

Les puissances publiques-: efficacité, contrôle et régulation

Actes du séminaire du 20 mai 2003

**L'article retranscrit les débats d'un séminaire d'ingénieurs
de l'Etat autour de la thématique
«-normes, expertise, contrôle et confiance-».**

Gustave Defrance et André-Claude Lacoste
Ingénieurs généraux des mines

Dans le cadre de ses activités, l'Amicale des Ingénieurs du Corps des Mines réunit régulièrement des groupes de travail qui permettent à ses membres, responsables dans la fonction publique ou le secteur économique, d'étudier des problèmes d'actualité ou de fond. Depuis juin 1998 a été créé un groupe qui traite des missions des puissances publiques en termes d'efficacité, de contrôle et de régulation. Ce groupe se réunit une fois par mois, avec une participation moyenne de 25 personnes. Les thèmes abordés au cours des réunions de juin 2001 à février 2003 ont été les suivants-: l'inspection du travail,

la place de l'Europe dans la construction et la mise en œuvre des politiques des puissances publiques, les mutations industrielles, le lien entre préoccupations des citoyens et responsabilités des puissances publiques, le contrôle des établissements et sites à risques et son évolution, les réseaux d'échanges internationaux dans le domaine du contrôle, les relations entre norme et confiance, l'expertise, la communication dans le domaine du risque industriel. Deux journées de réflexion ont été organisées, l'une le 2 septembre 1999, l'autre le 4 mai 2001. Parmi les participants (125 en 1999, 115 en 2001) de nombreux corps de fonc-

tionnaires étaient représentés. Les actes de ces journées ont été publiés dans la série-: *Responsabilité & Environnement* des Annales des Mines en janvier 2000 (N°-16-17) et en juillet 2002 (N°-27).

La journée de réflexion du 20 mai 2003 a conduit à aborder tout ou partie des questions suivantes-:

- ✓ Quelles sont les évolutions souhaitables pour l'évaluation et la gestion des risques-?
- ✓ Comment obtenir une meilleure intégration du facteur humain dans le domaine du risque-?
- ✓ L'organisation du contrôle en matière nucléaire peut-elle donner l'idée de mettre en place une Autorité de sécurité

La fonction épidémiologique qui apparaît essentielle en terme de confiance est-elle assumée correctement?
 Peut-on satisfaire «-l'énorme appétit-» pour les études épidémiologiques-?
 Quels sont les résultats obtenus en termes de connaissance et de confiance-?

industrielle ayant en charge le contrôle de quelques centaines d'établissements à risques-?

✓ Au-delà des problèmes d'effectifs, comment rendre plus efficace le contrôle exercé par l'Etat-?

✓ Comment organiser le retour d'expérience, élément essentiel de toute politique de prévention des risques, dans des secteurs diffus-?

✓ La sous-traitance qui se développe dans le cadre de l'externalisation a-t-elle une influence sur la sécurité industrielle-? Faut-il s'interroger sur le maintien des compétences en matière de maîtrise des risques au sein des entreprises-?

✓ La séparation existante entre l'inspection du travail et l'inspection des installations classées pour les sites Seveso devrait-elle être remise en cause-?

✓ Les réseaux d'échanges internationaux dans le domaine du contrôle ont-ils une influence notable sur les pratiques de chaque pays-? Les audits croisés, les échanges d'inspecteurs, des pratiques renforcées de *benchmarking* ne devraient-ils pas conduire à une plus grande efficacité du contrôle-?

✓ L'ouverture du marché unique européen ne conduit-elle pas à augmenter fortement les risques de fraude, de non-res-

pect des spécifications dans de nombreux domaines-? Des contrôles s'exerçant dans un cadre territorial restreint sont-ils bien adaptés à l'Europe-?

✓ Le système international de reconnaissance des contrôles peut-il connaître des dérives liées notamment à la dynamique commerciale du libre-échange et à l'accueil de pays en développement-?

✓ Les réseaux d'échange européens dans le domaine du contrôle trouvent-ils une limite à leur efficacité dans les aspects politiques de la construction européenne-? Une Europe plus intégrée donnerait-elle la possibilité de développer un sys-

tème de contrôle plus performant dans tous les domaines-? Comment mettre en pratique la subsidiarité-?

✓ Les normes, qui constituent un outil de travail privilégié pour l'évaluation et la gestion des risques, sont parfois contestées. Comment éviter de donner une valeur magique à certains seuils-? Peut-on, doit-on mettre en débat la construction de la norme et trouver des lieux pour ouvrir ce débat-?

✓ La norme et la confiance s'établissent à des niveaux très différents. Comment faire en sorte que la norme apporte la quiétude qui s'établit à la frontière du rationnel et de l'irrationnel-?

✓ Les controverses et les conflits sur le risque sont-ils dus pour l'essentiel à l'ignorance et l'irrationalité des acteurs ou traduisent-ils plus certainement un déficit de confiance sociale et un questionnement sur la justification sociale des activités-?

✓ Les préoccupations des citoyens peuvent être difficiles à identifier pour les puissances publiques, qui doivent par ailleurs accepter la légitimité des peurs et la difficulté des citoyens à comprendre leurs discours. Comment bâtir un savoir commun dans des domaines comme celui de la radioactivité, des OGM-?

✓ La communication externe des polices techniques de l'Etat doit-elle rendre visible le débat interne aux administrations et non pas se limiter à l'obligation générale d'informer, à la diffusion de compte rendus d'activité et à l'organisation du débat public-?

✓ Comment gérer la communication de crise dans le cadre des réseaux créés pour la communication institutionnelle ?

✓ Quelles relations entre les communications des industriels et celles des puissances publiques-?

✓ La fonction épidémiologique qui apparaît essentielle en terme de confiance est-elle assumée correctement-? Peut-on satisfaire «-l'énorme appétit-» pour les études épidémiologiques-? Quels sont les résultats obtenus en termes de connaissance et de confiance-?

✓ Que signifie le recours croissant des citoyens à la justice contre les décisions des puissances publiques-?

✓ Quelle importance relative donner à la maîtrise de l'urbanisation autour d'un site industriel et à la réduction du risque à la source-?

✓ L'assurance peut-elle jouer un rôle important dans la maîtrise et la régulation du risque-?

✓ Comment éviter que, par moment, et en particulier en

période de crise, le contrôleur devienne le gestionnaire de fait-?

✓ Le doute est-il affichable-? Un «-je ne sais pas-» libérateur est-il envisageable face à des questions sans réponse avérée-? Le rôle des puissances publiques est-il de rassurer-?

✓ L'expertise peut-elle jouer un rôle important pour faire accepter le risque-? A quelles conditions-? Quelle est la demande sociale face aux experts-?

Les actes que nous sommes heureux de publier ici constituent la base renouvelée des travaux du groupe de réflexion ouvert aux fonctionnaires de tous les grands corps de l'Etat.

La publication de ces actes, sous la forme de 12 notes relatives aux divers groupes de travail, nous semble justifiée par l'intérêt que représentent les réflexions de personnes impliquées quotidiennement dans l'évolution des puissances publiques et de leurs missions et par là même amenées à réfléchir à ce que pourrait être à l'avenir l'action des puissances publiques.

Volontairement nous nous sommes attachés à conserver à ces notes la forme personnelle que leur ont donnée leurs auteurs.



Comment passer de la rigidité à la souplesse-? En passant de la norme au contrat

(groupe 1)

Julien Pouget

Ingénieur des Mines

Des débats menés au sein du groupe, on peut retenir les éléments suivants-:

Du règlement au contrat

✓-L'approche actuelle des puissances publiques, notamment en matière de gestion des risques industriels, est principalement réglementaire. Ne pourrait-on pas substituer au couple «-norme/confiance-», dans lequel l'Etat prétend tout faire, la notion de contrats d'objectif qui seraient conclus avec l'industriel-?

✓-Mais l'Etat est-il capable de fixer de tels objectifs et de les assumer, ce qui implique une capacité à reconnaître la réalité du risque-?

C'est ce qui est fait en Angleterre, à commencer par l'inspection du travail dont la mission est aujourd'hui exprimée non pas en moyens mais en termes de

réduction du nombre d'accidents.

✓ L'approche contractuelle pose la question de la compétence.

Ce point fait débat au sein du groupe. Certains considèrent que pour négocier un contrat équilibré, les parties doivent être techniquement compétentes. Les autres contestent cette approche en se basant sur l'organisation maîtrise d'ouvrage (besoin fonctionnel jugé sur le résultat)/maîtrise d'œuvre comme contre-exemple.

Dans une telle approche, le rôle des puissances publiques est plus de déterminer les objectifs du contrat que de mettre en œuvre une expertise technique précise. L'adoption de ce modèle supposerait d'organiser la mutation des services de l'Etat.

✓-Bien entendu, sur des sujets comme les risques industriels, le maintien d'une expertise au niveau des pouvoirs publics apparaît indispensable, ne serait-ce que pour exercer la fonction d'évaluation, partie intégrante du contrat.

✓-Le contrat présente l'avantage de pouvoir être plus interministériel et peut comprendre des clauses bénéfiques à l'entreprise, là où l'arrêté préfectoral reste essentiellement contraignant.

✓-La définition des objectifs du contrat suppose un consensus entre les *stakeholders*, les parties

prenantes. Les méthodes participatives (débat public, conférence de consensus) sont des outils insuffisamment utilisés en France.

Norme

Il faut distinguer-:

✓-les normes techniques, pour lesquelles un consensus international est rare, tant leur élaboration peut faire l'objet de luttes d'influences entre des intérêts économiques particuliers d'industriels concurrents et, par exemple, les courants verts-;

✓-les normes horizontales, telles que les normes ISO, pour lesquelles le consensus est souvent naturel.

Amélioration continue

✓-Dans la logique actuelle de fixation des niveaux de rejets, par exemple, l'industriel tend à se caler sur la norme. L'enjeu est de passer à une logique d'amélioration permanente.

✓-Certes, la directive Seveso, en imposant une révision régulière des études de danger, comprend déjà ce principe d'amélioration permanente. Mais il s'agit ici d'aller plus loin, par un changement des relations entre l'administration et les entrepreneurs, qui, par leurs échanges avec les « *stakeholders* » peu-

vent comprendre leur intérêt à s'améliorer.

Confiance et valeurs partagées

✓-Norme, expertise et contrôle, objets techniques, constituent l'un des éléments sur lesquels

le porte-parole des puissances publiques peut, ou non, se baser. Mais «-la confiance-» se construit aussi sur-:

- la réalité technique,
- la personnalité du porte-parole,
- un système de valeurs partagées construit préalablement.

✓-C'est avec des outils d'échange permanent comme les Secrétariats permanents de la prévention des pollutions industrielles (S3PI) que se construit la confiance. Il faut déterminer avec les parties prenantes quelles sont les contreparties positives des risques.



La confiance est-elle quantifiable-?

(groupe 2)

Marc Herubel
Ingénieur des Mines

La compétence peut se situer à deux niveaux-: celui de la mission (compétent «-pour-» le domaine) et celui de la connaissance (compétent «-sur-» le domaine). La confiance se situe entre les deux.

La confiance peut aussi s'analyser comme reposant sur trois principes-: le rêve (phénomène collectif plus ou moins rationnel – cf. la Coupe du Monde et l'émotion collective qui a suivi), la loi et la coutume.

La confiance est essentielle en économie, car elle permet l'engagement vers l'avenir. Il faut cependant distinguer la prise de risque (mesurée et acceptée)

et l'absence de conscience du risque. Les participants divergent pour savoir si la confiance se mérite ou se gagne.

La confiance n'est pas liée à un individu mais elle dépend aussi du contexte. Ainsi, la haute fonction publique britannique jouit d'une réputation irréprochable. Les mêmes fonctionnaires, envoyés à Hong Kong, se comportent bien différemment et la corruption y est habituelle.

La confiance repose sur un mandat du citoyen au contrôleur, qui nécessite d'éviter les conflits d'intérêt entre contrôleur et contrôlé. On peut ainsi noter l'usage de la lettre de mission.

Dans le cas de France Telecom, Michel Bon demandait l'accord de l'Etat pour les décisions qui engageaient plus de 10 milliards d'euros. L'Etat ne répondait pas et le laissait autonome, responsable de ses choix. La

sanction a posteriori par l'éviction du dirigeant est une autre méthode de contrôle.

Dans le domaine du contrôle des instruments de mesure, le citoyen mandate la société et les corps de contrôle. C'est la confiance-vérité. Dans une transaction, il est nécessaire d'avoir la conscience du risque selon par exemple le pays d'origine du partenaire. Le citoyen peut avoir confiance dans le contrôleur parce que celui-ci n'a pas confiance envers le contrôlé. Cela suppose également que le contrôleur rende compte. La crédibilité est souvent attachée à l'organisation plus qu'au contrôleur lui-même.

Cela pose cependant la question de la défiance de l'administration envers les personnes qu'elle contrôle. On a tendance à «-gérer la malhonnêteté supposée du citoyen-». Si le contrôleur n'est pas assez méfiant, on peut lui reprocher

La communication sur le sujet des risques est difficile. La notion d'incertitude est mal acceptée. Par exemple, pour l'étiquetage des produits «-sans OGM-», le problème de l'échantillonnage est très complexe. En matière de contrôle et d'échantillonnage, il faut éviter de changer les méthodes. L'échantillonnage doit être adapté au risque.

d'être trop proche du contrôlé. A l'opposé on conçoit le contrôle comme un conflit. Une des raisons du coût élevé de gestion de l'impôt en France, c'est la séparation de la DGI et de la DGCP, qui a pour origine le principe de séparation de l'ordonnateur et du comptable, parce que l'on se méfie de ses propres agents.

Un sous-jacent important de la confiance est la pérennité. On a en effet confiance dans ce qui dure. Dans la société chinoise, le poids de la famille favorise les affaires «-en famille-» et permet une confiance implicite dans la parole donnée, même d'un cousin. Les hom-

mes d'affaires américains préférèrent faire établir des contrats détaillés par leurs avocats, ce qui est plus long et plus cher. L'ingénieur des Mines repose aussi sur une histoire, même si l'organisation et l'Etat sont remis en cause. Le manque de moyens conduit cependant à une politique de «-mode-» (chaque accident génère une priorité, cf. les silos) qui pose le problème de la pérennité.

Certains événements extérieurs peuvent modifier les rapports de confiance. Les soldats dans les guerres deviennent autres, ils tuent et suivent le général héroïque. Au lendemain du 11 sep-

tembre 2001, les Français ont réclamé des policiers, même si culturellement la police a en France une réputation moyenne.

Il est parfois difficile de fixer un mandat. Le mandat d'un élu est-il celui de son programme? Le mandat peut être implicite s'il repose sur la défense de valeurs, la protection de l'individu.

Dans le domaine des risques industriels, le mandat des corps de contrôle repose sur la question de savoir s'il y a un risque d'accident. La réponse scientifique n'est pas forcément la réponse attendue car

la question se situe aussi sur un plan psychologique.

La communication sur le sujet des risques est difficile. On attend le risque zéro ou bien le contrôleur constate qu'il n'y a pas de risque. Il est difficile sur ce thème de formuler un mandat (quel niveau de risque est acceptable-?). La notion d'incertitude est mal acceptée. Par exemple, pour l'étiquetage des produits «-sans OGM-», le problème de l'échantillonnage est très difficile. En matière de contrôle statistique et d'échantillonnage, il faut éviter de changer les méthodes. L'échantillonnage doit être adapté au risque.

Dans le domaine des OGM on se focalise sur leur présence mais on occulte complètement le problème de leurs effets. Or on a réussi à vaincre la rage par des manipulations génétiques pour faire le vaccin.

Il est très difficile de faire accepter des études dans des domaines où la mesure est difficile.

On a parfois tendance aussi à se focaliser sur ce qui est facilement mesurable, alors que le reste peut être également important. Dans le domaine de la sûreté nucléaire, on se focalise sur des mesures physiques et sur le matériel, mais la compétence de l'exploitant, le climat social, etc. sont des éléments difficilement mesurables donc parfois laissés de côté, alors qu'ils sont très importants. Par exemple, une centrale aux Etats-Unis avait eu un problème de corrosion sur le couvercle d'une cuve. Les indicateurs quantitatifs étaient bons mais cela provenait de problèmes d'organisation. Il peut être difficile, dans ce genre de contexte, pour un contrôleur, qui voit que l'organisation fonctionne mal, de

justifier le blocage du redémarrage d'une unité pour ce motif «-qualitatif-».

Une association de jeunes magistrats, nommée «-Pénombre-», a exprimé des critiques sur la propension des ministres de l'intérieur et de la justice à vouloir expliquer à tout prix que la situation s'améliorerait. En règle générale ce qui se mesure s'améliore, mais le biais induit par la mesure fait que le fond n'a pas forcément changé. La DGI mesure le taux de réponse aux questions qui lui étaient posées. On peut cependant s'interroger sur la part que représentent les réponses qui consistent à renvoyer vers un autre interlocuteur.

Une partie de la valeur ajoutée de l'Etat ne se mesure pas. L'histoire de la réforme DGI-DGCP a montré le poids du



problème des bureaux dans les villages.



Connaître, informer, décider pour répondre à la montée de l'exigence de sécurité

(groupe 3)

Bruno Bensasson
Ingénieur des Mines



Ces dernières décennies sont apparues de nouvelles formes de risques :

- ✓ le risque industriel externe avec les catastrophes de Tchernobyl ou de Bhopal-;
- ✓ le risque médical avec les affaires du sang contaminé ou des hormones de croissance-;

✓ le risque alimentaire avec la maladie de la vache folle ou les poulets aux dioxines-;

✓ le risque génétique avec les organismes génétiquement modifiés ou le clonage humain-;

✓ le risque climatique avec les émissions de gaz à effet de serre.

Cette première liste fait apparaître des traits communs à ces nouveaux risques qui vont marquer la perception sociale de ces risques.

Ce sont tout d'abord des risques d'origine anthropique, par opposition à des risques qui, dans une certaine mesure, peuvent être considérés comme naturels-tels les inondations, les famines ou les épidémies. Les premiers appartiennent à l'ordre de la société des hommes tandis que les derniers appartiennent à l'ordre de la création, divine ou non : personne n'a (encore) revendiqué le droit à une planète sans séisme ou sans tempête, sans doute faute de savoir auprès de qui déposer la demande ; par contre nombreux sont ceux qui veulent une planète sans changement climatique, sans clonage humain ou sans déchets nucléaires.

Ensuite ce sont des risques considérés comme subis, par opposition à des risques qui peuvent être perçus comme choisis-tels les accidents de la route, les maladies tabagi-

ques ou les avalanches. C'est librement qu'on se soumet ou qu'on se soustrait à ces derniers et lorsqu'on s'y soumet, c'est après en avoir pesé les avantages et les inconvénients pour soi. C'est par obligation ou résignation qu'on se soumet aux premiers : le risque peut être choisi par la société au vu des avantages et des inconvénients collectifs, mais il reste subi par les individus les plus exposés ou les plus sensibles aux inconvénients, les plus étrangers ou les moins sensibles aux avantages

Enfin ce sont des risques complexes, par opposition à des risques plus simples tels les accidents domestiques ou les accidents de la route. Avec deux difficultés-: (1) expliquer ce qu'on sait pour permettre à chacun de se faire sa propre opinion plutôt que de le laisser dépendre des marchands de peur ou de confiance, (2) dire qu'on ne sait pas tout et néanmoins décider en «-méconnaissance de cause-». La décision est plus délicate encore quand les phénomènes en jeu sont irréversibles car on ne peut pas procéder selon la méthode expérimentale éprouvée depuis des millénaires-: essai, échec et adaptation.

Ainsi il apparaît que l'acceptation du risque par les individus et leur réaction en cas d'accident effectif ne dépendent pas,

et de loin, que des paramètres proposés par les sciences dures, à savoir-: la probabilité et la gravité de la catastrophe ou du dommage. A «-niveau de risque-» égal, il semble que le risque naturel soit mieux accepté que le risque anthropique, que le risque choisi soit mieux accepté que le risque subi, que le risque simple soit mieux accepté que le risque complexe-: si ce sont bien les sciences dures qui peuvent expliquer le risque, seules les sciences molles, telles que la psychologie et la sociologie, peuvent expliquer la perception du risque.

Au-delà des différences citées plus haut, ce qui semble commun à l'ensemble de ces risques, c'est l'exigence toujours plus forte de sécurité dans une société où le progrès technique a déjà permis de faire reculer voire disparaître de nombreux risques, mais où il a aussi fait naître de nouveaux risques et surtout de nouveaux espoirs de pouvoir tout maîtriser.

Pour les puissances publiques, cette montée de l'exigence de sécurité se traduit mécaniquement par un accroissement des responsabilités de gestion des risques, qui s'étendent désormais à tous les types de risques, y compris les risques naturels, les risques choisis ou les risques simples-:

✓ il y a des inondations, c'est la faute aux gestionnaires de bassin-! ;

✓ il y a des accidents de la route, où sont les gendarmes-? ;

✓ il y a des noyades en piscine, mais que fait le législateur-?

Les responsabilités des puissances publiques en matière de gestion des risques sont multiples. On citera au principal-:

✓ connaître, comprendre et évaluer les risques-;

✓ informer, discuter, écouter sur les risques-;

✓ permettre, obliger, interdire les activités.

La connaissance, la compréhension et l'évaluation des risques sont des éléments déterminants d'une gestion optimisée des risques. Evidemment on doit gérer les risques en toutes circonstances y compris quand on a une piètre connaissance des phénomènes à l'œuvre. Mais il est si difficile de proportionner les mesures à prendre, comme l'impose le

principe de précaution, quand justement on ne sait pas à quel danger on doit les proportionner-!

Mais connaître les risques ne suffit pas-: il faut aussi les faire connaître à l'ensemble des parties concernées. C'est très difficile quand les mécanismes sont mal connus comme c'est encore le cas pour les OGM ou l'effet de serre. Ce n'est pas toujours aisé non plus quand les mécanismes sont mieux connus comme pour les déchets nucléaires ou pour le tabagisme-; les images y aident plus que les chiffres, qui ne sont pas toujours parlants et peuvent donner à certains seuils des valeurs magiques qu'ils ne méritent pas.

Deux modèles extrêmes de gouvernance, et avec eux deux stratégies d'information s'opposent-: décider sans tenir compte des opinions exprimées, décider en ne tenant compte que des opinions exprimées. Autrement dit, en terme d'information-: soit

entrer en communication avec l'espoir de persuader les parties prenantes, de les convaincre de la pertinence de la position adoptée par les puissances publiques, soit entrer en concertation pour mettre les parties en état de se positionner, d'exprimer la diversité de leurs opinions et ainsi dégager ou affiner une certaine vision de l'intérêt général.

Enfin les puissances publiques doivent décider pour permettre telle activité, interdire telle autre, forcer telle mesure de protection. La définition du risque acceptable est chose très délicate car, on l'a vu, le risque ne peut pas se réduire à des chiffres : ce qui est acceptable pour l'un ne l'est pas nécessairement pour l'autre et les valeurs fondamentales auxquelles renvoient les avantages et les inconvénients des activités, telles la prospérité et la santé, sont également légitimes et importantes, mais très différentes.



On peut construire cette idée du risque acceptable de diverses façons-:

✓ le leader politique charismatique avec une vision et une force de conviction-;

✓ le groupe d'experts, très au fait des questions scien-



tifiques, moins des aspects sociétaux-;

✓ l'opinion publique, la fameuse société civile, ou ce qu'en rapportent les médias-;

✓ le fonctionnaire des puissances publiques, à la croisée de ces voix, plus ou moins ouvert.



A la recherche de la crédibilité du contrôle

(groupe 4)

Sophie Murlon
Ingénieur des Mines

Contrôle strict ou espace de négociation-?

Dans les domaines régaliens, l'Etat peut *a priori* exercer son contrôle de deux manières-:

✓-en édictant des règles précises, en contrôlant leur stricte application et en sanctionnant les écarts-;

✓-en fixant des règles générales et en instaurant un dialogue avec le contrôlé pour définir les modalités d'application des règles.

Le premier mode, celui du contrôle strict, semble plus facile à exercer. Il distingue clairement contrôleur et contrôlé, et renvoie chacun à ses responsabilités. Toutefois, il trouve immédiatement ses limites, lorsque les règles ne sont pas en phase avec la réalité. Il débouche alors sur un contrôle tatillon et absurde, avec des conséquences d'autant plus néfastes que l'enjeu est important (risque industriel, sûreté nucléaire...).

Le second mode, celui du dialogue, ou de la négociation, permet à l'Etat de fixer des règles générales, sous la forme d'objectifs, et de s'assurer ensuite que le contrôlé exerce ses activités, selon les modalités qu'il aura lui-même définies, dans le respect de ces règles générales. La marge d'interprétation laissée au contrôleur permet ainsi la souplesse nécessaire pour

adapter les règles «-intelligement-» à la réalité des enjeux et à chaque cas particulier. Mais ce mode de contrôle est en même temps plus délicat à exercer, et il peut être source d'instabilité juridique et d'injustice.

La pratique montrerait que le mode du contrôle strict permet de traiter la majorité des cas. En revanche, le mode du dialogue est nécessaire pour instruire les cas ambigus. La mise en œuvre de ce mode de contrôle nécessite que l'Etat fasse confiance à ses fonctionnaires pour assurer l'interprétation des règles. D'autre part, il est important que le contrôlé puisse faire appel de la décision ainsi obtenue. Enfin, une coordination doit être assurée pour garantir l'égalité de tous devant la règle. Toutefois, certains soulignent que l'idée qu'on puisse obtenir un ensemble de règles cohérentes et stables, même dans le cadre d'un contrôle strict, relève de la fiction.

Confiance, contrôle et responsabilité

La mise en place d'un contrôle modulé, sur la base d'un dialogue avec les contrôlés, dans un cadre fixé par l'Etat pose immédiatement la question des responsabilités et du niveau de contrôle.

L'Etat doit-il fixer des objectifs ou des moyens-? Pour cer-

tains, la responsabilité de l'Etat est de toutes façons engagée dès qu'il exerce un contrôle sur une activité. Il faut donc qu'elle le soit de manière positive, c'est-à-dire que l'Etat doit fixer effectivement toutes les règles. Pour d'autres, il est en général impossible de définir des règles détaillées et exhaustives qui permettraient de traiter tous les cas de manière satisfaisante. Et de toutes façons, le rôle de l'Etat n'est pas de définir le *modus operandi* pour chaque activité-; il n'en aurait d'ailleurs par les compétences. Pour ceux-là, les contrôlés doivent donc assumer la responsabilité de leurs actions, en définissant les modalités pratiques de leur activité permettant de respecter les règles.

D'autre part, un dialogue direct entre l'Etat et un contrôlé est nécessairement suspect, à la fois vis-à-vis du contrôlé, qui peut redouter une décision individuelle injuste, et vis-à-vis du grand public, qui n'a pas confiance en un système qui adapterait les règles aux cas particuliers. Le grand public semble soupçonner l'administration de poursuivre des objectifs occultes et, éventuellement, malhonnêtes, en raison de sa proximité avec le pouvoir politique. Il est bien évident qu'une position négociée entre un service de l'administration et un contrôlé implique nécessairement des arbitrages et des com-

promis. Or le vocabulaire lui-même s'en mêle-: les termes «-arbitrage-» et «-arbitraire-», ou « compromis-» et «-compromission-» sont trop proches pour être honnêtes...

Chaque fois qu'une position négociée doit être adoptée par l'Etat, il est donc important qu'elle soit discutée dans le cadre d'une instance formelle. Des instances de débat institutionnalisées, comme des assemblées d'experts (Commission centrale des appareils à pression, ou Groupes permanents d'experts dans le domaine nucléaire) ou celles qui interviennent dans le processus d'élaboration des arrêtés préfectoraux, permettent d'obtenir des décisions plus légitimes, tant du point de vue du contrôlé que du point de vue du public.

En outre, l'élaboration de la décision de l'Etat doit se faire en toute transparence. L'Etat doit expliciter le cadre et les objectifs de son action, ainsi que les modalités de son contrôle. Mais pour qu'une telle action d'information soit efficace auprès du grand public, il faut que celui-ci soit à même de comprendre les informations qui lui sont données.

Communication et éducation

L'Etat doit donc communiquer et il est important qu'il soit compris et cru pour que cela soit efficace.

Comment faire en sorte que le grand public comprenne les enjeux et la démarche associés aux grands dossiers régaliens de l'Etat-? Il est illusoire

d'espérer atteindre toute la population. La mise en place de grands débats publics peut contribuer à l'information d'un plus grand nombre de personnes. Mais ces débats sont souvent plus partisans qu'objectifs, et ils ne touchent finalement qu'un faible pourcentage de la population. Il est plus efficace d'avoir des actions d'information ciblées en direction de relais pertinents, comme des associations, groupements de professionnels, ou même l'Education nationale quand c'est possible. Enfin, les instances et commissions associées au pouvoir législatif (comme l'OPECST), où sont représentés tous les points de vue, sont légitimes à réaliser et publier des synthèses sur les sujets à enjeux, synthèses qui



trouvent souvent une certaine audience.

Pour être cru, il faut être légitime à parler. Or, dans bien des domaines, il n'est pas si facile de trouver un porte-parole légitime et crédible. En effet, les parties prenantes aux dossiers, qui sont les mieux informées et les plus compétentes techniquement, sont souvent suspectées de partialité. Là encore, les institutions parlementaires se

montrent en général crédibles et légitimes, par le fait qu'elles font appel à des experts et qu'elles regroupent tous les points de vue.

Contrôle et prévention des risques : une double mission pour l'Etat qui mériterait des adaptations

(groupe 5)

Bruno Cahen
Ingénieur des Mines

Le débat au sein du groupe de réflexion portait sur deux questions:-

✓-Quel contrôle l'Etat doit-il exercer sur les activités et produits dangereux pour la santé et la sécurité des personnes ou de l'environnement et comment doit-il exercer ce contrôle-?

✓-Comment évaluer la prévention nécessaire et suffisante face à des risques d'événements de grande ampleur et de très faible probabilité, correspondant souvent à des queues de distributions statistiques «-sauvages-»? Question corollaire:- comment maintenir la vigilance «-en temps de paix-»-?

Quel contrôle l'Etat doit-il exercer sur les activités et produits dangereux pour la santé et la sécurité des personnes ou de l'environnement et comment doit-il exercer ce contrôle-?

L'histoire des missions de contrôle régaliennes nous éclaire sur l'apparente disparité des organisations et moyens de contrôle.

En recoupant les missions et organisations administratives contrôlant des activités telles que mines, machines à vapeur, industrie de procédé, barrages et centrales électronucléaires, système de santé, systèmes de transport on s'aperçoit:-

✓-que les «-frontières-» et prérogatives des différentes administrations ont peu évolué-;

✓-que le contrôle «-de second niveau-» par l'Etat s'est développé, accompagné de la délégation des contrôles dits «-techniques-» à des organismes privés, ou parapublics, habilités ou homologués à cette fin-;

✓-que la question de l'efficacité et de la lisibilité de l'action de l'Etat est posée, d'autant plus que des indicateurs de comparaison de niveau de performance entre Etats se multiplient (coût d'un service public, performance du système de santé, qualité de la formation professionnelle, niveau de garantie d'un environnement sécurisé pour les investisseurs et les personnes physiques...).

Se pose alors la question de la réorganisation:- existe-t-il des limites «-naturelles-» ou l'ensemble de ces missions forme-t-il un *continuum*, au sein duquel des missions, outils et organisations de contrôle peuvent être constitués, selon plusieurs logiques divergentes mais similaires en terme d'efficacité-?

La volonté de conserver à l'Etat ou à une fédération d'Etats, qui en a la légitimité, le pouvoir régaliens *in fine* ne semble pas à ce jour contestée, ni en France, ni ailleurs en Europe ou au sein de l'OCDE. La crédibilité d'une égalité devant la sécurité, pour le citoyen, ne souffre d'autre garantie que celle de la puissance publique dont

l'autorité couvre la zone géographique pertinente au regard du risque évoqué. L'Etat, et de plus en plus, des organisations fédérant des Etats répond à ce critère pour les risques.

Le contrôle de la sécurité industrielle est souvent national (France), parfois régional dans certains Etats-membres européens (exemple en Catalogne ou dans les Länder allemands), mais toujours basé sur des principes européens (Directives, recommandations, standards) et même mondiaux. Il en est de même de la sécurité nucléaire ou ferroviaire.

Dans un autre domaine, comme celui du terrorisme ou de la sécurité maritime, les événements récents nous rappellent la nécessité d'une action coordonnée entre Etats à un niveau continental ou mondial et la faible efficacité des actions isolées au niveau national.

Les expériences européennes révèlent des organisations et des méthodes diversifiées, mais des principes et objectifs communs tels que la défense en profondeur, la responsabilité première du fabricant du produit, de l'exploitant des installations à risques, ou du praticien (dans du système de santé par exemple).

La lisibilité et la crédibilité de l'action régaliennes de l'Etat, dans ses formes d'organisation actuelle, n'apparaissent pas

optimales. Le groupe conclut sur la nécessité de poursuivre le positionnement de l'Etat régalien sur un rôle global de régulateur, contrôlant surtout en deuxième niveau.

Indépendamment des questions de réorganisation administrative ou de délégation de contrôles techniques à des tiers, qui sont des voies déjà explorées, la fixation d'objectifs et le suivi d'indicateurs mesurant l'efficacité de l'action des pouvoirs publics deviennent d'autant plus nécessaires que la réduction des contrôles de premier niveau aura tendance à dématérialiser l'action régaliennne, sauf pour la remettre brutalement en cause en cas d'accident ou de crise.

Comment évaluer la prévention nécessaire et suffisante face à des risques d'événements de grande ampleur et de très faible probabilité, correspondant souvent à des queues de distributions statistiques «-sauvages-»? Question corollaire: comment maintenir la vigilance «-en temps de paix-»?

Sur la question de la mesurabilité du risque, de celle de l'efficacité des mesures de prévention ou de contrôle, les avis sont partagés, en particulier à cause de la typologie très différente des risques: risques accidentels et risques chroniques, dont les cinétiques sont diamétralement opposées mais qui déclenchent parfois le même type de crise. En

outre, les risques «-simples-» sont opposés à des risques qualifiés de «-complexes-» au sens mathématique, donc non réductibles à un système d'équation les rendant modélisable.

Un des objectifs principaux, pour la puissance publique garante de la sécurité et la santé publique, est de détecter les signaux précurseurs de crise, tant pour les crises correspondant à un risque réellement élevé, que pour celles qui sont perçues comme telles par la population ou par des relais d'opinion. Il convient, outre la préparation, «-en temps de paix-», à la crise de type accident majeur, de prévenir les crises lentes.

Les crises lentes comme celles du «-sang contaminé-», de la «-vache folle-» ou encore de la «-dioxine-» sont des illustrations de crises sans phénomènes accidentels, souvent liées à des risques sanitaires pour l'homme, liées à des faibles doses de substances ou organismes dangereux ou soupçonnés de l'être.

L'Etat a surtout vocation à réagir plutôt qu'agir.

✓-Pour les installations simples, existant en de nombreux exemplaires à travers le monde et disposant d'un retour d'expérience de fonctionnement important, l'approche normative, basée sur l'état de l'art des techniques et des prati-

ques semble le système qui présente le meilleur rapport coût-efficacité. L'Etat contrôle l'application des normes techniques et organisationnelles et vérifie que l'exploitant intègre les enseignements et améliorations au fil de l'eau.

✓-Pour les installations ou produits complexes, mal connus ou encore pour les risques qualifiés d'émergents ou de systémiques, l'action normative peut se révéler contre-productive. Même si, au niveau des composants élémentaires des installations et de l'organisation, en première approche, de type «-norme + contrôle de conformité-» reste nécessaire. Sur de telles installations la valeur ajoutée de l'Etat consiste surtout à réagir en amont des crises, sur la base de signaux faibles (qu'il faut s'organiser pour détecter, ce qui est loin d'être trivial). L'Etat fixe le niveau plancher exigible, les obligations en termes de résultats et d'objectifs, et laisse aux exploitants la mise en œuvre des moyens nécessaires.

Le contrôle régalien porte essentiellement sur la vérification de la mise en place de cercles vertueux de «-progrès continu-» de la vigilance et de la sécurité. Ce progrès est en partie mesuré par la comparaison, au niveau international, avec l'«-état de l'art-»

du moment, les comparaisons pouvant être publiées, Le groupe conclut que combiner une telle approche de vigilance en temps de paix, avec l'approche classique de réglementation et de contrôle de conformité semble prometteur, à condition que l'échelle d'espace considérée soit plus

internationale (meilleures pratiques, état de l'art...). Concernant la vigilance, elle ne peut se construire que par itérations, de manière collective: Le groupe évoque par exemple le signalement et l'analyse systématique des écarts de fonctionnement, incidents et accidents, la mutualisation des

enseignements sur les «-faux-pas récupérés ou *near-misses*-». Outre le contrôle de l'Etat, le public exerce une surveillance sur l'action de prévention des exploitants et de l'Etat. Il contribue de ce fait à la mise en place de mécanismes correcteurs des écarts, en les révélant. L'accès



à une information fiable et à grande échelle est, pour le grand public, un élément déterminant de cette action de vigilance collective. La difficulté à maintenir cette vigilance, pour des phénomènes de probabilité inférieure à 1 fois tous les 100, ou 10-000 ans, est le décalage avec les temps de retours usuels de l'entreprise (typiquement de quelques mois à quelques années) ou de l'être humain (quelques années à quelques décennies) qui rend illusoire tout bilan coût-efficacité selon les méthodes socio-économiques usuelles. Enfin, l'absence de mesure de paramètres non biaisés du «-risque-» ou des «-accidents évités-» ajoute, s'il en était besoin, un degré de difficulté à l'appréhension des risques, nécessaire au maintien de la vigilance.

La construction de la norme, la valeur des seuils

(groupe 6)

Thomas Maurin
Ingénieur des Mines

Qu'est-ce qu'une norme ?

Il semble exister une ambiguïté de vocabulaire entre la notion de limite réglementaire et la norme, qui peut s'appliquer à la façon de mesurer. Cependant la limite s'appuie dans ce cas sur l'existence d'une norme ; les normes ont de plus gagné en étendue, s'appliquant maintenant jusqu'aux systèmes de management des entreprises (environnement, qualité...). La vertu de la norme est surtout son processus d'éla-

laboration, une «-démocratie technique-» qui réunit utilisateurs, fabricants et pouvoirs publics. Ainsi la nouvelle approche en réglementation européenne passe par une définition par les pouvoirs publics d'objectifs de sécurité, les parties intéressées arrêtant les détails en référence à des normes, la conformité à la norme valant conformité réglementaire. De nombreuses catégories de produits sont ainsi réglementées, mais la question de la transposabilité à la protection de l'environnement ne fait pas l'unanimité.

Fixation et franchissement des seuils

La question de la valeur du seuil est indissociable de celle du respect des limites, et donc du contrôle associé : vaut-il

Vaut-il mieux une limite élevée toujours respectée ou une limite basse souvent franchie ? Dans le cas de la pollution atmosphérique en Ile-de-France, la plupart des seuils sont respectés en permanence. Or la demande sociale semble être de seuils assez bas pour pouvoir montrer de temps en temps qu'il y a des actions mises en œuvre.

mieux une limite élevée toujours respectée ou une limite basse souvent franchie ?

Dans le cas de la pollution atmosphérique en Ile-de-France, après 5 ans d'application, la plupart des seuils sont respectés en permanence, du fait notamment de l'abandon du charbon (ce constat est à nuancer pour l'ozone et certains polluants mal connus, comme le manganèse). Or la demande sociale semble être de seuils assez bas pour pouvoir montrer de temps en temps qu'il y a des actions mises en œuvre. De même en matière de rejets semblent s'opposer une logique «-ICPE-» de seuils qui tan-

gentent le possible et qui sont dépassés au moindre incident, mais avec une tolérance tacite qui n'amène pas à l'arrêt des installations, et une logique «-nucléaire-» où les limites plus élevées par rapport aux rejets moyens ne sont pas dépassées en cas d'incident. Une autorité peut gagner en crédibilité à sanctionner des opérateurs dépassant les limites, mais sa crédibilité se construit alors aux dépens de celle des industriels. Si les seuils sont en principe fixés en fonction des possibilités techniques et économiques, dans des conditions acceptables pour l'environnement, dans le cas de sites anciens il

peut exister une acceptabilité sociale même en présence de risques pour la santé (cas de Metaleurop). L'existence d'un risque ou d'un rejet semble mieux acceptée si une démarche d'amélioration continue est mise en œuvre. La référence à des valeurs compréhensibles peut être efficace : ainsi une forte réaction à un franchissement de seuils de concentration en arsenic autour d'une décharge s'est finalement apaisée avec l'indication que la concentration relevée restait inférieure à celle présente dans le sang humain. Certains notent que l'inquiétude naît souvent de calculs

multipliant un risque stochastique par une population exposée, donnant des chiffres scientifiquement non fondés mais plus parlants que des proba-

bilités et des excès de risques. L'acceptation d'un seuil peut être affaire de présentation : dans le cas des essais destructifs sur les préservatifs, un taux

de 1 % de défaillance en essai étant perçu comme inacceptable, les conditions d'essai ont été décalées, à niveau de qua-



lité équivalent, pour parvenir à un critère accepté.

Contrôle par l'Etat et contrôle délégué

En ce qui concerne le contrôle, certains rappellent qu'un contrôle délégué reste fait sous la responsabilité de l'Etat et doutent de la capacité du public à distinguer entre un contrôleur de premier niveau et une agence de l'Etat. Cependant, une enquête faite à Toulouse après l'accident d'AZF a montré une attente du public de voir l'Etat maintenir une présence directe plutôt que de créer une agence indépendante. Cette attente semble aller en sens inverse de la démarche générale, celle d'un autocontrôle par les industriels, d'un contrôle périodique par un organisme tiers et enfin d'un contrôle encore plus rare par l'Etat. En tout état de cause, peu d'agences ont pour l'instant une fonction de contrôle (AFSSAPS).

Autorités et industriels:- comment susciter la confiance d'une société en attente de concertation, de responsabilité et d'expertise-?

(groupe 7)

Thomas Maurin
Ingénieur des Mines

Le prix de la confiance

La confiance dont souhaitent bénéficier industriels et autorités doit aussi s'apprécier à l'aune de l'usage qu'ils en font : s'agit-il d'une confiance que l'on cherche à mériter, d'un souhait de reconnaissance sociale ou d'un outil pour « faire passer » davantage d'installations ? Certains opposent une pratique «-à l'anglaise-» fondée sur la référence aux meilleures prati-

ques et le principe de précaution érigeant la défiance en institution. Les travaux du réseau européen *Trustnet* montrent que la confiance est une affaire compliquée, sans solution miracle, qu'il s'agisse de la communication ou de la transparence. Des modes de fonctionnement lisibles, un langage intelligible sont présentés comme des pistes. Certains évoquent une gestion des tempêtes de 1999 par EDF évoquant une image de solidarité, plus réussie que celle du naufrage de l'Erika par Total. En tout état de cause, la confiance sera toujours éphémère, les victimes d'un accident n'ayant bien évidemment plus confiance, et il s'agit plus, dès lors, d'assumer des responsabilités que de chercher la confiance.

La confiance dépend aussi du public auquel on se réfère : ainsi après l'accident d'AZF il faut distinguer les opposants de toujours qui n'ont de toute façon pas confiance, les travailleurs du pôle chimique qui ont envie d'être convaincus qu'il s'agissait d'une exception et le rôle de certains acteurs

médiatiques ou politiques. Le travail de prévention préalable a, pour certains, évité un nombre de morts bien supérieur ; le problème de l'urbanisation autour du site, qui aurait mis en cause administration, riverains et élus a été « habilement » détourné vers la problématique du nombre d'inspecteurs, ce qui paradoxalement renforce et crédibilise l'action des Drire, alors qu'on ne sait pas si davantage d'inspecteurs auraient évité la catastrophe.

Une société en mouvement

La société est de moins en moins hiérarchisée, de plus en plus demandeuse de responsabilité et d'expertise ; elle est aussi de plus en plus individualiste. Les milliers de victimes de la silicose étaient

acceptées, ceux de l'amiante ne le sont pas. Certaines entreprises «-correctes-» connaissent une opposition, tandis que d'autres moins respectueuses de l'environnement semblent bien acceptées, l'intérêt des riverains étant finalement le facteur dominant (opposition aux décharges).

Cependant, au niveau régional, une expérience de négociation sur un cahier des charges avec les associations de protection de l'environnement, hors tout choix de site, a permis effectivement d'obtenir un accord et, par la suite, après un appel d'offres, d'ouvrir un centre d'enfouissement technique. *À contrario*, le système des Déclarations d'utilité publique (DUP) semble désormais ne plus satisfaire les attentes de concertation.

Etat et agences

Face à la tendance à créer des agences pouvant servir de paratonnerre au ministre en cas de crise, la tendance serait maintenant à leur regroupement. La souplesse budgétaire des agences semble être fortement surestimée ; par ailleurs il y a une certaine ambivalence voire hypocrisie de la part de l'Etat qui fait semblant de déléguer tout en se gardant l'essentiel de la compétence réglementaire, comme le montrent les pouvoirs de la DGS face aux diverses agences du domaine de la Santé.

Même si l'agence n'a qu'un rôle d'expertise, la façon de garantir son indépendance doit être étudiée ; en effet toutes les parties intéressées trouvent des experts pour défendre leur thèse, et ceux de l'agence



doivent être irréprochables. La solution de l'AFSSAPS a consisté à utiliser des experts de l'industrie en publiant leurs déclarations d'intérêts, de façon à gérer de façon transparente les questions de déontologie. L'agence peut aussi être multipartite par nature, comme les associations de contrôle de la qualité de l'air.

Perspectives

En termes de perspectives, certaines nécessités apparaissent :

- ✓-intervenir suffisamment en amont dans les négociations européennes : les normes sur le plomb dans l'eau peuvent entraîner un gaspillage de moyens alors que la bonne démarche serait une opération de réfection des logements ayant des peintures au plomb ;
- ✓-présenter les problèmes aux élus et aux citoyens, sans rester

confiné dans les milieux d'experts ;

- ✓-gérer les expositions et non seulement les émissions, y compris avec un savoir-faire de proximité autour des installations.

La confiance, entre institutions nationales et européennes

(groupe 8)

Julien Pouget

Ingénieur des Mines

Après un bref rappel des conclusions des travaux menés par le groupe le matin, le débat reprend et s'articule autour du thème de la confiance-

La confiance

✓-A quoi sert la confiance? Les fonctionnaires sont des prestataires de service de *confiance*, cette dernière apparaissant indispensable pour lever les blocages et apporter foi en l'avenir, élément essentiel de la croissance. Mais se pose aussi la question de la confiance de l'administration vis-à-vis des administrés.

✓-Pour certains, la confiance s'acquiert en réduisant la part de magie au profit de la rationalité. La confiance serait la croyance que quelqu'un à qui une mission est confiée va la réaliser, donc qu'il adoptera un comportement rationnel. Mais l'étymologie tend à montrer qu'avoir confiance c'est aussi partager la foi. Augmenter la

rationalité est important, mais la rationalité n'est pas tout en matière de confiance. La construction de positions par la rationalité est, à supposer qu'elle soit possible, un processus long. La confiance apparaît comme un formidable raccourci.

✓-Comment créer la confiance?

L'indépendance est citée comme un élément clé, aux yeux du public, de la confiance. C'est ainsi que la crédibilité de l'Etat reste forte sur le traitement des problèmes sociaux, dans le rôle de médiation entre les entreprises et les employés. Aussi la multiplication des autorités administratives indépendantes peut-elle être analysée comme un signe de défiance vis-à-vis de la fonction publique, alors même qu'en réalité, il existe une certaine indépendance des fonctionnaires par rapport aux ministres.

De même, la transparence, qui suppose aussi de ne pas céder au réflexe de défense en cas de crise et de savoir accepter ses erreurs, contribue largement à créer la confiance. Aussi est-il important d'expliquer ce que fait l'administration, y compris hors périodes de crise.

La confiance est aussi, bien entendu, liée à l'efficacité et à la responsabilité portée par l'administration.

Il existe trois modes de démocratie-

--délégataire-: les citoyens délèguent une mission à l'administration. C'est ici que se situe la plupart des missions du ministère de l'Industrie-

--représentative-;

--participative.

✓-Les deux dernières sont des modes possibles de définition des éléments de la mission déléguée à l'administration. On peut regretter, sur des sujets comme celui du séminaire, que la culture de démocratie participative soit faible en France. Ainsi, l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques reste-t-il encore aujourd'hui un instrument mal connu.

✓-Il est beaucoup plus facile de briser la confiance que de la construire. C'est dans le fait même que la confiance ne se réduit pas à la rationalité que se trouve la racine de sa fragilité, si bien que plus la confiance est forte, plus elle est fragile. Ainsi, un accident comme AZF peut nuire durablement à la confiance qui existait entre le contrôle des installations classées et le citoyen.

✓-Comment mesurer la confiance? Les sondages sont bien entendu un instrument de mesure de la confiance. Ainsi, sur le cas d'AZF à Toulouse, ils ont permis de déterminer que le public accordait préférentiellement sa confiance au

maire pour l'information et à l'Etat pour la gestion de la crise. Cependant, le recours au sondage ne saurait suffire pour mesurer la confiance.

L'Europe

✓-Quelle confiance accorder aux institutions européennes? De manière générale, on note une certaine défiance, une sus-

picion du public vis-à-vis des institutions européennes, perçues comme trop éloignées et ne connaissant pas bien les problèmes des administrés. En revanche, les institutions euro-



péennes apparaissent de plus en plus comme le niveau de dernier recours par rapport aux décisions nationales et sont de plus en plus sollicitées en ce sens.

✓-Comment rapprocher les citoyens des institutions européennes? Plusieurs pistes de progrès sont envisagées:-

- au-delà de l'harmonisation du droit, il faut rechercher une plus grande harmonisation dans sa mise en œuvre. Des progrès en ce sens ont été réalisés. Ainsi, dans le domaine du contrôle des installations classées pour la protection de l'environnement, un travail visant à la convergence des pratiques de contrôles a été mené;

- le rôle des fonctionnaires nationaux doit aussi être analysé. Ne dévalorisent-ils pas parfois ce que fait Bruxelles, peut-être par peur de se décrédibiliser? Une solution pourrait consister à augmenter le nombre de fonctionnaires français de bon-niveau à la Commission européenne. Sur ce point,

il est à noter que, pour ce qui est du Corps des Mines, d'importants progrès sont en cours, tant du côté des premiers postes en tant qu'experts nationaux détachés, que des ingénieurs confirmés qui sont quelques-uns à passer le concours.

Comment le régulateur peut-il inspirer la confiance?

(groupe 9)

Marc Herubel
Ingénieur des Mines

La question de la sécurité fait référence à la transparence et à l'efficacité de l'expertise. Il s'agit d'appliquer des référentiels discutés avec les *stake holders* (par exemple à travers des enquêtes publiques)-: instances, Parlement, opinion publique, minorités agissantes.

Le client/usager est difficile à appréhender-: pour juger de la performance, il peut être utile de distinguer les secteurs soumis à concurrence ou pas. Par exemple, la directive «-nouvelle approche-» prévoit une ouverture des discussions sur les référentiels mais aussi un mécanisme de régulation/accréditation qui favorise la concurrence. A défaut, on peut utiliser le *bench marking* avec l'étranger. Il est également nécessaire de définir les missions. Cela peut varier sensiblement-: par exemple, dans le domaine de l'environnement industriel, la responsabilité incombe à l'exploitant (qui fait l'étude d'impact, même si parfois la Drire fait des prescriptions), alors que, dans le domaine nucléaire, cela n'est pas écrit. Les missions et responsabilités sont souvent imprécises, ni quantifiées, ni hiérarchisées, car il est difficile pour nos dirigeants élus de renoncer à certaines missions-: quelle responsabilité peut-on porter quand on sait dès le départ qu'on n'a pas les moyens

nécessaires à l'exercice de la mission-? Par exemple, pour la transposition de la directive sur la radioprotection, le Conseil d'Etat avait demandé que le décret de transposition soit d'application immédiate, en raison du retard de transposition, mais il n'y avait pas d'inspecteurs...

L'évaluation de la performance doit se développer avec la LOLF, qui prévoit notamment la définition d'indicateurs. Pour certains secteurs, c'est plus facile que pour d'autres: par exemple pour l'école, on mesure le nombre de postes et le niveau des élèves. Pour les aides aux entreprises et à la R&D, c'est beaucoup plus difficile. Il est particulièrement important de s'assurer de l'adhésion des acteurs aux indicateurs choisis.

La confiance joue un rôle très important car c'est la condition de la croissance (cf l'affaire Enron). On ne sait pas cependant évaluer le bon niveau de régulation pour la confiance, à l'extrême c'est improductif. Il est difficile d'atteindre l'adéquation des moyens aux enjeux, en raison notamment de l'émiettement du débat démocratique. Par exemple, pour les aides sociales qui sont gérées par diverses collectivités, on évalue par collectivité. Il est donc important d'assurer une

cohérence entre les différents niveaux.

Un participant souligne la qualité du travail de synthèse de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques. Ainsi, dans le cadre de la commission d'enquête sur la catastrophe de Toulouse, celui-ci avait comparé l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN) et la Direction de la prévention des pollutions et des risques (DPPR).

Dans le domaine du contrôle des entreprises publiques de l'énergie, le déséquilibre des compétences entre les exploitants et l'administration pose des difficultés. L'ASN a ainsi recours aux services de praticiens. Dans le domaine de l'environnement industriel, le problème est différent: il s'agit plutôt de susciter des exploitants compétents. En cas d'accident industriel, le Préfet et le Drire prennent la responsabilité des opérations.

La question de la légitimité est importante. Les corps de l'Etat doivent prendre l'initiative de la réflexion sur les missions et les référentiels. Cependant, la crédibilité de l'administration est parfois battue en brèche. Par exemple, lors du débat sur la politique énergétique, on avait réuni un philosophe, un journaliste et un académicien mais pas l'administration. La

pratique du livre vert et du livre blanc devrait être développée (exemple du Royaume-Uni). Aux Etats-Unis, la défiance vis-à-vis de l'administration est extrême: ainsi, un article dans un journal, lorsqu'il est écrit par un fonctionnaire, est très peu crédible et l'on préfère interroger des universitaires.

L'étude réalisée en 1997 sur les coûts de production de l'électricité dans les diverses filières, destinée à préciser la structure des prix et à permettre les choix énergétiques, avait été bien reçue et peu critiquée, car elle avait été réalisée en concertation avec des groupes de travail: les interventions des différents intérêts (par exemple la Cogema) sont modérées par le travail de groupe et les gens de bonne foi parviennent à une vision partagée.

La confiance prend du temps à se créer mais se perd vite. Dans le domaine de la sûreté nucléaire, les citoyens considèrent bien souvent les ONG comme étant les plus crédibles, tout en reconnaissant qu'elles ne sont pas forcément les plus compétentes: la peur n'est pas un phénomène rationnel.

Si la confiance est la condition de la croissance, une trop grande certitude conduit à geler le système. Il faut changer pour progresser et les innovations engendrent bien souvent de



nouveaux risques (biologie, électronique, salles de marché...). Il faut donc évaluer les risques pour bien les gérer, ce qui nécessite de mettre en place des instances d'évaluation. Il faut également lutter contre les «-peurs séculaires-».

On peut noter que des entreprises de plus en plus nombreuses mettent en place des directions transversales d'évaluation des risques. En raison de l'étendue du périmètre qui les concerne, c'est un défi intellectuel intéressant.

Il est indispensable de ne pas rester à l'écart des innovations majeures, sinon on est condamné à suivre. Aux Etats-Unis, la science est ce qui permet de faire fortune (à part les juristes) alors qu'on constate en Europe une désaffection pour la science.

L'exemple du redémarrage de la SNPE à Toulouse, avec le luxe de précautions qui ont été prises, pose la question de savoir si cela sera généralisé.

Au-delà des nouveaux risques, il peut y avoir également de nouvelles attentes face à des risques existants. Par exemple, il faut préciser ce qu'on attend de la dépollution. Dans le domaine de l'environnement industriel, la doctrine de l'administration consiste à dépolluer à hauteur des usages prévus dangers pour le site, mais ce n'est pas ce qu'attend la population.

L'Etat a-t-il besoin de rétablir ou d'instaurer un état de confiance-?

(groupe 10)

Jean Ribeil

Ingénieur des Mines

Doit-on recruter les hauts fonctionnaires parmi les premiers de la classe-?

La question posée en séance plénière a servi de départ aux réflexions du groupe : peut-on ou doit on choisir les cadres supérieurs de la fonction publique à partir d'une sélection basée sur les diplômes-? En effet, dans certains pays, on recrute des cadres dans le privé, sur le marché, par l'intermédiaire de chasseurs de têtes, pour pourvoir les emplois de direction.

En France, cette voie est rendue difficile pour plusieurs raisons. Certaines, telles que la différence entre rémunérations du public et du privé, pourraient être levées, encore que la prédominance de la grille des emplois et des statuts entraîne de grandes rigidités, mais qui au sens du

groupe ne sont pas insurmontables. Par contre, d'autres relèvent de véritables choix politiques tels que les aspects déontologiques qui rendent difficiles les allers-retours du privé au public. L'exemple de la séparation aujourd'hui des activités d'audit concernant la gouvernance d'entreprise démontre à quel point la «-pression éthique-» devient importante. Le groupe s'accorde cependant à dire que la condition des rémunérations est un critère important.

En tout cas, le recrutement de personnes d'autres horizons que les filières classiques actuelles serait-il susceptible d'apporter la confiance qui semble faire actuellement défaut à l'Etat-? Finalement, qu'est ce que la confiance-? L'Etat a-t-il besoin de rétablir ou d'instaurer un état de confiance-?

La confiance est-elle indispensable-?

En fait, la confiance concerne plusieurs acteurs, deux à deux : la société civile et l'Etat, l'Etat et les contrôleurs, les contrôleurs et les contrôlés... ces relations n'étant bien entendu pas transitives. Elle est estimée malgré tout nécessaire par le groupe pour plusieurs raisons.

En premier lieu elle est un gage d'efficacité, l'absence de confiance jouant sur la crédibilité de l'Etat. De plus, «la productivité-» des affaires publiques pourrait en être améliorée. Par exemple, l'attaque systématique auprès des tribunaux administratifs des décisions préfectorales par des associations de riverains retarde significativement l'aboutissement des procédures alors qu'elle devrait être une voie d'exception. Pour certains, elle est ressentie par l'administration comme un manque de confiance, alors que vraisemblablement, à l'instar de ce qui se passe aux Etats-Unis, c'est notre société qui se judiciarise et permet ainsi l'expression d'insatisfactions.

En second lieu, elle permettrait sans doute de ramener à des faits objectifs la réalité déformée par les responsables politiques en place. En effet, ceux-ci utilisent la défiance que l'opinion a de l'Etat et le discours ambiant anti-fonctionnaires comme tremplin de leur propre communication. Quelquefois, il s'agit pour eux de flécher les responsabilités vers l'Etat, bouc émissaire chargé d'assumer des choix locaux pourtant

liés à des conditions locales imprimées par le politique (urbanisme, aménagement du territoire...).

Enfin, les fonctionnaires eux-mêmes apprécient sûrement mieux d'être «-aimés-». Le climat entretenu avec les clients, usagers de l'administration, est meilleur lorsqu'il est empreint de confiance.

Les nécessaires conditions de la confiance

L'affirmation de la confiance nécessite de la cohérence. Les contradictions telles que la mise en œuvre de licenciements alors même que l'on annonce l'allongement nécessaire de la durée du travail en raison des difficultés d'équilibre du système de retraites entament véritablement la confiance. De manière identique, une politique de contrôle vis-à-vis de traiteurs de surface qui est limitée aux frontières d'une région administrative dans un bassin industriel à cheval sur deux régions perd de sa crédibilité.

La transparence est également une des conditions essentielles de la confiance. La société civile étant de plus en plus avertie, elle s'aperçoit rapide-

ment de communications biaisées ou de débats dont l'angle de vue est pré-établi. A ce sujet, les récentes communications sur l'EPR en matière nucléaire semblent en donner une illustration et démontrent, une fois de plus, que la communication de l'Etat est perfectible. De plus, elle est souvent ambiguë. Qui communique au nom de l'Etat-? Quel est l'objet et le but de la communication de l'Etat : promotion du Ministre, de l'action de l'Etat, de l'objet de l'action-?

Enfin, l'instauration de la confiance n'exclut pas le contrôle, bien au contraire. Il convient cependant que le contrôle soit adapté au volume et à l'intérêt des opérations contrôlées. Le volume des contrôles fiscaux est-il, par exemple, en rapport avec son efficacité-? A ce sujet, le contrôle est souvent une personne physique, mais qui représente surtout une personne morale ou une institution. Alors que les personnes physiques sont susceptibles de se faire confiance, les systèmes quant à eux ne peuvent être basés sur de telles relations.

Le rôle de l'Etat



La question de l'exercice du contrôle pose le problème du rôle de l'Etat. Que doit-il contrôler? Quelles sont les actions sur lesquelles il doit porter son effort, le quotidien des fonctionnaires étant de prioriser leurs actions?

La définition du rôle de l'Etat est de nature politique et doit tenir compte des moyens alloués par le pouvoir politique. En contrepartie, il est naturel de mettre en œuvre, sous forme de projets, les orientations qui sont définies et de rendre compte de l'action administrative. C'est pourquoi les participants fondent de l'espoir sur la mise en œuvre du management par projets consistant à afficher des objectifs en termes de résultats et non seulement de moyens, de mesurer des indicateurs définis en commun et de déléguer sur ces bases l'action à conduire. Le groupe insiste sur certaines valeurs inhérentes à cette démarche, notamment le courage lors de la redéfinition des tâches de l'Etat, mais aussi la transparence «-citoyenne-» consistant à afficher ce que l'on va faire et ce que l'on ne fera plus (et qui de ce fait devient du domaine du privé ou du marché).

Pas de légitimité de l'Etat sans confiance du public. Leurs conditions:- transparence et médiation des experts.

(groupe 11)

Sophie Murlon
Ingénieur des Mines

Légitimité

Le débat s'instaure à partir de la question: «-pour les pouvoirs publics, à quoi sert la confiance des citoyens?-». Pour certains, bénéficier de la confiance du grand public et des médias sert avant tout à pouvoir travailler dans des conditions sereines et efficaces et en position de force. Pour d'autres, c'est de la confiance du public que vient la légitimité de l'action de l'administration: le Parlement, émanation des citoyens, doit accorder sa confiance au gouvernement. Il est donc important que les pouvoirs publics bénéficient de la confiance de la nation.

Malheureusement, on peut constater sur de grands dossiers récents qu'il ne suffit

plus d'être expert ou élu pour bénéficier de la confiance du public. Les élus locaux sont accusés de faire passer l'intérêt local avant l'intérêt général, alors que le pouvoir central est accusé d'être technocratique et éloigné des réalités du terrain. La plupart d'entre eux sont en outre suspectés d'oublier l'intérêt général au profit d'objectifs politiques et/ou d'être partiaux. Quant aux experts, on met souvent en cause leur impartialité et on les taxe d'incompétence lorsqu'ils ne peuvent pas énoncer en toute certitude une vérité scientifique unique et universelle.

En outre, l'Etat central et les collectivités territoriales, qui devraient bénéficier de la même légitimité, n'ont pas forcément le même avis sur un grand nombre de dossiers, ce qui ajoute encore à la confusion.

Quant à l'administration, qui instruit des dossiers, échange avec les contrôlés et émet des avis préalablement à la consultation du public, elle entretient l'image de l'Etat complice au lieu de celle de l'Etat gendarme.

Dès que la confiance du public est perdue, la légitimité de l'action est remise en cause. Puisque c'est de la confiance que vient la légitimité, puisque c'est la confiance qui donne un sens à nos actions, comment l'acquérir et la conserver?

Confiance

La France pâtirait d'un héritage culturel profond: le public aurait un *a priori* de défiance vis-à-vis du pouvoir central. De plus, ceux qui ont occupé des postes dans les régions du Sud et dans les régions du Nord de la France affirment que la confiance des populations dans les services de l'Etat est différente suivant les régions: au Nord, on serait enclin à la convergence et à la confiance; au Sud, on serait individualiste et méfiant. On remarque en outre que les *a priori* sur les pouvoirs publics ou privés sont très différents chez nos voisins européens: contrairement aux Français, les Allemands feraient confiance aux industriels.

Dans tous les cas, clarté et transparence sont indispensables pour obtenir et conserver la confiance du public. L'Etat doit donc informer largement et

impliquer tous ceux qui le souhaitent dans l'élaboration des décisions. Auparavant, il devrait même expliciter le cadre et les objectifs de ses actions et donner à chacun l'opportunité d'en débattre: les actions de l'Etat seraient mieux comprises si on connaissait plus largement leurs objectifs.

La transparence nécessite de rendre publique toute l'information, même si elle est désagréable à entendre; elle nécessite aussi de diffuser les faits, et pas seulement leur interprétation. Un des rôles de l'Etat n'est pas de rassurer, mais de s'assurer que le public est bien informé. Au-delà, faut-il rendre visibles publiquement les débats internes à l'administration? La question n'a pas été tranchée. L'Etat doit donc communiquer, ou faire communiquer, en direction du public. Mais pour que l'information soit écoutée, il faut qu'elle émane d'une instance considérée

comme objective et impartiale. Et pour qu'elle soit reçue, il faut que le public ait confiance en la capacité technique de l'émetteur. En effet, comment un public qui ne se sent pas compétent sur les sujets techniques évoqués pourrait-il avoir confiance en ce qu'on lui dit, croire sur parole n'importe qui? Il apparaît immédiatement que, sur beaucoup de sujets, les services de l'Etat ne sont pas les mieux placés pour diffuser l'information auprès du grand public.

Médiation

On voit donc bien la nécessité d'une médiation entre l'Etat et les citoyens. Cette médiation doit permettre de porter une information crédible auprès du public. Les médias ne sont pas toujours la réponse: s'ils bénéficient d'une large audience, ils ont en revanche peu de



connaissances scientifiques ou techniques et ne savent pas toujours retransmettre une information exhaustive et exacte. Quant aux associations, ce sont parfois de bons relais pour présenter des informations claires et synthétiques, mais elles sont rarement impartiales car en relations

plus ou moins étroite avec des parties intéressées aux dossiers (concurrence...). Faire appel à des commissions d'experts indépendants donne souvent de bons résultats: un collège d'experts est considéré comme plus impartial et crédible que l'Etat. Il faut pour cela que les experts soient

reconnus indépendants, ce qui peut nécessiter d'avoir recours à des experts étrangers. L'Etat et les collectivités doivent donc accepter et favoriser les débats d'experts, comme moyen d'éclairer les décisions, mais aussi d'impliquer et d'informer les citoyens.

C'est d'ailleurs le sens de la création de la Commission nationale du débat public, qui doit être consultée systématiquement pour les grands projets: il s'agit que tout citoyen puisse être informé et impliqué, s'il le souhaite, dans l'élaboration des décisions.

Evaluation, gestion des risques, des responsabilités à préciser

(groupe 12)

Arnaud Le Foll
Ingénieur des Mines

Pour faire évoluer les systèmes, l'instauration d'une capacité d'initiative à la base s'impose. Exemple précis: usine géothermique en Nouvelle-Calédonie. Dans ce cas d'investissement il n'y a aucune autorité au niveau de l'établissement. Le Trésor se doit de donner son avis sur tous ces sujets. Se pose alors un problème de compétence et de délai. Le CA est contraint d'attendre l'avis de l'administration sur toute décision technique. Dans ce cas précis, il s'agit de décider de la hauteur d'un mur en fonction de la houle cyclonique qui se développe dans la

région. Or le projet coûte bien moins cher si l'on prend en compte une houle vingtenaire plutôt qu'une houle cinquantenaire. Est-ce alors vraiment dans la seule optique du Trésor que la décision doit être prise? L'administration qui siège dans un CA ne peut prendre en compte que les intérêts propres au service que l'administrateur qui siège effectivement représente. Tel n'est cependant pas son rôle. Dans le secteur privé un administrateur n'est pas censé parler au nom de l'actionnaire qu'il représente mais est supposé décider au nom de l'entreprise qu'il administre. Dans certains pays (États-Unis et Australie par exemple) l'administrateur engage même sa responsabilité personnelle s'il prend une décision contraire aux intérêts de l'entreprise. Cette courte introduction sur la problématique de la gouvernance nous amène à nous interroger sur le thème de la responsabilité, et notamment de la responsabilité bien définie. Dans un système complexe le contrôle ne peut pas tout faire. C'est pour pallier les insuffisances du contrôle que la nécessité d'une bonne définition des responsabilités des acteurs se fait sentir.

**Faut-il séparer évaluateur
du risque et gestionnaire
du risque-?**

La dé-corrélation entre évaluateurs (organismes de recherche et d'expertise) et gestionnaires du risque a été tentée dans le domaine de la santé, quoique imparfaitement puisque la Direction générale de la santé (gestionnaire) a gardé la tutelle de l'Institut de veille sanitaire (évaluateur). Un schéma de fonctionnement plaisant voudrait que le gestionnaire demande une expertise à l'évaluateur et décide en conséquence. La vraie question est alors de savoir qui se voit imputer la responsabilité de la décision: l'évaluateur qui a donné la mesure du risque ou le gestionnaire qui a pris la décision à partir de cette mesure-?

Le problème se pose par ailleurs aussi pour l'exploitant. Dans le cas des Installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE), ce dernier est tout à la fois évaluateur et gestionnaire. Quelle est donc sa place dans la chaîne de responsabilité et comment celle-ci doit-elle s'articuler avec les responsabilités de l'administration-?

Plusieurs biais apparaissent dans la mise en place de ces structures gestionnaire / évaluateur.

La question du gestionnaire à l'évaluateur est souvent mal posée et de manière informelle. Ce travers influe sur la réponse que fera l'évaluateur au gestion-

naire et donc sur la décision qui sera prise. Où va alors la responsabilité-? À l'évaluation erronée ou à la question mal posée-?

D'autre part la qualité de l'expertise dépend des moyens qui sont accordés à l'évaluateur pour approfondir les domaines qui lui sont imposés par sa tutelle. Le gestionnaire siégeant au CA de l'évaluateur, peut-il à la fois avoir une influence sur les domaines d'expertise et être client de ces mêmes expertises-?

Enfin ce système ne résout pas le problème des demandes d'expertises multiples faites auprès d'instances d'évaluation différentes. Dans ce cas précis, le gestionnaire est naturellement amené à prendre des libertés avec les avis donnés, souvent différents. Où donc aller chercher la responsabilité-?

Par suite, peut-on imposer à un gestionnaire de suivre l'avis d'un évaluateur-? Si on considère que le gestionnaire est lié à l'avis de l'évaluateur, on transfère implicitement la responsabilité sur ce dernier... ce que cette organisation cherchait à éviter!

Le secteur privé autorise les arbitrages à partir d'évaluations

différentes et d'avis contraires. À l'inverse, les agences publiques sont spécialisées. Elles ne peuvent donc prendre des décisions qu'au regard des intérêts qu'elles défendent. En créant des agences, on risque donc de perdre toute possibilité d'arbitrage.

Mais alors quel rôle pour les autorités administratives indépendantes-?

Il est rappelé qu'à la différence d'une agence indépendante, chargée de l'expertise, une autorité administrative indépendante est, elle, chargée de la décision, ou tout du moins de la préparation de la décision. Les États-Unis ont instauré dans le domaine nucléaire une réelle autorité indépendante, si ce n'est peut-être du pouvoir politique, la NRC. Cette dépendance politique de fait est cependant utile pour maintenir le lien entre les aspirations de la population et l'autorité elle-même. À la NRC, évaluateur et gestionnaire sont intégrés. Les décisions sont cependant prises de manière collective par les commissaires (le *board*) et non

pas par les experts. La possibilité d'arbitrage n'est donc, dans ce cas, pas écartée.

Une nouvelle approche en terme de risques-?

Un système où l'État organise le processus et définit les exigences essentielles peut fonctionner mais sera toujours confronté à des dérives dans le respect des règles. Comment, dès lors, vendre un tel système au public-? Ou encore comment garder la confiance du public quand de telles imperfections sont mises à jour en quantité-?

Le nucléaire est arrivé à faire valoir de son côté qu'il y avait chez lui des écarts à la réglementation moins importants que d'autres grâce à son échelle de classement des événements nucléaires (INES). Cette mise en évidence d'écarts est, de plus, source de démarche vertueuse pour l'exploitant. L'inquiétude du public reste malgré tout difficile à évacuer. S'impose alors la nécessité de la communication sur les écarts, ce