

LES AUTORITÉS ADMINISTRATIVES INDÉPENDANTES (AAI) : « UN ÉTAT DANS L'ÉTAT »



NOVEMBRE 2015

Canaliser la prolifération des AAI pour mieux les contrôler

Commission d'enquête sur le bilan et le contrôle de la création, de l'organisation, de l'activité et de la gestion des AAI
Jacques MÉZARD (RDSE - Cantal), **rapporteur**, et **Marie-Hélène DES ESGAULX** (Les Républicains - Gironde), **présidente**.

• LE RAPPORT EN CHIFFRES •



5 mois
de travail



44 auditions



3 auditions
complémentaires
du rapporteur



55 heures
de réunion



2 contrôles
sur place

LES AUTORITÉS ADMINISTRATIVES INDÉPENDANTES

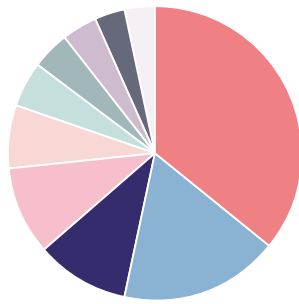
• **La notion d'autorité administrative indépendante** apparaît, en 1978, avec la création de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL). Elle désigne les institutions de l'État chargées, au nom de ce dernier, d'assurer la régulation de secteurs considérés comme essentiels ou de garantir l'exercice d'une liberté publique. La qualité d'AAI est reconnue par la loi, par le juge, voire par la doctrine officielle. Les AAI ne sont pas soumises à l'autorité hiérarchique d'un ministre. On recense notamment HADOPI, la CNIL, le CSA, l'ARCEP, etc.

LES CONSTATS

- Depuis 2006, plus d'une AAI s'est créée par an avec un effet « cliquet » : une fois admise, cette qualification d'AAI n'est jamais remise en cause, quelle que soit l'évolution ultérieure ;
- Les AAI alimentent désormais le sentiment d'une défaillance des structures habituelles de l'État qui ne seraient plus capables d'assumer les missions qui étaient les leurs ;
- Dans le domaine économique où les AAI concernées déterminent une véritable politique publique pour le secteur régulé, ce transfert de pouvoir n'est assorti d'aucun transfert de responsabilité politique devant le Parlement ;
- L'indépendance des AAI est garantie par des règles, elle reste fragile car elle dépend de la coopération des autres pouvoirs publics ;
- Le processus de désignation des membres des AAI favorise un sentiment d'entre soi, de consanguinité ou d'endogamie ;
- Les membres du Conseil d'État, de la Cour de cassation et de la Cour des comptes occupent plus de 30% des sièges et 60% des présidences. 22 de ces membres cumulent plusieurs fonctions au sein de deux, trois, voire quatre de ces autorités ;
- Le recrutement traduit un tropisme parisien qui se double d'une localisation en région parisienne des sièges pour la quasi-totalité de ces AAI (40 sur 42) ;
- Au 1er octobre 2015, 18% des 571 membres devant déposer une déclaration d'intérêts et des situations patrimoniales auprès de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) n'avaient pas satisfait entièrement à cette obligation.

Dépenses en 2014 des dix principales autorités administratives indépendantes (du point de vue budgétaire)

Source : commission d'enquête à partir des réponses des autorités administratives indépendantes.

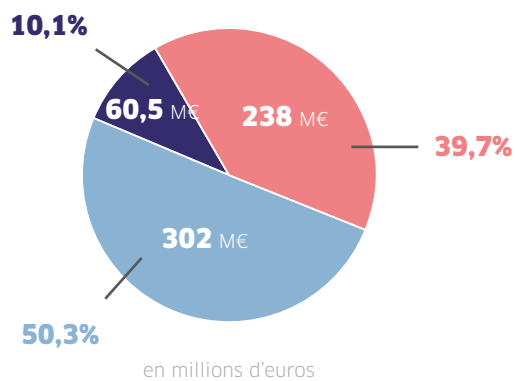


en millions d'euros

Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) 185,1 M€	Défenseur des droits (DDD) 26,6 M€
Autorité des marchés financiers (AMF) 91,5 M€	Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP) 21,5 M€
Haute Autorité de santé (HAS) 52,2 M€	Autorité de la concurrence 19,4 M€
Autorité de sûreté nucléaire (ASN) 50,5 M€	Commission de régulation de l'énergie (CRE) 17,7 M€
Conseil Supérieur de l'Audiovisuel (CSA) 35 M€	Commission nationale de l'informatique et des libertés 16,5 M€

Proportion d'AAI (en nombre et selon leur budget) par type de financement *

Source : commission d'enquête à partir des réponses des autorités administratives indépendantes



en millions d'euros

Crédits budgétaires (bénéficient à 30 AAI)	Ressources affectées (bénéficient à 8 AAI)	Mixte (bénéficient à 3 AAI)
--	--	---------------------------------------

* Le Bureau central de tarification, dont les missions sont assurées par les organismes professionnels, n'est pas comptabilisé dans ce graphique car il dépend des financements d'assureurs.

LES PROPOSITIONS

📄 Réserver à la loi le pouvoir de qualifier un organisme d'AAI ;

👤 Retenir les vingt AAI qui justifient de cette qualification en raison de leur objet et de leurs compétences, sans préjudice de fusions ultérieures de certaines d'entre elles ;

👥 Revoir et diversifier la composition des collèges des AAI en limitant les membres du Conseil d'État, de la Cour de cassation et de la Cour des comptes ;

✅ Procéder à la désignation des parlementaires, membres d'une AAI, par leur assemblée parlementaire en séance publique ou par le président d'une assemblée après approbation interne à une majorité qualifiée ;

📑 Consolider les règles communes de déontologie pour les membres et les agents des AAI ;

👉 Rendre le mandat des membres d'AAI non renouvelable ;

🚫 Interdire l'exercice concomitant de mandats au sein de plusieurs AAI ;

🔒 Réserver l'usage par une administration des éléments recueillis à la demande et pour le compte d'une AAI aux objectifs propres à cette autorité ;

✅ Soumettre systématiquement la nomination des présidents d'AAI à la procédure d'audition et de vote préalable des commissions permanentes du Parlement ;

📑 Prévoir chaque année la remise au Parlement d'un rapport, en annexe générale au projet de loi de finances, présentant les principales données financières et budgétaires relatives aux AAI ;

🔄 Systématiser le dépôt d'un rapport par AAI selon un modèle commun avec des rubriques obligatoires, pouvant donner lieu à une séance annuelle de contrôle en séance publique.