



L'autonomie budgétaire et financière des autorités de régulation économique

Éric Oliva

DANS **REVUE DU DROIT PUBLIC** 2014/2 Mars , PAGES 340 À 357

ÉDITIONS **LEXTENSO**

ISSN 0035-2578

Date de mise en ligne : 26/09/2024

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://droit.cairn.info/revue-revue-du-droit-public-2014-2-page-340?lang=fr>



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour Lextenso.

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur cairn.info/copyright.

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

L'autonomie budgétaire et financière des autorités de régulation économique

Par **Éric OLIVA**

*Professeur des Universités, Agrégé des Facultés de droit, Université d'Aix-Marseille, Faculté de droit et de science politique**

L'indépendance des autorités de régulation a souvent été réduite à une seule dimension organique supposant une collégialité et une indépendance des membres composant leurs organes (1). La dimension financière de l'indépendance que l'on qualifiera d'autonomie financière a souvent été reléguée au second plan au motif qu'un rattachement budgétaire ne compromettrait en rien l'indépendance des autorités (2). Cette analyse aurait du reste été corroborée par le Conseil constitutionnel qui a considéré que l'indépendance du CSA n'était pas compromise par l'arbitrage budgétaire du Premier ministre (3). La cause entendue, il serait inutile de se pencher sur une quelconque autonomie financière des autorités indépendantes. Pourtant, les autorités de régulation économique disposent souvent de res-

* Directeur du Master Finances publiques et fiscalité, Membre de l'Institut Louis Favoreu-Groupe d'études et de recherches sur la justice constitutionnelle, UMR, 7318, Membre Associé du Centre d'études fiscales et financières, EA 891. L'auteur remercie vivement A. Bachert, Th. Caffoz, N. Gallifet, Ch. Geynet, M. Ghévantian et P. Giraud, Doctorants contractuels à l'ILF-GERJC, pour l'aide précieuse qu'ils ont apporté à la réalisation de cette étude.

(1) Ainsi selon le Conseil d'État, « *C'est à la vérité le statut personnel des membres du collège qui est la clé de voûte de l'indépendance de l'autorité* », Ibid. p. 291.

(2) Toujours selon le Conseil d'État, « *Certains auteurs ont pu, en ce sens, avancer l'idée que l'indépendance supposait que l'autorité en cause dispose de ressources propres extra-budgétaires, comme par exemple des redevances liées à son activité et dont elle fixerait le montant. Une telle prétention ne peut qu'être écartée. Le caractère budgétaire des ressources des tribunaux n'empêche pas l'indépendance de la magistrature* », Ibid. p. 292.

(3) Cons. const., déc. n° 89-248 DC, 17 janv. 1989, consid. 4 et 5 et plus récemment à propos du Haut conseil des finances publiques, n° 2012-658 DC, 13 déc. 2012, consid. 61.

sources propres et d'un budget autonome distinct de celui de l'État. Dès lors, même si l'autonomie financière n'est pas une condition essentielle d'indépendance (4), il est loisible de s'interroger sur cette autonomie. Au demeurant, si la relation avec l'État sur le plan budgétaire n'altère pas nécessairement l'indépendance de l'autorité, qu'en est-il des relations avec les acteurs économiques que ces autorités sont censées réguler ? Dans un système de régulation, les opérateurs économiques font en sorte d'obtenir de l'organe de régulation des décisions favorables (5). Par conséquent, l'indépendance d'une autorité de régulation économique ne se mesure pas seulement à l'égard de l'État, mais aussi par rapport au secteur régulé. Certes, l'autonomie financière ne fait pas l'indépendance, mais elle y contribue.

Les travaux portant sur le régime financier des autorités de régulation sont relativement rares parce que, pendant longtemps, les finances de ces autorités sont demeurées confidentielles et opaques. Il est possible de retenir, pour les besoins de l'étude et de manière nécessairement arbitraire, dix autorités indépendantes chargées de la régulation économique (6). Peu abordée, l'autonomie financière de ces autorités dépasse largement le cadre français et se pose dans pratiquement tous les États qui ont recours à la régulation (7).

La science financière connaît deux formes d'autonomie financière. Une première autonomie d'ordre plutôt formel désigne l'existence de budgets autonomes distincts de celui de l'État. Une deuxième forme d'autonomie financière plutôt d'ordre matériel désigne la liberté de prendre des décisions financières sans être influencé par une autorité extérieure. Une conception exclusivement formaliste aboutirait à n'envisager que les autorités de régulation dotées d'un budget autonome en considérant que l'autonomie matérielle ne peut se concevoir sans reconnaissance préalable d'une autonomie formelle. Une telle conception mérite d'être nuancée car

(4) Voir Delzangles H., *L'indépendance des autorités de régulation sectorielles*, Thèse, Bordeaux IV, 2008.

(5) Stigler G. « The theory of economic regulation », *The Bell journal of Economics and Management sciences*, Vol 2 n° 1 (Spring 1971), pp. 3 -21.

(6) Il s'agira donc par convention d'étudier l'autonomie budgétaire et financière des dix autorités indépendantes suivantes : l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution ; l'Autorité de régulation des activités ferroviaires ; l'Autorité des marchés financiers ; le Haut Conseil du commissariat aux comptes, l'Autorité de la concurrence, la Commission de régulation de l'énergie, l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes, la Haute autorité de santé, l'Autorité de régulation des jeux en ligne et le Médiateur national de l'énergie.

(7) Tel est le cas du Canada et de la Suède par exemple, voir Dosière R. Vanneste Ch. « Rapport d'information fait au nom du Comité d'évaluation des politiques publiques sur les Autorités administratives indépendantes », Doc. parl. AN, XIII^e législature, n° 2925, 28 oct. 2010, p. 33 et s. Afin de limiter l'ampleur des propos seul le cas français sera étudié.

il est possible de déceler une autonomie financière réelle indépendamment de la reconnaissance d'une autonomie formelle. Certaines autorités indépendantes peuvent bénéficier d'une autonomie financière sans pour autant que leur soit attribuée la personnalité juridique et par conséquent sans l'existence d'un budget autonome. Afin de mesurer le degré d'autonomie financière des autorités indépendantes de régulation économique, il est possible de s'inspirer de la méthode préconisée par Pierre Lalumière, lequel considérait que l'autonomie financière reposait sur trois éléments : des ressources propres, des compétences juridiques financières et des contrôles étatiques suffisamment légers (8). Les autorités indépendantes de régulation économique disposent en effet de ressources spécifiques affectées (I), elles sont pour la plupart d'entre elles dotées de compétences financières (II) et demeurent soumises à des contrôles financiers légers et indépendants (III).

I. — L'AFFECTATION DE RESSOURCES SPÉCIFIQUES : GARANTIE DE L'AUTONOMIE FINANCIÈRE DES AUTORITÉS DE RÉGULATION ÉCONOMIQUE ?

L'affectation serait de nature, par mimétisme avec le droit financier local, à garantir une certaine autonomie financière aux autorités concernées. Elle révèle un choix de la part du législateur en faveur d'un mode particulier de financement (A) qui débouche sur différentes ressources au bénéfice des autorités de régulation économique (B).

(8) Lalumière P. *Les finances publiques*, Coll. U, Armand Colin, Paris, 1983, p. 153. Pierre Lalumière s'interroge sur la notion d'autonomie financière en ce qui concerne les collectivités locales. Il faut se garder de tout mimétisme car les organes des collectivités locales sont issus du suffrage universel ce qui n'est pas le cas des autorités de régulation. Par conséquent les enjeux de l'autonomie financière sont différents mais la grille d'analyse proposée semble largement transposable aux autorités indépendantes de régulation. Cette grille rejoint partiellement la grille proposée par M.-A. Frison Roche suivant laquelle : « *Il faut distinguer trois types d'autonomie, qui ne sont pas nécessairement alignées entre elles. Tout d'abord, l'indépendance financière, figure la plus radicale, concerne les modes de financement même de l'Autorité. Ensuite, l'indépendance de programmation et d'exécution budgétaire qui permet à l'Autorité de concevoir et de conduire les dépenses qui lui paraissent les unes par rapport aux autres nécessaires à l'exécution de sa mission. Enfin, l'autonomie de gestion budgétaire permet à l'Autorité d'opérer concrètement les achats, de signer les baux, d'opérer les paies, etc.* ». « *Étude dressant un bilan des AAI* », § 16.0.3, in Gérald P. « *Rapport au nom du comité d'évaluation de la législation sur les AAI* », AN, XII^e lég. n° 3166, Sénat, SO 2005/2006, n° 404, Tome II, Annexes.

A. — *Le choix du mode de financement des autorités de régulation*

Le choix du mode de financement est important en ce sens que la ressource spécialement créée est justifiée par son affectation à une autorité et que, inversement, l'autorité bénéficiaire peut voir sa légitimité renforcée par l'attribution d'une ressource spécifique. S'il semble motivé par l'indépendance financière de l'autorité, ce choix est en réalité plutôt déterminé par des motifs financiers.

1. *L'indépendance financière*

Les textes instituant les autorités lient souvent l'existence de ressources affectées à l'autonomie financière. Tel est le cas par exemple de l'article L 621-5-2 du code monétaire et financier relatif à l'Autorité des marchés financiers (9) ou de l'article L 2132-12 du code des transports concernant l'Autorité de régulation des activités ferroviaires (ARAF) (10) ou enfin de manière plus explicite, de l'article L. 612-18 du code monétaire et financier pour l'Autorité de contrôle prudentiel (11). La mécanique est relativement simple, après avoir affirmé que l'autorité disposait de l'autonomie financière, les textes énumèrent les ressources de ladite autorité (12). Comme bien souvent la réalité est, somme toute, un peu différente. D'une part, certaines autorités ne bénéficiant d'aucune ressource affectée sont exclusivement financées par des crédits budgétaires et disposent pourtant d'une certaine autonomie (13). D'autre part, si l'affectation de ressources peut garantir l'autonomie financière d'un organisme considéré, elle peut également « *donner comme maximum à une dépense publique le produit aléatoire d'une recette* » (14). L'article 46 de la loi de finances pour 2012 a d'ailleurs plafonné les ressources affectées à une

(9) L'autorité dispose de l'autonomie financière et perçoit le produit des taxes établies à l'article L. 621-5-3 du code monétaire et financier.

(10) L'autorité « [...] dispose de l'autonomie financière. Elle perçoit le produit du droit fixe établi à l'article L. 2132-13 ».

(11) L'autorité : « [...] dispose de l'autonomie financière, dans la limite du produit de la contribution mentionnée à l'article L. 612-20, dont le solde est reporté chaque année, et des dotations additionnelles que la Banque de France peut lui attribuer ».

(12) Ainsi l'article L. 122-5 du Code de l'énergie dispose que « *La médiation nationale de l'énergie est dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière* » et que « *Son financement est assuré, pour moitié, par une part du produit de la contribution mentionnée à l'article L. 121-10 et, pour moitié, par une part du produit de la contribution mentionnée à l'article L. 121-37* ».

(13) Tel est le cas de l'Autorité de la concurrence, de la Commission de régulation de l'énergie, de l'Autorité de régulation des jeux en ligne.

(14) Jèze G. « *Cours de science des finances et de législation financière française – Théorie générale du budget* », 6^e éd., Paris Giard, 1922, p. 84.

autorité publique indépendante (15) et une autorité administrative indépendante (16) au motif que « la plupart des taxes affectées connaissent une évolution prévisionnelle positive, ce qui autorise les bénéficiaires de ces affectations à faire progresser leur dépense à un rythme plus soutenu que les organismes financés sur subvention budgétaire » (17). Toutefois dans le cas particulier des autorités de régulation économique, l'autonomie financière ne doit pas seulement se concevoir par rapport à l'État et au pouvoir politique, elle doit aussi s'apprécier au regard des secteurs régulés (18). L'allocation de ressources propres est surtout une garantie d'autonomie par rapport aux secteurs régulés et suppose des ressources suffisantes. Un autre argument en faveur de ressources assignées, sans doute le plus important, tient à l'autofinancement des autorités mises en place par des ressources liées au secteur régulé.

2. L'autofinancement par des ressources liées au secteur régulé

L'assignation de ressources spécifiques aux autorités indépendantes est également et surtout justifiée par la volonté d'assurer aux autorités une certaine pérennité financière en renforçant le lien avec le secteur régulé. La plupart des autorités disposant de la personnalité juridique sont financées par des impositions de toutes natures, et (ou) des redevances de services rendus. Dans les deux cas, ces ressources propres doivent cependant être en relation avec le secteur régulé. Ce phénomène repose sur l'article 36 de la LOLF qui prévoit que des ressources de l'État peuvent être affectées à une autre personne morale ainsi que sur l'article 2 du même texte limitant l'affectation des impositions de toutes natures à des tiers qu'à raison de l'exercice de missions de service public (19). Certaines autorités indépendantes n'ont d'ailleurs été dotées de la personnalité juri-

(15) L'Autorité de régulation des activités ferroviaires, affectataire de 11 millions d'euros.

(16) Le Médiateur national de l'énergie, affectataire de 7 millions d'euros.

(17) Projet de loi de finances pour 2013, Doc. parl., XIV^e lég., AN, n° 235, p. 97.

(18) Devant le Parlement, le président de l'Autorité de la concurrence a soulevé la question de la disproportion des forces en présence dans le cas du « cartel de l'acier ». Le rapporteur de l'autorité s'est retrouvé seul face à une douzaine d'avocats disposant d'études économiques et d'un budget quasi illimité. Dosière R ; Vanneste Ch., « Rapport d'information sur les autorités administratives indépendantes », *op. cit.*, Tome I, p. 103.

(19) Cette justification de la personnalité morale n'est pas totalement exempte de critiques, voir Martin S. « Les autorités publiques indépendantes : réflexions autour d'une nouvelle personne publique », RDP, 2013, p. 53 et M. Degoffe, « Les autorités publiques indépendantes », AJDA, 2008, p. 622 et s.

dique que pour bénéficier de ressources propres (20). L'affectation de ressources se heurte toutefois, outre le respect de l'universalité budgétaire, à plusieurs difficultés. D'abord, il est matériellement difficile d'attribuer des ressources propres à toutes les autorités indépendantes, dont l'activité ne se prête pas nécessairement à la perception de droits ou de taxes (21). Ensuite, en ce qui concerne les redevances pour services rendus, le Conseil d'État a soulevé l'inadéquation de cette ressource aux activités des autorités car la régulation peut difficilement être considérée comme un « service rendu » (22). Les autorités disposent pour ce motif de diverses ressources.

B. — *Les différentes ressources des autorités de régulation*

Les autorités sont financées par trois catégories de ressources (1) et leur financement est bien souvent assuré par la combinaison de ces ressources (2).

1. *Les trois principales catégories de ressources*

Certaines autorités sont d'abord financées par des dotations budgétaires et se trouvent rattachées au budget général de l'État. Il s'agit de l'Autorité de la concurrence, de la Commission de régulation de l'énergie, de l'Autorité de régulation des communications et des postes et de l'Autorité de régulation des jeux en ligne. Cela ne signifie pas que ces autorités ne peuvent pas percevoir de ressources, mais lorsque tel est le cas, les ressources perçues viennent abonder le budget de l'État (23). Ensuite, les autorités indépendantes

(20) Par exemple la Commission de régulation de l'énergie était à l'origine dotée de la personnalité juridique afin de percevoir le produit d'une taxe. La taxe ayant été plusieurs fois supprimée la Commission, intégralement financée par des crédits budgétaires, ne dispose pas d'une personnalité distincte de l'État.

(21) Gérald P. « *Rapport sur les autorités administratives indépendantes* », *op. cit.*, Tome I, p. 69. Le rapport relate les propos de M. Bruno Lasserre, président du Conseil de la concurrence, ayant estimé qu'il serait impossible, pour des raisons de principe, d'asseoir les ressources propres sur le montant des sanctions perçues qui sont reversées au budget général de l'État.

(22) CE, « *Rapport public 2001 : II) Réflexions sur les AAI* » La doc. fr., Paris, 2001, p. 355 : « *Le financement d'une autorité administrative indépendante par des "redevances" pose un problème de droit sérieux. En effet, le service rendu par l'autorité de régulation d'un marché, s'il profite dans une certaine mesure aux opérateurs, relève plutôt de la mission d'intérêt général d'assurer le bon fonctionnement du marché* ». Voir par exemple, CE, 25 avril 2007, Société Free, req. n° 287486, et 29 octobre 2012, 330421, Soc. Graphnet (redevance d'attribution des préfixes, numéros ou blocs de numéros).

(23) Tel est le cas des amendes prononcées par l'Autorité de la concurrence (540,5 Millions d'Euros en 2012) ou celui des taxes et redevances perçues par l'ARCEP (2,9 milliards d'euros en 2012).

sont fréquemment financées par le produit d'impositions de toutes natures en relation avec le secteur régulé. Dans ce cas, les autorités, n'ont toutefois pas une autonomie totale dans la fixation du taux des droits ou contributions alimentant leur budget (24). L'Autorité des marchés financiers dispose ainsi d'un panier de ressources fiscales diverses qui lui sont directement affectées (25). L'Autorité de régulation des activités ferroviaires (ARAF) bénéficie d'un droit spécifique (26), comme l'Autorité de contrôle prudentiel (27), le Haut conseil du commissariat aux comptes (H3C) (28), le Médiateur national de l'énergie (29) et la Haute autorité de santé (30). Enfin certaines autorités bénéficient également de redevances de services rendus. Tel est le cas de l'ARCEP, du Haut conseil du commissariat aux comptes (31) et de la Haute autorité de santé (32). Ces trois ressources types peuvent parfaitement être employées de manière cumulative et non alternative.

2. *Le financement par des ressources multiples*

Dans la plupart des cas, les textes prévoient des financements multiples des autorités indépendantes surtout lorsque celles-ci sont dotées de la personnalité morale. Il faut voir dans cette technique la volonté de mettre les autorités concernées à l'abri des fluctuations possibles d'une seule ressource affectée. Le choix en faveur de différentes ressources permet de sécuriser la situation financière des autorités et leur apporte ainsi une indéniable autonomie. La Haute autorité de santé cumule à la fois plusieurs dotations bud-

(24) Une telle autonomie semble difficilement compatible avec le principe de légalité fiscale posé par l'article 34 de la Constitution.

(25) Ces produits se sont élevés à 80,49 millions d'euros en 2012.

(26) Les ressources de l'ARAF proviennent d'un droit fixe dû par les entreprises ferroviaires et se sont ainsi élevées à 12,7 M€ en 2011. Elles ont été plafonnées à 11 M€ par la loi de finances pour 2012, le reliquat étant versé au budget général de l'État.

(27) L'ACP bénéficie des contributions pour frais de contrôles, perçues par la Banque de France et intégralement affectées à l'ACP qui a bénéficié en 2012 de recettes nettes de 180,9 M€.

(28) A l'origine le H3C bénéficiait d'une seule contribution annuelle perçue auprès de chaque commissaire aux comptes à hauteur de 10 € par personne inscrite, mais l'article L. 821-6-1 du code de commerce a instauré à compter du 1er janvier 2011 une cotisation à la charge de la CNCC, calculée en fonction du montant des honoraires facturés par les commissaires aux comptes pour le contrôle des comptes d'entités d'intérêt public.

(29) Le médiateur perçoit une part du produit de la contribution au service public de l'électricité (CSPE) versée par la Caisse des dépôts et consignations et à partir de 2014 une part de la contribution au tarif spécial de solidarité du gaz (CTSSG).

(30) Laquelle bénéficie de la taxe « laboratoire » à hauteur de 15,5 M€ en 2013.

(31) Le H3C bénéficie d'un droit fixe sur chaque rapport de certification rendu variant suivant la nature de ce rapport.

(32) Article L 161-45 du code de la sécurité sociale.

gétaires (33), des affectations de ressources fiscales (34) et la possibilité de percevoir des rémunérations de services rendus qu'elle ne semble pas utiliser. Si les ressources des autorités de régulation se sont diversifiées, cette diversité témoigne davantage de la volonté d'assurer une pérennité financière et de renforcer les liens avec le secteur régulé que de garantir véritablement une autonomie financière.

Les autorités de régulation doivent ainsi bénéficier de ressources suffisantes moins pour assurer leur indépendance vis-à-vis de l'État que pour assurer leur liberté à l'égard des secteurs régulés (35). Pour éviter cette dépendance, les autorités disposent également d'une compétence financière étendue révélant une autonomie financière poussée.

II. — L'EXISTENCE DE COMPÉTENCES JURIDIQUES PROPRES EN MATIÈRE FINANCIÈRE : L'EXERCICE DE L'AUTONOMIE FINANCIÈRE

Les autorités de régulation doivent être distinguées selon qu'elles sont ou non dotées d'un budget distinct et autonome de celui de l'État. Dans le premier cas, les autorités disposent d'une autonomie financière renforcée (A), mais l'absence de budget n'exclut pas la reconnaissance d'une autonomie, certes amoindrie, mais néanmoins bien réelle (B).

A. — *L'autonomie financière renforcée des autorités dotées d'un budget propre*

Les budgets autonomes des autorités sont soumis à des règles souvent très proches garantissant une autonomie budgétaire (1) et comptable (2).

1. *L'existence d'un droit budgétaire commun aux autorités de régulation*

Les règles régissant le droit budgétaire des autorités indépendantes disposant d'un budget propre sont précisées, en principe, par les textes fondateurs. Ces textes de nature législative ou réglementaire retiennent le modèle presque universel des régimes démocratiques. Le budget est préparé par l'exécutif,

(33) La HAS bénéficiait en 2012 d'une dotation de l'État (7,5 M€), des régimes obligatoires d'assurance maladie (11 M€), de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (11,246 M€).

(34) La HAS bénéficiait en 2012 de la taxe prévue par l'article L. 5123-5 du code de la santé publique (« taxe transparence », 3,347 M€) et de la taxe prévue par l'article L. 5211-5-1 du même code (commission CNEDiMTS, 282 000 euros).

(35) Cette dimension spécifique ne se retrouve pas pour les établissements publics administratifs comme les Universités par exemple et encore moins pour les collectivités territoriales.

délibéré et voté par l'organe délibérant et exécuté par l'exécutif. Juridiquement ces règles sont fixées dans les grandes lignes par la loi complétée ensuite par un décret organisant le fonctionnement de l'autorité et comportant une partie consacrée à l'exercice des compétences budgétaires. Cette organisation financière est commune à quatre autorités indépendantes et s'inspire assez largement de l'autonomie financière des établissements publics administratifs. Elle prévoit que les budgets sont arrêtés par les collèges des autorités sur proposition de l'exécutif (président ou secrétaire général). Les textes précisent que l'autorité délibérante délibère sur le budget annuel et ses modifications en cours d'année, le compte financier et l'affectation des résultats (36). Toutefois les autorités ne sont pas véritablement soumises à la LOLF (37) et les principes budgétaires les régissant sont très limités (38).

Deux autorités dotées d'un budget autonome disposent de compétences budgétaires plus restreintes. L'autorité de contrôle prudentiel, organisée par l'article L. 612-18 du code monétaire et financier arrête son budget, sur proposition du secrétaire général, mais celui-ci constitue un budget annexe de la Banque de France. Les textes organisent cependant une incontestable autonomie financière malgré l'existence d'un budget « quasi-autonome » annexé. Tel est également le cas du Médiateur national de l'énergie dont le budget est arrêté par les ministres chargés respectivement de l'économie, de l'énergie et de la consommation sur sa proposition (39). Le médiateur dispose d'un simple pouvoir de proposition organisé par le décret du 21 octobre 2007 (40) puisqu'il propose son budget

(36) Pour l'AMF, la procédure budgétaire est organisée par l'article L. 621-5-2 du code monétaire et financier complété par l'article R. 621-10 du même code (décret n° 2003-1109 du 21 nov. 2003, art. 29). L'ARAF est régie par l'article L. 2132-12 du code des transports complété par l'article 6 du décret n° 2010-1023 du 1^{er} sept. 2010. Le H3C est régi par l'article L. 821-5 du Code du commerce complété par les articles R. 821-1-1 et s du même code (décret n° 2008-876 du 29 août 2008). La HAS est régie par l'article L. 161-45 du Code de la sécurité sociale complété par les articles R. 161-77 et s du même Code (décret n° 2004-1139 du 26 oct. 2004).

(37) Le statut d'API autorise une fongibilité totale des crédits entre titre 2 et titres 3 et 5. Jusqu'à l'article 72 de la loi de finances pour 2012 les autorités n'étaient pas soumises au plafond d'autorisation des emplois ni à la prévision en ETPT (Emploi à temps plein travaillé). Les autorités ne sont pas soumises au dépôt de projets et rapports annuels de performance et « *il serait nécessaire de leur imposer de justifier au premier euro leurs dépenses dans leur rapport annuel et d'y rendre compte de la performance de leur gestion, sous la forme d'objectifs et d'indicateurs* », C Comptes, Rapport public annuel, 2009, Les autorités de contrôle et de régulation du secteur financier, p. 417.

(38) L'annualité s'applique, l'unité n'est que partiellement respectée (certaines dépenses ne figurent pas au budget), l'universalité est très assouplie du fait des ressources affectées, la spécialité LOLF ne semble pas applicable, l'équilibre non plus, mais de façon plus discutable, que la sincérité.

(39) Art. L. 122-5, Code de l'énergie.

(40) Décret n° 2007-1504 du 19 oct. 2007 relatif au médiateur national de l'énergie, art. 4.

annuel (41) et ses modifications en cours d'année et soumet son compte financier et l'affectation des résultats au ministre chargé du budget.

Les budgets autonomes des six autorités concernées, portent sur des sommes d'inégale importance retracées pour les prévisions de 2014 dans le tableau suivant (42).

Autorités	AMF	ARAF	H3C	HAS	ACPR	MNE
Recettes	80,2 M€	0 € (346) (11 M€)	8,439 M€ (347)	45,689 M€	185,879 M€	5,855 M€
Dépenses	99,258 M€	11,95 M€	10,390 M€	60,536 M€	203,119 M€	5,855 M€
Solde	- 19,058 M€	- 950 000 €	1,951 M€	- 14,847 M€	- 17,24 M€	0 €

Source *jaune budgétaire API, Projet de loi de finances pour 2014*, (M€ = Millions d'Euros).

Ce tableau montre que les volumes des budgets autonomes sont variables, le plus important étant celui de l'ACPR et le plus faible celui du MNE. Pour 2014, les dépenses de la totalité des six autorités représentent 391,108 millions d'euros et la plupart des autorités sont en déficit (le déficit global s'élève à 54,046 millions d'Euros soit environ 14 % du total des dépenses). Depuis 2013 les budgets sont présentés suivant la méthode imposée par la loi organique du 1^{er} août 2001 en objectifs opérationnels et en indicateurs de performance (45) car certaines dépenses excessives ont ému la représentation nationale. La structure des dépenses de fonctionnement montre des dépenses de personnels (46)

(41) Lequel fait l'objet d'un arrêté (Arrêté du 13 déc. 2012 relatif au budget 2013 du MNE prévoyant le montant des crédits alloués pour l'exercice 2013).

(42) Données issues du Jaune budgétaire 2014, API.

(43) L'Autorité a proposé que les excédents de ressources dont elle dispose, reviennent en 2014 aux entreprises ferroviaires qui acquittent la taxe affectée. Elle a pris une délibération proposant de fixer à zéro euro le droit fixe pour l'année 2014, représentant une économie d'environ 12,5 millions d'euros pour les entreprises assujetties au titre de l'année 2014 qui auraient été affectés à l'ARAF dans la limite annuelle de 11 M€. Cette proposition a été retenue par le Gouvernement et traduite dans l'arrêté du 12 juillet 2013 modifiant l'arrêté du 7 octobre 2010.

(44) Chiffres de l'année 2013, les recettes 2014 n'étant pas encore évaluées, mais les réserves constituées au cours des exercices antérieurs permettraient de faire face à un écart entre la prévision des ressources et celle des dépenses sur les exercices 2013 et 2014.

(45) Pour les besoins du document jaune API annexé à la loi de finances. Par exemple, les trois axes stratégiques de l'ACPR ont été déclinés en 10 objectifs opérationnels assortis de 16 indicateurs permettant de mesurer leur atteinte.

(46) Plus de 50 % pour l'ACPR ; 58 % pour l'ARAF ; 62 % pour l'AMF ; 63 % pour la HAS ; 74 % pour le H3C ; 48 % pour le MNE.

et d'immobilier (incluant des charges locatives) (47) importantes. Les autres dépenses de fonctionnement couvrent essentiellement les différentes missions ainsi que les dotations aux amortissements. En ce qui concerne les investissements, l'ACPR ne fait état d'aucune dépense d'investissement (48) tandis que les investissements des autres autorités demeurent très réduits (49). A cette autonomie budgétaire large répond une autonomie comptable également étendue.

2. La reconnaissance d'une autonomie comptable

Les autorités dotées d'un budget autonome disposent d'une réelle autonomie comptable car elles ne sont pas soumises au décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (50). Elles peuvent d'abord organiser leurs propres règles comptables et financières dans un règlement et disposent de ce point de vue d'une certaine autonomie normative. Le règlement comptable et financier, approuvé par l'autorité délibérante, précise, dans le respect des textes fondateurs, les conditions d'élaboration, d'adoption et d'exécution du budget. Il règle également, la tenue de la comptabilité des engagements, les conditions de passation des contrats, les conditions du régime des avances et des acomptes, les dépenses selon leur nature, les modalités de règlement, le régime des pièces justificatives, la gestion des recettes, la gestion des biens ainsi que les emprunts et les opérations de trésorerie. Toutefois l'ACPR ne dispose pas d'un règlement comptable et, si le MNE dispose d'un tel règlement, ses règles comptables sont précisées par un arrêté spécifique (51) réduisant sa compétence. Les autorités dotées d'un budget propre disposent ensuite d'un agent comptable qui révèle l'existence d'une autonomie comptable. Seule l'Autorité de contrôle prudentiel ne tient pas de comptabilité propre (52). L'agent comptable est chargé de la tenue des comptabilités, le cas échéant du recouvrement des droits et contributions, du paiement des dépenses et du maniement des fonds et des mouvements de compte de disponibilités (53). L'existence d'un agent comptable révèle une certaine autonomie comptable par rapport à la désignation d'un comptable assignataire, mais les textes ne confèrent pas

(47) 15 % pour l'ACPR ; 10,2 % pour l'AMF.

(48) Les investissements sont pris en charge par la Banque de France, seules les dotations aux amortissements figurent dans le budget de l'ACPR.

(49) 1,2 % pour l'ARAF ; 5 % pour l'AMF ; 4 % pour la HAS ; 1 % pour le H3C ; 4,4 % pour le MNE.

(50) Conformément à l'article 5 de ce décret qui exclut les autorités publiques indépendantes de son champ d'application.

(51) Arrêté du 28 nov. 2007 relatif aux dispositions financières et comptables applicables au médiateur national de l'énergie.

(52) Celle-ci relève en réalité de la Banque de France.

(53) Article 4, Règlement comptable et financier de l'ARAF.

aux ordonnateurs des autorités le pouvoir de nomination de l'agent comptable qui est désigné par le ministre chargé du budget. Les autorités publiques de régulation disposent d'une large autonomie financière plus importante que les « simples » autorités administratives.

B. — *L'autonomie financière relative des autorités non dotées d'un budget autonome*

Les autorités de régulation qui ne sont dotées ni de la personnalité juridique ni, par conséquent, d'un budget autonome (54) disposent cependant d'une relative autonomie financière malgré leur inclusion dans le budget général de l'État (A) et leur soumission aux règles de la comptabilité publique (B).

1. *L'inclusion dans le budget général de l'État*

Les finances des autorités administratives indépendantes sont rattachées au budget général de l'État sans doute essentiellement à cause de l'absence de ressources affectées. Elles figurent dans deux missions du budget général de l'État : la mission économie et la mission gestion des finances publiques et des ressources humaines. Au sein de la mission économie, trois autorités de régulation sont rattachées au programme 134 « développement des entreprises et du tourisme » : l'ARCEP (action 13), la Commission de régulation de l'énergie (action 14) et l'Autorité de la concurrence (action 15). L'Autorité de régulation des jeux en ligne (ARJEL) est rattachée à la mission gestion des finances publiques et des ressources humaines, programme 221 « stratégie des finances publiques et modernisation de l'État », action 08. Le tableau suivant présente les moyens financiers de ces quatre autorités prévus dans le projet de loi de finances pour 2014 qui représentent un total de 72,9 millions d'Euros (55).

Prévision pour l'exercice 2014

Autorité	ARCEP (Prog. 134)	CRE (Prog. 134)	AC (Prog. 134)	ARJEL (Prog. 221)	Total
CP	22,8 M€	18,9 M€	20,7	10,5 M€	72,9 M€

Source projet de loi de finances pour 2014, CP = Crédits de paiement, M€ = Millions d'Euros

(54) L'Autorité de la concurrence, la Commission de régulation de l'énergie, l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes et l'Autorité de régulation des jeux en ligne.

(55) Seuls les crédits de paiement sont présentés, car dans trois cas les autorisations d'engagement sont d'un même montant tandis que pour l'ARJEL les autorisations d'engagement (9,8 M€) sont inférieures aux crédits de paiement.

Le contenu des budgets non autonomes des autorités de régulation est identique à celui des autorités dotées d'un budget propre. Une part importante des dépenses est consacrée aux dépenses de personnels (56) et aux dépenses liées à l'immobilier (57). L'autorité propose aux ministres compétents, lors de l'élaboration du projet de loi de finances de l'année, les crédits nécessaires à l'accomplissement de ses missions (58). Les autorités qui ne disposent pas d'une autonomie formelle se voient cependant reconnaître une certaine autonomie budgétaire semblable à celle du Médiateur national de l'énergie qui ne dispose que d'un simple pouvoir de proposition. Ces autorités sont soumises aux règles de la comptabilité publique.

2. La soumission aux règles de la comptabilité publique

L'article 88 du décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, précise que « *le contrôle budgétaire des services centraux des ministères et des autorités administratives indépendantes est exercé par le contrôleur budgétaire et comptable ministériel* ». Les autorités qui ne disposent pas d'une autonomie budgétaire sont ainsi soumises à ce décret contrairement aux autorités publiques indépendantes. De surcroît l'article 132 du même texte indique que les ordres de payer et les dépenses sans ordonnancement des ordonnateurs des autorités administratives indépendantes sont assignés sur les contrôleurs budgétaires et comptables ministériels. Il en résulte une soumission aux règles de la comptabilité publique malgré l'existence d'une certaine autonomie comptable. Il est loisible de

(56) 6,1 M€ pour l'ARJEL (58 % des dépenses) ; 16,2 M€ pour l'ARCEP (71 % des dépenses), 12,2 M€ pour la CRE (64 % des dépenses), 16,2 M€ pour l'Autorité de la concurrence (78 % des dépenses).

(57) 3,1 M€ pour l'ARCEP (13,5 % des dépenses : loyer, charges locatives, fluides et charges de nettoyage), 3M€ pour la CRE (15,8 % des dépenses : charges locatives, maintenance de l'immeuble, dépenses relatives à la sécurité, l'accueil, le nettoyage, les fluides), 2,3 M€ pour l'Autorité de la concurrence (11 % des dépenses relatives à trois sites dont deux occupés en location pour des loyers annuels représentant 1,6 M€, le troisième site étant un immeuble domanial sans loyer, 2,1 M€ pour l'ARJEL (20 % des dépenses, maintenance et loyer du bâtiment).

(58) L'article L. 133-5 du Code de l'énergie, précise que les crédits nécessaires au fonctionnement de la CRE sont proposés au ministre chargé de l'énergie et au ministre chargé des finances afin d'être inscrits dans la loi de finances. En vertu de l'article L. 133 du Code des postes et communications électroniques, l'ARCEP propose aux ministres compétents, lors de l'élaboration du projet de loi de finances de l'année, les crédits nécessaires à l'accomplissement de ses missions. L'article 37 III de la loi n° 2010-476 du 12 mai 2010 précise également que l'Autorité de régulation des jeux en ligne propose au ministre chargé du budget les crédits nécessaires à l'accomplissement de ses missions qui sont inscrits au budget général de l'État.

s'interroger sur la question de savoir si l'intervention du contrôleur budgétaire et comptable ministériel est bien compatible avec l'autonomie financière des autorités qui suppose des contrôles financiers suffisamment légers.

III. — L'EXISTENCE DE CONTRÔLES FINANCIERS ALLÉGÉS : LE RESPECT DE L'AUTONOMIE FINANCIÈRE DES AUTORITÉS DE RÉGULATION ÉCONOMIQUE

L'autonomie ne signifie pas une totale indépendance financière. S'agissant de deniers publics, des contrôles sont nécessaires. Ils sont cependant légers (A) et s'orientent depuis peu vers un contrôle parlementaire (B).

A. — *L'assouplissement des contrôles financiers*

Les opérations financières des autorités indépendantes bénéficient d'un régime allégé de contrôle. En effet elles ne sont en principe pas soumises au contrôle financier (1) et relèvent directement de la Cour des comptes (2).

1. *L'exclusion du contrôle financier*

Les autorités indépendantes de régulation économique dotées ou non d'un budget autonome sont en principe exclues du champ d'application de la loi du 10 août 1922 relative à l'organisation du contrôle des dépenses engagées. Toutefois, les ressources budgétaires des autorités provenant du budget de l'État, sont soumises à l'utilisation du logiciel comptable « Chorus (59) » qui intègre les contrôleurs budgétaires et comptables dans le circuit de la dépense publique. Les dépenses des autorités devraient être préalablement contrôlées, contrairement aux dispositions législatives qui les en dispensent. Même si les contrôleurs financiers ont reçu l'instruction de porter leur visa sur les dépenses des autorités sans les contrôler, ce procédé, uniquement conventionnel, ne paraît pas conforme à l'esprit de la loi. Il a été cependant confirmé pour les autorités administratives indépendantes par les articles 88 et 132 du décret du 7 novembre 2012. Le décret du 7 novembre 2012 distinguant les autorités administratives indépendantes des autorités publiques indépendantes, le contrôle financier ne touche pas ces dernières alors qu'il affecte les premières. Comme l'indique M.-A. Frison-Roche, le mécontentement manifesté par les AAI à cet égard montre que leur spécificité peut être difficile à prendre en compte au sein des logiciels comptables (60).

(59) Qui remplace ACCORD. Le programme 134 est passé à CHORUS en 2011.

(60) Rapport P. Gélard, *op. cit.*, Tome I, p. 91.

En l'absence de contrôle financier a priori, les autorités indépendantes de régulation sont, en principe, soumises au seul contrôle a posteriori de la Cour des comptes.

2. *Le contrôle de la Cour des comptes sur les autorités indépendantes*

Les autorités indépendantes de régulation, en conséquence de l'inapplicabilité de la loi de 1922, ne relèvent que de la Cour des comptes (61). Ce contrôle est de nature à garantir l'autonomie financière car d'une part il est réalisé par une juridiction indépendante (62) et d'autre part, et surtout, il intervient a posteriori. Le contrôle de la Cour est le plus souvent prévu par les textes (63) imposant la transmission du compte financier à la Cour. Le contrôle s'effectue de diverses manières. D'abord, la Cour statue en matière juridictionnelle sur les comptes remis par les comptables ou les agents comptables de l'autorité (64) sur le fondement de l'article L 111-1 du code des juridictions financières. Ensuite, la Cour peut élaborer des rapports sur les autorités indépendantes (65). Cependant « *la Cour des comptes contrôle la gestion des AAI [...] sur des périodes couvrant plusieurs années, et sans exhaustivité, faute sans doute de moyens* » (66). La Cour procède également à des contrôles spécifiques qui débouchent sur des référés adressés au Ministre intéressé (67). Elle peut également être saisie d'une demande d'enquête par les commissions des finances des assemblées parlementaires conformément à

(61) Voir Berger G. « Le rapport entre l'indépendance du régulateur et le choix de l'évaluateur », in *Droit et économie de la régulation*, Presses de Science-Po, Dalloz, Paris, 2004, pp. 85-93.

(62) La Cour des comptes bénéficie du principe fondamental reconnu par les lois de la République d'indépendance des magistrats de l'ordre administratif, Cons. const. déc. n° 2001-447 DC du 29 juil. 2001, LOLF.

(63) Art. L. 133 du Code des postes et communications électroniques pour l'ARCEP, art. L. 2132-12 du Code des transports pour l'ARAF, art. 37 III de la loi n° 2010-476 du 12 mai 2010 pour l'ARJEL, art. R 621-15 du Code monétaire et financier pour l'AMF, art. L. 133-5 du Code de l'énergie pour la CRE, art. R. 821-14-5 du Code de commerce pour le H3C, art. R. 161-90 du Code de la sécurité sociale pour la HAS, art. 11 du décret n° 2007-1504 du 19 octobre 2007 pour le MNE.

(64) Par exemple, C. comptes, 1^{re} ch., 3^e sect., 5 juin 2013, arrêt n° 67019, AMF, Exercices 2003-2004 (du 24 nov. 2003 au 31 déc. 2004), 2005 et 2006.

(65) Par exemple, l'AMF (2008), la Commission bancaire (2008) et l'ACAM (2008) fusionnées au sein de l'ACP, ont fait l'objet de contrôles mentionnés au rapport public de 2009. De même la CRE, l'ARCEP ont été contrôlés en 2009. Le médiateur national de l'énergie a fait l'objet d'un contrôle en 2008. La HAS a été contrôlée en 2010.

(66) Dautry Ph. « Les autorités administratives indépendantes : un nouvel objet d'évaluation parlementaire », RFDA, 2010, p. 884.

(67) Art. L. 135-1, Code des juridictions financières. Par exemple référé du 6 sept. 2011, concernant la HAS. Ces référés sont transmis aux commissions des finances (art. L. 135-5, CJF).

l'article 58 al. 2 de la LOLF (68). Cette activité assez peu développée renforce le contrôle du Parlement sur les autorités indépendantes de régulation économique.

B. — *L'émergence d'un contrôle parlementaire*

Le contrôle des finances des autorités de régulation économique révèle la recherche d'un compromis entre l'autonomie financière des autorités et la transparence des finances publiques qui se manifeste autour de la dimension financière des autorités de régulation économique (1) appelant un contrôle (délicat) du Parlement (2).

1. *La dimension financière des autorités de régulation économique*

Le poids financier des dix autorités indépendantes de régulation retenues s'élève à 464 millions d'Euros de dépenses. Si à l'échelle des finances publiques ce poids est relativement modéré (69), il n'en demeure pas moins que sur le plan des principes, l'indépendance des autorités risque de provoquer des dérapages dans la gestion de leurs finances. Les finances des autorités de régulation sont intégrées dans un ensemble plus vaste regroupant les autorités administratives et publiques indépendantes lesquelles, jusqu'à une période récente, échappaient totalement ou presque au contrôle du Parlement. L'inquiétude du Parlement quant à la dimension financière des autorités indépendantes tient en réalité au taux d'accroissement des dépenses de ces autorités par rapport à une norme d'évolution stricte des dépenses de l'État (70), ainsi qu'aux difficultés d'évaluation de leur activité. Les revendications du Parlement mettent en évidence l'une des faiblesses majeure de la LOLF. Les budgets des autorités administratives indépendantes sont disséminés entre plusieurs programmes (71) de plusieurs missions. Dès lors, la connaissance des finances de ces autorités implique de collationner toutes les actions les concernant. Le contrôle parlementaire était pratiquement inexistant

(68) Art. 58.2, LOLF, Migaud D. « Les commissions des finances et la Cour des comptes », RFFP, n° 113, 2011, p. 23. Sur ce fondement la Cour a remis en octobre 2011 une communication sur les modalités de mise en place de l'autorité de contrôle prudentiel.

(69) « *Les dépenses des AAI s'élèveraient à plus de 600 millions d'euros en 2009* » en tenant compte des transferts des autres administrations en faveur des autorités comme la mise à disposition de personnels ou de locaux, Dosière R. Vanneste Ch. « *Rapport d'information fait au nom du comité d'évaluation des politiques publiques sur les autorités administratives indépendantes* », *op. cit.*, Tome I, p. 49.

(70) Dosière R. Vanneste Ch. « *Rapport d'information fait au nom du comité d'évaluation des politiques publiques sur les autorités administratives indépendantes* », *op. cit.*, Tome I, p. 67.

(71) Il arrive même que le budget d'une seule autorité soit « éclaté » sur plusieurs programmes, ce qui a été relevé par le Comité d'évaluation des politiques publiques en 2011 à propos de l'Autorité de sûreté nucléaire qui relève de quatre programmes distincts.

pour les autorités publiques indépendantes dont les finances, relevant d'un budget autonome, ne figuraient pas dans la loi de finances. Or, en ce qui concerne la régulation économique, ces autorités représentent le plus grand volume budgétaire avec 391 millions d'euros pour l'exercice 2014. Enfin le Comité d'évaluation des politiques publiques a montré que les documents budgétaires des autorités n'étaient souvent pas complets et a préconisé la présentation d'un budget global incluant tous les coûts de fonctionnement, y compris ceux supportés par le budget d'autres organismes publics, le cas échéant en pratiquant une comptabilité analytique (72). Toutes ces raisons ont conduit à l'établissement d'un contrôle parlementaire sur les autorités indépendantes qui s'avère cependant délicat.

2. Un contrôle parlementaire délicat

Dans la recherche d'un contrôle renforcé des autorités indépendantes, le Parlement a d'abord commis une petite erreur d'« aiguillage » censurée par le Conseil constitutionnel. Les articles 71 et 72 de la loi de finances rectificative pour 2011 (73) ont été considérés comme contraires à la Constitution par le Conseil au motif que « seule une loi organique peut fixer le contenu des lois de finances » (74). Le Conseil a toutefois admis dans la même décision qu'« il est loisible au législateur de prévoir, dans chaque loi de finances, des dispositifs permettant de contenir l'évolution des dépenses des organismes relevant de l'État » (75). Ce contrôle a été instauré par la loi de finances pour 2012 sans modification préalable de la LOLF (76) car la compétence législative s'appuyait notamment sur l'article 34 de la LOLF, selon lequel la seconde partie de la loi de finances peut « comporter toutes dispositions relatives à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques ». La constitutionnalité de ces nouvelles dispositions n'a pas été examinée par le Conseil qui

(72) En particulier pour les immeubles et les personnels mis gracieusement à disposition, Ibid. p. 134.

(73) Prévoyant un plafonnement des emplois des autorités et un rapport remis au Parlement sur ces autorités, introduit par un amendement des députés R. Dosière et Ch. Vanneste, Amendement n° 443 rectifié, Projet de loi de finances rectificative pour 2011, AN ; XIII^{ème} législature, 1 juin 2011, dont l'exposé sommaire des motifs rappelle que « Les API qui ne perçoivent pas de subvention budgétaire, et donc qui sont uniquement financées par ressources propres (taxes affectées ou relations commerciales), ne figurent donc dans aucun document budgétaire. Elles constituent donc une "angle mort" du point de vue de l'information du Parlement ».

(74) Cons. const., déc. n° 2011-638 DC du 28 juil. 2011, consid. 35.

(75) Ibid.

(76) Qui aurait été obligatoire si le Parlement avait souhaité maintenir de manière régulière le plafond d'autorisation des emplois ce qui n'était pas le cas de l'amendement n° 530C proposé par les députés M. Carrez, M. Bouvard, M. Giscard d'Estaing et adopté (art. 72 et art. 106 loi de finances pour 2012).

d'habitude soulève d'office la question des cavaliers organiques (77). L'« angle mort » du contrôle parlementaire a été réduit mais demeure perfectible. En effet d'une part, les documents fournis par les API sont d'inégale qualité et d'autre part, les budgets des AAI non dotés d'un budget autonome demeurent éparpillés entre les différentes missions et les programmes de la loi de finances. Un document d'ensemble présentant, à côté des opérateurs de l'État (78), le groupe des AAI et des API serait à l'avenir souhaitable. Même si « l'indépendance ne signifie pas irresponsabilité » (79), le contrôle parlementaire suscite des difficultés au regard de l'indépendance des autorités. Les évolutions législatives récentes portent d'avantage sur l'information du Parlement que sur un véritable contrôle qui pourrait reposer sur l'article 15 de la déclaration de 1789.

La grille d'analyse retenue montre que les autorités indépendantes de régulation bénéficient souvent de ressources propres affectées mais qui ne semblent pas suffisantes au regard du poids financier des opérateurs régulés. Elles disposent de larges compétences budgétaires et comptables même lorsqu'elles ne sont pas dotées d'une véritable autonomie budgétaire. Enfin, elles sont soumises à des contrôles allégés, qui tendent cependant à se renforcer et à s'orienter vers un contrôle politique du Parlement. Les autorités jouissent ainsi d'une autonomie financière variable suivant qu'elles disposent ou non de la personnalité juridique. L'avenir pourrait poser un régime comptable et financier commun à toutes les autorités administratives et publiques indépendantes (80). Une telle solution (81) permettrait de préserver l'autonomie financière tout en la rationalisant car l'évaluation de leurs activités et du rapport entre leur coût et leurs résultats demeure largement perfectible (82). Elle permettrait de mieux encadrer cette décentralisation administrative silencieuse de l'État que les contraintes financières tentent de maîtriser en organisant une régulation des régulateurs.

Éric OLIVA

(77) Le Conseil a ainsi implicitement validé le raisonnement des auteurs de l'amendement et maintenu la compétence du Parlement dans la détermination des documents annexés à la loi de finances alors que la LOLF semblait avoir mis un terme à cette pratique.

(78) Jaune budgétaire « Opérateurs de l'État », art. 14, loi n° 2006-888 du 19 juil. 2006 portant règlement définitif du budget de 2005.

(79) Dosièrè R., Vanneste Ch. Rapport d'information du 28 octobre 2010 sur les autorités administratives indépendantes, n° 2925, *op. cit.*, p. 12.

(80) « *Le besoin est criant d'un cadre budgétaire homogène, lisible, contrôlable. La soumission uniforme de nos instances de régulation à une évaluation périodique ne serait pas du luxe non plus. Il n'est pas acceptable que la rigueur budgétaire reste aussi inégalement partagée selon que tel ou tel régulateur a réussi, par un arrangement historique, à se mettre à l'abri.* », Béchillon de D., Tuot Th., Les Echos, 10 mars 2011.

(81) Malgré une mise en œuvre délicate, Chevallier J. « Le statut des autorités administratives indépendantes : harmonisation ou diversification ? », RFDA, 2010, p. 896.

(82) Les évaluations ont déjà conduit à réduire les autorités en les fusionnant ou à mutualiser certains moyens entre plusieurs autorités.