



Comité d'évaluation et de contrôle  
des politiques publiques

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE  
LIBERTÉ – ÉGALITÉ – FRATERNITÉ

**« *Autorités administratives indépendantes :  
suivi des conclusions du rapport* »**

Synthèse du rapport d'information n° 4020  
présenté le 1<sup>er</sup> décembre 2011

Rapporteurs : M. René Dosière et M. Christian Vanneste

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.