

Légitimité et crédibilité des acteurs dans le domaine du contrôle et de la régulation

Actes du séminaire du 7 septembre 2005

*Réunion à l'initiative de l'amicale des ingénieurs des mines,
sous la présidence de Jean-Louis Beffa (*),
animée par Gustave Defrance et André-Claude Lacoste*

Avant-Propos

«-Les puissances publiques-: efficacité, contrôle et régulation-»

par **Gustave Defrance**
et **André-Claude Lacoste**,
Ingénieurs généraux des mines

Dans le cadre de ses activités, l'Amicale des ingénieurs du corps national des mines réunit régulièrement des groupes de travail qui permettent à ses membres, responsables dans la fonction publique ou responsables dans 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 de 25 à 30 personnes.

Les thèmes abordés au cours des réunions de juin 2003 à avril 2005 ont été les suivants-:

- ✓-puissances publiques et développement industriel et technologique-;
- ✓-l'assurance et le risque industriel-;
- ✓-relation justice-police technique et place des experts judiciaires-;
- ✓-les puissances publiques face à la canicule et à la sécheresse de l'été 2003-;

✓-sous-traitance et sécurité industrielle-;

✓-la gestion des crises environnementales à conséquence sanitaire-;

✓-harmonisation des contrôles au sein de l'Europe-;

✓-LOLF et réforme de l'Etat.

Ces réunions donnent lieu systématiquement à une note de deux à trois pages-: l'ensemble de ces notes sera envoyé aux participants de la journée de réflexion.

Quatre journées de réflexion ont été organisées en 1999, 2001, 2003 et 2005 et ont rassemblé chacune quelque 120 membres de plusieurs corps de fonctionnaires.

La journée de réflexion du 7 septembre 2005 a permis d'aborder une bonne partie des questions suivantes-:

✓-Quelles évolutions et articulations pour les missions des puissances publiques-: Union européenne, Etat central, Etat déconcentré, région, département, groupement de communes, commune, dans les domaines du contrôle et de la régulation-?

✓-Comment harmoniser la mise en œuvre du droit européen et rapprocher les citoyens des institutions européennes-? Les réseaux d'échanges internationaux dans le domaine du contrôle ont-ils une influence notable sur les pratiques de chaque pays-?

✓-Quel bilan peut-on faire aujourd'hui du fonctionnement des autorités administratives indépendantes-? Faut-il définir une nouvelle coordination entre différentes autorités ou prévoir des regroupements-?

✓-Dans le cadre des changements des structures de l'Etat, comment faire évoluer les missions des administrations centrales et déconcentrées-? Quels rapprochements mettre en place-?

✓-Que pourrait signifier aujourd'hui la notion d'«-Etat-gendarme-»-?

✓-Quels sont les fondements de la légitimité de l'action des administrations publiques-? Est-ce la confiance du public qui fonde pour l'essentiel la légitimité de l'action de toute administration-? Si oui,

comment l'acquérir et la conserver-?

✓-L'Etat central et les collectivités territoriales, bien que bénéficiant d'une réelle légitimité, n'ont pas forcément le même avis sur un grand nombre de dossiers. Cela génère-t-il la confusion dans le public-? Et si oui, comment l'éviter-?

✓-La question de la légitimité étant aujourd'hui souvent posée, les grands corps de l'Etat doivent-ils prendre l'initiative d'une réflexion sur les missions et les référentiels, notamment pour éviter que la crédibilité de l'administration ne soit battue en brèche-?

✓-L'évaluation de la performance des administrations de l'Etat devrait connaître un développement nouveau avec la LOLF. Comment peut-on s'assurer de l'adhésion des acteurs aux indicateurs choisis-?

✓-Les acteurs sont nombreux dans le domaine du contrôle et de la régulation. Comment construisent-ils leur légitimité-?

✓-La démocratie participative est-elle très présente dans le domaine du contrôle et de la régulation-? Que penser des travaux de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques et de la Commission nationale du débat public-? Est-il nécessaire de développer une média-

tion entre l'Etat et les citoyens, entre les puissances publiques et les citoyens-?

✓-Quels enseignements les puissances publiques doivent-elles tirer des crises et catastrophes (canicule de l'été 2003, légionellose, AZF...)-? Comment mettre en cause les cloisonnements existant entre différents ministères, structures...-?

✓-Comment éviter les erreurs de raisonnement, les pertes de sens-? Comment mieux prendre en compte le rôle des collectivités territoriales dans la prévention et la gestion de crises-?

✓-Comment gérer la communication de crise dans le cadre des réseaux créés pour la communication institutionnelle-? Quelles relations entre la communication des industriels et celle des puissances publiques-? Le doute est-il affichable-?

✓-Comment les puissances publiques peuvent-elles disposer du personnel compétent pour assumer leurs missions alors que le service public a perdu pour partie ses lettres de noblesse et que les différences de rémunération public-privé augmentent fortement-?

✓-Comment améliorer la gestion des cadres supérieurs dans les administrations publiques et notamment éviter l'affadissement des fonc-

tions de directeur des services déconcentrés-?

✓-La sous-traitance qui continue de se développer 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 risques au sein des entreprises-?

✓-L'assurance (courtiers-assureurs-réassureurs) peut-elle jouer un rôle en matière de prévention du risque (industriel, sanitaire)-? L'obligation faite désormais à l'industriel d'évaluer les conséquences financières d'un accident et la pratique de l'information des actionnaires sont-elles de nature à générer des évolutions sensibles-?

✓-La judiciarisation de notre société n'oblige-t-elle pas à s'interroger sur les fondements des polices techniques-? Les relations justice-police technique ne devraient-elles pas faire l'objet de création d'instances de travail permettant de traiter de l'évaluation et de la gestion des risques-?

✓-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 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.

Note



Compte rendu des séances plénières

(*)-Président-Directeur général de la Compagnie Saint-Gobain, Président de l'Amicale des ingénieurs du corps des mines.

Régulateurs et contrôleurs-: quelle légitimité entre demande sociale et pouvoir politique-?

par **François Valérian**
Ingénieur en chef des mines

Contrôleurs et régulateurs doivent répondre à une très forte demande de la société, qui modifie leurs façons d'agir. Ils n'ont cependant pas le sentiment que leur action s'inscrive dans des choix politiques clairement affichés. La nécessité se fait donc sentir de nouveaux paradigmes de l'action publique.

La demande de la société pour davantage de contrôle et de régulation, notamment dans les domaines qui touchent à la sécurité, semble de plus en plus forte. En même temps, la sphère publique se rétrécit par rapport au jeu de l'initiative

privée, ce qui laisse parfois les fonctionnaires aux prises avec une demande qu'ils ont du mal à satisfaire.

L'amicale des ingénieurs du corps des Mines a invité d'autres corps de hauts fonctionnaires à débattre de l'évolution de la légitimité et de la crédibilité des acteurs publics, dans les domaines du contrôle et de la régulation. La situation des fonctionnaires, pris entre exigences sociales et prudence du monde politique, était au cœur des discussions.

Une très forte demande sociale

La demande sociale de régulation publique, particulièrement aiguë dans les périodes de crise, contraint les fonctionnaires à communiquer bien davantage, et modifie en profondeur les conditions d'exercice de leurs missions.

Il faut longtemps pour construire une réputation, très peu de temps pour la défaire. Ce qui est vrai des individus se vérifie aussi des institutions, particulièrement quand ces institutions sont représentées par des individus qui ont été

pris en défaut. La crise apparaît comme un révélateur de dysfonctionnements, et de ce point de vue elle est positive lorsqu'elle prive de leur légitimité des institutions qui avaient commis des erreurs dans l'exercice de leurs missions. La crise joue aussi un rôle ambivalent: une institution compétente peut ne plus être crédible quand elle n'a pas su communiquer à temps, et d'autres instances, moins compétentes, peuvent se voir revêtues d'une légitimité du fait de leur habileté à capter l'opinion. La presse joue à cet égard un rôle majeur.

Il est crucial de communiquer: toutes les crises le confirment, et pour espérer survivre à une crise il faut avoir communiqué depuis longtemps, de façon régulière. Communiquer avec qui? Avec ceux qui se partagent une certaine représentation du «-public-», c'est-à-dire les élus, la presse et les associations. Cette communication peut prendre la forme de réunions en petits comités, par exemple pour expliquer un sujet technique à un élu. Elle peut se faire aussi au travers de réunions publiques dont les formes sont nombreuses: réunion de concertation avant d'élaborer une décision, réunion d'explication d'une décision déjà prise, réunion préalable à un referendum auquel

une collectivité a décidé de se plier.

L'effort de communication représente pour le fonctionnaire contrôleur une discipline souvent perçue comme salutaire. Toutefois, l'exposition fréquente du contrôleur à un contrôle public entraîne une modification des conditions mêmes d'exercice de sa mission. Il n'est pas rare que sa compétence soit prise en défaut par tel ou tel expert, ou simplement par un honnête homme qui aura passé plusieurs nuits à étudier sur Internet un problème précis. Le fonctionnaire doit alors s'adapter, innover dans sa pratique, écouter ce qui lui est dit pour changer sa manière de contrôler les entreprises. Il doit faire preuve de créativité, d'autonomie, agir en sachant qu'il lui faudra rendre compte, et s'exposer *in fine* à l'évaluation de son action.

Ce travail humainement plus complexe n'était-il pas traditionnellement réservé au monde politique? De nombreux fonctionnaires ont désormais le sentiment que la prise de risque face à l'opinion sur des projets de long terme fait partie intégrante de leurs missions, et que le monde politique se décharge sur eux de la réponse à la demande sociétale de contrôle.

Un hiatus avec le monde politique

A cette attitude du monde politique, il y a sans doute plusieurs raisons, tenant à la fois à la domination de nouveaux modèles idéologiques et à un souci d'efficacité électorale. Le foisonnement des modes et instances de contrôle est l'un des symptômes de la faible volonté politique dans le domaine.

Le rétrécissement de l'espace public en matière de régulation et de contrôle est un phénomène qui n'est pas que français. Il est, sinon mondial, du moins largement observable en Europe et en Amérique. Les thèses libérales ont succédé au modèle de l'Etat promoteur du progrès social, et elles ont placé la défense de l'initiative privée au premier rang de nombreuses politiques gouvernementales. Ces logiques peuvent sembler étrangères à la culture française traditionnelle, et importées du monde anglo-saxon, elles n'en sont pas moins dominantes actuellement en France et en Europe.

L'idéologie cependant n'explique pas tout. La maturité croissante des opinions publiques, la méfiance qui se manifeste dans toutes les situations de crise, incitent les élus et les gouvernements à la

plus grande prudence. Face à la demande sociétale de régulation, le monde politique a tendance à privilégier l'effet de court terme, l'annonce qui apaisera les tensions, rétablira l'ordre public, même si sur le long terme elle a des effets indésirables.

La combinaison d'une idéologie libérale, d'un souci de répondre aux crises, et de contraintes budgétaires fortes, a profondément transformé l'exercice public du contrôle et de la régulation. Faute de moyens, et du fait d'une vision plus modeste de l'action étatique, le contrôle à deux niveaux s'est généralisé, avec des organismes certifiés mais au risque d'une perte de compétence de l'Etat. Des agences ont été créées, qui font partie de la sphère publique mais sont autonomes, voire indépendantes, par rapport aux administrations. Enfin, la législation s'est considérablement enflée, avec une composante pénale qui permet à la justice de jouer désormais un rôle important, et redouté, dans le contrôle et dans une régulation exercée *a posteriori*. Il va de soi que cette multiplication

des instances ne contribue pas à la cohérence de l'action publique. Le pouvoir judiciaire, dont la nécessité n'est pas remise en cause, s'exerce bien souvent au détriment des administrations chargées du contrôle et de la régulation. Le modèle français traditionnel d'un intérêt général défini par une instance unique émanant du suffrage universel est aujourd'hui largement démantelé. De nombreuses instances participent à la définition de l'intérêt général, mais elles le font sans qu'ait pu être élaboré un nouveau paradigme de l'action publique.

Un besoin de paradigme

Le besoin d'un nouveau paradigme de l'action publique se fait désormais sentir. De la contradiction entre une forte demande sociétale et un pouvoir politique hésitant, plusieurs voies peuvent surgir, dont l'étude demande à être approfondie.

L'Etat pourrait poursuivre son repli. Il ne définirait plus alors que quelques grands cadres d'action, laissant à des organismes certifiés, à des assurances, voire au marché, la charge d'éliminer les mauvaises pratiques ou d'en réparer les effets. L'Etat pourrait aussi bâtir, sur l'expérience acquise en réunions et concertations, une politique assumée de chef d'orchestre en débats sociétaux. Le régulateur provoquerait le débat public plutôt que de l'attendre ou de le craindre. Des lieux de rencontre se multiplieraient, à l'exemple de ce que sont encore les commissions du Plan. Une vision renouvelée de l'intérêt général surgirait ainsi de la confrontation des points de vue, et permettrait à l'Etat de retrouver une légitimité fondée sur une capacité à organiser le débat politique sur des enjeux techniques.

Une autre voie possible consiste à tirer la conclusion de certains échecs de la dérégulation européenne. Aucun opérateur de gaz n'est plus incité à entreprendre un stockage de gaz profond, alors que de tels stockages répondent à des nécessités de long terme. Le



Comptes rendus des réunions d'ateliers

choix du nucléaire en France n'aurait pu se faire selon de strictes considérations économiques à court terme, et c'est pourtant un choix qui bénéficie d'un certain consensus. Il ne s'agit pas de revenir au splendide isolement d'un Etat autoritaire, mais de créer ou de renforcer une régulation véritable à l'échelon européen. L'Europe, le seul espace désormais où puisse s'inscrire une politique économique d'ensemble, pourrait mettre en œuvre la régulation qu'attendent les sociétés européennes, tout en faisant moins la part belle aux logiques de marché. Le constat d'une crise est relativement simple, l'esquisse des solutions est plus difficile. L'administration de contrôle et de régulation, dont la légitimité se trouve exposée dans un jeu risqué entre une opinion inquiète et un pouvoir politique hésitant, est sans doute particulièrement légitime à rechercher et proposer de nouveaux paradigmes pour l'action publique. Une des méthodes de travail à mettre en œuvre pourrait être de s'inspirer de réflexions et d'actions étrangères, et de se situer au niveau européen. Si le modèle français est en crise du fait de sa confrontation à d'autres modèles, c'est aussi

en acceptant cette confrontation qu'il pourra trouver les moyens de dépasser la crise et de se transformer.

Le rôle des pouvoirs publics:- parler ou agir-?

par Jean-Baptiste Avrillier

Le monde est actuellement en proie à un effet de ciseau redoutable entre une demande croissante d'intervention de l'État, qui s'est même manifestée aux Etats-Unis lors du passage du cyclone Katrina, et des moyens d'action des puissances publiques et une capacité de réforme en constante diminution. Il est dès lors primordial, malgré ce contexte, de maintenir voire d'accroître la légitimité de l'action de l'Etat et sa crédibilité auprès du public. Cette légitimité se fonde sur trois composantes principales. Il s'agit tout d'abord de la capacité d'action des puissances publiques, qui est le fondement véritable de leur légitimité. Il s'agit ensuite de la capacité de l'Etat à expliquer au public ce qu'il fait et

à rendre compte de ses résultats. Il s'agit enfin de l'aptitude à inscrire cette action dans le cadre d'un discours clair et accessible permettant de formuler l'intérêt général et de démontrer la pertinence – aux yeux du public – des priorités retenues.

C'est l'action qui fonde la légitimité

Le monde actuel n'accorde plus grande importance aux titres et aux fonctions des différents intervenants. Il s'agit sans doute d'une conséquence regrettable mais prévisible de la multiplication des commissions, comités et autres délégations aux noms emphatiques mais dont la capacité d'action est souvent limitée voire inexistante. Aujourd'hui, c'est donc l'action et non la fonction qui fonde la légitimité. Le public accordera ainsi plus volontiers sa confiance aux puissances publiques ayant donné la preuve de leur efficacité opérationnelle. La confiance se construit en effet de plus en plus grâce à la mise en place de processus rigoureux et contrôlés, per-

mettant de s'assurer à chaque étape de l'adéquation entre l'action des organismes et la mission qui leur a été confiée. C'est tout le sens des dernières normes de management du système d'assurance qualité, comme l'iso 9001-2000, qui servent désormais de référence incontournable dans l'organisation des services de l'Etat. Celui-ci est ainsi amené à orienter toujours davantage son action vers des résultats concrets et mesurables, et à démontrer en permanence la conformité de ceux-ci avec ce qui était attendu ou avec ce qui avait été promis.

Faire ce qu'on dit et dire... ce qu'on ne fait pas

L'Etat doit ainsi veiller à garantir continuellement la cohérence entre son discours et ses actes. Cela consiste tout d'abord à annoncer clairement et au préalable les objectifs qui sont poursuivis, en explicitant si possible les résultats concrets qui sont recherchés. Cela conduit ensuite nécessairement à une évaluation exposé des résultats obtenus, à travers un retour d'expérience systématique sur l'activité passée. C'est l'objet des «-rapports annuels de performance-» que

devront publier les administrations dans le cadre de la LOLF, en admettant que ceux-ci survivent durablement à la tentation de casser le thermomètre quand il dérange...

Cela nécessite enfin, ce qui est encore plus difficile, d'assumer les arbitrages qui sont rendus et d'annoncer ce qu'on ne fera pas, faute de moyens ou après mûre réflexion. Cet exercice est particulièrement douloureux pour un Etat qui ne veut froisser personne et qui compte souvent sur l'amnésie progressive du public, mais c'est une démarche indispensable pour redonner de la crédibilité aux très nombreuses promesses des campagnes électorales.

Quand l'Etat parle aux Français

L'équilibre des pouvoirs cher à Montesquieu est actuellement fortement perturbé par le regard extérieur du public et par la pression médiatique omniprésente, ce qui conduit trop souvent à une tétanisation des pouvoirs publics et à un blocage du dispositif. Dès lors se pose la question de la capacité de l'Etat, au-delà de la gestion de l'urgence et du quotidien, à construire un discours accessible au plus

grand nombre par lequel il pourra susciter le débat et ainsi expliquer et légitimer son action.

Pour cela, il faut tout d'abord éveiller l'intérêt du public. Cela nécessite beaucoup de pédagogie-: il faut avant tout être compréhensible et ne pas hésiter à utiliser des images fortes qui frappent l'imagination. Il faut également s'engager résolument à susciter le débat lorsque les enjeux le justifient. Cet effort pédagogique consiste d'ailleurs le plus souvent à montrer au public qu'il est directement concerné par ces grands enjeux actuels, et que l'Etat dispose de réelles capacités d'action dans ces domaines. C'est l'objet des nombreuses démarches de concertation qui se développent actuellement, sous forme d'enquêtes publiques, de débats publics ou de référendums d'initiative locale, et qui rencontrent souvent un grand succès auprès des populations. Mais pour être percutant, le discours de l'Etat ne doit pas pour autant verser dans la démagogie. Il est certes difficile de prendre position à contre-courant, surtout sur des sujets émotionnellement chargés comme le nucléaire ou les OGM, ou de rompre avec le traditionnel «-dormez tranquilles-». Mais il faut préférer les paroles qui sauvent aux paroles qui plaisent. Dans

un monde marqué par l'importance croissante de l'espace privé et de l'initiative individuelle, les puissances publiques sont en effet les seules à pouvoir tisser et défendre l'in-

térêt général, qui est leur cadre d'action exclusif mais impératif. Cela leur permet ainsi d'inscrire leur discours sur une toile de fond sur laquelle con-

vergent l'ensemble des acteurs de la vie publique.

L'Etat doit enfin démontrer en permanence qu'il vit dans le même monde que ses administrés. Alors que le décalage



entre les élites et la population est de plus en plus décrié et trouve une illustration cruelle dans les événements récents, du référendum sur la constitution européenne à l'échec de l'évacuation des villes touchées par le cyclone Katrina, l'Etat doit réactualiser en permanence les représentations sous-jacentes à son discours pour coller au plus près à la réalité. Comment expliquer par exemple que les plans de déplacements urbains de la Ville de Paris représentent une ville sans travaux, alors que ceux-ci sont omniprésents et que les budgets de travaux publics sont régulièrement reconduits, ce qui garantit un nombre total de chantiers globalement constant? Tout serait tellement plus simple si la réalité pouvait s'adapter aux discours et non l'inverse...

Pour être légitimes et crédibles, les puissances publiques doivent ainsi non seulement agir efficacement, mais aussi expliquer ce qu'elles font, rendre compte de leurs résultats et surtout convaincre le plus

grand nombre de la pertinence de leur action en faveur de l'intérêt général. Les attentes du public en matière de communication n'ont en effet jamais été aussi fortes, à tel point qu'il est même question de remplacer parfois l'action par la parole, notamment dans le domaine de la sécurité du consommateur où une simple information du public peut produire des effets substantiels. Mais se pose alors la question de l'égalité des citoyens devant la sécurité.

La crédibilité à l'épreuve de la crise: menaces et opportunités

par Anne Beauval

Les discussions ont essentiellement porté sur la crédibilité du contrôleur et du régulateur dans le domaine de la sécurité, principalement pour les acteurs

publics. Sa légitimité n'a pas été abordée car considérée comme allant de soi. Le domaine économique, qu'il s'agisse d'énergie ou des télécommunications, a également été écarté.

Crédibilité des acteurs publics en matière de contrôle et de régulation: une construction fragile et difficile

Quelle que soit l'efficacité des acteurs publics dans le domaine du contrôle et de la régulation, son poids dans la construction de leur crédibilité ne semble pas être prépondérant. En effet, la crédibilité d'un acteur aux yeux du public et de la société est à l'interface entre le réel, le factuel et la perception généralement répandue, en particulier via les médias. Ainsi, tout accident renforce inévitablement la crédibilité a posteriori d'un acteur dénonçant systématiquement tout risque potentiel.

L'émotionnel devant être pris en compte, la reconnaissance de la crédibilité par l'administration ou ses pairs n'est plus suffisante, ceux-ci pouvant difficilement afficher leur confiance dans un acteur qui ne serait pas crédible aux yeux de la société. Les acteurs du contrôle et de la régulation ont donc appris à gérer leur crédibilité et développer une importante stratégie de communication «-tout public-» afin d'asseoir leur crédibilité par une meilleure notoriété. Celle-ci se révèle en effet un atout fondamental aussi bien dans l'exercice normal de leur fonction de régulateur et de contrôleur – permettant dans certains cas d'inverser un rapport de force défavorable à l'administration – qu'en situation de crise.

La crédibilité en situation de crise

La crédibilité des pouvoirs publics en cas de crise est essentiellement fondée sur l'urgence et leur capacité de réaction.

Dans le domaine de la sécurité, la crise tend naturellement à une remise en cause de la crédibilité des acteurs – au profit des dénonciateurs. D'une part, il est difficile d'anticiper à froid des événements qui semblent alors inconcevables. D'autre part, le message de la non infaillibilité du système «-opérateur / régulateur / contrôleur-», malgré les progrès possibles, ne pénètre que lentement la société.

En dépit de cela, la crise peut être une réelle opportunité et ceci pour deux raisons-: premièrement, une crise bien gérée (ou surtout mieux gérée que la précédente de même nature) renforcera la crédibilité des acteurs concernés par comparaison. Deuxièmement, la crise peut s'avérer être

un excellent accélérateur de mesures étant donné la rapidité d'action et la remise en cause des cadres préexistants qu'elle permet sous la pression médiatique. Ceci ne peut cependant fonctionner que si les mesures nécessaires ont été préparées à froid par l'administration en amont de la catastrophe déclenchant la crise. Un tel fonctionnement nécessite de professionnaliser l'anticipation, ce qui ne semble pas être le cas général, et peut difficilement être affiché.

La montée des agences

Les crises rendent cependant difficile la position des acteurs cumulant les fonctions de contrôleur et de régulateur. Ceci contribue en effet à une mauvaise visibilité qui peut nuire à leur crédibilité faute de «-faire sens-» aux yeux du public. Plus



qu'à une séparation de ces deux fonctions, le contrôle dans le domaine de la sécurité ne trouvant pas facilement de reprenneur, la crise aboutit de façon récurrente à la création d'un acteur supplémentaire, nouveau et donc plus lisible, plus compréhensible et plus crédible: l'agence.

Créée le plus souvent pour constituer une autorité indépendante ayant pour mission de donner des avis, en particulier sur les situations ayant conduit à la crise, l'agence est à court terme un paratonnerre efficace pour les pouvoirs publics. Cependant, par une dérive toujours possible vers une critique systématique d'autant plus aisée que peu d'agences interviennent dans la décision ou la mise en œuvre, leur crédibilité peut se construire au détriment des acteurs assurant le contrôle et la régulation.

En conclusion, la crise, à condition d'avoir été anticipée, peut constituer une réelle opportunité pour les acteurs publics du contrôle et de la régulation et renforcer ainsi leur crédibilité, par la remise en cause des paramètres préexistants qu'elle permet. Ceci nécessite cependant une explication qui n'est pas toujours aisée, d'autant plus qu'une remise en cause en profondeur ne peut ni être portée par les régulateurs

(qui définissent les règles), ni par les contrôleurs (qui vérifient) mais par les politiques, dont la constante de temps n'est pas, en règle générale, suffisante.

La crédibilité face au débat public et à la législation excessive

par Anne Beauval

Deux questions ont été principalement abordées au cours des échanges: la réglementation à la française se fait-elle au détriment de la crédibilité de son administration ; quel peut être le rôle du débat public et comment les acteurs du contrôle et de la régulation doivent-ils y participer?

La législation au détriment de la crédibilité de l'administration-?

En comparaison avec le monde anglo-saxon, la réglementation française est bâtie sur la non confiance et l'interdiction. De plus en plus, tout ce qui n'est pas autorisé est interdit (la logique inverse prévalant il y a 30 ans) et les textes se doivent

par conséquent d'être exhaustifs. Ceci a deux conséquences: d'une part, contrairement à la Grande-Bretagne qui transpose l'esprit des directives et laisse la jurisprudence affiner, la France cherche à prévoir tous les cas de figures envisageables, avec un retard de transposition certain. D'autre part, une réglementation trop «-bavarde-» a deux effets pervers: elle déresponsabilise les acteurs et peut faire perdre à l'administration sa crédibilité lorsque survient un cas de figure qui n'a, inévitablement, pas pu être anticipé.

L'une des réponses possibles à cette difficulté pourrait être de développer le recours à la norme en complément du recours strict au texte, ce qui nécessitera cependant une évolution culturelle.

Crédibilité et débat public

La généralisation du débat public dans les procédures relevant du domaine du contrôle et de la régulation soulève de nombreuses difficultés. En effet, il n'est pas aisé au public même intéressé de débattre des questions qui prendront application au delà de son horizon à moyen terme (typiquement, la construction d'une autoroute – 15 ans). De plus, les différents niveaux de représentation démocratique peuvent tous se



revendiquer d'une même légitimité, ce qui conduit à des situations délicates en cas de divergences entre les positions des élus (démocratie représentative – maires, souvent absents – ou sénateurs) et de la société en général (démocratie participative). Enfin, les sujets trop sensibles peuvent ne pas se prêter au débat car trop propices à des phénomènes de défoulement. L'absence de consultation du public n'est alors pas aisée à expliquer.

Il semble que l'on assiste depuis quelques années à un retrait du débat public de l'administration et plus généralement des acteurs du contrôle et de la régulation. Plusieurs hypothèses ont été avancées : la responsabilité juridique croissante qui peut conduire à une prudence dans l'expression des positions ; la perte de crédibilité (ou la crainte de ne pas être crédible), en particulier devant le niveau croissant de compétences juridiques ou techniques dans la société en général et les associations de défense d'intérêt en particulier ; la perte d'autonomie par rapport au corps préfectoral plus désireux d'une intervention à son initiative qu'en réaction à une sollicitation.

Le débat étant en grande partie un spectacle dans lequel la mise en scène a une importance considérable, il pourrait être recommandé à l'adminis-

tration d'y tenir un rôle malgré l'intérêt parfois faible des formes de plus en plus nombreuses de débat public, quitte à se positionner à l'avenir en metteur en scène plutôt qu'en acteur.

Pour un nouveau paradigme de la régulation économique

par Thomas Joindot

Depuis une quinzaine d'années l'Europe vit dans l'ère de la dérégulation. Transport aérien, transport ferroviaire, gaz et électricité... L'évolution est marquante dans les services de réseau, où les infrastructures sont coûteuses et ne peuvent être amorties que sur plusieurs dizaines d'années.

Si de tels changements sont communs à l'ensemble des pays européens, et fruit de théories économiques largement répandues, la question de la place de l'intérêt général et du rôle de la puissance publique pour préserver celui-ci ne doit pas être éludé.

Paradoxalement, le dérégulation a entraîné, en particulier dans le secteur de l'énergie, la création ou le renforcement d'oligopoles. Ainsi, le

russe Gazprom – qui, en outre, échappe à toute régulation européenne – détient-il près de 33-% du marché du gaz européens alors que ses clients ne sont plus des monopoles d'Etat, avec lesquels il discuterait à un niveau politique, mais des opérateurs privés. Dans le secteur de l'électricité également, les différents processus de rachat et de croissance des acteurs conduisent aussi à une situation aussi oligopolistique.

On pourra, au passage, s'interroger sur la logique de dérégulation d'un secteur, celui de l'énergie, dans lequel l'Europe est structurellement importatrice mais a, *de facto*, perdu toute capacité d'intervention vis-à-vis de ses fournisseurs.

Mais qui dit oligopole dit aussi difficulté pour l'autorité de régulation économique. Dans ce domaine l'Europe, en laissant aux Etats membres le soin de créer leurs propres autorités administratives, n'a pas su tirer les conséquences de la dérégulation qu'elle choisissait. Face à des opérateurs d'envergure européenne, la régulation reste largement nationale. Les efforts incessants des différentes autorités administratives indépendantes des différents pays européens pour échanger, constituer des clubs, rechercher une harmonisation entre elles, semblent témoigner de la nécessité de

combler tant bien que mal le vide existant.

Cette difficulté pour ces nouveaux acteurs que sont les régulateurs économiques se double, sur certains secteurs, d'un morcellement de ceux-ci. A titre d'exemple, s'agissant des transports ferroviaires régionaux, les Conseils Régionaux ont dû assumer, sans qu'ils soient nécessairement dotés des compétences adéquates, la mission de régulateur, en discutant avec des opérateurs de transport largement plus expérimentés.

Du côté des opérateurs, les investissements sont maintenant soumis à des critères de rentabilité qui laissent peu de place aux projets à long terme. On peut dire qu'aujourd'hui dans le secteur de l'énergie ou, plus largement, des grandes infrastructures, il n'y a plus d'investissement sur des projets à horizon supérieur à 15-25-ans. Personne n'est prêt à porter un risque à 50 ou 70-ans, et ce d'autant plus que le bilan économique, autrefois global, est désormais découplé entre une analyse limitée au périmètre des opérateurs

d'une part, et les besoins de la collectivité d'autre part.

Une illustration en est donnée par l'analyse des intérêts des opérateurs d'une part, des autorités publiques d'autre part dans le cas des stockages de gaz.

Si l'intérêt général commande de disposer de stockages de capacité importante pour assurer l'approvisionnement énergétique et donc réduire la dépendance à court terme vis à vis des producteurs, tel n'est pas celui des opérateurs gaziers. Dans un système libéralisé, ceux-ci auront avantage à privilégier les petits stockages qui permettent l'exploitation sans encombre sur le plan technique tout en conservant la saisonnalité et la variation des prix qui en découle, source de profits.

Cette tendance naturelle d'un système difficilement régulé à investir est, en outre, accentuée par la pénurie généralisée de fonds publics. Or les secteurs en question font l'objet de frictions relativement importantes avec un déséquilibre entre offre et demande qui s'annonce d'ici 5 à 10 ans.

Pourtant, on estime que d'ici 30 ans 50-% des investissements mondiaux devraient être énergétiques. Et face à un tel défi, l'Europe semble incapable de s'organiser efficacement...

En écho à ce constat, il faut toutefois observer que peu d'hommes politiques se sont, en France, opposés à la dérégulation de l'électricité. Il y a eu, ces dernières années, cumul entre une vision plutôt libérale et la construction européenne.

Avoir la nostalgie d'entreprises sous tutelle des pouvoirs publics serait toutefois peu raisonnable. Dans un tel système, on ne connaissait pas les critères économiques de l'action. Dans un système dérégulé, l'acteur économique sait exactement en fonction de quels déterminants il doit agir. Il ne s'agit toutefois pas, avec le gaz ou l'électricité, de commodités quelconques-: il semble bien que la puissance publique doive intervenir pour amortir les variations du marché, et ce d'autant plus que des contraintes d'approvisionnement quasi-monopolistiques existent.



On pourrait aussi conclure, de manière certainement fondée mais peut-être trop hâtive, que les difficultés créées par ces dérégulations récentes se résument à un affrontement entre les théories économiques d'origine anglo-saxonne et celles sur lesquelles la France s'est longtemps appuyée. Sans doute l'une des difficultés tient-elle à une indigence bien enracinée de l'enseignement des sciences économiques.

Pourtant, il apparaît que la vision simpliste de la régulation comme simple instrument d'ajustement des pratiques économiques n'est pas universellement partagée. Ainsi, le Conseil d'Analyse Economique a une vision assez intéressante de la régulation, intégrant la notion d'intérêt général. L'Agence Internationale de l'Energie semble également positionnée sur des thèmes, tels les émissions de gaz à effet de serre, ne se limitant pas au simple équilibre économique. Il semble donc essentiel de recréer, en s'appuyant sur des idées de cette nature, de la réflexion sur des méthodes de régulation économiques alternatives ou tout au moins à même de pallier les déficiences des pratiques introduites ces dernières années. Les nombreuses réflexions économiques menées pendant l'après-guerre, pendant l'important effort de construction d'infras-

tructures, ne sont plus adaptées au contexte actuel.

La construction d'un nouveau paradigme de la régulation économique pourrait donc être à même de replacer, à haut niveau, une vision française du sujet.

Légitimité, crédibilité et LOLF

par Thomas Joindot

La légitimité est une préoccupation constante, peut-être récente, des puissances publiques dans leurs missions de contrôle. Confrontées aux crises, elles cherchent à justifier leur action en dehors de celles-ci. Concurrencées par le juge, elles s'interrogent sur leur rôle quand l'autorité judiciaire paraît parfois la réponse appropriée à tout, dans une transposition sans doute hâtive du modèle anglo-saxon.

La question de l'efficacité n'est pas loin, car l'époque actuelle, à côté d'interrogations profondes sur le champ d'intervention des puissances publiques dans la régulation techniques, se caractérise par une tendance à l'arbitraire et à l'intervention en tous domaines, en dépit des réels enjeux.

Pourquoi le Commandant Cousteau ou Haroun Tazieff bénéficiaient-ils aux yeux de l'opinion de tant de crédibilité alors que les pouvoirs publics peinent chaque jour à asseoir la leur? Quel responsable public ne s'est posé ce genre de question...

La crédibilité ne peut toutefois s'apprécier sans référence au public visé: auprès de qui veut-on se rendre crédible? Trop souvent, on oublie cet aspect des choses.

Il est facile de perdre une énergie considérable à se rendre crédible en tout temps auprès du grand public, sans plus-value quelconque. Une telle tâche peut d'ailleurs paraître vaine tant il est indéniable que, quel que soit le secteur en question, toute crise entraînera une perte de crédibilité.

En outre, il ne s'agit pas tant de rendre crédibles, par la communication publique, des organismes qui devraient savoir se vendre, que des systèmes de contrôle qui doivent être robustes et éprouvés. En ce sens, cette crédibilité se mesure plus à l'aune de l'avis d'un public intermédiaire, partiellement averti.

Il faut aussi noter qu'aujourd'hui, l'un des éléments sur lesquels la puissance publique s'appuie pour sa crédibilité est le recours aux experts. Ce qui pose *de facto* la question du contrôle

de ces experts, et surtout de la manière dont la tendance à l'alarmisme symbolisée par certaines alertes lancées par des agences indépendantes peut être régulée sans que les problèmes réels ne soient occultés.

L'une des difficultés qui par ailleurs affectent la crédibilité des systèmes de contrôle actuels est qu'ils donnent l'impression de ne savoir agir qu'après des crises. Dans la mesure où nos systèmes publics semblent en permanence absorbés par la digestion d'évolutions réglementaires, ils apparaissent bien peu à même d'anticiper les problèmes. Pourtant, on doit constater que l'Europe induit des évolutions réglementaires en dehors de réactions à des crises. Nous avons donc là un système qui, peut-être contrairement aux apparences, est à même d'apporter des éléments de crédibilité aux instances nationales de contrôle.

La crédibilité est néanmoins mise à mal par une certaine tendance à la sur-intervention. La démission assez large des autorités publiques dans le domaine de l'intervention économique a dans certains cas laissé la place à un interventionnisme démesuré dans le domaine de la régulation technique, avec une large place laissée à l'arbitraire. La question centrale est alors-: comment faire pour que l'administration sache se limiter-?

Il faut bien reconnaître qu'on se heurte là parfois à l'irrationalité de la logique politique, qui cherchera avant tout à afficher une action, quelle qu'elle soit. Quoi qu'il en soit, la première réponse au problème est sans doute dans la régulation opérée par les organisations publiques elles-mêmes. La remontée des problèmes et la prise des responsabilités à leur niveau adéquat sont un élément important.

Il est néanmoins souvent difficile de faire remonter au niveau adéquat les responsa-

bilités. L'un des participants au groupe se souvient d'avoir, il y a quelques années, rendu compte à ses ministres de tutelle d'une action ayant conduit à avaliser un échéancier d'amélioration de la sécurité sur le parc de réacteurs nucléaires. Aucune mesure compensatoire plus rapide ne semblait alors possible pour anticiper l'échéance de modification de l'ensemble du parc, s'étalant sur 11-années. L'un des ministres a, en réponse, demandé la mise en œuvre de mesures compensatoires, pourtant affichées comme impossibles...

De telles situations sont peut-être l'une des conséquences de l'apparition, assez récente en France, du juge dans le domaine de la régulation technique.

Cette irruption est, pour les pouvoirs publics, à double tranchant. D'une part elle peut, par la peur qu'elle inspire et la nouveauté au regard de la culture historique française, entraîner des comportements



irrationnels, visant à se couvrir tous azimuts, de la part des autorités de contrôle.

Mais d'autre part, il faut bien reconnaître que l'action de la justice est un formidable outil pour appuyer l'action des autorités de contrôle et de régulation. A ce titre, la culture française conduit trop souvent les opérateurs à attendre beaucoup trop de l'administration, et à se positionner notamment au regard des seuls contrôles que celle-ci réalise. Si les incidents ou accidents consécutifs à des non respects de réglementations pénalisaient effectivement financièrement les entreprises, les mises en conformité seraient peut-être plus rapides et plus spontanées.

Ceci renvoie sans aucun doute à la question de l'efficacité des puissances publiques: à quoi sert une autorité de contrôle spécialisée si l'institution judiciaire semble mieux à même de faire respecter les règles techniques? On pourrait en déduire que les puissances publiques se trouvent confrontées à un dramatique problème d'efficacité, ou plutôt d'efficience. Consommation importante de ressources dans des interventions de plus en plus pointilleuses et tentaculaires d'une part, impuissance à agir d'autre part... Cette vision est sans doute très, trop négative.

Il est en outre difficile d'imaginer que la réglementation soit respectée sans l'existence d'un système de contrôle. Tout ne peut en outre reposer sur la seule punition ex-post d'un dommage. Mais la question de ce qu'il faut contrôler ou réglementer pour être efficace est véritablement au cœur du problème. La Loi Organique sur les Lois de Finances (LOLF) contribuera-t-elle à des avancées à ce sujet-?

Fuite en avant réglementaire et confusion des rôles

par **Lionel Joubaud**

Il existe une certaine confusion dans le rôle des différents acteurs chargés du contrôle de l'application de la réglementation. C'est notamment le cas entre les collectivités locales et l'Etat. Quelles sont les compétences de chacun en matière de contrôle et de régulation? En partant de cette question et de quelques exemples récents de catastrophes naturelles qui ont donné lieu à une confusion des rôles des acteurs, le groupe s'est orienté vers la problématique de la création de la réglementation et du contrôle de son application.

Nous assistons à une fuite en avant réglementaire qui peut paraître inquiétante mais correspond à une réelle demande sociale. A titre d'exemple, l'Union européenne, parfois critiquée pour sa production abondante de réglementation, répond à une demande d'harmonisation des acteurs économiques. Cette abondance de textes conduit à une confusion dans le rôle de chacun pour son application: les citoyens se retournent ainsi souvent en cas de catastrophe vers l'Etat, rarement vers l'Union européenne pourtant gros prescripteur, alors qu'une collectivité locale pouvait être chargée d'édicter et de contrôler des prescriptions visant à éviter la catastrophe ou à en réduire les conséquences.

Cette production de textes conduit également à leur moindre application. L'Etat n'a ainsi pas les moyens humains et financiers dans certains cas de faire appliquer la réglementation et n'a parfois pas le courage de faire pression sur les acteurs, les collectivités locales en particulier, pour imposer le respect des règles.

Une meilleure application de la réglementation pourrait passer par une responsabilisation des acteurs notamment les exploitants industriels. Les contrôleurs pourraient alors se concentrer sur les enjeux les plus importants. A ce titre il

est intéressant de noter qu'un sondage réalisé par l'industrie chimique révèle que les

citoyens n'ont pas confiance dans les industriels pour l'application de la réglementation

mais au contraire dans des scientifiques ou des contrôleurs à condition qu'ils soient



indépendants du pouvoir politique.

Par ailleurs le contrôle par un organisme agréé est souvent évoqué pour améliorer la prise en compte de la réglementation au motif que le secteur privé serait plus efficace, d'un point de vue économique, que le secteur public. Il faut toutefois constater que, s'il n'est pas dans une situation de monopole, l'organisme contrôle un client et ne se trouve donc pas dans la meilleure position pour exercer ce contrôle. De plus le contrôleur de second niveau doit faire face à une perte de compétence et finalement, dans le domaine européen ou international, on se trouve confronté à des difficultés en l'absence d'organisme supranational du type de celui existant dans le domaine du transport par voie d'eau-: pour les poids lourds se pose ainsi le problème de la reconnaissance mutuelle des contrôles effectués par des organismes agréés étrangers.

Finalement les régulateurs, du fait d'une application moindre des règles, se trouvent confrontés à l'apparition d'un nou-

vel acteur-: la justice qui doit d'ailleurs elle aussi faire face à un problème de crédibilité et de nécessaire harmonisation afin d'assurer la cohérence des décisions prises. Quel avenir pour la réglementation alors que nous sommes en train de vivre la naissance d'une approche réglementaire nouvelle par l'irruption de la justice au travers de la recherche de la responsabilité-?

Le groupe a donc constaté que la croissance de la réglementation entraînait une certaine confusion dans le rôle des différents acteurs qui sont chargés de la faire appliquer et à une moindre prise en compte des différentes règles. Finalement on assisterait à un tournant dans le domaine du contrôle et de la régulation avec l'intrusion de la justice dans le monde des régulateurs.

Quel rôle pour le fonctionnaire entre experts et politiques-?

par Lionel Joubaud

Quel rôle pour le fonctionnaire au sein de la puissance publique-? En partant de cette interrogation, le groupe a constaté que le fonctionnaire jouait en théorie le rôle d'une interface entre l'expertise et la sphère politique, rôle qui n'est pas dans la pratique toujours bien mis en œuvre.

Tout d'abord il est intéressant de noter que le concept de puissance publique est typiquement français et ne se rencontre que rarement dans les autres pays. Il existe d'ailleurs un fort décalage entre ce concept et la réalité vécue par les fonctionnaires qui peuvent être confrontés à un manque de moyens. Toutefois ce concept correspond à une forte attente de l'opinion publique qui souhaite garder cette image de puissance qui est légitime pour protéger les citoyens. La légitimité s'acquiert ici par ce que l'on est capable de faire ou du moins ce que l'on laisse penser que l'on peut faire, au contraire de la crédibilité qui s'acquiert par ce que l'on a

fait ou pas fait et donc par la confrontation à la pratique.

Au XIX^e siècle Alexis de Tocqueville indiquait déjà qu'une démocratie était diri-

gée par des fonctionnaires et non par des politiques, qui sont d'ailleurs souvent d'an-



ciens fonctionnaires. Les fonctionnaires bénéficient en particulier d'un *turn over* plus faible par rapport aux politiques. La fonction publique apparaît ainsi comme une aristocratie légitime, du moins tant que l'ascenseur social donne l'impression de fonctionner. Ce rôle joué par les fonctionnaires pose la question de la séparation entre l'expertise et la prise de décision, ce rôle d'interface que devraient justement assurer les fonctionnaires.

Le fonctionnaire doit dire! Mais bien souvent il ne dit pas: c'est le problème de l'autocensure du fonctionnaire, bien plus souvent préoccupé de la viabilité de sa décision dans le monde administratif, mais aussi autocensure de l'homme politique en fonction de la réaction anticipée au travers de son prisme de l'opinion publique ou des médias. Cette autocensure est particulièrement négative pour toute force de proposition: où s'exprime en effet alors l'expertise? Qui ose alors alimenter la décision politique? Il est donc nécessaire d'éviter la confusion entre le rôle du fonctionnaire et celui du politique, ce qui

devrait être une des vertus du fonctionnaire.

Le fonctionnaire doit dire mais peut-il communiquer sur ses doutes? En faisant l'analogie avec les médecins, on se rend compte que ceux-ci ne sont pas toujours enclins à agir ou à prendre une décision mais au contraire à ne rien faire en attendant d'avoir plus de certitudes. Comment gérer l'expression du doute?

La démocratie semble dirigée par des fonctionnaires mais des fonctionnaires qui s'autocensurent par peur des réactions et qui perdent leur force de proposition et d'éclairage de la décision politique. Face aux défis que sont la désindustrialisation ou les changements climatiques, comment arriver dans ce contexte à une rupture? Comment prendre un virage et savons-nous encore utiliser les crises pour prendre un tournant?

Interface et communication

par Sophie Murlon

Pour agir, le contrôleur ou le régulateur doit être à la fois crédible et légitime. Cette affirmation semble faire l'objet d'un large consensus. Pourtant, peu d'acteurs du contrôle ou de la régulation osent revendiquer avec confiance ces deux attributs convoités. Se les voir décerner relèverait-il uniquement de la volonté d'une bonne étoile ou d'une recette de sorcellerie? «-Est légitime ce qui est fondé en droit, en équité, en justice.-» «-Est crédible ce qui est digne de confiance et mérite d'être cru.-» D'après le dictionnaire Larousse, la légitimité et la crédibilité sont donc deux notions claires et identifiées. Mais elles sont de nature différente. La première semble intrinsèque alors que la seconde renvoie à une tierce partie qui «-fait confiance-», qui «-croit-». Quand peut-on attribuer ces qualités à un organisme de contrôle? Comment un régulateur peut-il obtenir ces distinctions? Tel est le point de départ du débat.

De la situation
de l'observateur

En dépit de la clarté de leur définition, les qualités de légitimité et de crédibilité sont délicates à attribuer car on ne sait qui décerne ces décorations. Qui décrète que tel organisme est crédible-? Que tel acteur est légitime-? Si le responsable se dérobe, c'est qu'en fait légitimité et crédibilité résultent d'une relation entre acteurs. Le contrôleur et le régulateur agissent sur des assujettis – contrôlés ou régulés – pour le bien général incarné par la volonté d'un grand public d'ailleurs mal identifié. La crédibilité, en particulier, n'existe pas en soi, elle requiert deux acteurs pour être ou ne pas être-: celui qui est cru, mais aussi celui qui croit. Il faut ensuite un observateur de ces relations pour en apprécier la qualité et le fondement. Dès lors, la majorité des participants souligne que la qualité de légitimité ou de crédibilité d'un acteur est changeante en fonction de l'observateur-: de sa nature, de sa situation dans le temps.

La légitimité est fondée – selon les termes du dictionnaire Larousse – ou non. Dans une démocratie, elle découle donc du pouvoir politique. L'Etat est investi d'une mission de contrôle par la voie – ou la voix – des urnes. La légitimité du régulateur est finalement le résultat d'une chaîne de mission qui part des citoyens,

se passe par le politique et aboutit à l'administration concernée. La légitimité est un attribut de l'Etat qui la transfère au régulateur.

Certains soulignent que, malgré cette apparente solidité, la légitimité de l'Etat à agir n'est ni universelle ni éternelle. Elle dépend des modes politiques et sociales. L'Etat est-il fondé à contrôler la sphère privée-? La sécurité des piscines ou les principes d'éducation des enfants sont-ils de son ressort-? Hier non, aujourd'hui peut-être. En effet, la légitimité confère une certaine autorité, mais elle crée aussi une responsabilité. Or l'autorité de l'Etat dans un domaine peut être remise en question par les citoyens. Mais surtout, l'opinion publique peut exprimer des attentes plus ou moins fortes en termes de responsabilités. Sur la demande des citoyens, en fonction du contexte, l'Etat peut donc investir des domaines nouveaux, parfois de manière conjoncturelle. De la même manière, l'action de contrôle crée de la sécurité mais limite la liberté. Cet équilibre entre liberté et sécurité connaît des évolutions, en fonction de celle de la société. Le périmètre de légitimité de l'Etat est donc changeant.

Quant à la crédibilité, elle dépend de l'observateur. Un régulateur peut être crédible

aux yeux de certains citoyens mais pas pour d'autres-; il peut être crédible vis-à-vis du régulé sans être crédible aux yeux du public, et vice-versa. Contrairement à la légitimité, la crédibilité ne renvoie pas à un discours de raison-; elle résulte plutôt d'une relation de confiance de nature affective. Elle peut s'acquérir ou se perdre, mais moins en raison d'un contexte social qu'en fonction des relations bilatérales entre acteur et observateur.

Du politique et du technique

La légitimité, on l'a vu, découle de l'Etat, de la sphère politique. Mais le régulateur appartient à l'administration, à la sphère technique. La frontière entre ces deux sphères est donc un terrain tout indiqué pour étudier la question de la légitimité, indiquent certains participants.

Qui s'y intéresse découvre que cette frontière est peuplée d'hommes politiques et d'ingénieurs. Les premiers, désignés ou élus, seraient préoccupés essentiellement par leur permanence, ce qui les conduirait, paradoxalement, à agir sur le court terme. Ils seraient choisis sur la base d'un projet politique et non en raison de leurs compétences. Les seconds, bien en place, seraient garants de la permanence de l'action

de contrôle et apporteraient la compétence nécessaire à cette action. Ils seraient toutefois soumis aux volontés changeantes des gouvernants dont la durée de mandat est courte en regard des sujets traités.

Dès lors, faut-il souhaiter que les techniciens du contrôle soient indépendants du politique? Ce serait négliger le fait, essentiel, que la légitimité du contrôle vient de l'Etat, du pouvoir politique. Si le rôle des techniciens est d'apporter l'expertise et la connaissance nécessaire à l'exercice de la mission de contrôle, celle du pouvoir politique est d'intégrer différentes composantes de la légitimité, dont la technique n'est qu'un élément. Certains rappellent ainsi que la volonté du peuple, la demande des citoyens, est aussi à la base de la légitimité.

Il ressort des discussions que la question cruciale, dans ce contexte, est-: qui porte la vision à long terme? Le pouvoir politique, qui doit guider l'action mais qui n'a pas de permanence? Ou l'administration technique, qui est stable mais ne représente pas l'intérêt des citoyens? Le rôle de ceux qui gèrent la frontière entre politique est technique – les hauts fonctionnaires, les membres des cabinets – est donc déterminant.

Du croire et du paraître

La crédibilité, quant à elle, intègre plusieurs ingrédients. Elle se nourrit de compétence, de capacité technique, mais aussi d'indépendance et de moyens d'action. Sans ces éléments, le contrôleur ne peut pas être cru. Mais la crédibilité

est celle d'un acteur vis-à-vis d'un observateur. Ce qui est déterminant est donc la représentation que l'observateur a des qualités de l'acteur, et non la nature véritable de ces qualités.

Lorsque les relations entre acteur et observateur sont directes, comme c'est le cas entre contrôleur et contrôlé, l'observateur peut se faire une idée des qualités de l'acteur à travers son action. La crédibilité du contrôleur vis-à-vis du contrôlé résulte donc de la compétence et des moyens qu'il met en œuvre dans ses actions de contrôle.

Lorsqu'on s'intéresse à la crédibilité d'un contrôleur vis-à-vis du grand public, la démarche est tout autre, rappellent certains. Le grand public n'a de vision des qualités du contrôleur qu'à travers l'image qu'en donnent les



médias et les autres moyens de communication. La lisibilité des messages envoyés par le contrôleur, l'efficacité de sa communication sont donc des éléments déterminants de sa crédibilité. Mais surtout, l'écran sur lequel tout citoyen se fait une opinion d'une administration de contrôle – dont il ignore éventuellement l'existence – est le résultat de cette action de contrôle. Ceci aurait tout lieu d'être réjouissant – être jugé sur ses résultats est un formidable moteur d'efficacité – si la publication des résul-

tats n'était pas entachée d'un biais naturel: seuls les résultats négatifs, les morts, les catastrophes et autres accidents, trouvent la voie de la célébrité. Un contrôleur efficace est inconnu. Un contrôleur connu est, souvent, un contrôleur peu crédible car son action ne suffit pas à éviter les catastrophes...

La légitimité et la crédibilité des acteurs du contrôle et de la régulation sont donc deux attributs de nature différente. S'ils se retrouvent sur le terrain de la compétence, ils diffèrent par contre en ce que

le premier renvoie à une certaine théorie de l'Etat et de son rôle, alors que le second, parce qu'il fait intervenir des observateurs, en appelle à la communication.

Il ressort des débats de cet atelier que les points cruciaux sont, d'une part, le rôle de ceux qui assurent l'interface entre le pouvoir politique et l'administration, et d'autre part, la qualité de la communication des organismes de régulation et de contrôle.

Quelle légitimité pour l'acteur public-?

par Sophie Murlon

Dans quels domaines l'action publique est-elle légitime-? Si la réponse à cette question doit servir à définir le champ de l'action de l'Etat, il convient de remarquer tout d'abord que celui-ci ne peut pas tout faire-! Les participants s'accordent sur l'importance, pour les pouvoirs publics, de se concentrer sur les domaines dans lesquels ils apportent une valeur ajoutée, pour lesquels leur action est efficace.

Or pour être efficace, il faut disposer d'objectifs clairs. La définition de ces objectifs ressortit au pouvoir politique, qui est élu pour cela. Mais comment faire en sorte que les objectifs de l'action publique soient pertinents-?

Bien préparer les décisions

Pour gouverner, il faut décider et choisir. Or la décision publique doit être opportune et efficace. Ceci suppose en premier lieu qu'elle soit prise après mûre réflexion. Les éléments qui peuvent l'éclairer étant de nature et d'origine diverses, le rôle du pouvoir politique est finalement de faire la synthèse de ces considérations dont la cohérence n'est pas toujours acquise.

Tout d'abord, il convient bien entendu de tenir compte de la volonté du peuple, source de toute légitimité en droit. Mais la volonté du peuple est difficile à recueillir. On se contente bien souvent d'écouter son expression à travers le filtre de «-l'opinion publique-» dont les médias se font l'écho.

Pour certains, un guide essentiel de l'action publique doit être le souci du respect de l'individu. Ainsi, dans les domaines qui touchent directement à la vie et au bien être du citoyen, les intérêts particuliers ne doivent pas systématiquement être sacrifiés au nom de l'intérêt général.

Pour d'autres, beaucoup de décisions seraient prises de manière dogmatique ou opportuniste. Ils citent en exemple l'action de l'Etat relative au travail et à l'emploi. Selon eux, les débats tournent court faute d'idées et d'arguments. Le seul modèle disponible serait le modèle libéral, les opposants à celui-ci ne proposant que des alternatives dogmatiques.

Dès lors, le rôle des ingénieurs et techniciens de l'administration doit être précisément d'éclairer les décisions par des faits, des données et des modèles. Il est de leur responsabilité de fonder les politiques publiques sur des analyses qui en évaluent les conséquences et les alternatives. Ces analyses doivent procéder d'une démarche méthodique de recueil de données et de modélisation, mais elles doivent également se nourrir des enseignements du passé. A ce

titre, certains soulignent l'importance des analyses *ex post* de politiques engagées dans le passé, trop peu souvent réalisées alors qu'elles se révèlent très riches d'enseignements lorsqu'elles sont conduites.

Il est également crucial que l'administration veille à la préservation de la mémoire dans les domaines d'action de l'Etat. Elle doit conserver les faits et événements – données économiques, accidents et analyse de leurs causes, etc. – de manière à ce qu'ils puissent être mobilisés au moment opportun. Dans certains domaines, comme ceux de l'exploitation minière ou de la sécurité industrielle, les échelles de temps en jeu sont supérieures à la durée de vie humaine. Il faut donc ré-inventer la manière de garder vivant le retour d'expérience significatif malgré la sédimentation des événements dans le temps.

Agir pour le long terme

Les participants s'accordent sur le fait que l'action publique doit se faire – et se projeter – sur le long terme. L'intérêt général futur ne doit pas être hypothéqué pour la recherche d'intérêts immédiats. Mais cette tâche se révèle plus ardue que son énoncé ne le laisse penser.

Agir «-pour le long terme-» suppose de pouvoir évaluer les conséquences lointaines des différents scénarios envisagés-: les études à mener pour ce faire peuvent être très complexes

voire impossibles. Les modèles n'existent pas forcément, les données peuvent ne pas être disponibles, le contexte à venir trop incertain.

Mais surtout, les élus, les hommes politiques, les médias et les citoyens se désintéresseraient du long terme, plus préoccupés par des considérations à courte vue. Les uns seraient soucieux de leur permanence ou de leur réélection, les autres omnubilés par l'audience, les derniers attachés à leurs intérêts particuliers. La pente naturelle serait donc de ne s'interroger que sur les conséquences immédiates des décisions.

Dans ce contexte, le rôle de l'Etat est de faire en sorte que les arguments pertinents soient élaborés, connus et évalués à l'heure de décider. Préparer une décision suppose non seulement d'analyser les différentes alternatives, mais également de sensibiliser les populations concernées par les enjeux en cause. L'administration a donc un devoir d'information et de sensibilisation des élus et des citoyens afin que toutes les données de l'évaluation soient en leur possession au moment du choix.

Certains citent en exemple la question des choix énergétiques. L'administration, à partir de décennies de mémoire et de l'analyse des différents scénarios, doit préparer les décisions. Mais pour que les décisions soient effectivement prises sur la base des résultats de l'analyse, l'administration doit également informer les élus et le public de ces données, elle

doit préparer l'opinion à faire un choix en matière de politique énergétique, choix qui doit se faire avec le souci des conséquences à long terme tant pour les citoyens que pour la planète.

La distance rend légitime

Dans de nombreux domaines – économiques, environnementaux, etc. – l'action de l'Etat français n'est pas isolée. Insérée dans un contexte européen et mondial, la France doit tenir compte de contraintes et d'influences venues de l'extérieur.

L'Europe prend une place croissante dans la définition des politiques publiques, en particulier dans le domaine du contrôle et de la régulation. Normes, standards, directives et modèles européens s'imposent en droit ou de fait. L'action publique se trouve ainsi soigneusement encadrée. L'Etat français doit en tenir compte mais également jouer dans la définition de ces directives européennes un rôle qui lui permette de les adapter à ses propres politiques. Dans le domaine de la concurrence, rappellent certains participants, la place de l'Europe devient prépondérante: il importe de se demander si les modèles proposés par Bruxelles, très libéraux, conviennent à la France ou si celle-ci, sur la base de ses propres analyses, peut en proposer d'autres. A l'heure où certains pays anglo-saxons tirent des bilans mitigés de leurs démarches de libérali-

sation totale dans le domaine des transports ou de l'énergie, par exemple, cette question est particulièrement d'actualité.

Plusieurs participants remarquent qu'en matière de légitimité, la place de l'Europe est singulière. Si on observe fréquemment des réflexions de citoyens ou d'hommes politiques hostiles aux décisions bruxelloises, il est rare, en revanche, d'entendre la légitimité des décisions européennes remise en cause: c'est leur pertinence qui est attaquée. Comment se fait-il que les citoyens questionnent la légitimité des décisions de leurs élus directs (ou presque), mais pas celles d'organes lointains – démocratiquement et géographiquement parlant? C'est probablement la distance, justement, qui rend plus légitime, suggèrent certains. Un décideur lointain est désincarné, il devient dieu ou machine. Qui remettrait en cause la légitimité des forces telluriques, des cyclones? Taxerait d'illégitime le souffle d'un train à pleine vitesse? L'Etat français, en revanche, incarné par ses hommes politiques qui sont connus et médiatiques, est proche. Composé d'humains, il peut être soupçonné de volontés impérialistes sur des domaines encore épargnés par la régulation et le contrôle. De quel droit Monsieur X, que j'ai vu au journal de vingt heures, me dirait comment éduquer mes enfants ou conduire mon entreprise?

Quant au reste du monde, il doit être pour l'action publique une source de données et de

modèles. Afin d'éclairer les décisions publiques, il importe de regarder ce qui se fait ou a été fait ailleurs et d'en tirer toutes les informations utiles. De la même manière, la légitimité de l'Etat à intervenir dans un domaine peut être évaluée, entre autres, à l'aune de ce qui se fait dans les autres pays. L'action publique, pour être pertinente et efficace, sépare donc les rôles. Aux hommes

politiques et aux élus revient la lourde tâche de fixer des objectifs d'action et de prendre des décisions. L'administration, et en particulier ses « techniciens-», doit éclairer le choix des objectifs et préparer les décisions. Il s'agit non seulement de réaliser les études nécessaires à l'évaluation des alternatives, mais également d'informer élus et citoyens pour que ces éléments d'éva-

luation puissent effectivement être pris en compte. Dans le cas contraire, des intérêts particuliers ou de court terme s'opposeraient à des choix de long terme.

Mais l'Etat ne doit pas s'isoler dans sa tour d'ivoire. Il s'inscrit dans un contexte où gravitent l'Europe, les autres pays du monde et, tel une conscience qui veille par dessus son épaupe à la qualité



de son travail, le pouvoir des juges. Ce « monde extérieur » est source de contraintes, mais aussi d'enseignements. En outre, il n'est pas intangible: il convient de l'influencer dans le sens qui semble opportun.

La question de l'interface entre l'administration et les autres puissances (politique, judiciaire, opinion publique)

par Marc Stoltz

L'interface avec l'opinion publique ou comment les contrôleurs peuvent être légitimes et crédibles

Le groupe constate une perte globale de crédibilité de nombreux acteurs (médecin,

politique, union européenne, médias, administration...) dans l'opinion publique. Considérant que la crédibilité se construit dans la durée, le débat porte sur les moyens que doit mettre en œuvre l'administration pour bâtir et entretenir cette crédibilité.

Une relation durable nécessite pour les acteurs techniques de posséder le droit d'agir (légitimité), la capacité à agir (compétence) et la reconnaissance par d'autres groupes (opinion publique, médias, *savants*) (crédibilité).

La légitimité peut résulter du vote (politique), de l'indépendance (association, expert) ou de la compétence, la fonction n'est pas considérée comme étant suffisante pour assurer la légitimité.

La compétence des fonctionnaires est aujourd'hui contestée. Cette situation pourrait découler d'une réduction de l'écart de connaissance entre l'expert de l'administration (du fait de délégations à des structures externes dans de nom-

breux domaines techniques) et le public (augmentation du niveau général, accès facilité à des informations spécialisées via Internet).

La crédibilité repose surtout sur la capacité à instaurer un climat de confiance. Ce climat se construit par la mise à disposition d'informations pertinentes au fil de l'eau: même si ces informations, au même titre que les communiqués de presse, se semblent pas exploitées, leur existence constitue une preuve de la mise à disposition de l'information et un gage de sérieux. Comme l'illustre le retour d'expérience des pressions médiatiques exercées sur les acteurs lors d'exercices de crise nucléaire, le discours technique est mieux perçu lorsque l'orateur fait preuve d'empathie. Il doit prendre en compte la peur intrinsèque des personnes, intégrer leurs préoccupations (intérêts particuliers), éviter de nier les difficultés et mettre en lumière les incertitudes et les éléments sur lesquels il fonde sa décision. Ce discours

empreint de transparence permettra également de préserver le décideur et de conserver sa crédibilité lorsque ses décisions seront contestées à la lumière d'éléments nouveaux (évolution des connaissances, examen des conséquences avérées).

Le cadre de cette relation avec le public s'établit dans les struc-

tures de concertation (commission locale d'information, enquête et débat publics...).

Le groupe porte son attention sur le débat public et considère qu'il est nécessaire d'en fixer clairement les objectifs et les attendus de manière à ne pas dévaloriser cet outil par manque de compréhensions

sur son utilisation-; il faut distinguer le débat pré-décisionnel qui doit conduire à éclairer le décideur et le débat post-décisionnel qui doit permettre d'identifier les difficultés soulevées par le projet et d'en examiner les modalités compensatoires (a l'appui de cette distinction

est cité le cas du contournement routier de Bordeaux, pour lequel une décision a été annoncée pendant le débat public).

L'interface avec le politique ou l'évolution de la gouvernance

par Marc Stoltz

Partant des constats que l'Etat n'est plus le seul à décider de l'intérêt général, que ce dernier résulte de la confrontation d'intérêts particuliers et que le fonctionnaire doit proposer au ministre (exécutif) un choix de solutions argumenté concourant à l'intérêt général, le groupe considère que le serviteur de l'Etat se doit de rencontrer les autres acteurs représentatifs porteurs d'intérêts particuliers pour construire ce choix de solutions. Parmi ces acteurs, les élus (parlement européen, parlement national, collectivité territoriales) constituent par définition le groupe représentatif des autres acteurs.

Pourtant le poids de la tradition et l'organisation administrative conduisent à décourager les initiatives visant à construire l'interface fonctionnaire – politique. Il s'ensuit un climat de défiance mutuelle.

Pour faciliter l'échange lorsque se présentent des difficultés (dossiers), une relation construite dans la durée et avant l'apparition de difficultés sujettes à conflit d'intérêts est nécessaire. A cet effet, un intervenant propose de privilégier les clubs d'échange-; la participation à des groupes techniques est également citée dans le cadre des actions de *lobbying* à Bruxelles. La participation voire le pilotage de ces groupes est un moyen plus efficace d'orienter les décisions que l'examen d'un texte finalisé par les ministres. L'organisation de l'administration britannique est donnée en exemple, en considérant la nécessité de former les fonctionnaires français à ce type de relations et de les y encourager.

Si une telle pratique était adoptée, il conviendrait d'intégrer les difficultés liées à l'importation d'une pratique étrangère qui risquerait de se

heurter à un front de refus culturel et à un manque de préparation psychologique et technique des fonctionnaires. L'exemple de la LOLF (indicateur inadapté, objectifs mal définis, degré de précision des critères trop approfondi...), est donné comme illustration.

La relation entre administration et politique est jugée indispensable pour parvenir à construire des politiques de long terme viable. Toutefois, elle doit être réfléchie, encadrée et accompagnée d'une formation des fonctionnaires adaptée à des objectifs précis et aux différents niveaux politiques.