Cour des comptes

AUTORITÉS ADMINISTRATIVES ET PUBLIQUES INDÉPENDANTES : POLITIQUES ET PRATIQUES DE RÉMUNÉRATION (2011-2016)

Communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale

Décembre 2017

Sommaire

AVERTISSEMENT **5**

SYNTHÈSE **7**

RECOMMANDATIONS **11**

INTRODUCTION **13**

CHAPITRE I LES EFFECTIFS DES AAI : DES SITUATIONS DIVERSES, UN RECOURS IMPORTANT AUX CONTRACTUELS, UN FAIBLE CONTRÔLE DE LA DURÉE DU TRAVAIL **19**

I - UNE ÉVOLUTION DIFFÉRENCIÉE DES EFFECTIFS **19**

A - Des variations contrastées des plafonds d'emplois 19

B - Des effectifs corrélés à l'évolution des missions 22

II - UN RECOURS PRIVILÉGIÉ AUX AGENTS CONTRACTUELS **29**

A - Une mosaïque de situations statutaires 29

B - Une baisse des effectifs de fonctionnaires plus que compensée par la hausse des effectifs d'agents contractuels 31

C - Un cadre juridique dérogatoire favorisant le recours aux agents contractuels 32

D - Des fonctionnaires majoritairement recrutés sur contrat 35

III - UN CONTRÔLE PERFECTIBLE DU TEMPS DE TRAVAIL **39**

A - L'organisation du temps de travail 39

B - Un temps de travail effectif mal connu 40

IV - LA MOBILITÉ DU PERSONNEL **41**

CHAPITRE II L'ÉVOLUTION DE LA MASSE SALARIALE ET DES RÉMUNÉRATIONS **45**

I - UNE MASSE SALARIALE EN CROISSANCE **45**

A - Une progression générale en dépit de situations différenciées 45

B - Les déterminants de l'évolution de la masse salariale 48

II - LA RÉMUNÉRATION DES PRÉSIDENTS ET LE RÉGIME INDEMNITAIRE DES MEMBRES : DES SITUATIONS CONTRASTÉES **54**

A - La rémunération des présidents 57

B - Les régimes indemnitaires des membres des collèges et des commissions ainsi que des rapporteurs 64

III - LES RÉMUNÉRATIONS DES PERSONNELS DES AUTORITÉS : DES NIVEAUX ATTRACTIFS ET À LA HAUSSE **65**

A - Des règles souples en matière de rémunération des agents 65

B - La rémunération des personnels contractuels 70

C - Une hausse presque systématique des rémunérations des fonctionnaires à l'occasion de leur détachement sur contrat 72

D - Une gestion des compléments de rémunération qui prend rarement en compte la performance individuelle 73

CHAPITRE III LES VOIES ET MOYENS D'UNE MEILLEURE MAÎTRISE DES EFFECTIFS ET DES DÉPENSES DE RÉMUNÉRATION 77

I - TIRER PARTI DES RÉCENTES DISPOSITIONS VISANT À AMÉLIORER LE CONTRÔLE PARLEMENTAIRE 77

II - CLARIFIER LE CADRE ET L'ORGANISATION BUDGÉTAIRES POUR MIEUX IDENTIFIER LES CRÉDITS MIS À DISPOSITION 79

III - ADAPTER LE CONTRÔLE À LA NATURE DES AUTORITÉS INDÉPENDANTES 82

IV - RENFORCER LE DIALOGUE DE GESTION ET LA MAÎTRISE DES RISQUES 85

V - POURSUIVRE LA MUTUALISATION DES FONCTIONS SUPPORT 87

CONCLUSION 93

ANNEXES 95

Avertissement

Sur le fondement du 2° de l'article 58 de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances, le président de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale a demandé à la Cour, par un courrier du 20 décembre 2016, de réaliser une enquête sur « *la politique salariale et les rémunérations pratiquées par les autorités administratives indépendantes* ». Par une lettre du 11 janvier 2017, le Premier président a confirmé que la Cour serait en mesure de mener l'enquête demandée et de remettre le rapport correspondant en 2017.

Après un échange avec Mme Dalloz, députée du Jura à l'origine de cette demande, la Cour a précisé, par un courrier du Premier président du 22 février 2017, le champ et les modalités de l'enquête[1]. La période sous revue porte sur les exercices 2011-2016.

Compte tenu du nombre et de la grande diversité des autorités administratives indépendantes (AAI), l'enquête s'appuie, dans le respect des normes professionnelles en vigueur[2], sur un échantillon représentatif[3]. Par ailleurs, afin de répondre à la demande de l'Assemblée nationale, la Cour a mené deux types de travaux, effectués par six chambres associées :

- d'une part, des travaux d'actualisation. Tel est le cas du Défenseur des droits (DDD), contrôlé en 2014 à la demande de la commission des finances de l'Assemblée nationale[4], ou du Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL), contrôlé en 2015[5] à l'initiative de la Cour. Les récents contrôles de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL)[6] et de la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) entrent également dans cette catégorie ;
- d'autre part, des travaux nouveaux. Tel est le cas, par exemple, de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) pour laquelle, trois ans après sa création, la Cour a procédé à un contrôle organique, avec un focus plus particulier sur les questions entrant dans le périmètre de l'enquête ; tel est également le cas du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA).

Conformément aux attentes exprimées préalablement au lancement de cette enquête, la croissance des effectifs et la progression de la masse salariale ont été examinées tant pour les membres des collèges que pour les personnels des différentes autorités contrôlées. De même, a

---

[1] Les échanges de courrier entre l'Assemblée nationale et la Cour des comptes figurent en annexe n° 1.
[2] Arrêté n° 14-882 du 15 décembre 2014 fixant les normes professionnelles en application de l'article L. 112-8 du code des juridictions financières.
[3] L'échantillon composé de douze autorités figure en annexe n° 4.
[4] Cour des comptes, communication à la commission des finances, de l'économie et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, « *Le Défenseur des droits : missions et gestion* », septembre 2014.
[5] C.C. 4ème chambre, lettre du président avec observations définitives, mai 2016.
[6] C.C. 4ème chambre, lettre du président avec observations définitives, mai 2017.

été étudiée l'évolution des rémunérations versées à leurs présidents, aux membres de leurs collèges, au personnel de direction et au personnel dans son ensemble. En revanche, n'ont été abordées ni les attributions des autorités indépendantes, ni les modalités d'exercice de leurs missions.

L'engagement des travaux de synthèse, conduits dans le cadre d'une formation inter-chambres *ad hoc*, a été notifié le 11 mai 2017 aux responsables des entités composant l'échantillon de l'enquête, ainsi qu'au secrétaire général du Gouvernement, au directeur général de l'administration et de la fonction publique et à la directrice du budget.

Le rapport d'instruction a été délibéré par la formation inter-chambres le 5 octobre 2017. À cette occasion, celle-ci a décidé l'envoi d'un relevé d'observations provisoires aux douze autorités composant l'échantillon de l'enquête et aux trois administrations précitées.

La Cour a reçu une réponse de chacun des destinataires, à l'exception de la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) et de la Commission de régulation de l'énergie (CRE). Aucun destinataire n'a usé de son droit à être entendu. En revanche, en application des dispositions de l'article L. 140-3-1 du code des juridictions financières, la Cour a entendu, à son initiative, les 23 et 24 novembre, des représentants du secrétariat général du Gouvernement et de la direction du budget, ainsi que le directeur général de l'administration et de la fonction publique.

En tenant compte de l'analyse des réponses reçues et des auditions précitées, un projet de communication a été délibéré le 30 novembre 2017 par la formation inter-chambres présidée par M. Jean-Philippe Vachia, président de la quatrième chambre, et composée de M. Roch-Olivier Maistre, président de section, MM. Emmanuel Glimet, François de La Guéronnière, Mme Pascale Bouzanne des Mazery, M. Emmanuel Belluteau et de Mme Isabelle Latournarie-Willems, conseillers maîtres, sur le rapport de M. Olivier Ortiz, conseiller maître, et au contre-rapport de M. Roch-Olivier Maistre, conseiller maître.

Le projet de communication a ensuite été examiné et approuvé le 12 décembre 2017 par le comité du rapport public et des programmes de la Cour, composé de MM. Migaud, Premier président, MM. Briet, Vachia, Paul, rapporteur général du comité, M. Duchadeuil, Mmes Moati, de Kersauzon, M. Morin, présidents de chambre, et M. Gilles Johanet, Procureur général, entendu en ses avis.

Synthèse

Des statuts particuliers, une garantie d'indépendance

Les autorités administratives indépendantes (AAI) et les autorités publiques indépendantes (API) interviennent dans une grande variété de domaines, à des fins principales de préservation de certaines libertés et de régulation de secteurs économiques. Leurs statuts, qui garantissent l'indépendance fonctionnelle dont elles bénéficient pour l'exercice de leurs missions, sont aussi divers que leurs champs d'intervention : autorités unipersonnelles ou collégiales, autorités dotées ou non de la personnalité morale et de l'autonomie financière, organisation interne spécifique. Malgré la démarche d'harmonisation entreprise par le législateur[7], une part importante d'hétérogénéité demeure, fondée sur l'idée que l'organisation « sur mesure » de chaque autorité permettrait d'en optimiser l'efficacité.

Outre des ressources budgétaires d'une ampleur éminemment variable, ces autorités sont, de manière générale, soustraites, selon leur vocation et/ou la personnalité de leurs dirigeants, aux habituelles procédures d'arbitrage applicables aux administrations de l'État. La loi est d'ailleurs venue renforcer récemment une autonomie de gestion déjà large. Elles sont ainsi exemptées du contrôle budgétaire de droit commun.

Le corollaire de cette liberté devrait être un autocontrôle exigeant ; celui-ci n'est pourtant pas toujours observé.

Une large autonomie en matière de recrutement

L'évolution des effectifs des autorités indépendantes est sensiblement différenciée en fonction d'un côté, de la montée en charge propre à chacune d'entre elles et de l'autre, de l'extension de leurs attributions. En la matière, chaque autorité se prévalant de besoins spécifiques, les politiques de recrutement se caractérisent par une grande diversité.

Depuis 1984, des dérogations législatives ou réglementaires autorisaient les AAI à recruter, sous conditions, des agents contractuels sur des emplois permanents. En 2017, le législateur a choisi de renforcer leur autonomie de recrutement en ne fixant plus de conditions au recrutement d'agents contractuels, dans la limite de leur plafond d'emplois et de leurs ressources financières. Elles peuvent aussi employer des fonctionnaires civils et militaires, placés auprès d'elles dans une position conforme à leur statut (position normale d'activité, détachement ou mise à disposition).

[7] Loi organique n° 2017-54 du 20 janvier 2017 relative aux autorités administratives indépendantes et autorités publiques indépendantes et loi n° 2017-55 du 20 janvier 2017 portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes.

Si les contrôles conduits par la Cour font ressortir la diversité des situations, ils font aussi ressortir le recours privilégié à des agents contractuels. À cet égard, sans en faire une application uniforme, la position normale d'activité (PNA), instituée en 2008 pour faciliter la mobilité professionnelle et fonctionnelle des fonctionnaires, pourrait être davantage utilisée pour les agents affectés dans un emploi de même nature que celui qu'ils occupaient dans leur administration d'origine. Cette option serait particulièrement justifiée pour les fonctions administratives et les emplois supports. Plusieurs autorités recourent en effet, de façon quelque peu détournée de son objectif premier, au détachement de fonctionnaires sur contrat ; elles leur accordent par ce biais des gains de rémunération substantiels par rapport à leur situation antérieure. La mobilité en retour en est rendue plus difficile.

Par ailleurs, dans certaines autorités, se pose un problème de rotation et de mobilité des personnels contractuels. Il peut être accru dans la mesure où l'employeur public est tenu de proposer à ces agents la transformation de leur contrat à durée déterminée (CDD) en contrat à durée indéterminée (« CDIsation ») lorsque la durée de service effectif est au moins égale à six années au cours des huit années précédant la publication de la loi du 12 mars 2012 dite « loi Sauvadet ».

Enfin, des chevauchements de compétences existent entre des régulateurs aux missions initialement bien définies. Ce constat, qui n'entrait pas dans le champ de la présente enquête, pourrait justifier, à tout le moins, un effort accru de mutualisation des moyens.

Des rémunérations attractives et peu encadrées

Les charges de personnel (titre 2) des autorités administratives indépendantes représentent une part prépondérante de leurs dépenses.

Au cours de la période sous revue (2011-2016), les autorités incluses dans l'échantillon ont connu une évolution contrastée de leur plafond d'emplois. Dans le même temps, plusieurs d'entre elles ont connu une extension de leur champ d'intervention. À cet égard, il importerait qu'elles rendent mieux compte de leur gestion par des indicateurs représentatifs de leur activité et de leur performance, afin de pouvoir justifier toute demande de ressources supplémentaires. Elles devraient également assurer un suivi plus vigilant du temps de travail effectif dont la gestion se révèle dans l'ensemble perfectible.

Le nombre des emplois « hors plafond » a eu tendance à augmenter, témoignant d'un « point de fuite » du dispositif de pilotage de leur masse salariale. Ce constat pose la question de l'efficacité des outils de régulation budgétaire mis en place.

Par ailleurs, si la masse salariale a connu une progression contenue, au cours de la période sous revue, en revanche, celle de leurs dirigeants s'est révélée dynamique. Pour ces derniers, les éléments de la rémunération varient selon que le président d'une autorité exerce ses fonctions à temps complet, à temps partiel ou après avoir été admis à la retraite. Si les rémunérations (traitements indiciaires, indemnités de fonction) des présidents et des membres sont fixées, en principe, par des textes réglementaires, la Cour a néanmoins pu relever que des situations appelaient des régularisations.

Les rémunérations des présidents sont comparables à celles des fonctions administratives les plus élevées. Aussi, dans le respect de l'indépendance des autorités, un rapprochement avec le dispositif d'encadrement de la rémunération des dirigeants des établissements publics

administratifs de l'État, pour ce qui concerne la part fonctionnelle, serait-il pertinent. De même, les revenus d'activité des présidents et membres des AAI, anciens fonctionnaires, sont susceptibles d'être intégralement cumulés avec la pension de retraite de la fonction publique. À l'instar du dispositif conçu par le « guichet unique » et institué lors de la nomination du nouveau président de la Commission de régulation de l'énergie, la fixation ou la revalorisation de l'indemnité de fonction allouée pourrait, à l'avenir, tenir compte de la liquidation de la pension de retraite de la fonction publique.

Enfin, un « cadre de gestion », déterminant les règles de rémunération des agents des autorités et fixant les mesures de progression salariale, n'a pas toujours été fixé ou fait l'objet d'une actualisation régulière. Rares sont les autorités où les rémunérations des personnels font l'objet d'une présentation aux organes délibérants. Aucune échelle de rémunérations harmonisées n'est précisée par un texte, au motif de préserver la possibilité d'ajuster, au cas par cas, la rémunération de certains profils hautement qualifiés et spécialisés, sans que soient distinguées les fonctions spécifiques des fonctions classiques. S'agissant des rémunérations accessoires, les « cadres de gestion » pourraient s'inspirer des principes mis en œuvre par les dispositifs liés à la performance collective et individuelle, qui existent déjà dans les services de l'État.

Les personnels – fonctionnaires et contractuels – bénéficient, dans la majorité des cas, d'une politique de rémunération attractive, plus avantageuse, et donc plus onéreuse, que celle des autres services de l'État. Les rémunérations servies ne comportent qu'exceptionnellement un mécanisme de modulation liée à la performance individuelle, bien qu'il s'agisse là d'une évolution commune des modalités de rémunération dans le secteur public. Le contrôle des rémunérations, opéré parfois de façon peu rigoureuse, demeure perfectible.

Au regard des constats opérés, la Cour s'est attachée à dégager les voies et moyens d'une meilleure maîtrise des effectifs et des dépenses de rémunération des autorités. Elle recommande en particulier de tirer tout le parti des récentes dispositions visant à améliorer le contrôle parlementaire, de clarifier le cadre et l'organisation budgétaires pour mieux identifier et, le cas échéant, ajuster les crédits mis à disposition, de renforcer le dialogue de gestion et la maîtrise des risques et, enfin, de poursuivre la mutualisation des fonctions support.

Recommandations

La Cour formule les huit recommandations suivantes :

1. étayer le suivi de la gestion des AAI par des indicateurs représentatifs de leur activité et de leur performance, afin de pouvoir justifier toute demande de ressources supplémentaires ;
2. mettre en place un pilotage de la masse salariale, en s'appuyant sur des instruments fournis par la direction du budget et adaptés aux besoins des autorités administratives indépendantes ;
3. pour chaque autorité indépendante, donner un fondement réglementaire à la rémunération du président et à l'indemnisation des membres ;
4. généraliser l'adoption par chaque autorité indépendante d'un cadre de gestion en matière de rémunérations ;
5. procéder à la présentation régulière, pour les autorités dotées d'un collège, d'un suivi détaillé de l'évolution des niveaux de rémunérations et de la masse salariale ;
6. utiliser plus largement les possibilités de modulation de la part variable de la rémunération liée à la performance individuelle, sur la base d'entretiens d'évaluation ;
7. formaliser dans une charte de gestion, quand elle n'existe pas, le dialogue avec le responsable de programme, particulièrement en matière de recrutement et de gestion prévisionnelle ;
8. amplifier la démarche de mutualisation des services et l'étendre au domaine des ressources humaines.

Introduction

Le contexte institutionnel de l'enquête

Les autorités administratives indépendantes[8] (AAI) peuvent se définir par le pouvoir « *d'agir au nom de l'État sans être subordonnées au Gouvernement et de bénéficier, pour le bon exercice de leurs missions, de garanties qui leur permettent d'agir en pleine autonomie, sans que leur action puisse être orientée ou censurée, si ce n'est par le juge* »[9].

Depuis l'apparition de cette notion dans les années 1970[10], ces autorités se sont beaucoup développées en France : s'inscrivant dans une logique de régulation[11], elles participent d'une transformation des méthodes d'action publique[12] et d'un renouvellement de l'intervention publique[13]. Les « agences de régulation » reçoivent la mission d'assurer le fonctionnement harmonieux d'un secteur dans lequel l'intervention du pouvoir exécutif dans ses formes traditionnelles apparaît tantôt impossible, tantôt inopportun. La plupart des États modernes disposent de telles autorités[14].

Les AAI interviennent dans des domaines variés, à des fins principales de préservation de certaines libertés et de régulation de secteurs économiques[15]. Dans ce dernier cas, la création d'une AAI a pour objet de distinguer la fonction de régulateur de la fonction d'actionnaire, quand, dans un secteur désormais ouvert à la concurrence, la place dominante reste occupée par

---

[8] L'appellation d'« autorité administrative indépendante » désigne la majorité des entités examinées, celle d' « autorité publique indépendante » étant attribuée aux entités dont l'autonomie financière a été renforcée (par exemple, la Haute autorité de santé ou le Conseil supérieur de l'audiovisuel).

[9] Conseil d'État, *Les autorités administratives indépendantes,* Rapport public 2001, EDCE n° 52, La Documentation française, Paris, 2001, p. 21.

[10] Le terme lui-même apparaît avec la loi du 6 janvier 1978, dite loi « informatique et libertés ».

[11] La régulation, qui excède le seul champ économique, se caractérise par l'institutionnalisation d'un régulateur, prenant parfois la forme d'une autorité administrative indépendante, exerçant une mission globale de police administrative en ayant recours à une palette d'outils diversifiés relevant du « droit dur » (réglementation, autorisation, sanction) comme du « droit souple » (recommandation, coordination, prise de position, mise en garde, etc.). V. Conseil d'État, *Le juge administratif et les autorités de régulation économique,* dossier thématique, 2016.

[12] Conseil d'État, « *Les autorités administratives indépendantes* », Rapport public 2001, EDCE n° 52, La Documentation française, Paris, 2001.

[13] Sur l'expansion rapide des agences, nouveau mode d'action publique issu de la doctrine anglo-saxonne du *New Public Management* et sur l'anglicisme « *agencification* » qui désigne ce phénomène, v. Conseil d'État, étude annuelle, 2012 et l'intervention de M. Sauvé lors du colloque *Les agences : une nouvelle gestion publique,* organisé par le Conseil d'État le 19 octobre 2012 à Paris.

[14] Agences indépendantes ou agences régulatrices (*regulatory agencies* ou *independant regulatory commissions)* aux États-Unis, « quangos » *(quasi non-governmental organisation* ou « organisation quasi-non gouvernementale ») dans les pays du Commonwealth, etc.

[15] V. Conseil d'analyse économique, *Régulation économique : quels secteurs réguler et comment ?,* Les notes du CAE, n° 44, novembre 2017.

une entreprise dont l'État détient la majorité[16]. L'indépendance de l'autorité doit alors être assurée vis-à-vis des acteurs ou des entreprises afin de maintenir une capacité impartiale d'arbitrage et de régulation. Au regard de cette exigence, la loi française restait néanmoins relativement lacunaire[17] : aussi des dispositions récentes sont-elles intervenues en matière de déontologie et de prévention des conflits d'intérêts, comme l'extension des obligations de déclarations publiques imposées aux hauts fonctionnaires[18].

La catégorie juridique des autorités administratives indépendantes constitue une exception à l'article 20 de la Constitution, selon lequel le Gouvernement dispose de l'administration. Tel un « oxymore juridique »[19], la notion rassemble deux attributs antinomiques, qui en font à la fois l'intérêt et la complexité. Cette ambiguïté originelle présente un défi particulier au Parlement devant lequel le Gouvernement devrait être responsable d'entités sur lesquelles il n'exerce en réalité aucun pouvoir hiérarchique. Aussi le développement du recours à cette formule a-t-il fait l'objet de plusieurs rapports parlementaires[20], souvent critiques (démembrement de l'action de l'État, caractère désordonné du phénomène dit de « prolifération »[21], « entre-soi » des grands corps, politique généreuse des rémunérations, etc.).

En janvier 2017, le législateur s'est réservé la compétence pour instituer toute AAI/API et pour fixer « *les règles relatives à la composition et aux attributions ainsi que les principes fondamentaux relatifs à l'organisation et au fonctionnement des AAI et des API* »[22]. Tel est l'objet de la loi ordinaire du même jour, qui porte statut général de ces autorités et octroie la qualification d'autorité indépendante à 26 entités dont la liste figure en annexe de la loi (cf. annexe n° 2). Le statut général (cf. annexe n° 3) est venu renforcer leur contrôle en permettant une réelle reddition de comptes devant chaque assemblée parlementaire[23].

---

[16] Par exemple, dans le secteur aéroportuaire (v. Cour des comptes, *L'État et la compétitivité du transport aérien : un rôle complexe, une stratégie à élaborer,* communication à la commission des finances du Sénat, septembre 2016, 138 p., disponible sur www.ccomptes.fr).

[17] Ainsi Mme Anne-Marie Frison-Roche relevait en 2014 que les lois relatives aux AAI "*surabondent en dispositifs pour protéger les autorités administratives indépendantes contre l'intrusion du Gouvernement mais, d'une part, les rapprochent relativement peu du Parlement et, d'autre part, les protègent relativement peu de la mission des entreprises ou groupes de pression concernés par leur action*" (rapport Gélard précité).

[18] *Cf.* Loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires, titre Ier, chapitre 1er ; loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, dite « loi Sapin 2 », titre II, articles 25 à 33.

[19] P. Gélard, *Les autorités administratives indépendantes : évaluation d'un objet juridique non identifié*, rapport au nom de l'Office parlementaire d'évaluation de la législation, sur, Les rapports du Sénat, 2006, tome 1, p. 21.

[20] En dernier lieu, J. Mézard, rapport n° 126 (2015-2016), commission d'enquête sénatoriale sur le bilan et le contrôle de la création, de l'organisation, de l'activité et de la gestion des autorités administratives indépendantes, 28 octobre 2015.

[21] Dès 2001, le Conseil d'État en recensait 34 tout en mettant en évidence la très grande hétérogénéité de la catégorie juridique.

[22] Cf. loi organique du 20 janvier 2017, article 1er.

[23] Loi organique n° 2017-54 du 20 janvier 2017 relative aux autorités administratives indépendantes et autorités publiques indépendantes ; loi n° 17-55 du même jour, portant statut général de ces autorités. Ces textes ont traduit dans le droit positif plusieurs des propositions formulées par la commission d'enquête sénatoriale précitée.

Une diversité de statuts, d'organisation et de fonctionnement

Les autorités administratives indépendantes peuvent être rangées dans deux groupes principaux : l'un rassemble les autorités de régulation économique ou sanitaire, telles l'Autorité de la concurrence, la Commission de régulation de l'énergie, la Haute autorité de la santé ; l'autre les autorités chargées de la protection des droits et des libertés fondamentales, telles la Commission nationale de l'informatique et des libertés, le Défenseur des droits ou le Contrôleur général des lieux de privation de liberté. Leur trait commun est de répondre à la volonté d'assurer, de façon indépendante, certaines missions de service public. Elles constituent cependant des éléments hétérogènes en raison de la diversité de leurs domaines d'activité, de leurs règles de composition et de fonctionnement et de leurs pouvoirs.

Si elles peuvent être de type unipersonnel (par exemple, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté), les autorités disposent le plus souvent d'un collège, de dimension variable. Elles peuvent assurer la régulation d'un secteur particulier (l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes) ou exercer une compétence horizontale (l'Autorité de la concurrence).

La loi du 1er août 2003 de sécurité financière a créé la catégorie des autorités publiques indépendantes (API), dotées de la personnalité morale et de ressources propres. Si la plupart des autorités ne sont pas dotées de la personnalité morale, la loi peut leur en donner certains éléments comme une autonomie financière renforcée.

Le statut d'autorité administrative indépendante traduit une indépendance fonctionnelle ; le Conseil d'État estime qu'elle tient davantage à l'adéquation des moyens de chaque autorité à ses missions qu'à l'attribution de ressources propres.

Les budgets et les moyens de fonctionnement de ces autorités demeurent, de manière globale, relativement modestes au regard du total des dépenses de l'État. Ce constat est confirmé par les données consolidées publiées, pour la première fois, dans le *Rapport sur les autorités publiques indépendantes*, annexé au projet de loi de finances pour 2018. Mais les crédits qui leur sont alloués comme leurs effectifs enregistrent une augmentation sensible (cf. tableau ci-après). Si les autorités indépendantes sont, le plus souvent, des structures légères, leurs caractéristiques budgétaires et financières varient cependant sensiblement d'une autorité à l'autre, comme en témoigne l'échantillon de l'enquête (cf. annexe n° 4).

Tableau n° 1 : présentation consolidée des données relatives aux 26 AAI et API

	Réalisation 2016 (a)	LFI 2017 (b)	PLF 2018 (c)	Variation (c/a)
Autorités administratives indépendantes (en millions d'euros)				
Dépenses du budget général de l'État (CP)	**205,38**	**230,17**	**239,46**	**+ 16 %**
Autorités publiques indépendantes (en millions d'euros)				
Subventions de l'État	58,07	58,64	59,44	+ 2,3 %
Impositions affectées (*)	104,31	105,05	105,08	+ 0,7 %
Total	**162,39**	**163,69**	**165,29**	**+ 1,7 %**
Total des emplois en fonction dans les autorités				
Emplois rémunérés par les autorités	2 966	3 141	3 204	+ 8 %
Autres emplois non rémunérés par les autorités (mises à disposition)	129	126	116	- 10 %
Total	**3 096**	**3 267**	**3 320**	**+ 7,2 %**

Source : PLF pour 2018, Rapport sur les autorités publiques indépendantes, p. 7.
(*) Les montants des impositions affectées aux API dans le tableau ci-dessus reprennent le montant des plafonds des taxes affectées quand le produit de la taxe est supérieur ou égal au plafond, le montant du produit de la taxe quand ce montant est inférieur au plafond.

« Indépendance fonctionnelle » et « autonomie de gestion »

La Cour intervient dans un cadre qui vient d'être réformé à la suite d'une initiative parlementaire. La loi n° 2017-55 du 20 janvier 2017 portant « statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes » n'a pas remis en cause les dispositions essentielles applicables à ces autorités : le texte consacre leur autonomie d'organisation et de fonctionnement, ainsi que leur autonomie financière, sous le contrôle de la Cour des comptes. Le législateur a opté pour une démarche d'harmonisation, qui laisse subsister une forte hétérogénéité. Par exemple, le statut général n'encadre pas, même indirectement par un renvoi à un décret en conseil d'État, les rémunérations des membres des autorités[24] ou celles versées aux personnels de ces autorités.

Dans ce contexte, la principale difficulté de l'enquête a résidé dans la conciliation de deux préoccupations qui pourraient en première approche paraître contradictoires :

- d'une part, la nécessité d'assurer l'indépendance des autorités concernées, liée à leurs missions et confortée par leur statut ;
- d'autre part, la volonté de définir un cadre commun d'activité et de gestion à cette modalité d'action administrative qui s'est fortement développée, de porter un regard sur l'efficience de la gestion des AAI/API et la maîtrise de de leurs coûts en application de principes qui s'appliquent à toutes les entités publiques.

[24] L'article 9 *bis* du projet de texte a été supprimé à la suite d'un amendement du Gouvernement. Introduit à l'initiative de M. Alain Richard au stade de la commission des lois au Sénat, cet article additionnel prévoyait qu'un décret en Conseil d'État établirait une échelle des rémunérations et/ou des indemnités pour les membres des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes.

L'indépendance voulue par le législateur est avant tout d'ordre fonctionnel. L'article 9 de la loi du 20 janvier 2017 dispose que « *dans l'exercice de leurs attributions, les membres des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes ne reçoivent ni ne sollicitent d'instruction d'aucune autorité* ».

S'il est nécessaire, pour que cette indépendance prenne corps, que les AAI/API bénéficient d'un statut à la fois protecteur et facilitateur et d'une certaine autonomie de gestion, leur gestion doit s'effectuer :

- dans le cadre des règles administratives, budgétaires et financières qui s'imposent à la gestion publique en général ; leurs ressources budgétaires sont bien rattachées à des programmes relevant du budget de l'État ;
- dans la transparence, *a fortiori* pour l'accomplissement de missions touchant à la régulation de secteurs d'activité et à l'exercice de libertés publiques.

C'est à l'aune de ces exigences que la Cour s'est attachée à formuler des constats objectivés sur la situation des AAI/API et à apprécier la nécessité, ou non, d'encadrer les pratiques de rémunération au sein de ces autorités.

⁂

Conformément à la demande de la commission des finances de l'Assemblée nationale, l'enquête s'est focalisée sur la maîtrise de l'évolution de la masse salariale des AAI. Dans ce cadre, la présente communication donne des éclairages sur six problématiques : le statut sous lequel les agents sont employés ; la croissance des effectifs et de la masse salariale ; le temps de travail et ses modalités d'application ; l'adéquation des moyens humains aux besoins des activités concernées ; le contrôle applicable à la gestion des AAI/API, ainsi que les leviers et outils mobilisables pour une gestion dynamique des ressources humaines.

Au terme de ses investigations, la Cour a constaté une grande diversité de situations des personnels entre les différentes autorités, qui a pu justifier des solutions différenciées, voire dérogatoires (I). Toutefois, l'analyse de la masse salariale et des rémunérations conduit à des constats souvent convergents sur leur niveau et leur rythme, ainsi que sur leurs incidences en termes de gestion des ressources humaines (II). Aussi la Cour s'est-elle attachée à dégager les voies et moyens d'une meilleure maîtrise de ces évolutions (III).

Chapitre I

Les effectifs des AAI :

des situations diverses, un recours important aux contractuels, un faible contrôle de la durée du travail

L'évolution des effectifs des autorités est sensiblement différenciée en fonction d'un côté, de la montée en charge propre à chacune d'entre elles et de l'autre, de l'extension de leurs attributions. Si les contrôles conduits par la Cour font ressortir une diversité de situations statutaires, ils confirment aussi le recours privilégié à des agents contractuels. Par ailleurs, la gestion du temps de travail se révèle dans l'ensemble perfectible. Enfin, dans certaines AAI, se pose un problème de rotation des personnels.

I - Une évolution différenciée des effectifs

A - Des variations contrastées des plafonds d'emplois

1°) Au cours de la période sous revue, les autorités incluses dans l'échantillon ont connu une évolution contrastée de leurs plafonds d'emplois.

À la lumière du tableau ci-dessous, apparaissent d'un côté, des « autorités matures », ayant atteint un rythme de croisière dans leur fonctionnement et donc dans leurs moyens, et de l'autre, des autorités plus récentes, dont la « montée en charge » n'est pas encore achevée.

Tableau n° 2 : évolution des plafonds d'emploi (ETPT)

Autorités indépendantes	2011	2016	Variation 2011-2016
HAS	407	395	3 %
CSA	293	284	3 %
DDD		226	
Autorité de la concurrence	185,2	191	3 %
ARCEP	174	171	2 %
CRE	131	132	0,7 %
CNIL	153	195	27 %
ARJEL	59	58	2 %
CGLPL	24	33	38 %
HATVP	20 (*)	34	70 %
ACNUSA	12	12	0 %
CADA	12	13	8,3 %

Sources : Autorités/Cour des comptes.
(*) ETPT LFI pour 2014 (autorité mise en place en 2014).

Parmi les premières, la ***Haute autorité de santé*** a vu ses effectifs diminuer depuis 2011, après une nette augmentation entre 2004 et 2010 (+ 17 %), années de la montée en charge de l'institution. Au cours de la période sous revue, des postes ont été supprimés, majoritairement dans les fonctions support.

À l'inverse, les effectifs de l'***Autorité de la concurrence*** avaient fortement augmenté dès 2009 (+ 41 % comparé à 2008), au moment de la transformation du Conseil en Autorité, à la suite du transfert d'emplois de la DGCCRF et de la création du service des concentrations. Ils ont ensuite progressé par paliers, dont certains seulement s'expliquent par l'acquisition de nouvelles missions. Depuis la création de l'Autorité, les recrutements d'agents de catégorie A, notamment chargés de l'instruction des affaires, ont été moteurs dans l'accroissement des effectifs. À l'inverse, le nombre de salariés de catégorie B et C a eu tendance à décroitre. Ainsi, la part des agents des services administratifs (hors bureau de la procédure) est passée de 32,2 % des effectifs en 2008 à 18,3 % en 2016.

À la ***CNIL***, l'évolution du plafond d'emplois entre 2011 et 2016 est liée aux nouvelles missions attribuées par le législateur à l'autorité, ainsi qu'à l'impact de la réglementation communautaire qui va modifier l'environnement de la donnée personnelle à compter de mai 2018. Ceci a conduit à une réorganisation en avril 2014. Par ailleurs, l'activité « traditionnelle » de l'autorité a connu, pour la période sous revue, une croissance forte.

Depuis 2012, le plafond d'emplois permanents de la **CADA** est demeuré inchangé. La charge de travail du secrétariat général a été d'autant plus alourdie que l'équipe des rapporteurs en charge de l'instruction s'est, à l'inverse, largement étoffée au cours de la même période.

Tableau n° 3 : évolution du plafond d'emplois permanents et des ETPT consommés de la CADA entre 2011 et 2016

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Évolution en %
Plafond d'emplois en ETP	12	13	13	13	13	13	+ 8,3
ETPT consommés	11,7	12,5	12,6	12,8	12,8	12,8	+ 13,3

Source : Cour des comptes d'après CADA

La LFI pour 2016 a fixé le plafond d'emplois du ***Défenseur des droits*** à 226 équivalents temps plein travaillé (ETPT) ; la LFI 2017 l'a arrêté à 225 (soit – 1).

À l'***ACNUSA***, l'augmentation du plafond d'emplois, passé de 10 à 12 en 2011, fait suite à l'extension des compétences de l'Autorité. Le plafond d'emplois, fixé à 12 ETPT (soit 11 agents et le président), n'a pas évolué au cours de la période 2011-2016. Pendant cette période, les ETPT réels ont évolué entre 10,6 et 12 ; ils sont pour moitié constitués par la catégorie A.

La ***HATVP*** a connu, en revanche, une forte progression de ses emplois. Celle-ci répond à l'augmentation continue du périmètre de son activité de contrôle et à un élargissement progressif de ses missions.

Tableau n° 4 : évolution des emplois de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (2014-2016)

LFI 2014	Réalisation 2014		LFI 2015	Réalisation 2015		LFI 2016	Réalisation 2016		Prévisions 2017
ETP/ETPT	ETP	ETPT	ETP/ETPT	ETP	ETPT	ETP/ETPT	ETP	ETPT	ETP/ETPT
20	22,8	13,05	30	29,8	28,77	34	39	34	50

Source : HATPV

En décembre 2013, les moyens de la Haute autorité se limitaient aux six agents de l'ancienne commission pour la transparence de la vie politique. La loi de finances initiale pour 2014 a attribué à la nouvelle autorité 20 ETPT. Le recrutement initial de ses cadres est intervenu entre janvier et août 2014. Ce plafond d'emplois s'est rapidement révélé insuffisant et a nécessité un réajustement ; les services se sont étoffés à partir de 2015 et les différents instruments liés à la politique salariale ont alors été mis en place. Les effectifs et les dépenses de personnel sont en progression entre 2014 et 2016 : les effectifs passent de 22 à 39 ETP (de 13 à 34 ETPT). L'autorité bénéficie, en effet, de l'ouverture de crédits sur le titre 2 pour financer le recrutement de 10 nouveaux agents, créations de poste correspondant à l'élargissement de ses missions.

2°) La composition et le fonctionnement des services laissent apparaître des différences notables dans l'organisation des services des autorités.

Des réorganisations ont pu accompagner les réformes institutionnelles et l'extension des missions dévolues à l'autorité.

À la ***HATVP***, la part des effectifs exerçant des fonctions de contrôle est croissante, tendance qui pourrait se prolonger dans les années à venir. Une cellule de trois personnes assure le secrétariat de toute l'autorité, soit 50 ETP, 18 rapporteurs et les 9 membres du collège. Le secrétaire général pilote l'organisation et les choix budgétaires ; il propose les arbitrages relatifs aux emplois et aux crédits. Un adjoint supplée le secrétaire général dans toutes ses fonctions ; il assume la coordination entre les pôles « métiers », liés au contrôle, et la relation avec les publics et le pôle système d'information.

Au ***Conseil supérieur de l'audiovisuel***, l'effectif du cabinet (10 agents) est notable au regard de l'effectif total de l'institution (300 agents environ). L'autorité fait valoir que les membres de son collège exercent leurs fonctions de façon permanente, se réunissent une fois par semaine pour délibérer de nombreux dossiers et participent à leur instruction. Cette organisation nécessite un travail de coordination assuré par le cabinet, qui soutient, en outre, les efforts de communication des 16 comités territoriaux de l'audiovisuel. Le « cabinet » est composé de la directrice de cabinet, de son adjointe et d'un chargé de mission. Des contrats dit « cabinet », prévus par le règlement de gestion mis en place début 2008, sont dérogatoires par leur durée liée aux mandats du président ou des conseillers.

B - Des effectifs corrélés à l'évolution des missions

Outre le degré de « maturité » de chaque autorité, l'évolution des effectifs est également à mettre en rapport avec l'extension de leurs attributions respectives.

1°) Plusieurs autorités administratives et publiques indépendantes ont connu une extension de leur champ d'intervention.

a) Dix-huit lois sont venues modifier, depuis 2005, la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication et les missions confiées au ***Conseil supérieur de l'audiovisuel***, élargissant significativement ses missions. En dernier lieu, le législateur a renforcé en 2017 les pouvoirs du Conseil afin d'imposer aux éditeurs de services privés et publics des obligations de programmation en matière de diversité de la société française ou d'image des femmes au sein des émissions publicitaires. Or, si les moyens du Conseil ont pu croître de 2005 à 2010, ils ont reflué depuis lors, le plafond d'emplois passant de 293 ETPT en 2010 à 284 ETPT en 2017. À l'avenir, les compétences du CSA pourraient être étendues à la régulation des contenus sur le *Web*. La transposition de la directive européenne sur les services de médias audiovisuels (SMA) fin 2018 ou début 2019 pourrait porter cette réforme.

b) La ***CADA*** s'était vu confier en 2005 une nouvelle mission relative à la réutilisation des informations publiques. La loi pour une République numérique promulguée le 7 octobre 2016, qui a consacré une obligation générale de diffusion publique de plusieurs catégories de documents administratifs, a renforcé le rôle de la Commission dont le champ d'intervention et les pouvoirs ont été élargis. Cette réforme a renforcé son positionnement en la plaçant au centre de la démarche d'*open data*, dont elle aura désormais la responsabilité de fixer les limites avant l'intervention du juge administratif. Les effets de la loi précitée sur le niveau d'activité de la CADA sont difficiles à prévoir.

Or, la commission fait déjà face à une activité soutenue et croissante[25]. La création d'un poste de rapporteur général adjoint supplémentaire en avril 2016, conjuguée à la mise en œuvre d'une procédure simplifiée, a eu pour objectif de résoudre une partie de ces difficultés. L'organisation de la CADA devrait à l'avenir être mieux structurée autour du président, du rapporteur général et du secrétariat général, qui devrait être renforcé en 2017 par la création d'un ETP supplémentaire de catégorie A. La question de la capacité de la commission à faire face à la charge pourrait toutefois se poser, d'autant que l'activité de la CADA n'est pas mesurée, à ce jour, de manière fiable. Plusieurs indicateurs traduisent une dégradation de la performance[26]. Sur ce point, la suppression de l'indicateur relatif au délai moyen de traitement des dossiers dans le projet annuel de performance 2017 apparaît éminemment contestable.

c) La responsabilité de la totalité de la procédure d'instruction et de fixation du montant des amendes pour non-respect des procédures environnementales sur les principaux aéroports nationaux, jusqu'alors de la compétence de la Commission nationale de prévention des nuisances (CNPN), a été transférée à l'***ACNUSA*** en 2010. Cette dernière indique que cette mission l'a conduite à faire appel, de façon récurrente, à du personnel temporaire afin d'assister le pôle Amendes. De fait, le nombre de dossiers traités est élevé (400 à 450 par an), les procédures exigent un haut niveau de technicité et la CNPN disposait de sept ETPT alors que sa mission ne portait ni sur le recouvrement ni sur le contentieux. L'effectif du pôle Amendes de l'ACNUSA est de trois agents, 7 étaient en fonction au moment du transfert de compétence. L'autorité estime que le recrutement d'un agent à temps partagé entre le pôle Amendes et le pôle Administration / Gestion, constitué d'un seul agent dont les missions ont pris de l'ampleur, pourrait améliorer la situation tendue de ces deux secteurs en les déchargeant de leurs tâches matérielles.

d) La ***HATVP*** est aussi confrontée à une activité soutenue et à une extension de son champ d'intervention. La loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires élargit le périmètre des agents assujettis au contrôle de la Haute autorité à de nouvelles catégories : chefs de service et sous-directeurs d'administration centrale, dirigeants des établissements publics à caractère administratif de l'État, établissements publics dont le budget est supérieur à 200 M€, directeurs régionaux des services déconcentrés, secrétaires généraux de préfecture, directeurs généraux de collectivités territoriales. Plus de 3 000 nouveaux responsables publics sont désormais concernés par les déclarations d'intérêt et de patrimoine. Conformément aux dispositions de la « loi pour une République numérique », l'autorité a engagé une démarche permettant la diffusion et la réutilisation des données dont elle dispose, dans les limites prévues par la loi.

Promulguée en décembre 2016, la « loi Sapin II » a confié par ailleurs à la Haute autorité la création d'un répertoire numérique des représentants d'intérêts[27]. Celui-ci vise à fournir, pour la première fois en France, une information aux citoyens sur les relations entre les représentants

[25] Le nombre de dossiers instruits a connu, sur la période 2010-2016, une hausse de 14 %. Dans le même temps, le nombre d'avis rendus a évolué à un rythme particulièrement dynamique, atteignant 5 345 en 2016, soit une augmentation d'environ 24,8 %.

[26] La Cour observe ainsi un allongement continu du délai moyen de traitement des dossiers (+ 62,3 % au cours de la période sous revue), qui a atteint 69 jours en 2016 alors que la loi impose à la CADA de statuer dans un délai de 30 jours. Par ailleurs, le taux des avis suivis par les administrations s'est significativement dégradé : moins d'un avis sur deux aboutit désormais à la communication du document sollicité.

[27] Décret n° 2017-867 du 9 mai 2017 relatif au répertoire numérique des représentants d'intérêts.

d'intérêts et les responsables publics lorsque sont prises des décisions publiques. La loi a prévu une entrée en vigueur en trois phases de ce nouveau dispositif, la première du 1er juillet au 1er septembre 2017 en ce qui concerne l'inscription des représentants d'intérêts au répertoire. Afin de permettre cette inscription, la Haute Autorité a mis à leur disposition un télé-service.

e) L'adoption de textes législatifs ayant une incidence sur les missions du ***Défenseur des droits*** pourrait aussi nécessiter le recrutement de personnels supplémentaires.

La « loi Sapin 2 » du 9 décembre 2016 permet aux « lanceurs d'alerte »[28] de saisir le Défenseur des droits, augmentant ainsi le champ de compétences de l'institution. Le décret d'application n° 2017-564 du 19 avril 2017 apporte des précisions sur les modalités de mise en œuvre de la procédure de recueil de signalements. Le texte entre en vigueur le 1er janvier 2018. Dans l'immédiat, les dossiers sont examinés au cas par cas et les orientations sont décidées collégialement avec les directeurs et chefs de pôle. En 2017, une chargée de mission a été recrutée pour traiter de la protection des lanceurs d'alerte.

L'activité du Défenseur des droits se voit également touchée par la directive européenne 2014/54/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 relative à des mesures facilitant l'exercice des droits conférés dans le contexte de la libre circulation des travailleurs. L'article 4 du texte prévoit la désignation, dans chaque État membre, d'un organisme chargé de promouvoir l'égalité de traitement et de soutenir les travailleurs de l'Union et les membres de leur famille. En réunion interministérielle, le Défenseur des droits a été désigné comme l'institution compétente au regard de cet article[29]. 200 dossiers lui sont parvenus au cours du second semestre de 2016.

De même, la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXIe siècle (dite « Justice 21 ») prévoit une médiation obligatoire avant tout contentieux devant les tribunaux administratifs[30]. Le décret d'application devrait aboutir à un dispositif de quatre années d'expérimentation auprès de 15 délégués territoriaux du Défenseur des droits dans trois régions. Si ces mesures devaient s'étendre, le réseau des délégués territoriaux devrait être étoffé, ainsi que les équipes de juristes et de gestionnaires au siège du Défenseur des droits.

Les annexes techniques rédigées en mai 2016 lors de la préparation de la loi de finances pour 2017 décrivent les différents domaines d'activité pour lesquels le Défenseur des droits sera sollicité dans les années à venir et qui nécessiteront des moyens humains supplémentaires.

f) Le champ des missions de la ***Haute autorité de santé*** a été fortement élargi sur la période sous revue. Pour autant, l'autorité a vu ses effectifs diminuer depuis 2011 (- 3 % sur la

[28] La loi du 9 décembre 2016 en donne une définition : il s'agit d'une personne physique qui révèle ou signale, de manière désintéressée et de bonne foi, un crime ou un délit, une violation grave et manifeste d'un engagement international régulièrement ratifié ou approuvé par la France, d'un acte unilatéral d'une organisation internationale pris sur le fondement d'un tel engagement, de la loi ou du règlement, ou d'une menace ou un préjudice graves pour l'intérêt général, dont elle a eu personnellement connaissance.

[29] Cf. notes du SGAE du 8 juillet 2016 désignant le Défenseur en qualité d'autorité compétente pour appliquer l'article 4 de la directive 2014/54.

[30] Article 5 – section 3 « médiation à l'initiative du juge » : « *À titre expérimental et pour une durée de quatre ans à compter de la promulgation de la présente loi, les recours contentieux formés par certains agents soumis aux dispositions de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires à l'encontre d'actes relatifs à leur situation personnelle et les requêtes relatives aux prestations, allocations ou droits attribués au titre de l'aide ou de l'action sociale, du logement ou en faveur des travailleurs privés d'emploi peuvent faire l'objet d'une médiation préalable obligatoire, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État* ».

période considérée) : elle s'est astreinte à réaliser des efforts dans un cadre budgétaire contraint en réduisant de 23 ETP les effectifs entre 2010 et 2015.

2°) La réglementation communautaire et le droit européen contribuent par ailleurs à renforcer les attributions de certains régulateurs sectoriels mais aussi à accroître leurs besoins pour exercer une mission élargie.

a) L'extension des attributions de l'***ARCEP*** et de la ***CRE*** en témoigne. Inscrite dans un cadre communautaire structurant, l'activité de la CRE et de l'ARCEP n'a cessé au fil du temps de s'enrichir de nouvelles missions, dans des domaines de régulation aux enjeux financiers très importants.

L'extension des attributions de l'ARCEP et de la CRE

L'***ARCEP*** a connu plusieurs modifications législatives, notamment au travers de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, de la loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique, de la loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne. L'Union européenne a également adopté un nouveau règlement sur l'internet ouvert et l'itinérance mobile. Elle achève également l'examen du quatrième « paquet Télécom ». Enfin, en 2016, l'ARCEP a pris la vice-présidence de l'Organe des régulateurs européens des communications électroniques (ORECE) avant d'en assumer la présidence depuis le 1er janvier 2017. Pour faire face aux nouvelles missions et contenir ses effectifs, la nomination d'un nouveau président à l'ARCEP en 14 janvier 2015 s'est rapidement traduite par une « revue stratégique » qui a consisté à identifier de manière partagée les nouveaux enjeux du secteur, redéfinir les priorités de l'Autorité, ouvrir de nouveaux chantiers, automatiser voire abandonner d'anciennes procédures et reventiler les effectifs. Cette revue stratégique s'est déroulée durant toute l'année 2015, a mobilisé de nombreux acteurs, en interne et en externe, en France et à l'étranger, dans le public et dans le privé. Elle a débouché sur une feuille de route organisée en 12 chantiers répartis en 4 piliers : (i) l'investissement par les infrastructures, (ii) des territoires connectés, (iii) l'Internet ouvert, (iiii) un prisme pro-innovation. Cette revue stratégique a des conséquences internes fortes puisque, dans un horizon limité, 25 % des agents voient leurs missions évoluer.

S'agissant de la ***CRE***, depuis 2000 et la loi du 10 février qui a engagé le mouvement d'ouverture à la concurrence des marchés de l'énergie, ses responsabilités n'ont cessé de croître. Dans les étapes de la réforme du secteur de l'énergie qui ont eu un impact important sur les missions de la CRE, on peut citer la loi n° 2010-1488 du 7 décembre 2010 portant organisation du marché de l'électricité, dite loi NOME, la transposition des directives du 3e paquet 2009/72/CE et 2009/73/CE du 13 juillet 2009 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et du gaz naturel, l'entrée en vigueur du règlement REMIT et la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte dite LTECV. L'activité de la CRE liée aux énergies renouvelables (EnR) s'est également fortement développée. Outre les avis qu'elle émet sur les projets d'arrêtés fixant les tarifs de rachat, elle assure la gestion des appels d'offres, qui sont devenus le mécanisme de droit commun du soutien aux EnR en 2017. Pour faire face à ces besoins croissants, le plafond d'emplois autorisés de la CRE est passé progressivement de 127 ETPT à 149 entre 2016 et 2017.

b) Tel est également le cas de la ***CNIL***, qui a su opérer, durant la période sous revue, une restructuration d'envergure visant à adapter son offre de service aux évolutions rapides du monde numérique. La restructuration s'est traduite à l'été 2014 par une profonde réorganisation et une redéfinition des processus de fonctionnement de la CNIL. La Commission passe ainsi

d'une organisation par métier à une organisation par secteur, afin de mieux se mettre à la portée de ses « clients » : particuliers, entreprises et pouvoirs publics. Malgré cette réorganisation, la question de l'adaptation de la CNIL à l'augmentation de ses charges reste posée. Même si la CNIL évoque, lors des exercices triennaux avec le responsable de programme (secrétaire général du Gouvernement), la nature, l'ampleur et la complexité de ses nouvelles missions, l'attribution d'effectifs supplémentaires, en qualité comme en quantité, s'avère difficile à documenter faute d'indicateurs « métier » capables de mesurer objectivement la charge et la performance. De trop rares éléments de parangonnage (v. encadré p. 28) sont disponibles sur les moyens des autorités administratives indépendantes, dans une perspective d'amélioration[31]. Il n'existe pas de données suffisamment robustes pour pouvoir se faire une idée précise en matière d'effectifs et de moyens financiers.

La CNIL, du rôle de régulateur national à celui de régulateur européen

La CNIL se voit confier le contrôle des dispositifs de vidéo-protection en 2011[32]. La même année, l'ordonnance du 24 août, qui transpose en droit interne les directives européennes dites « Paquet Télécom », oblige les opérateurs de communication électroniques à notifier à la CNIL leurs failles de sécurité. Puis, en 2014, il lui est donné la possibilité d'effectuer des contrôles en ligne pour constater à distance des manquements à la loi[33].

En 2015, la loi relative au renseignement[34], qui traite notamment « d'accès aux données de connexion » et de « captations de données informatiques », a instauré une Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR). La CNIL reste néanmoins partie prenante, en contrôlant notamment la fermeture des sites réputés faire l'apologie du terrorisme ou relatifs à la pédophilie[35].

À ces évolutions, après quatre années de négociations, est venue se rajouter en avril 2016 l'adoption du règlement européen relatif à la protection des données. Ce texte augmente le périmètre des responsabilités de la CNIL et ses capacités de sanctions envers les responsables de traitement.

Par ailleurs, la loi n° 2011-334 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits a transformé la présidence de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) en emploi à temps plein à compter du 1er septembre 2012 (art. 4).

En outre, la présidente de la CNIL assure, depuis février 2014, la présidence du G29, groupe de protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel qui rassemble les autorités européennes compétentes en ce domaine. Le G29 préfigure le futur comité européen de la protection des données.

⁂

[31] Le parangonnage (ou étalonnage) est un processus qui consiste à identifier ce qui se fait de mieux sur le champ qui intéresse – la « meilleure pratique » – et à organiser un échange d'informations avec l'autre entité identifiée pour atteindre à son tour des résultats comparables. Appliqué aux politiques publiques, le parangonnage permet de fournir des points de comparaison, pour juger de l'efficience d'une intervention par exemple. Il nourrit la réflexion stratégique pour proposer des scénarios d'évolution.

[32] Loi n° 2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (LOPPSI).

[33] Loi n° 2014-344 du 17 mars 2014 relative à la consommation.

[34] Loi n° 2015-912 du 24 juillet 2015.

[35] Loi n° 2014-1353 du 13 novembre 2014 relative à la lutte contre le terrorisme.

Quelles qu'en soient les justifications, il apparaît indispensable de mettre en place ou de faire évoluer des indicateurs, propres ou communs à plusieurs AAI, permettant de mieux objectiver la réalité des besoins en personnels, et particulièrement en personnels qualifiés au regard de l'évolution de leurs compétences. Pour toute autorité administrative indépendante, pourraient être mis en place un ou plusieurs indicateurs de performance se rapportant à son activité de régulation et/ou de contrôle. La mesure des activités et de la performance par des indicateurs appropriés constitue une exigence d'autant plus forte que le champ d'action d'une autorité administrative indépendante s'étend et que ses ressources humaines se développent.

S'agissant des API, la présentation d'indicateurs de performance est une obligation législative. Dans le « jaune AAI/API » annexé au PLF pour 2018, celle-ci s'est traduite par la présentation par les API de 1 à 9 indicateurs par autorité. Pour les AAI stricto sensu la situation est contrastée et des efforts sont à faire.

À l'issue du contrôle opéré en 2016 par la Cour, les indicateurs de performance de la ***CNIL***, insérés au projet annuel de performance, ont été modifiés en lien avec la direction du budget au printemps 2017, pour être intégrés au PLF pour 2018. Cette adaptation a été menée pour mieux mettre en avant la diversité des activités et pour renforcer la prise en compte des enjeux de la donnée personnelle.[36]

Pour apprécier l'efficience de la ***HATVP***, un seul sous-indicateur existe, dans le dispositif de performance du projet de loi de finances, sur les délais moyens de réponse aux demandes d'avis sur les questions déontologiques conformément à l'article 20 de la loi du 11 octobre 2013. Si d'autres indicateurs sont utilisés pour le rapport d'activité, rendu public chaque année en mars, la Haut autorité indique que seront mis en place, à compter du dernier trimestre 2017, de nouveaux indicateurs orientés vers le suivi de l'activité, notamment le taux de déclarations d'intérêts et d'activités publiées dans les 60 jours de leur réception[37].

L'***Autorité de la concurrence*** dispose d'indicateurs d'activité et de performance[38], la plupart publics, sur lesquels elle s'appuie pour justifier ses demandes budgétaires. Si elle a utilisé jusqu'à fin 2014 deux indicateurs de performance budgétaires communs aux 3 AAI du programme 134 (ARCEP, CRE et Autorité de la concurrence)[39], ces indicateurs ont été abandonnés en 2015 « *dans un souci de simplification des documents budgétaires* ». Une étude est en cours pour définir de nouveaux indicateurs communs à plusieurs entités du programme.

S'agissant d'indicateurs retraçant l'activité du ***CSA*** et de ses comités territoriaux de l'audiovisuel (CTA), les services du Conseil indiquent avoir engagé une réflexion sur leur évolution dans le cadre du projet annuel de performances en 2019.

Dans le cadre d'une rationalisation quantitative, mais aussi qualitative, du nombre d'objectifs et d'indicateurs de performance, certains indicateurs pouvant s'apparenter à des indicateurs d'activité ont pu être écartés au profit de stricts indicateurs de mesure de la

[36] Les indicateurs relatifs aux fonctions supports n'ont pas été revus, sauf celui de l'efficience immobilière compte tenu de l'installation de l'autorité sur le site Ségur-Fontenoy.
[37] La base du calcul est l'écart entre le jour de la réception de la déclaration et le jour de sa publication.
[38] Les principaux outils de suivi interne de la performance sont les objectifs individuels et collectifs donnant lieu à l'octroi de *bonus* individuels et collectifs aux agents.
[39] Le premier est un indicateur sur le délai moyen de réponse aux demandes d'avis et le second sur le délai de traitement des différends et plaintes.

performance des autorités concernées. Cela n'exclut pas toutefois que ces indicateurs d'activité puissent être suivis au sein de chaque autorité.

Se pose aussi de façon accrue, s'agissant de l'optimisation des moyens disponibles, la question de la coordination, de la coopération et de la mutualisation entre des autorités dont le domaine d'intervention est proche.

La difficile comparaison avec des institutions homologues étrangères

L'Office parlementaire d'évaluation de la législation[40] avait commandé en 2005 une étude visant à établir une comparaison entre les autorités administratives indépendantes et les organismes créés à l'étranger pour exercer des missions comparables. Cette étude avait porté sur les pays suivants : Allemagne, Autriche, Belgique, Canada, Espagne, États-Unis, Grèce, Italie, Lituanie, Norvège, Pologne, Portugal, République tchèque, Roumanie, Royaume-Uni, Suisse, ainsi que sur l'Union européenne. L'étude a été publiée en annexe du rapport de l'Office.

En 2010, dans le cadre du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (CEC), les résultats d'une étude comparative (Allemagne, Espagne, Hongrie, Italie, Pays-Bas, Pologne, République tchèque, Royaume-Uni et Suède) effectuée par l'Autorité de la concurrence ont été communiqués aux rapporteurs parlementaires lors de l'audition du président de l'Autorité. De même, le président de l'ARCEP a, lors de son audition, remis aux rapporteurs les résultats d'une étude portant sur « *La performance des autorités indépendantes de régulation économique : étude européenne comparée* ». Cette étude, commandée par l'Autorité de la concurrence, l'ARCEP et la CRE et effectuée par un consultant extérieur portait sur cinq pays (France, Allemagne, Italie, Royaume-Uni et Espagne) et sur trois autorités (concurrence, énergie et télécommunications).

D'autres éléments de comparaison ont accompagné la préparation et l'adoption de projets de texte lors de la création d'AAI ou de l'extension de leurs attributions.

Cette base documentaire aurait toutefois besoin d'être actualisée pour prendre en considération les évolutions que les institutions homologues étrangères ont pu connaître.

Des évaluations externes peuvent, par ailleurs, être réalisées par des organismes privés dans certains secteurs régulés. C'est ainsi, par exemple, qu'une revue anglaise, la *Global Competition Review* (GCR), compare chaque année les différentes autorités de concurrence au niveau mondial. Ce classement, qui existe depuis 2001, repose sur un formulaire adressé aux autorités de concurrence, où de nombreux aspects sont abordés. La note qui est attribuée aux autorités varie en fonction de la taille et du budget des entités[41].

[40] V. art. 6 quater de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires. L'Office a été supprimé par l'article 3 de la loi n° 2009-689 du 15 juin 2009.

[41] Dans cette étude d'origine privée, l'autorité française de concurrence obtient le meilleur classement, « 5 étoiles », depuis six ans. Elle est ainsi mentionnée dans la présentation de 2017 comme l'une des autorités qui se classent le mieux avec un budget plus souvent vu dans les agences « 3 étoiles ».

Enfin, les autorités peuvent prendre elles-mêmes des initiatives en ce domaine.

Les services du ***Défenseur des droits*** ont entrepris en 2017 une étude comparative concernant les paysages institutionnels de défense des droits fondamentaux dans l'Union européenne, accompagnée d'un tableau indicatif des ressources budgétaires et humaines des homologues dans dix États-membres. Toutefois, la note précise, en préambule, que « *en raison de la diversité des structures et en l'absence de structures regroupant stricto sensu les différentes compétences du Défenseur des droits, les comparaisons, en termes notamment de moyens, ne peuvent être qu'approximatives* ».

Par ailleurs, une comparaison de l'***ARJEL*** avec les autorités de régulation des jeux à l'étranger a montré que ce sont essentiellement les modèles retenus et les prestations réalisées qui expliquent la différence entre les effectifs respectifs de ces entités. Le modèle de contrôle intégré, pratiqué par l'autorité française, des acteurs du secteur conduit à une mobilisation de moyens informatiques et humains importants. Dans ce contexte, une contraction des effectifs est peu probable. L'hypothèse d'un élargissement de ses missions pour créer un organe unique de régulation des jeux a été évoquée, ce qui a conduit l'Autorité à demander, au cas où cette hypothèse se concrétiserait, une augmentation de ses effectifs de 5 ETPT. Cette réforme n'est cependant pas programmée à ce jour.

II - Un recours privilégié aux agents contractuels

Bénéficiant d'un cadre juridique dérogatoire du droit commun, les autorités administratives indépendantes tendent à recourir de façon prépondérante à des agents contractuels, y compris lorsqu'elles recrutent des fonctionnaires qui sont souvent détachés sur contrat. Si elle présente des inconvénients, cette situation tient souvent à la spécificité et à la technicité des missions confiées à ces autorités.

A - Une mosaïque de situations statutaires

Pour assurer leurs missions, les autorités administratives et publiques indépendantes ont recours à des personnels permanents ou non, à des agents recrutés sur des supports contractuels de droit public ou de droit privé et à des fonctionnaires.

S'agissant des agents permanents, ils peuvent relever :

- de dispositifs spécifiques à la fonction publique : position normale d'activité (PNA) ; détachement sur emploi ou mise à disposition (MAD) concernant des collaborateurs ayant le statut de fonctionnaire ; détachement de fonctionnaire sur contrat . Ces formules sont renouvelables et conclues sur des postes permanents qui figurent au tableau des emplois ;
- de contrats à durée indéterminée (CDI) de droit public – principalement – ou de droit privé.

S'agissant de l'effectif non permanent, il est constitué de personnels exerçant leurs missions dans le cadre de surcroîts temporaires d'activité ou de remplacements de collaborateurs permanents placés en congé maternité, maladie, formation ou mis à disposition d'autres organismes.

Enfin, peuvent s'adjoindre à ces personnels des tiers, dont certains interviennent ponctuellement. Ainsi, la ***Haute autorité de santé*** est forte d'un réseau de près de 2 800 experts,

professionnels de santé pour la plupart, qui interviennent ponctuellement, dans les commissions, les groupes de travail ou de relecture. Ces collaborateurs apportent leur expertise dans des domaines très variés, allant de la qualité en matière de santé à l'évaluation médico-économique. Cette catégorie de collaborateurs comprend également les experts- visiteurs qui participent à l'activité de certification.

Cette pluralité de situations statutaires, qui constitue une richesse pour les institutions, nécessite des logiques de gestion différentes. À titre d'illustration, le tableau ci-dessous indique le nombre de collaborateurs (permanents et non permanents) en 2016 sur les différents supports contractuels utilisés à la ***Haute autorité de santé*** qui emploie l'effectif le plus important de l'échantillon. Ces données n'incluent pas les experts, ni les membres du collège de l'institution, au nombre de 8.

Tableau n° 5 : répartition des effectifs par type de contrats à la Haute autorité de santé en 2016

Type de contrats	**2014**	**2015**	**2016**
Détachés	16	14	14
Mis à disposition (MAD)	1	3	2
CDD spécifiques à la fonction publique	10	13	13
CDD de remplacement	3	8	2
CDD de renfort temporaire	5	9	8
CDD de droit privé	0	0	0
CDI de droit privé	8	9	9
CDI de droit public	357	347	350
Total	**400**	**403**	**398**

Source : HAS, Bilan social 2016.

En 2016, la Haute autorité de santé comptait 395 emplois en équivalent temps plein (ETP), ce qui correspond au plafond d'emplois autorisé[42]. L'effectif moyen sur l'exercice s'établit à 377,10 ETP. Il convient de noter que 78 collaborateurs exercent leurs fonctions à temps partiel pour un total de 61,8 ETP. Ceci correspond à un taux d'occupation moyen de 95,92 % contre 97,24 % en 2015 et 96,30 % en 2014. Le taux constaté pour 2016 s'explique par un « turnover » plus élevé cette année, qui occasionne un nombre plus important de postes temporairement vacants au 31 décembre 2016.

L'article R. 161-82 du code de la sécurité sociale confère à l'institution la capacité de recruter des personnels contractuels de droit public et de droit privé. La part des contrats de droit privé d'agents recrutés par la Haute autorité demeure marginale ; elle témoigne de la volonté assumée de l'institution, depuis sa création, de s'inscrire dans un cadre de gestion public plutôt que privé.

[42] L'effectif physique s'établit, quant à lui, à 398 collaborateurs.

B - Une baisse des effectifs de fonctionnaires plus que compensée par la hausse des effectifs d'agents contractuels

L'examen des tableaux d'effectifs fournis par les AAI fait ressortir leur recours croissant à des agents contractuels.

Tableau n° 6 : évolution par statut d'origine (effectifs physiques)

Autorités	2011		2016		Variation 2011-2016		Obs.
	F	C	F	C	F	C	
HAS	30	404	16	382	-47 %	-5 %	
CSA	47,3	239,6	37,16	235,06	-21 %	-2 %	(ETPT)
DDD	74	150	59	180	-20 %	20 %	
Aut. de la conc.	113	85	91	100	-19 %	18 %	
ARCEP	63	112	44	122	-30 %	9 %	
CRE	13	115	13	119	0 %	3 %	
CNIL	13	141	10	174	-23 %	23 %	
ARJEL	11	46	15,99	40,45	45 %	-12 %	(ETPT)
CGLPL	17	6	19	13	12 %	117 %	
HATVP	-	-	-	40	-	-	(*)
ACNUSA	3	8	6,92	5,08	131%	-37 % (**)	(ETPT)
CADA	11	1	13	1	18 %	0 %	(***)

Sources : Autorités/Cour des comptes. F : fonctionnaires ; C : contractuels stricto sensu.
*(*) La **Haute autorité pour la transparence de la vie publique**, instituée par la loi du 11 octobre 2013, entrée en vigueur le 20 décembre 2013 après la nomination de son président, recrute tous ses agents sous forme contractuelle, y compris les fonctionnaires détachés.*
(**) Plusieurs contractuels de l'ACNUSA, constatant l'absence de carrière dans ses services, se sont présentés avec succès aux épreuves de « dé-précarisation » organisées par le ministère des transports. Trois sont restés présents par voie de détachement jusqu'à la fin de 2016, ce qui sur un effectif de 11 personnes, modifie considérablement les proportions sans que pour autant il y ait eu le moindre changement dans les recrutements. Depuis cette date, l'une a déjà rejoint le ministère et un deuxième s'apprête à le faire en décembre 2017, tous deux ayant été remplacés par des agents contractuels
(***) Effectifs réels, non compris les rapporteurs de la commission, qui ont le statut de collaborateurs et qui sont rémunérés sous forme d'indemnités.

À l'***Autorité de la concurrence***, le personnel se compose de diverses catégories d'agents, dont des titulaires détachés sur contrats (services d'instruction, service juridique et service de la présidente) et des non-titulaires recrutés sur contrats. Cette organisation a été mise en place et formalisée dans la convention de gestion signée avec le ministère de l'économie en janvier 2003. Au cours de la période sous revue, l'équilibre entre les titulaires et les contractuels a été modifié sensiblement : en 2009, les contractuels (contractuels non fonctionnaires et fonctionnaires détachés sur un contrat) représentaient 63 % des personnels ; leur part est aujourd'hui de 76 %.

Dans ce mouvement, la ***Commission d'accès aux documents administratifs*** fait figure d'exception. Contrairement à d'autres institutions administratives spécialisées de l'État dont la liste est fixée par décret[43], elle était soumise jusqu'en janvier 2017 à l'obligation de pourvoir ses emplois permanents par des fonctionnaires en application de l'article 3 du titre II du statut général des fonctionnaires[44]. Ses effectifs permanents sont dès lors composés majoritairement de fonctionnaires titulaires provenant des services du Premier ministre (SPM)[45].

C - Un cadre juridique dérogatoire favorisant le recours aux agents contractuels

La loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires[46] dispose que « *sauf dérogation prévue par une disposition législative, les emplois civils permanents de l'État sont occupés soit par des fonctionnaires régis par le présent titre, soit par des fonctionnaires des assemblées parlementaires, des magistrats de l'ordre judiciaire ou des militaires dans les conditions prévues par leur statut* » (titre 1er, article 3).

1°) Une partie des autorités administratives indépendantes a bénéficié, dès 1984, de la dérogation prévue, pour les « *institutions administratives spécialisées de l'État* », à l'article 3 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984.

Loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État (article 3)

« Les emplois permanents de l'État et des établissements publics de l'État énumérés ci-après ne sont pas soumis à la règle énoncée à l'article 3 du titre 1er du statut général [nomination dans un emploi permanent à temps complet] :

(…) 3° les emplois ou catégories d'emplois de certaines institutions administratives spécialisées de l'État dotées, de par la loi, d'un statut particulier garantissant le libre exercice de leur mission ; la liste de ces institutions et des catégories d'emplois concernées est fixée par décret en Conseil d'État ; (…) ».

La liste limitative de ces « institutions administratives spécialisées » figure en annexe du décret n° 84-455 du 14 juin 1984. Elle mentionne les autorités administratives indépendantes suivantes :

- la Commission nationale pour l'informatique et les libertés, pour les emplois du niveau des catégories A, B, C et D du statut général des fonctionnaires ;
- l'Autorité des marchés financiers, pour les emplois du niveau des catégories A, B, C et D du statut général des fonctionnaires ;

[43] Décret n° 84-455 du 14 juin 1984 fixant la liste des institutions administratives spécialisées de l'État prévue au 3° de l'article 3 de la loi n° 84-16 du 11janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État.
[44] Loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 précitée.
[45] Un seul agent parmi les effectifs des rédacteurs du secrétariat général est détaché du ministère de la défense.
[46] Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires (dite « loi Le Pors »).

- le Médiateur [actuellement le Défenseur des droits], pour 5 emplois appartenant au cabinet (directeur de cabinet, attaché parlementaire, attaché de presse, 2 secrétaires de direction) ;
- la Commission de la concurrence [actuellement l'Autorité de la concurrence], pour les emplois de rapporteur et de rapporteur général ;
- le Conseil supérieur de l'audiovisuel, pour les emplois du niveau des catégories A, B, C et D du statut général des fonctionnaires.

La dernière modification de cette liste a été opérée par l'article 46-V de la loi n° 2003-706 du 1er août 2003 de sécurité financière, par lequel les références à la Commission des opérations de bourse, au Conseil des marchés financiers et au Conseil de discipline de la gestion financière ont été remplacées par la référence à l'Autorité des marchés financiers dans toutes les dispositions législatives et réglementaires.

Il en résulte que les autorités autres que celles mentionnées sur la liste annexée au décret précité ne pouvaient déroger à la règle posée par le statut général des fonctionnaires quant au recours à des agents contractuels. Elles pouvaient, cependant, bénéficier des autres dérogations prévues par le statut général, à la condition d'en satisfaire les conditions.

Principales dérogations autorisant le recours à des agents contractuels

Les principales dérogations autorisant le recours à des agents contractuels figurent aux articles 4 et 6 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 modifiée :

- lorsqu'il n'existe pas de corps de fonctionnaires susceptibles d'assurer les fonctions correspondantes [art. 4-1°] ;
- lorsque les fonctions qui, correspondant à un besoin permanent, impliquent un service à temps incomplet d'une durée n'excédant pas 70 % d'un service à temps complet [art. 6][47] ;
- pour assurer le remplacement momentané de fonctionnaires ou d'agents contractuels autorisés à exercer leurs fonctions à temps partiel ou indisponibles [art. 6 *quater*] ;
- pour les besoins de continuité du service, pour faire face à une vacance temporaire d'emploi dans l'attente du recrutement d'un fonctionnaire [art. 6 *quinquies*] ;
- pour faire face à un accroissement temporaire ou saisonnier d'activité lorsque cette charge ne peut être assurée par des fonctionnaires [art. 6 *sexies*].

Les textes législatifs, modifiés à plusieurs reprises, offrent ainsi une pluralité de cas de recrutements dérogatoires de contractuels permettant aux administrations et, par suite, aux autorités administratives indépendantes, de recruter de plus en plus largement des agents non titulaires. Pour autant, elles n'ont pas une totale liberté en la matière. À titre d'illustration, est exposée la situation particulière à laquelle le Défenseur des droits a été confronté en 2011.

[47] Le contrat conclu en application de cette disposition peut l'être pour une durée indéterminée.

Le droit au recrutement d'agents contractuels par le Défenseur des droits (hors détachement sur contrat)[48]

Le Défenseur des droits s'est substitué à quatre autorités administratives indépendantes : le 31 mars 2011 au Médiateur de la République, le 1er mai 2011 à la Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité, au Défenseur des enfants et à la Commission nationale de déontologie de la sécurité). La succession était constituée d'une majorité d'agents contractuels (près de 70 % des effectifs) recrutés sous l'empire de fondements juridiques variés, de fonctionnaires détachés par contrat sur des emplois, mis à disposition contre remboursement pour la majorité d'entre eux ou gracieusement ou, enfin, placés en « position normale d'activité ».

L'article 16 du décret n° 2011-905 du 29 juillet 2011 relatif à l'organisation et au fonctionnement des services du Défenseur des droits est venu autoriser le recrutement de contractuels sous conditions : « *Le Défenseur des droits peut recruter des agents non titulaires de droit public dans les conditions prévues au dernier alinéa de l'article 3, aux articles 4 et 6 de la loi du 11 janvier 1984*[49] *(…) Les agents contractuels ainsi recrutés sont soumis aux dispositions du décret du 17 janvier 1986 (…)* ». Il s'agit pour l'essentiel :

- de la durée des contrats : ceux-ci ne peuvent être conclus que pour 3 ans maximum avec un renouvellement possible pour la même durée et un recrutement en CDI si le contrat est reconduit au-delà de 6 ans ;
- du droit de recruter en CDD ou CDI des agents pour un service à temps incomplet.

S'agissant de l'ensemble des autorités administratives indépendantes, il apparait qu'au fil du temps une interprétation extensive de la dérogation prévue par l'article 3-3° de la loi de 1984 a prévalu.

2°) La loi n° 2017-55 du 20 janvier 2017 portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes a conforté la possibilité de recruter des agents contractuels.

L'article 16 du texte prévoit en effet que « *Toute autorité administrative indépendante ou autorité publique indépendante peut employer des fonctionnaires civils et militaires, des fonctionnaires des assemblées parlementaires et des magistrats placés auprès d'elle dans une position conforme à leur statut*[50] *et recruter des agents contractuels* ». La loi du 20 janvier 2017 autorise ainsi, au même titre et sans quota, le recrutement des deux catégories d'agents.

Par cette disposition, dont les travaux préparatoires éclairent la portée, le législateur a entendu garantir l'autonomie de recrutement des autorités indépendantes en ne fixant plus de conditions au recrutement d'agents contractuels, dans la limite de leur plafond d'emplois et de leurs ressources financières. Cette faculté qui leur est désormais donnée répond à la diversité des situations existantes. Ainsi, certaines de ces autorités, notamment la ***CRE***, l'***ARCEP***, la ***CNIL*** ou l'***ACNUSA*** pour ses pôles bruit et qualité de l'air, interviennent dans des domaines à

[48] Note DDD du 11 mars 2014.

[49] Dans leur version antérieure à la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique, dite « loi Sauvadet ».

[50] Pour lever toute ambigüité à la suite de l'article 32 de la loi du 20 avril 2016, le législateur a adopté une rédaction générale, ce qui inclut la position normale d'activité, la mise à disposition et le détachement.

forte technicité, faisant appel à des compétences autres qu'administratives et juridiques, justifiant le recours à des agents contractuels.

Sur ce point, les dispositions applicables aujourd'hui aux établissements publics administratifs de l'État ont évolué récemment dans un sens opposé. La loi du 20 avril 2016 a revu les règles de recrutement des agents non titulaires par ces établissements. Alors qu'auparavant un certain nombre d'EPA disposaient d'une dérogation générale au principe d'occupation de leurs emplois par des fonctionnaires, l'exception ne peut plus concerner que des emplois exigeant des qualifications professionnelles particulières, indispensables à l'exercice de missions qui ne sont pas dévolues à un ou des corps de fonctionnaires. La liste des emplois concernés est annexée au décret n° 2017-41 du 17 janvier 2017 relatif aux emplois et types d'emplois des établissements publics administratifs de l'État figurant sur la liste prévue au 2° de l'article 3 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984.[51].

D - Des fonctionnaires majoritairement recrutés sur contrat

1°) Le recours à des fonctionnaires placés en détachement sur contrat, généralement pratiqué par les autorités examinées, n'est pas sans poser question.

La « position normale d'activité », applicable uniquement à l'État, consiste à affecter un fonctionnaire sur un poste dont les fonctions répondent aux missions de son corps sur un emploi relevant d'un autre service (ministère, établissement public, autorité administrative indépendante, …) que le sien. Le fonctionnaire reste géré par son service d'origine, tout en étant rémunéré par l'administration, l'établissement ou l'autorité administrative indépendante qui l'emploie effectivement. Il s'agit d'une deuxième modalité de la position d'activité et d'une nouvelle possibilité de mobilité, instituée en 2008, et qui évite la procédure du détachement plus lourde. Toutefois, si le fonctionnaire souhaite exercer d'autres fonctions que celles prévues par le statut de son corps, il doit solliciter un détachement.

A priori, les fonctionnaires employés par les AAI devraient, comme c'est le droit commun pour ce qui concerne les agents titulaires, être placés en PNA. Les AAI sont en effet, sur le plan administratif, dès lors qu'elles n'ont pas la personnalité morale, assimilables à un service de l'administration. Cette situation est prévue par le décret n° 2008-370 du 18 avril 2008 organisant les conditions d'exercice des fonctions, en position d'activité, dans les administrations de l'État. La circulaire FP n° 2179 du 28 janvier 2009 rappelle ces modalités et confirme que la position normale d'activité peut être utilisée par les autorités administratives indépendantes. La loi est venue ultérieurement conforter cette modalité d'emploi des fonctionnaires pour les AAI (voir ci-après).

[51] La circulaire de la ministre de la fonction publique du 5 avril 2017 explicitant le nouveau dispositif insiste largement sur la préservation des droits des agents en fonction au moment de la sortie de la dérogation générale. L'employeur peut renouveler le CDD quelle que soit la catégorie hiérarchique. Ces agents conservent également leurs avantages en matière de rémunération et d'évolution de celle-ci. Enfin, leur CDD pourra être transformé en CDI au bout de six ans dans les conditions de droit commun. Pour les agents occupant un emploi bénéficiant d'une des nouvelles dérogations, en revanche, la CDIsation est de droit à compter du 1er avril puisque les recrutements sur ces emplois doivent se faire d'emblée en CDI.

2°) Les tableaux d'effectifs recueillis dans le cadre de l'enquête confirment le recours fréquent à la formule du détachement de fonctionnaires sur contrat. Une grande majorité des AAI ont renoncé aux autres formules pour développer le recrutement par détachement sur contrat.

À titre d'illustration, tous les fonctionnaires travaillant au sein de l'***ARJEL*** sont recrutés sur un contrat de droit public, à l'exception d'un agent ingénieur des mines. De même, à la ***HATVP***, où 53 % des agents sont des fonctionnaires, tous sont détachés sur contrat[52]. Si l'***Autorité de la concurrence*** emploie des agents titulaires détachés sur l'un des corps du ministère de l'économie, elle recourt également à des fonctionnaires détachés sur contrat auprès d'elle[53].

L'***ARCEP*** recourt systématiquement au détachement sur contrat pour accueillir des fonctionnaires. Selon son président, « *L'objectif est double : assurer la cohérence entre les parcours professionnels des fonctionnaires et des contractuels, avec un rythme identique de trois ans, et maintenir une gestion dynamique des ressources humaines, l'échéance des trois ans permettant de manière systématique de se questionner à l'approche de la fin du contrat sur le besoin et le profil idoine, et de réfléchir avec l'intéressé sur ses possibilités d'évolution et ses perspectives d'avenir* ».

La ***Haute autorité de santé*** souligne le fait que la position normale d'activité n'est pas possible pour l'autorité dans la mesure où il s'agit d'une API dotée de la personnalité morale[54]. Ceci explique que la HAS ait recours au détachement sur contrat lorsqu'elle recrute des fonctionnaires, ce qui représente actuellement 14 détachements sur environ 400 salariés.

3°) Pour justifier le recours très fréquent, voire systématique, au détachement sur contrat, les autorités indépendantes font valoir plusieurs considérations relatives aux positions statutaires.

En premier lieu, elles arguent qu'elles ne gèrent pas de « corps d'accueil » et qu'elles n'auraient dès lors pas d'autre solution que le recrutement sur contrat.

Pourtant, la mise à disposition (contre remboursement) est une position statutaire prévue par les règles de la fonction publique, qui ne nécessite aucun corps d'accueil. La loi du 11 octobre 2013 prévoit ainsi, dans son article 19-V, que la ***HATVP*** « *peut bénéficier de la mise à disposition de fonctionnaires* ». Mais il est vrai que jusqu'en 2017, certaines autorités ne pouvaient pas y recourir ; tel était le cas de l'***ACNUSA***[55].

Par ailleurs, l'article 32 de la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires prévoit explicitement la possibilité pour les fonctionnaires de l'État d'être affectés en position normale d'activité au sein des autorités administratives indépendantes : un fonctionnaire de l'État peut être directement intégré à une

[52] HATVP, Bilan social 2016, p. 4 Répartition des effectifs par statut.

[53] Ainsi que des contractuels non fonctionnaires. Treize « emplois fonctionnels » viennent compléter les effectifs : la présidente, les quatre vice-présidents, le rapporteur général et les sept rapporteurs généraux adjoints.

[54] La circulaire n° 2179 de la DGAFP du 28 janvier 2009 précise que les autorités administratives indépendantes ne peuvent pas recevoir de fonctionnaires en PNA dès lors qu'elles ont la personnalité morale.

[55] S'agissant de la période courant entre sa création en 1999 et la loi du 20 janvier 2017, l'***ACNUSA*** était régie, en matière de recrutements, par l'article L. 6361-11 du code des transports, dont les alinéas 4 et 5 disposaient que « *L'autorité peut employer des fonctionnaires en position de détachement dans les mêmes conditions que le ministère chargé de l'aviation civile. /Elle peut recruter des agents contractuels* ». Dès lors, il lui était impossible d'utiliser la mise à disposition pour s'attacher les services des quelques fonctionnaires qu'elle employait.

autorité administrative indépendante sans avoir à recourir aux positions de mise à disposition ou de détachement.

En deuxième lieu, la plupart des autorités indépendantes indiquent entreprendre des démarches en direction des ministères en vue d'augmenter le nombre de fonctionnaires en position statutaire ; à cette fin, elles organisent des rencontres périodiques avec les DRH ministériels et publient les emplois ouverts au recrutement sur la bourse interministérielle de l'emploi public (BIEP). Mais elles déclarent se heurter à des « freins » pour le recrutement de fonctionnaires, qui sont récapitulés ci-après :

- l'affectation en PNA a une durée indéterminée et seul l'agent peut y mettre fin par une demande de mutation[56], ce qui limiterait la marge de manœuvre de l'autorité ainsi que « la souplesse et la réactivité de la gestion des profils et des compétences »57 ;
- l'agent conserve le régime indemnitaire de son administration d'origine, ce qui peut créer des incohérences de gestion sur des postes identiques entre les fonctionnaires et les agents contractuels ;
- des difficultés tiendraient aux caractéristiques des emplois proposés (contraintes, disponibilité, niveau de responsabilité plus important que dans les postes d'origine, pression opérationnelle, etc.) ou bien encore au fait que les agents affectés au sein d'organismes extérieurs à leur administration d'origine obtiendraient difficilement des avancements de grade ou des promotions internes, notamment les agents de catégorie B et C.

Le recours au détachement sur contrat permettrait, en revanche, d'ajuster le régime indemnitaire aux caractéristiques du poste (fonction d'expert ou de chef de service, par exemple) et à la manière de servir (*bonus* individuel et *bonus* collectif), d'offrir un gain salarial et une forme de parité de rémunération avec les agents contractuels « purs »; par cette politique qui s'inscrit dans un cadre de cohésion salariale, l'autorité resterait ainsi attractive en tant qu'employeur.

La Cour rappelle, à cet égard, que tout changement d'affectation est soumis à l'intérêt du service. Si l'administration d'origine continue à assurer la gestion de l'agent en PNA et prononce les décisions d'avancement ou de promotion, elle prendra l'avis de l'administration d'affectation sur tout changement de situation de l'agent. Le décret du 18 avril 2008 prévoit que par simple arrêté pris d'un commun accord par les deux administrations, l'administration gestionnaire peut déléguer à l'administration d'affectation tous les actes qui ne nécessitent pas l'avis préalable de la commission administrative paritaire, par exemple l'exercice de fonctions à temps partiel ou les sanctions du premier groupe (avertissement ou blâme)[58]. C'est l'administration d'affectation qui rémunère l'agent : les primes et indemnités demeurent celles afférentes à son corps, mais la modulation est effectuée par l'administration affectataire dans le cadre des plafonds réglementaires ; l'agent peut, en outre, percevoir les indemnités prévues pour l'emploi qu'il occupe (NBI, indemnité de régisseur, etc.) ; la PNA n'empêche pas, dans

[56] Rien n'interdit à un agent de rester sans limite temporelle hors de son administration d'origine, sauf le risque pour lui de voir sa carrière ralentie du fait de sa position.
[57] Réponse du président de la HATVP du 30 novembre 2017.
[58] Pour d'autres actes, l'administration d'origine et l'administration d'affectation devront prendre un décret en Conseil d'État.

ces conditions, une AAI de verser un complément de rémunération. Les AAI et API disposent ainsi, dans une certaine mesure, d'un outil de gestion de nature à prévenir le risque, dont elles se font l'écho, d'une gestion inéquitable des agents selon leurs ministères d'origine.

En troisième lieu, l'exercice des fonctions de contrôle ne se prêterait pas à la position normale d'activité, selon le ***CGLPL***, compte tenu de la nécessité d'assurer la situation d'indépendance des contrôleurs par rapport au gestionnaire de leur corps. De même, selon l'***Autorité de la concurrence***, la PNA ne serait pas compatible avec les fonctions et le statut de rapporteur : ces fonctions telles que définies par le code de commerce seraient spécifiques et ne correspondraient pas aux missions définies dans le statut des agents des différents corps de fonctionnaires, notamment ceux de la DGCCRF ; le ministre ne saurait dès lors continuer à assurer la gestion de l'agent sans porter atteinte à l'indépendance fonctionnelle du rapporteur nommé par le rapporteur général (article L. 461-4 du code de commerce).

L'argument peine à convaincre, d'une part, au regard de la durée limitée d'un détachement sur contrat qui n'est pas *a priori* plus de nature à garantir l'indépendance des intéressés; d'autre part et surtout, des dispositions du décret du 18 avril 2008 qui a simplifié les délégations de gestion des actes à l'autorité d'accueil des agents en PNA(v. ci-dessus).

4°) La pratique du recours quasi-systématique au détachement sur contrat n'est pas dans l'esprit du décret précité et de la circulaire du ministère du budget du 23 juillet 2010 relative aux conditions financières du détachement sur contrat des fonctionnaires de l'État[59]. Celle-ci préconise en effet que « *l'affectation [soit] privilégiée au détachement sur contrat lorsqu'il s'agit d'exercer des fonctions correspondant aux missions du corps d'origine* », ce qui peut être considéré comme étant le cas, *a minima*, des fonctionnaires administratifs occupant un emploi au sein des fonctions support d'une autorité administrative indépendante.

⁂

La PNA, qui existe depuis 2008, facilite la mobilité professionnelle et fonctionnelle des fonctionnaires. Elle assure la circulation ainsi que la diffusion des compétences, dans l'intérêt tant des administrations que des fonctionnaires pour un parcours de carrière diversifié. Sans en faire une application uniforme[60], la PNA pourrait au moins être utilisée pour les fonctionnaires affectés dans un emploi de même nature que celui qu'ils exerçaient dans leur administration d'origine. Un dialogue de gestion constructif entre une AAI et un ministère de rattachement constitue un préalable à l'identification de ces postes ; ceux-ci peuvent donner lieu, par l'administration affectataire dans le cadre des plafonds réglementaires, à une modulation des indemnités versées aux fonctionnaires qui seraient affectés sur ces emplois.

[59] Adressée aux contrôleurs budgétaires et comptables ministériels, chefs de mission de contrôle général économique et financier, directeurs régionaux des finances publiques, trésoriers-payeurs généraux en région, chefs des départements de contrôle budgétaire ministériel et contrôleurs budgétaires en région.

[60] Voir SGMAP, Rapport technique n° 5 « *Pilotage des ressources humaines des organismes et la mobilité État/organismes* », janvier 2014. Ce rapport produit par le groupe de travail interministériel sur les agences et opérateurs de l'État dresse, pour chacune des positions envisageables pour les fonctionnaires (PNA, MAD et détachement sur contrat) les avantages et les obstacles rencontrés.

III - Un contrôle perfectible du temps de travail

L'évolution des effectifs des autorités doit enfin être appréciée à la lumière de la gestion du temps de travail. Sur ce point, la situation se révèle dans l'ensemble perfectible.

A - L'organisation du temps de travail

1°) Le dispositif du temps de travail applicable aux autorités administratives indépendantes est en principe identique à celui applicable à tous les agents de l'État. Le temps de travail est fixé conformément au décret n° 2000-815 du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'État (ARTT)[61].

Plusieurs systèmes de gestion du temps de travail ont été mis en place. Une partie des agents relèvent du « forfait-jour » et l'autre d'un système de décompte horaire. Les agents relevant du forfait-jour sont ceux bénéficiant d'une large autonomie dans leurs fonctions ou ceux chargés de fonctions d'encadrement[62]. Les agents peuvent opter entre plusieurs cycles de travail.

Des accords sur l'aménagement et la réduction du temps de travail ont été conclus au cours de la période sous revue. Ces accords ont été parfois annexés au règlement intérieur de l'autorité concernée. Les principales caractéristiques de ces accords respectent la durée annuelle de travail de 1 607 h maximum.

La ***Haute autorité de santé*** applique la règlementation publique en matière de temps de travail, le protocole de RTT ayant été négocié en 2003 au sein de l'Agence nationale d'accréditation et d'évaluation en santé (ANAES)[63], sous l'égide du ministère, qui exerçait alors la tutelle.

À l'***Autorité de la concurrence***, les règles de gestion des horaires et autorisations d'absences ont été formalisées, à la suite du comité technique de proximité (CTP) du 14 décembre 2012, dans une note détaillée. Une « charte de gestion du temps » de février 2014 la complète, à destination notamment de l'encadrement, afin de diffuser des bonnes pratiques.

De même, à l'***ARCEP***, la charte du temps diffusée en mars 2017 doit être considérée comme un instrument de bonne organisation du service. C'est en ce sens que la circulaire du 31 mars 2017 relative à l'application des règles en matière de temps de travail dans les trois versants de la fonction publique[64] encourage l'adoption de telle charte du temps.

---

[61] Décret n° 2000-815 du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'État.

[62] Selon les données du bilan social 2016, l'effectif de la HATVP est composé de 46 % d'agents relevant du système du décompte horaire et 54 % du forfait-jour. À titre de comparaison, dans la fonction publique de l'État, les agents déclarant travailler au forfait sont 6,3 % (données issues du Rapport annuel sur l'état de la fonction publique, DGAFP, 2015.

[63] L'ANAES a été regroupée, avec d'autres commissions, au sein de la Haute Autorité de santé le 13 août 2004.

[64] La ministre de la fonction publique a publié le 18 avril 2017 deux circulaires datées du 31 mars, consacrées respectivement à « *l'application des règles en matière de temps de travail dans les trois versants de la fonction*

2°) La Cour a constaté des pratiques dérogatoires à la ***CNIL***. La situation qui y prévaut en matière de temps de travail déroge au droit commun et aux pratiques des autres services de l'État. La durée effective du travail y est en moyenne inférieure à la durée légale sur la base d'une décision juridiquement fragile ; la comptabilisation forfaitaire du temps de mission contribue à la diminuer davantage encore pour certaines catégories d'agents. La gestion des jours d'ARTT se confond avec celle des congés légaux. La détermination des cycles de travail, de décompte du temps de travail et de gestion du régime d'ARTT y méconnaît les dispositions réglementaires relatives au temps de travail dans la fonction publique.

Le logiciel de gestion des temps, de conception ancienne et dépourvu de souplesse, entretient l'opacité et interdit tout croisement fiable des données. Dans ces conditions, il ne peut pas être un outil de *reporting* ni un instrument de gestion des ressources humaines. Son remplacement par un logiciel de SIRH unifié avec le logiciel de paie revêt désormais un caractère d'urgence. En tout état de cause, la gestion des temps, qui ne constitue pas le « cœur de métier » de la CNIL, devrait être confiée à la DSAF des services du Premier ministre dans le cadre du regroupement sur le site Ségur-Fontenoy de plusieurs autorités administratives indépendantes et des services du Premier ministre.

La Cour a pris acte de l'engagement de la CNIL de remédier à cette situation. Elle a noté son désaccord de principe pour confier à la DSAF la gestion des congés de ses agents.

B - Un temps de travail effectif mal connu

La mise en place de systèmes fiables et infalsifiables de contrôle du temps de travail, si elle permet de veiller au respect des prescriptions réglementaires (amplitude journalière, maxima de durée du travail, temps de repos), n'est toutefois pas exigée par les textes (sauf dans le cadre de la mise en place des horaires variables[65]) et aucune forme de contrôle n'est imposée (relevé manuel, système auto-déclaratif, badgeuse, badgeage sur l'ordinateur, etc.).

La nature des missions et des qualifications des personnels des autorités administratives indépendantes, très majoritairement de catégorie A+, se prêtent mal, il est vrai, à un suivi du travail par le temps de présence effectif. Le rapport de 2016 sur le temps de travail dans la fonction publique[66] a rappelé les effets pervers que peut engendrer un système automatisé de suivi du temps de travail, notamment le « présentisme ».

L'***Autorité de la concurrence*** dispose d'un logiciel RH qui lui permet de suivre les congés et absences de l'ensemble de ses agents et de gérer le temps de travail de ceux soumis aux horaires variables (les agents des services administratifs).

Néanmoins, des autorités ne disposent pas d'outil de suivi du temps de travail effectif[67].

---

publique » et au « *renforcement de la politique de prévention et de contrôle des absences pour raison de santé dans la fonction publique* ».

[65] Cf. article 6 du décret du 25 août 2000.

[66] Rapport de la mission présidée par M. Philippe Laurent, président du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, mai 2016.

[67] La circulaire du 31 mars 2017 précitée annonce la mise en place d'outils statistiques de mesure du temps de travail et un bilan de son application dans les deux ans.

Le ***CGLPL*** ne dispose pas d'un outil de gestion automatisée des temps et des activités. Aussi la Cour n'a-t-elle pas pu vérifier que la durée hebdomadaire ou quotidienne de travail était effectivement respectée. L'autorité privilégie un contrôle des résultats[68], notamment au moyen de l'application *Acropolis*, plutôt que de suivre le temps de travail de ses agents. L'application est un outil de gestion, qui permet de suivre les saisines ; le temps de travail n'y est pas suivi en tant que tel. Le rapport annuel d'activité ne comprend pas d'informations et de statistiques sur le temps de travail. En l'absence de SIRH, il est difficile d'obtenir des données sur l'absentéisme des personnels.

De même, compte tenu de la taille réduite des effectifs de l'***ACNUSA***, aucun système automatisé de contrôle du temps de travail n'a été mis en place. Les congés sont demandés et autorisés *via* une fiche de suivi, et l'absence est reportée sur l'agenda partagé. Un tableau de bord permet de s'assurer qu'un nombre suffisant d'agents est présent pendant les congés et particulièrement la période estivale.

IV - La mobilité du personnel

Certaines entités se caractérisent par des taux de rotation élevés de leurs personnels. Cette situation les prémunit contre la « sédimentation » des agents et plus particulièrement des contractuels, dans des postes ne correspondant plus aux besoins de l'autorité indépendante ou pour lesquels leur niveau d'expertise n'apparaîtrait plus adapté. Ces taux de rotation peuvent aussi présenter des inconvénients ; la situation inverse se rencontre aussi.

S'agissant de la **CRE** et de l'**ARCEP**, si les directeurs ont une ancienneté dans certains cas significative (plus de 9 ans en moyenne en 2016 pour la CRE), le taux de rotation des chargés de mission est élevé (entre 10 et 30 % selon les années). De manière générale, cette importante rotation des contractuels, même si elle n'est pas pleinement utilisée, leur permet de contenir la croissance de leur masse salariale par un effet de noria positif important et de renouveler régulièrement les compétences de leurs collaborateurs. Il est cependant possible de s'interroger sur la perte de substance que cette noria peut entraîner, en particulier quand l'ancienneté moyenne des chargés de mission passe en dessous des trois ans. Conscientes de cet écueil, la CRE et l'ARCEP ont mis en place des procédures propres à favoriser la transmission des connaissances, d'assurer la conservation des savoirs et de garantir la continuité de traitement des dossiers. Elles mettent également graduellement en place des stratégies de progression de carrière en interne, pour stabiliser les agents, sans toutefois aller jusqu'à proposer la « CDIsation », sauf dans certains cas relativement exceptionnels.

Un volume important d'entrées et de sorties est également constaté, chaque année, à l'***Autorité de la concurrence***. Sur la période sous revue, 300 nouveaux agents ont rejoint l'Autorité de la concurrence et 224 l'ont quittée. Ces données masquent de fortes disparités entre catégories d'emploi. En effet, l'Autorité a recruté 246 agents de catégorie A depuis sa

[68] Un suivi de l'élaboration des rapports de visites et de constat dans des délais raisonnables a été mis en place. Ce contrôle, plus pédagogique que coercitif, permet aux contrôleurs de rendre compte de leurs difficultés et de prendre conscience de certaines négligences dans la finalisation des rapports. Systématiser ce contrôle en l'articulant à la procédure d'évaluation et sur la rémunération à la performance pourrait être envisagé.

création (60 en 2009, puis 27 par an en moyenne depuis 2010) alors que 169 l'ont quittée. Le taux de rotation annuel moyen, à savoir le nombre de sorties en ETP rapportées à l'effectif total, s'établit à 15 % en moyenne depuis la création de l'Autorité. À cet égard, le processus de recrutement pourrait être amélioré. En effet, le secrétariat général attend qu'un agent signale son départ avant d'engager toute démarche de recrutement. Le processus est souvent long, les recrutements pouvant prendre plusieurs mois. Or, eu égard aux volumes assez stables d'entrées et de sorties annuelles, une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, axée sur les recrutements, pourrait être esquissée par la création d'un vivier et un travail en amont sur les candidatures attendues.

À l'inverse, une caractéristique des effectifs du ***Conseil supérieur de l'audiovisuel*** est la faible, voire l'inexistante, mobilité de certains agents de niveau cadre : ainsi 61 cadres A+/A ont une ancienneté de plus de 15 ans. Cette situation est pénalisante pour un déroulement dynamique de leurs carrières et pour l'intérêt même du CSA.

S'agissant de la gestion des personnels sous contrat à durée déterminée, le Conseil partage les constats de la Cour sur la nécessité de renforcer la gestion des parcours professionnels de ses agents en développant notamment les incitations à la mobilité interne et externe. Parallèlement, il souhaite utiliser beaucoup plus largement les possibilités de recrutement sur contrat à durée indéterminée prévues par le règlement de gestion du 1er janvier 2008, pour attirer les compétences et expertises de haut niveau nécessaires au bon exercice de ses missions dans un bassin d'emploi essentiellement parisien et très concurrentiel.

CONCLUSION ET RECOMMANDATION

Outre le degré de « maturité » de chaque autorité, l'évolution des effectifs des autorités administratives et publiques indépendantes est à mettre en rapport avec l'extension de leurs attributions respectives. À cet égard, il est indispensable de mettre en place ou de faire évoluer des indicateurs permettant de mieux apprécier l'adéquation des effectifs aux missions.

Les autorités indépendantes se caractérisent par la diversité des situations statutaires de leurs personnels. Elles bénéficient d'un cadre juridique dérogatoire qui favorise le recours aux agents contractuels. La loi n° 2017-55 du 20 janvier 2017 portant statut général des autorités administratives et publiques indépendantes est venue conforter leur autonomie de recrutement.

Le recours à la formule du détachement de fonctionnaires sur contrat est fréquent, même si le paysage de la fonction publique de l'État a évolué au cours des dernières années. Recourir à la position normale d'activité, prévue par l'article 32 de la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 - sans en faire une application uniforme - serait de nature à faciliter, pour les agents concernés, leur réintégration dans leur administration d'origine.

Par ailleurs, le contrôle du temps de travail se révèle dans l'ensemble perfectible.

Enfin, certaines entités se caractérisent par des taux de rotation élevés de leurs personnels. Ceci les prémunit contre la « sédimentation » des agents, et plus particulièrement des contractuels mais induit parfois des pertes de compétences ou d'expertise.

La Cour formule la recommandation suivante :

1. *étayer le suivi de la gestion des AAI par des indicateurs représentatifs de leur activité et de leur performance, afin de pouvoir justifier toute demande de ressources supplémentaires.*

Chapitre II

L'évolution de la masse salariale

et des rémunérations

Les charges de personnel (titre 2)[69] des autorités représentent une part prépondérante de leurs dépenses, supérieure à 65 % (jusqu'à 70 % pour l'ACNUSA en 2017). Leur maîtrise suppose une bonne régulation des effets prix (politique de rémunération) et des effets volume (gestion des effectifs et du temps de travail) qui déterminent le niveau et l'évolution de la masse salariale. La question se pose de l'efficacité des outils de régulation mis en place dans le cadre du pilotage budgétaire.

Au-delà de l'évolution des effectifs précédemment évoquée, l'examen de l'évolution de la masse salariale et des rémunérations tend à faire ressortir un certain dynamisme qui a plusieurs causes.

I - Une masse salariale en croissance

A - Une progression générale en dépit de situations différenciées

1°) Pendant la période sous revue, la plupart des autorités ont connu une croissance de leur masse salariale.

L'évolution globale est présentée dans le tableau n° 7 ci-après ; l'évolution détaillée pour chaque autorité est fournie à l'annexe n°6.

[69] Les dépenses de personnel correspondent au titre 2 au sein duquel la LOLF identifie trois composantes dénommées respectivement catégorie 21, catégorie 22 et catégorie 23 dans la comptabilité budgétaire de l'État ; ces catégories sont elles-mêmes divisées en sous-catégories. La masse salariale est principalement composée des dépenses liées aux rémunérations des personnels tels que les traitements, les primes et indemnités, ou les charges employeur (v. direction du budget, *Recueil des règles de comptabilité budgétaire de l'État,* J.O. du 12 juillet 2017).

Tableau n° 7 : évolution de la masse salariale sur la période (en M€ courants)

Autorités indépendantes	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Variation 2011-2016
HAS	37,134	37,267	36,574	34,966	35,426	35,676	-4 %
CSA (hors CAS pens.)	19,167	19,321	19,198	19,404	19,592	19,698	2,8 %
DDD	14,636	15,586	15,526	14,779	15,573	15,751	8 % (*)
Autorité de la conc.	14,975	15,162	15,088	15,091	15,167	15,853	6 %
ARCEP	15,465	15,826	15,637	15,538	15,570	14,996	- 3 %
CRE	11,967	12,313	12,383	12,243	12,445	12,594	5 %
CNIL	9,110	9,896	11,004	11,636	11,896	12,749	39 %
ARJEL	4,355	5,608	6,043	5,868	5,836	5,825	34%
CGLPL		2,961	3,147	3,116	3,264	3,874	30 %
HATVP (**)	(*)	(*)	(*)	1,261	2,329	2,583	304 %
ACNUSA	0,872	0,902	0,988	1,077	1,102	1,141	31 % (***)
CADA	0,806	0,821	0,870	0,951	0,980	0,966	20 %

Sources : Autorités/Cour des comptes.
(*) En 2011, le Défenseur des droits n'était pas pleinement constitué dans sa forme actuelle.
(**)L'autorité créée en 2013 a été mise en place en 2014. L'évolution de sa masse salariale est le reflet de sa montée en puissance ; en conséquence le pourcentage indiqué ne saurait être comparé aux autres.
(***) La période a vu la création d'un emploi supplémentaire en 2015 (celui d'adjoint au responsable du pôle Qualité de l'air) qui explique en partie cette progression. En outre, cette création de poste s'est traduite par un accroissement des responsabilités du chef de pôle, qui a conduit à une revalorisation de sa rémunération.

À titre d'illustration, la ***CNIL*** a bénéficié d'une augmentation constante de son budget. Si les dépenses de fonctionnement ont été réduites d'environ 21 %, notamment grâce à la renégociation du bail de location, les dépenses de personnel ont, quant à elles, augmenté de 33,5 %. Cet abondement en crédits du titre 2, certes lié pour une grande part à une augmentation des effectifs (l'augmentation annuel du plafond d'emplois a accompagné la prise en charge de missions nouvelles), s'est aussi traduit par une augmentation des primes et indemnités des agents de la CNIL.

Les dépenses de la Commission ont évolué, par titre, ainsi qu'il suit (v. tableau n° 8).

Tableau n° 8 : évolution des dépenses de la CNIL de 2010 à 2015

(en €)

Dépenses par titre	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Dépenses de personnel (T2)	9 088 825	9 876 757	10 964 947	11 601 623	11 871 569	12 716 435
Dépenses de fonctionnement (T3)	5 075 312	5 091 415	5 257 267	5 169 560	4 835 925	4 454 352
Dépenses d'investissement (T5)	81 106	36 126	166 793	-	57 481	-
Dépenses d'intervention (T6)	28 585	58 585	45 000	31 140	13 466	7 402
Dépenses d'opérations financières (T7)	750	475	-	-	-	-
TOTAL	**14 274 578**	**15 063 358**	**16 434 007**	**16 802 323**	**16 478 441**	**17 178 188**

Source : Chorus (T2) et réponse CNIL au questionnaire de la commission d'enquête du Sénat sur les autorités administratives indépendantes en 2015.

2°) Ces crédits n'incluent pas les dépenses imputées sur le titre 3 mais qui s'apparentent de fait à des charges de personnel.

Des autorités font appel, dans le cadre de leurs missions, à des intervenants extérieurs, appartenant ou non à l'administration, qui leur apportent leur concours de façon continue ou intermittente (contrôleurs extérieurs du CGLPL, délégués du réseau territorial du DDD). Ils sont indemnisés et les crédits correspondants sont inscrits en titre 3, hors plafond d'emplois, et non en titre 2. En ce qui concerne le réseau des délégués du Défenseur des droits, le montant de ces indemnités allouées au titre du mois d'avril 2017 s'est élevé à 192 878 €[70].

Le réseau territorial du Défenseur des droits

L'article 37 de la loi organique dispose que le Défenseur des droits *« peut désigner, sur l'ensemble du territoire, des délégués, placés sous son autorité, qui peuvent, dans leur ressort géographique, instruire des réclamations et participer au règlement des difficultés signalées ainsi qu'aux actions mentionnées au premier alinéa de l'article 34 [actions d'information et de communication] (…) ».*

Le cadre territorial dans lequel les délégués exercent leur mission est celui du département. Les délégués assurent des permanences physiques de deux demi-journées par semaine, qui se tiennent principalement dans des structures de proximité (750 lieux d'accueil) : maisons de justice et du droit, locaux municipaux, points d'accès au droit, préfectures, etc. Ils interviennent également dans les établissements pénitentiaires et travaillent en relation avec les maisons départementales des personnes handicapées.

Au 31 décembre 2016, 448 délégués du Défenseur des droits, nommés pour une durée d'un an renouvelable sans limitation de durée, exerçaient leurs activités sur l'ensemble du territoire. En 2016, ce réseau a accueilli 77 nouveaux délégués permettant la création de 48 nouvelles permanences en fonction de l'évaluation des besoins répertoriés, en milieu rural et sur des sites de politique de la ville.

[70] Décision du 24 avril 2017.

Ces intervenants extérieurs sont rémunérés sous la forme d'une indemnité représentative de frais[71]. D'après l'étude produite par l'institution, le coût moyen mensuel par délégué est de 784,21 €.

Ainsi le réseau territorial du DDD, qui constitue un service gratuit dédié à l'accueil de toutes les personnes ayant des difficultés à faire valoir leurs droits, se développe fortement et devient une composante essentielle de l'institution, en marge du plafond d'emploi autorisé. Il vise l'efficacité du service rendu aux citoyens à moindre coût.

Le nombre de délégués a continué de croître début 2017 pour atteindre 452 en janvier et 472 en avril. Avec trois vagues de 20 nouveaux délégués en octobre 2017 et janvier et mai 2018, le chiffre de 500 délégués devrait être alors stabilisé.

B - Les déterminants de l'évolution de la masse salariale

Les dépenses de personnel et les dépenses liées aux cotisations pensions portent sur des masses financières conséquentes. Le contrôle et le suivi de la masse salariale sont par conséquent des enjeux majeurs en vue d'une maîtrise de la dépense publique[72]. La question se pose de savoir comment les autorités indépendantes assurent le suivi de leur masse salariale.

1°) La variation d'une année à l'autre, à périmètre constant de la masse salariale des AAI/API s'explique, comme c'est le cas pour tous les employeurs publics, par trois facteurs principaux :

- l'évolution des effectifs résultant de la différence entre les recrutements et les départs, ce que le ministère du budget appelle le « schéma d'emplois ». Cet impact sur la masse salariale est mesuré en multipliant la différence entre les nombres d'entrées et de départs, en équivalents temps plein, par le coût moyen des entrants ;
- le « glissement-vieillesse-technicité (GVT[73]) négatif », ou « effet de noria[74] », qui correspond à l'écart entre les coûts moyens des agents entrants et sortants, les seconds, généralement en fin de carrière, étant le plus souvent mieux payés que les premiers. L'incidence de ce facteur, qui réduit en général l'augmentation de la masse salariale, est mesurée en multipliant cette différence de coût par le nombre d'agents sortants ;

[71] V. la décision n° 2013-430 du 31 décembre 2013 modifiée portant règlement intérieur du DDD et la décision n° 2017-22 du 6 mars 2017, publiée au J.O. du 22 mars 2017, qui a abrogé les décisions n° 2016-10 et n° 2016-11 du 21 janvier 2016 et n° 2016-30 du 18 février 2016.

[72] Cour des comptes, *La masse salariale de l'État, Enjeux et leviers,* communication à la commission des finances du Sénat, juillet 2015. *Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques,* juin 2017, disponibles sur www.ccomptes.fr

[73] Le GVT permet d'estimer l'évolution de la masse salariale à effectif constant. Sa connaissance est une donnée majeure dans l'anticipation pluriannuelle des dépenses de personnel. Il s'articule autour de deux dimensions principales. L'effet « Vieillesse » prend en compte les augmentations strictement liées à l'ancienneté. L'effet « Technicité » traduit la professionnalisation des agents qui bénéficient d'une évolution de carrière.

[74] L'effet de noria se calcule sur la base de deux composantes : l'effet des remplacements s'évalue en comparant systématiquement l'indice brut de l'agent recruté, par rapport à l'indice brut de l'agent remplacé (cet effet est habituellement négatif, mais peut être positif dans le cas notamment d'une transformation du poste dans une catégorie supérieure) ; la durée moyenne de la vacance du poste permet d'économiser les mensualités afférentes.

- l'évolution de la rémunération moyenne des agents présents au cours de ces deux années, « présents-présents » ou « personnes en place » (RMPP), qui résulte elle-même des :
  - mesures dites « générales » : revalorisation du point de la fonction publique[75] à laquelle s'ajoutent les effets du protocole « parcours professionnels, carrières et rémunérations » dit « protocole PPCR » conclu le 17 juillet 2015, mesures de garantie du pouvoir d'achat des fonctionnaires (GIPA)[76] et d'alignement des bas salaires sur le SMIC ;
  - mesures dites « catégorielles », au niveau ministériel ou interministériel, pour revaloriser les rémunérations de catégories particulières d'agents, qu'il s'agisse de leur traitement statutaire ou de leur régime indemnitaire ;
  - mesures dites « individuelles » (« GVT positif ») correspondant à l'augmentation des rémunérations résultant de l'avancement à l'ancienneté de chaque agent au sein de son corps (composante « vieillesse » du GVT) et des promotions de grade ou de corps (composante « technicité ») ;
  - mesures dites « diverses », qui n'entrent pas dans les catégories précédentes et ont souvent un caractère non reconductible, notamment les heures supplémentaires et rachats de jours accumulés sur les comptes épargne temps ainsi que les primes de mobilité, de départ et d'accompagnement des restructurations.

Chacun de ces éléments doit faire l'objet d'un suivi technique particulier lors des différentes phases d'un budget annuel (budgétisation, exécution, consolidation en année N+1).

La plupart des facteurs qui expliquent la croissance tendancielle de la masse salariale des AAI/API résultent de mesures prises chaque année, notamment : le nombre de recrutements ; le taux (ou l'absence) de revalorisation du point de la fonction publique ; le montant des mesures catégorielles. Le GVT positif est largement la conséquence mécanique de la réglementation existante, notamment des règles d'avancement des fonctionnaires, mais il dépend aussi pour partie de décisions discrétionnaires, à travers notamment la fixation des taux de promotions au choix par rapport au nombre d'agents promouvables.

La croissance tendancielle de la masse salariale ne résulte donc pas de la seule application de la législation ou de la réglementation, contrairement par exemple à celle des dépenses de retraite. Elle combine l'impact d'une politique particulière sur certains de ses déterminants, comme les recrutements ou la valeur du point, et celui de la réglementation actuelle sur ses autres déterminants, comme le GVT positif ou l'alignement du minimum de traitement sur le SMIC.

[75] Revalorisation du point d'indice de 0,6 point au 1er juillet 2016 et de 0,6 point au 1er février 2017. La valeur annuelle du point d'indice est fixée à 56,2323 € depuis le 1er février 2017 (soit 4,686 € par mois), après être resté gelé durant six ans. Il n'y aurait pas de nouvelle hausse du point d'indice en 2017.

[76] Garantie individuelle de pouvoir d'achat (GIPA) : une indemnité est versée à un agent si l'évolution de son traitement brut est inférieure, sur 4 ans, à celle de l'indice des prix à la consommation. La GIPA est reconduite pour 2017 (décret n° 2017-1582 du 17 novembre 2017 et arrêté du même jour, publiés au J.O. du 18 novembre 2017.

La masse salariale des autorités administratives indépendantes dépend des décisions prises par l'État[77] concernant les mesures générales et catégorielles applicables aux fonctionnaires. Mais, comme indiqué plus haut, les autorités emploient plus souvent des agents recrutés sur des contrats. Pour un agent contractuel, le traitement mensuel est librement fixé par son employeur ; sa rémunération doit être réévaluée conformément au dernier alinéa de l'article 1-3 du décret du 17 janvier 1986 selon lequel « *la rémunération des agents recrutés sur contrat à durée déterminée auprès du même employeur, en application des articles 4 et 6 de la loi du 11 janvier 1984, fait l'objet d'une réévaluation au moins tous les trois ans, sous réserve que cette durée ait été effectuée de manière continue, notamment au vu des résultats des entretiens professionnels prévus à l'article 1-4 ou de l'évolution des fonctions* »[78].

En outre, le nombre des emplois « hors plafond » a tendance à augmenter, ce qui constitue un important « point de fuite » du dispositif de pilotage de leur masse salariale. Les plafonds d'emplois sont, en pratique, en partie inopérants pour piloter l'évolution des effectifs des AAI/API.

Le droit commun du pilotage de la masse salariale

Le pilotage en cours d'exécution de la masse salariale repose sur l'intervention des contrôleurs budgétaires et comptables ministériels (CBCM) ainsi que sur le « guichet unique » où sont présentés les projets de mesures catégorielles par les ministères.

1°) Constatant « un affaiblissement de la discipline collective en matière de pilotage de la masse salariale et des plafonds d'emplois qui a légitimement suscité des critiques de la représentation nationale et de la Cour des comptes », le Premier ministre, dans une circulaire du 22 février 2011, a renforcé les modalités de pilotage et de contrôle de la masse salariale et des emplois par les CBCM. Ses instructions ont, pour l'essentiel, été reprises dans le décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique.

Les ministères doivent soumettre au visa du CBCM un document prévisionnel de gestion des emplois et crédits de personnel (DPGECP) contenant les principales données de prévision et de suivi de la masse salariale. Ces données sont utiles pour établir un diagnostic partagé sur les risques et prendre les mesures de correction nécessaires. Le visa du CBCM est préalable à toute décision de recrutement et, en principe, n'est pas accordé en cas de risque sur l'exécution du schéma d'emplois.

[77] Le ministre de la fonction publique a annoncé en octobre 2017 le gel du point d'indice en 2018 et un nouveau calendrier de mise en œuvre du PPCR. Afin de concilier le coût de ce protocole avec la trajectoire de redressement des finances publiques, le ministre a confirmé un décalage de 12 mois. Les agents qui devaient bénéficier des effets de PPCR sur 2016 et 2017 verront par ailleurs les décrets publiés de manière à pouvoir bénéficier des effets rétroactifs du protocole pour ces deux exercices.

[78] Voir en ce sens la circulaire fonction publique du 20 octobre 2016.

Dans le contexte actuel de fortes contraintes sur la masse salariale publique, le contrôle budgétaire ne doit pas être relâché, malgré la charge de travail qu'il représente pour les services gestionnaires. Il connaît cependant des limites. Dans son rapport de 2011 sur la mise en œuvre de la LOLF[79], la Cour soulignait sa « portée limitée » et son « caractère assez formel », les avis défavorables et les refus de visa restant sans conséquence. Le CBCM peut difficilement remettre en cause les prévisions inscrites dans le DPGECP si elles sont cohérentes avec le budget du ministère qui vient d'être voté et, le cas échéant, le ministre du budget peut autoriser les ordonnateurs à passer outre son refus de visa.

2°) Les mesures catégorielles envisagées par les ministères doivent être validées par un « guichet unique » regroupant la DGAFP et la direction du budget. Pour ces deux directions, la procédure permet notamment de rejeter ou d'amender des projets juridiquement ou budgétairement contestables et de réduire les demandes d'arbitrage, les ministères hésitant à s'opposer à leur position commune. Pour les ministères en revanche, les délais de traitement sont jugés trop longs.

Comme le contrôle budgétaire, le guichet unique est nécessaire dans le contexte actuel des finances publiques et il a montré son efficacité budgétaire en limitant le coût des mesures catégorielles largement au-dessous des prévisions, sauf en 2014. Il a pour principal faiblesses de ne pas pouvoir toujours empêcher la mise en œuvre de mesures contestables à enjeu budgétaire et de demander trop de temps et de travail pour les mesures de faible portée.

⁂

Ce dispositif général ne s'applique pas tel quel aux autorités administratives indépendantes.

2°) Si les outils de budgétisation et de pilotage de ces dépenses sont assez proches, ils peuvent se révéler de moins bonne qualité que ceux utilisés par les autres administrations de l'État pour maîtriser leur propre masse salariale.

L'***Autorité de la concurrence*** a recours aux mêmes outils que le ministère de rattachement, comme tous les autres BOP du programme 134, pour suivre l'évolution de la consommation de sa masse salariale et de ses emplois et évaluer ses besoins de crédits[80]. Ces tableaux et outils de gestion sont complétés tout au long de l'année et transmis au responsable du programme. Pour les prévisions, la principale difficulté est d'anticiper sur les mouvements de personnels (nombre, profils, coût et calendriers des départs et des arrivées).

De même, le ***Défenseur des droits*** a déjà mis en place le pilotage de sa masse salariale avec les outils fournis par la direction du budget (DPGECP[81], DPGM[82]).

Plusieurs AAI n'ont pas cependant une connaissance suffisante des facteurs d'évolution de leur masse salariale, et les données existantes ne sont pas toujours partagées avec leurs ministères de rattachement.

[79] Cour des comptes, *Rapport public thématique : La mise en œuvre de la LOLF : un bilan pour de nouvelles perspectives,* La Documentation française, novembre 2011, 231 p.
[80] Restitutions *Chorus*, données R4, *Cerbère* et divers tableaux automatisés.
[81] DPGECP : document prévisionnel de gestion des emplois et des crédits de personnel.
[82] DPGM : le document prévisionnel de gestion ministériel des emplois fait le point sur les mouvements d'entrée/sortie.

a) La ***CRE*** ne calcule pas les classiques indicateurs de suivi de l'évolution des rémunérations que sont la « rémunération moyenne des personnes en place » (RMPP) et le « salaire moyen par tête » (SMPT), facilitant les comparaisons entre entités[83]. Or un calcul du SMPT[84] fait apparaître un montant relativement élevé. La masse salariale de la CRE a progressé de près de 5,2 % sur la période sous contrôle, alors que les effectifs se sont réduits.

Dans les mesures qui impactent cette évolution, le poids du « GVT positif », qui correspond à l'augmentation des rémunérations résultant de l'ancienneté (composante « vieillesse » du GVT) et des promotions (composante « technicité ») a presque doublé.

Il s'y ajoute l'impact du « glissement-vieillesse-technicité (GVT) négatif », ou « effet de noria », qui correspond à l'écart entre les coûts moyens des agents sortants et entrants, les premiers étant le plus souvent mieux payés que les seconds : or, il est devenu positif depuis 2014. Cette évolution assez atypique, a été justifiée par la CRE par le fait qu'elle a eu tendance ces derniers temps à recruter des collaborateurs plus expérimentés pour faire face à l'augmentation de ses missions. Cette évolution interroge, surtout si elle est mise en regard de la remontée, récente, des dépenses de formation : faut-il voir dans l'évolution du GVT négatif le signe d'une surenchère que la CRE pratiquerait avec les opérateurs ou la crainte d'une perte de substance dans un secteur qui se complexifie ?

b) La masse salariale totale de l'***Autorité de la concurrence*** s'établit à 15,9 M€ en 2016. Après un premier palier entre 2008 et 2009 avec la création de l'Autorité (+ 31 %), celle-ci a progressé de 26,2 % en euros courants sur la période sous revue. Depuis 2009, le taux d'augmentation de la masse salariale a été, chaque année, supérieur à celui des salariés et des ETPT. Les crédits consommés par emploi ont progressé de 9,6 % entre 2009 et 2016, en cohérence avec la politique de recrutement de l'Autorité. Le glissement vieillesse technicité (GVT) est positif sur la période, et s'établit à 0,5 % de la masse salariale. Les effets du GVT solde sur l'évolution de la masse salariale demeurent limités du fait du rajeunissement des agents de catégorie A, de leur durée moyenne d'emploi et de l'importante rotation des effectifs. Depuis sa création en 2009, les ETPT consommés par l'autorité ont été, en moyenne, 5 % inférieurs au plafond consenti en LFI, du fait notamment des difficultés de recrutement. La sous-consommation est comparable pour les crédits du titre 2 ; du fait des difficultés précitées, l'autorité n'a pas pu consommer la totalité de ses emplois et crédits. Si une part de variation de la masse salariale est due, mécaniquement, à la croissance des effectifs, elle est aussi liée à la hausse du coût moyen des agents.

c) La masse salariale de l'***ACNUSA*** représente en moyenne 69 % du budget total de l'autorité, principalement constitué par les rémunérations des 11 agents et charges y afférentes, celle du président et les indemnités des 9 membres de l'Autorité. Globalement, la masse salariale a progressé de près de 31 %, en exécution, en passant de 0,873 M€ en 2011 à 1,14 M€ en 2016. Les dépenses concernant les agents augmentent de 36 % (+ 0,283 M€), alors que les indemnités des membres diminuent de 20 %. En début de période (2011 à 2013 inclus), l'évolution de la masse salariale du personnel permanent de l'ACNUSA est dé-corrélée de celle des effectifs : elle progresse de 13 % (+0, 106 M€) alors que les effectifs sont stables, voire en

[83] V. *Rapport sur l'état de la fonction publique et les rémunérations,* annexe au projet de loi de finances pour 2018, p. 159.
[84] Il est passé à la CRE de 66 962,4 euros en 2011 à 68 629 euros en 2016.

diminution en 2012. Au cours des trois derniers exercices (2014 à 2016 inclus), la masse salariale augmente de près de 8 %, au moment où les effectifs sont stabilisés et que le plafond d'emplois est saturé, notamment sous l'effet de la croissance du complément de rémunération versé en fin d'année aux agents, qui s'établit à 0,056 M€ en 2015 contre 0,027 M€ en 2013 et de la progression des rémunérations des agents par revalorisation des indices. L'Autorité explique cette évolution en indiquant que « *(…) [les] services [Amendes et Administration et le pôle Bruit] ont vu leurs charges de travail s'accroitre. L'augmentation de la rémunération est corrélative à cette augmentation. Il ne semble pas anormal qu'à une augmentation de la charge de travail corresponde une augmentation – raisonnable – des salaires alors, au surplus, que les intéressés n'avaient, jusqu'à récemment, aucun espoir de progression de carrière* ». Le salaire moyen par tête (SMPT) est au-dessus de la moyenne constatée en 2014 dans la fonction publique de l'État[85], moyenne qui est elle-même supérieure à celle des deux autres fonctions publiques, et cela même après neutralisation de la rémunération du président.

d) De manière générale il convient de mettre en place ou d'améliorer le pilotage de la masse salariale, en budgétisation et en gestion, à partir des instruments fournis par la direction du budget[86] le cas échéant adaptés aux besoins des AAI, et d'enrichir, en tant que de besoin, les indicateurs de suivi de l'exécution. Certes, l'outil de budgétisation salariale dit « 2BPSS » est surtout adapté à des montants de crédits significativement élevés. Par exemple, les dotations des AAI du programme 308 *Protection des droits et libertés* n'atteignent pas cette taille critique. Mais des outils ont été développés pour des masses salariales moins importantes, telle l'application « Pilotage opérationnel des emplois et de la masse salariale » (POEMS)[87] qui s'adresse aux services de l'État (services gestionnaires de budgets opérationnels de programme ou d'unité opérationnelle) ou à ses opérateurs employant un effectif diversifié de fonctionnaires et de contractuels.

L'exemple de l'outil POEMS

L'application *POEMS* s'appuie sur les données détaillées de la paye pour suivi exhaustif des dépenses de personnel. Au sein des ministères, elle trouve sa place tant en amont qu'en aval des négociations budgétaires avec la direction du budget :

- pour calibrer les demandes de ressources, *via* le dialogue de gestion interne (entre RUO/RBOP et RPROG ou entre opérateur et tutelle) ;
- pour répartir les crédits et les ETPT entre les différentes « structures », une fois les enveloppes actées.

POEMS offre également la possibilité de générer un document prévisionnel de gestion des emplois et des crédits de personnel (DPGECP) pré-complété. La version 3 permet notamment d'exporter ce document, complété des données présentes dans *POEMS*.

[85] *Rapport sur l'état de la fonction publique et des rémunérations annexé au projet de loi de finances pour 2017.*
[86] Il s'agit notamment du macro-processus 8 « Pilotage de la masse salariale et des emplois » et du guide du décompte des emplois. Le MP 8 rédigé par la direction du budget en 2009 a pour finalité de définir les conditions optimales du pilotage efficace et efficient de la masse salariale et des emplois.
[87] Développé par la direction générale de la modernisation de l'État, ce projet a par la suite été pris en charge par la direction du budget depuis février 2008. Une version 3 de l'application est déployée auprès des administrations volontaires depuis mars 2015.

La construction d'outils de pilotage pourrait constituer un des axes de mutualisation des ressources humaines (v. *infra* § 3.5-2°). Elle pourrait aussi constituer un outil d'aide à la décision pour la définition des cadres de gestion des agents (v. *infra* § 2.3.1).

II - La rémunération des présidents et le régime indemnitaire des membres : des situations contrastées

Le régime de rémunération (en cas d'emploi public permanent) ou d'indemnité des présidents et membres des collèges des autorités administratives et publiques indépendantes est, en principe, défini par le décret instituant l'autorité[88] ; le montant de ces rémunérations et indemnités est fixé par arrêté. L'intervention du ministre chargé du budget est prévue en sa qualité de signataire des textes. Le tableau ci-dessous présente les éléments relatifs aux autorités incluses dans l'échantillon de l'enquête.

[88] Cependant le traitement du président et des membres du CSA est fixé par l'article 5 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication.

Tableau n° 9 : Traitements et indemnités des présidents et des membres des autorités administratives et publiques indépendantes

Autorités	Président		Autres membres	
	Textes *D : décret* *A : arrêté*	Montant	Textes *D : décret* *A : arrêté*	Montant
HAS	Article R. 161-81 du code de la sécurité sociale et A. du 22/04/05 mod.	Traitement HE G Indemnité de fonction 118 110 €	Article R. 161-81 du code de la sécurité sociale et A. du 22/04/05 mod.	Traitement HE F Indemnité de fonction 55 300 € *par an*
CRE	Article R. 133-5 du code de l'énergie D. n° 2004-1011 du 21/09/04 et A. du 21/09/04 mod. et du 19/01/17	Traitement HE G Indemnité de sujétion spéciale : 110 431 € bruts par an (en cas de pension civile : 37 003 €)	D. n° 2004-1011 du 21/09/04 et A. du 21/09/04 mod.	Traitement HE F Indemnité de sujétion spéciale 47 159,34 € bruts par an
ARCEP	Article L. 131 CPCE D. n° 2002-1302 du 25/10/02 et A. du 25/10/02 mod.	Traitement HE G Indemnité de fonction 100 500 € bruts par an	D. n° 2002-1302 du 25/10/022010 et A. du 25/10/02 mod.	Traitement HE F Indemnité de fonction 47 406 € bruts par an
AUTORITE DE LA CONCURRENCE	D. n° 2003-518 du 16/06/03 et A. du 07/09/04 mod.	Traitement HE G Indemnité de fonction 100 500 € (1) bruts par an	D. n° 2003-518 du 16/06/03 et A. du 07/09/04	vice-présidents : 47 977 € bruts par an
CSA	Article 5 loi n° 86-1067 et D. n° 2002-1377 du 26/11/02 mod. et A. du 26/11/02	Traitement HE G Indemnité de fonction 100 500 € (2) brut par an	Article 5 loi n° 86-1067 et D. n° 2002-1377 du 26/11/02 et A. du 26/11/02	Traitement HE F Indemnité de fonction 47 406 € par an
ARJEL	D. n° 2010-481 du 12/05/10 et A. du 25/04/14	Traitement HE G Indemnité de fonction 100 000 €[1] bruts annuels	Art. 7 D. n° 2010-481 A. du 14/05/10 et du 13/09/10	Collège : 250 € par séance (plafond annuel : 100 indemnités) Com° consultative spécialisée : 150 € par séance (plafond annuel : 50 indemnités) Com° des sanctions : 250 € par séance (plafond annuel : 70 vacations)
DDD	D. n° 2011-905 du 29/07/11 (art. 21) et A. du 17/10/11	Traitement HE G Indemnité de fonction 68 400 € bruts annuels	D. n° 2011-905 du 29/07/11 (art. 21) et A. du 17/11/11 et du 17/10/11	Adjoints du DDD Traitement HE C à E Indemnité de fonction (plafond : 45 000 €) Membres des collèges 150 € bruts par réunion plénière 70 € bruts par rapport produit
HATVP	D. n° 2013-1204 du 23/12/13 (art. 7) et A. du 03/10/14	Traitement HE G Indemnité de fonction 9 500 € bruts par an	D. n° 2013-1204 du 23/12/13 (art. 8) et A. du 14 mars 2014	Indemnité forfaitaire par réunion : 250 € bruts (plafond annuel : 7 500 € bruts) Indemnité forfaitaire par rapport : 250 € bruts (plafond annuel : 1 000 € bruts)

CNIL	D. n° 99-487 du 11/06/99 et. A. du 20/03/15	Traitement HE F Indemnité de fonction 81 600 € bruts par an	D. n° 99-487 du 11/06/99 et A. du 11/06/99 mod.	- 250 € par séance plénière - 100 € par séance de travail (max. 30 séances de travail) - pour chaque rapport présenté en séance, vacations d'un montant variable en fonction de la difficulté (3)
ACNUSA	Art. L. 6361-1 du code des transports **Absence de décret** Arrêté du 2 juillet 2000 mod. par Arr. du 12/11/04	Traitement HE D chevron III Indemnité spéciale : 60 % du traitement brut Indemnité de résidence	Art. L. 6361-1 du code des transports **Absence de décret** Arrêté du 2 juillet 2000 mod. par Arr. du 6 juillet 2011	Indemnité : 1/230ème du traitement brut annuel HE C-III par journée entière de réunion plénière (plafond annuel : 20 réunions) Autres indemnités : - 50 % de la précédente par vacation journalière ; - 50 % pour réunion plénière d'une demi-journée ; - 25 % pour vacation d'une demi-journée.
CGLPL	D. n° 2008-246 du 12 mars 2008 (article 10 : indemnité forfaitaire) **absence d'arrêté**	Contrat du 13/10/14 : - traitement brut IM 821 ; - indemnité annuelle : 93 090€.	–	–
CADA	Art. D.341-10 du code des relations entre le public et l'administration et A. du 08/09/16 modifiant l'A. du 17/01/08	*(emploi non permanent occupé par un conseiller d'État en fonctions ou retraité)* Indemnité forfaitaire 3 400 € par mois	Art. D.341-10 du code des relations entre le public et l'administration et A. du 08/09/16 modifiant l'A. du 17/01/08	- président suppléant : 450 € par mois - rapporteur général : 1 700 € par mois - rapporteur général adjoint : de 1 000 à 1 500 € par mois

Source : Légifrance.
(1) 55 973 € avant la modification de l'arrêté 7 septembre 2004 par l'arrêté du 26 août 2009.
(2) 55 307 € avant la modification de l'arrêté 26 novembre 2002 par l'arrêté du 1er février 2013.
(3) Le président de la formation restreinte, le vice-président délégué et la personnalité qualifiée perçoivent, en outre, une indemnité mensuelle dont le montant est fixé à 600 € et, pour l'autre vice-président, à 300 €.
Le montant de l'indemnité forfaitaire prévue en cas de déplacement pour procéder à une vérification est fixé à 250 € par demi-journée.
Le montant de l'indemnité forfaitaire prévue pour un membre participant à une instance ou un organisme administratif est fixé à 250 euros par séance de travail.
Pour les membres autres que le président, le taux unitaire de la vacation prévue pour chaque rapport présenté en séance plénière ou en séance de la formation restreinte est fixé à 23 €.

Il existe des dispositions propres à chaque AAI ou API.

Pour la bonne compréhension du tableau ci-dessus, sont détaillées ci-après les dispositions en vigueur pour la ***Haute autorité de santé***. L'article R. 161-81 du code de la sécurité sociale dispose que « *le président du collège reçoit un traitement égal à celui afférent à la première catégorie supérieure des emplois de l'État classés hors-échelle, assorti d'une*

indemnité de fonction, annuelle et forfaitaire, fixée par les ministres chargés de la santé, de la sécurité sociale et du budget ». Les membres du collège, autres que le président, « *reçoivent un traitement égal à celui afférent à la seconde catégorie supérieure des emplois de l'État classés hors-échelle assorti d'une indemnité de fonction, annuelle et forfaitaire, fixée par les mêmes ministres* ». Les membres du collège qui sont déjà fonctionnaires sont mis à disposition de la Haute autorité de santé et perçoivent de ce fait leur traitement de la part de leur administration d'origine et uniquement un complément indemnitaire de la part de la HAS, d'un montant de 600 € par mois. Les membres du collège retraités ne reçoivent quant à eux que l'indemnité de fonction.

Le tableau n° 9 fait apparaître des montants qui varient fortement d'une autorité à l'autre, ce que confirme le *Rapport sur les autorités publiques indépendantes,* annexé au projet de loi de finances pour 2018, qui compile, pour la première fois dans les documents budgétaires, les rémunérations des 26 présidents d'autorités indépendantes. Des indemnités qui n'avaient pas évolué depuis des années ont été revalorisées au cours de la période sous revue. La diversité des éléments de calcul et des montants retient également l'attention. Ce constat conduit (cf. *infra*) à s'interroger sur la cohérence de l'ensemble de ces rémunérations et/ou indemnisations.

A - La rémunération des présidents

1°) Pour apprécier le niveau de la rémunération servie, trois types de situations doivent être distingués

Les éléments de la rémunération varient selon que le président d'une autorité indépendante exerce ses fonctions à temps complet, à temps non complet ou après avoir été admis à la retraite.

a) Le président de l'autorité peut être nommé pour exercer ses fonctions à temps complet.

Tel est le cas du président de l'***ARJEL***. L'article 35 de la loi n° 2010-476 du 12 mai 2010 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne, modifié par l'article 31 de la loi n° 2017-55 du 20 janvier 2017, prévoit que « *Le président est nommé par décret du Président de la République (…) Le président de l'Autorité de régulation des jeux en ligne exerce ses fonctions à temps plein* ».

Les modalités d'exercice des fonctions peuvent cependant évoluer dans le temps. Ainsi l'article 4 de la loi n° 2011-334 du 29 mars 2011 a transformé la présidence de la ***Commission nationale de l'informatique et des libertés*** en emploi à temps plein à compter du 1er septembre 2012[89].

Dans ce premier type de situations, le président reçoit :

- un traitement égal à celui afférent aux catégories supérieures des emplois classés hors échelle (par exemple, HE G[90] pour le président du collège de la Haute autorité de santé et

[89] V. article 13 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 modifiée.
[90] Soit, au 1er février 2017, 84 629,61 € bruts annuels.

le Défenseur des droits, HE F[91] pour la présidente de la CNIL, HE D III[92] pour le président de l'ACNUSA) ;

- une indemnité de fonction qui a un caractère forfaitaire (annuel ou mensuel), dont le montant est indexé sur la valeur du point fonction publique ; elle est exclusive de toute autre prime ou indemnité allouée au même titre ;
- une indemnité de résidence prévue par le décret n° 85-1148 du 24 octobre 1985 modifié.

Peuvent s'y ajouter le supplément familial de traitement ainsi que le remboursement partiel des frais de transport, sous réserve de la production des justificatifs nécessaires.

b) Le président de l'autorité peut exercer ses fonctions à temps non complet. Dans ce cas, il perçoit une indemnité de fonction.

Ainsi s'agissant de la ***CADA***, l'actuel président était en fonction au Conseil d'État au moment de sa nomination en décembre 2014[93] et ce jusqu'en novembre 2016[94]. Il exerce ses fonctions à temps non complet et, à ce titre, perçoit une indemnité de fonction. De fait, ses attributions en matière de gestion administrative et financière[95] sont limitées dans la mesure où elles sont, pour l'essentiel, déléguées à la direction des services administratifs et financiers (DSAF) des services du Premier ministre. Secondé dans les fonctions d'organisation par la secrétaire générale, le président de la CADA concentre son intervention sur les sujets de fond des dossiers dont a à connaître la commission.

c) Enfin, le président d'une autorité peut exercer ses fonctions jusqu'au terme de son mandat alors qu'il a été admis à faire valoir ses droits à la retraite (cf. en ce sens, Conseil d'État, Ass., 7 juillet 1989, *Ordonneau*, à propos de la Commission de la concurrence[96]). Si les agents contractuels de droit public de l'État, comme les fonctionnaires, sont soumis à une limite d'âge, progressivement fixée de 65 à 67 ans, cette limite d'âge n'est pas applicable aux membres des AAI, comme l'a jugé le Conseil d'État dans la décision précitée. Par ailleurs, l'article 6 de la loi n° 2017-55 du 20 janvier 2017 semble également faire obstacle à l'application de la limite d'âge aux membres des AAI. Cette disposition prévoit en effet que « *le mandat de membre d'une autorité administrative indépendante ou d'une autorité publique indépendante n'est pas révocable* ». Enfin, les intéressés peuvent éventuellement bénéficier des dispositions de l'article

[91] Soit, au 1er février 2017, 77 206,95 € bruts annuels.
[92] Soit, au 1er février 2017, 71 639,95 € bruts annuels.
[93] Admis à faire valoir ses droits à la retraite, par limite d'âge, à compter du 31 octobre 2013, M. Marc Dandelot a été maintenu en activité, sur sa demande, à compter de la même date (décret du 25 novembre 2013).
[94] L'article 35 de la loi du 20 janvier 2017 portant statut général des autorités administratives indépendantes n'impose plus que le président de la CADA soit conseiller d'État. Il prévoit désormais que le président est nommé par décret parmi les membres du collège.
[95] Les dispositions du code des relations du public avec l'administration (CRPA) relatives aux prérogatives du président prévoient qu'il désigne les rapporteurs généraux, rapporteurs permanents et non permanents ainsi que les chargés de mission, qu'il ordonnance les dépenses (article R. 341-8 du CRPA) et qu'il peut déléguer sa signature au rapporteurs généraux et au secrétaire général.
[96] « *(…) Le législateur a entendu garantir l'indépendance et l'autorité du président de la commission de la concurrence en donnant à ses fonctions une durée fixe, et permettre ainsi de déroger, le cas échéant, aux règles statutaires relatives à l'application des limites d'âge dans le cas de détachement (…) qu'il suit de là que, lorsque le président de la commission de la concurrence atteint dans son corps d'origine la limite d'âge de son grade, et cesse par là-même d'appartenir à ce corps, il doit néanmoins conserver ses fonctions jusqu'à l'expiration de la durée de six ans prévue à l'article 2 précité de la loi du 19 juillet 1977* ».

26 *bis* du code des pensions civiles et militaires de retraite, qui permet aux fonctionnaires radiés des cadres pour atteinte de la limite d'âge mais maintenus temporairement en fonctions (ce qui est le cas, en l'espèce, puisque les fonctionnaires membres des AAI restent membres jusqu'à la fin de leur mandat, y compris lorsqu'ils ont atteint la limite d'âge) dans l'intérêt du service et rémunérés à ce titre, d'acquérir, même en position de détachement, des droits supplémentaires à pension civile de l'État dans la limite du nombre de trimestres nécessaires pour obtenir le pourcentage maximum de pension (75 % du traitement pris en compte pour la liquidation de la pension).

Deux exemples illustrent ce dernier mode d'exercice des fonctions de président d'une autorité indépendante.

L'actuel président du ***CSA***, né le 27 février 1951, a été nommé par décret du président de la République du 23 janvier 2013, pour la durée de ses fonctions de membre du Conseil, comme le prévoit l'article 4 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication (« loi Léotard »)[97]. Il était en détachement jusqu'à sa retraite de la fonction publique. Puis, par décret du 28 octobre 2015, il a été admis à faire valoir ses droits à la retraite à compter du 28 février 2016. Sur cette base, sa situation de paie a été modifiée en raison du passage d'une rémunération en qualité de fonctionnaire à celle de non-titulaire. Ce passage a induit les changements suivants : suppression du bénéfice de « l'indemnité dégressive »[98], remplacement de la retenue pour pension civile par la cotisation vieillesse du régime générale, remplacement de la cotisation à la retraite additionnelle de la fonction publique (RAFP) par une cotisation à l'IRCANTEC, ajout des cotisations maladie du régime général. Les modifications des éléments de paye se traduisent par une rémunération nette mensuelle de 12 857,85 € au lieu de 13 593,95 €, soit une diminution de 857,85 € pour un mois complet.

De même, pour le second président de l'***ARJEL***, il faut distinguer deux périodes, la première pendant laquelle il était encore en activité et la seconde à partir de laquelle il a été admis à faire valoir ses droits à la retraite.

Pendant sa période d'activité (mars 2014-avril 2016), sa rémunération a été strictement la même que celle de son prédécesseur pendant deux mois, avant qu'elle ne soit ramenée, à sa demande, à un montant inférieur. L'indemnité de fonction du président a été fixée par arrêté du 25 avril 2014 à 100 000 € annuels bruts. La rémunération mensuelle du président se composait alors d'une part représentant le régime indiciaire calculée sur la base d'un IM 1501 (soit 6 950,06 € bruts mensuels), d'une indemnité de résidence (IR 208,5 € bruts mensuels) et de l'indemnité de fonction (soit 8 333,34 € bruts mensuels, au lieu de 12 500 € bruts mensuels pour mars-avril 2014). Ce niveau de rémunération a été calculé afin de conserver au nouveau président le niveau qu'il percevait en tant que chef de service du Contrôle général économique et financier (CGEFI).

Par arrêté du 12 avril 2016, le président a été admis à la retraite d'office par limite d'âge, après prolongation d'activité, à compter du 10 août 2016. Depuis cette date, il est rémunéré

[97] Il est expressément prévu à l'article 4 du texte que les règles concernant la limite d'âge éventuellement applicables aux intéressés n'interrompent pas le mandat des membres.

[98] L'indemnité dégressive, dénommée indemnité exceptionnelle jusqu'en 2015, a été instituée en 1998 pour compenser la perte de salaire subie par les fonctionnaires lors du transfert de la cotisation salariée d'assurance-maladie (assise uniquement sur le traitement brut) vers la contribution sociale généralisée (assise sur l'ensemble de la rémunération : traitement brut, indemnités et primes).

dans le cadre d'un contrat de droit public prévoyant une rémunération calculée sur la base d'un IM 1690 (soit 7 872 € bruts mensuels) et d'une indemnité de fonction (soit 8 333,34 € bruts mensuels). Cette nouvelle structure de rémunération vise à préserver la rémunération nette antérieure, le coût total pour l'ARJEL étant un peu inférieur du fait des différences de calcul et de taux des cotisations sociales.

2°) Les rémunérations et indemnités sont fixées, en principe, par des textes réglementaires

Prévues par le décret pris en application du texte de création de l'institution, elles sont fixées par un arrêté pris en application de ce décret.

Ainsi l'article 7 du décret relatif à la ***HATVP***[99] prévoit que son président reçoit une rémunération annuelle égale au traitement afférent au premier groupe supérieur des emplois de l'État classés hors échelle, assortie d'une indemnité de fonction dont le montant est fixé par arrêté conjoint du Premier ministre et du ministre chargé du budget[100]. Elle est alignée sur la rémunération d'un président de section du Conseil d'État. Son montant vise à assurer une homogénéité de rémunérations entre les présidents des différentes autorités administratives indépendantes. Le traitement correspondant à l'indice 1501 porte la rémunération brute mensuelle à 6 950 €. Un arrêté[101] du 3 octobre 2014, publié au JORF, fixe l'indemnité annuelle de fonction à 9 500 € bruts[102] pour tenir compte, dans ce cas de figure, du cumul avec la pension de retraite de ce haut magistrat. Les versements effectués correspondent aux montants prévus (soit une rémunération brute annuelle de 83 000 €). Le président perçoit, en outre, une indemnité de résidence (2 509 € annuel) ainsi qu'une pension de retraite de fonctionnaire civil, dont le versement ne dépend pas de la Haute autorité (v. *infra* le cumul emploi retraite*)*.

De même, l'article 12 du décret n° 2010-481 du 12 mai 2010 relatif à l'organisation et au fonctionnement de l'***ARJEL*** prévoit que « *le président de l'autorité de régulation des jeux en ligne reçoit une rémunération annuelle égale au traitement afférent au premier groupe supérieur des emplois de l'État classés hors échelle, assortie d'une indemnité de fonction dont le montant est fixé par arrêté des ministres chargés du budget et de la fonction* ».

Tableau n° 10 : rémunération brute du président de l'ARJEL en €

2011	2012	2013	2014 (*)	2015	2016
235 902,84	235 902,84	235 902,84	187 193,75	185 902,80	189 680,91

Source : ARJEL

(*) 2014 est l'année de succession des deux présidents (intervenue au mois de mars).

Pour le président de l'ARJEL en poste jusqu'en 2014, la rémunération se composait d'une part représentant le régime indiciaire calculée sur la base d'un IM 1501 (soit 6 950,06 € bruts

[99] Décret du 23 décembre 2013 relatif à l'organisation et au fonctionnement de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.
[100] Ces éléments relatifs au traitement et à l'indemnité de fonction du président sont publiés sur le site internet de la HATVP.
[101] Arrêté du 3 octobre 2014 fixant le montant de l'indemnité de fonctions du président de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique, signé du secrétaire général du gouvernement et du secrétaire d'État chargé du budget.
[102] Le président de la HATVP ne dispose pas de chauffeur, de secrétariat particulier, d'abonnement de téléphone mobile professionnel, ni d'aucun autre avantage en nature.

mensuels), d'une indemnité de résidence (IR, 208,5 € bruts mensuels) et de l'indemnité de fonction (soit 12 500 € bruts mensuels). Cette dernière avait été fixée par l'arrêté du 20 juin 2011 à 150 000 € annuels bruts, avant d'être limitée à 100 000 € annuels bruts par un arrêté du 25 avril 2014.

3°) Des situations au sein de l'échantillon de l'enquête appellent des régularisations.

En premier lieu, la formule d'un arrêté indemnitaire fixant la rémunération du ***Contrôleur général des lieux de privation de liberté*** prévue par le décret n° 2008-246 du 12 mars 2008 n'a jamais été mise en œuvre. Selon l'institution, cette formule ne serait pas adaptée lorsque le titulaire de l'emploi se consacre exclusivement à ses fonctions et qu'il a, par ailleurs, la qualité de fonctionnaire, cotisant au régime des pensions civiles et militaires de retraite. La rémunération de la Contrôleure générale demeure aujourd'hui établie par un contrat fondé sur une note du secrétaire d'État chargé du budget en date du 25 septembre 2014, « *permettant de déterminer de façon temporaire sa rémunération, dans l'attente de la publication des textes classant l'emploi et définissant les modalités du régime indemnitaire afférent* ».

À l'issue des auditions qu'elle a organisées, la Cour prend acte de ce que le secrétaire général du Gouvernement a « *transmis au guichet unique de la direction générale de l'administration et de la fonction publique et la direction du budget, par un courrier du 20 octobre 2017, des textes visant à créer le statut d'emploi de CGLPL et à fixer le montant annuel de l'indemnité forfaitaire à accorder au Contrôleur. L'examen de ces projets est en cours* »[103]. Il conviendrait d'en fixer le niveau en cohérence avec celles dont bénéficient les autorités placées dans une situation comparable. La Cour souligne l'urgence de la régularisation de la situation statutaire et indemnitaire du CGLPL.

En second lieu, le contrôle de l'***ACNUSA*** a permis de constater l'absence de base juridique du traitement du président et des indemnités des 9 membres du collège. Depuis le 1er décembre 2010[104], le traitement versé au président et l'indemnité servie aux membres de l'autorité doivent être déterminés par un décret, alors qu'un simple arrêté interministériel suffisait dans la rédaction en vigueur entre 1999 et 2010. Un décret aurait dû se substituer à l'arrêté du 2 juillet 2000 modifié[105].

À l'issue des auditions qu'elle a organisées, la Cour prend acte de ce que « *un projet de décret est en cours d'élaboration. Dès qu'il sera finalisé, le guichet unique sera saisi afin de l'examiner. Cette saisine pourra également être l'occasion, le cas échéant, d'intégrer un projet de texte permettant de sécuriser le versement de l'indemnité de congés non pris, si cela s'avère opportun* »[106].

[103] Réponse du secrétaire général du Gouvernement du 21 novembre 2017.
[104] Ordonnance n° 2010-1307 du 28 octobre 2010 relative à la partie législative du code des transports.
[105] Si cet arrêté vise le décret du 9 février 2000 portant nomination du premier président et des premiers membres de l'ACNUSA, ce décret ne comporte aucune disposition relative à la rémunération et à l'indemnisation de ces derniers et ne prévoit pas que celles-ci soient fixées par arrêté
[106] Réponse du secrétaire général du Gouvernement du 21 novembre 2017.

Tableau n° 11 : rémunération du président de l'ACNUSA et indemnités des membres

	à compter du 1er juillet 2010								
						Réunions plénières		Vacations journalières	
	Traitement brut hors SFT et rembt transports	Indemnité spéciale	Indemnité de résidence	Total annuel brut	Mensuel brut	Base (1 j)*	Maximum (à compter de juillet 2011)	Base	1/2 j (à compter de juillet 2011)
Président	70 565,65	42 339,39	2 116,97	115 022,01	9 585,17				
Autres membres						281,20	9 842,00	140,60	70,30
	à compter du 1er février 2017								
	Traitement brut hors SFT et rembt transports	Indemnité spéciale	Indemnité de résidence	Total annuel brut	Mensuel brut	Réunions plénières		Vacations journalières	
						Base (1 j)*	Maximum	Base	1/2 j.
Président	71 415,00	42 849,00	2 142,45	116 406,45	9 700,54				
Autres membres						284,58	9 960,30	142,29	71,15

** Réduite de moitié si la participation à la réunion plénière est d'1/2 journée*
Source : Cour des comptes d'après le décret n° 85-1148 du 24 octobre 1985 modifié (version 2010 et 2017)

4°) Les rémunérations des présidents d'autorités indépendantes sont comparables à celles des fonctions administratives les plus élevées

Se pose la question des critères d'appréciation du niveau et de la cohérence des rémunérations des dirigeants selon leur situation (à temps complet, à temps non complet ou lorsque des fonctionnaires sont soumis aux règles de cumul de la pension de retraite avec les revenus d'activité). Cette situation peut être analysée selon les critères suivants : soit des critères internes tels le nombre d'équivalents temps plein travaillé (ETPT) au sein de l'entité ou le volume budgétaire de la structure, soit des critères relatifs à la nature de la mission ou du secteur régulé (par exemple : référence aux rémunérations pratiquées pour les dirigeants privés dans le secteur régulé, etc.).

La rémunération du premier président de l'***ARJEL***, d'un montant brut de 235 902 €, figurait parmi les plus hautes de celles versées par les autorités administratives indépendantes. La rémunération de son successeur présente, en revanche, un niveau comparable à celui des autres autorités de même taille.

En 2016, le traitement brut mensuel du président du collège de la ***Haute autorité de santé*** a atteint 7 052,46 € et son indemnité de fonction 10 252,4 €, soit une rémunération mensuelle brute de 17 304,86 €.

A l'***ACNUSA***, la Cour a constaté le niveau des sommes versées. À l'origine, l'arrêté du 3 juillet 2000 prévoyait un traitement égal à celui afférent à la catégorie des emplois de l'État classés hors échelle C, chevron III. Cette base a été revalorisée par arrêté du 12 novembre 2004 (hors échelle D, chevron III), à effet au 1er février 2003, soit une augmentation de 6,84 %. La rémunération du président, comparable à celle des fonctions administratives publiques les plus élevées, paraît sans commune mesure avec le budget de l'autorité (1,2 M€) et le nombre de personnels encadrés (12). Elle consomme en moyenne plus de 11 % du budget total de l'autorité au cours de la période sous revue. Le président a fait valoir à la Cour la lourdeur de sa mission et le fait qu'il est entouré « *d'une petite équipe avec peu de moyens* », le plaçant « *en première*

ligne »[107]. Il argue qu'il ne perçoit pas davantage qu'un président de chambre dans une cour administrative d'appel, « *profil qui correspond bien à celui souhaitable pour exercer ces fonctions et sur lequel il est raisonnable de s'aligner* ».

En 2010, MM. René Dosière et Christian Vanneste avait formulé, dans leur rapport, une recommandation n° 19 concernant la mise en place d'une grille de rémunération pour les autorités administratives indépendantes : « *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* ». Le Gouvernement s'était alors déclaré défavorable à cette orientation, arguant que la rémunération des dirigeants et des membres du collège des AAI ne répond pas à une logique de grille uniforme, dans la mesure où le modèle même de l'AAI recoupe des réalités bien diverses ; c'est la raison pour laquelle la rémunération serait appréciée au cas par cas.

En 2016, lors de l'examen des propositions de loi organique et de loi ordinaire au Parlement, un amendement adopté par la commission des lois du Sénat sur proposition de M. Alain Richard avec l'avis favorable de M. Mézard renvoyait le soin à un décret en Conseil d'État de déterminer une échelle des rémunérations et des indemnités des membres des AAI et API. Cette disposition (article 9 *bis* nouveau) reprenait une idée que le doyen Gélard avait rappelée en 2014. Cet article a été supprimé, au cours du débat parlementaire.

5°) Enfin, les revenus d'activité des présidents des autorités indépendantes, anciens fonctionnaires, sont susceptibles d'être cumulés intégralement avec la retraite de la fonction publique.

La législation du cumul d'une pension de l'État et d'une rémunération d'activité[108] n'a d'effet que sur le paiement de la pension. Elle ne régit ni les conditions de recrutement, ni celles de rémunération des pensionnés de l'État qui reprennent une activité. Ces règles ne concernent que la pension personnelle. Se pose, dès lors, la question de l'application des dispositions en vigueur aux présidents des autorités administratives indépendantes lorsqu'ils sont des fonctionnaires admis à faire valoir leur droit à la retraite.

Les règles du cumul-emploi retraite sont prévues aux articles L. 84 et suivants du code des pensions civiles et militaires de retraite. L'article L. 84 a été modifié à compter du 22 janvier 2014 par l'effet des articles 19 et 20 de la loi n° 2014-40 du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraites. Toutefois, cet article tel que modifié par cette loi ne s'applique qu'aux assurés dont la première pension prend effet à compter du 1er janvier 2015. Pour un fonctionnaire civil, la possibilité de cumuler sa retraite avec une rémunération d'activité est donc régie par deux réglementations différentes selon la date de prise d'effet (v. annexe n° 9).

En tout état de cause, quelle que soit la date de prise d'effet de leur pension, les membres des AAI peuvent bénéficier de la règle de cumul intégral prévue, en cas de participation aux activités juridictionnelles ou assimilées, ou à des instances consultatives ou délibératives

[107] À l'ACNUSA, aucun effectif n'est affecté aux services de la présidence, l'assistante du président assurant des missions pour l'ensemble de l'autorité.

[108] V. *Rapport sur les pensions de retraite de la fonction publique,* annexe au projet de loi de finances pour 2018, pp.93-95.

réunies en vertu d'un texte législatif ou réglementaire, au I (3°) de l'article L. 86 du code des pensions civiles et militaires de retraite, activités qui englobent celles des membres des AAI.

Le président du CSA, admis à faire valoir ses droits à la retraite à compter du 28 février 2016, relève ainsi de l'article 86-I-3° du code des pensions civiles et militaires des pensions.

Le Défenseur des droits, le président de l'ACNUSA et le président de la HATVP sont tous trois pensionnés de l'État depuis une date antérieure au 1er janvier 2015. Ce sont donc les règles de cumul emploi-retraite applicables aux agents dont la pension a été liquidée avant le 1er janvier 2015 qui régissent leur situation. Ayant dépassé leur limite d'âge, ils peuvent donc cumuler intégralement leur pension avec leur rémunération de membre d'AAI s'il s'avère que la totalité de leurs pensions, tous régimes confondus, a été liquidée. Cependant l'indemnité de fonction allouée au président de la HATVP a été fixée à un montant réduit prenant en compte sa pension de retraite. Il résulte de ce qui précède que ce n'était pas une obligation pour lui.

Compte tenu du niveau des revenus d'activité susceptibles d'être cumulés de plein droit avec la pension civile de fonctionnaire, une remise à plat des rémunérations d'activité servies aux présidents des autorités administratives indépendantes pourrait être opérée par voie réglementaire. À cet égard, la Cour constate que l'arrêté du 19 janvier 2017 relatif au montant de l'indemnité de sujétion spéciale mentionnée à l'article D. 133-11 du code de l'énergie prévoit désormais que le montant annuel brut de l'indemnité allouée au président de la CRE est fixé à 110 431 € « *ou, s'il est titulaire d'une pension de retraite relevant du code des pensions civiles et militaires de retraite, à 37 003 €* ».

À l'avenir, à l'instar du dispositif conçu par le « guichet unique » et institué lors de la nomination du nouveau président de la Commission de régulation de l'énergie, la fixation ou la revalorisation de l'indemnité de fonction allouée au président et aux membres des collèges d'une autorité indépendante pourrait tenir compte de la liquidation d'une pension de la fonction publique.

B - Les régimes indemnitaires des membres des collèges et des commissions ainsi que des rapporteurs

1°) Les rémunérations des membres sont assises, comme celles des présidents, sur des textes réglementaires

L'autorité indépendante peut comprendre un collège, une commission des sanctions, le cas échéant des commissions spécialisées. Des indemnités sont allouées à leurs membres (*cf.* tableau n° 8). Ceux-ci ne reçoivent pas d'avantages en nature.

Pour les membres du collège de la ***Haute autorité de santé***, qui sont sur un emploi permanent, le traitement brut mensuel est de 6 433,91 € et l'indemnité de fonction a été fixée à 4800,66 €, soit une rémunération mensuelle de 11 234,57 €.

Les membres du collège de la ***HATVP*** perçoivent une indemnité forfaitaire de 250 euros bruts pour chaque réunion de travail à laquelle ils participent en application de l'arrêté du Premier ministre et du ministre chargé du budget du 14 mars 2014. Ce montant est plafonné à 7 500 € chaque année. Ils peuvent également percevoir une indemnité dont le montant est fixé à 250 € pour chaque rapport dont ils sont chargés par le président, dans la limite d'un plafond

annuel de 1 000 €. En 2016, le montant maximal effectivement versé à un membre atteignait 7 000 €. En 2015, pour quatre membres, les versements effectifs vont de 8 250 € à 9 250 €. Cependant, une partie de ces paiements correspond à des sommes dues au titre de l'activité exercée en 2014 mais dont le paiement a été décalé en fin d'exercice. Corrigés de ces reports, tous les versements sont inférieurs ou égaux au plafond de 7 500 €.

En ce qui concerne l'***ACNUSA***, outre le fondement réglementaire des indemnités allouées (*cf.* § 2.2.1. 3°), il a été vérifié que le plafond annuel (35 réunions plénières annuelles) n'était pas dépassé. Outre les membres du collège, l'article L. 6361-4 du code des transports prévoit que pour l'exercice de son pouvoir de sanction et dans les conditions fixées par son règlement intérieur, l'autorité bénéficie du concours de sept membres associés. Les membres associés ne sont pas rémunérés, ils sont actuellement défrayés au titre de leurs repas et soit de leur transport, soit de leur hébergement.

2°) Une disposition relative au maintien temporaire de la rémunération à l'issue du mandat est spécifique aux membres du Conseil supérieur de l'audiovisuel.

L'article 5 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 modifiée donne au conseiller en fin de mandat la possibilité de continuer à percevoir son traitement pendant une durée maximum d'un an. Le maintien de ce traitement est assorti de conditions. Il est notamment incompatible avec l'exercice d'une activité rémunérée, avec la perception d'une pension de retraite, avec la réintégration en qualité de fonctionnaire. Le conseiller qui souhaite bénéficier de ce régime particulier doit s'engager, pendant toute la durée du maintien de cette rémunération le cas échéant, à respecter l'ensemble des conditions en vigueur. Dans l'hypothèse où il reprendrait une activité rémunérée ou percevrait une pension de retraite, il doit s'engager également à n informer le CSA afin qu'il soit procédé à l'arrêt du versement de son traitement. En 2013, un membre a souhaité voir maintenu son traitement à l'expiration du mandat ; en 2014, deux membres l'ont souhaité, un membre en 2017.

III - Les rémunérations des personnels des autorités : des niveaux attractifs et à la hausse

A - Des règles souples en matière de rémunération des agents

Le président de l'autorité définit, en règle générale dans le cadre du décret statutaire, l'organisation des services de l'autorité, recrute les personnels et fixe leur rémunération dans la double limite des emplois et crédits fixés par la loi de finances. Les autorités administratives indépendantes utilisent pleinement l'autonomie dont elles disposent pour offrir à leurs agents des conditions attractives de rémunération.

Dans le cadre de sa politique de rémunération, l'***Autorité de la concurrence*** a mis en place des grilles de rémunération, qui distinguent la rémunération indiciaire et la rémunération indemnitaire pour les contractuels, qu'il s'agisse des rapporteurs, des rapporteurs experts ou des chefs de service.

1°) Dans certaines autorités, il existe un « cadre de gestion », ce qui constitue une bonne pratique, pour autant que ce cadre fasse l'objet d'une actualisation régulière.

a) La ***Haute autorité de santé*** est, sur ce point, dans une situation spécifique puisqu'elle est soumise, à l'instar d'autres agences sanitaires, aux dispositions du décret n° 2003-224 du 7 mars 2003 fixant les règles applicables aux personnels contractuels de droit public recrutés par certains établissements publics intervenant dans le domaine de la santé publique ou de la sécurité sanitaire.

C'est pourquoi la délibération du 20 juin 2003, qui aura bientôt quinze d'ancienneté et qui se trouve désormais moins adaptée aux contraintes budgétaires actuelles, doit être resituée dans le contexte plus global de la gestion des ressources humaines inter-agences. En effet, cette délibération est commune à l'ensemble des agences et organismes relevant du décret du 7 mars 2013 précité et a été prise sous l'égide du ministère de la santé. En prévoyant des modalités d'avancement et des grilles indiciaires identiques pour l'ensemble de ces institutions, elle vise notamment à favoriser la mobilité inter-agences et à proposer des conditions de recrutement attractives permettant de s'attacher le haut niveau de compétences nécessaire à l'exercice de missions scientifiques. Il en résulte que la Haute Autorité de santé ne peut modifier unilatéralement cette décision, sous peine de modifier l'équilibre inter-agences. Au demeurant, la problématique de la mobilité et de l'attractivité des conditions d'emploi et de rémunération constitue encore aujourd'hui un enjeu majeur. En outre, contrairement aux autres statuts et quasi-statuts de la fonction publique, le décret de 2003 n'offre aucun régime indemnitaire, lequel peut compter pour une part significative de la rémunération globale servie à un agent public.

b) Le ***Conseil supérieur de l'audiovisuel*** a mis en place un règlement de gestion en janvier 2008 pour les agents contractuels (qui sont les plus nombreux). Cela faisait suite à une recommandation que la Cour avait émise lors de son contrôle sur la période 2000-2005. Il constitue l'actuel référentiel du CSA en matière de gestion des agents. Il est en cours de refonte pour couvrir les évolutions à prendre en compte (par exemple, pour les règles déontologiques). Il comporte huit parties : le classement des agents en deux filières (générale et scientifique et technique), les modalités de recrutement, de rémunération, d'évaluation, d'avancement, de promotion. Les annexes détaillent l'échelonnement indiciaire applicable aux agents contractuels.

c) Pour harmoniser la situation de ses personnels issus de quatre autorités distinctes, le ***Défenseur des droits*** a mis en place un cadre de gestion unifié. Celui-ci a permis d'effacer les disparités statutaires et salariales qui prévalaient en 2011, de mettre en place une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, et d'assurer une meilleure maîtrise de la masse salariale. Un règlement intérieur, qui fait l'objet d'avis du comité technique et de la commission consultative paritaire, puis d'une publication au Journal Officiel, a été adopté. Le cadre de gestion fixe la rémunération, le régime indemnitaire, les conditions de progression et de promotion, l'évaluation et les règles du temps de travail.

d) Les rémunérations accessoires des agents de la ***CNIL***, qui sont majoritairement des agents contractuels de l'État, sont définies par le « *règlement de gestion* » du 16 novembre 2000, dont les dispositions sont en réalité inégalement respectées.

Parmi d'autres dispositions, le « *règlement de gestion* » édicte à l'égard des agents des dispositions de nature quasi-statutaire relatives à leur situation – classement en quatre

catégories, règles d'échelonnement indiciaire et d'avancement, promotion – et à leur rémunération, notamment aux rémunérations accessoires susceptibles de leur être allouées. Il définit précisément les éléments de rémunération auxquels les agents ont droit, après service fait : en vertu de l'article 5, ils ont vocation à percevoir une rémunération calculée en fonction de leur catégorie et de leur indice, à laquelle s'ajoute une indemnité de fonction (IF) attribuée dans les conditions fixées à l'annexe 3 du règlement de gestion. Selon ces dispositions, l'indemnité de fonction correspond à un pourcentage moyen du traitement de base, variable selon la catégorie dans laquelle est classé l'agent.

Bien que cette question ait été évoquée à plusieurs reprises devant les instances paritaires, le règlement de gestion n'a jamais été modifié ni adapté, au point de devenir progressivement obsolète. Pour une large part, les rémunérations accessoires versées aux agents n'obéissent plus aux règles définies en 2000 – pas davantage qu'elles ne correspondent aux stipulations des contrats de travail. La Cour a pris acte de l'intention de la CNIL d'édicter un règlement de gestion réformé dans le courant de l'année 2017 et de mettre en conformité les rémunérations accessoires de ses agents avec leur contrat de travail et avec le règlement de gestion rénové.

e) Il n'existe pas, en revanche, de « cadre de gestion » au sein de la ***HATVP*** en raison de la faiblesse des effectifs. Les rémunérations sont proposées par le secrétaire général ou par la responsable des affaires générales. Dans ce dernier cas, les propositions sont validées par le secrétaire général. La rémunération des agents s'échelonne entre l'indice 475 (27 000 € bruts annuels) et l'indice 1770 (113 905 € bruts annuels). Le salaire net moyen atteint 3 329 € en 2016. Le salaire médian net est de 3 013 € en 2016.Pour les agents contractuels, la rémunération proposée prend en compte le niveau et la spécificité du poste, les responsabilités, les compétences, les qualifications, le diplôme et l'expérience professionnelle, conformément aux dispositions de l'article 1-3 du décret n° 86-83 du 17 janvier 1986 relatif aux dispositions générales applicables aux agents contractuels de l'État. La rémunération des autres agents sur des postes similaires est également prise en compte. Au final, la multiplicité de ces critères conduit à une appréciation largement discrétionnaire. À l'occasion de son contrôle, la Cour a relevé que si la croissance des effectifs se poursuivait, la Haute autorité pourrait construire un cadre de gestion interne, qui objectiverait les rémunérations proposées en fonction des responsabilités exercées et de l'ancienneté au sein de la structure. La Cour prend acte que l'autorité « *complètera la directive 9 septembre 2016 sur le recrutement des collaborateurs par un cadre de gestion dès le 1er semestre 2018* ».

2°) Les rapporteurs désignés par les autorités de nomination perçoivent des indemnités dont les montants sont variables et décidés par le Président de l'autorité.

À titre d'illustration, le montant total des indemnités de rapporteurs versés par la HATVP en 2015 atteignait 189 000 € et correspondent à la rédaction et à la présentation de 186 rapports (mais 153 000€, corrigée des effets de report d'exercice). En 2016, ce montant s'élevait à 72 000 €, correspondant à la préparation de 84 rapports. La baisse des sommes versées et des rapports présentés s'explique, selon la HATVP par la variabilité de son activité, dont l'intensité dépend étroitement du calendrier électoral. Le montant maximum annuel perçu par un rapporteur était de 12 600 € en 2015 (9 900 € corrigé des décalages de paiement) pour 11 dossiers présentés et 8 100 € en 2016 pour 9 dossiers présentés.

3°) La Cour s'est attachée à examiner le niveau des rémunérations des personnels, notamment celui des cadres dirigeants (directeurs et secrétaires généraux, directeurs)

a) Rares sont les autorités où les rémunérations globales des personnels font l'objet d'une présentation aux organes délibérants des autorités.

L'***Autorité de la concurrence*** objecte qu'au regard des dispositions du code de commerce comme dans la pratique, le collège de l'autorité siège pour prendre des décisions ou avis mais ne participe pas au pilotage et aux décisions internes de l'institution. Les décisions relatives à l'organisation interne et au fonctionnement, notamment les recrutements et les rémunérations, sont prises par la présidente ou par le rapporteur général lorsqu'elles concernent les services d'instruction. Toute intervention des membres du collège sur les recrutements des rapporteurs serait contraire aux dispositions selon lesquelles le rapporteur dirige les services d'instruction et au principe de la séparation de l'instruction et de la décision.

De même, le ***Défenseur des droits*** argue que ses trois collèges[109], issus de la fusion de 4 anciennes AAI, sont « *thématiques et de ce fait n'ont aucun pouvoir sur le pilotage général de l'institution. Ils sont amenés à débattre à titre consultatif des projets de décisions du Défenseur mais ne se prononcent pas sur le fonctionnement de l'institution* ». Mais ce dont il s'agit ici est une mesure d'information dans un souci de transparence.

b) S'agissant des équipes de direction et des cadres dirigeants, aucune autorité contrôlée n'a institué en son sein, au cours de la période sous revue, un « comité des rémunérations » qui se réunirait au moins une fois par an pour examiner les principes de la politique de rémunération de l'institution, les évolutions de rémunération des principaux collaborateurs du président ainsi que le montant des primes variables.

Le ***Défenseur des droits*** indique que « *pour la première fois à l'automne 2017, un comité des rémunérations[110] (…) s'est réuni afin d'examiner la situation de 58 agents contractuels qui n'avaient pas bénéficié d'un examen de leur situation salariale depuis trois ans. Le comité a pris une décision collégiale pour chacune des situations examinées. Les fonctionnaires ne sont pas concernés par ce nouveau dispositif* ». La Cour relève que le champ d'activité du comité, qui s'apparente davantage à une commission de chefs de service qu'à un « comité des rémunérations » au sens du gouvernement d'entreprise[111], est limité à l'examen de la situation de rémunération d'une partie des agents contractuels[112], lorsque l'effectif au siège est constitué de 250 collaborateurs.

[109] « Lutte contre les discriminations et promotion de l'égalité », « défense et promotion des droits de l'enfant », « déontologie de la sécurité ».

[110] Le « comité des rémunérations » est composé de la secrétaire générale, du chef du service de l'administration générale, de la responsable des RH ainsi que des directeurs et directrices.

[111] En gouvernance d'entreprise, le comité des rémunérations, constitué par l'organe exécutif et comportant une majorité de membres indépendants, examine annuellement les principes de la politique de rémunération de l'entreprise, ainsi que les rémunérations accordées à certains salariés.

[112] S'agissant des agents contractuels recrutés pour une durée déterminée, leur rémunération fait l'objet d'une réévaluation au moins tous les trois ans (cf. article 1-3 du décret n° 86-83 du 17 janvier 1986).

c) Les bilans sociaux annuels, lorsqu'ils existent et sont publiés, comportent pour la grande majorité d'entre eux des informations statistiques portant notamment sur les rémunérations versées[113]. S'ils reflètent la diversité des situations au sein des autorités concernées, ces documents laissent apparaître des niveaux moyens de rémunération élevés. Les rémunérations les plus importantes sont versées principalement au sein des régulateurs de marchés privés aux rémunérations *a priori* élevées.

À la ***Haute autorité de santé***, le bilan social 2016 fait ressortir que la rémunération mensuelle brute des agents contractuels est de 4 044 €, ce qui est relativement élevé et s'explique par la forte proportion d'agents de catégorie I et de personnel de direction, qui représente près de la moitié des effectifs. Le salaire médian brut est, quant à lui, de 3 579 €. Sous l'effet de l'évolution du point d'indice de la fonction publique (principalement imputable à la hausse du point d'indice de 2016), ces rémunérations ont augmenté en moyenne de 8,9 % sur la période 2011-2016.

Si l'on compare les rémunérations des personnels de catégorie I de la HAS et celles perçues par les agents de catégorie A de la fonction publique de l'État, dont on peut estimer que les fonctions et responsabilités sont relativement proches, il en ressort que les fonctionnaires de l'État ont perçu une rémunération mensuelle brute moyenne de 3 480 € en 2014[114], contre 4 957 € à la HAS la même année. Les contractuels de l'État, tous statuts confondus[115], ont perçu quant à eux une rémunération brute mensuelle de 2 516 €. L'écart est significatif puisqu'il atteint environ 1 500 € dans le premier cas et 2 441 € dans le second.

Les grilles du décret de 2003 ont été élaborées sous l'égide du ministère, sur la base d'un traitement indiciaire qui n'intègre aucun régime indemnitaire.

Le décret du 7 mars 2003 ne s'applique pas aux personnels de direction qui sont gérés hors-grille. Ainsi les modalités de rémunération varient en fonction de la nature du contrat qui les lie à la HAS et c'est logiquement au sein de cette catégorie que l'on trouve les cinq rémunérations les plus élevées. En moyenne, la rémunération des personnels de direction de la HAS est de 105 082 € bruts annuels. La rémunération la plus haute, 160 828 € bruts annuels, concerne le directeur général, recruté sur un contrat de droit privé. Elle a été fixée après avis du collège en 2011 (conformément à l'article R. 161-80 du code de la sécurité sociale) et n'a pas connu de changement depuis cette date. La rémunération des personnels de direction apparaît supérieure à celle proposée aux sous-directeurs d'administration centrale : une expertise particulière est attendue sur les postes de directeurs métiers et leur rémunération se compare à celles des praticiens hospitaliers, voire à celle des praticiens conseil de l'assurance maladie par exemple.

[113] Les bilans sociaux ne répondent pas toujours aux exigences de contenu fixées par l'arrêté du 23 décembre 2013 fixant la liste des indicateurs du bilan social prévu par l'article 37 du décret n° 2011-184 du 15 février 2011 relatifs aux comités techniques dans les administrations et les établissements publics de l'État. Le texte prévoit qu'y figurent les rémunérations nettes mensuelles moyennes par statut et par catégorie hiérarchique (A+, A, B, C), les rémunérations par décile, ainsi que la part des primes et indemnités dans la rémunération globale par catégorie hiérarchique.

[114] Projet annuel de performance *Fonction publique et rémunération, PLF 2017.*

[115] D'après ce même rapport, la majorité des contractuels de l'État sont assimilés à des personnels de catégorie A.

d) Les hauts niveaux de rémunération pratiqués à la ***CRE***, assez éloignés de la grille salariale pratiquée dans la fonction publique, sont justifiés, selon l'autorité, par la concurrence du secteur privé. Pour des primo-recrutements, réalisés souvent en sortie d'école, les salaires peuvent représenter de 36 à 42 000 €, en brut annualisé hors primes. La CRE entre en concurrence avec d'autres recruteurs, opérateurs de l'énergie en particulier ; elle essaie de s'aligner dans la mesure du possible.

La liste des dix rémunérations les plus hautes, hors président et membres du collège, fournie par la CRE, concerne les cadres dirigeants des services. En 2016, la fourchette de rémunérations a été de 96 091 € pour le plancher et de 176 707 € pour le maximum en brut annualisé. Si l'on y ajoute une pratique généreuse de la part variable, la plus haute rémunération servie à la CRE a été de 201 427,52 € en 2016, soit plus que le montant servi au président de l'autorité.

e) L'***ARJEL*** applique le référentiel formalisé en 2013 par la DRH des ministères économiques et financiers et estime que désormais le coût de rémunération de ses agents est comparable à celui des agents des ministères économiques et financiers. Les rémunérations apparaissent cependant plus avantageuses que dans le reste de la fonction publique. L'autorité indique que le niveau de rémunération de ses agents est dicté par la nécessité de recruter des agents ayant des qualifications techniques de haut niveau, notamment dans le domaine informatique. Une comparaison avec le niveau de rémunération des ingénieurs (hors élèves), jusqu'au grade d'ingénieur en chef, montre que le niveau de rémunération pour des ingénieurs de l'État dans le domaine des mines, des ponts, des travaux publics, de l'armement, des finances est de 3 776,44 € nets en moyenne. Le niveau de rémunération des agents de l'ARJEL (4 986,04 € nette mensuelle) est donc supérieur à la moyenne de rémunération nette des ingénieurs travaillant pour l'État.

⁂

La Cour recommande de généraliser l'adoption par chaque autorité indépendante d'un cadre de gestion, qui serait fondé sur la notion d'espaces indiciaires. Des grilles de rémunération spécifiques pourraient être établies pour les métiers d'expertise. La définition de ce cadre de gestion pourrait être l'occasion de définir les catégories d'emplois ayant vocation à être pourvus par des fonctionnaires en position normale d'activité, et ceux pouvant être pourvus par des contractuels, compte-tenu des compétences recherchées. Par ailleurs, la présentation régulière, pour les autorités dotées d'un collège, de l'évolution des niveaux de rémunération et de la masse salariale contribuerait à la transparence des politiques de rémunérations.

B - La rémunération des personnels contractuels

L'argument de la nécessité de maintenir une forme de parité entre les rémunérations des fonctionnaires détachés sur contrat et celles des contractuels amène à s'interroger sur le niveau de ces dernières. Les autorités administratives indépendantes font valoir que, pour rester attractives sur le marché de l'emploi, elles se doivent d'offrir une rémunération de recrutement intéressante ainsi que des revalorisations successives susceptibles de fidéliser les agents. L'argument de l'attractivité conduit souvent à adapter le « cadre de gestion » interne dans un sens favorable. Pourtant, plusieurs AAI font état de difficultés de recrutement, estimant ne pas

toujours être en mesure d'offrir des niveaux de rémunération suffisamment attractifs, ainsi que de départs de leurs agents pour des rémunérations plus élevées, y compris dans d'autres autorités administratives indépendantes.

À la ***HATVP***, des gains de rémunération élevés, de l'ordre de 10 % en moyenne mais peuvant atteindre près du double, accompagnent le recrutement de ses agents, tous contractuels y compris les fonctionnaires détachés. Selon la HATVP, ces rémunérations sont justifiées par la nécessité d'attirer les meilleurs profils, de compenser le « risque » que peut représenter la mobilité pour les fonctionnaires et d'atténuer des inconvénients liés au CDD pour les non-titulaires. Cette progression salariale est complétée par le versement d'une prime prévue au contrat, dans la limite de 10 % du salaire brut annuel, versée semestriellement en fonction de la performance, de l'ancienneté, des responsabilités et initiatives des agents. Cette prime est effectivement modulée entre les agents et tend globalement à progresser, semestre après semestre, sur les plans individuels et collectifs. Si les comparaisons sont mal aisées en raison de la diversité des situations personnelles, professionnelles et statutaires, les rémunérations paraissent élevées au regard de l'âge et du parcours des agents mais comparables aux salaires observés dans des structures proches en taille. Ces orientations offrent à l'Autorité des ressources jeunes et mobilisées. Elles apparaissent cohérentes avec la priorité donnée aux efforts de « moralisation » de la vie publique ; elles posent néanmoins question au regard des possibilités ultérieures de carrière ou d'intégration offertes à ces agents.

À l'***Autorité de la concurrence***, en raison de la complexité croissante des dossiers, une politique de rémunérations attractives a été mise en place afin de recruter les profils spécialisés nécessaires, venant du privé. La rémunération des rapporteurs contractuels recrutés en CDI est ainsi fixée sur la base de grilles indiciaires. Elles distinguent une part indiciaire et une part accessoire de la rémunération ; elles sont en cela conformes à la circulaire du ministre de la fonction publique du 20 octobre 2016, « *en favorisant la comparaison avec la rémunération des fonctionnaires et évitant des biais lors de l'application de règles de classement dans un corps de fonctionnaires* ». Les grilles prévoient une augmentation plus rapide des rémunérations les premières années, en particulier pour les salariés qui perçoivent les rémunérations les moins élevées, et une progression plus lente pour les rapporteurs bénéficiant de rémunérations plus conséquentes, lorsque le recrutement est opéré à un niveau déjà élevé. Le positionnement sur ces grilles tient compte du profil de l'agent, de son expérience professionnelle et de ses diplômes. La dernière actualisation date de 2010.

Les contractuels « non rapporteurs » sont recrutés sur CDD d'un an, renouvelés ensuite pour deux ans, puis trois ans. Leur rémunération est fixée en tenant compte des fonctions occupées, de la qualification requise pour les exercer, de la qualification détenue par l'agent et de son expérience. Il n'est pas prévu d'augmentation en cours de contrat. Lors du renouvellement du contrat, une revalorisation peut être proposée.

Compte tenu de son effectif, l'***ACNUSA*** n'a pas de grille de rémunération pour ses agents contractuels. Elle veille toutefois à ce que les rémunérations qu'elle leur verse soient cohérentes avec celles, primes incluses, des fonctionnaires du ministère chargé des transports, qui porte son budget, d'autant plus qu'elle accueille aussi des fonctionnaires détachés et qu'il convient d'assurer l'équilibre entre les deux populations. C'est pourquoi chaque contrat, et chaque feuille de paye, porte un indice théorique calculé à partir de la rémunération nette de chaque agent et de la valeur du point de la fonction publique. Cette rémunération est revalorisée à chaque

révision de la valeur du point, et peut également l'être, en principe tous les trois ans après l'entretien annuel d'évaluation[116].

C - Une hausse presque systématique des rémunérations des fonctionnaires à l'occasion de leur détachement sur contrat

À titre liminaire, il sera observé que le recours au détachement sur contrat, qui majore de fait le traitement brut en intégrant les primes, augmente par voie de conséquence les sommes versées au titre de l'indemnité de résidence ou du supplément familial de traitement.

Les conditions financières des détachements sur contrat des fonctionnaires de l'État sont fixées par la circulaire n° DF-2BPSS-10-3158 de la direction du budget en date du 23 juillet 2010.

Circulaire Budget du 23 juillet 2010 (extraits)

« (…) les détachements correspondant, en principe à une durée limitée, il importe que cette mobilité ne compromette pas, du fait de gains de détachement trop importants, le retour des fonctionnaires dans leur corps d'origine ou l'accès à d'autres fonctions au sein de l'administration ; (…)

(…) Le gain de détachement ne doit pas être systématique. Il doit avoir une justification fonctionnelle, liée à un accroissement de responsabilités (par exemple, accès à des fonctions de direction dans l'organisme d'accueil) (…) ;

(…) le gain de détachement s'apprécie à la date d'effet du détachement. Il est valable pour l'ensemble de la période de détachement. Les avancements obtenus dans le corps d'origine ne peuvent donner lieu à une revalorisation de la rémunération au cours du détachement. (…) En revanche, lors du renouvellement du détachement, la rémunération du corps d'origine à retenir pour calculer le gain de détachement doit tenir compte des avancements d'échelon ou de grade dont l'intéressé a bénéficié pendant la durée du premier détachement, et des indemnités correspondantes auxquelles il aurait éventuellement pu prétendre dans son corps d'origine. (…) ;

(…) l'appréciation du gain de détachement devra ainsi se faire au cas par cas, sur la base d'un examen attentif et circonstancié et d'une fiche financière transmise par l'administration d'origine ».

En ce qui concerne les fonctionnaires détachés à la ***HATVP***, la hausse moyenne de rémunération par rapport à la situation antérieure atteint 9,6 % en 2016, hors primes. Cette bonification serait justifiée selon l'autorité, par la nécessité de garantir l'attractivité des emplois. La rémunération peut faire l'objet de réévaluations lors du renouvellement du contrat ou dans diverses hypothèses (évolution du poste, des missions, difficultés de recrutements). Pour les

[116] Décret n° 86-83 relatif aux dispositions générales applicables aux agents contractuels de l'État pris pour l'application de l'article 7 de la loi n° 84-86 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État. Cette revalorisation est obligatoire depuis le décret n° 2014-1318 du 3 novembre 2014 modifiant le décret n° 86-83 du 17 janvier 1986.

agents fonctionnaires, des modifications par avenant au contrat prennent en compte les avancements d'échelon statutaires ou la réussite aux examens professionnels. La Haute autorité indique que « *afin d'assurer un lissage et une mise en cohérence par poste, la directive du 9 septembre 2016 [sur le recrutement des collaborateurs] sera complétée au premier semestre 2018 par un cadre de gestion salariale* ».

À l'***Autorité de la concurrence***, la rémunération des personnels en provenance de l'administration varie selon leur position statutaire : pour les fonctionnaires affectés ou détachés dans un corps du ministère de l'économie, la rémunération est celle de leurs corps et grade ; la rémunération versée aux fonctionnaires détachés sur contrat (rapporteurs pour l'essentiel) est basée sur la rémunération perçue dans leurs corps d'origine, majorée d'un pourcentage tenant compte des fonctions occupées et des autres rémunérations.

La fiche financière du secrétaire général de l'***ACNUSA*** a fait l'objet d'une comparaison avec le montant de la rémunération fixée par le contrat ; sa rémunération brute effective s'inscrit dans les limites fixées par la fiche financière (y compris le complément de rémunération).

En revanche, l'autorité procède, pour chaque fonctionnaire, à plusieurs revalorisations de rémunération en cours de contrat (par augmentation des indices) en méconnaissance des dispositions de la circulaire du 23 juillet 2010 précitée.

La Cour lui recommande de demander des fiches financières à jour à l'administration d'origine de chaque agent concerné lors des renouvellements de contrats afin de s'assurer que le niveau de rémunération contractuel s'inscrit bien dans le cadre qui le concerne. L'ACNUSA a fait valoir à la Cour que « *les primes versées au fonctionnaire avant son détachement sont incluses dans le calcul de son nouvel INM, d'où la différence entre l'INM d'origine et l'INM de détachement* ». Cette façon de faire est potentiellement génératrice de difficultés de retour dans le corps d'origine puisque les intéressés ne seront pas repris au nouvel indice avec les primes correspondantes. Il serait donc préférable de rester à l'indice de base et d'instituer un régime de primes calqué sur celui du ministère, ce qui serait aussi plus transparent.

D - Une gestion des compléments de rémunération qui prend rarement en compte la performance individuelle

Si la modulation existe, elle est rare et d'une portée limitée comme en témoignent les situations suivantes.

À l'***Autorité de la concurrence***, les *bonus* individuels et collectifs, liés à des objectifs individuels[117] et collectifs[118], ont été peu modulés depuis 2009. La plupart des agents éligibles au bonus individuel obtiennent 100 % du *bonus* et le *bonus* collectif n'a pas été versé à 100 % à deux reprises seulement depuis 2009. Ce sont ces objectifs individuels et collectifs qui seraient les « *véritables outils de la performance* ». Selon l'institution, une réflexion est en cours pour améliorer le dispositif ou trouver d'autres outils RH qui amélioreraient l'efficacité de l'autorité.

[117] Les objectifs individuels sont suivis tout au long de l'année par les chefs de service et sont évalués au cours des entretiens d'évaluation annuelle.
[118] Les objectifs collectifs sont débattus dans les comités de proximité et au cours des réunions du personnel.

À la ***CNIL***, le lien entre prime annuelle de performance et évaluation apparaît limité, dès lors que l'évaluation portée reste lapidaire. La Cour a suggéré une clarification des pratiques d'évaluation et d'attribution de cette prime dans la mesure où les enjeux financiers sont loin d'être négligeables, tant pour les agents que pour la CNIL. Une présentation au comité technique viendrait parfaire cette clarification.

La Cour prend acte de ce que le ***Défenseur des droits*** prévoit « *d'augmenter la modulation du régime indemnitaire lors de la révision de [son] cadre de gestion actuel* »[119].

⁂

Les « cadres de gestion » des rémunérations pourraient s'inspirer des principes mis en œuvre par les dispositifs liés à la performance collective et individuelle qui existent déjà dans les services de l'État (prime d'intéressement à la performance collective des services, RIFSEEP[120], CIA[121]) : classement au sein de groupes de fonctions auxquels sont associés des niveaux de rémunération ; définition de règles de revalorisation en cas d'évolution des fonctions ; attribution d'une part de la rémunération en fonction de l'engagement professionnel de l'agent et, le cas échéant, de l'atteinte d'objectifs définis pour l'ensemble des services.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Pendant la période sous revue, toutes les autorités ont connu une croissance de leur masse salariale, sauf l'ARCEP. Plusieurs d'entre elles n'ont pas une connaissance suffisante des facteurs d'évolution de leur masse salariale et les données existantes ne sont pas toujours partagées avec leurs ministères de rattachement. Il convient de mettre en place un pilotage de la masse salariale à partir des instruments fournis par la direction du budget.

S'agissant du niveau et de la cohérence des rémunérations des dirigeants, un rapprochement avec le dispositif d'encadrement de la rémunération des dirigeants des établissements publics administratifs de l'État serait souhaitable, dans le respect de l'indépendance des autorités indépendantes.

Compte tenu du niveau des revenus d'activité susceptibles d'être cumulés de plein droit avec la pension civile de fonctionnaire, une remise à plat des rémunérations d'activité servies aux présidents dans cette situation pourrait être envisagée.

Le nouveau statut général n'encadre pas, même indirectement par un renvoi à un décret en conseil d'État, les rémunérations versées au sein des autorités, pour ne pas interdire l'ajustement, au cas par cas, de celles servies à certains profils hautement qualifiés et spécialisés. Toutefois, au sein de certaines autorités, il peut exister un « cadre de gestion », ce qui constitue une bonne pratique, pour autant que ce cadre fasse l'objet d'une actualisation régulière, qui devrait être généralisée.

[119] Réponse du Défenseur des droirs du 23 novembre 2017.
[120] RIFSEEP : régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel dans la fonction publique de l'État.
[121] CIA : complément indemnitaire annuel, modulable. Le montant maximal de ce complément, fixé par groupe de fonctions, peut représenter de 10 à 25 % du régime indemnitaire total applicable à un corps donné.

En outre, pour l'ensemble des agents, la gestion des compléments de rémunération devrait mieux prendre en compte, lors de l'entretien d'évaluation, la performance individuelle.

La Cour formule les recommandations suivantes :

2. *mettre en place un pilotage par la masse salariale en s'appuyant sur des instruments fournis par la direction du budget et adaptés aux besoins des autorités administratives indépendantes ;*
3. *pour chaque autorité indépendante, donner un fondement réglementaire à la rémunération du président et à l'indemnisation des membres ;*
4. *généraliser l'adoption par chaque autorité indépendante d'un cadre de gestion en matière de rémunérations ;*
5. *prévoir la présentation régulière, pour les autorités dotées d'un collège, d'un suivi détaillé de l'évolution des niveaux de rémunérations et de la masse salariale ;*
6. *utiliser plus largement les possibilités de modulation de la part variable de la rémunération liée à la performance individuelle, sur la base d'entretiens d'évaluation.*

Chapitre III

Les voies et moyens d'une meilleure maîtrise des effectifs et des dépenses de rémunération

Au regard des constats opérés, la Cour s'est attachée à dégager les voies et moyens d'une meilleure maîtrise des effectifs et des dépenses de rémunération des autorités. Elle recommande en particulier de tirer tout le parti des récentes dispositions visant à améliorer le contrôle parlementaire ; à clarifier le cadre et l'organisation budgétaires pour mieux identifier et, le cas échéant, ajuster les crédits mis à disposition ; à adapter le contrôle à la nature des autorités indépendantes ; à renforcer le dialogue de gestion et la maîtrise des risques ; et enfin à poursuivre la mutualisation des fonctions supports.

I - Tirer parti des récentes dispositions visant à améliorer le contrôle parlementaire

Des dispositions d'ores et déjà applicables devraient contribuer au renforcement du contrôle parlementaire, tant en amont qu'en aval, sur la gestion budgétaire et financière des autorités administratives et publiques indépendantes.

1°) Dans la loi de finances pour 2012[122], le Parlement a introduit un plafond d'emplois des AAI et des API dont les effectifs ne sont pas inclus dans un plafond d'autorisation des emplois rémunérés par l'État. Par amendement à la loi de finances, le Parlement a aussi prévu que, à partir du projet de loi de finances pour 2013, « *le Gouvernement présente, en annexe générale au projet de loi de finances de l'année, un rapport sur les autorités publiques indépendantes dotées de la personnalité morale et sur les autorités administratives indépendantes dont les effectifs ne sont pas inclus dans un plafond d'autorisation des emplois rémunérés par l'État* » (article 106, loi précitée). À compter de 2015, le CSA a été inclus dans l'annexe budgétaire au projet de loi de finances. Ce document, un « jaune » budgétaire dénommé « rapport sur les autorités publiques indépendantes », présentait jusqu'à présent des informations relatives à neuf entités[123].

[122] Article 72 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012.

[123] L'Agence française de lutte contre le dopage (AFLD), l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR), l'Autorité des marchés financiers (AMF), l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (ARAFER), le Conseil supérieur

Au regard des commentaires formulés par les commissions des assemblées, il est nécessaire d'améliorer la qualité de ce document qui ne saurait constituer une simple reprise d'informations déjà disponibles dans les documents rendus publics par les autorités indépendantes.

Pour permettre l'approfondissement du contrôle parlementaire sur la gestion des autorités indépendantes, l'article 23 de la loi n° 2017-55 du 20 janvier 2017 portant statut général des AAI et API prévoit la publication d'un rapport spécifique à ces autorités en annexe au projet annuel de loi de finances. Son champ est ainsi élargi et son contenu, longuement détaillé par le statut général. Le texte définit de manière précise le contenu de ce rapport qui comprendra des informations financières relatives aux prévisions et aux réalisations de dépenses, ainsi que des informations relatives aux emplois. En outre, des données en matière immobilière et en matière de rémunération et avantages du président et des membres de l'autorité sont également demandées (v. annexe n° 9).

Les informations, collectées de façon individualisée puis agrégées, visent à faire ressortir la réalité des coûts des AAI et API. Le renseignement et la collecte d'informations nécessaires à l'élaboration du nouveau « jaune » connaissent donc une évolution notable. Les dispositions de cet article s'appliquent, pour la première fois, au projet de loi de finances pour 2018. La direction du budget a saisi les autorités concernées au titre du PLF pour 2018 afin que le « jaune budgétaire » soit complété des informations requises[124]. Les autorités concernées ont apporté leur contribution au premier exercice selon le cadre défini par la direction, au cours de l'été 2017.

2°) L'article 21 du texte prévoit que « *toute autorité administrative indépendante ou autorité publique indépendante adresse chaque année, avant le 1er juin, au Gouvernement et au Parlement un rapport d'activité rendant compte de l'exercice de ses missions et de ses moyens. Il comporte un schéma pluriannuel d'optimisation de ses dépenses qui évalue l'impact prévisionnel sur ses effectifs et sur chaque catégorie de dépenses des mesures de mutualisation de ses services avec les services d'autres autorités administratives indépendantes ou autorités publiques indépendantes ou avec ceux d'un ministère. Le rapport d'activité est rendu public* ».

Le texte procède essentiellement à une harmonisation autour des règles ou des pratiques déjà existantes dans la plupart des cas. Toutefois, les parlementaires ont amendé la proposition de loi afin d'imposer l'engagement d'une démarche de mutualisation et l'inclusion dans le rapport annuel d'activité d'informations précises en la matière.

Est donc systématisé le dépôt d'un rapport par autorité indépendante selon un modèle commun avec des rubriques obligatoires, pouvant donner lieu à une séance annuelle de contrôle en séance publique, introduite par un rapport préalablement confié à un membre des commissions permanentes correspondantes. Il revient donc aux diverses autorités d'adapter le contenu de leur rapport annuel d'activité pour répondre à la demande du Parlement.

Le 2ème alinéa de l'article 4 de la loi du 20 janvier 2017 exclut l'application de l'article 21 au Défenseur des droits dans la mesure où cette mesure relève, en application de

de l'audiovisuel (CSA), la Haute Autorité de santé (HAS), la Haute Autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet (HADOPI), le Haut Conseil du commissariat aux comptes (H3C) et le Médiateur national de l'énergie (MNE).

[124] V. circulaire de la direction du budget du 25 juillet 2017.

l'article 71-1 de la Constitution, du domaine de la loi organique. Le rapport annuel du DDD fait d'ores et déjà l'objet d'une transmission au Parlement (art. 36-II, L.O. du 29 mars 2011 modifiée).

Le réel apport de l'article 21 est de prévoir que le rapport annuel de toute autorité indépendante « comporte un schéma pluriannuel d'optimisation de ses dépenses (…) ». Le Défenseur des droits, qui se déclare « largement favorable aux mutualisations », a fourni des données chiffrées sur l'évolution des dépenses de l'autorité, qui ont été incluses dans le « jaune budgétaire AAI/API » annexé au PLF pour 2018 (cf. *supra*). De sa propre initiative et dans un souci de transparence de la gestion publique, il pourrait inclure, dans son rapport d'activité, un schéma pluriannuel d'optimisation, à l'instar du droit commun des autres autorités indépendantes.

II - Clarifier le cadre et l'organisation budgétaires pour mieux identifier les crédits mis à disposition

1°) L'autonomie de gestion des autorités administratives indépendantes s'inscrit dans l'architecture budgétaire mise en place par la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances (LOLF)

Selon l'article 7 de la LOLF, « *une mission comprend un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie. (…) Un programme regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère et auquel sont associés des objectifs précis, définis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation* ». Le programme constitue l'unité de spécialité et de gestion des crédits. Au sein de chaque programme, les crédits sont répartis, à titre indicatif, par actions et par titres. L'action vise à mieux identifier les composantes des politiques publiques et à en retracer les coûts. Cette structuration du programme permet une responsabilité accrue de l'ensemble des acteurs de la gestion publique et donne du sens aux débats et l'autorisation parlementaires. Elle constitue le cadre de gestion et de contrôle du budget de l'État.

Le choix du périmètre des missions et des programmes du budget de l'État, ainsi que le choix du ministère dont relève chaque programme, sont de la compétence du législateur. Ces choix reposent sur le critère du rattachement cohérent à une politique publique définie, et non sur le statut juridique de l'organisme qui porte tout ou partie de cette politique publique. Dès lors, le législateur n'a pas retenu l'option de constituer un programme budgétaire dont la seule cohérence serait de regrouper les emplois et les crédits de l'ensemble des AAI, du moins celles qui sont financées par le budget de l'État, et non par des ressources propres.

Ainsi les emplois et crédits des trois autorités administratives indépendantes du programme 217 « Conduite et pilotage des politiques de lécologie, du développement et de la mobilité durables » – la ***Commission de régulation de l'énergie***, l'***Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires*** et la ***Commission nationale du débat public*** - relèvent en 2017 pour chacune d'une action, d'un budget opérationnel de programme (BOP) et d'unités opérationnelles (UO) spécifiques, marquant ainsi le principe d'autonomie de ces structures qui,

placées sous l'autorité d'un ordonnateur, utilisent les ressources budgétaires (crédits et ETPT) du BOP auquel elles sont rattachées.

L'***Autorité de la concurrence*** est rattachée au programme 134 *Développement des entreprises et du tourisme* qui recouvre également les activités de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes ainsi que celles de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP). Ses crédits sont regroupés et individualisés dans l'action 15 du programme *Mise en œuvre du droit de la concurrence*. À cette action correspond un seul budget opérationnel de programme. Le responsable du programme est le secrétaire général des ministères financiers. La présidente de l'Autorité est responsable du BOP. L'autorité est donc clairement identifiable dans les documents budgétaires. Certes, les agents mis à disposition ne sont pas pris en compte mais, sur la période examinée, cela ne concerne qu'un seul agent désormais visible dans le « jaune API » annexé au PLF pour 2018.

Le programme 308- *Protection des droits et libertés*- qui relève de la mission « Direction de l'action du Gouvernement » recouvre quant à lui neuf autorités administratives indépendantes concourant à la défense des droits et à la protection des libertés publiques dont la ***CNIL***, le ***CGLPL,*** le ***DDD*** et la ***CADA,*** ainsi qu'une API, le ***CSA.***

2°) L'architecture budgétaire des AAI est toutefois peu lisible et peut manquer de cohérence

a/ Le programme 308, qui ne comprend pas d'action dédiée au soutien, bénéficie de crédits du programme 129 *Coordination du travail gouvernemental*[125], exécutés par la DSAF. L'action n° 6 du programme 308 bénéficie du soutien de l'action n° 10 du programme 129, qui concerne les loyers budgétaires, les dépenses de soutien logistique, informatique et de télécommunications, dont une partie fait l'objet d'un remboursement du programme 308 au programme 129, ainsi que la gestion des ressources humaines.

b) Les crédits qui sont alloués à la ***CADA*** sont inscrits sur le programme 308 *Protection des droits et libertés*. La CADA partage au sein de ce programme l'action n° 6 *Autres autorités indépendantes* avec le Comité consultatif national d'éthique pour les sciences de la vie et de la santé (CCNE) et la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH).

Lors de son précédent contrôle, la Cour avait relevé que, malgré la reconnaissance de son statut d'autorité administrative indépendante en 2005 et la mise en œuvre de la LOLF en 2006, la CADA ne s'était vu reconnaître aucune autonomie financière et de gestion. Jusqu'en 2011, elle ne disposait pas d'un budget opérationnel de programme, qu'elle partageait avec la CCNDH. Si la Cour jugeait peu réaliste une autonomie budgétaire complète, compte tenu de la modestie du budget de la Commission, elle recommandait néanmoins une meilleure identification des budgets des entités soutenues. Depuis ce dernier contrôle, la CADA dispose désormais d'un BOP individualisé.

b) Les crédits mis à la disposition de l'***ARJEL*** sont inscrits, depuis 2015, dans le programme 218 *Conduite et pilotage des politiques économique et financière*, au sein d'une action 2 *Expertise, audit, évaluation et contrôle*. Le budget de l'Autorité et ses effectifs ne

[125] Le programme 129 rassemble les fonctions d'état-major, de stratégie, de prospective et de coordination permettant le soutien du Premier ministre dans sa responsabilité de direction de l'action du Gouvernement.

représentent qu'un dixième du budget et des effectifs de cette action, ce qui ne permet pas un suivi spécifique dans les documents budgétaires. Ils étaient auparavant individualisés au sein d'une action 8 *Régulation des jeux* sur le programme 221 *Stratégie des finances publiques et modernisation de l'État*.

c) Les crédits du ***Contrôle général des lieux de privation de liberté*** sont rattachés au programme 308 *Protection des droits et libertés* (action 05). Il peut exister, en cas de difficultés de l'une ou l'autre AAI budgétairement rattachées, des « transferts de solidarité » au sein du programme. Si le programme 308 est sollicité dans les opérations destinées à financer les décrets d'avance et lois de finances rectificatives, il est d'usage que chaque budget opérationnel de programme contribue à ces opérations au *prorata* de ses crédits obtenus en loi de finances. C'est ainsi qu'en 2011, au titre de la solidarité au sein du programme, le CGLPL a consenti 15 000 € de crédits de rémunération au profit d'une autre AAI.

Pour améliorer la lisibilité, la gestion et le contrôle des crédits mis à disposition des autorités administratives indépendantes, la création d'une action spécifique au sein des programmes concernés serait envisageable ; elle ne remettrait pas en cause la fongibilité des crédits au sein d'un même programme. Cette mesure a la préférence de la Cour, plutôt que de rattacher les AAI à une unique mission budgétaire[126] - il pourrait y avoir une perte d'échanges avec les ministères porteurs des politiques publiques correspondantes - ou bien d'ériger en programmes les autorités chargées de la protection des droits et libertés, dont le budget n'atteindrait pas en tout état de cause une taille critique suffisante (Conseil supérieur de l'audiovisuel, Défenseur des droits, Commission nationale de l'informatique et des libertés).

Le PLF pour 2018 va dans le sens, préconisé par le Cour, d'un renforcement de la visibilité de chaque entité et de l'identification de la dotation allouée à chacune : l'action 07 *Sécurité et protection des libertés* qui regroupait les crédits de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR) et de la Commission du secret de la défense nationale (CSDN) a été éclatée en deux actions distinctes correspondant à chacune des deux autorités au sein du programme 308.

3°) Il importe également de remédier à l'absence de désignation d'un responsable de budget opérationnel de programme (BOP).

Si la ***CADA*** dispose d'un BOP, aucun responsable n'a été désigné par le responsable du programme 308, contrairement aux dispositions de l'article 70 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP)[127]. Cette absence de désignation, qui se superpose avec l'existence d'une délégation de gestion du président de la CADA au directeur des services administratifs et financiers (DSAF), est susceptible de créer des difficultés juridiques tenant notamment à la détermination de l'ordonnateur de la CADA (cf. infra). Cette absence de désignation des RBOP se retrouve au niveau du programme 129 sur lequel est imputée une partie des dépenses de fonctionnement de la CADA.

[126] Le président de l'ACNUSA indique partager cette position : « *le fait que son budget soit porté par celui du ministère chargé des transports faciliterait, s'il en était besoin, des ajustements en fin d'année, ce que ne permettrait pas une mission unique* ».

[127] « *Le responsable de programme définit le périmètre des budgets opérationnels de programme et des unités opérationnelles et en désigne les responsables* ».

Le budget de la ***HATVP*** est constitué de crédits budgétaires figurant au sein de l'action 10 du programme budgétaire 308 *Protection des droits et des libertés*, placé sous la responsabilité du secrétaire général du Gouvernement. Le BOP de la Haute Autorité comprend cinq unités opérationnelles (UO) dédiées aux dépenses de personnel et aux dépenses de fonctionnement. À l'occasion de son contrôle, la Cour a constaté, comme pour la CADA, que le président n'avait pas fait l'objet d'une désignation formelle comme responsable de BOP par le responsable de programme.

À la suite de l'intervention de la Cour, le secrétaire général du Gouvernement a indiqué le 15 septembre 2017 qu'un « *projet de décision formalisant la désignation des responsables de BOP et d'UO du programme 308 est en cours de finalisation et devrait être prochainement publié* ». La Cour prend acte de cet engagement de régularisation.

III - Adapter le contrôle à la nature des autorités indépendantes

L'exemption de contrôle financier est consacrée dès la création de l'autorité indépendante. Par exemple, la ***CNIL*** en est dispensée en application de l'article 12 de la loi du 6 janvier 1978[128]. Tel est aussi le cas du ***Contrôleur général des lieux de privation de liberté*** en vertu de l'article 13, al. 1er, de la loi du 30 octobre 2007[129].

Si cette disposition a été abrogée par l'article 43-3° de la loi du 20 janvier 2017 portant statut général des AAI et API, l'exemption de contrôle financier est réaffirmée par l'article 18, alinéa 2, du statut général des autorités qui dispose que « *la loi du 10 août 1922 relative à l'organisation du contrôle des dépenses engagées n'est pas applicable à la gestion des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes* ».

1°) La dispense de contrôle financier dont bénéficient les autorités indépendantes constitue une exception au droit commun des administrations publiques.

Les crédits des AAI et API sont du ressort de la Cour des comptes. Ils ne sont pas soumis au contrôle *a priori* du CBCM.

Les autorités administratives indépendantes sont toutefois soumises aux obligations prévues par le décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (« décret GBCP ») : production d'un document prévisionnel de gestion des emplois et des crédits de personnel (DPGECP) et d'une programmation initiale des crédits hors titre 2 (HT2) en mars de l'année N et de deux comptes rendus de gestion en mai et septembre, auprès du responsable de programme[130]. À titre d'illustration, le champ du contrôle financier

[128] Article 12 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés : « *La Commission nationale de l'informatique et des libertés dispose des crédits nécessaires à l'accomplissement de ses missions. Les dispositions de la loi du 10 août 1922 relative au contrôle financier ne sont pas applicables à leur gestion. Les comptes de la Commission sont présentés au contrôle de la Cour des comptes* ».

[129] V. également le « règlement de service ».

[130] Pour les autorités relevant du programme 308, cette attribution est exercée par la DSAF par délégation du secrétaire général du Gouvernement.

de la ***CNIL*** se réduit à la surveillance *a posteriori* du risque budgétaire par le biais du service facturier du CBCM, à l'exclusion de tout contrôle en amont.

En revanche, l'article 5 du décret exclut expressément les API[131] de son champ d'application, et donc du contrôle budgétaire régi aux articles 220 à 228 du texte. Si le décret n° 2014-382 du 28 mars 2014 relatif à l'organisation et au fonctionnement du Conseil supérieur de l'audiovisuel vise le « décret GBCP », seuls les articles 19 et 20 sont rendus applicables au CSA[132]. Par ailleurs, ni le décret n° 2014-382, ni la loi n° 86-1067 ne soumettent le CSA à un contrôle économique et financier.

La plus grande autonomie de gestion acquise par une autorité administrative en devenant autorité publique indépendante ne fait que renforcer son obligation d'un autocontrôle accru pour assumer pleinement ses responsabilités, notamment en termes de ressources humaines, et mener à bien les missions confiées par le législateur. Cet autocontrôle passe par des textes internes de référence, notamment un « cadre de gestion » (emplois, rémunérations, …) et une obligation renforcée de rendu-compte auprès du Parlement.

Pour autant, cette situation ne doit pas interdire une réflexion sur les évolutions possibles du contrôle budgétaire des AAI et API, sous deux formes :

- une intervention du CBCM en amont ou en aval, hors toute appréciation sur l'exercice du cœur de métier de l'autorité ;
- un dialogue de gestion à renforcer (v. *infra*).

2°) Le débat s'est déplacé aujourd'hui sur la possibilité ou non d'adapter le contrôle budgétaire de droit commun à la nature particulière des autorités administratives et publiques indépendantes.

Selon le département du contrôle budgétaire du CBCM auprès des ministères financiers, « *le contrôleur budgétaire n'a qu'une vision extrêmement limitée de l'activité de ces organismes* »[133].

L'intervention du CBCM est réduite à son activité comptable. Il n'exerce en particulier aucun contrôle sur le pilotage de la masse salariale et ne rend pas d'avis sur la soutenabilité du BOP.

La plupart des autorités administratives indépendantes composant l'échantillon de l'enquête estiment qu'un contrôle budgétaire *a priori* mettrait en cause leur indépendance. Ainsi, selon le président de l'***ARCEP***, « *(…) Instituer un nouveau niveau de contrôle, alors que ni sa gestion budgétaire (contrôle du responsable du programme 134), ni sa gestion en matière de recettes (taxes et redevances perçues au nom de l'État par sa régie de recettes) par le CBCM n'ont jamais été mises en cause, aurait pour seules conséquences d'alourdir les procédures, de rendre notre action moins efficace, et serait contraire aux principes d'autonomie et d'indépendance d'une autorité administrative indépendante* »[134]. Pour la présidente de

[131] Par dérogation au 4° de l'article 1er et au premier alinéa de l'article 3, les dispositions du « décret GBCP » ne s'appliquent pas aux autorités publiques indépendantes.
[132] Cf. article 17 du décret n° 2014-382 du 28 mars 2014 : « *Les dispositions des articles 19 et 20 du décret du 7 novembre 2012 susvisé s'appliquent aux contrôles exercés par l'agent comptable* ».
[133] Réponse du CBCM en date du 8 août 2017.
[134] Réponse du président de l'ARCEP du 17 novembre 2017.

l'***Autorité de la concurrence***, « *la mise en place d'un nouvel échelon de contrôle (…) serait particulièrement dommageable pour les procédures de recrutement, [tandis que] l'autorité peine à recruter dans des délais courts les experts dont elle a besoin. [Ce] serait un facteur supplémentaire de sous-consommation des emplois* »[135].

Pour le président du CSA, institution devenue API par la loi en 2013, « *en complément des contrôles de la Cour des comptes, il pourrait être utilement fait appel à un dispositif annuel de contrôle budgétaire a posteriori tel que prévu par les articles 101 et 227 du décret n° 2012-1246 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique. Un programme annuel de contrôles a posteriori serait mis en place, pour lequel l'entité serait tenue de communiquer tous les documents nécessaires* »[136].

Début 2017, la direction du budget a examiné les conditions dans lesquelles les autorités administratives indépendantes pourraient être juridiquement soumises à un contrôle budgétaire sur leurs actes et leur gestion budgétaire, dans le respect de leur indépendance (cf. annexe n° 11). Elle préconise que ces autorités puissent être soumises à un contrôle budgétaire des CBCM, dans le cadre d'arrêtés du ministre chargé du budget pris en application de l'article 88-I du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 modifié relatif à la gestion budgétaire et comptable publique[137].

L'adoption de la loi organique n° 2001-692 relative aux lois de finances (LOLF) s'est accompagnée d'un mouvement d'allègement ou de disparition du contrôle financier réalisé avant chaque acte de dépense. Le rôle du contrôleur financier a significativement changé et l'évolution de ses missions a été consacrée par le décret n° 2005-54 du 27 janvier 2005 relatif au contrôle financier au sein des administrations de l'État. Depuis l'exercice 2006, en application de l'article 8 de ce décret, la procédure de visa préalable aux actes d'engagement est limitée à certains actes limitativement énumérés, « *compte tenu de la nature de la dépense ou des crédits, de leur montant* ». L'article 9 réserve la procédure de visa au moment de l'ordonnancement à « *certaines ordonnances de paiement […] en raison de la nature des dépenses en cause ou de leur montant particulièrement élevé* ». En pratique, les visas portent désormais sur 20 % des actes, représentant de l'ordre de 80 % des dépenses. Enfin, le contrôle a été réorienté vers un contrôle de la soutenabilité de la dépense publique et vers l'identification des risques financiers. Le contrôleur reste par ailleurs chargé de mettre en œuvre les mesures de mise en réserve des crédits destinées à prévenir une détérioration de l'équilibre budgétaire.

Sur le plan juridique, les autorités indépendantes font valoir que la loi du 20 janvier 2017 est issue d'une initiative parlementaire et que la volonté du Parlement s'est récemment et clairement exprimée en faveur du maintien de l'exemption de contrôle budgétaire. Il leur apparaît dès lors inapproprié de soumettre les AAI et les API à un contrôle budgétaire, même si les dispositions de la loi de 1922 toujours en vigueur mais devenues obsolètes[138] venaient à être abrogées ; cette orientation imposerait, au demeurant, de modifier la loi du 20 janvier 2017. En l'état du droit, toute évolution en ce domaine relève donc du volontariat.

---

[135] Réponse de la présidente de l'Autorité de la concurrence du 22 novembre 2017.
[136] Réponse du président du CSA du 24 novembre 2017.
[137] « *Le contrôle budgétaire des services centraux des ministères et des AAI est exercé par le CBCM, dans les conditions fixées par arrêté du ministre chargé du budget* ».
[138] Plusieurs dispositions de la loi du 10 août 1922 ont été abrogées en 2005 (v. article 18 du décret n° 2005-54 du 27 janvier 2005 relatif au contrôle financier au sein des administrations de l'État).

Sur le plan opérationnel, les autorités indépendantes considèrent que l'avis « simple » du contrôleur budgétaire imposerait néanmoins à l'entité de justifier par écrit auprès dudit contrôleur des raisons pour lesquelles elle ne le suivra pas. Le dispositif de contrôle préalable pourrait, en outre, entraver la liberté d'action des autorités dans leurs recrutements. Au surplus, un contrôle existe déjà, le CBCM s'assurant avant envoi au payeur de l'existence et de la disponibilité des crédits.

La Cour estime qu'eu égard au statut général garantissant le libre exercice de leurs missions par les autorités administratives indépendantes[139] et compte tenu de la réaffirmation récente de l'exemption à la loi de 1922 par le législateur, seule la loi pourrait fonder la mise en place d' un contrôle budgétaire et ce, sous une forme nécessairement adaptée. Il paraît au demeurant opportun, au vu des suggestions des chapitres précédents sur la gestion des ressources humaines, d'en apprécier les conséquences de toutes natures avant d'en saisir, s'il y a lieu, le Parlement, à l'occasion de l'abrogation envisagée de la loi de 1922 dont quelques dispositions toujours en vigueur sont devenues obsolètes.

IV - Renforcer le dialogue de gestion et la maîtrise des risques

Au-delà de la justification des dépenses de personnel « au premier euro » mis en place par la LOLF en tant qu'outil d'explicitation des crédits demandés au Parlement[140], il est nécessaire de renforcer le dialogue de gestion et la maîtrise des risques tandis que les réflexions menées dans le cadre du programme de transformation de l'administration « Action publique 2022 » reposent sur le principe de responsabilisation des acteurs, et la modernisation de la gestion budgétaire et comptable[141].

Il existe déjà un dialogue de gestion en amont pour la préparation du projet de loi de finances, en cours de gestion pour le suivi de l'exécution et en aval pour la loi de règlement, qui se traduit par des échanges et des réunions réguliers tout au long de l'année. Le dialogue de gestion sur la masse salariale des autorités indépendantes pourrait toutefois être amélioré, en suivant de manière plus précise et exhaustive les données expliquant l'évolution de la masse salariale (cf. *supra*), en contrôlant davantage ses facteurs d'évolution et en fixant chaque année une cible d'évolution de ce poste de dépenses.

Il s'agit, en pratique, de recourir à des indicateurs pertinents[142] de type « rémunération moyenne des personnes en place (RMPP) » et « salaire moyen par tête (SMPT) » quand cela

[139] Cf. audition le 11 février 2010 de M. J.-M. Sauvé par MM. Dosière et Vanneste, rapporteurs de la mission mise en place par le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (CEC) sur les autorités administratives indépendantes. V. également Conseil constitutionnel, décision n° 2008-573 DC du 8 janvier 2009.

[140] Le budget de l'État étant structuré par les finalités des politiques publiques et contrôlé sur la base de leurs résultats, c'est au regard de l'analyse du coût et de la performance de chaque programme et action que l'utilisation des crédits inscrits au budget est justifiée, en « base zéro » (c'est-à-dire dès le premier euro et pas seulement pour les mesures nouvelles.

[141] Cf. circulaire du Premier ministre du 26 septembre 2017 et projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

[142] Voir les indicateurs d'évolutions salariales du *Rapport sur l'état de la fonction publique et les rémunérations,* publié chaque année en annexe du projet de loi de finances. Voir également *Insee Première* n°1662, juillet 2017.

est possible, partagés pour faciliter les comparaisons entre entités. Pour les autorités disposant d'effectifs modestes, il s'agit de présenter au moins les évolutions salariales pour les « présents-présents »[143].

Le dialogue constructif avec le responsable de programme serait formalisé dans une charte de gestion, particulièrement en matière de recrutement et de gestion prévisionnelle.

Les situations exposées ci-après confirment la nécessité de promouvoir un réel dialogue de gestion.

a) Le budget de l'***ACNUSA*** est inclus dans le programme 217 géré par le ministère chargé des transports qui calcule les évolutions de la masse salariale et attribue à l'Autorité une dotation annuelle, égale en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP). Il n'existe pas véritablement de dialogue de gestion, ce que l'autorité justifie par la dimension de l'entité et les sommes en jeu : il s'agit d'un budget de reconduction, sauf pour les études nécessaires à l'activité de l'ACNUSA. Selon l'Autorité, en cas de « *tension particulière, [elle] prend contact avec le secrétaire général du ministère pour exposer sa situation* ».

b) À la ***HATVP***, le dialogue de gestion avec les services de la DSAF s'inscrit essentiellement dans le cadre du pilotage budgétaire et de la préparation des documents budgétaires. Le pilotage de la masse salariale est réalisé à partir des fichiers de paie transmis mensuellement par la DSAF. Un compte-rendu trimestriel est transmis aux membres du collège. Les conférences budgétaires sont utilisées par l'autorité pour justifier de ses demandes en moyens. Ses crédits font l'objet des mesures de régulations budgétaires classiques (mise en réserve, « surgel », dégel) ; en revanche, les services de la DSAF ne se prononcent pas en opportunité sur ses choix de gestion. L'intervention du CBCM est réduite à son activité comptable. Il n'exerce en particulier aucun contrôle sur le pilotage de la masse salariale et ne rend pas d'avis sur la soutenabilité du BOP. Aucun dispositif de maîtrise des risques de gestion n'est formalisé, ni dans les champs budgétaire et comptable, ni dans le champ des activités principales de l'autorité. Son président a indiqué à la Cour qu'« *un dispositif allégé pourra être mis en œuvre, après l'identification des risques budgétaires ou comptables en établissant une cartographie des risques, adapté à la dimension de la Haute Autorité. Cette cartographie et ce dispositif de gestion des risques seront réalisés au cours du premier trimestre 2018* ».

c) À l'***Autorité de la concurrence***, une « *charte du programme 134 relative à la procédure budgétaire* » définit avec précision les acteurs, les outils et le déroulement de l'exécution budgétaire et de la budgétisation.

⁂

Lorsqu'elles existent, les « chartes de gestion » précisent les modalités d'échanges liées au suivi de l'exécution budgétaire. Elles ne comportent pas de volet « RH ». Une première étape pourrait consister à formaliser dans la charte, à l'occasion de sa mise en place ou de sa révision, l'obligation d'aborder, à l'occasion des divers rendez-vous financiers, les questions liées à l'évolution de la masse salariale. Ces échanges sont en effet indispensables à une budgétisation appropriée de la masse salariale des entités.

[143] Autrement dit, l'évolution de la rémunération moyenne des agents présents au cours de ces deux années.

V - Poursuivre la mutualisation des fonctions support

Une démarche de mutualisation des fonctions support existe déjà dans certains domaines et correspond à un axe de travail engagé par les autorités indépendantes. La loi du 20 janvier 2017 est venue consolider ce mouvement. Il en est attendu des économies, notamment s'agissant des dépenses de personnel de soutien.

1°) Le regroupement d'entités sur le site de Ségur-Fontenoy constitue une opportunité à saisir pour développer la mutualisation des moyens consacrés au soutien.

L'opération immobilière « Ségur-Fontenoy », débutée en 2012, vise à rassembler sur un site unique plus de 2 300 postes de travail pour cinq autorités administratives indépendantes, dix services du Premier ministre ainsi que deux cabinets ministériels et le service du contrôle budgétaire et comptable ministériel auprès du Premier ministre[144]. L'installation de la ***CNIL*** et du ***Défenseur des droits*** dans le bâtiment Fontenoy à l'automne 2016 a d'ores et déjà amorcé le rapprochement géographique de différentes entités composant le périmètre budgétaire des services du Premier ministre. Après cette première étape, le bâtiment Ségur voit à l'automne 2017 l'installation de nouvelles entités du programme 308 : la ***CADA*** et la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH).

Ces nouveaux rapprochements permettront une mutualisation accrue des fonctions support, elle-même facteur d'une performance et d'une efficience accrues. Les effets des mutualisations attendus dans le cadre du budget quinquennal sont les suivants : 58 transferts et 52 suppressions sur les fonctions support à horizon 2022[145].

a) En ce qui concerne le ***Défenseur des droits***, la mise en place du « service de l'administration générale », regroupant les fonctions support, s'est accompagnée d'une démarche de mutualisation avec la DSAF à la faveur du projet de regroupement sur le site Ségur-Fontenoy. Le regroupement des services du DDD sur un même site, contre quatre (2011), puis deux (2012) précédemment, est en outre de nature à faciliter le travail entre ses pôles.

Ont été définies les mutualisations « incontournables » (documentation, serveurs, téléphonie, régie, déplacements, marchés, relations avec les prestataires, …). Un accompagnement personnalisé, reposant sur une antenne *Ressources humaines* spécialisée, a été déployé pour les agents concernés par les perspectives des mutualisations (« opération 3.20 »).

À compter du 1er janvier 2017, les principaux services de l'institution concernés par la mutualisation sont les suivants :

- la fonction comptable : le centre de services partagés financier de la DSAF se charge de la reprise des engagements juridiques des services mutualisés ;

[144] Sur la rationalisation des fonctions de soutien des services du Premier ministre, v. IGA-CGEFI, mission d'audit de modernisation, rapport, novembre 2016.

[145] Ces chiffres sont susceptibles d'être ajustés du fait du changement de périmètre ministériel de certains des occupants de Ségur-Fontenoy (Commissariat général à l'égalité des territoires et Secrétariat général à la modernisation de l'action publique.

- la régie[146] : une régie commune à tous est effective depuis le début de l'année ;
- la gestion des missions et des réservations des déplacements : une agence de voyage est au service de toutes les entités mutualisées.

b) En 2017, la ***CNIL*** a transféré certaines activités et ETP au programme 129 vers la DSAF (3 ETP en ce qui concerne les moyens généraux, 1 ETP pour la fonction financière)[147]. En 2018, l'autorité devrait poursuivre la mutualisation de certaines activités et fonctions support (transfert d'1 ETP au titre la fonction documentation et d'1 ETP au titre de la fonction déplacements). Les fonctions support ciblées (RH, finances, marchés publics, moyens généraux, documentation) qui représentaient 25 ETP en 2014 ne représenteront plus que 18 ETP au 1er janvier 2018, sans que les ETP correspondants, qui ont été transférés, n'aient pu être alloués au renforcement des directions « métiers ».

c) Des interactions entre la ***CNIL***, la ***CADA*** et le ***DDD*** paraissent d'autant plus opportunes à envisager que ces trois entités sont regroupées sur le site de Ségur-Fontenoy. « *Les mutualisations organisées sur le site ne sont cependant pas encore entièrement arrivées à leur maturité, proches d'une performance et d'une efficience accrues pour qu'il en résulte des économies* »[148].

d) Il n'a pas été possible à la ***HATVP*** de rejoindre le site de Ségur-Fontenoy. Toutes les synergies possibles avec les services du Premier ministre dans le cadre de cette opération ou avec l'Agence française anti-corruption[149] devraient cependant être étudiées dans la perspective d'un déménagement en vue de trouver, en liaison avec la direction de l'immobilier de l'État, une nouvelle implantation répondant aux deux contraintes majeures : un système de sécurité renforcé et des locaux présentant des caractéristiques techniques particulières[150].

e) L'***ACNUSA***, petite structure, n'est pas intégrée non plus au « pôle Ségur-Fontenoy ». Elle bénéficie du soutien du ministère chargé des transports et mutualise avec lui certains de ses postes de coûts. Il en est ainsi de ses locaux : elle est hébergée gratuitement sur un plateau du site du boulevard Saint-Germain, ce qui lui évite de louer des bureaux. À cet hébergement s'ajoute la prise en charge des dépenses d'électricité, d'eau et d'entretien (nettoyage des locaux, réparations).

---

[146] En conséquence, l'arrêté du 25 juillet 2011 portant institution d'une régie d'avances et d'une régie de recettes auprès du DDD a été abrogé à compter du 31 décembre 2016 un arrêté du Défenseur des droits en date du 28 novembre 2016. Compte tenu de cette suppression, l'arrêté du 26 juin 2012 modifié portant nomination d'un régisseur auprès du Défenseur des droits a été abrogé à la même date.

[147] En outre, la CNIL a transféré des crédits du BOP (titre 3) vers le programme 129 à hauteur de 2,24 M€ au 1er janvier 2017 (loyers et charges, nettoyage et accueil/gardiennage).

[148] Réponse de la présidente de la CNIL du 13 novembre 2017.

[149] Issue de la loi du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, l'Agence française anticorruption est un service à compétence nationale placé auprès du ministre de la justice et du ministre de l'économie et des finances. Il a pour mission de prévenir et détecter les faits de corruption.

[150] La HATVP est installée dans les locaux de l'ancienne Commission pour la transparence financière de la vie politique, au 98/102 rue Richelieu (Paris 2ème), dans un immeuble pris à bail par le conseil d'État.

2°) La mutualisation devrait être étendue progressivement à d'autres domaines, notamment la gestion des ressources humaines.

Cette orientation permettrait, outre un enrichissement mutuel des bonnes pratiques et des retours d'expérience, des économies d'échelle, dans le respect de la vocation et de l'indépendance de chacune des autorités concernées, même si, au regard des équipes R.H. restreintes de la plupart des autorités, il ne faut pas en attendre de gain important en termes d'emploi.

L'***Autorité de la concurrence*** a ainsi recours à la mutualisation de certains services avec le ministère, mutualisation formalisée dans une convention signée en 2003 entre le Conseil de la concurrence et la direction du personnel, de la modernisation et de l'administration (DPMA) du ministère de l'économie et des finances, qui définit les modalités d'intervention respectives des deux parties dans la gestion des RH (affectation des personnels titulaires, gestion des carrières et gestion individuelle, exécution de la paye…). Toutefois, certaines AAI ne sont pas favorables à une gestion mutualisée des dossiers individuels, notamment à raison du fait que les agents ne seraient pas disposés à se voir gérés par un tiers ne connaissant pas tout de leurs contraintes.

Sur le sujet des ressources humaines, la réflexion autour de la mutualisation est entamée depuis plusieurs années à la suite de la constitution d'un réseau des responsables RH des AAI et des API. Ce dernier fonctionne depuis 2009 et se réunit plusieurs fois par an sur proposition des participants. L'ordre du jour est arrêté conjointement. De manière concrète, les membres du réseau échangent sur les opportunités en matière de mutualisation des moyens et travaille à la mise en commun de bonnes pratiques. Afin de développer les mobilités entre autorités indépendantes, le réseau assure déjà la diffusion interne des fiches de postes à pourvoir au sein des autorités concernées, en accompagnement des appels à candidatures. Lors de la réunion du groupe de travail du 2 mai 2017, il a été convenu de mutualiser les efforts en créant un compte commun qui permettrait de diffuser au même format sur une plateforme commune l'ensemble des offres d'emplois. Le CSA porte ce chantier. L'organisation d'un forum de recrutement commun, notamment dans les écoles d'ingénieurs, et la mutualisation des formations sont également à l'étude.

Alors que la gestion administrative des personnels faisait initialement partie des mutualisations envisagées avec la DSAF, le ***Défenseur des droits*** souhaite conserver cette attribution et les agents accomplissant ces dernières au sein de l'institution, pour continuer à assurer la pleine maîtrise de la gestion de ses collaborateurs. Selon lui, « *la mutualisation des RH ne pourra se faire que lorsque les conditions de gestion seront réunies pour garantir aux agents fonctionnaires et contractuels un service et des conditions de travail équivalentes à celles mise en place [par l'institution]* ». La ***CNIL***, aussi, « *souhaite conserver la maîtrise de la gestion et du développement des ressources humaines de ses collaborateurs* ».

Dans l'immédiat, pour les autorités administratives indépendantes, la démarche de mutualisation pourrait trouver, de façon consensuelle, un terrain d'application à l'occasion de la mise en place de « référents déontologues » dans la fonction publique[151], sujet en discussion

[151] L'article 28 *bis* de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 modifiée dans sa rédaction résultant de la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires crée un droit pour tout fonctionnaire de consulter un référent déontologue chargé de lui apporter tout conseil utile au respect des

au sein du réseau R.H. des AAI/API. Ce dispositif concerne notamment les fonctionnaires et agents contractuels de droit public ou de droit privé des autorités administratives indépendantes[152].

Les mutualisations pourraient être recherchées avec les services de soutien des administrations centrales en matière de marchés ministériels ou interministériels, de centres de services partagés ressources humaines et budgétaires. À l'***Autorité de régulation des jeux en ligne***, le périmètre des fonctions supports a été réduit au strict nécessaire en s'appuyant sur les moyens du secrétariat général des ministères économiques et financiers, sans que l'indépendance de décision des autorités soit remise en cause.

La mise en place de parcours de mobilité entre autorités administratives indépendantes pourrait être plus largement explorée, en particulier pour les agents non titulaires[153]. Par exemple, un réseau d'échange de profils serait mis en place entre les autorités dont les missions ressortissent de thématiques communes : droits fondamentaux et droit des étrangers, etc. Une telle démarche serait de nature à offrir des perspectives de parcours professionnel. Le cadre restreint des AAI risque cependant de trouver vite ses limites. Il serait donc souhaitable de mettre en place, sous une forme à déterminer, un dispositif de mobilité des agents dans un cadre plus vaste, au minimum celui de la fonction publique de l'État.

3°) Le renforcement des mutualisations est également souhaitable dans le champ d'activité des agences du secteur sanitaire et médico-social.

L'objectif est de créer un vivier de personnels compétents et polyvalents dans les domaines relevant de ces agences.

La ***Haute autorité de santé*** est d'ores et déjà engagée dans la mutualisation des services supports avec l'Agence nationale de l'évaluation et de la qualité des établissements et services sociaux et médico-sociaux (ANESM) puisqu'elle exerce à titre gratuit les activités de gestion pour le groupement d'intérêt public (GIP) dans le cadre d'une convention de services (opérations de paie, de réalisation des achats et de comptabilité). À cet égard, dans la perspective de l'arrivée à échéance du GIP en avril 2018, l'article 51 du PLFSS pour 2018[154] prévoit le transfert de l'ensemble des biens, personnels, droits et obligations de l'ANESM à la HAS à compter du 1er avril 2018 ; cette mesure vise en effet à améliorer le dispositif d'évaluation de la qualité des établissements et services médico-sociaux (ESMS) et à accroître la transversalité entre les secteurs sanitaire et social.

Cette mesure de transfert pourra être valorisée dans le cadre du rapport que les autorités indépendantes doivent transmettre au Parlement chaque année, pour ce qui concerne « *le schéma d'optimisation de ses dépenses qui évalue l'impact prévisionnel sur ses effectifs et sur chaque catégorie de dépenses des mesures de mutualisation de ses services avec les services*

obligations et des principes déontologiques mentionnés aux articles 25 à 28 de la même loi. Le décret n° 2017-519 du 10 avril 2017 laisse une grande latitude au responsable d'une administration pour organiser la fonction ; son article 2-3° prévoit qu'il peut s'agir de personnes relevant d'une autre administration que celle dans laquelle le référent est désigné, dans une logique de mutualisation.

[152] Article 28 *bis* précité et article 2 de la loi du 11 janvier 1984.

[153] Pour les fonctionnaires, v. ordonnance n° 2017-543 du 13 avril 2017 portant diverses mesures relatives à la mobilité dans la fonction publique.

[154] Article 72-I du texte définitif adopté le 4 décembre 2017 par l'Assemblée nationale.

d'autres autorités administratives indépendantes ou autorités publiques indépendantes ou avec ceux d'un ministère ».

Dans le cadre de ce rapport, pourront également être valorisées les actions menées en commun avec les autres agences du secteur sanitaire sous l'égide du ministère (par exemple, élaboration de la campagne de sensibilisation à la sécurité informatique en 2017). En revanche, selon le directeur de la Haute Autorité de santé, il est plus difficile de mutualiser les services de l'autorité avec ceux d'autres autorités indépendantes, compte tenu de la différence de nature entre les missions exercées.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La notion d'indépendance fonctionnelle pour l'exercice des missions n'est pas en contradiction avec les objectifs de rationalisation des moyens et de contribution à l'effort de réduction des déficits publics. La question posée repose sur la garantie du statut des autorités indépendantes, tout en améliorant les pratiques et les contrôles en interne. Il s'agit aussi, en lien avec les responsables des programmes budgétaires de rattachement, d'assurer un dialogue de gestion efficace, un suivi pertinent et un contrôle adapté, en phase avec les orientations du programme de transformation de l'administration « Action Publique 2022 » qui repose sur le principe de la responsabilisation des acteurs et la modernisation de la gestion budgétaire et comptable.

Dans cette perspective, une gestion commune et mutualisée devrait être recherchée. Ces mutualisations pourraient bénéficier aux services de soutien des administrations centrales (en matière de marchés ministériels ou interministériels, de centres de services partagés ressources humaines et budgétaires, etc.).

La Cour formule les recommandations suivantes :

7. *formaliser dans une charte de gestion, dans les cas où elle n'existe pas, le dialogue avec le responsable de programme, particulièrement en matière de recrutements et de gestion prévisionnelle ;*
8. *amplifier la démarche de mutualisation des services et l'étendre au domaine des ressources humaines.*

Conclusion

Au terme de ses investigations, la Cour est conduite à formuler quatre remarques générales :

- les autorités indépendantes sont dotées d'un côté, d'une « indépendance fonctionnelle », pour l'exercice des missions qui leur sont confiées, qui doit naturellement être respectée ; et de l'autre, d'une « autonomie de gestion » en matière administrative et financière qui peut en revanche être encadrée ;
- l'évolution des effectifs et des rémunérations de ces autorités, en partie liée à leur histoire, appelle une attention vigilante sur les zones de risque, en particulier lors des premières années ou à l'occasion d'un accroissement significatif de leurs attributions ;
- le nombre, le périmètre d'intervention et les moyens humains des AAI/API sont autant de paramètres qui peuvent fortement évoluer en fonction des besoins de régulation ;
- la création d'une nouvelle autorité devrait être précédée d'une évaluation pour déterminer si les compétences qui lui seraient confiées ne pourraient pas être exercées par une autorité existante.

L'enquête réalisée a pris en considération les aspects de régularité et d'exemplarité. Plus largement, la Cour s'est attachée à formuler des recommandations de nature à permettre une meilleure maîtrise de l'évolution des dépenses des autorités sans remettre en cause leur indépendance fonctionnelle. Ces recommandations visent principalement à encadrer l'évolution de la dépense à travers un dialogue de gestion renforcé ; elles participent du souci, d'une part, de prévenir les risques d'une croissance non maîtrisée des effectifs et des dépenses de rémunération et, d'autre part, de renforcer la cohérence et la soutenabilité de leur gestion.

Même si l'enjeu financier global reste limité, la mesure des activités et de la performance par des indicateurs « métier », conformément à la logique définie par la LOLF, constitue une exigence d'autant plus forte que le champ d'action de l'autorité indépendante s'étend et que ses ressources humaines se développent.

Comme employeurs publics, les autorités indépendantes ne sont pas nécessairement à même d'offrir à leurs personnels une gestion de carrière aussi ouverte que souhaitable. Aussi importe-t-il qu'au moment où l'État employeur se dote d'une stratégie pluriannuelle en matière de gestion des ressources humaines[155], elles mettent en œuvre des logiques de gestion des ressources humaines conciliables avec l'effort qui tend aujourd'hui à redonner une certaine cohérence au cadre de l'emploi public[156].

---

[155] Note du Premier ministre du 16 mars 2017 relative à la stratégie interministérielle de ressources humaines de l'État pour 2017-2019. La stratégie a été présentée le 30 janvier 2017 au conseil supérieur de la fonction publique de l'État.

[156] Décret n° 2016-1804 du 22 décembre 2016 relatif à la direction générale de l'administration et de la fonction publique et à la politique de ressources humaines dans la fonction publique.

Annexes

Annexe n° 1 : échange de correspondances Assemblée nationale/Cour des comptes.....96
Annexe n° 2 : liste des AAI et API en 2017.....100
Annexe n° 3 : statut général des AAI et API.....102
Annexe n° 4 : échantillon de l'enquête 103
Annexe n° 5 : le périmètre examiné 104
Annexe n° 6 : effectifs des autorités.....109
Annexe n° 7 : masse salariale des autorités.....110
Annexe n° 8 : rémunérations versées au sein des autorités 116
Annexe n° 9 : cumul emploi-retraite 117
Annexe n° 10 : rapport prévu par l'article 23 de la loi du 27 janvier 2017.....119
Annexe n° 11 : contrôle budgétaire des AAI et API (direction du budget).....120
Annexe n° 12 : sigles et acronymes.....121

Annexe n° 1 : échange de correspondances Assemblée nationale/Cour des comptes

ASSEMBLÉE NATIONALE

COMMISSION DES FINANCES,
DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE
ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE

Le Président

n° 803

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

LIBERTÉ - ÉGALITÉ - FRATERNITÉ

PARIS, le 20 décembre 2016

Monsieur le Premier président,

J'ai l'honneur de vous faire connaître les sujets sur lesquels la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire demande la réalisation d'enquêtes à la Cour des comptes, conformément au 2° de l'article 58 de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances.

Ces demandes sont les suivantes :

– sur ma proposition, la **Société du grand Paris** d'une part et **l'activité du service de traitement des déclarations rectificatives (STDR)** des contribuables détenant des avoirs à l'étranger d'autre part ;

– **la politique salariale et les rémunérations pratiquées par les autorités administratives indépendantes** (à la demande de Mme Marie-Christine Dalloz) ;

Pour une remise en 2018 :

– **la formation des demandeurs d'emploi**, à la demande de M. Christophe Castaner ;

– **les maisons de services au public**, à la demande de Mme Christine Pires Beaune.

Je vous prie de croire, Monsieur le Premier président, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

Gilles CARREZ

Monsieur Didier MIGAUD
Premier président
Cour des comptes
13, rue Cambon
75001 Paris

Cour des comptes

1700858

Le 22 FEV. 2017

Le Premier président

Monsieur le Président,

Ainsi que je vous l'indiquais dans ma lettre du 11 janvier 2017, la Cour est en mesure de réaliser l'enquête sur « *la politique salariale et les rémunérations pratiquées par les autorités administratives indépendantes* » que vous avez demandée en application du 2° de l'article 58 de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances.

L'enquête sera menée par une formation inter chambres rassemblant les première, deuxième, troisième, quatrième, sixième et septième chambres de la Cour, présidée par M. Jean-Philippe Vachia. Avec MM. Roch-Olivier Maistre et Olivier Ortiz, conseillers maîtres, ce dernier a rencontré le 15 février Mme Marie-Christine Dalloz, Députée, désignée par votre commission pour assurer le suivi de l'enquête, afin d'en préciser le champ et le calendrier.

Ce travail s'inscrit dans un contexte marqué :

- d'une part, par l'essor depuis une trentaine d'années *d'« organismes administratifs qui agissent au nom de l'Etat et disposent d'un réel pouvoir, sans pour autant relever de l'autorité du gouvernement »*[1] pour garantir des libertés ou assurer le fonctionnement harmonieux d'un secteur économique ;

Monsieur Gilles Carrez
Président de la Commission des finances, de
l'économie générale et du contrôle budgétaire
Assemblé nationale
126 rue de l'université
75355 Paris SP 07

[1] V. Conseil d'Etat, *Les autorités administratives indépendantes, Rapport public*, La Documentation française, 2001

13, rue Cambon ▪ 75100 PARIS CEDEX 01 ▪ T +33 1 42 98 95 00 ▪ www.ccomptes.fr

- d'autre part, par divers travaux parlementaires qui ont abouti à la publication au Journal officiel du 21 janvier 2017 de la loi organique relative aux autorités administratives indépendantes et aux autorités publiques indépendantes, et de la loi n° 2017-55 du même jour portant statut général de ces autorités. En vertu de ce dernier texte, chaque année, avant le 1er juin, toute autorité administrative indépendante adressera au Gouvernement et au Parlement un rapport d'activité – rendu public – rendant compte de l'exercice de ses missions et de ses moyens et comportant un schéma pluriannuel d'optimisation de ses dépenses.

Au vu des échanges intervenus entre le président de la formation inter chambres et Mme Dalloz, je vous propose que l'enquête se focalise sur la maîtrise de l'évolution de la masse salariale des AAI.

Les travaux seront menés sur la base d'un échantillon significatif d'autorités administratives indépendantes, défini en annexe. Ils porteront aussi bien sur les membres du collège que sur les personnels d'encadrement et d'exécution.

La Cour établira un état des lieux et donnera prioritairement des éclairages sur les problématiques suivantes :

- la croissance des effectifs et de la masse salariale ;
- le contrôle budgétaire applicable à la gestion des AAI ;
- le temps de travail et ses modalités d'application ;
- le statut sous lequel les agents sont employés ;
- l'adéquation des moyens humains aux besoins des activités concernées ;
- les leviers et outils mobilisables pour une gestion dynamique des ressources humaines des AAI (incitations à l'amélioration de la performance, à la mobilité, etc.)

En revanche, ne seront pas abordés, en tant que tels, les attributions des AAI et le plafonnement des ressources affectées à certaines de ces autorités.

Une réunion pourra être organisée en juillet, afin de faire un point d'étape. Le rapport vous sera remis en décembre 2017.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma haute considération

Didier Migaud

13, rue Cambon ▪ 75100 PARIS CEDEX 01 ▪ T +33 1 42 98 95 00 ▪ www.ccomptes.fr

Annexe.- Enquête sur la politique salariale et les rémunérations pratiquées par les autorités administratives indépendantes

Echantillon

Autorité de régulation des jeux en ligne (ARJEL)

Autorité de la concurrence (ADLC)

Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP)

Commission de régulation de l'énergie (CRE)

Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA)

Haute Autorité de transparence de la vie publique (HATVP)

Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL)

Commission d'accès aux documents administratifs (CADA)

Défenseur des droits (DDD)

Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL)

Haute Autorité de santé (HAS)

Autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires (ACNUSA)

Annexe n° 2 : liste des AAI et API en 2017

Dénomination	Sources
Agence française de lutte contre le dopage (AFLD)	Qualifiée d'API par l'article L. 232-5 du code du sport, issu de l'article 2 de la loi n° 2006-405 du 5 avril 2006
Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires (ACNUSA)	Qualifiée d'AAI par l'article L. 6361-1 du code des transports, issu de l'article 1er de la loi n° 99-588 du 12 juillet 1999
Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP)	Article L. 130 du code des postes et communications électroniques, issu de la loi n° 2005-516 du 20 mai 2005 (*l'Autorité de régulation des télécommunications avait été qualifiée d'AAI par la décision du Conseil constitutionnel n° 96-378 DC du 23 juillet 1996*)
Autorité de la concurrence	Qualifiée d'AAI par l'article L. 461-1 du code du commerce, issu de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008
Autorité de régulation de la distribution de la presse (ARDP)	Qualifiée d'AAI par l'article 17 de la loi n° 47-585 du 2 avril 1947, issu de l'article 3 de la loi n° 2015-433 du 17 avril 2015
Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (ARAFER)	Qualifiée d'API par l'article L. 2131-1 du code des transports, issu de la loi n° 2009-1503 du 8 décembre 2009
Autorité de régulation des jeux en ligne (ARJEL)	Qualifiée d'AAI par l'article 34 de la loi n° 2010-476 du 12 mai 2010
Autorité des marchés financiers (AMF)	Qualifiée d'API par l'article L.621-1 du code monétaire et financier, issu de l'article 2 de la loi n° 2003-706 du 1er août 2003
Autorité de sûreté nucléaire (ASN)	Qualifiée d'AAI par l'article L. 592-1 du code de l'environnement, issu de l'article 4 de la loi n° 2006-686 du 13 juin 2006
Comité d'indemnisation des victimes des essais nucléaires (CIVEN)	Qualifiée d'AAI par l'article 4 de la loi n° 2010-2 du 5 janvier 2010, issu de l'article 53 de la loi n° 2013-1168 du 18 décembre 2013
Commission d'accès aux documents administratifs (CADA)	Qualifiée d'AAI par l'article 20 de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978, issu de l'article 10 de l'ordonnance n° 2005-650 du 6 juin 2005.
Commission du secret de la défense nationale	Qualifiée d'AAI par l'article L. 2312-1 du code de la défense, issu de l'article 1er de la loi n° 98-567 du 8 juillet 1998
Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL)	Qualifié d' "autorité indépendante" par l'article 1er de la loi n° 2007-1545 du 30 octobre 2007
Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP)	Qualifiée d'AAI par l'article 52-14 du code électoral, issu de l'article 7 de l'ordonnance n° 2003-1165 du 8 décembre 2003
Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR)	Qualifiée d'AAI par l'article L. 831-1 du code de la sécurité intérieure, issu de l'article 2 de la loi n° 2015-912 du 24 juillet 2015
Commission nationale du débat public (CNDP)	Qualifiée d'AAI par l'article L. 121-1 du code de l'environnement, issu de l'article 134 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002

Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL)	Qualifiée d'AAI par l'article 11 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978
Commission de régulation de l'énergie (CRE)	Article L. 131-1 du code de l'énergie (*qualifiée explicitement d'AAI par la décision du Conseil d'État du 3 mai 2011, SA Voltalis, n° 331858*)
Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA)	Qualifiée d'API par l'article 3-1 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986, issu de la loi n° 2013-1028 du 15 novembre 2013
Défenseur des droits (DDD)	Qualifié d'AAI par l'article 2 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 modifiée (art. 5, loi n° 2017-54 du 20 janvier 2017)
Haute Autorité de santé (HAS)	Qualifiée d'API par l'article L. 161-37 du code de la sécurité sociale, issu de la loi n° 2004-810 du 13 août 2004
Haut Conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (HCERES)	Qualifié d'AAI par l'article L. 114-3-1 du code de la recherche, issu de l'article 9 de la loi de programme n° 2006-450 du 18 avril 2006
Haut Conseil du commissariat aux comptes (H3C)	Qualifié d'API par l'article L. 821-1 du code de commerce, issu de l'article 8 de l'ordonnance n° 2005-1126 du 8 septembre 2005
Haute Autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet (HADOPI)	Qualifiée d'API par l'article L. 331-12 du code de la propriété intellectuelle, issu de la loi n° 2009-669 du 12 juin 2009
Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP)	Qualifiée d'AAI par l'article 19 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013
Médiateur national de l'énergie	Article L. 122-1 du code de l'énergie

Annexe n° 3 : statut général des AAI et API

Toute autorité administrative indépendante ou autorité publique indépendante est instituée par la loi. Le législateur se réserve également la compétence pour fixer « les règles relatives à la composition et aux attributions ainsi que les principes fondamentaux relatifs à l'organisation et au fonctionnement des AAI et des API » (cf. art. 1er, L.O. du 20 janvier 2017). C'est l'objet de la loi ordinaire qui porte statut général de ces autorités. Celui-ci consacre leur autonomie d'organisation et de fonctionnement et une autonomie financière sous le contrôle de la Cour des comptes.

La loi fixe également les règles essentielles applicables aux membres des 23 AAI et API qui sont collégiales et à leurs présidents[157] . La durée de mandat de leurs membres est comprise entre trois et six années. Le principe est qu'une même personne ne peut siéger en même temps dans plusieurs autorités, sauf lorsque la loi prévoit qu'une autorité est représentée au sein d'une autre. Le mandat, non révocable, pourra être renouvelé une fois, sauf dans les autorités pour lesquelles ce renouvellement est interdit. S'agissant de la présence de membres du Conseil d'État et de magistrats administratifs ou financiers, le texte dispose que, lorsque la loi prévoit déjà la nomination de membres des corps concernés, il ne peut en être désigné d'autre en activité, à l'exception du président.

Dans l'exercice de leurs attributions, les membres des AAI et API ne reçoivent ni ne sollicitent d'instruction d'aucune autorité. La loi met en place un corps de règles déontologiques et de prévention des conflits d'intérêt commun[158] . Elle prévoit également des règles d'incompatibilités électorales[159] qui sont renforcées pour les présidents des autorités. Elle organise un contrôle des activités professionnelles des membres et anciens membres des AAI et API, y compris dans des secteurs où une haute expertise est nécessaire. La Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) devra vérifier, jusqu'à trois ans après la cessation du mandat, que les activités professionnelles qu'ils envisagent d'exercer ne les mettent pas en situation de prise illégale d'intérêts.

La loi prévoit qu'un règlement intérieur, publié au Journal officiel et adopté par le collège sur proposition de son président, précise les règles d'organisation, de fonctionnement et de déontologie au sein de chaque AAI et API.

Le président d'une autorité est ordonnateur des recettes et des dépenses. La loi du 10 août 1922 relative à l'organisation du contrôle des dépenses engagées n'est pas applicable à la gestion de ces autorités.

Enfin, le Parlement renforce son contrôle sur les AAI et API. L'ensemble de celles-ci devra lui adresser, avant le 1er juin, un rapport annuel d'activité et rendre compte de l'exercice de leurs missions et de leurs moyens devant les commissions compétentes, à la demande de ces dernières. Ce rapport comportera un schéma pluriannuel d'optimisation des dépenses, qui évalue l'impact prévisionnel sur les effectifs et sur chaque catégorie de dépenses des mesures de mutualisation des services de l'autorité avec les services d'autres AAI ou API ou avec ceux d'un ministère. Le rapport d'activité sera rendu public. La présidence d'un plus grand nombre d'AAI (CNIL, CNCCFP, …) sera soumise à la procédure d'examen des nominations par les commissions compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat.

[157] Auxquels sont, pour l'essentiel, assimilées les autorités représentées par une seule personne.

[158] Les membres « exercent leurs fonctions avec dignité, probité et intégrité et veillent à prévenir ou à faire cesser immédiatement tout conflit d'intérêts » au sens de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.

[159] À l'exception des députés et sénateurs, le mandat de membre d'une AAI ou API est incompatible avec la fonction de maire, de président d'un établissement public de coopération intercommunale, de président de conseil départemental ou de conseil régional.

Annexe n° 4 : échantillon de l'enquête

(Par volume décroissant de dépenses)

Autorités indépendantes	Statut	Budget (M€)	Effectifs (ETPT)	Chambre (Cour)
HAS	API	57,3	395	6ème
CSA	API	37,5	284	3ème
DDD	AAI	22,5	225 (*)	4ème
Autorité de la concurrence	AAI	21,7	182	1ère
ARCEP	AAI	21,55	171	2ème
CRE	AAI	18,6	133	2ème
CNIL	AAI	17,5	198	4ème
ARJEL	AAI	8	58	1ère
CGLPL	AAI	5,1	33 (**)	4ème
HATVP	AAI	3,9	50	4ème
ACNUSA	AAI	1,2	12	7ème
CADA	AAI	1,05	13	4ème

Source : AAI/API, comptes.

(*) Hors délégués relevant du réseau territorial du Défenseur des droits.
(**) Hors effectif de contrôleurs à temps partiel.

Un plan d'échantillonnage a été défini pour les besoins de l'enquête. Sans faire appel à des « quotas », il entend respecter des critères de représentativité :

- les 12 entités représentent 46 % de la population définie dans l'annexe de la loi adoptée au Parlement en janvier 2017 ;
- leur date de création s'échelonne entre 1978 et 2013 ;
- elles contribuent soit à la régulation d'un secteur économique, soit à la défense des libertés, qui sont les deux domaines majeurs d'intervention des AAI/API ;
- elles exercent leurs missions dans des secteurs très diversifiés (concurrence, énergie, télécommunications, audiovisuel, informatique, transports, santé) ;
- deux d'entre elles disposent d'une autonomie financière renforcée par la reconnaissance du statut d'autorité publique indépendante ;
- elles ont des moyens humains et financiers d'importance très variable ;
- plusieurs autorités ont vu récemment leurs missions être élargies par le législateur ; l'apparition de tâches nouvelles permet d'aborder de manière concrète un facteur potentiel de croissance des effectifs et de la masse salariale.

Ce « panel » offre ainsi des moyens d'analyse suffisants pour permettre de dresser un état des lieux.

Annexe n° 5 : le périmètre examiné

Pour présenter succinctement les douze autorités indépendantes qui composent l'échantillon de l'enquête, trois sous-ensembles peuvent être distingués :

- d'une part, la Haute autorité de santé (HAS), spécifique notamment en raison de la gestion des ressources humaines inter-agences prévue par le décret n° 2003-224 du 7 mars 2003 ;
- d'autre part, les autorités indépendantes rattachées au programme budgétaire 308 *Protection des droits et libertés* dont le secrétaire général du Gouvernement est le responsable (RPROG) ;
- enfin, les autorités qui relèvent d'autres programmes budgétaires.

1°) La **Haute autorité de santé** est une « *autorité publique indépendante à caractère scientifique*[160] *dotée de la personnalité morale* », créée par la loi n° 2004-810 relative à l'assurance maladie à partir de la réunion de plusieurs organismes et missions auparavant dispersés. Elle est chargée d'apporter son expertise aux décideurs politiques en matière de santé, dans l'objectif d'amélioration de la qualité du système de santé tant par l'évaluation des actes et produits de santé que par l'élaboration de référentiels de bonnes pratiques professionnelles et par la diffusion de ces informations[161]. Ses missions se sont continument renforcées, avec notamment l'extension de ses compétences en matière médico-économique.

Le statut juridique de la Haute autorité est la forme la plus aboutie en termes d'indépendance dont puisse disposer une autorité. Il lui apporte de nombreuses garanties qui traduisent la volonté du législateur[162] de préserver l'expertise scientifique, en matière de santé, des interférences extérieures dans un secteur exposé aux pressions et aux conflits d'intérêts. La Haute autorité, qui emploie plus de 400 personnes, recourt à près de 2 800 experts et professionnels de santé externes.

Son modèle de financement a évolué ces dernières années : l'autorité ne bénéficie plus de ressources fiscales affectées depuis l'année 2014, ni de subvention de l'État depuis 2015 ; les ressources inscrites dans le budget pour 2016 se composent pour 98 % d'une dotation unique de l'assurance maladie. Le budget, supérieur à 58 M€ en 2016, comprend, en charges, essentiellement les rémunérations d'un personnel de haute qualification. Depuis la loi de finances pour 2012, l'autorité rédige un rapport sur sa gestion, qui est annexé au projet de loi de finances (annexe générale dite « jaune budgétaire » destinée à l'information et au contrôle du Parlement)[163].

[160] Appellation *sui generis* qui souligne la mission générale d'expertise dont est investie cette instance.
[161] Article L. 161-37 du code de la sécurité sociale.
[162] L'attribution de ce statut et l'expression de « haute autorité » visaient, dans l'esprit du législateur, à renforcer l'indépendance de l'institution.
[163] V. en dernier lieu *Rapport sur les autorités publiques indépendantes,* annexe au projet de loi de finances pour 2017 et la circulaire Budget du 25 juillet 2017 relative à la préparation du projet de lois pour 2018 : annexes générales jaunes.

2°) **Le programme 308** regroupe, au sein de la mission budgétaire *Direction de l'action du gouvernement*, les crédits de huit autorités administratives indépendantes[164], d'une autorité publique indépendante (le Conseil supérieur de l'audiovisuel) et d'une autorité mentionnée dans la Constitution (le Défenseur des droits)[165].

Tableau n° 12 : autorités dont les crédits sont rattachés au programme 308

Actions	Domaines d'intervention des Autorités
02 CNIL	La **Commission nationale de l'informatique et des libertés** (CNIL) a été érigée en autorité administrative indépendante par la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 modifiée relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés. À ce titre, elle veille au respect des dispositions de la loi et se veut garantes des libertés individuelles dans l'univers informatique, aujourd'hui requalifié de « numérique » auquel elle doit s'adapter. L'autorité est devenue un régulateur national – gendarme du Net et se prépare, du fait de l'évolution du droit communautaire, à un rôle de régulateur européen. Les missions et pouvoirs de la CNIL vont évoluer avec le règlement européen relatif à la protection des données personnelles, dit « RGDP »[166].
03 CSA	**Le Conseil supérieur de l'audiovisuel** (CSA), créé par la loi n° 89-25 du 17 janvier 1989, a pour mission de garantir la liberté de communication audiovisuelle en France. Pour assurer la déclinaison locale de ses actions, il s'appuie sur seize comités territoriaux de l'audiovisuel, présents en métropole et en outre-mer. Avec la loi n° 2013-1028 du 15 novembre 2013, le CSA est devenue une autorité publique indépendante dotée d'une personnalité juridique distincte de celle de l'État et d'une gestion budgétaire et comptable autonome[167]. Le budget pour 2015 est le premier budget exécuté en tant qu'API ; la même année, un comptable public a été nommé.
05 CGLPL	Le **Contrôleur général des lieux de privation de liberté** (CGLPL) est une autorité administrative indépendante de type unipersonnel, créée par la loi n° 2007-1545 du 30 octobre 2007 à la suite de l'adoption par la France du protocole facultatif à la Convention des Nations-Unies contre la torture et autres peines ou traitements cruels. Il peut faire appel, dans le cadre des missions de contrôle, à des contrôleurs extérieurs, appartenant ou non à l'administration, qui lui apportent leur concours de façon continue ou intermittente, sans renoncer à leur occupation principale.

[164] En 2016, l'Autorité de régulation de la distribution de la presse (ARDP) a rejoint le programme 308.
[165] Le programme 308 comprend également les crédits de la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH). Selon l'article 1er de la loi n° 2007-292 du 5 mars 2007, la Commission exerce « sa mission en toute indépendance » mais elle n'est plus considérée aujourd'hui comme étant une AAI.
[166] V. les six articles du 1er chapitre (titre I) du projet de loi relatif à la protection des données personnelles. Le règlement européen passe d'un système de contrôle *a priori*, par le biais des déclarations et autorisations, à un contrôle a posteriori plus adapté aux évolutions technologiques. À ce titre, la CNIL se verra confier lamise en place d'instruments de « droit souple » afin d'accompagner les responsables de traitement de données.
[167] V. décret n° 2014-382 du 28 mars 2014 fixant les modalités d'organisation et de fonctionnement du Conseil, notamment son régime budgétaire et comptable.

Actions	Domaines d'intervention des Autorités
06 ***Autres autorités indépendantes***	La **Commission d'accès aux documents administratifs** (CADA) est une autorité administrative indépendante créée par la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978. Elle est chargée de veiller au respect de la liberté d'accès aux documents administratifs (détenus par l'État, les collectivités territoriales, les établissements publics ou les organismes de droit privé chargés d'une mission de service public) et aux archives publiques[168]. L'ordonnance du 6 juin 2005 qui modifie la loi du 17 juillet 1978 notamment en créant le droit à la réutilisation des informations publiques précise que la CADA est également compétente pour connaître des litiges relatifs à ce droit. La Commission demeure une structure de taille modeste et aux moyens limités.
09 ***DDD***	Le **Défenseur des droits** (DDD) est une autorité administrative indépendante, non dotée de la personnalité morale, instituée par la loi organique n° 2011-333 et la loi n° 2011-334 du 29 mars 2011, à la suite de la réforme constitutionnelle de 2008, afin de renforcer la cohérence et la lisibilité du dispositif institutionnel chargé de la protection des droits et libertés. Il regroupe les fonctions du Médiateur de la République, du Défenseur des enfants, de la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE) et de la Commission nationale de déontologie de la sécurité. Il dispose d'un échelon de proximité, le réseau territorial des délégués du Défenseur des droits.
10 ***HATVP***	La **Haute Autorité pour la transparence de la vie publique** (HATVP) est une autorité administrative indépendante instituée par la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, afin de garantir l'exemplarité et la probité des responsables publics. Elle contrôle les déclarations de patrimoine et d'intérêts, conseille les responsables publics sur les questions déontologiques et publie certaines déclarations. L'institution dispose de moyens croissants qui répondent à l'augmentation continue de son périmètre d'activité. Ses pouvoirs de contrôle ont été confortés dans le champ fiscal et patrimonial, en articulant le travail de l'autorité avec celui de la DGFiP.

3°) Le dernier groupe d'entités réunit des autorités administratives indépendantes non dotées de la personnalité morale, dont les crédits sont rattachés à d'autres programmes. Certaines de ces entités (la CRE et l'ARCEP) interviennent dans des domaines à forte technicité, faisant appel à des compétences autres qu'administratives et juridiques.

[168] Art. L. 340-1 du code des relations entre le public et l'administration (CRPA). La loi de 1978 a été codifiée dans le livre III du code par l'ordonnance n° 2015-1341 du 23 octobre 2015.

Tableau n° 13 : autorités dont les crédits sont rattachés à d'autres programmes que le programme 308

Programmes	Autorités
218 *Conduite et pilotage des politiques économique et financière,* **action 2** *Expertise, audit, évaluation et contrôle*	L'**Autorité de régulation des jeux en ligne** (ARJEL) a été créée par l'article 34 de la loi n° 2010-476 du 12 mai 2010 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne. Elle délivre les agréments (paris sportifs, hippiques et jeux de cercle) permettant aux opérateurs d'exercer en France et vérifie le respect de leurs obligations ; elle veille, en liaison avec les autres acteurs compétents, au respect des dispositions d'ordre public et social, en particulier dans les domaines de la lutte contre la délinquance et le blanchiment d'argent, de la répression des sites illégaux, de la santé publique et de l'intégrité, la fiabilité et la transparence des opérations.
134 *Développement des entreprises et du tourisme*	L'**Autorité de la concurrence** est une entité à laquelle la loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008 a transféré l'ensemble des anciennes missions du Conseil de la concurrence, tout en lui confiant de nouvelles compétences, en particulier le contrôle des opérations de concentration. Ses pouvoirs ont été progressivement étendus, notamment par la loi du 15 mars 2001 relative aux nouvelles régulations économiques. L'Autorité est dotée d'un collège composé de 17 membres.
134 *Développement des entreprises et du tourisme*	L'**Autorité de régulation des communications électroniques et des postes** (ARCEP) a succédé en 2005 à l'Autorité de régulation des télécommunications créée en 1996, lorsque le législateur a confié la régulation des activités postales à l'ART (loi n° 2005-516 du 20 mai 2005). La régulation exercée[169] repose sur un certain nombre de leviers lui apportant une capacité de connaissance, de veille et de surveillance, notamment tarifaire et concurrentielle sur les marchés, de règlement des litiges et d'intervention dans les différents domaines de sa compétence. Le pouvoir de sanction des opérateurs est l'un de ces leviers.
134 *Développement des entreprises et du tourisme* **217** à compter de 2017	La **Commission de régulation de l'énergie** (CRE), autorité administrative indépendante[170] créée par la loi du 10 février 2000, exerce, d'une part, une mission de régulation des réseaux d'électricité et de gaz naturel consistant à garantir aux utilisateurs (entreprises, collectivités territoriales, consommateurs, fournisseurs) un accès non discriminatoire aux infrastructures de transport et de distribution qui sont des monopoles naturels, tout en assurant la sécurité d'approvisionnement et, d'autre part, une mission de régulation des marchés permettant le développement d'une concurrence libre et loyale au bénéfice du consommateur final. Le changement de rattachement de programme en 2017

[169] V. article L. 32 du code des postes et des communications électroniques (CPCE).
[170] La Commission de régulation de l'énergie, que l'article 117 de la loi de finances rectificative pour 2004 n° 2004-1485 du 30 décembre 2004 avait dotée de la personnalité morale, s'est vu retirer ce statut par l'article 103 de la loi n° 2005-781 de la loi du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique.

Programmes	Autorités
	s'est fait dans la continuité des pratiques de la charte de gestion précédente du programme 134.
217 *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables*	L'**Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires** (ACNUSA)[171], autorité administrative en matière d'environnement, a été créée par la loi n° 99-588 du 12 juillet 1999. La loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (articles 174 et 175) a élargi le champ de ses missions et a supprimé le mot « sonores » du nom de l'autorité. Elle est chargée de contrôler l'ensemble des dispositifs de lutte contre les nuisances générées par le transport aérien et doit satisfaire à un devoir d'information et de transparence notamment vis-à-vis des riverains des aéroports. Les crédits nécessaires à son fonctionnement sont inscrits au budget général de l'État sur proposition du ministre chargé de l'aviation civile. Ses comptes sont tenus par le contrôleur budgétaire et comptable ministériel placé auprès du ministre chargé de l'écologie.

[171] Ses missions, son organisation et ses pouvoirs sont définis par les articles L. 6361-1 et suivants du code des transports.

Annexe n° 6 : effectifs des autorités

Autorités	2011			2016			Variation 2011-2016		
	Effectif physique	Plafond d'emplois (ETPT)	ETPT consommés	Effectif physique	Plafond d'emplois (ETPT)	ETPT consommés	Effectif physique	Plafond d'emplois (ETPT)	ETPT consommés
HAS	434	407	398,21	388	395	379,63	-7 %	-3 %	-5 %
CSA	293	293	286,96	278	284	272,22	-	-3 %	-5 %
DDD	224	NC	NC	239	226	NC	7 %	NC	NC
Aut. de la conc	198	185,2	185	191	189,6	182,8	-4 %	2 %	-1 %
ARCEP	175	174	173,4	166	171	167,2	-5 %	-2 %	-4 %
CRE	128	131	129,16	132	132	133,40	3 %	1 %	3 %
CNIL	189	153	149	227	195	193,2	20 %	27 %	29 %
ARJEL	NC	59	57	NC	58	56,5		-2 %	-1 %
CGLPL	23	24	NC	32	33	NC	39 %	38 %	NC
HATVP	-	-	-	39	34	34,32	-	-	-
ACNUSA	NC	12	11	NC	12	12	NC	0 %	9 %
CADA	12	12	11,7	20	13	12,8	67 %	8 %	9 %

Annexe n° 7 : masse salariale des autorités

HAS : évolution de la masse salariale et des effectifs

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Effectif en ETP	398,6	408	388	381	379,3	381,8	378,5
Plafond d'ETP autorisé	410	407	409	411	394	395	395
ETPT	391,2	406,4	400,4	387,9	380,6	378,5	379,6
Effectifs physiques	425	434	413	403	400	403	398
Masse salariale (en €)	37 134 611	37 134 611	37 267 204	36 574 574	34 966 848	35 426 856	35 676 671

Source : HAS

CSA : évolution de la masse salariale et du plafond d'emplois

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
ETPT autorisés en LFI	2293	2293	2290	2284	2284	2284
ETPT consommés (*)	2286	2288	2273	2279	2271	2272
Masse salariale hors CAS pensions) en M€	119,3	119,3	119,1	119,4	119,6	119,7

* Les emplois consommés peuvent différer des emplois autorisés en LFI du fait des mouvements en gestion intervenus sur certaines années (départs et vacances d'emplois, démissions, mise en disponibilité …).

Source : CSA

Défenseur des droits : évolution de la masse salariale

Evolution de la masse salariale du Défenseur des droits (données issues de Chorus)						
	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Indemnités versées au DDD	64 363	154 330	154 330	118 171	158 485	158 743
Indemnités versées aux membres des collèges	0	22 800	12 450	11 700	14 100	13 950
Rémunérations d'activité (fonctionnaires + contractuels)	8 466 020	9 166 830	9 117 914	8 915 261	9 154 403	9 035 347
Primes et indemnités (fonctionnaires + contractuels)	2 008 147	1 784 514	1 570 369	1 472 329	1 619 415	1 826 551
Cotisations et contributions sociales	3 973 823	4 323 489	4 218 718	4 104 672	4 429 652	4 518 815
dont CAS Pensions	*1 241 807*	*1 303 198*	*1 257 477*	*1 214 816*	*1 418 323*	*1 363 763*
Prestations sociales et allocations diverses	124 218	134 613	182 450	157 743	197 171	197 665
Total masse salariale	**14 636 572**	**15 586 577**	**15 256 230**	**14 779 876**	**15 573 225**	**15 751 070**
Total hors CAS Pensions	13 394 764	14 283 379	13 998 753	13 565 060	14 154 902	14 387 307

Source : Chorus

Autorité de la concurrence : évolution de la masse salariale (en € courants)

Année	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**
Masse salariale *(en M€)*	9,57	12,56	13,79	14,98	15,16	15,09	15,09	15,17	15,86

Source : Autorité de la concurrence

ARCEP : évolution des dépenses salariales

	2011	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**Evolution 2011-2016**	
							%	**Valeur absolue**
Rémunérations versées	11 003 268	11 257 152	11 023 569	10 953 817	11 016 933	10 603 646	-3,6%	-399 621
Cotisations retraite fonction publique (CAS Pensions)	1 813 396	1 777 838	1 826 323	1 735 179	1 573 664	1 416 608	-21,9%	-396 788
Cotisations retraite agents non titulaires	736 760	805 737	802 057	871 934	953 691	971 559	31,9%	234 798
Autres cotisations sociales	1 470 646	1 526 061	1 486 233	1 512 711	1 568 794	1 539 913	4,7%	69 267
Prestations sociales	440 981	459 365	499 630	465 171	457 363	465 172	5,5%	24 192
Total	15 465 051	15 826 153	15 637 812	15 538 813	15 570 446	14 996 899	-3,0%	-468 152

Source : ARCEP

CRE : évolution de la masse salariale et des effectifs

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Effectif en ETP	133,5	132,4	128,2	127,4	126,4	133,7
Plafond d'emplois autorisé	131	131	130	130	127	127*
ETPT	129,16	129,46	128,24	128,36	126,38	133,40
Effectifs physiques	128	132	133	130	129	132
Masse salariale (en €)	11 967 910	12 313 042	12 383 390	12 243 644	12 445 689	

**** + 5 ETPT et 365 750 € de titre 2 à compter du 1er septembre 2016***
Source : Cour des comptes d'après données CRE

CNIL : évolution de la masse salariale, des indemnités de fonction et de la prime de performance

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Total masse salariale en €	9 110 066	9 896 983	11 004 785	11 636 781	11 896 130	12 749 948
dont : indemnités de fonction	1 578 599	1 910 045	2 146 115	2 261 316	2 294 528	2 488 990
dont : prime de performance	169 873	341 045	415 322	462 010	452 577	525 731

Source : CNIL

ARJEL : exécution des dépenses de titre 2

En €	2011	2012	2013	2014	2015	2016
catégorie 21 : rémunérations d'activité	3 221 918	4 202 156	4 455 173	4 128 055	4 021 756	3 922 234
catégorie 22 : cotisations et contributions sociales	1 117 900	1 386 342	1 538 781	1 589 683	1 526 166	1 539 356
catégorie 23 : prestations sociales et allocations diverses	15 615	19 777	49 377	151 178	288 359	363 512
Total masse salariale	4 355 433	5 608 275	6 043 330	5 868 916	5 836 281	5 825 103
Total du budget	7 346 421	8 460 418	8 472 348	8 768 318	8 596 453	7 818 074

Source : ARJEL

CGLPL : évolution de la masse salariale

(en €)	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Rémunération principale versée au sein du Contrôle général		1 404 649	1 522 026	1 546 854	1 454 806	1 578 896
Indemnités versées au CGLPL (congés non pris)				435		4 450
Rémunérations d'activité (hors indemnités et primes) versées aux fonctionnaires						
Primes versées aux agents fonctionnaires		875	2 875		19 454	
Rémunérations d'activité (hors indemnités et primes) versées aux contractuels		413 911	392 240	308 838	425 619	632 247
Indemnités de congés non pris + prime d'intérim		500		2 482	2 125	3 700
Indemnités collaborateurs extérieurs		135 395	120 825	136 335	201 276	281 016
Cotisations et contributions sociales		441 939	483 977	525 579	503 255	603 200
CAS Pensions		535 807	589 904	587 330	644 008	758 049
Prestations sociales et allocations diverses		27 961	36 078	8 789	14 059	12 837
Total masse salariale		2 961 037	3 147 925	3 116 642	3 264 602	3 874 395
Total hors CAS Pensions		2 425 230	2 558 021	2 529 312	2 620 594	3 116 346

Source : CGLPL

HATVP : évolution de la masse salariale

	Réalisation 2014	Réalisation 2015	Réalisation 2016	Prévisions 2017
Dépenses de personnel	1 261 762 €	2 329 069 €	2 583 558 €	4 167 948 €

Source : HATVP

ACNUSA : évolution et composition de la masse salariale (exécution en CP)

en €	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Rémunérations d'activité (hors indemnités et primes)	555 508	562 263	564 853	607 497	644 754	637 109
Indemnités versées aux membres du collège (brut)	73 851	49 958	82 880	71 479	59 395	59 087
Primes (complément de rémunération - brut)	8 200	25 380	27 135	59 555	51 640	55 730
Cotisations et contributions sociales	211 556	242 311	289 032	312 941	318 611	361 992
dont CAS Pensions	*ND*	*ND*	*ND*	*ND*	*ND*	*ND*
Prestations sociales et allocations diverses	23 438	22 130	24 113	26 421	27 736	27 244
Total masse salariale	872 553	902 042	988 013	1 077 893	1 102 136	1 141 162
Total hors CAS *Pensions*	ND	ND	ND	ND	ND	ND

Source : Cour des comptes d'après données Chorus et ACNUSA.

CADA : évolution des dépenses de titre 2

En €	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Évolution 2010-2016
Dépenses titre 2	806 958	821 038	870 870	951 355	980 292	966 741	951 575	+ 18 %
dont CAS Pensions	165 444	197 528	186 443	212 390	226 950	223 610	230 417	

Sources : PAP, RAP et DSAF.

Annexe n° 8 : rémunérations versées au sein des autorités[172]

Autorités	2011	2016	Variation 2011-2016	Obs.
Rémunération brute annuelle	Rémunération la plus haute	Rémunération la plus haute		
HAS		160 828		
CSA	189 133	188 000	-0,6%	
DDD	131 064	148 212	13%	
Aut. de la conc.		193 872		
ARCEP		187 667		
CRE		196 849		
CNIL	131 066	158 123	21%	*Reconstitution*
ARJEL	235 902,84	189 680	-20%	
CGLPL		130 359		
HATVP		113 905		*Reconstitution*
ACNUSA	115 022,01	115 022	0%	
CADA	NC	NC		

Sources : Autorités/Cour des comptes.

[172] V. également Rapport sur les autorités publiques indépendantes, annexe au projet de loi de finances pour 2018. Ce rapport complète les informations fournies par ailleurs au Parlement dans le cadre des projets annuels de performance. C'est ainsi que compilées pour la première fois dans des documents budgétaires, les rémunérations des présidents des autorités indépendantes révèlent des écarts importants.

Annexe n° 9 : cumul emploi-retraite

(Articles L. 84 à L.86-1 du code des pensions civiles et militaires de retraite)

Les pensionnés de l'État dont la première pension a pris effet avant le 1er janvier 2015 peuvent cumuler intégralement leur pension avec une rémunération d'activité, dans les conditions suivantes :

- s'ils sont rémunérés par un organisme privé ou s'ils exercent une activité indépendante ;
- s'ils sont rémunérés par un établissement public à caractère industriel et commercial ;
- quel que soit l'employeur, dans les cas suivants :

• s'ils sont retraités civils et ont atteint avant le 1er janvier 2004 la limite d'âge de leur ancien grade ;

• s'ils sont retraités militaires et ont atteint la limite d'âge de leur ancien grade ;

• s'ils sont titulaires d'une pension de non officier rémunérant moins de 25 ans de services (militaires et civils) ;

• s'ils ont atteint l'âge d'ouverture des droits à la retraite applicable à leur génération et bénéficient de la durée d'assurance requise pour partir à taux plein (de 60 à 62 ans) ou l'âge de départ au taux plein applicable à leur génération (de 65 à 67 ans) et ont liquidé leurs pensions de vieillesse personnelles auprès de la totalité des régimes légaux ou rendus légalement obligatoires, de base et complémentaires, français et étrangers, ainsi que des régimes des organisations internationales dont ils ont relevé.

Si une de ces conditions n'est pas remplie, le cumul de la pension et d'un revenu d'activité peut être plafonné, en fonction du niveau de ce revenu, si le titulaire de la pension perçoit des revenus d'activité de l'un des employeurs suivants (listés à l'article L. 86-1 du code des pensions civiles et militaires de retraite) :

• les administrations de l'État et leurs établissements publics ne présentant pas un caractère industriel ou commercial ;

• les collectivités territoriales et les établissements publics ne présentant pas un caractère industriel ou commercial qui leur sont rattachés ;

• les établissements énumérés à l'article 2 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière.

Dans ce cas, l'agent peut percevoir intégralement sa pension si ses revenus bruts d'activité sont inférieurs, par année civile, au tiers de la pension brute à laquelle s'ajoute un forfait de 6 948,34 € (en 2017). Si les revenus bruts d'activité sont supérieurs à ce plafond, seul l'excédent est déduit de la pension. Si cet excédent est supérieur au montant de la pension, le paiement de cette dernière est alors suspendu en totalité.

Par ailleurs, pour un fonctionnaire (y compris ceux dont la première pension de l'État prend effet à compter du 1er janvier 2015), le cumul sans limitation de sa pension et d'une

rémunération d'activité est possible, notamment si les revenus résultent d'activités juridictionnelles ou assimilées.

Quelle que soit la date de prise d'effet de leur pension, les membres des AAI peuvent bénéficier de la règle de cumul intégral prévue, en cas de participation aux activités juridictionnelles ou assimilées, ou à des instances consultatives ou délibératives réunies en vertu d'un texte législatif ou réglementaire, au I (3°) de l'article L. 86 du code des pensions civiles et militaires de retraite, activités qui englobent celles des membres des AAI.

Annexe n° 10 : rapport prévu par l'article 23 de la loi du 27 janvier 2017

Le Gouvernement présente, en annexe générale au projet de loi de finances de l'année, un rapport sur la gestion des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes.

1. Cette annexe générale récapitule, par autorité et pour le dernier exercice connu, l'exercice budgétaire en cours d'exécution et l'exercice suivant :

a) Le montant constaté ou prévu de leurs dépenses et leur répartition par titres ;
b) Le montant constaté ou prévu des produits des impositions de toutes natures, des subventions budgétaires et des autres ressources dont elles bénéficient ;
c) Le nombre des emplois rémunérés par ces autorités ou mis à disposition par des tiers ainsi que leur répartition présentée :
   - par corps ou par métier et type de contrat ;
   - par catégorie ;
   - par position statutaire pour les fonctionnaires ;
d) Le loyer, la surface utile brute du parc immobilier de l'autorité ainsi que le rapport entre le nombre de postes de travail et la surface utile nette du parc immobilier ;
e) Les rémunérations et avantages du président et des membres de l'autorité.

2. Elle présente également, de façon consolidée pour l'ensemble des autorités administratives et publiques indépendantes, l'ensemble des crédits et des impositions affectées qui leur sont destinés et le total des emplois rémunérés par eux ou mis à leur disposition par des tiers.

3. Cette annexe générale comporte enfin, pour chaque autorité publique indépendante, une présentation stratégique avec la définition d'objectifs et d'indicateurs de performance, une présentation des actions et une présentation des dépenses et des emplois avec une justification au premier euro. Elle expose la répartition prévisionnelle des emplois rémunérés par l'autorité et la justification des variations par rapport à la situation existante et comporte une analyse des écarts entre les données prévues et constatées pour les crédits, les ressources et les emplois, ainsi que pour les objectifs, les résultats attendus et obtenus, les indicateurs et les coûts associés.

Elle est déposée sur le bureau des assemblées parlementaires et distribuée au moins cinq jours francs avant l'examen du projet de loi de finances de l'année qui autorise la perception des impôts, produits et revenus affectés aux organismes divers habilités à les percevoir.

Annexe n° 11 : contrôle budgétaire des AAI et API (direction du budget)

Au 1er janvier 2017, 16 AAI prévoyaient dans le texte les instituant « *que les dispositions de la loi du 10 août 1922 relative à l'organisation du contrôle des dépenses engagées ne sont pas applicables* ». Cette disposition a été étendue à l'ensemble des AAI par l'article 18 de la loi n° 2017-55 du 20 janvier 2017 portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes.

L'interprétation habituelle de cette référence à la loi du 10 août 1922 qui fixait le régime du contrôle financier conduit à conclure à une exonération de contrôle budgétaire. Or, une telle interprétation n'est plus recevable depuis 2005, date à laquelle ont été abrogées les dispositions de la loi du 10 août 1922 prévoyant un contrôle financier *a priori* sur les actes émanant d'un ministre ou d'un fonctionnaire de l'administration centrale. Aussi, toute référence à la loi de 1922 en matière de contrôle financier préalable pourrait n'avoir aucune portée juridique. Cependant, dans sa décision n° 2008-573 DC du 8 janvier 2009, le Conseil constitutionnel a fait référence notamment au non assujettissement à la loi de 1922 pour conforter l'indépendance des AAI.

L'abrogation de la loi de 1922 et des dispositions législatives s'y référant apparaît donc comme un prérequis qui lèverait définitivement toute ambigüité quant à sa portée réelle en droit positif. Les AAI pourraient ensuite être soumises au contrôle budgétaire des CBCM dans le cadre d'arrêtés du ministre chargé du budget pris en application de l'article 88-I du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 modifié relatif à la gestion budgétaire et comptable publique : « *Le contrôle budgétaire des services centraux des ministères et des autorités administratives indépendantes est exercé par le contrôleur budgétaire et comptable ministériel, dans les conditions fixées par arrêté du ministre chargé du budget* ».

Dès lors que leurs ressources budgétaires sont rattachées à des programmes relevant du budget de l'État, les AAI auraient légitimement vocation à être soumis au *corpus* des règles budgétaires applicables au service de l'État. Le coût des 42 AAI et API s'est élevé en 2014 à environ 600 M€, soit une hausse de 10 % par rapport à 2010, 30 étant financées par des crédits inscrits au budget général de l'État pour un montant de 239 M€ et 8 autres par des taxes affectées pour un montant global de 302 M€, leur garantissant ainsi des marges de manœuvre financières importantes.[173]

A l'instar des dispositions appliquées aux juridictions financières et administratives, il pourrait être proposé de soumettre les actes des AAI à un simple avis du contrôleur budgétaire. Ce contrôle « allégé » ne porterait pas atteinte à leurs garanties d'indépendance : en effet, celles-ci reposent, certes sur une autonomie financière, mais surtout sur la collégialité de leurs membres, nommés par des autorités différentes et soumis à certaines incompatibilités. Le Conseil d'État, dans son rapport public de 2001 consacré aux AAI, était d'ailleurs favorable à une « normalisation » budgétaire de ces autorités, et estimait que la suppression pure et simple d'un contrôle financier ne s'imposait pas nécessairement au titre des garanties d'indépendance accorées aux AAI.

Dans l'attente de cette évolution du *corpus* juridique, l'Autorité de sûreté nucléaire, la Commission d'accès aux documents administratifs, la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité, la Commission consultative du secret de la défense nationale et la Commission nationale consultative des droits de l'homme ont accepté de se soumettre à un contrôle budgétaire « adapté ». Toutefois, ces « bonnes pratiques » reposent exclusivement sur le volontariat et une base conventionnelle.

[173] V. rapport de la commission d'enquête sénatoriale sur le bilan et le contrôle de la création, de l'organisation, de l'activité et de la gestion des AAI et API, 26 octobre 2015.

Annexe n° 12 : sigles et acronymes

AAI : Autorité administrative indépendante
ACNUSA : Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires
API : Autorité publique indépendante
ARCEP : Autorité de régulation des communications électroniques et des postes
ARJEL : Autorité de régulation des jeux en ligne
ARTT : Aménagement de la réduction du temps de travail
BIEP : Bourse interministérielle de l'emploi public
BOP : Budget opérationnel de programme
CADA : Commission d'accès aux documents administratifs
CAS : Compte d'affectation spéciale
CBCM : Contrôleur budgétaire et comptable ministériel
CDD : Contrat à durée déterminée
CDI : Contrat à durée indéterminée
CET : Compte-épargne temps
CGLPL : Contrôleur général des lieux de privation de liberté
CHORUS : Système d'information budgétaire, financière et comptable de l'État
CHSCT : Comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail
CIF : Contrôle interne financier
CNIL : Commission nationale de l'informatique et des libertés
CP : Crédits de paiement
CRE : Commission de régulation de l'énergie
CSPF : Centre de services partagés financiers (SPM)
CTP : Comité technique de proximité
DGAFP : Direction générale de l'administration et de la fonction publique
DPGECP : Document prévisionnel de gestion des emplois et des crédits de personnel
DRFiP : Direction régionale des finances publiques
ETP : Équivalent temps plein (comptabilité budgétaire)
ETPE : Équivalent temps plein employé (au 31/12)
ETPT : Équivalent temps plein travaillé (comptabilité budgétaire)
FPE : Fonction publique de l'État
HAS : Haute Autorité de santé
HATVP : Haute Autorité pour la transparence de la vie publique
HT2 : Hors titre 2
GIPA : Garantie individuelle de pouvoir d'achat
GVT : Glissement vieillesse-technicité
IAS : Indemnité d'activité et de service
IM : Indice majoré
IR : Indemnité de résidence
LFI : Loi de finances initiale
MAD : Mise à disposition
NBI : Nouvelle bonification indiciaire
PAP : Projet annuel de performance
PFR : Prime de fonction et de résultat
PLF : Projet de loi de finances

PNA : Position normale d'activité
PPCR : Parcours professionnels, carrières et rémunérations
RAP : Rapport annuel de performance
RBOP : Responsable de BOP
RIME : Répertoire interministériel des métiers de l'État
RMPP : Rémunération moyenne des personnes en place
RPROG : Responsable de programme
RTT : Réduction du temps de travail
RUO : Responsable d'unité opérationnelle
SFT : Supplément familial de traitement
SIRH : Système d'information de gestion des ressources humaines
SMPT : Salaire moyen par tête
SPM : Services du Premier ministre
T2 : Titre 2
T2HC : Titre 2 hors *CAS Pensions*
UO : unité opérationnelle.