



Comité d'évaluation et de contrôle
des politiques publiques

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

LIBERTÉ – ÉGALITÉ – FRATERNITÉ

Recommandations concluant le rapport d'information n° 2925 présenté le 28 octobre 2010

Les Autorités administrative indépendante : pour une indépendance sous la garantie du Parlement

Rapporteurs : MM. René Dosière et Christian Vanneste

Le rapport se conclut par 27 recommandations, regroupées sous trois thèmes :

- la rationalisation des structures (recommandations 1 à 11),
- une meilleure garantie de l'indépendance des AAI (12 à 16),
- un contrôle approfondi des AAI, notamment parlementaire (17 à 27).

RATIONALISATION

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

– permettre aux commissions permanentes des Assemblée, 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.

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.

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.

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.

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.

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...).

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.

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.

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.

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.

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.

INDÉPENDANCE

Recommandation n° 12 : Améliorer la légitimité et la représentativité des collèges.

– 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 les présidents de chaque Assemblée ;

– 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 législatives 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 ; instaurer pour ce faire un

mécanisme de désignation de certains membres des collèges par le Conseil économique, social et environnemental.

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 ; 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.

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

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.

CONTRÔLE

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.

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 doublonneraient dans les domaines de compétence où une AAI a été créée.

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.

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.

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 m² 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.

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.

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*.

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.

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

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’efficience 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.

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.

*

* *

Suivi du rapport : Les rapporteurs transmettent aux commissions permanentes concernées les documents qu’ils ont recueillis au cours de leurs travaux.

Un bilan du suivi des recommandations pourra être effectué par les différentes commissions permanentes pour leurs AAI respectives. Une synthèse de ce bilan pourra alors être présentée par les rapporteurs au Comité d’évaluation et de contrôle des politiques publiques (CEC) au titre du suivi du présent rapport