

## ACTUEURS PUBLICS

### Actualité

**“L’État a perdu le contrôle des autorités administratives indépendantes”**

**1<sup>er</sup> mars 2016, PAR Nicolas Dendri**



La sénatrice Marie-Hélène Des Esgaulx (LR) considère les AAI comme un "véritable Etat dans l'Etat." - Serge Lartigue

**La sénatrice Marie-Hélène Des Esgaulx (LR) justifie pour Acteurs publics ses deux propositions de loi relatives aux autorités administratives et publiques indépendantes (AAI et API) adoptées en première lecture par le Sénat. L'objectif : assurer un contrôle efficace par le Parlement pour en finir avec la présence d'un “État dans l’État”.**

**Réguler la création des autorités pour « mettre fin au délitement de l'Etat », selon la sénatrice Marie-Hélène Des Esgaulx**

La proposition de loi portant statut général des Autorité administratives indépendantes (AAI) et des Autorités publiques indépendantes (API) et la proposition de loi organique relative aux AAI et aux API ont été adoptées en première lecture au Sénat, le 4 février dernier. Cette procédure législative fait suite à une commission d'enquête durant laquelle quarante auditions ont été menées auprès d'AAI et d'API, par la sénatrice Marie-Hélène Des Esgaulx et les sénateurs Jean-Léonce Dupont et Jacques Mézard. L'objectif est de permettre un contrôle efficace par la Parlement pour éviter la présence d'un « *Etat dans l'Etat.* »

**Quels sont les principaux enjeux et objectifs de votre proposition de loi sur les Autorités administratives indépendantes (AAI) et les Autorités publiques indépendantes (API)?**

Aujourd'hui la séparation des pouvoirs est profondément brouillée. Cela se traduit par un affaiblissement démocratique. On s'est rendu compte très rapidement que le nombre et le fonctionnement des AAI et des API sont devenus un réel problème institutionnel. D'autant plus que certaines d'autres elles sont détentrices d'un pouvoir considérable dans des secteurs dépendant de la vie de la Nation. Notamment le CSA qui a même le pouvoir de nomination. Il y en a qui ont de véritables pouvoirs juridictionnels ou de sanction. Plus de 40 AAI ou API sont identifiées. Elles fonctionnent sans corps juridique et déontologique et sans parfois avoir été qualifiées comme telles au niveau législatif. Certaines ont été qualifiées au travers d'une liste du Conseil d'Etat, qui date de 2001 et qui leur a donné arbitrairement cette qualité d'AAI ou d'API. Il revient à la loi et seulement à la loi de les dénommer AAI. Dans la proposition de loi, on a repris les 40 AAI ou API et on a fait notre liste de ce qui nous semblait être des AAI.

**Votre proposition de loi ne mettrait-elle pas les AAI et les API, sous tutelle du Parlement, ce qui remplacerait l'actuelle tutelle ministérielle ?**

Absolument pas. Elle mettrait fin au délitement de l'Etat engagé par lui même puisque le gouvernement est dans la quasi totalité des cas à l'origine de leur création. Le Parlement exercerait seulement un véritable contrôle à travers la remise d'un rapport au gouvernement et au Parlement, qui constituerait le support au débat en séance publique. Aujourd'hui, il y a des rapports qui sont faits plus ou moins régulièrement, qui sont envoyés mais il n'y a pas de formalisme dans le dépôt, ni le contenu du rapport. Dans notre cas, le contenu du rapport serait défini. Il servirait de support au travers d'auditions par toutes commissions parlementaires compétentes. Ce serait un élargissement du périmètre et du contenu du jaune budgétaire. Toutes les AAI passeraient par le contenu du jaune budgétaire, ce qui permettrait un contrôle du Parlement.

**Dans votre discours, vous parlez de « simplifier le paysage administratif » et « rendre plus lisible l'action de l'Etat. Qu'est-ce que vous souhaitez exprimer derrière ces termes ?**

Il faut revenir à la séparation des pouvoirs. L'action des AAI est sur le segment du pouvoir de l'exécutif qui doit être contrôlé par le Parlement. C'est l'exécutif qui se débarrasse de quelque chose pour telle ou telle raison sur une AAI. Il y a un transfert de l'action de l'exécutif sur l'AAI. C'est donc normal que ce soit contrôlé par le Parlement. Il ne faut donner le caractère de AAI que par la loi et dans des domaines particuliers qui l'exigent. Les autres, on ne leur coupe pas la tête pour autant. Elles seront seulement des agences, des commissions, des départements ministériels traditionnels sans les pouvoirs d'AAI ou API.

**Les AAI et les API représentent un morcellement de l'Etat et de l'action publique. Comment rendre ce morcellement efficient ?**

En revenant à l'essentiel et en arrêtant cette prolifération sans base juridique réelle. Il s'agit de mettre fin à l'émergence d'un véritable Etat dans l'Etat. Il faut canaliser la prolifération actuelle pour mieux contrôler. Il ne faut pas que l'Etat soit un simple observateur. Aujourd'hui, vous avez une perte de l'expertise des administrations centrales, ce qui est extrêmement grave. Tout a été transféré dans une AAI et l'Etat a un rôle d'observateur et n'a plus la maîtrise de l'expertise. Il faut que l'Etat puisse continuer à prendre position sur des orientations techniques et stratégiques arrêtées par ces autorités. La multiplication des centres de décision participe également de l'affaiblissement de l'Etat. Sur l'élection du président de la République, il n'y a pas moins de quatre AAI, qui sont concernées. Qui arbitre à un moment donné ? Qui est au-dessus de tout cela ? Il faut que l'Etat garde le contrôle de tout cela. Aujourd'hui, il y a un danger parce qu'il n'y a pas d'autorité capable d'arbitrer entre les décisions qui sont potentiellement contraires.

**Les AAI et les API ne représentent-elles pas un moyen pour l'Etat de réaliser des économies ?**

La majorité est financée par des crédits du budget général pour 30 AAI soit 71,4%. Huit autorités disposent de budgets importants avec des ressources affectées ACIR, AMF, H3C, CSAE, CTSSG, ARAF, ARDP et CNC. Coût estimé globalement 600 millions d'euros en 2014. Une augmentation de 10% par rapport à 2010. Dix autorités représentent 86% du coût total. La création d'une AAI ne conduit pas généralement à des suppressions de poste dans les ministères concernés. Donc il n'y a pas de véritable économie. Il existe aussi des doublons. Les choix immobiliers sont contestables car elles se sont installées un peu partout, dans des endroits très chers, sans conformité avec France Domaine. Les économies n'y sont pas du côté du personnel et elles n'y sont pas du côté des bâtiments.

## **Sur quels critères seraient embauchés le personnel des AAI et API ? Pourrait-on imaginer la création d'un nouveau corps dans la fonction publique ?**

Le niveau de rémunération n'est pas toujours en adéquation avec la charge de travail. Il n'y a aucune justification dans la création d'un nouveau corps dans la fonction publique. Sur 544 sièges occupés au sein des AAI, 167 sont occupés par des membres du conseil d'Etat, de la Cour des comptes ou de la Cour de cassation. Des carrières se construisent dans la durée, certains membres devenant de véritables professionnels des AAI. Les membres de ces grands corps de l'Etat sont majoritairement représentés à la présidence des AAI. Quand on regarde uniquement la présidence, sur 40 présidents, 24 sont issus des trois institutions. Pour le personnel, il n'y a aucune raison pour que ce soit une quatrième fonction publique car la grande majorité, c'est du droit privé. Concernant le personnel, il n'y a pas de règles. Les AAI font ce qu'elles veulent et peuvent même embaucher des contrats à durée déterminée, du contrat du domaine privé. Il n'y a pas que des fonctionnaires. Il y a des fonctionnaires, qui peuvent être détachés, mais vous avez aussi du personnel, qui relève du droit privé. On s'est rendu compte aussi qu'il y a des stagiaires. Pour la commission des comptes de campagne, on n'est pas toujours vérifié par un conseiller d'Etat. C'est parfois de simple stagiaire, qui vérifie les comptes de campagne. Ils sont validés par un rapporteur, qui se situe plus haut dans la hiérarchie.

## **Pourquoi le mandat serait-il limité à six ans pour un membre d'une AAI et API ?**

C'est eu égard aux fonctions particulières qu'exercent les membres des autorités administratives et publiques indépendantes hors de toute tutelle gouvernementale. Leur légitimité repose uniquement sur les désignations et non sur une élection au suffrage universel. C'est aussi une garantie supplémentaire d'indépendance avec la perspective de ne pas être renouvelable. Exception à la règle en cas de remplacement au cours de mandat, le renouvellement serait possible si le mandat est inférieur à deux ans.

## **Le contrôle financier des AAI et API, exercé par le Parlement, se réaliserait-il à travers des objectifs et des indicateurs ?**

Très certainement, le contenu du rapport à déposer au Parlement serait défini ultérieurement. Dix-sept AAI n'ont pas été contrôlées par la Cour des comptes. Il faut avant tout disposer d'une vision consolidée, transversale, des moyens mis à disposition des autorités indépendantes qu'il s'agisse de crédits budgétaires ou de fiscalité affectée.

## **Quelle est la pertinence de la qualification d'indépendance de ces autorités ?**

Souvent c'est le gouvernement qui met à disposition les moyens pour que les AAI fonctionnent. L'indépendance, elle est parfois uniquement sur le papier. Il faudrait plutôt parler de sociétés dédiées, autorités dédiées ou structures dédiées. En tout cas l'indépendance elle n'existe pas ni financièrement, ni au niveau des personnes car la plupart du temps, ce sont des conseillers d'Etat, des personnes de la Cour de cassation ou de la Cour des comptes. En revanche, on ne remet pas en cause leur compétence car elle existe.

## **En quoi l'action publique serait-elle plus efficace à travers les AAI ?**

Plus ciblée, plus rapide peut être aussi. On pourrait penser qu'elle est plus rapide car aujourd'hui, quand vous vous adressez à un ministère, avant d'avoir une réponse, c'est très long. Avoir une structure dédiée peut permettre une réponse plus rapide, plus technique, plus directe. On peut espérer cela.

## **Que pourrait apporter la pluralité des membres au sein des AAI ?**

Dans l'efficacité, cette idée peut être une bonne chose. Souvent, il y a des choses qui peuvent être résolues entre professionnels et acceptées comme telles. Par exemple, sur certaines commissions, les assurances ou autres, il y a des conseillers d'Etat à la tête mais ce sont vraiment les professionnels entre eux, qui orientent les décisions.

-----