



Comité d'évaluation et de contrôle
des politiques publiques

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
LIBERTÉ – ÉGALITÉ – FRATERNITÉ

Synthèse du rapport d'information n° 2925 présenté le 28 octobre 2010

Les Autorités administratives indépendantes : pour une indépendance sous la garantie du Parlement

Rapporteurs : MM. René Dosière et Christian Vanneste

Le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (CEC) a décidé, en octobre 2009, de consacrer une étude aux autorités administratives indépendantes (AAI), s'interrogeant en particulier sur l'efficacité de leur action par rapport à celle des administrations traditionnelles et des juridictions.

Par un mouvement quasiment à sens unique, il existe maintenant plus de 40 AAI, la première création d'une AAI en tant que telle (Commission nationale de l'informatique et des libertés - CNIL) datant de 1978. Ces créations ont concerné deux secteurs principaux : la protection des libertés publiques et la régulation des activités économiques. La création d'agences indépendantes ou autonomes fait certes partie d'un mouvement constaté dans tous les pays démocratiques. Cependant, alors que dans les autres pays on constate un dégradé progressif du niveau d'autonomie des agences, la particularité du système français est une dichotomie très nette entre les 42 AAI et les quelque 650 autres « opérateurs de l'État », disposant d'une simple autonomie.

Les justifications légitimes de la création des AAI sont multiples : impartialité, directives européennes, régulation, médiation en équité, pouvoir de sanction, professionnalisme, réactivité, souplesse, association des parties prenantes... Cependant, il s'agit parfois surtout de pallier l'inefficacité de l'administration ou un manque de courage politique (« un problème, une commission »), voire de procéder à une simple opération de communication.

La multiplication des AAI pose maintenant un risque de lisibilité, de complexité institutionnelle (chevauchement de compétences entre AAI, doublons avec les services des ministères) et de démembrement de l'État, alors qu'*in fine* c'est le ministre qui est responsable politiquement devant le Parlement. Les AAI ne disposent pas de la légitimité qu'assurent l'élection et la responsabilité politique. On peut craindre qu'elles échappent à tout contrôle et aillent au-delà de leurs compétences en empiétant sur les pouvoirs exécutifs (pouvoir règlementaire délégué), législatifs (« droit mou ») et judiciaires (sanctions).

Le poids des AAI reste modeste au regard du budget de l'État. Seules 16 AAI sur 42 emploient plus de 20 agents. Elles employaient 3 126 personnes (ETPT) en 2007, selon la direction du Budget, et prévoyaient d'employer 3 651 ETPT en 2010 (soit une croissance

annuelle moyenne de 5,3 %). Toujours selon la direction du Budget, les crédits consommés par les AAI s'élevaient à 387,1 millions d'euros en 2009 par rapport aux 303,8 millions d'euros consommés en 2006, soit une croissance annuelle moyenne de 8,4 %. Ces chiffres sont sans doute sous-évalués. Il ressort des réponses à un questionnaire envoyé aux AAI que, si l'on inclut les coûts supportés par d'autres organismes publics et mis gracieusement à disposition des AAI, les dépenses des AAI s'élèveraient à plus de 600 millions d'euros en 2009, soit une majoration de 50 % par rapport aux statistiques sur les coûts directs calculées par la direction du Budget. De plus, entre 2009 et 2010, l'augmentation des dépenses des AAI serait supérieure à 11 %.

Au début 2010, la fusion de trois AAI au sein de l'Autorité de contrôle prudentielle (ACP), adossée à la Banque de France, s'est accompagnée d'une croissance des effectifs et des dépenses. Plusieurs AAI envisagent une croissance importante de leurs effectifs dans les années à venir. Sauf missions nouvelles, les AAI devraient être astreintes aux mêmes disciplines que les autres administrations d'État, qui doivent réduire leurs frais de fonctionnement de 10 % en trois ans. De même leur masse salariale à missions constantes devrait rester stable pendant trois ans.

Un effort de rationalisation est indispensable. Il passe par des regroupements permettant d'atteindre une taille critique et de générer des gains d'échelle :

– le Défenseur des droits regrouperait le Médiateur de la République, le Défenseur des enfants et la HALDE ;

– un « Contrôleur général » de la sécurité regrouperait la Commission nationale de déontologie de la sécurité (CNDS) et le Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL), avec à terme, une fusion au sein du Défenseur des droits ;

– les quatre AAI chargées de la surveillance de la vie politique devraient être regroupées, au sein d'une Haute autorité de la transparence de la vie politique dont la compétence s'étendrait au redécoupage électoral ;

– ARCEP, CSA et HADOPI seraient rapprochés (convergence numérique) ;

– de même, la Commission de régulation de l'énergie (CRE) et le Médiateur national de l'énergie ;

– un regroupement des différentes autorités en charge de la concurrence devrait être envisagé à terme (Autorité de la concurrence, CRE et Autorité de régulation des activités ferroviaires – ARAF)

– les AAI les plus modestes devraient faire l'objet de regroupements géographiques permettant des synergies de fonctionnement.

Le rapport propose également la suppression de certaines AAI qui ont d'ores et déjà perdu leur justification, voire leur utilité : Commission des participations et des transferts (CPT) et Commission nationale d'aménagement commercial (CNAC) ; les compétences de la Commission nationale du débat public (CNDP) pourraient également être transférées, après une période transitoire.

Indépendance ne saurait signifier irresponsabilité. Le contrôle exercé jusque là sur les AAI par le Parlement est insuffisant. Le mode de désignation du président et des autres membres du collège est caractérisé en France par une prédominance de l'exécutif. Seule

l'élection, ou la validation, par une majorité « positive » qualifiée des trois cinquièmes au Parlement est à même d'assurer au président d'une AAI une forte autorité et une indépendance réelle, avec un mandat non renouvelable suffisamment long (6 à 7 ans). L'existence d'un collègue et son bon fonctionnement sont des gages d'indépendance (règles de quorum, transparence...). Un équilibre doit être assuré dans la composition du collège entre sa représentativité suffisamment large et son nécessaire caractère resserré. L'irrévocabilité des membres des collèges doit être assurée, sous réserve de la mise en place de règles d'incompatibilités et d'une charte de déontologie.

Certaines AAI ne disposent pas de moyens financiers et humains suffisants pour remplir les missions qui leur sont assignées, ainsi la CNIL ou l'Agence française de lutte contre le dopage (AFLD). Il convient d'envisager, quand cela est possible, le financement des AAI par une contribution supportée par le secteur régulé, en contrepartie des services dont il bénéficie. Il convient également d'assurer aux AAI une liberté de gestion et de choix des recrutements.

L'évaluation des AAI reste embryonnaire. Des constats plutôt encourageants sont dressés par les parties prenantes : indépendance reconnue, expertise saluée, proximité réelle et réactivité. Une meilleure garantie des droits de la défense serait souhaitable dans les procédures de sanction, en application de l'article 6 de la CEDH, relatives au caractère équitable d'un procès. La possibilité d'adopter des mesures alternatives aux sanctions, notamment sur les affaires comportant de faibles enjeux, devrait être envisagée, afin de permettre aux autorités de se concentrer sur les dossiers les plus importants. Enfin, toute décision de sanction doit être rendue publique.

Le manque de transparence des budgets et des effectifs des AAI cache une forte croissance tendancielle. Plusieurs AAI ne présentent pas de budget consolidé, même de façon analytique ; certaines ne connaissent pas même leur coût global. De manière générale, les rémunérations, tant des membres des collèges que des services administratifs, manquent de cohérence au regard des responsabilités.

L'immobilier constitue un point noir de la gestion des AAI, avec un ratio de 17,6 m² (SUN) par poste de travail, supérieur de près de 50 % à la cible retenue de 12 m² pour l'État. Les AAI concentrent leur implantation dans les arrondissements les plus chers de Paris ; une seule se trouvant en banlieue proche (Haute autorité de santé - HAS), une autre en province (l'ARAF). Il convient de procéder immédiatement à un réexamen de tous les baux conclus par les AAI.

Pour améliorer leur contrôle, la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) doit être déclinée à l'égard des AAI, sous réserve des aménagements imposés par leur indépendance. En particulier, elles doivent définir une stratégie de performance avec objectifs et indicateurs, dans les documents budgétaires et surtout dans leurs rapports annuels. Les autorités publiques indépendantes (API) financées par des ressources propres doivent être intégrées dans les documents budgétaires, sous le contrôle d'un rapporteur spécial de la commission des Finances. Leurs effectifs doivent être soumis à un plafond d'autorisation des emplois. Plus généralement, il conviendrait de systématiser l'audition annuelle du président de chaque AAI par les commissions compétentes des Assemblées, éventuellement sous une forme adaptée pour les AAI de taille modeste