux indemnités susceptibles d'être allouées aux membres de la Commission nationale de l'informatique et des libertés et aux personnes qui lui prêtent leur concours.

– Arrêté du 19 septembre 2011 fixant le montant de l'indemnité de fonctions du président de la Commission nationale de l'informatique et des libertés.

(5) – Décret n° 2011-379 du 7 avril 2011 modifiant le décret n° 99-487 du 11 juin 1999 relatif aux indemnités susceptibles d'être allouées aux membres de la Commission nationale de l'informatique et des libertés et aux personnes qui lui prêtent leur concours.

– Arrêté du 7 avril 2011 modifiant l'arrêté du 11 juin 1999 fixant le taux des indemnités susceptibles d'être allouées au président et aux membres de la Commission nationale de l'informatique et des libertés.

**La Cour conclut que l'ensemble de ces irrégularités plaident pour une organisation plus efficace de la Cnil, en particulier, et des AAI, en général.** L'implication plus grande du collègue pourrait être obtenue par la présentation d'un rapport de gestion annuel par le secrétaire général.

Sur tous ces points les rapporteurs rejoignent les conclusions de la Cour quant à l'amélioration de la gestion de la Cnil. Ils ne la rejoignent cependant pas sur un seul point, quand celle-ci s'étonne que la Cnil soit dispensée, de par la loi, du **contrôle budgétaire a priori**. L'étude menée par les rapporteurs en 2010 montre qu'il en est ainsi de toutes les AAI et qu'il s'agit d'une condition de leur indépendance. Le contrôle de gestion de la Cnil doit passer par d'autres voies, en particulier par un contrôle régulier et approfondi par les commissions compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat et, bien sûr, par le contrôle *a posteriori* de la Cour des comptes.

### **3.– Le relevé d'observations définitives de la Cour des comptes sur la Halde**

La Cour des comptes a rendu fin 2010 un relevé d'observations définitives sur la Halde (exercices 2004 à 2009). Certaines constatations provisoires, relatives à des déficiences de fonctionnement, avaient fuité dans la presse au cours de l'année 2010, dans le contexte tendu du regroupement de la Halde au sein du Défenseur des droits. Le constat définitif établi par la Cour confirme et précise ces constatations provisoires.

Les relevés d'observations les plus graves relèvent de la **gestion** de la Halde. La Cour note d'abord que depuis 2005 la Halde a financé en partie ses dépenses de fonctionnement sur des crédits de personnel (titre 2), profitant d'une croissance forte de ses effectifs et jouant sur les dates de recrutement. Ces dépenses de fonctionnement supplémentaires, non prévues dans les budgets prévisionnels, ont notamment concerné les dépenses de communication.

Les salaires du personnel (traitements et primes) de la Halde ont connu une croissance significative dans les catégories A et B (mais pas C). Les augmentations octroyées se situent souvent, notamment pour les primes, dans les limites hautes des barèmes réglementaires. La Halde a pratiqué une transformation systématique des CDD à l'issue de la 1<sup>re</sup> période de trois ans, et non à l'issue de la 2<sup>nd</sup>e période, en CDI.

La Cour constate que les dépenses de communication ont été constamment réévaluées ; sur les quatre années de la période contrôlée (2005-2009), celles-ci ont représenté un montant global de l'ordre de 6,2 millions d'euros. Elles ont décréu au cours de la période récente, ne représentant plus en 2009 qu'un peu moins de 0,9 millions d'euros. La Halde a en outre cofinancé plusieurs campagnes de communication avec l'association Cidem au cours des années 2006 à 2008, pour un total de 3,8 millions d'euros ; la Cour note que ces dépenses de

communication ont été externalisées par la voie d'une simple subvention, alors que le recours à la procédure des marchés publics aurait dû s'imposer.

La gestion des marchés passés pour gérer la communication de la Halde est entachée de plusieurs irrégularités. Le marché passé avec Publicis n'a pas optimisé les possibilités que procurait un « marché à bon de commande » en termes de concurrence, dans un contexte où les besoins étaient insuffisamment définis. Ces actions de communication ont certes entraîné une augmentation du taux de notoriété, qui est passé de 16 % à 59 % entre décembre 2005 et décembre 2009 ; mais le sondage effectué à la demande de la Halde en décembre 2009 montrait que seulement 5 % des personnes sondées citaient la haute autorité comme moyen de lutte efficace contre les discriminations.

La Halde a passé successivement deux marchés de tests de discrimination<sup>(1)</sup> avec l'association Arirs. La Cour a montré que le représentant de cette association était un membre du conseil consultatif de la Halde. Cette association s'est transformée en SARL en cours de réalisation du marché. Alors que le premier marché avait présenté des limites rendant ses conclusions difficiles à évaluer, la Halde a passé un second marché avec l'association Arirs, après deux appels d'offre déclarés infructueux, Arirs présentant la seule offre dans le troisième appel d'offres. La Halde a ensuite décidé de soumettre à la contradiction, avant publication, les résultats de l'enquête, mais certaines entreprises en ont contesté la méthode. S'en est suivi une polémique publique par voie de presse en 2008. La Halde a alors tardé, selon la Cour, à arrêter les paiements à L'Arirs ; considérant que les résultats étaient inexploitable, elle a finalement renoncé à les publier, alors qu'il s'agissait de son objectif initial.

La Cour confirme ce que les rapporteurs avaient relevé dans leur rapport d'octobre 2010, à savoir un bail très coûteux « *largement supérieur aux loyers moyens des bureaux loués dans le quartier* » conclu au 11, rue Saint Georges, Paris 9<sup>e</sup> : durée ferme de 9 ans (alors que la Halde a été regroupée six ans après avec le Défenseur des droits), loyer révisable de 1,2 million d'euros par an HTHC (porté à 1,8 million d'euros en 2009). Les contacts pris avec le bailleur, tant par la Halde que par le service France Domaine, sont restés vains.

La Cour note que les indicateurs de performance présentés par la Halde dans le programme budgétaire 129, puis 309 (mesure du traitement des réclamations et évaluation de la capacité de la Halde à favoriser la promotion de l'égalité) ont fait l'objet de multiples réévaluations et redéfinitions qui leur ont fait perdre une grande partie de leur sens.

Le contrôle de la Cour a fait également apparaître que, sur les onze membres composant le collège de la Halde, trois seulement avaient respecté l'obligation d'établir une déclaration d'intérêts immédiatement après leur nomination. Les autres déclarations étaient, soit non datée pour l'une d'entre elles,

---

(1) Réalisation d'enquêtes avec envoi de CV quasi identiques visant à mesurer les éventuelles pratiques discriminatoires en matière de recrutement dans les entreprises françaises.

soit datées de l'« *automne/hiver 2009* », apparemment consécutivement au contrôle de la Cour... La Cour a cependant pris acte, à la fin de son contrôle, du fait que cette formalité était désormais respectée.

## **B.– LE SUIVI DES RECOMMANDATIONS**

### **→ Recommandation n°17 : Encadrer le pouvoir de sanction des AAI**

#### **Recommandation n° 17 : Encadrer le pouvoir de sanction des AAI.**

- garantir, en conformité avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'Homme, les conditions d'une procédure juste et équitable assurant le respect des droits de la défense ;
- étudier, en liaison avec le Conseil d'État, la possibilité d'édicter un code des procédures commun à toutes les AAI disposant du pouvoir de sanction ;
- assurer la séparation des fonctions d'instruction et de jugement en permettant des modalités d'applications comportant ou non la création d'une commission des sanctions ;
- établir le principe de la publication systématique des décisions de sanction, sauf dans les cas dûment motivés où leur publication perturberait gravement les marchés ou causerait un préjudice disproportionné aux parties en cause ;
- accroître la présence de magistrats dans les commissions des sanctions ;
- permettre un recours du collège contre les décisions de la commission des sanctions ;
- développer plus largement la possibilité ouverte aux AAI d'adopter des mesures alternatives aux sanctions, notamment sur les affaires comportant de faibles enjeux, afin de leur permettre de se concentrer sur les dossiers les plus importants ;
- rendre publiques les décisions de sanction.

#### **• Éléments de réponse du Gouvernement**

– Garantir, en conformité avec l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales<sup>(1)</sup>, les conditions d'une procédure juste et équitable assurant le respect des droits de la défense : il est effectivement tout à fait indispensable que les conditions d'une procédure juste et équitable au sens de l'article 6 de la convention précitée soient respectées. Le mouvement d'adaptation à la jurisprudence européenne est constant : ainsi, la

---

(1) Plus connue sous le nom de Convention européenne des droits de l'homme.

procédure de sanction de la Cnil a été revue (loi n° 2011-334 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits) pour l'adapter aux évolutions de la jurisprudence.

– Étudier, en liaison avec le Conseil d'État, la possibilité d'édicter un code des procédures commun à toutes les AAI disposant du pouvoir de sanction : le Gouvernement émet des **réserves** à ce projet ; il est difficile de généraliser un ensemble de règles sans qu'il soit tenu compte des spécificités des AAI. En revanche, un certain nombre de prescriptions communes peuvent être identifiées.

– Assurer la séparation des fonctions d'instruction et de jugement en permettant des modalités d'applications comportant ou non la création d'une commission des sanctions : le Gouvernement est **favorable à cette proposition**, qui répond à une exigence constitutionnelle et conventionnelle (convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales).

– Établir le principe de la publication systématique des décisions de sanction, sauf dans les cas dûment motivés où leur publication perturberait gravement les marchés ou causerait un préjudice disproportionné aux parties en cause : le Gouvernement estime qu'il n'y a pas lieu de généraliser une telle règle de publicité compte tenu des effets qu'une publication peut avoir pour la personne faisant l'objet d'une sanction. La publication constitue en effet une sanction complémentaire, distincte de la sanction principale. Le principe de nécessité et de personnalité des peines pourrait faire obstacle à une « sanction automatique de publication ».

– Accroître la présence de magistrats dans les commissions des sanctions : **au cas par cas, il pourrait être envisagé d'ajouter un magistrat dans les commissions des sanctions** afin d'en renforcer l'expertise juridique. Le Gouvernement n'est en revanche pas favorable à ce que les commissions des sanctions soient excessivement « juridictionnalisées ». Il importe que ces commissions soient principalement composées d'experts du secteur contrôlé.

– Permettre un recours du collège contre les décisions de la commission des sanctions : **cette possibilité ne doit être prévue qu'au cas par cas, après un examen approfondi de son opportunité et de ses conséquences sur le fonctionnement de l'AAI**. Il ne paraît pas souhaitable de généraliser ce modèle, qui peut, dans certains cas, affaiblir la crédibilité, l'autorité et l'unité de l'organisme. La plupart du temps, des requérants peuvent agir en justice (personnes ayant fait l'objet de la sanction ; concurrents de la personne non poursuivie...), sans qu'il soit besoin d'ouvrir un droit de recours au collège.

– Développer plus largement la possibilité ouverte aux AAI d'adopter des mesures alternatives aux sanctions, notamment sur les affaires comportant de faibles enjeux, afin de leur permettre de se concentrer sur les dossiers les plus importants : le Gouvernement est **favorable** à cette recommandation.

- **Appréciations des rapporteurs**

Cette préconisation est maintenant satisfaite pour la Cnil. La loi du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits a modifié la procédure de sanction de la Cnil aux fins de la rendre conforme aux exigences de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'Homme. La procédure de sanction est désormais la suivante :

– le président de la Cnil instruit les plaintes, les pétitions et les réclamations et notifie les mises en demeure ;

– seule la formation restreinte prononce les sanctions à l'encontre des responsables de traitements défectueux. Les membres de la formation restreinte ne peuvent ni recevoir les plaintes et les réclamations relatives à la mise en oeuvre des traitements de données personnelles, ni procéder aux vérifications sur place, ni informer le procureur de la République en application de l'article 40 du code de procédure pénale (article 17). Par ailleurs, le président de la Cnil ainsi que les deux vice-présidents n'appartiennent pas à cette formation.

De fait, le bureau (le président de la Cnil et les deux vice-présidents) ne peut plus, en cas d'urgence, prononcer des sanctions (article 16). En outre, depuis la loi du 29 mars 2011, la formation restreinte peut rendre publiques les sanctions qu'elle prononce <sup>(1)</sup>.

La réforme introduite par l'ordonnance du 13 novembre 2008 portant modernisation de la régulation de la concurrence a largement renforcé la séparation des fonctions d'instruction et de jugement au sein de **l'Autorité de la concurrence**, sans toutefois aller jusqu'à la création d'une commission des sanctions distincte du collège<sup>(2)</sup>. Cette autorité estime qu'il pourrait être envisagé d'aller plus loin dans la séparation de ces fonctions, mais il convient probablement de laisser, dans l'immédiat, la réforme s'installer. De plus, la Cour de cassation, saisie d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) sur ce point, a considéré qu'elle ne présentait pas de caractère sérieux au regard des exigences qui s'attachent aux dispositions, règles et principes de valeur constitutionnelle invoqués<sup>(3)</sup>. Il est à noter que, depuis 1986, toutes les décisions de sanction de l'Autorité de la concurrence sont publiées et motivées.

L'Autorité de la concurrence note en outre qu'elle est la seule autorité de l'Union européenne en matière de concurrence à ne pas pouvoir prioriser ses dossiers, afin de concentrer ses ressources sur les dossiers les plus importants.

---

(1) On notera d'ailleurs que la Cnil a pu être conduite à prononcer au moins une fois la sanction d'un simple avertissement, le 22 avril 2010, faisant cependant l'objet d'une publication médiatisée, dont la portée a vraisemblablement été significative pour l'entreprise considérée. Cette dernière a d'ailleurs porté le dossier devant le Conseil d'État.

(2) Qui n'est pas souhaitée par l'autorité.

(3) Cass. 30 novembre 2010 arrêt n° 1317 FS-D.

À la suite d'un amendement déposé par les rapporteurs, la loi du 22 octobre 2010 de régulation bancaire et financière autorise le président de l'AMF<sup>(1)</sup> à déposer un recours contre les décisions de sa commission des sanctions, à l'instar de ce qui était prévu pour le collègue de l'ACP. L'Autorité de la concurrence<sup>(2)</sup> peut se pourvoir en cassation contre les décisions de la Cour d'appel de Paris sur les recours contre ses décisions de sanction. Cette disposition, qui n'est pas d'application rétroactive, aurait été bien utile dans l'affaire dite du « Cartel de l'acier » où la Cour d'appel de Paris a décidé, le 21 janvier 2010, de réduire la sanction de 575 à 73 millions d'euros, avec l'avis favorable du Gouvernement.

S'agissant des procédures alternatives aux sanctions, la loi de régulation bancaire et financière<sup>(3)</sup> a introduit au sein de l'AMF une procédure de composition administrative pour connaître des litiges les moins importants. Il s'agit d'une procédure de transaction dont le périmètre est limité aux manquements des intermédiaires financiers à leurs obligations professionnelles, excluant les abus de marché (manquement d'initiés, manipulation de cours et diffusion de fausses informations).

Depuis la loi de régulation bancaire et financière, la publicité des décisions de sanction de l'AMF est désormais la règle<sup>(4)</sup>.

#### → **Recommandation n°18 : Stabiliser la masse salariale des AAI et supprimer les doublons entre services des ministères et AAI**

##### **Recommandation n° 18 : Stabiliser la masse salariale des AAI et supprimer les doublons entre services des ministères et AAI :**

- stabiliser pour les trois prochaines années la masse salariale au niveau de 2010 à missions constantes ; en cas d'accroissement des missions, une dérogation à cette règle ne pourrait être envisagée qu'après une étude d'impact présentée préalablement au Gouvernement et au Parlement.
- veiller à ce que soient effectivement supprimés les services des ministères qui doubleraient dans les domaines de compétence où une AAI a été créée.

#### • **Éléments de réponse du Gouvernement**

– Stabiliser pour les trois prochaines années la masse salariale au niveau de 2010 à missions constantes ; en cas d'accroissement des missions, une dérogation à cette règle ne pourrait être envisagée qu'après une étude d'impact présentée préalablement au Gouvernement et au Parlement : **le Gouvernement y est favorable : les opérateurs de l'État et les AAI doivent participer à l'effort**

(1) Article L 621 – 30 du code monétaire et financier.

(2) À la différence du Conseil de la concurrence, qui l'avait précédé.

(3) Art. L. 621-14-1 du code monétaire et financier.

(4) Art. L. 621 – 15 – V du code monétaire et financier.

**de réduction de la masse salariale de l'État.** L'effort demandé aux opérateurs de l'État est d'ailleurs effectif à partir de 2011.

Garantir l'autonomie des AAI ne saurait signifier que celles-ci pourraient s'exonérer de l'effort de réduction des dépenses publiques poursuivi par les administrations de l'État. Sur la masse salariale, les ouvertures d'emplois et de crédits sont effectivement liées à des ajouts de missions nouvelles incombant aux AAI.

On constate, dans le cadre de la programmation triennale 2011 – 2013, que les dépenses de personnel hors CAS Pensions sont quasi stables pour le programme 308 (« *Protection des droits et libertés* », services du Premier ministre). Les augmentations (Médiateur, CSA, CNIL) correspondent à l'octroi de nouvelles missions.

**PROGRAMME 308 « PROTECTION DES DROITS ET DES LIBERTÉS »**

(Mission « Direction de l'action du Gouvernement »)

(en euros)

	Médiateur	CSA	Halde	Cnil	CGLPL	Autres AAI
2011	5.922.070	20.020.000	5.850.285	10.347.000	2.706.682	2.350.965
2012	5.962.070	20.200.000	5.850.285	11.245.766	2.706.682	2.371.761
2013	5.962.070	20.360.000	5.850.285	12.004.381	2.706.682	2.383.763

Hors CAS Pension

– Veiller à ce que soient effectivement supprimés les services des ministères qui doublonneraient dans les domaines de compétence où une AAI a été créée : **le Gouvernement est favorable à ce principe, sous réserve toutefois que soient identifiés de réels doublons** (cf. recommandation n°11).

• **Appréciations des rapporteurs**

Les rapporteurs se félicitent de l'accord du Gouvernement sur cette recommandation. Il restera sans doute aux rapporteurs spéciaux des commissions des Finances et aux rapporteurs pour avis des commissions compétentes à veiller à sa bonne mise en œuvre.

→ **Recommandation n° 19 : Instaurer des grilles de rémunération au sein des AAI**

**Recommandation n° 19 : Instaurer des grilles de rémunération au sein des AAI :**

– instaurer, en fonction de leurs pouvoirs et de leurs responsabilités, des grilles de rémunération des présidents d'AAI, des membres des collèges et des personnels de direction.

### • **Éléments de réponse du Gouvernement**

Le Gouvernement n'est pas favorable à cette proposition. La rémunération des dirigeants et des membres du collège des AAI ne répond pas à une logique de grille uniforme, dans la mesure où le **modèle même de l'AAI recoupe des réalités bien diverses**. C'est pourquoi la rémunération est **appréciée au cas par cas** (cf. tableau des rémunérations des dirigeants). En général, ces rémunérations sont, pour leur partie indiciaire, prévues dans le texte de loi créant l'AAI et, pour leur partie indemnitaire, font l'objet d'un arrêté publié.

**S'agissant des emplois de direction**, il faut distinguer :

– la situation du **recrutement de contractuels** issus du privé pour lesquels, dans la limite des crédits budgétaires des AAI, ces dernières doivent garder la maîtrise de leurs recrutements en fonction de leurs besoins ;

– la situation de **recrutement de fonctionnaires**. Afin d'éviter le recours trop fréquent à des détachements sur contrat, le Gouvernement a prévu la possibilité d'ouvrir aux AAI le dispositif des emplois de direction de l'État (emplois du décret de 1955) ce qui permettra de donner un cadre transparent et unifié, tant sur le plan indiciaire que sur le plan indemnitaire.

**S'agissant plus largement de l'existence de grilles de rémunération au sein des AAI, cela ne vaut que pour les agents contractuels**. C'est un sujet qui a été traité dans le cadre de l'accord que le Gouvernement a signé le 31 mars dernier avec 6 organisations syndicales. Si l'existence de grilles de rémunération pour les contractuels a été écartée, à la différence de ce qui existe pour les agents titulaires qui sont dans une fonction publique de carrière, il a été prévu qu'un travail serait mené dans deux directions :

– clarifier la détermination des composantes de la rémunération des non-titulaires ;

– élaborer une doctrine de fixation et d'évolution des rémunérations des contractuels.

Cette doctrine reposerait sur la qualification requise pour le poste, l'ancienneté de service, la nature des fonctions exercées, et la manière de servir ou les résultats des agents appréciés dans les mêmes conditions que les titulaires exerçant des fonctions comparables.

### • **Appréciations des rapporteurs**

Les rapporteurs se félicitent que le Secrétariat général du Gouvernement envisage, tant pour les **fonctionnaires que pour les contractuels employés par les AAI**, l'établissement d'un cadre et d'une doctrine pour la fixation de leurs rémunérations. Les rapporteurs relèvent également la demande transmise par la Cour des comptes au Premier ministre, en conclusion du référé précité sur la Cnil,

d'un cadre de mise en cohérence entre les AAI. Ils resteront attentifs à la mise en oeuvre de cette intention et de cette demande.

S'agissant de la rémunération des présidents des autorités, les rapporteurs ont pris bonne note de la décision prise concernant M. Jean-Pierre Jouyet, président de l'AMF. Le rapport d'octobre 2010 avait mis en évidence que M. Jouyet était le président d'une AAI le mieux payé en France, avec plus de 300 000 euros brut de salaire par an<sup>(1)</sup>. En juin 2010, le président de l'AMF s'était dit prêt, dans un entretien au quotidien *Le Monde*, à réduire sa rémunération « de 20 à 30 % », dans le cadre des efforts pour comprimer le déficit public de la France.

Une dépêche de l'AFP du 14 décembre 2010 indiquait que l'indemnité de fonction du président de l'AMF, Jean-Pierre Jouyet, avait été abaissée de 35 % et fixée à 150 000 euros brut par an, selon un arrêté publié mardi au *Journal Officiel*. Ce montant est indexé sur la valeur du point de la fonction publique. La décision arrêtée le 29 novembre a pris effet le 1<sup>er</sup> décembre. Elle ne concerne que l'indemnité de fonction de M. Jouyet qui touche également un traitement en sa qualité d'inspecteur des Finances. L'indemnité de fonction de M. Jouyet était jusqu'alors de 231 708 euros et son traitement, qui n'a pas été revu à la baisse, de 85 903 euros, en sa qualité d'inspecteur général des finances.

→ **Recommandation n°20 : Assurer la transparence des budgets des AAI**

**Recommandation n° 20 : Assurer la transparence des budgets des AAI :**

– présenter pour chaque AAI un budget global incluant tous les coûts, y compris ceux supportés par le budget d'autres organismes publics, le cas échéant en pratiquant une comptabilité analytique – en particulier pour les immeubles et les personnels mis gracieusement à disposition, sur une base forfaitaire en fonction du grade et de l'emploi.

• **Éléments de réponse du Gouvernement**

Le Gouvernement estime que la transparence budgétaire des AAI est un principe fondamental. Cette transparence est d'ailleurs assurée dans les documents budgétaires :

– le Parlement dispose par les annexes budgétaires des informations relatives aux moyens alloués à l'ensemble des AAI. **Dans les projets annuels de performances (PAP), le volet « Justification au premier euro » (JPE) détaille et justifie les dépenses des autorités ;**

– il est cependant exact que certaines dépenses sont supportées par d'autres programmes. À titre d'exemple, la Cada, la CNCDDH et le CCNE sont logés dans un bâtiment domanial en compagnie d'autres services de l'État. Le

---

(1) Niveau identique à celui de son prédécesseur.

loyer budgétaire est acquitté par la direction des services administratifs et financiers des services du Premier ministre sur le programme 129 « Coordination du travail gouvernemental » de la mission « Direction de l'action du Gouvernement ». **Le volet « Comptabilité d'analyse des coûts » (CAC) des PAP répond en grande partie aux observations formulées.**

- **Appréciations des rapporteurs**

Les rapporteurs estiment qu'il reste une marge de progression dans la présentation des budgets des AAI, tant dans les documents budgétaires que dans les rapports annuels. Le cadre juridique existe, il incombe sans doute aux rapporteurs spéciaux des commissions des Finances et aux rapporteurs pour avis des commissions compétences de contrôler ces documents.

→ **Recommandation n°21 : Réduire les dépenses immobilières des AAI**

**Recommandation n° 21 : Réduire les dépenses immobilières des AAI :**

- procéder avec le service France Domaine à un réexamen immédiat des implantations immobilières de toutes les AAI, afin d'arbitrer entre une occupation locative ou domaniale, de rationaliser l'occupation et de réduire les coûts ;
- soumettre toutes les AAI, pour la négociation des baux et l'acquisition et la construction d'immeubles, en particulier par le recours à l'emprunt ou l'utilisation d'un fonds de roulement abondant, à la procédure de l'avis domanial rendu par le service France Domaine ;
- publier sur une base annuelle pour chaque AAI les deux indicateurs de performance immobilière relatifs au loyer annuel par m<sup>2</sup> et à la surface utile nette occupée par agent ; respecter à cet égard les objectifs de performance immobilière que l'État a fixés pour ses services.

- **Éléments de réponse du Gouvernement**

Le Gouvernement est favorable aux trois propositions ; deux sont déjà en cours de mise en œuvre :

– Le ministre du Budget, le 11 juin 2009, a souligné à l'Assemblée nationale lors du colloque « Immobilier de l'État : maintenir le cap » l'importance pour les administrations de réduire leurs dépenses de fonctionnement et notamment leurs dépenses immobilières. Les AAI ne sauraient être écartées d'un tel mouvement. La stratégie de performance du programme 308 « Protection des droits et libertés » pourra faire l'objet, le cas échéant, d'améliorations en vue du PLF 2012. **A l'horizon 2016, un centre de Gouvernement à Ségur devrait voir le jour. Ce centre pourrait potentiellement abriter, outre des services de l'État, certaines des AAI du programme 308.**

– **Sur l’obligation de la consultation de France Domaine par les AAI, un projet d’article législatif a été préparé pour remédier aux imprécisions du droit en vigueur.** Les AAI sont des services centraux de l’État, il semble légitime de préciser qu’elles doivent, en matière immobilière, suivre la procédure de droit commun.

– **Sur la renégociation des baux privés : certains baux ont été renégociés dans le cadre du marché public passé par France Domaine** pour les baux franciliens supérieurs à 500 000 euros par an. Ces renégociations ont permis des baisses parfois substantielles en contrepartie d’un allongement de la durée ferme d’engagement locatif.

- **Appréciations des rapporteurs**

Comme exposé précédemment, Mme Valérie Pécresse, ministre du Budget, a indiqué, dans un courrier du 18 juillet 2011, qu’elle avait engagé la mise en œuvre de cette recommandation.

En particulier, le service France Domaine constate cependant que trois AAI ne sont pas soumises à l’avis domanial : l’Araf, l’AFLD et la Hadopi. Il propose d’y remédier par les dispositions suivantes, à intégrer dans un prochain projet ou proposition de loi :

I. – L’article 21 de la loi n° 2009-1503 du 8 décembre 2009 relative à l’organisation et à la régulation des transports ferroviaires et portant diverses dispositions relatives aux transports est complété par un III ainsi rédigé :

« III. Les biens immobiliers appartenant à l’Autorité de régulation des activités ferroviaires sont soumis aux dispositions du code général de la propriété des personnes publiques applicables aux établissements publics de l’État. »

II. – À la section 2 du chapitre II du titre III du Livre II du code des sports, il est ajouté un article L. 232-8-1 ainsi rédigé :

« Art. L. 232-8-1. Les biens immobiliers appartenant à l’Agence française de lutte contre le dopage sont soumis aux dispositions du code général de la propriété des personnes publiques applicables aux établissements publics de l’État. »

III. – L’article L. 331-19 du code de la propriété intellectuelle est complété par une phrase ainsi rédigée :

« Les biens immobiliers appartenant à la Haute Autorité sont soumis aux dispositions du code général de la propriété des personnes publiques applicables aux établissements publics de l’État. »

Le rapport d’enquête de novembre 2011 de la Cour des comptes sur les modalités de mise en place de l’ACP<sup>(1)</sup> note que :

*« Le budget immobilier constitue le troisième poste de dépenses de l’ACP pour un montant de 23,4 millions d’euros. Elles se décomposent en 21,2 millions d’euros de loyers et charges locatives et 2 millions d’euros, rémunérant la*

---

(1) <http://www.assemblee-nationale.fr/13/pdf/cr-cfiab/11-12/c1112038.pdf>.

prestation de gestion rendue par la direction de l'immobilier et des services généraux de la Banque de France (DISG).

Le Comité d'évaluation et de contrôle (CEC) de l'Assemblée Nationale, dans son rapport sur les autorités administratives indépendantes (AAI), a relevé que les loyers acquittés par l'ACP auprès de bailleurs privés pour un coût de 559 euros/m<sup>2</sup> la font figurer parmi les 7 autorités administratives indépendantes présentant des coûts supérieurs au loyer moyen constaté dans le "quartier central des affaires" soit 543 euros/m<sup>2</sup><sup>(1)</sup>. Ce rapport a recommandé que les AAI respectent la décision prise par le gouvernement le 30 juin 2010 de ne consentir aucun bail de plus de 400 € par an et par m<sup>2</sup> en Île de France, ainsi que l'objectif de 12 m<sup>2</sup> de surface utile nette par agent<sup>(2)</sup>.

Le ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique a diligenté, en décembre 2010, une enquête de France Domaine. La Banque de France y a répondu en renseignant, pour les deux sites occupés par l'ACP, la surface indiquée au bail, le montant total du loyer ainsi que les indicateurs de performance immobilière que sont les postes de travail par m<sup>2</sup> ; elle a également communiqué la répartition des loyers par m<sup>2</sup> figurant aux deux baux, sans indiquer l'identité des bailleurs.

La situation de l'ACP est spécifique car son adossement à la Banque de France est légalement prévu par les textes. La Banque refacture les charges qui entrent dans les dépenses elles-mêmes financées par des contributions du secteur privé. Cependant, il est utile que l'ACP en tant qu'autorité administrative se rapproche des normes publiques adoptées : tel paraît le cas pour l'occupation en m<sup>2</sup>. Par ailleurs, l'implantation retenue pour les locaux de l'ACP est un héritage des implantations antérieures du secrétariat général de la Commission bancaire et de l'ACAM. Une étude de la Banque de France sur les différentes options envisageables pour réduire le montant des loyers à court et moyen terme (mutualisation des charges immobilières avec la Banque de France, éventuel changement de localisation en fonction de l'évolution du parc immobilier de la Banque, etc.) serait souhaitable. »

### → Recommandation n°22 : Réduire les autres dépenses de fonctionnement des AAI

#### **Recommandation n° 22 : Réduire les autres dépenses de fonctionnement des AAI.**

– appliquer aux AAI, à missions constantes, les mêmes disciplines que l'État impose à ses services en matière de réduction des dépenses de fonctionnement, avec une attention particulière pour les dépenses de communication et de transports.

(1) La Cour des comptes indique qu'au 1er janvier 2011, le chiffre est de 618 euros/m<sup>2</sup> HTHC.

(2) La Cour des comptes indique que la surface utile nette par poste de travail à l'ACP en janvier 2011 était de 12,9 m<sup>2</sup>, la cible à fin 2012 étant de 11,2 m<sup>2</sup>.

Il est à noter que l'étude du service France domaine indiquait des ratios de 17,9 et 14,8 m<sup>2</sup> SUN par poste de travail dans les deux implantations parisiennes de l'ACP.

- **Éléments de réponse du Gouvernement**

Le Gouvernement partage cette volonté de réduire les autres dépenses de fonctionnement des AAI. Ainsi qu'il a été dit, les opérateurs de l'État et les AAI doivent participer aux efforts budgétaires de l'État.

- **Appréciations des rapporteurs**

Dans le cadre de la construction du budget triennal 2011-2013, la **CRE** et l'**Autorité de la concurrence** connaissent une réduction de leurs crédits de fonctionnement de 10 %, comparable à celle des autres services de l'État.

Les rapporteurs auraient souhaité que cette règle s'applique à l'ensemble des AAI. L'**ACP**, dans sa réponse au questionnaire des rapporteurs, estime que l'augmentation de ses missions ne permet pas une telle réduction des crédits de fonctionnement.

→ **Recommandation n°23 : Décliner pour les AAI la loi organique relative aux lois de finances (LOLF)**

**Recommandation n° 23 : Décliner pour les AAI la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) :**

– conclure une charte de gestion entre le responsable de programme de rattachement et le président de chaque AAI, en vue de son insertion dans le cadre budgétaire prévu par la LOLF, sous réserve d'aménagements garantissant l'indépendance de l'AAI ;

– veiller à préserver le principe consistant à créer une action (au sens budgétaire) par AAI dans chaque programme budgétaire, avec la possibilité de regroupement pour les plus petites d'entre elles ; appliquer en particulier ce principe à l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN), dont les crédits budgétaires sont répartis dans quatre programmes ;

– créer un budget opérationnel de programme (BOP) propre à chaque AAI afin d'assurer son autonomie de gestion ;

– établir, d'un commun accord entre le responsable du programme de rattachement et le président de chaque AAI, le dispositif d'évaluation de la performance présenté dans les projets et rapports annuels de performances annexés aux projets de loi de finances ;

– organiser des conférences budgétaires spécifiques directement avec la direction du Budget (ministère du Budget) ;

– subordonner la fongibilité avec les crédits des AAI à un accord préalable entre le responsable de programme de rattachement et le président de l'AAI ;

– établir une régulation budgétaire de telle sorte que la mise en réserve des crédits dédiés à chaque AAI soit strictement limitée au taux appliqué au programme de rattachement ;

– maintenir l'exemption systématique des AAI du contrôle financier *a priori*.

- **Éléments de réponse du Gouvernement**

Il existe déjà une convention de gestion entre les services du Premier ministre et les AAI du programme 308 « Protection des droits et libertés ». Par contre, la conclusion éventuelle d'un contrat d'objectifs et de moyens déterminant contractuellement des objectifs en contrepartie des financements reçus par l'État apparaît difficilement compatible avec le **principe d'indépendance des AAI**.

**Pour le programme 308, une AAI correspond à une action et à un BOP. Les AAI de taille modeste sont quant à elles regroupées au sein de deux actions (n° 6 et 7) et d'un BOP.**

La question de la fongibilité avec les crédits des AAI se pratique entre « pairs » sous l'autorité du responsable de programme. Ce fut le cas pour l'exercice de gestion 2009 : l'intégralité de la réserve de précaution du programme 308 fut dégelée en faveur du CSA et de la Cnil, avec l'accord des autres autorités qui composent le programme.

**Les conférences budgétaires organisées par la direction du Budget et relatives aux crédits des AAI se tiennent bien en présence du responsable du programme et de chacune des AAI concernées.**

**En revanche, le Gouvernement admet qu'il conviendrait de réexaminer le traitement budgétaire de l'ASN**, dont les crédits sont répartis entre quatre programmes budgétaires.

- **Appréciations des rapporteurs**

Le programme budgétaire n° 134 « Développement des entreprises et de l'emploi », auquel sont rattachées les AAI de régulation économique financées sur le budget de l'État (**Arcep, CRE, Autorité de la concurrence**), fait l'objet d'une charte de gestion qui prend en compte l'indépendance des AAI par des dispositions dérogatoires et spécifiques : mise à disposition de 100 % des crédits en début de gestion limitant les régulations spécifiques en cours d'année, pas de comptes rendus au contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM), mais information trimestrielle du responsable de programme sur l'exécution, information mutuelle du responsable de programme et des président des AAI avant tout mouvement de mutualisation ou de fongibilité asymétrique des crédits prévue dans les procédures CHORUS. Les crédits de la CRE sont regroupés au sein d'une action du programme n° 134 ; de même, la CRE est constituée en BOP (budget opérationnel de programme) au sein du programme. Le dispositif de performance du programme prend en compte les AAI rattachées au programme avec un objectif stratégiques et des indicateurs spécifiques à la CRE (qualité des décisions et respect des délais).

Un dispositif équivalent prévaut pour les autorités chargées des libertés publiques et dépendant des services du Premier ministre (**Cnil, CSA, Défenseur**

**des droits, Cada, CNDS, CNCIS...**). Les rapporteurs se félicitent de ces bonnes pratiques.

L'idée d'une charte de gestion a été évoquée lors de la rencontre entre le président de la **CNCCVP** et le secrétaire général du ministère de l'Intérieur, de l'Outre-Mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration en juillet 2011. Elle pourrait être mise en place lors de l'exercice 2012.

Les rapporteurs notent cependant que le projet de regrouper le budget de l'ASN sur un seul programme budgétaire – alors qu'il est maintenant éclaté sur pas moins de quatre – n'a toujours pas abouti, malgré les demandes répétées de l'ASN. En outre, et alors que le budget de l'ASN le permettrait, il n'y a toujours pas de support juridique pour distribuer les indemnités d'astreinte, ni pour organiser l'astreinte elle-même ; l'astreinte reste, au sein des effectifs de l'ASN, une affaire de volontariat et de bénévolat ! Une amélioration sur ces deux sujets simplifierait sensiblement la gestion de l'ASN et lui permettrait de consacrer tous ses efforts à la surveillance de la sécurité des sites nucléaires et radioactifs.

**→ Recommandation n°24 : Assurer le contrôle des autorités publiques indépendantes (API) dotées de la personnalité morale**

**Recommandation n° 24 : Assurer le contrôle des autorités publiques indépendantes (API) dotées de la personnalité morale :**

- proposer de faire désigner par la commission des Finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale un rapporteur spécial pour les autorités indépendantes financées sur ressources propres ;
- créer une annexe générale au projet de loi de finance comportant, pour chaque autorité publique indépendante, une présentation stratégique avec la définition d'objectifs et d'indicateurs de performance, une présentation des actions, une présentation des crédits et des emplois, une justification des crédits au premier euro et une évaluation des ressources propres perçues ;
- fixer chaque année dans le projet de loi de finances un plafond des autorisations d'emplois pour les autorités publiques indépendantes ;
- constituer dès la création d'une autorité publique indépendante un fonds de roulement initial, qui ne devrait pas dépasser une norme fixée en fonction des besoins réels de trésorerie de l'organisme.

**• Éléments de réponse du Gouvernement**

Le Gouvernement est favorable à ce que soit étudiée de manière spécifique la question des API, par nature distinctes des AAI. La situation mérite effectivement d'être améliorée :

– l’affectation de ressources se fait au profit d’une autre personne morale que l’État selon l’article 36 de la LOLF. **Les API sont toutes dotées de ressources propres**, à l’exception de la Hadopi ;

– cette indépendance renforcée ne permet pas de connaître les dépenses de ces API au même titre que les autorités inscrites sur le budget général de l’État, bien qu’elles puissent volontairement être déclarées. **Il est donc difficile en l’état de vérifier le bon usage des ressources publiques, si ce n’est épisodiquement lorsque la Cour des comptes opère un contrôle ponctuel.**

- **Appréciations des rapporteurs**

Les rapporteurs estiment que **la position du Gouvernement sur les API équivaut à l’abandon de toute idée de contrôle sur leur budget**. Ils regrettent en outre que les commissions des Finances de l’Assemblée nationale et du Sénat n’aient pas désigné de rapporteur spécial chargé du suivi des budgets des API.

On peut à cet égard citer le commentaire de MM. Denys de Béchillon, professeur de droit public à l’université de Pau et Thierry Tuot, enseignant de droit de la régulation à l’Institut d’études politiques (Sciences Po.) dans le journal *Les Échos* du 10 mars 2011 : « *Le besoin est criant d’un cadre budgétaire homogène, lisible, contrôlable. La soumission uniforme de nos instances de régulation à une évaluation périodique ne serait pas du luxe non plus. Il n’est pas acceptable que la rigueur budgétaire reste aussi inégalement partagée selon que tel ou tel régulateur a réussi, par un arrangement historique, à se mettre à l’abri.* »

Par le dépôt en juin 2011 de deux amendements lors de l’examen en séance publique du projet de loi de finances rectificatives pour 2011 (n° 3406), les rapporteurs avaient été à l’origine de l’adoption de deux dispositions sur **le contrôle des autorités publiques indépendantes (API) disposant de la personnalité morale et des autorités administratives indépendantes (AAI) dont les effectifs ne figurent dans aucun plafond d’autorisation d’emploi ministériel**<sup>(1)</sup>. Ces deux dispositions comblaient des vides juridiques. L’article 71 du texte adopté créait une annexe générale « jaune » au projet de loi de finances présentant, pour ces autorités, les mêmes données budgétaires que pour les services ministériels ou les opérateurs de l’État. L’article 72 établissait l’obligation d’un plafond d’emploi pour ces autorités. Le Conseil constitutionnel a censuré ces deux dispositions au motif qu’elles étaient indissociables et qu’elles relevaient de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF).

Tirant les conséquences de la décision du Conseil constitutionnel, les rapporteurs ont alors déposé deux nouveaux amendements au projet de loi de finances (n° 3775) pour 2012 : le plafond d’emploi n’est plus une obligation mais fait l’objet d’une disposition dans la loi de finances de l’année ; l’annexe générale

---

(1) Articles 71 et 72 du texte adopté : <http://www.senat.fr/leg/tas10-161.pdf>.

« jaune » ne fait plus référence au plafond d'emploi et est donc « déconnectée » du premier amendement<sup>(1)</sup>.

Il résulte des réponses à un questionnaire envoyé en juillet 2011<sup>(2)</sup> par les rapporteurs aux autorités concernées que les effectifs des API connaissent une augmentation forte. Ainsi sur la période 2010 – 2012, et sans tenir compte de la Hadopi (+ 250 %) et de l'Araf (+ 1 600 %) - qui sont en phase de montée en puissance après leur création -, l'ACP augmente ses effectifs (ETPT) de 24 %, l'AMF de 20,7 %, la H3C de 20 % et le MNE de 15 %.

#### EFFECTIFS DES AUTORITÉS PUBLIQUES INDÉPENDANTES (API)

(effectifs consommés ou prévus, mesurés en ETPT)

	2010	2011	évolution 2011/2010	2012 (Prévisions)	évolution 2012/2011	évolution 2012/2010
ACP	904	982	8,6%	1 121	14,2%	24,0%
AMF	397	422	6,3%	479	13,5%	20,7%
Araf	3	29	866,7%	51	75,9%	1 600,0%
HAS	401	401	0,0%	401	0,0%	0,0%
AFLD	60	61	1,7%	63	3,3%	5,0%
MNE	40	43	7,5%	46	7,0%	15,0%
H3C	35	38	8,6%	42	10,5%	20,0%
Hadopi	20	57	185,0%	70	22,8%	250,0%
<b>Total</b>	<b>1 860</b>	<b>2 033</b>	<b>9,3%</b>	<b>2 273</b>	<b>11,8%</b>	<b>22,2%</b>

Source : réponse des API à un questionnaire des rapporteurs du CEC.

L'ACP, par exemple, note que les nouvelles missions qui lui sont confiées et le renforcement du superviseur dans le cadre de la crise financière actuelle, en lien avec les engagements pris dans le cadre du G20 justifient une certaine augmentation de ses effectifs : protection des clientèles, Solvabilité 2,... Les rapporteurs ne méconnaissent pas ces évolutions, mais ne comprennent pas pourquoi aucune évaluation contradictoire n'est effectuée, par exemple avec la direction du Budget, de l'adéquation des effectifs aux missions.

**Les rapporteurs estiment que de telles augmentations sont incompatibles avec l'effort de rigueur budgétaire demandé aux services de l'État et à ses opérateurs** (réduction des effectifs par la règle du non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite). En l'absence de dialogue de gestion entre les API et le ministère du Budget sur l'adéquation des effectifs aux missions et en application, en tout état de cause, des dispositions restrictives imposées par l'article 40 de la Constitution, le plafond d'emplois a été fixé, dans l'amendement déposé par vos rapporteurs, au niveau courant atteint en 2011.

(1) Voir en annexe n° 2 le texte et l'exposé des motifs de ces deux amendements.

(2) Et d'un courrier complémentaire au président de l'Araf en date du 16 novembre 2011.

Les deux amendements ont été adoptés par la commission des Finances (8 novembre 2011), puis par l'Assemblée nationale en séance publique en première lecture (15 novembre suivant). L'amendement créant une annexe « jaune » au projet de loi de finances sur les API a été adopté inchangé, après avis favorable du Gouvernement. L'autre amendement, établissant un plafond d'autorisation des emplois pour les API, a été adopté après un sous-amendement du Gouvernement réévaluant à la hausse les plafonds pour 2012<sup>(1)</sup>.

**PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2012 (n° 3775)**

<b>Article 38 bis (nouveau)</b>	
Pour 2012, le plafond des autorisations d'emplois des autorités publiques indépendantes dotées de la personnalité morale et des autorités administratives indépendantes dont les effectifs ne sont pas inclus dans un plafond d'autorisation des emplois rémunérés par l'État, exprimé en équivalents temps plein travaillés, est fixé à 2 225 emplois. Ce plafond est réparti comme suit :	
Autorité	Plafond exprimé en équivalents temps plein travaillés
<b>Agence française de lutte contre le dopage</b>	65
<b>Autorité de contrôle prudentiel</b>	1 121
<b>Autorité des marchés financiers</b>	469
<b>Haute autorité de santé</b>	409
<b>Haute autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur Internet</b>	71
<b>Haut conseil du commissariat aux comptes</b>	43
<b>Médiateur national de l'énergie</b>	47
<b>Total</b>	<b>2 225</b>

*Source : texte adopté en première lecture à l'Assemblée nationale*

Le sous-amendement du Gouvernement fixe en 2012 un plafond à 2 225 ETPT, soit une augmentation de 11 % par rapport aux effectifs de cette année (2 004 ETPT). Ce plafond dépasse même très légèrement les prévisions d'effectifs telles que transmises par les API aux rapporteurs dans leur questionnaire (2 222 ETPT)<sup>(2)</sup>. Les plafonds fixés par le Gouvernement vont au-delà des prévisions d'effectifs pour la HAS (+ 8 ETPT), l'AFLD (+ 2), la Hadopi (+ 1), le H3C (+ 1) et le MNE (+ 1). Le plafond du Gouvernement est fixé au niveau des prévisions pour l'ACP, de loin l'API qui emploie le plus d'agents (1 121 ETPT). Le plafond proposé par le Gouvernement est en revanche fixé en deçà des prévisions d'effectifs pour l'AMF (- 10 ETPT).

Il convient en outre de noter que la commission des Finances de l'Assemblée nationale a auditionné, le 23 novembre 2011, le président de la première chambre de la Cour des comptes, M. Christian Babuziaux,. Cette audition a permis la présentation du rapport d'enquête effectué par la Cour en application de l'article 58-2 de la Lolf sur les modalités de mise en place de

(1) Les effectifs de l'Araf n'ont pu être intégrés dans l'amendement en raison du délai de transmission des données correspondantes.  
 (2) 2 273 ETPT en intégrant les effectifs de l'Araf.

l'Autorité de contrôle prudentiel (ACP)<sup>(1)</sup>. La commission des Finances a également auditionné, le 30 novembre 2011, Mme Danièle Nouy, secrétaire générale de l'ACP, sur le rapport d'enquête. Ce rapport d'enquête précise notamment les informations relatives à la gestion de l'autorité (budget, effectifs, implantations immobilières, contrôle du Parlement...).

**→ Recommandation n°25 : Présenter au Gouvernement et au Parlement un rapport annuel d'activité**

**Recommandation n° 25 : Présenter au Gouvernement et au Parlement un rapport annuel d'activité.**

• **Éléments de réponse du Gouvernement**

Le Gouvernement est **favorable** à cette recommandation.

L'état de fait actuel est divers, une systématisation d'un rapport annuel d'activité permettrait effectivement que la même exigence de transparence s'applique à toutes les AAI.

Quelques exemples illustrent la diversité des pratiques : la Cnil : présente chaque année un rapport public au PR, PM et Parlement ; la Cada : pas de présentation mais son rapport d'activité est librement consultable (art 16 du décret d'application de la loi Cada) ; la Commission pour la transparence financière de la vie politique : établit un rapport publié au JO tous les trois ans, voire plus fréquemment si elle le juge nécessaire ; le H3C (Haut conseil du commissariat aux comptes) adresse un rapport annuel des contrôles réalisés dans l'année au garde des sceaux. Il est publié sur internet.

**Cette présentation d'un rapport annuel d'activité pourrait être l'occasion d'une audition annuelle du président de chaque AAI par les commissions compétentes des assemblées.**

• **Appréciations des rapporteurs**

Les rapporteurs rappellent qu'ils sont intervenus lors de l'examen en commission des Finances du projet de loi de régulation bancaire et financière<sup>(2)</sup>. Leur participation au débat a permis l'adoption d'un amendement prescrivant à l'ACP de déposer un rapport annuel<sup>(3)</sup>. De façon surprenante, le projet de loi tel que déposé par le Gouvernement ne le proposait pas.

Les rapporteurs notent qu'alors que la loi ne lui en fait pas l'obligation expresse, la **CCSDN** a pris l'habitude de publier régulièrement un rapport

---

(1) Voir le compte-rendu de la réunion et le rapport d'enquête de la Cour : <http://www.assemblee-nationale.fr/13/pdf/cr-cfiab/11-12/c1112038.pdf>.

(2) Loi du 22 octobre 2010 de régulation bancaire et financière.

(3) Article L. 612-12 du code monétaire et financier.

d'activité. Une modification de loi 8 juillet 1998 créant cette autorité devrait, selon eux, intervenir en ce sens.

L'activité de l'**Aeres** fait déjà très largement l'objet de communications publiques. Il serait logique, pour les rapporteurs, que l'agence dépose un rapport annuel. Le ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche ne serait pas défavorable à une telle obligation.

La **CNAC** n'établit pas de rapport annuel. Elle établit seulement un bilan annuel d'activité qui est repris sous forme de synthèse au sein du rapport d'activité annuel de la direction générale de la Compétitivité, de l'industrie et des services (DGCIS) du ministère de l'Économie. La CNAC indique qu'elle produit une étude plus détaillée à destination des seuls rapporteurs spéciaux des commissions des Finances. Elle indique « *qu'il est envisageable de présenter ces éléments sous la forme d'un rapport annuel de la commission* ».

La **CPT** serait favorable à la présentation d'un rapport annuel, dans le respect de la confidentialité des dossiers traités.

En l'absence d'obligation légale, la **Commission des sondages** publie régulièrement un rapport faisant état de son activité à l'occasion des élections, ce qui revient de fait à une périodicité annuelle ou biennale.

**→ Recommandation n°26 : Élaborer des objectifs et des indicateurs de performance**

**Recommandation n° 26 : Élaborer des objectifs et des indicateurs de performance :**

- prévoir pour toutes les AAI, dans leurs rapports annuels d'activité, un dispositif d'évaluation de la performance qui, au-delà des indicateurs d'activité par ailleurs nécessaires, construise des indicateurs de performance présentant un équilibre entre les indicateurs d'efficacité socio-économique, de qualité de service et d'efficacité de gestion ;
- instaurer une méthodologie commune aux AAI effectuant des missions comparables pour les indicateurs mesurant notamment le coût de traitement d'un dossier ou le nombre de dossiers traités par agent et par an ;
- calculer pour les AAI les plus importantes les indicateurs de fonction support (immobilier, bureautique, gestion des ressources humaines) selon la méthodologie commune suivie par les autres administrations d'État.

- **Éléments de réponse du Gouvernement**

Le Gouvernement est favorable à ce principe qui appelle cependant deux commentaires :

– les indicateurs de performance sont destinés au Parlement afin qu’il puisse apprécier l’activité menée par l’entité en question. **Les AAI n’échappent pas à cette règle.** Il semble cependant **difficile d’élaborer pour la totalité des AAI des indicateurs permettant de mesurer à la fois l’efficacité socio-économique, la qualité de service et l’efficience de gestion**, notamment en raison de leur **grande hétérogénéité et de la diversité de leurs missions**. En outre, l’interprétation de certains indicateurs doit être faite avec prudence. Par exemple, l’évolution du nombre de dossiers traités par une AAI (indicateur n° 1.1 dans le projet annuel de performances pour 2011 du programme 308) peut aussi bien refléter un accroissement de la notoriété et de l’efficacité de l’autorité, que des raisons exogènes liées à des évolutions sociales ;

– **les indicateurs de fonction support concernent également les AAI.** Dans le projet annuel de performances pour 2011 du programme 308, les indicateurs n° 5.1, 5.2 et 5.3 mesurent respectivement le ratio d’efficience bureautique, l’efficience de la gestion immobilière et le ratio d’efficience de la gestion des ressources humaines. Ces indicateurs sont assortis de valeurs cibles à l’horizon 2013, à l’instar des administrations d’État classiques. Ces indicateurs peuvent naturellement être affinés et amendés afin de mieux connaître le coût unitaire de traitement d’un dossier. **Toutefois, la diversité des champs d’action des AAI rendrait la comparaison entre AAI malaisée.**

- **Appréciations des rapporteurs**

Les rapporteurs estiment qu’une marge de progression est possible pour la présentation d’indicateurs de performance des AAI, aussi bien dans les documents budgétaires que dans les rapports annuels.

Le rapport d’octobre 2010 montrait, à titre d’illustration, que **l’Autorité de la concurrence** dispose déjà d’une batterie d’indicateurs conséquente. L’autorité pourrait également envisager de se doter d’un indicateur de délai de traitement des dossiers contentieux, de la saisine au jugement.

→ **Recommandation n°27 : Systématiser au moins une fois par an l’audition du président de chaque AAI par les commissions compétentes des assemblées, au besoin en adaptant les modalités à la taille de l’autorité**

**Recommandation n° 27 : Systématiser au moins une fois par an l’audition du président de chaque AAI par les commissions compétentes des assemblées, au besoin en adaptant les modalités à la taille de l’autorité.**

- **Éléments de réponse du Gouvernement**

Le Gouvernement est **favorable** à cette recommandation (cf. réponse à la recommandation n° 25). Cette audition annuelle du président de chaque AAI par les commissions compétentes des assemblées pourrait s'appuyer sur le rapport annuel d'activité transmis par chaque AAI au Gouvernement et au Parlement.

- **Appréciations des rapporteurs**

Depuis le rapport d'octobre 2101, on dénombre 21 auditions de représentants d'AAI par les commissions permanentes de l'AN, dont deux communes à deux commissions et 6 sont effectuées en application de la procédure prévue à l'article 13 de la Constitution<sup>(1)</sup>.

Sur la même période au Sénat, on dénombre 17 auditions de représentants d'AAI par les commissions permanentes, dont 7 sont effectuées en application de la procédure prévue à l'article 13 de la Constitution.

Les rapporteurs saluent l'effort des commissions permanentes d'auditionner régulièrement les présidents d'AAI. La procédure prévue à l'article 13 de la Constitution a prévu des rendez-vous obligatoires avec les commissions permanentes compétentes. Il reste cependant que, cette année, plus de la moitié des AAI ne sont pas auditionnées, notamment les plus petites d'entre elles.

À l'Assemblée nationale, les rapporteurs spéciaux et pour avis des commissions permanentes ont auditionné quatre représentants d'AAI dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2012<sup>(2)</sup>. Ce nombre peut paraître modeste au regard de la nécessité pour les rapporteurs spéciaux ou pour avis de contrôler les AAI entrant dans le domaine de compétence de leurs missions et programmes budgétaires. En outre une audition par un rapporteur spécial ou pour avis semble particulièrement adaptée au cas des plus « petites » AAI dont l'activité ne nécessite pas, chaque année, une audition formelle par la commission permanente compétente.

---

(1) L'annexe n° 3 récapitule les auditions de représentants d'AAI par les commissions permanentes.

(2) Les rapports spéciaux et pour avis des commissions permanentes du Sénat n'étaient pas publiés à la date de rédaction du présent rapport.

## RÉUNION DU COMITÉ DU 1<sup>er</sup> DÉCEMBRE 2011 : EXAMEN DU PROJET DE RAPPORT DE SUIVI

*Le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques s'est réuni le 1<sup>er</sup> décembre pour examiner le rapport de suivi.*

**M. le Président Bernard Accoyer.** Nous allons procéder à l'examen des suites données aux recommandations du rapport sur les autorités administratives indépendantes (AAI).

**M. Christian Vanneste, rapporteur.** M. Louis Giscard d'Estaing, qui préside actuellement la séance, m'a chargé de vous prier d'excuser son absence.

Je tiens à remercier les services pour leur contribution au suivi de notre rapport, qui a nécessité un travail méticuleux et efficace.

Notre rapport sur les AAI était l'un des premiers du CEC, lequel représente une nouvelle étape du rééquilibrage entre législatif et exécutif. Or un travail sur les autorités administratives indépendantes – quel oxymore ! – est particulièrement propice à la réflexion sur les progrès du pouvoir législatif, en particulier celui de l'Assemblée nationale.

J'évoquerai tout d'abord les réponses du Gouvernement à notre rapport, qui, en un mot, me semblent consternantes. Le Gouvernement pratique la sourde oreille avec une efficacité redoutable. Il a ainsi décliné avec une certaine désinvolture notre proposition d'intégrer une partie de l'activité de la Commission nationale du débat public à celle du Défenseur des droits, au motif que leur domaine d'intervention n'est pas du tout le même. Nous avons pourtant distingué les débats d'intérêt local relatifs par exemple aux infrastructures, lesquels relèvent du Défenseur des droits dans la mesure où ils engagent les droits des citoyens, des grands débats nationaux, que nous recommandions de confier au Parlement, manière d'en développer le rôle. L'échec du « grand débat » sur les nanotechnologies, dont les organisateurs avaient fini par se réfugier dans une sorte de bunker pour échapper aux pressions d'une association, n'a-t-il pas servi de leçon ?

Toujours au titre du rééquilibrage entre législatif et exécutif, l'une de nos propositions-phares était la désignation des présidents des AAI à la majorité qualifiée des trois cinquièmes des membres des commissions compétentes des deux assemblées. En effet, pour qu'une autorité soit indépendante, le choix de son président doit faire l'objet d'un large consensus. Le Gouvernement a écarté cette proposition, ainsi que – plus étonnant encore – la possibilité de saisine pour avis des AAI par une commission permanente des assemblées.

Toutes celles de nos propositions que le Gouvernement a acceptées sont de nature technique, et non politique : c'est le cas du regroupement d'autorités dans un même bâtiment, de la limitation du nombre d'emplois ou de l'encadrement budgétaire. En somme, on accepte volontiers que l'Assemblée serve d'agence de

conseil au Gouvernement, mais qu'elle ne s'avise pas de formuler des propositions politiques ! À une seule exception : la présence d'un commissaire du Gouvernement dans chaque AAI...

Nos propositions ont été acceptées lorsqu'elles correspondaient à ce qui avait déjà été décidé, notamment la réunion de plusieurs AAI au sein du Défenseur des droits. En revanche, le Gouvernement a refusé de regrouper dans un premier temps le Contrôleur général des lieux de privation de liberté et la Commission nationale de déontologie de la sécurité au motif que leurs domaines d'intervention étaient radicalement différents, alors que tous deux interviennent dans les lieux d'incarcération, auprès des personnels qui y travaillent. L'idée de regrouper l'Arcep, le CSA et la Hadopi a subi le même sort, sans que le Gouvernement ne dise un mot de la convergence pourtant déjà en œuvre entre radio, cinéma, télévision et Internet, qui appellera évidemment une AAI unique. Il en va de même de la réunion de la Commission de régulation de l'énergie et du Médiateur national de l'énergie, ce qui est encore plus gênant.

Certains arguments sont d'une légèreté presque un peu blessante. Ainsi, le Gouvernement aurait pu objecter que le regroupement de l'Autorité de sûreté nucléaire et de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire, que nous préconisons, était techniquement délicat car toutes les personnes qui travaillent à l'IRSN ne travaillent pas pour l'ASN. Mais non : on nous répond qu'il s'agit de préserver l'indépendance de l'ASN et de l'IRSN, alors que celui-ci n'est pas une AAI mais un établissement public à caractère industriel et commercial placé sous la tutelle conjointe de plusieurs ministères !

Enfin, on ne fait pas disparaître la Commission de privatisation et de transfert, qui n'a pourtant plus rien à faire.

D'autre part, on a encore créé, sans le dire, des ersatz d'AAI : le Conseil des ventes volontaires de meubles aux enchères publiques et l'Autorité de régulation de la distribution de la presse. Il y a donc encore plus d'autorités qu'avant la remise de notre rapport : ce n'était pas l'effet escompté !

J'évoquerai ensuite les deux rapports qui ont suivi la présentation du nôtre.

Du rapport présenté par notre collègue Charles de La Verpillière au nom de la Commission des lois, il ressort surtout qu'il rejette la plupart de nos propositions, notamment la désignation des présidents des AAI à la majorité des trois cinquièmes des commissions compétentes.

Le rapport d'Yves Bur sur les agences sanitaires présenté au nom de la commission des Affaires sociales est plus intéressant. Nous avons mis en garde contre la coexistence dans le domaine de la santé de deux organismes entre lesquels la frontière était parfois floue, et qui entretenaient l'illusion de la sécurité par le nombre – illusion révélée par l'affaire du Mediator. Comme nous, Yves Bur propose de rationaliser cette situation. Nous constatons avec regret qu'aucune suite n'a pour l'instant été donnée à cette proposition, sinon le remplacement –

essentiellement nominal – de l'Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé (Afssaps) par l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM). La Cour des comptes a quant à elle signalé que la Haute Autorité de santé et le Haut Conseil de la santé publique étaient redondants ; elle n'a pas été davantage entendue.

Je signale enfin que vos rapporteurs ont rédigé ensemble – exemple rare de consensus – des amendements qu'ils ont présentés dans deux cadres différents. Seuls trois de leurs amendements au projet de loi organique créant le Défenseur des droits ont été adoptés : l'un tendait à remplacer les parlementaires siégeant dans les collèges par des personnalités qualifiées désignées par les présidents des assemblées, le deuxième visait à y améliorer l'assiduité et le troisième prescrivait l'irrévocabilité des mandats des adjoints du Défenseur. Les deux premières dispositions devraient permettre de lutter contre l'absentéisme au sein de ces collèges.

D'autre part, deux amendements au projet de loi de finances pour 2012 ont été récemment adoptés par l'Assemblée nationale et seront bientôt examinés par le Sénat. Ils tendent à consacrer une nouvelle annexe « jaune » du PLF aux AAI dotées de la personnalité morale – les API –, et à les soumettre à un plafond d'autorisation d'emplois. Cela mettra fin à une dérive budgétaire qui ne nous semble pas cohérente avec les orientations générales de l'administration de l'État, notamment la RGPP.

Notre grand regret est d'avoir manqué l'occasion historique de créer une Haute Autorité chargée de la transparence de la vie politique. Il s'agissait d'une proposition-phare de notre rapport, que l'on aurait pu intégrer au projet de loi relatif à la déontologie et à la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique. Elle était inspirée de l'exemple québécois : celui d'une vie politique pacifiée par l'intervention d'une autorité administrative issue d'un large consensus et chargée notamment du redécoupage électoral, ce qui lave celui-ci de tout soupçon dans un système de circonscriptions comme le nôtre.

**M. René Dosière, rapporteur.** Je partage le point de vue de M. Vanneste, à ceci près que je n'aurais pas qualifié de « consternante » la position du Gouvernement.

Notre rapport n'est pas passé inaperçu. Je vous remercie, monsieur le Président, de nous avoir permis de lui consacrer un débat fort utile au cours de la semaine de contrôle, même si les deux ministres présents ne lui ont pas donné suite, l'un d'eux ayant d'ailleurs rapidement quitté le Gouvernement. Surtout, les autorités administratives indépendantes, qui se sont senties attaquées par nos propositions, sont montées au créneau pour démontrer qu'il ne fallait rien changer. De fait, comme l'a dit Christian Vanneste, si le Gouvernement a approuvé nos propositions techniques, il s'est montré pour le moins réservé à l'égard de nos propositions politiques, qui sont plus « iconoclastes ».

J'évoquerai notamment la proposition-phare qui consiste à vouloir regrouper l'ensemble des autorités administratives chargées du contrôle de la vie politique au sein d'une Haute Autorité chargée de la transparence de la vie politique, qui serait personnifiée par un président nommé par le Parlement. Il me semble que Christian Vanneste l'enterre un peu vite, car elle reste, à mon sens, d'actualité.

La réponse du Gouvernement est significative. Il estime que les autorités administratives indépendantes étant une composante du pouvoir exécutif, le pouvoir législatif n'a pas à s'en mêler. Pourtant, s'il est un domaine qui se trouve au cœur de la fonction législative, c'est bien la réglementation de la vie politique, qui ne peut relever d'aucune autre compétence que de celle du Parlement, dans la mesure où celui-ci représente l'ensemble des forces politiques du pays.

Avec cette mesure, nous proposons précisément que ces forces se mettent d'accord pour nommer une personne qui disposerait d'une autorité égale à celle du Parlement et qui rendrait compte devant ce dernier des questions intéressant l'encadrement de la vie politique. Sinon, pour chaque problème se posant, on risque de proposer la création de nouvelles AAI. Si je comprends que de très hauts magistrats, comme le vice-président du conseil d'État ou le Premier président de la Cour de cassation par exemple, aient le sentiment d'être parfaitement indépendants, toujours est-il que le pouvoir législatif, c'est le Parlement. Si l'on suivait notre recommandation, les choses se passeraient différemment.

Pour le reste, sans doute conviendrait-il de faire en sorte que certaines de nos propositions soient mises en œuvre.

**M. Jean Mallot.** Je remercie les deux rapporteurs non seulement pour la qualité de leur travail, mais aussi pour leur persévérance. Qu'ils sachent que nous sommes à leurs côtés : il faut que, par-delà d'éventuels désaccords, nous maintenions collectivement la pression pour faire aboutir les préconisations du CEC, qui sont aussi celles de l'Assemblée nationale tout entière.

L'actualité économique, sociale et politique renforce encore l'intérêt de leur travail. Ainsi l'on peut dire, pour aller vite, que nous vivons actuellement sous l'emprise des marchés financiers. En conséquence, il conviendrait de conforter l'Autorité des marchés financiers, qui est une instance intéressante et de bien meilleur aloi que les agences de notation – qui ne semblent guère, quant à elles, « indépendantes ».

Deuxième exemple, nous sommes entrés dans une période électorale, au cours de laquelle la Commission des sondages devra exercer sa vigilance. Or je trouve qu'elle n'a pas assez fait entendre sa voix dernièrement, alors que les médias ont tendance à utiliser les sondages plutôt comme des prédictions auto-réalisatrices que comme des instruments d'analyse de l'opinion à l'instant *t*.

**M. le Président Bernard Accoyer.** Y compris pour les primaires !

**M. Jean Mallot.** Tel était bien le sens de mon propos : cela vaut pour tout le monde. Je pense que la Commission devrait davantage intervenir en la matière.

Troisième exemple, la question des conflits d'intérêts s'est imposée dans le débat public. La Mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale, la MECSS, que je coprésidé, travaille actuellement sur la prévention sanitaire. La Cour des comptes a fait un rapport sur le sujet, qui sert de base à nos travaux. Nous sommes tous d'accord sur la nécessité de lutter contre l'obésité, notamment chez les enfants. Or la Cour rapporte que le Conseil supérieur de l'audiovisuel, autorité administrative indépendante, est défavorable à l'interdiction de la publicité sur les produits alimentaires sucrés dans les programmes pour enfants, car cela provoquerait une diminution des ressources des chaînes de télévision ! On note là une forme particulière de conflit d'intérêts, d'une autre nature que ceux dont on parle habituellement, mais qui doit nous faire réfléchir.

Dernier exemple : on a un peu progressé sur la question des médicaments, puisque l'Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé, qui va devenir l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé, va voir son mode de financement changer ; alors qu'elle était jusqu'à présent financée par des taxes parafiscales perçues directement auprès des laboratoires pharmaceutiques, elle sera financée désormais par le budget de l'État.

**M. le Président Bernard Accoyer.** Donc par l'emprunt !

**M. Jean Mallot.** Non, monsieur le Président, puisque les prélèvements effectués auprès des laboratoires pharmaceutiques iront dans les caisses de l'État, lequel donnera ensuite à l'Agence les moyens de fonctionner, suivant un mécanisme qui me paraît plus sain. Il s'agit d'une préconisation qui figurait dans le rapport sur les médicaments remis par Catherine Lemorton au nom de la MECSS en 2008. Il a fallu du temps pour qu'elle soit mise en œuvre... Cela incite à la persévérance !

S'agissant de la suite donnée à nos travaux, il est en effet regrettable que l'exécutif ne s'y intéresse pas davantage et qu'il traite nos conclusions et nos préconisations avec une certaine distance, pour ne pas dire plus. On en revient d'ailleurs à ce que l'on évoquait au sujet de la RGPP : tout part du haut. L'exécutif sait tout, fait tout, n'écoute rien.

Les exemples que j'ai donnés, notamment le dernier, montrent toutefois qu'il est possible d'avancer, à condition de maintenir la pression, de faire connaître nos travaux au-delà du CEC et de persévérer dans nos amendements et nos interventions dans l'Hémicycle.

**M. Daniel Goldberg.** S'agissant des suites données au rapport, j'ai cru comprendre que le seul désaccord entre nos deux rapporteurs était sémantique...

Pour ce qui est de la création du Défenseur des droits, sans refaire le débat, je remarquerai juste que les fusions réalisées ont provoqué une perte de visibilité

par rapport aux institutions précédentes. Ainsi, pour ce qui est de la Halde, les difficultés ne portent pas tant sur le traitement des demandes individuelles que sur la promotion de sujets dont l'ancienne autorité était chargée. De même, s'agissant de la collégialité et de l'indépendance de la nouvelle AAI, on ne peut pas dire que le Gouvernement ait écouté les propositions faites sur les différents bancs de notre assemblée, notamment celles de nos deux rapporteurs.

Enfin, le Gouvernement a décidé, rapidement et sans véritable justification, d'intégrer la Commission nationale de déontologie de la sécurité (CNDS) dans le nouveau Défenseur des droits, alors que le regroupement qui était recommandé par le rapport du CEC avec le Contrôleur général des lieux de privation de liberté répondait à une réelle logique, dans la mesure où ces deux autorités étaient chargées d'examiner des cas individuels, à l'intérieur des prisons ou à travers leurs relations avec les forces de police. Le résultat ne me semble pas très efficace.

Le sujet mériterait donc d'être repris, afin que l'on arrive, sur des sujets importants pour notre pays, à se doter de la manière la plus consensuelle possible d'autorités capables de jouer pleinement leur rôle. De ce point de vue, certains exemples étrangers mériteraient d'être suivis.

**M. le Président Bernard Accoyer.** L'avantage d'avoir deux rapporteurs, c'est que l'on bénéficie d'une diversité d'appréciation – et de nuances sémantiques... Toutefois, la « consternation » de Christian Vanneste me paraît devoir être relativisée, puisque le Premier ministre a tout de même fait une réponse d'une trentaine de pages sur les recommandations du rapport du CEC. Certes, le nombre pages ne signifie pas grand-chose en soi ; néanmoins, on ne peut pas dire que l'on nous a ignorés ! Par ailleurs, un certain nombre de recommandations ont été prises en compte – même s'il n'y en a jamais assez.

S'agissant de la création d'une autorité administrative indépendante qui aurait à se prononcer sur tout ce qui regarde la vie politique, il s'agit d'un projet de grande portée, qui exige un débat. Le problème ne pourra pas être résolu ce matin.

Il importe en tout cas de continuer à défendre les recommandations de ce rapport, et d'envisager une sorte de legs que notre CEC pourrait transmettre à celui de la prochaine législature, afin d'éviter que les pouvoirs publics ne soient tentés d'attendre la fin d'une législature pour enterrer nos préconisations. J'ai demandé aux services de réfléchir à une solution pour que tout ce qui a été fait ne reste pas sans suites. Cela fera l'objet d'une prochaine décision du CEC.

**M. René Dosière.** Peut-être pourrait-on recommander que, durant la prochaine législature, le CEC fasse l'évaluation du Défenseur des droits, afin d'assurer un suivi sur cette question ?

**M. le Président Bernard Accoyer.** Sans aller jusqu'à ce niveau de détail, il faut en tout cas prévoir une continuité, sinon notre travail n'aurait aucun sens.

On verra s'il nous reste suffisamment de temps d'ici à la fin de la législature pour continuer le suivi des conclusions de votre rapport. Quoi qu'il en soit, il sera possible de faire des recommandations pour la prochaine législature.

\*

\* \*

*Conformément aux dispositions de l'article 146-3 du Règlement, le Comité autorise la publication du rapport de suivi de la mise en œuvre des conclusions du rapport d'information (n° 2925) sur les autorités administratives indépendantes.*

*Le rapport sera distribué et publié sur le site Internet de l'Assemblée nationale. Il sera transmis au Gouvernement.*



## **ANNEXES**

- Annexe n° 1 : Liste des autorités administratives indépendantes publiée sur le site internet Legifrance
- Annexe n° 2 : Amendements déposés par les rapporteurs sur le projet de loi de finances pour 2012
- Annexe n° 3 : Liste des auditions des présidents d'autorités administratives indépendantes par les commissions permanentes des assemblées

**ANNEXE N° 1 :**  
**LISTE DES AAI PUBLIÉE SUR LE**  
**SITE INTERNET LEGIFRANCE**

Source : Legifrance<sup>(1)</sup>

Dernière mise à jour : 23 mai 2011

Agence française de lutte contre le dopage ( <b>ALFD</b> )  (remplace le Conseil de prévention et de lutte contre le dopage (CPLD))	Qualifiée d'autorité publique indépendante par l' <u>article 2 de la loi n° 2006-405</u> du 5 avril 2006 relative à la lutte contre le dopage et à la protection de la santé des sportifs (codifié à l'article L. 3612-1 du code de la santé publique transféré à l'article <u>L. 232-5 du code du sport</u> par l'ordonnance n° 2006-596 du 23 mai 2006 relative à la partie législative du code du sport, article 5)
<u>Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur</u> ( <b>Aeres</b> )	Qualifiée d'autorité administrative indépendante par l' <u>article 9 de la loi de programme pour la recherche n°2006-450</u> du 18 avril 2006 codifié à l'article <u>L. 114-3-1 du code de la recherche</u>
<u>Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires</u> ( <b>ACNUSA</b> )	Qualifiée d'autorité administrative indépendante par l'article <u>L. 227-1 du code de l'aviation civile</u> modifié
<u>Autorité de contrôle prudentiel</u> ( <b>ACP</b> )	Qualifiée d'autorité administrative indépendante par l'article 1 de l'ordonnance n° 2010-76 du 21 janvier 2010 portant fusion des autorités d'agrément et de contrôle de la banque et de l'assurance
<u>Autorité des marchés financiers</u> ( <b>AMF</b> )  (Fusion de la commission des opérations de bourse [COB], du conseil des marchés financiers [CMF] et du conseil de discipline de la gestion financière [CDGF].)	Qualifiée d'autorité publique indépendante et dotée de la personnalité morale par l' <u>article 2 de la loi n° 2003-706</u> du 1er août 2003 de sécurité financière modifiant l'article <u>L. 621-1 du code monétaire et financier</u> . Fusionne : – la Commission des opérations de Bourse (créée par l'ordonnance n° 67-836 du 28 septembre 1967 modifiée destinée à encourager l'épargne et le développement du marché financier) ; – le Conseil des marchés financiers (créé par la loi n° 96-597 du 2 juillet 1996 de modernisation des activités financières : art. 27 et suiv.) ; – le conseil de discipline de la gestion financière (loi n° 89-531 du 2 août 1989 relative à la sécurité et à la transparence des marchés financiers, article 37 créant le conseil de discipline des OPCVM, inséré aux articles 33-1 et suiv. de la loi n° 88-1201 du 23 décembre 1988 relative aux organismes de placement collectif en valeurs mobilières et portant création des fonds communs de créances, transformé

(1) <http://www.legifrance.gouv.fr/Sites/Autorites-independantes>.

	en conseil de discipline de la gestion financière par l'article 40 de la loi n° 98-546 du 2 juillet 1998 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier).
<u>Autorité de la concurrence</u> (Anciennement Conseil de la Concurrence)	Qualifiée d'autorité administrative indépendante par l'article 95 de la loi n°2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie (Art.L. 461-1.-I. du code de commerce)
<u>Autorité de régulation des activités ferroviaires (Araf)</u>	Qualifiée d'autorité publique indépendante, dotée de la personnalité morale par l'article 11 de la loi n° 2009-1503 du 8 décembre 2009 relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires et portant diverses dispositions relatives aux transports
<u>Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (Arcep)</u>	L'autorité de régulation des télécommunications (ART), devenue Arcep par la loi n° 2005-516 du 20 mai 2005 relative à la régulation des activités postales, a été qualifiée d'autorité administrative indépendante par décision du Conseil constitutionnel n° 96-378 DC du 23 juillet 1996.
<u>Autorité de régulation des jeux en ligne (Arjel)</u>	Qualifiée d'autorité administrative indépendante par l'article 34-I de la loi n° 2010-476 du 12 mai 2010 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne
<u>Autorité de sûreté nucléaire (ASN)</u>	Qualifiée d'autorité administrative indépendante par l'article 4 de la loi n° 2006-686 du 13 juin 2006 relative à la transparence et à la sécurité en matière nucléaire
<u>Bureau central de tarification (BCT)</u>	Considéré comme une autorité administrative indépendante par l'étude du Conseil d'État de 2001. Créé par la loi n° 78-12 du 4 janvier 1978 relative à la responsabilité et à l'assurance dans le domaine de la construction (article 12, codifié au code des assurances : articles L. 243-4 à L. 243-6).
Comité consultatif national d'éthique pour les sciences de la vie et de la santé <u>(CCNE)</u>	Qualifié d'autorité indépendante (article L. 1412-2 du code de la santé publique dans la rédaction qui lui a été donnée par l'article 1er de la loi n° 2004-800 du 6 août 2004 relative à la bioéthique)
<u>Commission d'accès aux documents administratifs (Cada)</u>	Qualifiée d'autorité administrative indépendante par l'article 10 de l'ordonnance n° 2005-650 du 6 juin 2005 relative à la liberté d'accès aux documents administratifs et à la réutilisation des informations publiques. Créée par les articles 5 et suiv. de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal
Commission centrale permanente compétente en matière de bénéfices agricoles	Considérée comme autorité administrative indépendante par l'étude du Conseil d'État de 2001. Créée par la loi du 13 janvier 1941 portant simplification, coordination et renforcement des

	dispositions du code des impôts directs, annexe I, livre III, créant l'article 352 bis, devenu <u>article 1652 du code général des impôts</u> .
Commission consultative du secret de la défense nationale ( <b>CCSDN</b> )	Qualifiée d'autorité administrative indépendante par l'article 1er de la loi n° 98-567 du 8 juillet 1998 instituant une commission consultative du secret de la défense nationale, codifié à l'article <u>L. 2312-1 du code de la défense</u>
Commission des infractions fiscales	Considérée comme une autorité administrative indépendante par l'étude du Conseil d'État de 2001. Créée par l' <u>article 1er de la loi n° 77-1453</u> du 29 décembre 1977 modifiée accordant des garanties de procédure aux contribuables en matière fiscale et douanière, codifié à l'article <u>L. 228</u> du livre des <u>procédures fiscales</u>
<u>Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCFP)</u>	Qualifiée d'autorité administrative indépendante par l' <u>article 7 de l'ordonnance n° 2003-1165</u> du 8 décembre 2003 portant simplifications administratives en matière électorale modifiant l' <u>article L. 52-14 du code électoral</u> Cette qualification résultait déjà d'une décision du Conseil constitutionnel n° 91-1141 du 31 juillet 1991, « AN Paris (13e circ.) ».
Commission nationale de contrôle de la campagne électorale relative à l'élection du Président de la République ( <b>CNCCEREPP</b> )	Considérée comme une autorité administrative indépendante par l'étude du Conseil d'État de 2001. Article 13 du <u>décret n° 2001-213</u> du 8 mars 2001 portant application de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel
Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité ( <b>CNCIS</b> )	Qualifiée d'autorité administrative indépendante par l' <u>article 13 de la loi n° 91-646</u> du 10 juillet 1991 relative au secret des correspondances émises par la voie des télécommunications
<u>Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH)</u>	La Commission nationale consultative des droits de l'homme assure, auprès du Gouvernement, un rôle de conseil et de proposition dans le domaine des droits de l'homme, du droit international humanitaire et de l'action humanitaire. La commission exerce sa mission en toute indépendance. ( <u>Article 1 de la loi n°2007-292</u> du 5 mars 2007 relative à la Commission nationale consultative des droits de l'homme) Elle se définit comme une institution nationale des droits de l'homme au sens de la <u>résolution 48/134</u> de l'Assemblée générale des Nations unies du 20 décembre 1993.
<u>Commission nationale du débat public (CNDP)</u>	Qualifiée d'autorité administrative indépendante par l' <u>article 134 de la loi n° 2002-276</u> du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité codifié à l'article <u>L. 121-1 du code de l'environnement</u> Créée par l'article 2 de la loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement

<p>Commission nationale d'aménagement commercial <b>(CNAC)</b></p>	<p>Considérée comme autorité administrative indépendante par l'étude du Conseil d'État de 2001. Créée par les <u>articles 32 et 33 de la loi n° 73-1193 du 27 décembre 1973 d'orientation du commerce et de l'artisanat, codifiés aux articles L. 720-10 et L. 720-11 du code de commerce, modifié par l'article 102 XXVIII de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008</u> (entrée en vigueur à la date de publication du <u>décret n°2008-1212 du 24 novembre 2008, art 7 et 8</u>)</p>
<p><u>Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL)</u>  <i>(Accès aux délibérations sur LégiFrance)</i></p>	<p>Qualifiée d'autorité administrative indépendante par l'<u>article 11 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978</u> relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.</p>
<p>Commission paritaire des publications et agences de presse <b>(CPPAP)</b></p>	<p>Considérée comme une autorité administrative indépendante par l'étude du Conseil d'État de 2001. Créée par l'<u>article 8 bis de l'ordonnance n° 45-2646 du 2 novembre 1945</u> portant réglementation provisoire des agences de presse</p>
<p>Commission des participations et des transferts <b>(CPT)</b></p>	<p>Considérée comme une autorité administrative indépendante par l'étude du Conseil d'État de 2001. La Commission de la privatisation a été créée par les <u>articles 3 et 3-1 de la loi n° 86-912 du 6 août 1986</u> relative aux modalités des privatisations devenue commission des participations et des transferts en vertu du <u>décret n° 98-315 du 27 avril 1998</u></p>
<p><u>Commission de régulation de l'énergie (CRE)</u>  (Anciennement : commission de régulation de l'électricité.)</p>	<p>Considérée comme une autorité administrative indépendante par l'étude du Conseil d'État de 2001. Créée par les <u>articles 28 et suiv. de la loi n° 2000-108 du 10 février 2000</u> relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité. La commission de régulation de l'électricité est devenue commission de régulation de l'énergie par la <u>loi n° 2003-8 du 3 janvier 2003</u>, qui a élargi ses pouvoirs à la production et à la distribution de gaz naturel. <i>Les dispositions législatives relatives à la CRE ont été codifiées aux articles L. 131-1 et suivants du code de l'énergie.</i></p>
<p><u>Commission de la sécurité des consommateurs (CSC)</u></p>	<p>Considérée comme autorité administrative indépendante par l'étude du Conseil d'État de 2001. Créée par les <u>articles 13 et suiv. de la loi n° 83-66 du 21 juillet 1983</u> relative à la sécurité des consommateurs, codifiées aux <u>articles L. 224-1 et suiv. du code de la consommation</u></p>
<p><u>Commission des sondages</u></p>	<p>Considérée comme une autorité administrative indépendante par l'étude du Conseil d'État de 2001. Créée par les <u>articles 5 et suiv. de la loi n° 77-808 du 19 juillet 1977</u> relative à la publication et à la diffusion de certains sondages d'opinion et modifiée par la <u>loi</u></p>

	<u>n° 2002-214 du 19 février 2002</u>
<u>Commission pour la transparence financière de la vie politique (CTFVP)</u>	Considérée comme une autorité administrative indépendante par l'étude du Conseil d'État de 2001. Créée par l'article 3 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la commission pour la transparence financière de la vie politique.
Conseil supérieur de l'agence France-Presse	Considéré comme une autorité administrative indépendante par l'étude du Conseil d'État de 2001. Créé par l'article 3 de la loi n° 57-32 du 10 janvier 1957 modifiée portant statut de l'agence France Presse
<u>Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA)</u>	Qualifié d'autorité indépendante par l'article 3-1 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 modifiée relative à la liberté de communication
<u>Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL)</u>	Qualifié d'autorité indépendante par l'article 1 loi n°2007-1545 du 30 octobre 2007 instituant un Contrôleur général des lieux de privation de liberté
<u>Défenseur des droits</u>	Qualifié d'autorité constitutionnelle indépendante par l'article 2 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits A compter du 31 mars 2011, le Défenseur des droits exerce les missions visées au 1° de l'article 4 de la loi organique n° 2011-333 et succède au <u>Médiateur de la République</u> (qualifié d'autorité indépendante par l'article 1er de la loi n° 73-6 du 3 janvier 1973 instituant un médiateur. Voir aussi : <u>Arrêt du Conseil d'État, Assemblée, 10 juillet 1981, Retail</u> (publié au recueil Lebon, p. 303)) dans ses droits et obligations. A compter du 1er mai 2011, le Défenseur des droits succède : – au Défenseur des enfants (qualifié d'autorité indépendante par l'article 1er de la loi n° 2000-196 du 6 mars 2000 instituant un défenseur des enfants) ; – à la Commission nationale de déontologie de la sécurité (CNDS) qualifiée d'autorité administrative indépendante par l'article 1er de la loi n° 2000-494 du 6 juin 2000 portant création d'une Commission nationale de déontologie de la sécurité) ; – à la <u>Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE)</u> qualifiée d'autorité administrative indépendante par l'article 1er de la loi n° 2004-1486 du 30 décembre 2004 portant création de la haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité) dans leurs droits et obligations au titre de leurs activités respectives.
<u>Haute autorité de santé (HAS)</u>	Qualifié d'autorité publique indépendante à caractère scientifique et dotée de la personnalité morale par la loi n° 2004-810 du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie l'article codifié à l'article L. 161-37 du code de la sécurité sociale
<u>Haut conseil du commissariat aux comptes (H3C)</u>	Qualifié d'autorité publique indépendante dotée de la personnalité morale par l'article L. 821-1 du code de commerce

<u>Haute autorité pour la diffusion des oeuvres et la protection des droits sur Internet (Hadopi)</u>	Qualifiée d'autorité publique indépendante par l' <u>article 5 de la loi n° 2009-669</u> du 12 juin 2009 favorisant la diffusion et la protection de la création sur Internet, codifié à l'article <u>L. 331-12</u> du code de la propriété intellectuelle
<u>Médiateur national de l'énergie (MNE)</u>	Autorité créée par l' <u>article 7 de la loi n° 2006-1537 du 7 décembre 2006 relative au secteur de l'énergie</u> . <i>Les dispositions législatives relatives au Médiateur national de l'énergie ont été codifiées aux articles L. 122-1 et suivants du code de l'énergie.</i>
<u>Médiateur du cinéma</u>	Considéré comme une autorité administrative indépendante par l'étude du Conseil d'État de 2001. Créé par l' <u>article 92 de la loi n° 82-652</u> du 29 juillet 1982 sur la communication audiovisuelle modifié et codifié aux articles L. 213-1 et L. 213-2 du code du cinéma et de l'image animée.

## ANNEXE N° 2 : AMENDEMENTS DÉPOSÉS PAR LES RAPPORTEURS SUR LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2012

### ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 38

Le plafond des autorisations d'emplois des autorités publiques indépendantes dotées de la personnalité morale et des autorités administratives indépendantes dont les effectifs ne sont pas inclus dans un plafond d'autorisation des emplois rémunérés par l'État, pour 2012, exprimé en équivalents temps plein travaillés, est fixé à 2 004 emplois. Ce plafond est réparti comme suit :

AUTORITÉ	PLAFOND (exprimé en ETPT)
Agence française de lutte contre le dopage (AFLD)	61
Autorité de contrôle prudentiel (ACP)	982
Autorité des marchés financiers (AMF)	422
Haute autorité de santé (HAS)	401
Haute autorité pour la diffusion des oeuvres et la protection des droits sur Internet (Hadopi)	57
Haut conseil du commissariat aux comptes (H3C)	38
Médiateur national de l'énergie (MNE)	43
<b>Total</b>	<b>2 004</b>

### EXPOSÉ SOMMAIRE

#### I. Sur la décision n° 2011-638 DC du 28 juillet 2011 du Conseil constitutionnel

Le présent amendement est présenté en application de la décision n° 2011-638 DC du 28 juillet 2011 du Conseil constitutionnel censurant les articles 71 et 72 de première loi de finances rectificatives pour 2011 définitivement adoptée par les deux assemblées le 6 juillet 2011 :

« 34. Considérant (...) que l'article 71 de la loi déferée prévoit que le Gouvernement présente, en annexe générale au projet de loi de finances de l'année, un rapport sur les autorités publiques indépendantes dotées de la personnalité morale et sur les autorités administratives indépendantes dont les effectifs ne sont pas inclus dans un plafond d'autorisation des emplois rémunérés par l'État récapitulatif, pour le dernier exercice connu, l'exercice budgétaire en cours d'exécution et l'exercice suivant ; que, selon l'article 72 de la loi déferée, « le plafond des autorisations d'emplois des autorités publiques indépendantes dotées de la personnalité morale et des autorités administratives indépendantes dont les effectifs ne sont pas inclus dans un plafond d'autorisation des emplois rémunérés par l'État est fixé chaque année par la loi de finances » ;

35. Considérant que seule une loi organique peut fixer le contenu des lois de finances ; que, par suite, les dispositions des articles 71 et 72, qui ont cet objet, ont été adoptées au terme d'une procédure contraire à la Constitution ; que, pour autant,

indépendamment de l'obligation découlant de la loi organique qui lui impose de fixer les plafonds d'autorisation des emplois rémunérés par l'État, il est loisible au législateur de prévoir, dans chaque loi de finances, des dispositifs permettant de contenir l'évolution des dépenses des organismes relevant de l'État ; »

Tirant les conséquences de la décision du Conseil constitutionnel, le présent amendement n'impose plus de disposition devant figurer dans toutes les lois de finances ; une telle obligation ne saurait résulter que de la loi organique. Une modification de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), pour souhaitable qu'elle soit, nécessitera un large consensus politique et gagnerait à concerner l'ensemble des dispositions de la LOLF qui, au vu de l'expérience acquise dix ans après son adoption, mériteraient d'être réexaminées. Le Conseil constitutionnel indique qu'à défaut, le législateur peut prévoir un tel dispositif dans les lois de finances de l'année.

Pour amorcer un tel processus, le présent amendement impose, à partir des informations dont disposent ses cosignataires à la date de son dépôt, un plafond des autorisations d'emplois des autorités publiques indépendantes dotées de la personnalité morale et des autorités administratives indépendantes dont les effectifs ne sont pas inclus dans un plafond d'autorisation des emplois rémunérés par l'État. Il incombera évidemment au Gouvernement, par voie d'amendement ou de sous-amendement, de préciser le niveau de plafond d'emploi en fonction de l'estimation de l'activité prévue de ces autorités en 2012. Les années suivantes, et comme pour les opérateurs de l'État, une telle disposition aura vocation à constituer une disposition permanente des projets de loi de finances initiaux.

Une telle disposition fait partie de l'objet des lois de finances tel que défini dans la Constitution et dans la LOLF. L'article 34 de la Constitution dispose en effet que « *les lois de finances déterminent les ressources et les charges de l'État dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique.* » L'article 1 de la LOLF dispose que « *les lois de finances déterminent, pour un exercice, la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'État, ainsi que l'équilibre budgétaire et financier qui en résulte* ». L'article 34 de la LOLF précise que la première partie de la loi de finances de l'année « *autorise, pour l'année, la perception des ressources de l'État et des impositions de toute nature affectées à des personnes morales autres que l'État* », « *comporte toutes dispositions relatives aux affectations de recettes au sein du budget de l'État* » et « *fixe les plafonds des dépenses du budget général et de chaque budget annexe, les plafonds des charges de chaque catégorie de comptes spéciaux ainsi que le plafond d'autorisation des emplois rémunérés par l'État* ».

Faisant partie de la catégorie des autorités administratives indépendantes (AAI), les autorités publiques indépendantes (API) ont la particularité de disposer de la personnalité morale. Les API sont financées soit sur ressources budgétaires (comme par exemple l'Agence de lutte contre le dopage), soit sur des taxes affectées, qui font partie des « impositions de toute nature » dont le Parlement autorise annuellement la perception par l'article premier de la loi de finances de l'année (il en est ainsi par exemple de l'Autorité des marchés financiers – AMF). Certaines autorités bénéficient d'ailleurs de ces deux types de financement (ainsi la Haute autorité de santé – HAS). Plusieurs autorités disposent de ressources propres résultant de la vente de prestations de nature commerciale ou des contributions volontaires des acteurs économiques (ainsi, le Haut conseil du commissariat aux comptes – H3C – n'est financé que par ce type de contribution).

En outre les dépenses des API ne sont pas toujours distinguées des dépenses des autres administrations de l'État. Il en est par exemple ainsi du Médiateur de l'énergie, qui occupe le même bâtiment que la Commission de régulation de l'Énergie – CRE (elle-même financée intégralement sur ressources budgétaires), et qui dispose d'un fonctionnaire détaché (catégorie A) mis à disposition par une autre administration. Plusieurs API emploient

d'ailleurs chaque année des fonctionnaires détachés ou mis à disposition par d'autres administrations : entre 20 et 30 détachés (Banque de France, ministère du Budget, ministère de l'Intérieur, ministère de la Justice et des Libertés, Cour des comptes, corps des mines, corps des contrôleurs des assurances, ville de Paris) pour l'AMF ; entre sept et 11 mis à disposition et entre 20 et 30 détachés pour la HAS ; entre 5 et 7 mis à disposition et détachés (magistrats et autres fonctionnaires) pour le H3C ; deux mis à disposition et entre deux et cinq détachés pour l'Agence française de lutte contre le dopage (AFLD).

## **II. Sur l'opportunité de créer un plafond des autorisations d'emplois des Autorités publiques indépendantes**

Les cosignataires du présent amendement rappellent qu'un tel plafond d'autorisation des emplois fait suite au rapport (n° 2925) déposé le 28 octobre 2010 par MM. René Dosière et Christian Vanneste, au nom du Comité d'évaluation et de contrôle (CEC) des politiques publiques, sur les autorités administratives indépendantes (AAI). Sa recommandation n° 24 intitulée « *Assurer le contrôle des autorités publiques indépendantes (API) dotées de la personnalité morale* » propose notamment de « *fixer chaque année dans le projet de loi de finances un plafond des autorisations d'emplois pour les autorités publiques indépendantes* ».

L'article 7 de la loi organique (n° 2001-692) relative aux lois de finances (LOLF) du 1<sup>er</sup> août 2001 dispose que « *les crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel sont assortis de plafonds d'autorisation des emplois rémunérés par l'État. Ces plafonds sont spécialisés par ministère* ». Ainsi, chaque année, le Parlement vote des plafonds d'autorisation des emplois de chaque ministère. Les effectifs des AAI ne disposant pas de la personnalité morale sont donc placés sous les plafonds de leurs missions et programmes de rattachement.

Les organismes publics nationaux disposant de la personnalité morale ne sont pas soumis à cette disposition. Pour pallier ce vide juridique, l'article 64 de la loi (n° 2007-1822) du 24 décembre 2007 de finances pour 2008 a prévu qu'« *à compter du 1er janvier 2009, le plafond des autorisations d'emplois des opérateurs de l'État est fixé chaque année par la loi de finances* ». Ainsi les effectifs des 584 opérateurs de l'État font-ils l'objet d'une autorisation préalable annuelle dans le cadre de la loi de finances initiale. De même, l'article 76 de la loi de finances initiale pour 2009 du 27 décembre 2008 impose l'obligation de fixer, dans chaque loi de finances de l'année, un plafond des autorisations d'emplois des agents de droit local des établissements à autonomie financière mentionnés à l'article 66 de la loi de finances pour 1974 du 27 décembre 1973.

Les autorités publiques indépendantes (API) ne font pas partie de la catégorie des opérateurs de l'État et leurs effectifs ne sont donc soumis à aucun plafond d'autorisation d'emplois. Ils sont peu nombreux : Autorité des marchés financiers (AMF), Haute autorité de santé (HAS), Médiateur national de l'énergie (MNE), Haut conseil du commissariat aux comptes (H3C), Agence française de lutte contre le dopage (AFLD) et Haute autorité pour la diffusion des oeuvres et la protection des droits sur Internet (Hadopi).

L'Autorité de contrôle prudentiel (ACP) a un statut spécifique en ce sens qu'elle n'a pas été dotée de la personnalité morale, mais qu'elle est adossée à la Banque de France, qui, elle, en bénéficie. L'ACP est issue de la fusion de trois AAI, la Commission bancaire, le Comité des établissements de crédit et des entreprises d'investissement (CECEI) et l'Autorité de contrôle des assurances et des mutuelles (ACAM), ainsi que du Comité des entreprises d'assurance (CEA), qui n'était pas considéré comme une AAI. Seule l'ACAM disposait de la personnalité morale. L'ACP constitue en l'espèce une AAI d'un type *sui generis*, puisque, si l'article L.612-1 du code monétaire et financier prévoit qu'elle est une « *autorité administrative indépendante* », sans mentionner la personnalité morale, le même

code précise qu'elle « dispose de l'autonomie financière, dans la limite du produit de la contribution mentionnée à l'article L. 612-20, dont le solde est reporté chaque année, et des dotations additionnelles que la Banque de France peut lui attribuer. L'Autorité de contrôle prudentiel arrête son budget, sur proposition du secrétaire général. Ce budget constitue un budget annexe de la Banque de France. » (article L.612-18 du même code). Le I de l'article L612-19 de ce code précise que « l'Autorité de contrôle prudentiel dispose des moyens fournis par la Banque de France ». Le II de cet article complète en disant que « le personnel des services de l'Autorité de contrôle prudentiel est composé d'agents dont l'employeur est la Banque de France. ». Il résulte de toutes ces dispositions que l'ACP est une « autorité administrative indépendante », distincte de la Banque de France et dont les effectifs ne sont soumis à aucun plafond d'emplois.

Les réponses des API et de l'ACP à un questionnaire envoyé par les rapporteurs du CEC en septembre 2011 montrent que leurs effectifs API ne représentent pas un fort enjeu global, mais qu'ils croissent fortement. Il n'y a pas lieu de les exonérer, sauf missions nouvelles, des règles de discipline budgétaire qui s'appliquent aux services de l'État, à ses établissements publics et autres opérateurs, ainsi qu'aux autres autorités administratives indépendantes non dotées de la personnalité morale.

#### EFFECTIFS DES AUTORITÉS PUBLIQUES INDÉPENDANTES (API)

(effectifs consommés ou prévus, mesurés en ETPT)

	2010	2011	évolution 2011/2010	2012	évolution 2012/2011	évolution 2012/2010
<b>ACP</b>	904	982	8,6%	1 121	14,2%	24,0%
<b>AMF</b>	397	422	6,3%	479	13,5%	20,7%
<b>HAS</b>	401	401	0,0%	401	0,0%	0,0%
<b>AFLD</b>	60	61	1,7%	63	3,3%	5,0%
<b>MNE</b>	40	43	7,5%	46	7,0%	15,0%
<b>H3C</b>	35	38	8,6%	42	10,5%	20,0%
<b>Hadopi</b>	20	57	185,0%	70	22,8%	250,0%
<b>Total</b>	1 857	2 004	7,9%	2 222	10,9%	19,7%

Source : réponse des API à un questionnaire des rapporteurs du CEC.

Il est proposé en conséquence de soumettre à l'approbation du Parlement le plafond des autorisations d'emplois de cette catégorie de personnes publiques menant des politiques publiques au nom de l'État et en application de la loi. En l'absence de dialogue de gestion entre les API et le ministère du Budget sur l'adéquation des effectifs aux missions, ce plafond est fixé, dans le présent amendement, au niveau courant atteint en 2011. En outre la fixation par une initiative parlementaire d'un plafond supérieur serait considérée comme l'aggravation d'une charge publique, et donc l'amendement serait déclaré irrecevable au sens de l'article 40 de la Constitution.

Ainsi l'établissement de ce plafond d'emplois permettra d'atteindre l'équilibre souhaité par le rapport déposé au nom du CEC, où l'indépendance de ces autorités est contrebalancée par une « reddition de compte » au Parlement (information et contrôle).

## ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 47

À compter du 1<sup>er</sup> janvier 2012, le Gouvernement présente, en annexe générale au projet de loi de finances de l'année, un rapport sur les autorités publiques indépendantes dotées de la personnalité morale et sur les autorités administratives indépendantes dont les effectifs ne sont pas inclus dans un plafond d'autorisation des emplois rémunérés par l'État. Cette annexe générale récapitule par autorité et pour le dernier exercice connu, l'exercice budgétaire en cours d'exécution et l'exercice suivant :

- le montant constaté ou prévu de leurs dépenses ;
- le montant constaté ou prévu des produits des impositions de toute nature, des subventions budgétaires et des autres ressources dont elles bénéficient ;
- ainsi que les emplois rémunérés par ces autorités.

Ce rapport comporte également, pour chacune de ces autorités, une présentation stratégique avec la définition d'objectifs et d'indicateurs de performance, une présentation des actions et une présentation des dépenses et des emplois avec une justification au premier euro. Il expose, par catégorie, présentée par corps ou par métier, ou par type de contrat, la répartition prévisionnelle des emplois rémunérés par l'autorité et la justification des variations par rapport à la situation existante. Il rappelle, de la même façon, les emplois utilisés par l'autorité et dont le coût est supporté par un autre organisme.

À compter du 1<sup>er</sup> janvier 2013, ce rapport comporte également une analyse des écarts entre les données prévues et constatées pour les crédits, les ressources et les emplois, ainsi que pour les objectifs, les résultats attendus et obtenus, les indicateurs et les coûts associés.

Cette annexe générale est déposée sur le bureau des assemblées parlementaires et distribuée au moins cinq jours francs avant l'examen du projet de loi de finances de l'année qui autorise la perception des impôts, produits et revenus affectés aux organismes divers habilités à les percevoir.

## EXPOSÉ SOMMAIRE

### **I. Sur la décision n° 2011–638 DC du 28 juillet 2011 du Conseil constitutionnel**

Le présent amendement est présenté en application de la décision n° 2011–638 DC du 28 juillet 2011 du Conseil constitutionnel censurant les articles 71 et 72 de première loi de finances rectificatives pour 2011 définitivement adoptée par les deux assemblées le 6 juillet 2011 :

*« 34. Considérant (...) que l'article 71 de la loi déferée prévoit que le Gouvernement présente, en annexe générale au projet de loi de finances de l'année, un rapport sur les autorités publiques indépendantes dotées de la personnalité morale et sur les autorités administratives indépendantes dont les effectifs ne sont pas inclus dans un plafond*

*d'autorisation des emplois rémunérés par l'État récapitulatif, pour le dernier exercice connu, l'exercice budgétaire en cours d'exécution et l'exercice suivant ; que, selon l'article 72 de la loi déferée, « le plafond des autorisations d'emplois des autorités publiques indépendantes dotées de la personnalité morale et des autorités administratives indépendantes dont les effectifs ne sont pas inclus dans un plafond d'autorisation des emplois rémunérés par l'État est fixé chaque année par la loi de finances » ;*

35. *Considérant que seule une loi organique peut fixer le contenu des lois de finances ; que, par suite, les dispositions des articles 71 et 72, qui ont cet objet, ont été adoptées au terme d'une procédure contraire à la Constitution ; que, pour autant, indépendamment de l'obligation découlant de la loi organique qui lui impose de fixer les plafonds d'autorisation des emplois rémunérés par l'État, il est loisible au législateur de prévoir, dans chaque loi de finances, des dispositifs permettant de contenir l'évolution des dépenses des organismes relevant de l'État ; »*

Par rapport à l'article 71 censuré par le Conseil constitutionnel, la référence au plafond d'autorisation des emplois a été supprimée, référence qui avait lié de façon indissociable les articles 71 et 72 et qui avait justifié une censure groupée.

Les articles 50, 51, 53, 54 et 59 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) ont édicté l'obligation pour le Gouvernement de produire plusieurs annexes aux projets de loi de finances. La création ou la modification des documents joints aux projets de loi de finances est également de la compétence des lois de finances, comme l'indique le e) du 7° du II de l'article 34 de la LOLF, selon lequel la seconde partie de la loi de finances peut « comporter toutes dispositions relatives à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques ». L'ouvrage « Pouvoirs publics », établi par les services de l'Assemblée nationale et du Sénat, recense en pages IX-55 et suivantes les nombreux documents de ce type créés par des lois de finances. On peut citer les plus récents :

– loi de finances pour 2010 du 30 décembre 2009 : bilan des mesures décidées en conseil de modernisation des politiques publiques (RGPP) ; récapitulation des acquisitions immobilières de l'État ;

– loi de finances pour 2009 du 27 décembre 2008 : rapport récapitulatif la contribution de la participation des employeurs à l'effort de construction au financement du Programme national de rénovation urbaine et de l'Agence nationale de rénovation de l'habitat ; rapport présentant deux scénarios alternatifs de croissance et prévisions budgétaires associées ;

– loi de finances rectificative pour 2009 du 20 avril 2009 : rapport sur les conventions fiscales.

## **II. Sur l'opportunité de créer une annexe générale « jaune » au projet de loi de finances sur les autorités publiques indépendantes (API)**

Le présent amendement fait suite au rapport (n° 2925) déposé par la cosignataires du présent amendement, René Dosière et Christian Vanneste, le 28 octobre 2010, au nom du Comité d'évaluation et de contrôle (CEC) des politiques publiques sur les autorités administratives indépendantes (AAI). Sa recommandation n° 24 intitulée « Assurer le contrôle des autorités publiques indépendantes (API) dotées de la personnalité morale » propose notamment de « créer une annexe générale au projet de loi de finance comportant, pour chaque autorité publique indépendante, une présentation stratégique avec la définition d'objectifs et d'indicateurs de performance, une présentation des actions, une présentation des crédits et des emplois, une justification des crédits au premier euro et une évaluation des ressources perçues ».

L'article 51 de la loi organique (n° 2001-692) relative aux lois de finances (LOLF) du 1<sup>er</sup> août 2001 dispose, pour les crédits des ministères, que « *sont joints au projet de loi de finances de l'année : (...) 5° des annexes explicatives développant conformément aux dispositions de l'article 5, pour l'année en cours et l'année considérée, par programme ou par dotation, le montant des crédits présentés par titre et présentant, dans les mêmes conditions, une estimation des crédits susceptibles d'être ouverts par voie de fonds de concours. Ces annexes sont accompagnées du projet annuel de performances de chaque programme (...).* »

Les autorités administratives indépendantes (AAI) qui ne disposent pas de la personnalité morale, ainsi que les 584 opérateurs de l'État, sont soumis à ces dispositions dans le cadre de leurs programmes budgétaires de rattachement.

Les autorités publiques indépendantes (API) ne sont pas soumises à cette disposition. Au sein de la catégorie des autorités administratives indépendantes (AAI), les autorités publiques indépendantes (API) ont la particularité de disposer de la personnalité morale : Autorité des marchés financiers (AMF), Haute autorité de santé (HAS), Médiateur de l'énergie, Haut conseil du commissariat aux comptes (H3C), Agence française de lutte contre le dopage (AFLD) et Haute autorité pour la diffusion des oeuvres et la protection des droits sur Internet (Hadopi). De ce fait elles disposent ou ont la possibilité de disposer d'un financement sur ressources propres (taxe affectée, contributions volontaires, recettes commerciales...). L'Autorité de contrôle prudentiel (ACP) a un statut spécifique en ce sens qu'elle n'a pas été dotée de la personnalité morale, mais qu'elle est adossée à la Banque de France, qui, elle, en bénéficie.

Les API qui ne reçoivent pas de subvention budgétaire, et donc qui sont uniquement financées par ressources propres, ne figurent dans aucun document budgétaire. Elles constituent un « angle mort » du point de vue de l'information du Parlement.

Le présent amendement propose que, lorsqu'il examine les projets de loi de finances et notamment les dispositions autorisant la poursuite de la levée des impositions de toute nature, le Parlement bénéficie d'une information complète sur les dépenses et les ressources publiques affectées au financement des API, qu'il s'agisse de subventions budgétaires pour quelques-unes d'entre elles (Hadopi en totalité, AFLD pour la quasi-totalité, HAS partiellement), ou des ressources fiscales qui leur sont affectées, notamment aux plus importantes d'entre elles (AMF, ACP...), mais aussi au Médiateur national de l'énergie.

Ainsi seulement pourra être atteint l'équilibre souhaité par le rapport déposé au nom du CEC, où l'indépendance de ces autorités est contrebalancée par une « reddition de compte » au Parlement (information et contrôle).

## ANNEXE N° 3 : AUDITIONS DES AUTORITÉS ADMINISTRATIVES INDÉPENDANTES PAR LES COMMISSIONS PERMANENTES DES ASSEMBLÉES

### AUDITIONS DES AUTORITÉS ADMINISTRATIVES INDÉPENDANTES DEVANT LES COMMISSIONS PERMANENTES DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

COMMISSIONS	Octobre 2010 – Novembre 2011
<b>AFFAIRES CULTURELLES ET DE L'ÉDUCATION</b>	– Audition, ouverte à la presse, de Mme Marie-Françoise Marais, présidente de la Haute autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet ( <b>Hadopi</b> ), Mme Mireille Imbert-Quaretta, présidente de la Commission de protection des droits de la Hadopi, et M. Éric Walter, secrétaire général de la Hadopi, sur le rapport d'activité de la Hadopi pour 2010 (5 octobre 2011).
	– Audition, ouverte à la presse, de M. Didier Houssin, dont la nomination en qualité de président de l'Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur ( <b>Aeres</b> ) est envisagée par le Président de la République, et vote sur cette nomination (4 mai 2011).
	– Audition, ouverte à la presse, de M. Michel Boyon, président du Conseil supérieur de l'audiovisuel ( <b>CSA</b> ), M. Nicolas About et M. Alain Méar, membres du CSA, et de M. Louis de Broissia, président de France Télé Numérique, et M. Olivier Gerolami, directeur général de France Télé Numérique, sur le passage à la télévision tout numérique (15 mars 2011)
	– Audition, ouverte à la presse, de M. Alex Türk, président de la Commission nationale de l'informatique et des libertés ( <b>CNIL</b> ) (2 mars 2011)
	– Audition, ouverte à la presse, de M. Bruno Genevois, président de l'Agence française de lutte contre le dopage ( <b>ALFD</b> ) conjointe avec la commission des Affaires sociales (16 février 2011)
	– Audition, ouverte à la presse, de M. Michel Boyon, président du Conseil supérieur de l'audiovisuel ( <b>CSA</b> ) accompagné des membres du CSA (12 octobre 2010)
<b>AFFAIRES ÉCONOMIQUES</b>	– Audition, ouverte à la presse, conjointe avec la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, de M. Philippe de Ladoucette, président de la Commission de régulation de l'énergie ( <b>CRE</b> ), sur les énergies renouvelables (24 mai 2011)
	– Table ronde, ouverte à la presse, sur l'« évolution vers des réseaux d'électricité intelligents et la convergence avec les réseaux de communications électroniques », avec la participation de M. Laurent Schmitt, vice-président d'Alstom Power, Smart Grid Solutions, Mme Michèle Bellon, président du directoire d'Électricité Réseau Distribution France (ERDF), Mme Christine Le Bihan-Graf, directeur général de la Commission de régulation de l'énergie ( <b>CRE</b> ) et M. Philippe Lucas, directeur normalisation et développement d'écosystèmes d'Orange-France Télécom (9 mars 2011)
	– Audition, ouverte à la presse, de MM. Jean-Christophe Le Duigou et Frédéric Gonand, personnalités pressenties pour être membres de la Commission de régulation de l'énergie ( <b>CRE</b> ) (8 février 2011)
	– Audition, ouverte à la presse, de M. Philippe de Ladoucette, dont la nomination en qualité de président de la Commission de Régulation de l'Énergie ( <b>CRE</b> ) est envisagée par le Président de la République (2 février 2011)
	– Audition de M. Jean-Ludovic Silicani, président de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes ( <b>Arcep</b> ) 2 (15 décembre 2010)
	– Audition, ouverte à la presse, de M. Denis Merville, <b>Médiateur de l'énergie</b> .

**AUDITIONS DES AUTORITÉS ADMINISTRATIVES INDÉPENDANTES  
DEVANT LES COMMISSIONS PERMANENTES DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

COMMISSIONS	Octobre 2010 – Novembre 2011
	sur le projet de loi portant nouvelle organisation du marché de l'électricité, adopté en première lecture par l'Assemblée nationale (TA n°486) (13 octobre 2010)
<b>AFFAIRES SOCIALES</b>	– Audition, ouverte à la presse, de M. Dominique Maraninchi, candidat à la nomination par le Président de la République à la direction générale de l'Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé (Afssaps) (16 février 2011)
	– Audition, ouverte à la presse, de M. Bruno Genevois, président de l'Agence française de lutte contre le dopage ( <b>ALFD</b> ) conjointe avec la commission des Affaires culturelles (16 février 2011)
	<i>– Audition, ouverte à la presse, de M. Jean-Luc Harousseau, dont la nomination à la présidence de la Haute Autorité de santé (<b>HAS</b>) est envisagée par le Président de la République (19 janvier 2011)</i>
<b>COMMISSION DE LA DÉFENSE NATIONALE ET DES FORCES ARMÉES</b>	– Audition de M. Jacques Belle, président de la Commission consultative du secret de la défense nationale ( <b>CCSDN</b> ) (19 janvier 2011)
<b>COMMISSION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE</b>	– Audition, ouverte à la presse, commune avec la commission des affaires économiques, de M. Philippe de Ladoucette, président de la Commission de régulation de l'énergie ( <b>CRE</b> ), sur les énergies renouvelables (24 mai 2011)
	– Audition de M. le préfet Philippe Deslandes, président de la Commission nationale du débat public ( <b>CNDP</b> ), et de M. le préfet François Leblond, président de la commission particulière du débat public relative au « réseau de transport public du Grand Paris » (18 mai 2011)
<b>COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE</b>	– Audition, ouverte à la presse, de M. Hervé Pelletier, président de la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité ( <b>CNCIS</b> ) (18 octobre 2011)
	<i>– Audition, ouverte la presse, de M. Dominique Baudis, dont la nomination en qualité de <b>Défenseur des droits</b> est envisagée par M. le Président de la République (15 juin 2011)</i>
	– Audition, ouverte à la presse, de M. Jean-Paul Delevoye, <b>Médiateur de la République</b> , à l'occasion de la remise de son rapport annuel (23 mars 2011)
	<i>– Audition, ouverte à la presse, de M. Éric Molinié, dont la nomination à la présidence de la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (<b>HALDE</b>) est envisagée par M. le Président de la République (8 décembre 2010)</i>

*Les auditions effectuées en application de la procédure prévue à l'article 13 de la Constitution sont indiquées en italiques.*

**AUDITIONS DES AUTORITÉS ADMINISTRATIVES INDÉPENDANTES  
DEVANT LES COMMISSIONS PERMANENTES DU SÉNAT**

COMMISSIONS	Octobre 2010 – Novembre 2011
AFFAIRES SOCIALES	– Audition de <i>M. Dominique Maraninchi</i> , candidat à la nomination par le Président de la République à la direction générale de l'agence française de sécurité sanitaire des produits de santé ( <i>Afssaps</i> ) (15 février 2011)
	– Audition de <i>M. Jean-Luc Harousseau</i> , candidat proposé par le Président de la République à la présidence du collège de la Haute Autorité de santé ( <i>HAS</i> ) (18 janvier 2011)
COMMISSION DE LA CULTURE, DE L'ÉDUCATION ET DE LA COMMUNICATION	– Audition de <i>M. Michel Boyon</i> , président du Conseil supérieur de l'audiovisuel ( <i>CSA</i> ) avenir de la télévision numérique terrestre (12 octobre 2011)
	– Audition de <i>M. Roch-Olivier Maistre</i> , <b>Médiateur du cinéma</b> (8 juin 2011)
	– Audition de <i>M. Didier Houssin</i> , candidat pressenti pour la présidence du conseil de l'Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur ( <i>Aeres</i> ) (4 mai 2011)
	– Audition de <i>M. Pierre Bordry</i> , ancien président de l'Agence française de lutte contre le dopage ( <i>AFLD</i> ) (13 octobre 2010)
COMMISSION DE L'ÉCONOMIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE	– Audition de <i>Mme Patricia Lemoine de Forges</i> , président de l'Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires ( <i>ACNUSA</i> ) (22 juin 2011)
	– Audition de <i>M. Pierre Cardo</i> , président de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires ( <i>Araf</i> ) (29 mars 2011)
	– Audition de <i>MM. Jean-Christophe Le Duigou et Frédéric Gonand</i> , candidats aux fonctions de membres du collège de la Commission de régulation de l'énergie ( <i>CRE</i> ) (9 février 2011)
	– Audition de <i>M. Philippe de Ladoucette</i> , candidat aux fonctions de président de la Commission de régulation de l'énergie ( <i>CRE</i> ) (2 février 2011)
	– Audition de <i>M. Alex Türk</i> , président de la Commission nationale de l'informatique et des libertés ( <i>Cnil</i> ) (6 octobre 2010)
COMMISSION DES FINANCES	– Audition de <i>M. Jean-Pierre Jouyet</i> , président de l'Autorité des marchés financiers ( <i>AMF</i> ) (16 juin 2011)
	– Audition de <i>M. Jean-François Vilotte</i> , président de l'Autorité de régulation des jeux en ligne ( <i>Arjel</i> ) (2 mars 2011)
COMMISSION DES LOIS	– Audition de <i>M. Dominique Baudis</i> , candidat proposé par <i>M. le Président de la République</i> en tant que <i>Défenseur des droits</i> (15 juin 2011)
	– Audition de <i>M. Jean-Paul Delevoye</i> , <b>Médiateur de la République</b> (30 mars 2011)
	– Audition de <i>M. Alex Türk</i> , président de la Commission nationale de l'informatique et des libertés ( <i>CNIL</i> ) (9 février 2011)
	– Audition de <i>M. Eric Molinié</i> , candidat à la présidence de la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité ( <i>Halde</i> ) (7 décembre 2010)

*Les auditions effectuées en application de la procédure prévue à l'article 13 de la Constitution sont indiquées en italiques.*

**AUDITIONS DES AUTORITÉS ADMINISTRATIVES INDÉPENDANTES  
PAR LES RAPPORTEURS SPÉCIAUX ET LES RAPPORTEURS POUR AVIS  
DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE DANS LE CADRE DE L'EXAMEN  
DU PROJET DE LOI DE FINANCE POUR 2012**

COMMISSIONS	RAPPORTEURS	AAI AUDITIONNÉES
<b>COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE</b>	M. Marc Goua, rapporteur spécial de la mission Écologie, développement et aménagement durables, programme Énergie	– Audition de M. Philippe Ladoucette, président de la Commission de régulation de l'énergie ( <b>CRE</b> )
	M. Hervé Mariton, rapporteur spécial de la mission Écologie, développement et aménagement durables, programmes Transports routiers, ferroviaires, fluviaux et maritimes ; Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route ; Avances au fond d'aide à l'acquisition de véhicules propres	– Audition de M. Pierre Cardo, président du collège, de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires ( <b>Araf</b> )
	M. Jérôme Chartier, rapporteur de la mission Économie, programmes Développement des entreprises et de l'emploi ; Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés	– Audition de M. Jean-Ludovic Silicani, président de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes ( <b>Arcep</b> )
<b>AFFAIRES SOCIALES</b>	M. Vincent Descoeur, rapporteur pour avis de la mission Santé et système de soins	– Audition du Pr. Jean-Luc Harousseau, président du collège de la Haute autorité de santé ( <b>HAS</b> )

*Sources : annexes des rapports spéciaux et avis budgétaires.*