

La rémunération des présidents d'AAI et API

Béatrice

Guillemont

*Responsable de la
chaire Probité des
responsables
publics*

22 janvier 2019

À l'initiative du Président de la République, le Gouvernement engage un « grand débat national » permettant de répondre au moins en partie aux « revendications » des « gilets jaunes ». Ce débat sera organisé par la Commission nationale du débat public (CNDP). En parallèle devront avoir lieu plusieurs réformes, dont l'une consacrée à la fonction publique, sur fond de réduction d'effectifs et de coûts.

Mais cette annonce est venue s'entrechoquer avec celle, dans le même temps, du montant de la rémunération de Mme Chantal Jouanno, Présidente de la Commission nationale du débat public depuis le 7 mai 2018. Ancienne conseillère régionale (2010-2017) et vice-présidente du Conseil régional d'Île-de-France (2015-2017), secrétaire d'État chargé de l'écologie (2009-2010), ministre des sports (2010-2011), sénatrice (2011-2017), cette dernière se retrouve ciblée par les médias. En cause : le montant de sa rémunération de 14.710 euros bruts par mois, pour présider ladite commission.

Alors qu'elle a préféré se retirer du pilotage suite à la polémique et a proposé que sa rémunération soit révisée à l'occasion du grand débat, le sujet n'en finit plus de choquer. Pourquoi ?

DECRYPTAGE

Après de nombreuses critiques formulées à l'égard des autorités administratives et publiques indépendantes (prolifération d'autorités, disparités d'activités et de pouvoirs, manque de transparence quant à leurs recettes, leurs dépenses, leur fonctionnement, leurs objectifs), la loi n°2017-55 du 20 janvier 2017 est venue instaurer un statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes (AAI et API). Dans le souci d'une plus grande transparence, l'article 23 exige qu'à l'occasion de l'étude de la loi de finances, le Gouvernement rédige un rapport à destination du Parlement dans lequel il présente, autorité par autorité, le dernier exercice budgétaire connu en cours d'exécution et l'exercice suivant. Ce rapport, annexé au projet de loi de finances, comporte les rémunérations et avantages des présidents et membres de chaque autorité. C'est sur la base de ce document que les médias ont révélé le montant de la rémunération de Mme Jouanno.

Les autorités administratives indépendantes sont des institutions de l'État, dépourvues de personnalité morale, mais disposant de pouvoirs propres, chargées d'assurer la protection des droits et libertés des citoyens, de veiller au bon fonctionnement de l'Administration dans ses relations avec les administrés, ou de participer à la régulation de certains secteurs d'activités. Chaque AAI est instituée par la loi. Cette dernière fixe les règles relatives à sa composition et ses attributions. Elles sont actuellement au nombre de 19. Aux côtés des AAI figurent les autorités publiques indépendantes (API), qui bénéficient de la personnalité morale, au nombre de 7, pour un total de 26 autorités. Les rémunérations et indemnités sont fixées, en principe, par les textes réglementaires en application du texte de création de l'institution.

Sur le plan budgétaire, les AAI bénéficient d'une certaine indépendance. Celle-ci se décompose en trois volets : l'autonomie financière, qui concerne les ressources de l'autorité, l'autonomie de programmation et d'exécution budgétaire qui permet à l'autorité de concevoir et de conduire les dépenses qui lui paraissent nécessaires par rapport à l'exécution de ses missions, et l'autonomie de gestion budgétaire qui permet à l'autorité d'opérer concrètement des achats, conclure des baux, effectuer des paiements, etc. Le collège de l'autorité arrête le budget sur proposition de son président, lui-même ordonnateur des recettes et des dépenses. En outre, la loi exige que chaque autorité élabore annuellement un rapport, qu'elle adresse au Parlement avant le 1^{er} juin de chaque année, dans lequel elle rend compte de ses dépenses et activités. Ce rapport comporte notamment un schéma pluriannuel d'optimisation des dépenses afin de renforcer la « performance publique ».

Par ailleurs, la plupart des autorités échappent à l'application de la loi du 10 août 1922 relative à l'organisation du contrôle des dépenses engagées. Leurs dépenses ne sont donc pas soumises au contrôle *a priori* d'un contrôleur financier du ministère des Finances. En revanche, les comptes des autorités sont soumis au contrôle *a posteriori* de la Cour des comptes, ainsi qu'à celui du Parlement par le biais des commissions des finances des deux assemblées, à l'occasion de la discussion des projets de loi de finances et dans le cadre des travaux de contrôle des rapports spéciaux.

I. DE LA NECESSITE DE PROCEDER A UNE ETUDE AU CAS PAR CAS

Dans le cadre du présent débat, il faut raison garder, car toutes les autorités ne sont pas semblables. En effet, certaines disposent de budgets conséquents (119.965.000 euros pour l'Autorité des marchés financiers (AMF), 63.528.000 euros pour l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN), 56.305.000 euros pour la Haute autorité de santé (HAS), 37.596.000 euros pour le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), 27.023.000 euros pour l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP), contre 289.000 euros pour l'Autorité de régulation de la distribution de la presse (ARDP) pour l'année 2018), avec de lourds effectifs (468 agents pour l'AMF, 432 agents pour

l'ASN, 396 agents pour l'HAS, 284 agents pour le CSA). Les missions sont également variées, certaines jouant principalement un rôle national tandis que d'autres exercent également des activités au niveau international. Les AAI et API sont aussi soumises à des charges de travail variables, à l'instar de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) qui voit son activité croître lors des élections.

S'agissant des rémunérations des présidents, plusieurs éléments doivent être pris en compte pour les comprendre. Comme le détaille la Cour des comptes dans son rapport de 2017 *Autorités administratives et publiques indépendantes : politiques et pratiques de rémunération (2011-2016)*, pour apprécier le niveau de rémunération, plusieurs éléments doivent être distingués.

Tout d'abord, le temps consacré par le président à l'autorité, autrement dit, si le président exerce ses fonctions à temps complet, à temps non complet ou après avoir été admis à la retraite. Ainsi, alors que les présidents de l'AMF, de l'Autorité de régulation des jeux en ligne (ARJEL), de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP), du CSA, du CNDP, de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR), de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), du Haut Conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (HCÉRES), du Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL), de la Haute Autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet (HADOPI), de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), de la CNCCFP exercent leur activité à temps plein, le président de la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) ne l'exerce qu'à temps partiel. Les attributions de ce dernier en matière de gestion administrative et financière sont déléguées pour l'essentiel à la direction des services administratifs et financiers (DSAF) du Premier ministre. Il est également secondé dans ses fonctions d'organisation par la secrétaire générale, concentrant ainsi son intervention sur les sujets de fond des dossiers dont a à connaître la Commission.

Le président d'une autorité peut également exercer ses fonctions jusqu'au terme de son activité, alors qu'il est admis à faire valoir ses droits à la retraite. Le Défenseur des droits (DDD), le président de l'Autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires (ACNUSA) et le président de la HATVP sont tous trois pensionnés de l'État. Ayant ainsi dépassé leur limite d'âge, ils peuvent cumuler intégralement leur pension avec leur rémunération de membre d'AAI.

D'autres critères peuvent être pris en compte pour juger du bien-fondé du montant de la rémunération. En effet, au-delà du temps consacré à servir l'entité, le volume budgétaire de la structure, la nature de la mission ou du secteur régulé peuvent être des indications, tout comme le caractère cumulatif de la rémunération avec d'autres montants. À ce propos, le président de l'AMF, Jean-Pierre Jouyet, cumulait en 2010 son

indemnité de fonction et son traitement en qualité d'inspecteur des Finances¹. Jusqu'à 2011, Jean-Pierre Jouyet était donc rémunéré de 231.708 euros et son traitement, qui n'avait pas encore été revu à la baisse, était de 85.903 euros en sa qualité d'inspecteur.

Cependant, les rémunérations peuvent se justifier par ailleurs. Bien souvent, elles sont le reflet d'une longue carrière publique ou politique, comparables à celles des fonctions administratives les plus élevées. Elles prennent également en compte les pouvoirs et responsabilités que les présidents doivent assumer. En outre, elles permettent aussi de protéger les présidents des conflits d'intérêts² et donc de préserver leur indépendance et leur probité. L'article 9 de la loi du 20 janvier 2017 impose à ce propos à tous les membres des AAI et API d'exercer leurs fonctions avec dignité, probité et intégrité ; et l'article 11 de dresser une déclaration d'intérêts. L'article 10 de la loi exige aussi, pour conserver une large indépendance, une très longue liste d'incompatibilités (principalement des fonctions électives, mais aussi privées comme celles de chef d'entreprise, gérant de société, président ou membre d'un organe de gestion, d'administration, de direction ou de surveillance). Les présidents ne peuvent pas non plus exercer une nouvelle activité professionnelle au sein d'une personne morale ou d'une société que l'autorité contrôle. De plus, lorsque l'activité est exercée à temps plein, le mandat de membre (et donc de président) d'une AAI ou API est incompatible avec l'exercice par les membres de l'autorité d'une activité professionnelle ou d'un emploi public³.

II. DES DISPARITES QUI POSENT TOUTEFOIS QUESTION

Malgré ces éléments, il n'en demeure pas moins que certaines rémunérations peuvent paraître choquantes, comme l'a elle-même concédé Chantal Jouanno à propos de sa propre rémunération⁴.

Si l'AMF fonctionne sur fonds propres, puisqu'elle perçoit les produits des droits et contributions versés par les acteurs soumis à son contrôle, lui permettant ainsi de ne pas peser sur les finances de l'État et d'être autonome financièrement, la rémunération du

¹ Cf. Rapport d'information par le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques, sur la mise en œuvre des conclusions du rapport d'information (n2925) du 28 octobre 2010 sur les autorités administratives indépendantes, par M. René Dosière et M. Christian Vannes, p.85.

² Cela étant, l'augmentation en juin dernier de la rémunération du président de la CNCCFP lors du contrôle des comptes de campagne des candidats à l'élection présidentielle a pu être critiqué (Sur ce point, cf. : Picard (J.-Ch.), *Rémunération du président de la CNCCFP : Anticor saisit le Premier ministre*, Mediapart, mis en ligne le 17 juillet 2018 ; Donada (E.), *Est-il vrai que le salaire du président de la Commission des comptes de campagne a été augmenté ?*, Libération, mis en ligne le 8 juin 2018 ; Burel (L.), Dodet (R.), *Comptes de campagne : le président de la Commission répond aux polémiques*, L'Obs, mis en ligne le 8 juin 2018).

³ Le président de l'autorité peut toutefois autoriser l'exercice de travaux scientifiques, littéraires, artistiques ou d'enseignement.

⁴ « Je comprends (que ça puisse choquer) et je pense que c'est important aussi que les gens disent pourquoi ça les choque, en quoi ça pose problème, et à la limite, s'ils veulent faire une proposition pour réviser ce salaire, ils en sont totalement libres », avait ajouté Chantal Jouanno au micro de franceinfo le lundi 7 janvier 2019 (FranceSoir, *Polémique sur le salaire de Chantal Jouanno, organisatrice du grand débat national*, mis en ligne le 8 janvier 2019).

président (238.973 euros bruts annuels) peut paraître élevée. Et même si l'AMF est une AAI puissante, elle reste une institution de l'État, officiant à son service. Au-delà de 94 millions d'euros de recettes annuels, l'AMF doit reverser au budget général de l'État l'excédent des contributions encaissées (soit 18.200.000 euros pour l'année 2018). Il n'en demeure pas moins que près de 20.000 euros bruts par mois peut paraître un important salaire pour une grande partie de la population française.

D'autres AAI, malgré la faiblesse de leur budget et la petitesse de leur structure, témoignent d'une importante rémunération de leur président.

Le président de l'ARJEL a perçu en 2018 195.000 euros bruts annuels (soit 16.250 euros bruts mensuels), représentant 2,32% du budget global de l'institution. Pourtant, les membres de son collège, au nombre de 6, sont rémunérés 250 euros par séance (il y a habituellement entre 10 et 11 séances par an). Le budget de l'autorité, pour 2018, était de 8.396.000 euros de crédits de paiement et elle comptait 54 agents.

Le président de la CNCTR a perçu en 2018 170.894 euros bruts annuels (14.241 euros bruts mensuels), soit 5,89% du budget global. De la même manière, la Commission demeure une petite structure composée de 27 agents pour un budget de 2.898.000 euros annuels en 2018. Le collège de la Commission compte, y compris le président, neuf membres⁵, dont cinq perçoivent une rémunération pour leurs fonctions au sein de la Commission. En 2018, ils ont partagé une enveloppe de 260.773 euros (soit 52.154 euros bruts annuels pour chacun des cinq membres).

Le président de l'ACNUSA a perçu en 2018 127.000 euros (10.583 euros bruts mensuels), soit 7,47% du budget global de l'autorité. Pourtant, cette dernière disposait pour 2018 d'un budget de 1.698.000 euros pour 12 agents. Les membres quant à eux se partagent une enveloppe de 45.000 euros bruts annuels, distribuée en fonction du nombre de réunions plénières et techniques auxquelles ils participent.

C'est également le cas de la présidente de la CNDP. Elle a perçu en 2018 172.425 euros annuels (14.368 euros bruts mensuels), soit 5% du budget global de la Commission. Parallèlement, les montants des indemnités de séances allouées aux membres sont fixés par arrêté à hauteur de 152,45 euros⁶. Pourtant, le budget de la Commission pour 2018, était de 3.446.000 euros alors qu'elle ne comporte que 10 agents.

A contrario, le président du Haut conseil du commissariat aux comptes (H3C) a perçu en 2018 60.360 euros (5.030 euros bruts mensuels), soit 0,41% du budget global, alors que ce dernier représentait 14.528.000 euros et que la structure est composée de 57 agents.

⁵ C'est-à-dire quatre parlementaires : deux députés et deux sénateurs, désignés de manière à assurer une représentation pluraliste du Parlement ; deux membres du Conseil d'État, nommés par le vice-président de cette institution ; deux magistrats de la Cour de cassation, nommés conjointement par le premier président et le procureur général près la Cour ; une personnalité qualifiée en raison de sa connaissance en matière de communications électroniques, nommée par le Président de la République sur proposition du président de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes.

⁶ Arrêté du 22 décembre 2005 (NOR : DEVG0540091A).

Toutefois, certains présidents ont conscience du haut niveau de leur rémunération. En juin 2010, le président de l'AMF, Jean-Pierre Jouyet, s'était dit prêt, dans un entretien accordé au journal *Le Monde*, à voir sa rémunération réduite de 20 à 30% (à l'époque, elle était de 300.000 euros bruts annuels) afin de participer aux efforts engagés pour réduire le déficit public de l'État. Selon un arrêté publié au Journal officiel, son indemnité avait été baissée de 35% pour être fixée à 150.000 euros bruts par an⁷.

Le président du H3C a demandé à ce que sa rémunération soit ramenée à 60.000 euros contre 70.000 euros précédemment tandis que l'indemnité annuelle brute du rapporteur général a été fixée à 30.000 euros et l'indemnité forfaitaire de la fonction allouée au président de la formation restreinte est fixée à 25.000 euros⁸.

D'autres présidents font preuve d'une particulière probité, à l'instar du président de la HATVP. Admis à faire valoir ses droits à la retraite et alors que rien ne l'y obligeait, son indemnité de fonction a été fixée à un montant réduit (9.500 euros bruts annuels) prenant en compte sa pension de retraite. Quant à sa rémunération fixée par décret (96.450 euros bruts annuels), elle prend en compte sa longue carrière au service de l'État et correspond au traitement afférent au premier groupe supérieur des emplois d'État classés hors échelle. Magistrat de l'ordre judiciaire, ancien Procureur général près les cours d'appel de Bastia, Lyon, Aix, Paris, ancien Procureur général près la Cour de cassation, sa rémunération était alors de 6.433 euros bruts mensuels. Le président de la HATVP ne bénéficie pas non plus de chauffeur, de secrétariat particulier, d'abonnement de téléphone mobile professionnel, ni d'aucun autre avantage en nature⁹. En effet, probité bien ordonnée ne commence-t-elle pas par soi-même ?

BILAN

Même si ces montants doivent être analysés avec recul tant les missions, budgets, structures, compositions des collèges sont à géométrie variable, certaines rémunérations ont de quoi interroger nos concitoyens.

À l'heure où la communauté scientifique et la société civile s'accordent à dire que le pays traverse une crise de confiance, pays sur lequel pèse depuis plusieurs années maintenant une politique de restriction budgétaire, où le salaire médian des Français se situe à près de 1.700 euros nets mensuels (20.400 euros annuels), où seulement 17% des Français touchent plus de 3.000 euros par mois, où même le secteur privé est appelé à revoir à la baisse les salaires des grands patrons, l'annonce du montant des rémunérations des présidents des AAI et API peut expliquer les nombreux articles parus dans la presse.

Ainsi, ce qui ne saurait être qualifié d'« affaire » est néanmoins emblématique de la crise politique que la France traverse. Elle fait écho à l'une des demandes principales inscrites

⁷ Arrêté du 29 novembre 2010, prenant effet au 1^{er} décembre 2010.

⁸ L'arrêté du 29 juillet 2016 a fixé le montant des indemnités susceptibles d'être allouées au président, aux membres du H3C du commissariat aux comptes et au directeur général.

⁹ Rapport Cour des comptes, 2017, précité, p. 60.

sur les « cahiers de doléances » des « gilets jaunes » qui réclament plus de transparence, un plus grand contrôle des deniers et responsables publics et davantage de justice sociale.

Il serait adéquat de revenir à davantage de cohérence, de ne pas comparer ce qui est incomparable et de garder quelques principes fondamentaux de notre État de droit en mémoire. Le ministre de la Transition écologique, François de Rugy, a récemment estimé que la rémunération de la présidente de la CNDP était justifiée. Selon lui, il faut reprendre le sens de la mesure. Pour cela, il a comparé la rémunération de certains joueurs de football, gagnant des millions d'euros, et celles des présidents d'AAI. Malheureusement, le rapprochement entre les rémunérations des stars du ballon rond et des serviteurs de l'État, semble délicat puisque, si les Français trouvent indécents les salaires des joueurs, rien ne les oblige à continuer de suivre les compétitions à la télévision et dans les stades, tandis que l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen oblige chaque citoyen à se soumettre à l'impôt afin de participer à l'effort national.

En la matière, l'Observatoire de l'éthique publique, qui souhaite une transparence tranquille pour laquelle il ne s'agit nullement de procéder à une chasse aux sorcières, appelle à l'élaboration d'une grille de rémunération sur ces critères objectifs (et non purement discrétionnaires) des présidents d'AAI et API, comme demandé depuis 2010 par M. René Dosière. Cette grille pourrait prendre en compte leurs pouvoirs, leurs responsabilités, leurs expériences et être en adéquation avec les rémunérations des autres membres des collèges (dont les écarts de rémunération sont parfois conséquents). L'élaboration de cette grille, qui pourrait se faire dans le cadre du grand débat national, pourrait être l'une des réponses à la forte demande d'une plus grande justice sociale que réclament les citoyens français. Une réflexion sur le cumul rémunérations-pensions des présidents devrait également être engagée.

Ces questions valent pour l'ensemble des responsables publics si bien que l'Observatoire de l'éthique publique a décidé de produire un rapport sur « *La Juste rémunérations des responsables publics* » qu'il rendra public d'ici la fin de l'année 2019.