

Avant-propos

« Quelles puissances publiques pour demain ? »

Séminaire AAIM du 29 mai 2013

Par Gustave DEFRANCE* et André-Claude LACOSTE**

Dans le cadre de ses activités, l'Amicale des Ingénieurs des Mines réunit régulièrement des groupes de travail qui permettent à ses membres exerçant des responsabilités dans la fonction publique ou dans le secteur économique, d'étudier des problématiques d'actualité ou des questions de fond.

En juin 1998, a été créé un groupe traitant des missions des puissances publiques en termes d'efficacité, de contrôle et de régulation. Ce groupe se réunit une fois par mois, la participation moyenne étant de 34 personnes.

Les thèmes abordés au cours des réunions organisées en 2011 et 2012 ont été les suivants :

- ✓ Secret industriel, secret défense et transparence de l'information,
- ✓ Les réseaux électriques intelligents,
- ✓ Éthique et normalisation,
- ✓ La gestion des risques dans le domaine de la santé,
- ✓ Puissances publiques et conflits d'intérêts,
- ✓ La responsabilité sociale et environnementale des entreprises,
- ✓ Risques naturels et risques technologiques après Fukushima,
- ✓ Application du principe de précaution (à la téléphonie mobile, à la grippe, aux nanomatériaux, aux nuages de cendres volcaniques...),
- ✓ Les réseaux de transport et le transport de matières dangereuses,
- ✓ Biodiversité et développement industriel.

Ces réunions donnent lieu systématiquement à la rédaction d'une note de 2 à 3 pages (des notes qui ont été envoyées aux participants à ces différents séminaires).

Par ailleurs, six séminaires ont été organisés, en 1999, 2001, 2003, 2005, 2007 et 2010, qui ont rassemblé chacun de 120 à 150 participants appartenant à différents corps de fonctionnaires.

Douze groupes de travail (6 le matin et 6 l'après-midi) se sont réunis dans le cadre du séminaire du 29 mai 2013. Il était proposé à chaque groupe de choisir un ou plusieurs thèmes de réflexion dans la liste ci-après :

- ✓ La perception du risque est très subjective et elle varie certainement dans le temps et dans l'espace ;

cela légitime-t-il l'idée d'une sûreté ou d'une sécurité à deux vitesses dans le nucléaire, la chimie ou dans d'autres domaines ?

- ✓ L'importance de la catastrophe de Fukushima peut conduire, dans le cadre d'une vision prospective, à souhaiter une gouvernance mondiale de la sûreté nucléaire. Est-ce autre chose qu'une utopie ? La même question se pose-t-elle en ce qui concerne d'autres types de risque ?
- ✓ Comment les pouvoirs publics peuvent-ils faire face à l'émergence de plus en plus fréquente de nouvelles situations de risque très controversées mêlant certitudes et incertitudes scientifiques, hypothèses, modèles et calculs économiques, références éthiques, considérations politiques, enjeux financiers et exigences sociales ?
- ✓ Une transparence portant sur une approche purement réglementaire et normative de la gestion des risques s'appuyant sur une expertise opaque du type « boîte noire » n'est pas suffisante. Que faut-il faire dès lors ?
- ✓ Y-a-t-il une spécificité française en matière de gestion du risque dans le domaine de la santé ? Trois éléments semblent conduire à y apporter une réponse positive : une forte solvabilité permise par la protection sociale, mais aussi une organisation très centralisée et une faible culture du risque.
- ✓ La définition des priorités en matière de santé s'avère très difficile : doit-elle être le domaine réservé des professionnels de la santé ou peut-elle résulter d'une prise de conscience de la part du public que relayerait le Parlement ? Le secteur de la santé peut-il s'inspirer davantage de ce qui est pratiqué en matière de risques technologiques et de risques naturels ? La judiciarisation de notre société est-elle un obstacle infranchissable pour la définition des priorités et des objectifs ?
- ✓ L'État, l'administration de l'État, c'est-à-dire les puissances publiques peuvent prétendre définir l'intérêt général, « cela va de soi ». Mais en définitive, c'est bien le Parlement (le pouvoir législatif) qui a la



pleine légitimité. L'intérêt général est-il l'intérêt de la majorité ?

- ✓ Comment fabrique-t-on de l'indépendance de jugement ? La formation, la gestion des carrières peuvent être des moyens pour ce faire ? En existe-t-il d'autres ? Et si oui, lesquels ?
- ✓ La collégialité dans la prise de décision est-elle une des solutions en matière de prévention des conflits d'intérêts ? Les recrutements, au niveau de l'État, par des jurys, sont-ils plus pertinents que ceux réalisés dans le privé au moyen d'entretiens individuels ? Il est fait état de conflits d'intérêts au sein de certaines instances de déontologie. Les autorités administratives indépendantes (AAI) permettent-elles de mieux gérer la prévention de ces conflits ?
- ✓ En matière de normalisation, de véritables problèmes d'éthique peuvent exister. La loyauté des personnes intervenant dans le processus de normalisation peut faire l'objet d'interrogations : une loyauté envers qui ? La Nation, le monde, des intérêts particuliers ?
- ✓ La problématique de la responsabilité sociale et environnementale (RSE) illustre la difficulté rencontrée par nos sociétés et tous les acteurs pour conjuguer long terme et court terme. Les thèmes du développement durable, du réchauffement climatique et tous ceux développés dans la norme ISO 26000 sur la responsabilité sociétale appellent à une évolution des mentalités. Les directions de l'éthique ou du développement durable créées dans beaucoup de grandes entreprises contribuent-elles à faire évoluer ces mentalités (ou ne sont-elles pas révélatrices d'une certaine schizophrénie) ?
- ✓ Les entreprises doivent articuler des règles du type de celles instaurées par la directive européenne Reach (sur les produits chimiques) avec la nécessité de protéger leurs secrets industriels. Faut-il souhaiter la création d'un droit au secret des affaires protégeant les informations sensibles ou, au minimum, prévoir la possibilité d'opposer un « confidentiel entreprise » ?

✓ En France, le développement de l'électricité s'est fait dans un cadre pyramidal, avec une importance notable accordée à l'approche économique. Les données d'aujourd'hui obligent à sortir de ce cadre, car l'on constate que « la toute puissance conduit à l'intolérance ». Quelle volonté politique pourrait permettre de pratiquer une nouvelle modélisation tarifaire, quand l'ensemble du logement social chauffé à l'électricité serait *de facto* pris en otage ?

✓ Les outils de planification de l'espace en matière de logistique n'existent pas, même pour une agglomération comme celle de Paris. Ne serait-il pas très utile de disposer d'une instance permettant de bâtir la cohérence, de construire une vision globale du développement durable ? Une proposition de cette nature est-elle acceptable dans une économie libéralisée ? Les Secrétariats permanents pour la prévention des pollutions et des risques industriels (SPPPRI) ne pourraient-ils pas constituer une ébauche pour ce type d'instances ?

✓ Nous sommes pris dans un ensemble de relations entre espèces/populations/individus/gènes qui conduit à une biodiversité en constante évolution, avec des crises fréquentes à l'échelle géologique, mais aussi avec des phases de rattrapage, de récupération. Que signifie la lutte contre l'érosion de la biodiversité ? Quels contenus peut-on (ou devrait-on) lui donner ?

La publication dans les *Annales des mines* des actes de ce séminaire nous semble justifiée par l'intérêt que présentent les réflexions de responsables impliqués quotidiennement dans la maîtrise des risques. Ces actes sont constitués de notes de synthèse relatives aux débats qui se sont déroulés au sein de douze groupes de travail. Nous avons choisi de conserver à ces notes la forme personnelle que leur ont donnée leurs auteurs.

Notes

* Ingénieur général des Mines honoraire.

** Ingénieur général des Mines honoraire.



Inflation réglementaire et principe de précaution : autant de milliers de fils entravant Gulliver

Par Thomas AILLERET*

Le constat d'une inflation réglementaire (à distinguer de l'inflation normative) est largement partagé en France, tant au sein de la sphère publique qu'au sein des entreprises d'une certaine taille (pour leurs procédures internes). Certains projets sont même réputés être « quasi impossibles à réaliser en respectant toute la réglementation ». C'est le cas, par exemple, des hôpitaux. Pourquoi donc ce mal insidieux qui semble plus affecter la France que les pays anglo-saxons, ou même l'Allemagne ?

Le constat : une inflation anormale des textes réglementaires

Il serait injuste de verser dans l'excès, les réglementations peuvent bien sûr être bénéfiques. Néanmoins, il faut admettre que certains signes clairs d'une inflation ayant dépassé les limites du raisonnable sont déjà visibles ici ou là :

- ✓ comme nous l'avons évoqué en introduction, la conformité avec toute la réglementation rendrait quasi impossible l'exploitation de certains établissements ;
- ✓ des recours contentieux abusifs font parfois l'objet de transactions visant à leur règlement à l'amiable du fait de l'incertitude juridique résultant de réglementations trop nombreuses et trop changeantes ;
- ✓ on assiste à un passage d'une recherche de conformité de sens à une recherche de conformité juridique (s'accompagnant d'une perte du sens par les personnes en charge de cette conformité dans le monde privé) faisant louper des sujets importants mais moins rémunérateurs que l'atteinte d'un taux de conformité, ce qui est le signe d'une subsidiarité insuffisante entre le contrôleur et l'exploitant ;
- ✓ on constate une structuration non durable de secteurs entiers.

Un exemple concret de domaine dans lequel la superposition de couches réglementaires pose des problèmes difficiles à résoudre est le domaine de l'énergie (notamment des énergies renouvelables). Une inflation d'interventions réglementaires (tarifs de rachat, taxation, détaxations, impacts de la réglementation des quotas d'émissions de gaz à effets de serre dont les prix s'effon-

drent...) fausse les signaux de marché, qui ne sont plus que difficilement exploitables, entraînant une instabilité préjudiciable pour les acteurs économiques et, plus globalement, pour le développement de ces filières. Pour devenir réalité, les ambitions politiques doivent s'accompagner de signaux clairs et simples de la part du régulateur. On peut s'interroger à ce titre sur le fait que les négociations entre EDF et le Royaume-Uni, pays libéral s'il en est, incluent pour les centrales la possibilité d'un prix garanti de rachat de leur électricité.

Cause possible : les aspects juridiques de la responsabilité personnelle ?

L'accumulation de réglementations sécurise l'action des agents de la fonction publique qui souhaitent éviter des contentieux administratifs, voire des mises en cause de leur action personnelle au pénal. De même, au sein des entreprises, les procédures internes permettent de sécuriser les employés dans leurs décisions. Ne dit-on pas d'ailleurs que l'on « règle » un problème, comme pour se féliciter d'avoir inventé une règle à cette fin ? Des exemples marquants tant en entreprise (AZF) qu'au sein de l'État (mise en cause d'agents de contrôle ayant manqué à leur devoir ou ayant fauté) entretiennent une peur qui ne fait qu'alimenter l'inflation normative.

Un point technique de droit semble favoriser en France cette recherche de culpabilité personnelle qui crispe les acteurs et leur fait préférer une abondance de réglementation sécurisante pour leur action personnelle : là où l'action civile est coûteuse au démarrage, l'action pénale est pour l'essentiel prise en charge par le ministère public (elle est donc moins coûteuse pour la victime). Or, cette action pénale par conséquent souhaitée par les victimes est souvent orientée contre les personnes physiques, elle entretient donc ce besoin de sécurité juridique pour chacun au sein de nos organisations, publiques comme privées.

Ce point pratique pose la question du rôle de la justice : est-il de canaliser la vengeance ? D'indemniser les victimes ? D'avoir un effet de dissuasion ? D'éviter de nouveaux troubles ? Une saine vision du rôle de la justice doit permettre d'éviter de personnaliser certaines actions en

justice tout en reconnaissant la responsabilité de l'exploitant « pollueur-payeur », dont les nuisances et les risques ont à un moment donné été approuvés par l'administration.

N'y a-t-il pas un problème managérial à la base d'une application erronée du principe de précaution ?

L'inscription du principe de précaution dans la Constitution française, en 2005, a fait suite à de longues réflexions non dépourvues de justesse :

« Lorsque la réalisation d'un dommage, bien qu'incertaine en l'état des connaissances scientifiques, pourrait affecter de manière grave et irréversible l'environnement, les autorités publiques veilleront, par application du principe de précaution, et dans leurs domaines d'attribution, à la mise en œuvre de procédures d'évaluation des risques et à l'adoption de mesures provisoires et proportionnées afin de parer à la réalisation du dommage. »

L'application de ce principe au domaine de la décision publique est parfois beaucoup moins mesurée, et l'introduction de ce principe dans la Constitution est d'ailleurs paradoxalement perçue par l'opinion publique comme une victoire de José Bové, alors que ce principe protège également les administrés contre des refus arbitraires opposés par les autorités publiques. Mais entre le législateur et le décideur public, le sens de ce principe se perd parfois, ce qui amène à des décisions qui posent question. Ce sujet peut être rapproché du constat fait en 2011 par le ministère de l'Écologie d'une séparation entre des cadres A+ du ministère ayant bien en tête les stratégies ministérielles et les agents de catégorie A (et *a fortiori* des catégories B et C) qui connaissent la technique de leur métier, mais pas la stratégie d'ensemble du ministère.

L'application de ce principe de précaution doit donc être rationalisée avant tout par des pratiques managériales qui doivent permettre aux agents se situant à la base de la hiérarchie de percevoir les principes d'action qui guident la définition de leurs missions.

- ✓ La première de ces pratiques consiste à ne pas laisser penser que des procédures plus nombreuses permettraient une action plus efficace, ou que la protection de l'environnement s'accroîtrait proportionnellement à l'épaisseur du Code de l'environnement ou à celle d'un arrêté préfectoral. Il est nécessaire d'imprimer dans notre culture le caractère normal, voire souhaitable, d'un certain degré d'imperfection, d'accepter, chacun à son niveau, une imperfection d'encadrement réglementaire portant

sur des enjeux faibles, pour, à l'inverse, refuser fermement ce qui sort du raisonnable.

- ✓ Deuxième pratique, celle de l'*empowerment* des agents de la fonction publique pour les inciter à substituer à la simple application mécanique de textes juridiques l'exploitation de leur intelligence, ce qui est la source d'un noble épanouissement pour chacun, même si cela génère un certain inconfort dû à l'absence de réponse déjà écrite. L'usage plus distant de l'écrit dans les pays anglo-saxons participe vraisemblablement d'une meilleure pratique de l'*empowerment*, plus souple sur la forme mais sans nécessairement perdre de vue l'enjeu de fond.

Quelles propositions peuvent être faites pour avancer ?

Pour conclure, nous proposons quelques pistes concrètes :

- ✓ il convient de développer « des lieux où l'on dit non aux administrés ou aux citoyens ». L'exemple de la CADA lorsqu'elle déclare abusives certaines demandes de communication de documents administratifs, semble pouvoir être reproduit dans d'autres champs de l'activité publique dans lesquels la fluidification des échanges fait exploser le nombre de requêtes ;
- ✓ il faut encourager (encadrer, formaliser ?) la capacité de certains agents de la fonction publique à assumer des réponses imparfaites tout en limitant le phénomène de l'« hybris » ;
- ✓ il faut former les agents de la fonction publique à l'évaluation des coûts de leurs actions ;
- ✓ enfin, il convient d'encourager les travaux du gouvernement prenant la forme de projets, en se calquant sur la méthode utilisée dans le domaine de la sécurité routière. Des actions multi-leviers (alliant action législative, instruction aux procureurs, actions de contrôle sur le terrain, interventions politiques, campagnes publicitaires...) en nombre limité doivent être encouragées afin de fédérer les forces de tous les ministères et celles de la Nation sur des projets ayant un sens que tout un chacun doit être à même de percevoir, si nous voulons réussir à libérer Gulliver de tous ces fils qui l'entravent et permettre à celui-ci de se remettre debout.

Note

* Ingénieur des Mines.

De l'utilité et de la rationalité du débat public

Par Victor ALONSO*

Un certain nombre d'événements et de scandales médiatiques ont mis sur la place publique des débats sur la façon dont les puissances publiques étaient capables de réguler des activités à risques : Tchernobyl (pour le nucléaire), AZF (pour les risques industriels), le Mediator (pour les risques médicamenteux), etc.

Il convient de noter qu'historiquement ces questions n'étaient pas au cœur des préoccupations de la population. L'État se sentait donc pleinement légitime pour mener en interne des évaluations coûts/bénéfices sur la gestion des risques et pour prendre des décisions en conséquence sans jamais soumettre la question à un quelconque débat public ou à une concertation, tant au niveau national qu'au niveau local.

Les événements précités ont érodé la confiance que le public accordait aux puissances publiques dans leur capacité à réguler efficacement une activité à risque. Des débats publics ont donc eu lieu en réaction à certains événements : débat sur la loi Bachelot de 2003 (suite à la catastrophe industrielle de l'usine chimique AZF de Toulouse du 21 septembre 2001), assises du médicament (suite à l'affaire du Mediator), etc.

Dans le cas de la loi Bachelot, on observe qu'il s'agit de sujets qui étaient auparavant traités localement dans le cadre des Secrétariats Permanents pour la Prévention des Pollutions Industrielles (SPPPI) au sein desquels régnaient une certaine confiance dans le professionnalisme de chacun et une compréhension mutuelle. Le fait d'avoir voulu traiter le sujet politiquement au niveau national, même si cela faisait suite à un débat public, a débouché sur une loi qu'il est très difficile d'expliquer et de mettre en place localement, même en la présence d'un député.

L'évolution des attentes de la société a donc obligé les puissances publiques non seulement à participer à des débats faisant suite à des événements médiatisés, mais également à organiser de leur propre initiative des débats, des concertations, des communications en amont des grandes décisions. On peut penser que de ce fait tout débat public portant sur un projet non consensuel est voué à l'échec, car les opposants disposent alors d'une caisse de résonance idéale pour mettre en lumière les défauts du projet et ainsi faire reculer le porteur du projet. Mais dans de nombreux cas, le débat permet également à ce même

porteur de projet de l'améliorer en prenant en compte les remarques des opposants.

Un débat public organisé au niveau national comporte certes toujours un biais de par la nécessaire sélection des participants, mais généralement un débat (même imparfait) est préférable à l'absence de tout débat.

Dans le domaine du nucléaire, historiquement considéré comme très opaque, les mentalités du côté de l'Autorité de Sûreté Nucléaire ont beaucoup évolué ces dernières années pour aller vers plus de transparence et de concertation. Ainsi, le débat de 2006 sur les déchets nucléaires a également marqué un tournant : les parlementaires considéraient initialement que le débat était de leur seule responsabilité et qu'il n'y avait pas lieu de le rendre public. Ils ont finalement reconnu l'intérêt d'un tel débat public, montrant ainsi leur évolution dans ce même sens.

Lorsqu'un débat de cette nature doit être organisé, il y a lieu de se poser la question de savoir qui doit en être l'organisateur et qui doit y participer. Ainsi, on peut observer dans le débat actuel sur la transition énergétique que les fonctionnaires ont été écartés de son organisation, dans un premier temps, afin de laisser la société civile s'exprimer librement. Cela donne lieu à des séquences qui ne sont pas forcément rationnelles, mais qui doivent permettre d'écouter les attentes de la société et servir d'entrée en matière.

L'administration peut donc se tenir à l'écart de l'organisation de ces débats, mais doit être en mesure d'analyser, dans un deuxième temps, les éléments recueillis et ainsi prendre des décisions en toute sérénité et rationalité. On voit donc bien ici que le débat en lui-même n'a pas pour vocation de déboucher sur un consensus (qu'il serait de toute façon quasi impossible d'obtenir) ni sur des propositions de scénarios à long terme, mais bien de permettre à la société d'être davantage éclairée sur le sujet en cause. De plus, on est là dans un débat dont les conséquences ne se feront sentir que sur le très long terme, et qui, par conséquent, fait reposer l'éventuel inconfort de la décision sur les seules générations futures. Mais, dans tous les cas, la décision semblera moins imposée après un tel débat.

Il ne faut tout de même pas oublier que d'autres débats aboutissent, quant à eux, relativement rapidement à un consensus de principe (comme le débat sur la réduction et



le tri des déchets), mais pour lesquels les changements de comportements individuels à mettre en œuvre ne sont pas si triviaux qu'il y paraît et nécessitent une sensibilisation continue (mais également, souvent, une incitation financière ou une contrainte réglementaire). On peut citer un certain nombre de domaines dans lesquels ces actions combinées ont permis d'aboutir à des changements de comportement très impressionnants : l'usage de la ceinture de sécurité en voiture (suite à la publication de statistiques faisant apparaître une très nette baisse du nombre des tués et une moindre gravité des blessures), le respect des limitations de vitesse, l'arrêt de l'usage du klaxon à Paris (une mesure mise en œuvre en quelques jours et sans débat), la baisse drastique du nombre des fumeurs (à la suite de campagnes sanitaires anti-tabac), etc.

On peut également reconnaître qu'un certain nombre de sujets ne passionnent toujours pas le public. Parmi ceux-ci, il y en a qui sont certainement trop techniques pour pouvoir être débattus publiquement (par exemple, les normes automobiles, l'Accord européen relatif au transport international des marchandises dangereuses par route (dit « Accord ADR »), etc.). Pourtant, ces questions concernent incontestablement la sécurité des populations, et elles cachent aussi, bien souvent, des enjeux de concurrence internationale entre des normes nationales, des normes européennes et des normes mondiales.

Il existe également d'autres sujets qui pourraient être utilement débattus par le public sans tomber dans des travers trop techniques, des sujets qui aujourd'hui ne reçoivent pas un écho suffisant. On pense, par exemple, au domaine de la santé, dans lequel la décision du remboursement ou de déremboursement d'un médicament par la collectivité n'est pour l'instant que rarement mise sur la place publique, restant le plus souvent négociée uniquement avec des associations très spécialisées dans certaines affections spécifiques.

Notre aversion au risque a également de fortes répercussions sur la R&D dans le domaine médical, puisqu'elle débouche sur de nombreux tests cliniques que l'on impose aux laboratoires. Enfin, l'endettement des hôpitaux est un autre sujet qui mériterait d'être débattu afin de pouvoir choisir en toute connaissance de cause notre futur système de santé.

De nombreux débats sont envisageables, mais il faut au final rester mesuré sur le volume de débats susceptibles d'être proposés à la population, cela autant pour ne pas noyer celle-ci sous de trop nombreuses sollicitations que pour préserver l'administration d'une dispersion de ses effectifs.

Note

* Ingénieur des Mines.



Il faut donner sa chance à la réflexion collective

Par Alexandre DOZIÈRES*

Si toute la société était parfaitement avisée, les décisions seraient plus faciles à prendre pour les puissances publiques. Si ces dernières revisitaient leurs méthodes de consultation de la société, ou plus simplement leur positionnement au cours de cette démarche, un grand pas serait déjà fait.

Vers un renouvellement du positionnement de l'administration

Il semble important de ne pas engager de consultation de la société en ayant un avis finalisé, mais plutôt de laisser ouverte la controverse. Celle-ci est à accueillir de façon positive. Elle permet en effet de recueillir les arguments utiles aux décideurs et de les partager avant qu'une décision soit prise. Certaines méthodes qui expérimentent de telles controverses sur un panel réduit de quelques dizaines de citoyens rassemblés pour l'occasion, semblent fructueuses pour aborder des problématiques d'intérêt général. Elles reposent sur la construction d'un petit groupe de citoyens volontaires prêts à monter en compétence sur la problématique en cause, dont la complexité implique parfois de conduire ce processus de consultation sur plusieurs années. Ces méthodes ont permis d'esquisser des décisions éclairées par des éléments de questionnement/controverse rationnels, dont on peut même penser qu'elles reflètent l'intérêt général. L'enjeu est bien entendu, qu'à partir d'une expérimentation réussie sur ce panel réduit, la société puisse s'approprier la réflexion menée par ses pairs.

Un autre axe de progrès pour l'administration serait d'asseoir sa position d'interlocuteur « de confiance », c'est-à-dire reconnu comme offrant une synthèse objective et rationnelle de la problématique en cause en ayant pour souci de pouvoir évaluer au mieux l'intérêt général. Tout d'abord, il est en ce sens primordial d'assurer une transparence irréprochable, ce à quoi doivent s'attacher les principaux corps d'inspection. Cette transparence est nécessaire, mais non suffisante, si elle s'exprime en termes obscurs : parler d'« effets létaux significatifs » est un exemple d'emploi d'expressions technocratiques pouvant facilement annihiler tout effort de transparence. Tout en restant scientifiquement honnête, il est de la responsabilité de l'administration d'expliquer les choses simplement,

de rendre compréhensibles les réunions publiques qu'elle organise, même lorsque celles-ci abordent des phénomènes aléatoires difficiles à appréhender. Par exemple, plutôt que de préciser les valeurs mathématiques des probabilités (qui ne seront jamais nulles), il semble préférable d'affirmer qu'un risque existe, de qualifier la probabilité de sa survenance en comparaison à d'autres risques (les accidents de la route, par exemple) et de mettre en regard les avantages que procure par ailleurs la situation devant faire l'objet d'une décision. Le public, dont une des principales préoccupations est de ne pas être exposé à un risque sans en avoir conscience, détient alors une information claire lui permettant, le cas échéant, d'examiner les possibilités qui s'offrent à lui pour gérer le risque. À ce propos, il convient de ne pas oublier que certains citoyens veulent bien prendre des risques ou subir des nuisances, mais qu'ils souhaiteraient en échange que soit abordée la question de la distribution des bénéfices.

Enfin, un des devoirs importants de l'administration est de se placer dans la durée, d'assurer la vérification que les engagements pris au moment de la prise de décision seront tenus, y compris lorsqu'il s'agit d'engagements sur le long terme.

Pouvoir évaluer, en toute connaissance de cause, l'intérêt de la prise d'un risque

La prise de certaines décisions (par exemple, en ce qui concerne l'exploitation de gaz de schiste en France) peut laisser l'impression que l'évaluation de l'intérêt de la prise de risque a été éludée. Plus généralement, la puissance publique réussit rarement à permettre au public de prendre conscience de toutes les facettes, positives et négatives, de la prise de risque ou de la prise de certaines décisions qui sont habituellement reconnues d'intérêt général (comme celles concernant l'isolation énergétique des bâtiments). Les analyses coûts-bénéfices, lorsque l'administration les mène ou les impose, sont toutefois un premier pas dans cette direction. On constate que la consistance de ces analyses est très variable selon le sujet : il semble qu'elles puissent être particulièrement poussées et normées lorsqu'il s'agit de la définition d'aménagements routiers ou, au contraire, nettement moins



approfondies, par exemple, en matière de réglementation de la sécurité des ascenseurs. Il est notable d'observer que l'Union européenne mène des études technico-économiques lorsqu'elle élabore des règlements (le règlement REACH, par exemple).

Pour ne pas aborder de manière partielle les sujets sur lesquels elle doit prendre une décision, la puissance publique doit inclure davantage la prise en compte des intérêts économiques dans ses réflexions. On observe que l'administration fait pourtant preuve d'une certaine réserve en la matière, alors que cet aspect a pleinement sa place dans les décisions de l'État, comme dans celles que prennent les industriels. Cet état de fait résulte probablement d'affaires ayant connu un retentissement médiatique négatif. On imagine aussi aisément que des prises de position des corps de contrôle sur l'intérêt économique

d'une décision seraient vraisemblablement considérées suspectes. La crise économique allant en s'amplifiant, l'État doit néanmoins veiller à éviter toute occultation de la dimension économique des décisions publiques.

Le plus souvent compétentes, les administrations sont par trop morcelées, ne pouvant de ce fait que rarement appréhender avec la légitimité nécessaire tous les tenants et aboutissants des sujets qu'elles traitent (notamment leurs enjeux économiques).

Existe-t-il une seule structure de l'État disposant réellement de la compétence et de la légitimité nécessaires pour tenir une telle position ?

Note

* Ingénieur des Mines.



Quelles puissances publiques dans un monde en constante évolution ?

Par Pierre-Louis DUBOURDEAU*

Les échanges lors de notre atelier ont mis en évidence le rôle central joué par les grands enjeux internationaux dans la perte de confiance des citoyens vis-à-vis des puissances publiques et des modes de régulation nationaux en place. Cela nous a permis de discuter des évolutions dans l'organisation et des pratiques à envisager pour y faire face, afin de maintenir le ciment social et garantir l'efficacité collective.

L'engagement de notre pays dans une compétition mondialisée

Notre pays est au cœur d'une compétition mondiale marquée par des évolutions de long terme auxquels les acteurs économiques, la société dans son ensemble et le régulateur sont soumis :

- ✓ les contraintes en matière d'accès aux ressources minérales et énergétiques,
- ✓ le réchauffement climatique et la nécessité de préserver à une échelle globale les écosystèmes et la biodiversité,
- ✓ l'absence de régulation face à la dynamique financière mondiale,
- ✓ les enjeux de propriété intellectuelle (lutte contre les contrefaçons, insuffisances graves dans la traçabilité de nombreux produits).
- ✓ la concurrence entre les grands groupes internationaux de plus en plus apatrides, ainsi qu'entre des États qui rivalisent pour attirer les capitaux et les emplois.

À cela s'ajoutent la densification des échanges d'informations en temps réel *via* Internet, la fin de l'universalisme occidental, les effets de rumeur et la prise de conscience grandissante des citoyens face à ces enjeux.

Dans ce contexte, la question du rôle des puissances publiques nationales face à ces enjeux d'envergure internationale est posée. Quelle en est la légitimité et de quels moyens disposent-elles pour agir ?

Le risque de perte de confiance des citoyens vis-à-vis des puissances publiques

Les puissances publiques sont remises en cause dans leurs deux dimensions fondamentales : elles apparaissent impuissantes et partiales.

L'impuissance des puissances publiques

Le terme de puissance publique a-t-il encore seulement un sens ? En effet, face au réchauffement climatique, que peut faire la France, seule face au reste du monde ? Que faire face à la contrefaçon des produits alimentaires et aux risques sanitaires engendrés ? Que faire face à la finance globalisée et à ses écueils ?

Chaque crise (financière, environnementale, sanitaire, géopolitique) est une nouvelle fois l'occasion de rappeler que l'effacement progressif des frontières et la dématérialisation des échanges mettent désormais le régulateur national dans une position délicate.

Par ailleurs, dans notre société de l'information, la puissance se caractérise aussi par la capacité à prendre la parole, à expliquer. Or, un chef d'État doit aujourd'hui réagir en quasi-permanence à l'actualité. Ses marges de manœuvre sont extrêmement limitées dans ce contexte, et faire preuve d'anticipation est pour lui un défi colossal. Alors que les grands hommes d'État du XX^e siècle imposaient leur vision au monde, c'est désormais les faits qui s'imposent aux politiques et qui en guident l'action.

Cela pose aussi les questions du rôle du citoyen et de sa responsabilisation face à ces enjeux. Les progrès réalisés en matière de transparence dans le domaine des risques vont à ce titre dans le bon sens, mais ils doivent être poursuivis afin de favoriser l'appropriation de choix souvent faits dans un environnement multidirectionnel.

Ce sentiment d'impuissance joue un rôle majeur dans la perte de confiance des citoyens vis-à-vis de la puissance publique. Il en résulte un risque de déstructuration de la société, la régulation étant un élément du ciment social.

Des puissances publiques jugées partiales

Les derniers scandales (celui du Mediator, les scandales financiers) ont sérieusement mis à mal l'impartialité des puissances publiques et mis en exergue les risques de conflits d'intérêts.

La confiance n'est plus de mise. Les citoyens sont inquiets au sujet de leur avenir (pour leur environnement, pour leur emploi), comme le sont les patients face à leur médecin. Mais le médecin se doit d'être rassurant et de porter l'angoisse de son patient. La puissance publique



Europe's horse meat scandal

The likely order and manufacture process involving of lasagne containing horse meat

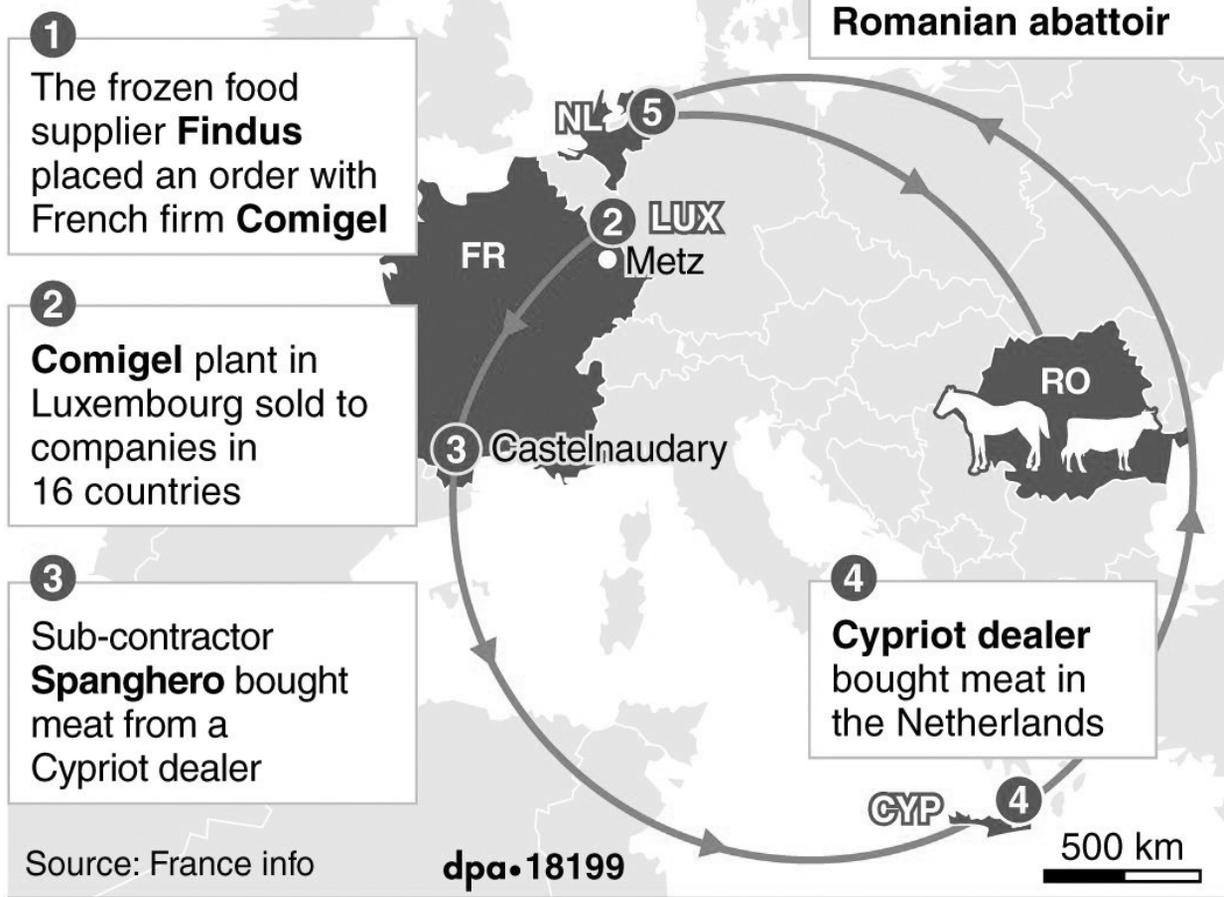


Photo © Picture alliance/Dpa-Grafik/MAXPPP

« Que faire face à la contrefaçon des produits alimentaires et aux risques sanitaires engendrés ? Que faire face à la finance globalisée et à ses écueils ? », schéma mettant en évidence le processus ayant conduit à la présence de viande de cheval dans des lasagnes réputées être pur bœuf, février 2013.

doit elle aussi afficher une certaine sérénité, y compris dans les situations d'incertitude.

Or, qui est désormais garant de l'intérêt général ? L'État n'est plus perçu comme étant au service des citoyens (il en va de même pour la Commission européenne), mais au service d'intérêts particuliers. Or, les citoyens sont en droit d'exprimer des demandes et des inquiétudes face à des enjeux qui dépassent les frontières nationales.

Désormais, le citoyen est convaincu que l'action individuelle est insignifiante dans un contexte global, et c'est cette impression d'impuissance qui domine. Au XX^e siècle, la filiation était synonyme de progrès d'une génération à l'autre. Mais un doute s'est introduit, depuis une génération, en la matière : les citoyens ont le sentiment que les

générations futures vivront moins bien (chômage, éducation...). Comment les puissances publiques peuvent-elles leur redonner confiance ?

Des pistes de solutions

Nos sociétés européennes sont en danger, soumises qu'elles sont à la contrainte de processus d'ampleur internationale. Comment s'organise-t-on pour protéger nos sociétés et, par extension, pour protéger notre organisation collective en matière de régulation ?

Les puissances publiques ont une responsabilité : faire évoluer la société dans un sens qui lui permette de s'adapter à l'évolution du contexte international. À ce titre, deux





solutions ont été discutées au cours de notre atelier : développer la régulation à une échelle supranationale (européenne ou mondiale) et cultiver l'excellence dans l'exercice de la régulation.

Développer la régulation aux échelles supranationales

La France, seule, ne dispose plus désormais d'un poids suffisant dans le monde pour qu'une régulation à l'échelle de son territoire puisse rester pertinente. Il faut donc envisager des transferts de compétences (notamment en matière de sécurité et de préservation de l'environnement) au niveau européen, voire au niveau mondial.

Or, l'Europe ne s'est jamais assumée en tant que grande puissance. Ainsi, par exemple, en matière de concurrence : celle-ci s'exerce à l'intérieur de l'Europe, mais sans principe de réciprocité. Le développement du marché intérieur a été une priorité de l'Europe, mais sans instaurer de réelle régulation vis-à-vis de l'extérieur. Or, une telle régulation de nos échanges est fondamentale.

Les États membres de l'Union européenne ont par ailleurs davantage œuvré à la défense de leurs prérogatives nationales et, par voie de conséquence, à l'affaiblissement du système européen. Les administrations françaises s'opposent régulièrement à une harmonisation des pratiques et à une centralisation des compétences techniques de contrôle au niveau européen. Cette position fait l'objet d'un consensus transpolitique.

Ce processus d'intégration européenne prendra donc du temps, comme il en a fallu à la France pour se construire. Il devra aussi laisser une place importante à des modes de gestion davantage décentralisés, à l'image de l'organisation fédérale de la Suisse qui laisse ses cantons prendre les décisions de portée locale, les seuls enjeux nationaux étant ceux de la sécurité, de la justice et de la gestion de la monnaie.

Cultiver l'excellence dans l'exercice de la régulation

En France, l'État a deux visages, celui de Louis XIV et celui de Colbert. Le sacré incarné par le Président de la République et la raison entourant un programme de gouvernement sont deux choses différentes. Actuellement, nous manquons d'une incarnation forte d'un projet national (Quelle est la place de la France dans la compétition mondiale ? Comment peut-elle faire face aux défis mondiaux ?), et encore plus d'un véritable projet européen (il n'y a pas d'appropriation de l'Europe par les citoyens). Les administrations ne peuvent s'y substituer ; elles doivent par contre cultiver une forme d'excellence dans l'anticipation des phénomènes, dans leur compréhension et dans la mise en place de politiques de régulation qui soient les plus efficaces que possible. Elles se doivent de proposer des solutions rationnelles et les organisations adaptées permettant de les mettre en œuvre. Elles doivent en cela aller au-delà des simples postures politiques.

Pour ce faire, le Corps des Mines dispose des deux dimensions requises, celle de la raison et celle de la légitimité des mathématiques qui a été élevée au niveau du sacré. Très sensibles à la rationalité du jugement, les ingénieurs des Mines vouent une véritable passion pour la légitimité. Ils apparaissent ainsi particulièrement bien armés pour faire face au déficit de légitimité des puissances publiques. Mais leur discours intégrateur (où la régulation et le développement économique tiennent une place de choix) peut être retourné contre eux pour entamer la crédibilité d'un grand corps de l'État, qui a ainsi pu être accusé d'être responsable des écueils de la politique énergétique nationale. La mobilisation et la vigilance doivent donc rester de mise.

Note

* Ingénieur des Mines.





Un État délocalisé : une réforme inexorable

Par Pierre-Édouard GILLE

L'exercice de la puissance publique sur le territoire de notre pays se fait aujourd'hui selon une organisation départementale vieille de deux siècles. Cette division administrative fut conçue de telle sorte qu'il soit possible de faire l'aller-retour à cheval entre le chef-lieu du département et chacune des communes rattachées en moins d'une journée. Elle servait de cadre à l'action du préfet et du maire, couple idéal pour gouverner la France. Le maire, puissance maternelle, apporte les bonnes nouvelles. Le préfet est, quant à lui, l'affreux croquemitaine, le suppôt d'un Paris sans visage, remplacé tous les dix-huit mois et dont l'œuvre recouvre la préservation de l'ordre et l'application de la loi.

Mais nous vivons dans un monde où les unités de temps et de mouvement ont complètement changé. On se déplace vite ; les communications, en quasi simultané, sont d'une efficacité sans précédent. Le progrès technologique n'est pas sans effets (parfois inattendus) sur le fonctionnement de cette vénérable organisation.

On raconte que l'effondrement de l'empire soviétique serait dû (entre autres choses) au photocopieur. En passant d'une duplication réglementaire en 6 exemplaires des documents administratifs répartis selon une stricte hiérarchie à une démultiplication à l'infini de l'information, cet appareil aurait permis à l'information d'échapper au contrôle du pouvoir central et à celui du système politique. Aujourd'hui, cette information, diffusée immédiatement sur les réseaux sociaux, se répand partout. En situation de crise, les décideurs n'ont désormais plus que quelques minutes pour faire un choix. Ils n'agissent plus, ils se couvrent. Sous l'œil toujours attentif de Paris, les préfets (qui sont révocables tous les mercredis – jour de réunion du Conseil des ministres) sont paralysés, et l'État avec eux. Les maires et les présidents de collectivités, eux aussi mieux informés, constituent des contrepoids autrement plus redoutables pour le pouvoir central.

L'espace et le temps ont presque été effacés, ce qui plaide en faveur de territoires administratifs élargis. Pour autant, il ne faut pas oublier que ces nouvelles technologies créent des exclusions (chemin de fer, électricité, réseau Internet) qui concernent une fraction non négligeable de la population. La réforme de l'État local devra en tenir compte pour que ne soient pas abandonnés des territoires entiers.

La région est donc une échelle territoriale beaucoup plus pertinente dans les conditions actuelles.

La représentation de l'État dans les territoires ne semble plus légitime aujourd'hui qu'au niveau régional. Cette concentration est en outre la seule source d'économie substantielle pour l'État en matière de fonctionnement de ses services déconcentrés. Mais, à organisation inchangée, la réduction des effectifs montre aujourd'hui ses limites, certaines directions départementales interministérielles se rapprochant de la taille critique en-deçà de laquelle leur fonctionnement est compromis. Le mouvement est déjà en marche : les sous-préfectures sont presque des coquilles vides, il ne reste plus qu'à supprimer le symbole.

Cette « régionalisation » des services déconcentrés est un mouvement de fond inexorable qui n'exclut pas des soubresauts et des tensions. Mais il ne faut pas sous-estimer les réticences locales : des villes peuvent être en rivalité entre elles, il en va de même pour d'autres institutions, comme les universités. Pourtant, cette évolution est celle qu'appellent tant les contraintes budgétaires que les évolutions sociétales.

Ce pressentiment ne préjuge pas de l'évolution des collectivités locales elles-mêmes : il ne faut pas confondre déconcentration et décentralisation. Accepter que l'État et les collectivités n'aient pas des organisations strictement parallèles est difficile à concevoir, pour nos mentalités jacobines. Mais c'est à l'État qu'il revient d'abord de s'organiser ; les élus locaux suivront, s'il y a lieu.

Aussi la question de la taille idéale des régions ne sera-t-elle pas tranchée ici : elle relève probablement de choix locaux. La réforme territoriale ne doit pas être un enjeu de découpage (cela supposerait un contrôle central, voire une certaine méfiance à l'égard des initiatives locales), mais un enjeu de compétences. La décentralisation telle que nous la connaissons aujourd'hui est inachevée. Parfois même, elle a abouti à une répartition des compétences des plus étranges. La gestion du revenu de solidarité active (RSA) en est un bon exemple : bien que relevant de la compétence des conseils généraux, celle-ci reste toutefois étroitement encadrée par des circulaires parisiennes particulièrement longues et précises. La décentralisation est, dans ce cas, incomplète... ce qui n'est pas étonnant : par nature, ce dispositif se veut égalisateur, et donc indépendant



de toute territorialité, fallait-il, dès lors, en confier la gestion aux collectivités... territoriales ?

Certes, l'évolution des collectivités locales, si elle doit être distinguée de la réorganisation de l'État, s'imposera sans doute d'elle-même, pour des raisons budgétaires et en raison du trop grand nombre des structures locales actuelles. Comme pour les différents échelons administratifs de l'État, une sélection naturelle va s'opérer, mais à son propre rythme, en tenant compte des particularités de chaque territoire.

Dans les grandes entreprises publiques, l'idée que les grandes régions administratives correspondent aux zones de commandement idoines s'est déjà imposée d'elle-même, avec sa contrepartie d'agences plus proche des clients : les deux mouvements de rationalisation et de couverture complète du territoire (dont nous avons rappelé la nécessité plus haut) ne sont donc pas incompatibles.

Parmi les obstacles à la réforme, on cite, pêle-mêle, la clause de compétence générale (source d'inefficacité importante, mais difficile à réformer) ou la résistance (bien naturelle) du corps préfectoral. De façon plus surprenante, l'interdiction du cumul des mandats pourrait ralentir la simplification du millefeuille des collectivités, car la fusion de ces dernières conduirait nécessairement à mettre sur la touche nombre d'élus nouvellement appelés à occuper les sièges laissés par les « cumulards ».

Mais les difficultés sont surtout dues à notre incapacité à concevoir que sur certains sujets le local doit primer sur le global, peut-être en raison de l'idée que nous nous faisons de l'égalité, de notre sentiment d'être une subdivision d'un tout. Il y a indubitablement une tension entre la subsidiarité et l'égalité. Nous sommes fondamentalement jacobins et nous ne procédons qu'à de simples décentralisations de façade. Il nous faut aujourd'hui accepter une véritable subsidiarité, ce qui n'exclut en rien l'indispensable unité du pays.

Il y aura donc du changement, mais la question est celle de la définition de son rythme, de ses modalités et de son point d'arrivée. L'attente du public en la matière est

réelle, bien que floue. Les tensions entre les collectivités et l'État sont, elles aussi, bien réelles. Les premières reprochent au second sa volonté de tout contrôler, même lorsque sa participation est minoritaire. À l'inverse, certains élus sont tentés de retirer un profit politique de l'action de l'État.

Au cours de son histoire, la France n'a su bouger qu'après de grands séismes : saura-t-elle évoluer en procédant à des réformes ambitieuses, au besoin en changeant sa Constitution, ou lui faudra-t-il une révolution ? Il ne faut pas compter sur le régime parlementaire pour faire évoluer les choses. Le schéma référendaire ou le recours aux ordonnances semblent les seules solutions possibles. Faudra-t-il une intervention du FMI ou de Bruxelles ? L'intervention inopinée d'un nouveau Président de la République encore en état de grâce ? Une grande décision, c'est surtout se saisir d'une opportunité. Gaston Deferre a dit un jour, qu'un ministre ne pouvait agir que dans les six mois qui suivent son arrivée au gouvernement : on peut donc en tout état de cause s'attendre à une évolution rapide.

Mais un séisme politique, cela s'anticipe : la Révolution de 1789 fut le fruit de cinquante ans de réflexion et de raisonnements. Les copies étaient prêtes. Or, préparer des plans B pose un problème de légitimité. Il ne revient pas aux grands corps de l'État de les élaborer. Cela devrait être le rôle des partis politiques d'opposition, dont le travail consiste à se préparer à assumer le pouvoir.

Plus modestement, les grands corps de l'État peuvent - et doivent - conserver des échanges avec les élus et mettre à leur disposition le travail de fond qui est leur marque de fabrique, tout en gardant la distance nécessaire à leur neutralité et à leur loyauté envers les différents gouvernements successifs.

Note

* Ingénieur des Mines.

Comment redonner du sens à l'action publique ?

Par Benoît JOURJON*

En rupture avec le processus de dérégulation engagé depuis les années 1970, la crise économique est venue réveiller dans les démocraties occidentales un désir de renforcement du rôle des États.

En réponse à des phénomènes complexes qu'ils ont du mal à appréhender tels que la mondialisation des échanges, la complexification de l'échiquier diplomatique mondial ou la multiplication des scandales (financiers, politiques, sanitaires...), les citoyens attendent de la puissance publique qu'elle soit en mesure de défendre l'intérêt général et d'apporter des réponses qui fassent sens.

Dès lors, nos institutions sont-elles encore adaptées à la défense de l'intérêt général ?

Comment concilier notre capacité à donner du sens et notre aptitude à nous adapter aux changements actuels ? Quels outils pouvons-nous mobiliser pour renforcer notre contribution à l'intérêt général ?

« Il n'est pas de vent favorable pour celui qui ne sait où il va » - Sénèque

Le XX^e siècle aura été un siècle d'idéologie. L'affrontement entre communisme et le libéralisme aura pendant toute la seconde moitié de ce siècle fourni une clef de lecture simple des grands événements et phénomènes mondiaux. Or, aujourd'hui, cette relative simplicité a laissé place à un monde multipolaire complexe qu'animent des dynamiques dépassant l'échelle des États. Les citoyens sont donc dans l'attente d'une réaffirmation de l'intérêt général par l'État.

L'intérêt général (ou intérêt public) a été défini comme le « consensus minimal acceptable ». Cette notion (très française) permet à l'État de passer outre certaines libertés individuelles pour la réalisation de projets générateurs, pour la population, de bienfaits supérieurs au renoncement à ces libertés. Cette notion suppose l'existence d'une puissance publique centralisée et omnisciente capable de déterminer précisément quel est cet intérêt supérieur. Cette conception s'oppose à celle, décentralisée, des Anglo-saxons, qui considère l'intérêt général comme la somme des intérêts individuels. Toute la difficulté de la conception française tient dans la définition de l'intérêt supérieur, qui, à y regarder de plus près, ressemble à une

injonction paradoxale : donner du sens tout en faisant émerger un compromis.

Or, aujourd'hui, dans nombre de cas, l'État semble précisément dans l'incapacité de définir quel doit être cet intérêt général.

En premier lieu, l'échelon national n'est plus adapté à un certain nombre de problématiques qui doivent être régulées au niveau supranational, comme semblait l'indiquer cette phrase célèbre prononcée en 2000 par Lionel Jospin, alors Premier ministre : « L'État ne peut pas tout ! ».

Que ce soit dans le domaine économique, dans la gestion des ressources naturelles minérales ou halieutiques, ou dans le domaine de la répression des fraudes en tout genre, l'État avoue son incapacité à faire face à des problématiques qui dépassent le simple cadre français, et donc à donner du sens. Que les institutions internationales dédiées existent (telles l'Union européenne ou l'ONU) ou qu'elles restent encore à inventer, il est indispensable qu'au-delà de simples mécanismes techniques (voire technocratiques) de régulation, elles proposent une vraie vision et sachent en expliquer le sens au citoyen.

En second lieu, l'État accède à un nombre croissant de données qui devraient lui permettre de mieux remplir son rôle d'arbitre omniscient de l'intérêt général et de construire les politiques publiques les plus efficaces. La puissance publique disposerait donc des éléments d'appréciation indispensables, mais la difficulté serait de leur donner du sens dans un monde complexe. La tentation est alors grande pour le gestionnaire de s'en tenir à une simple gestion de moyens ou de procédures, et de s'affranchir de son obligation de résultat ou de son devoir d'apporter du sens.

Pour autant, cette recherche rassurante de sens, est-elle encore adaptée au rythme effréné du monde dans lequel nous vivons ?

Vers une éthique de responsabilité ?

L'accélération du progrès scientifique et technique, ainsi que la complexification du monde dans lequel nous vivons mettent à mal l'idée selon laquelle une société pourrait vivre pendant une longue période selon un projet de société global gravé dans le marbre par le pouvoir poli-

tique. À l'image du pilote automatique qui réajuste continuellement la trajectoire d'un avion en fonction des paramètres extérieurs, la force d'un pays, au XXI^e siècle, ne résidera-t-elle pas dans sa capacité à s'adapter aux priorités du moment et non plus dans l'affrontement idéologique, comme au siècle précédent ?

À cet égard, l'exemple du secteur énergétique est éloquent. Le développement rapide des énergies renouvelables (panneaux solaires ou éoliennes) a conduit l'Allemagne à revoir en moins d'une décennie sa politique énergétique. Sans nous prononcer sur l'opportunité d'une telle décision, la capacité d'adaptation et de décision de notre voisin nous interroge : serions-nous capables, en France, de faire preuve d'une telle capacité à changer de cap à un moment où les opportunités créées par les nouvelles technologies devront être saisies sans attendre ?

Le philosophe Max Weber opposait l'éthique de conviction à l'éthique de responsabilité, qui consiste à choisir le meilleur probable à un instant donné et en fonction des conditions du moment, quitte à devoir transiger avec ses convictions. Cette approche résolument pragmatique ne serait-elle pas davantage en adéquation avec le monde actuel ?

Mais si elle peut paraître acceptable pour une administration, cette approche, qui consiste en fait à renoncer au sens et à s'abandonner au relativisme, nie la raison d'être même du pouvoir politique. Pour séduisant qu'il soit, ce paradigme basé exclusivement sur le pragmatisme ne saurait être viable dans une société démocratique.

Dès lors, quels sont les moyens permettant de redonner du sens à l'action publique ?

Quelques propositions qui font sens...

Si la définition du sens relève intrinsèquement du pouvoir politique, l'administration doit toutefois pouvoir être une force de proposition. Divers pistes ont été abordées à ce sujet lors du colloque du 29 mai 2013.

Tout d'abord, de nouveaux indicateurs alternatifs au PIB doivent être définis pour mieux appréhender le bonheur d'une population et donc mesurer l'intérêt général. Le développement durable par son approche transversale est également un moyen de donner du sens.

Fonctionnaires et managers devraient également, au moyen de formations spécifiques, être initiés à la sociologie des organisations de manière à mieux prendre en compte les différentes forces qui tiraillent toute société. Ils disposeraient ainsi d'outils pouvant les aider à dégager du sens sans se laisser absorber par la complexité.

En tout état de cause, comme l'a souligné un participant à notre atelier, définir et servir l'intérêt général, cela suppose de la part de l'administration « de ne pas attendre de savoir ce que le politique ou les médias pensent pour se mettre au boulot ».

Enfin, de nouvelles structures de gouvernance restent à inventer. En réponse à des phénomènes qui dépassent aujourd'hui les frontières des États, de nouvelles échelles de gouvernance sont à trouver qui permettent de mobiliser au mieux les compétences. Cela peut passer par des réseaux internationaux (restreints à quelques acteurs clés pour une meilleure efficacité), à l'image de ce qui a permis la mise en place d'une gouvernance mondiale du nucléaire.

L'exemple de la posture adoptée par la Cour des comptes est également à méditer. Cette institution dispose de larges marges de manœuvre pour s'autosaisir de sujets divers et transverses (au-delà de son champ de compétence initial), son indépendance lui donnant toute latitude pour s'exprimer sans avoir à respecter un devoir de réserve. Le succès de ses rapports, largement relayés dans la presse, est pour elle un puissant vecteur d'influence.

Note

* Ingénieur des Mines.

Des puissances publiques à la puissance du public ?

Par Florian KRAFT*

Face à des risques environnementaux ou sanitaires, avérés ou non, la société cherche les moyens de définir une stratégie à adopter. Diverses données d'entrée sont nécessaires ; ce sont essentiellement les réponses aux questions suivantes :

- ✓ quel est le danger auquel nous faisons face, sa nature, son étendue ?
- ✓ quels dispositions devrions-nous mettre en place, et à quel coût, pour prévenir ce risque, le réduire, ou faire face à ses conséquences, s'il se réalise ?
- ✓ quel est l'état de l'opinion publique, qui dois-je impliquer, comment et à quel niveau, avant de prendre une décision ?

Il est fondamental, à partir de ces données d'entrée et d'une organisation robuste, de donner aux puissances publiques la légitimité et les moyens nécessaires pour qu'elles puissent prendre des décisions tenant compte de ces différents éléments, c'est-à-dire des décisions qui soient :

- ✓ fondées,
- ✓ raisonnables,
- ✓ démocratiquement acceptées.

Concilier ces trois éléments permettrait *in fine* de hiérarchiser les actions de l'État face au risque.

Détermination du danger et de la nature du risque

Incertitudes inhérentes au risque

Il convient de faire la différence entre les risques chroniques et les risques accidentels, qui sont perçus de manière différente par le public. Le point commun entre ces deux catégories de risque est le fait que, souvent, des avis contradictoires d'experts et des incertitudes importantes existent : pour les risques chroniques, la controverse porte davantage sur le danger associé à ces risques (à titre d'exemples, on peut penser actuellement au bisphénol A, aux ondes électromagnétiques, ou encore aux débats sur l'amiante), et pour le risque accidentel, elle porte davantage sur sa probabilité d'occurrence (le risque nucléaire ou les chutes d'avion en sont des exemples types).

Quantification des risques

Indépendamment de ces incertitudes, on se trouve souvent face à la difficulté de quantifier rationnellement le risque. Si les années de vie gagnées sont une possibilité, elles ne peuvent pas être le seul dénominateur. En effet, sans parler de la catastrophe naturelle en elle-même, on voit, par exemple, que l'accident nucléaire de Fukushima, s'il n'a pas eu de coût important en termes de vies humaines, a eu des conséquences notables pour la population (éloignement, pertes financières importantes). Il faut donc sans doute trouver une pondération entre les coûts humains et les coûts financiers : le concept de « prix de la vie humaine » reste néanmoins assez largement tabou, en France.

Un risque existe. Mais à quelle échéance ?

Troisième difficulté : il est difficile de rapporter à la période présente un risque qui porte sur l'avenir : réchauffement climatique, effets secondaires de médicaments non complètement quantifiés. Souvent, la notion de risque à long terme conduit soit à une prise en compte démesurée, soit au contraire à une minimisation.

La contrepartie d'un risque

Ce qui paraît important, en présence d'une technologie ou d'un médicament, par exemple, c'est de trouver le moyen de mettre en avant non seulement le risque, mais également le bénéfice apporté par cette technologie ou par ce médicament – la transparence doit régner sur les deux aspects. Une avancée en matière de débats autour des risques serait sans doute de faire des efforts notables et les plus impartiaux que possible en ce qui concerne l'information autour des bénéfices de ces produits ou de ces techniques, une information à mettre en face des risques. Ce ne sont souvent que les seuls lobbyistes ou industriels, trop « intéressés » par leur produit, qui se prêtent à cet exercice, alors qu'il y a beaucoup plus d'acteurs qui alertent sur le risque.

On se heurte donc, face à une activité donnée, à de premières difficultés importantes dans la définition des risques qu'elle implique.

Face au risque : quelles dispositions prendre, et pour quel coût ?

Il semble à première vue plus simple de quantifier le coût de la prévention du risque que le coût potentiel du risque. Changer l'ensemble des tuyauteries du centre de la France face au risque de la présence de plomb dans l'eau potable a un coût, tout comme la mise en place de dispositions visant à faire baisser le taux de radon dans les caves bretonnes - dans les deux cas, le bénéfice apporté par la réduction relative du risque est délicat à quantifier. Ces coûts sont la donnée « que l'on voit », et que l'on peut donc mesurer.

En revanche, pour beaucoup de sujets, cette évaluation est beaucoup plus délicate : quel est le coût de la « non mise sur le marché » d'un médicament pour lequel on a des doutes quant à ses effets secondaires ? Dans tous les cas, il faut identifier le plus tôt possible quel est l'impact et l'effet d'une action visant à réduire un certain risque : en se focalisant uniquement sur un danger important, on risque d'entreprendre des actions coûteuses ne réduisant que peu le risque.

L'implication du public dans l'action publique face au risque

Le public est un acteur incontournable dans la prévention des risques : aujourd'hui, la question qui se pose est celle de savoir comment la puissance publique peut être le vecteur des volontés et des convictions du public. La réponse apportée à la prise en compte des idées et des opinions du public dépend fortement de la partie du public qui peut être exposée à un risque donné.

Qui est le public concerné ?

Une première idée pourrait être que la participation du public soit adaptée à la population qui peut être touchée par la décision. En réalité, on s'aperçoit que s'invitent souvent au débat des personnes qui ont des convictions fortes sans qu'elles soient pour autant concernées par le risque. L'essentiel reste que soient impliquées dans le débat les personnes qui ont envie de comprendre, et que l'on mette à leur disposition les outils et informations nécessaires à la compréhension des enjeux d'un débat donné.



Photo © Richard Damoret/REA

« Changer l'ensemble des tuyauteries du centre de la France face au risque de la présence de plomb dans l'eau potable a un coût, tout comme la mise en place de dispositions visant à faire baisser le taux de radon dans les caves bretonnes - dans les deux cas, le bénéfice apporté par la réduction relative du risque est délicat à quantifier. », chantier municipal de rénovation de canalisations d'eau à Moulins (Allier), juillet 2000.



Le public doit être accompagné dans sa réflexion

Par ailleurs, il paraît essentiel que les experts et les puissances publiques prennent part au débat. Néanmoins, l'échelle de temps d'un débat public n'est pas toujours compatible avec la mise en œuvre d'un projet industriel ou sanitaire. Il paraît donc important que le débat soit organisé dans la participation, dans le temps et dans l'espace.

Comment recueillir l'avis du public ?

Aujourd'hui, l'utilisation d'Internet, des *blogs*, etc. paraît être un bon outil pour mieux recueillir l'avis des populations. Des points de rencontre permanents, tels les CLI (autour des centrales nucléaires) ou les SPPPI (autour des sites industriels) ont par ailleurs fait leurs preuves. Si la presse ne semble pas être un « faiseur d'avis », elle peut être un vecteur à l'avis existant de la population.

Si une adhésion (ou une acceptation) large de la population est souhaitée, certains exemples montrent qu'avec beaucoup de temps et pour un coût significatif, on peut obtenir des résultats probants : sur les cas de leucémies recensés autour de La Hague, une étude réalisée par les « mères en colère » s'appuyant sur des volontés locales a ainsi pu confirmer les résultats techniques des experts.

Une volonté d'impliquer le public ne suffit donc pas à elle seule : il faut s'attacher à savoir toucher le « bon public » et à savoir l'écouter.

Pour tenir compte des trois paramètres que nous avons présentés, nous appellerons de nos vœux le développement par les puissances publiques des outils qui, tout en trouvant un dénominateur commun d'appréciation d'un certain type de risque (tant en termes d'impact potentiel

du risque qu'en termes de bénéfice retiré de l'exercice de l'activité), mettent en face de celui-ci les actions à mettre en œuvre pour le réduire ainsi que leur coût, tout en veillant à utiliser des méthodes suffisamment universelles et transparentes pour que celles-ci soient acceptées par le public.

Des études ont par exemple été faites pour comparer des actions engagées par l'État américain en matière de santé en les quantifiant face au nombre d'années de vie « sauvées ». Dans le même souci, la NRC (autorité de sûreté américaine) adopte, comme beaucoup d'autres autorités de sûreté dans le monde, une approche coût/bénéfice face aux investissements en sûreté nucléaire, en calculant, par dollar investi, les rejets de radioactivité évités exprimés en millisieverts.

À un niveau plus individuel, une expérience réalisée par l'IRSN sur le radon dans des habitations privées a montré que les personnes éclairées sur ce sujet sont plus enclines à prendre des mesures adaptées. Cette situation a pour avantage le fait que le risque, le coût et le public concerné sont facilement mis en évidence et que le public visé peut prendre des dispositions visant à réduire le risque de manière unilatérale et pour un faible coût. Cet exemple est à l'image de ce qui devrait pouvoir être fait à une échelle plus importante, à savoir un public qui s'approprie les outils d'évaluation du risque et des coûts et qui soit en capacité de donner un avis ou de prendre une décision, et, en tout état de cause, d'accepter par la suite la décision prise, si l'écoute qui lui a été réservée a été à la hauteur.

Note

* Ingénieur des Mines.



La concertation, ce kaléidoscope d'une action publique plurielle

Par Thibaud NORMAND*

Alors que notre pays traverse une grave crise économique dont l'horizon de sortie n'apparaît pas clairement et qui, pour certains, pose la question du maintien du « modèle français », plusieurs constats sont évoqués dans le domaine de la prise des décisions publiques et de la régulation :

- ✓ l'écoute des parties prenantes et leur association aux décisions de la puissance publique sont devenues des points cruciaux dans tout processus décisionnel public, mais elles nécessitent encore de développer une appropriation par les puissances publiques pour éviter des biais ou certaines difficultés propres à cet exercice complexe ;
- ✓ la question de l'efficacité de la puissance publique, dans chacune de ses interventions et postures, est actuellement au cœur des réflexions de l'État, dans un contexte de contrainte budgétaire forte ;
- ✓ enfin, la légitimité de l'État (et, plus généralement, celle de la puissance publique) est parfois remise en question dans les cas où le public est associé aux prises de décisions.

Ces réalités vécues par de nombreux membres du Corps des ingénieurs des Mines travaillant dans des instances de régulation nécessitent que nous approfondissions notre réflexion sur le développement du débat avec le public, les modalités de celui-ci et sa proportionnalité.

Identifier et investir tous les territoires du débat public

L'association des parties prenantes aux décisions de la puissance publique, l'écoute de leurs points de vue pour permettre leur prise en compte éventuelle dans les décisions sont des exigences reconnues par tous, certaines sont même parfois inscrites dans la Constitution (il en est ainsi de la Charte de l'environnement, dont l'article 7 précise : « Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement »). Au quotidien, cette exigence a transformé le métier et le positionnement de la puissance publique, notamment ceux des ingénieurs des Mines.

Mais au-delà de cette première évidence, l'examen partagé de quelques questions de base et de plusieurs cas pratiques montre que l'écoute du public nécessite une réflexion continue et approfondie.

Pour commencer, il n'est pas toujours simple de répondre à la question de l'identification du public concerné par une décision. Si dans certains domaines cette question est réglée depuis longtemps (comme l'est la définition du rayon d'enquête publique autour d'une installation classée), elle est parfois complexe : les bénéfices attendus de certains projets dépassent parfois largement le périmètre géographique des personnes consultées (comme dans le cas des lignes de transport d'électricité à haute tension). La limitation de la consultation aux seules personnes impactées par un projet est un premier biais évident.

Au-delà de l'identification formelle des publics concernés, le constat doit être fait que des groupes, bien que « visés », ne se sentent pas touchés et ne s'expriment pas. Se pose donc la question des canaux d'expression à mettre en place. La présence à des réunions publiques est une démarche « coûteuse » pour les gens désireux de donner leur avis ; de ce fait, il est courant de ne voir que les seuls opposants se mobiliser. Cette réflexion sur les canaux d'expression est donc essentielle pour éviter des biais trop évidents dans les retours d'informations de la consultation du public.

Une des pistes évoquées pour garantir une participation suffisante et représentative du public est de favoriser l'émergence d'acteurs constitués, au premier rang desquels figurent les associations. Dans certains cas, l'État mène une stratégie claire visant à faire émerger des « têtes de réseau » associatives développant des connaissances suffisantes pour relayer les discours des parties prenantes et ayant les moyens de porter un discours construit sur des sujets de plus en plus complexes et interconnectés (installations classées pour la protection de l'environnement, transition énergétique, urbanisme et déplacements...).

Une autre démarche possible consiste à explorer les nouveaux canaux d'expression du public et à déplacer le cadre classique de l'association du public : une réflexion sur Internet, via des blogs et Tweeter, devient nécessaire lorsque les débats physiques entrent dans une impasse,

comme on l'a vu pour le projet Cigéo de stockage souterrain de déchets radioactifs, ou encore, il y a quelques années de cela, lors du débat public relatif aux nanotechnologies.

L'élargissement de la temporalité du débat est une autre piste, complémentaire de la première : le fait de veiller à développer un débat qui soit équilibré et riche sur une problématique ou sur un projet donné en amont des procédures réglementaires de participation du public peut contribuer au partage de connaissances objectives et à l'expression de tous les acteurs concernés.

Enfin, il apparaît toujours difficile, dans les exercices de participation du public, d'afficher clairement le processus de prise en compte des avis de celui-ci dans la décision. À cet égard, la question fondamentale de la « pondération » des avis peut être posée, qu'il s'agisse d'une pondération liée à la représentativité (« pondération quantitative ») de l'avis (nombre de personnes d'une association, nombre d'administrés d'une commune rendant un avis) ou de la qualité de celui qui l'émet (acteur plus ou moins bien informé). Ce type de question méthodologique, qui peut paraître trivial, est pourtant ressorti récemment dans le cadre du Débat national sur la Transition énergétique (un exercice de hiérarchisation entre des priorités issues des groupes de travail a été réalisé, une hiérarchisation qui a été opérée en fonction du nombre d'acteurs du débat favorables à ces priorités, mais sans procéder à une pondération).

Mieux rendre perceptibles les différents rôles que l'État joue vis-à-vis de la société

À l'extrême, dans certaines concertations publiques, tous les avis sont mis sur le même plan, alors même que les données objectives permettent de réfuter des arguments avancés par certains. Ce type de dérive rappelle la nécessité d'une alimentation des débats publics par une expertise reconnue. Or, celle-ci est souvent liée à la puissance publique, ce qui génère parfois une complexité dans le positionnement de l'État.

Dans le cadre de prises de décisions par les puissances publiques, l'État et les autres acteurs publics peuvent être conduits à assumer plusieurs rôles distincts, qui sont parfois contradictoires et qui souvent impliquent des intérêts cachés (État promoteur, expert, autorité décisionnaire, évaluateur des politiques publiques, etc.).

Le projet de stockage souterrain de déchets radioactifs Cigéo fournit un exemple de situation où les puissances publiques apparaissent à la fois comme maîtresses d'ouvrage (ANDRA), autorité de régulation (ASN), promoteurs dans le cadre d'une politique publique (DGEC), experts (IRSN), voire actionnaires des utilisateurs finaux (EDF, AREVA, CEA).

D'autres domaines moins complexes que le nucléaire présentent aussi cette spécificité d'intervention des collectivités publiques selon diverses postures (par exemple, dans le cas des installations de stockage de déchets gérées par des collectivités).

La robustesse des décisions publiques sur leur fond technique comme sur le plan de leur acceptation par le public nécessite de bien dissocier ces différents rôles. Dans le contexte actuel de remise en question croissante du discours de l'État et des puissances publiques, cette distinction apparaît cruciale en particulier en ce qui concerne les positionnements d'expert et d'autorité décisionnelle : à travers un positionnement d'expertise clair, l'État doit maintenir sa légitimité à intervenir dans le processus de débat public en tant que garant technique et scientifique, pour éviter la dérive d'une discussion déconnectée des connaissances objectives sur un projet donné (a été cité à ce propos l'exemple du Débat national sur la Transition énergétique, dans lequel tous les scénarios de mix énergétiques ont été mis sur un même plan et de nombreux avis très divers ont été émis sur la question des coûts de l'énergie, alors que l'État dispose de la Commission de régulation de l'énergie (CRE) pour établir des données claires et partagées).

Des efforts réels ont été faits par les puissances publiques pour clarifier leurs différentes postures, qui ont pu dans certains cas aller vers une indépendance totale des acteurs (comme dans le domaine du nucléaire). Dans d'autres cas (de moindre enjeu), l'affichage d'un avis extérieur sur les projets a été mis en place sans distinction réelle entre les acteurs, ce qui ne permet pas toujours une bonne compréhension de la démarche par le public (l'exemple de la sollicitation pour avis de l'autorité environnementale sur les projets d'installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) a été cité à cet égard).

Un travail de long terme doit être poursuivi pour arriver à montrer cette diversité des puissances publiques et pour que le public ait une perception plus claire de leurs différents positionnements. Dans un contexte de réflexion sur le périmètre de l'action publique, et de l'État en particulier, une clarification des positionnements de ce dernier pourrait permettre d'imaginer, à terme, que celui-ci pose plus directement à la population la question suivante : « Qu'attendez-vous de l'État ? ».

Maintenir la rationalité des décisions tout en admettant la limite des expertises

La réflexion sur le renforcement du positionnement de l'État « expert » ne doit pas obérer le rôle essentiel de l'autorité décisionnaire.

Les limites de l'expertise sont en effet connues : la question de la préférence pour le présent, par exemple, ou celle de la solidarité territoriale sont des questions très subjectives auxquelles les réponses dépendent de chacun d'entre nous et qui renvoient à une analyse sociale de la perception de la population. Dans certains domaines scientifiques, les connaissances objectives sont limitées, alors même qu'il existe une pression sociale appelant à réglementer. Il est probablement pertinent de faire évoluer le positionnement des experts vers des interactions accrues avec le public (les questions du public ne sont pas

toujours les plus pertinentes ou les plus intéressantes, et l'expert n'a donc pas forcément imaginé en amont du débat des réponses adaptées à ces interrogations).

Néanmoins, l'expert ne peut pas trancher sur tout et le rôle décisionnel des puissances publiques porteuses de l'intérêt général doit être absolument reconnu et valorisé. Dans ce cadre, il serait très dangereux d'abandonner toute rationalité et de faire de la décision un objet seulement politique. Le maintien d'une transparence dans le processus de décision et de critères rationnels clairs fondant cette décision (malgré les incertitudes) est la condition pour garantir la légitimité de l'État en tant que porteur de l'intérêt général.

Concilier la participation du public et l'efficacité des décisions des puissances publiques

Enfin, les puissances publiques ont aussi pour mission d'évaluer la mise en œuvre des politiques publiques. Engagés dans une démarche d'importante réduction des dépenses publiques, la notion d'efficacité des politiques publiques apparaît devoir prendre une importance croissante.

Il semble à cet égard que la consultation du public peut être davantage proportionnée. L'introduction dans

un texte à valeur constitutionnelle de la participation du public aux décisions ayant un impact sur l'environnement peut avoir parfois des effets induits étonnants : une enquête publique ne faisant remonter aucun avis devient suspecte et l'on s'interroge sur la bonne information des acteurs locaux, voire sur le risque de contentieux et donc sur la nécessité d'une nouvelle enquête publique (un cas qu'aurait pu rencontrer un des participants à notre atelier).

La consultation du public telle qu'elle est traditionnellement pratiquée (enquête publique, réunions publiques) nécessite un investissement lourd des services de l'État et allonge les procédures : de nouvelles formes de consultation doivent donc être développées. L'extension progressive du régime de l'enregistrement des ICPE, qui prévoit une simple consultation sur Internet et non une enquête publique, donne un bon exemple d'une adaptation des processus de consultation aux enjeux réels des projets.

Même s'il n'est pas toujours facile d'identifier clairement les sujets sur lesquels une mobilisation forte du public va émerger, une hiérarchisation des procédures administratives apparaît pertinente pour ne pas s'éparpiller et développer une meilleure concertation sur les sujets à fort enjeu. En dehors de ceux-ci, des modalités simplifiées peuvent être définies, et éventuellement rendues évolutives en fonction de la réaction du public : par

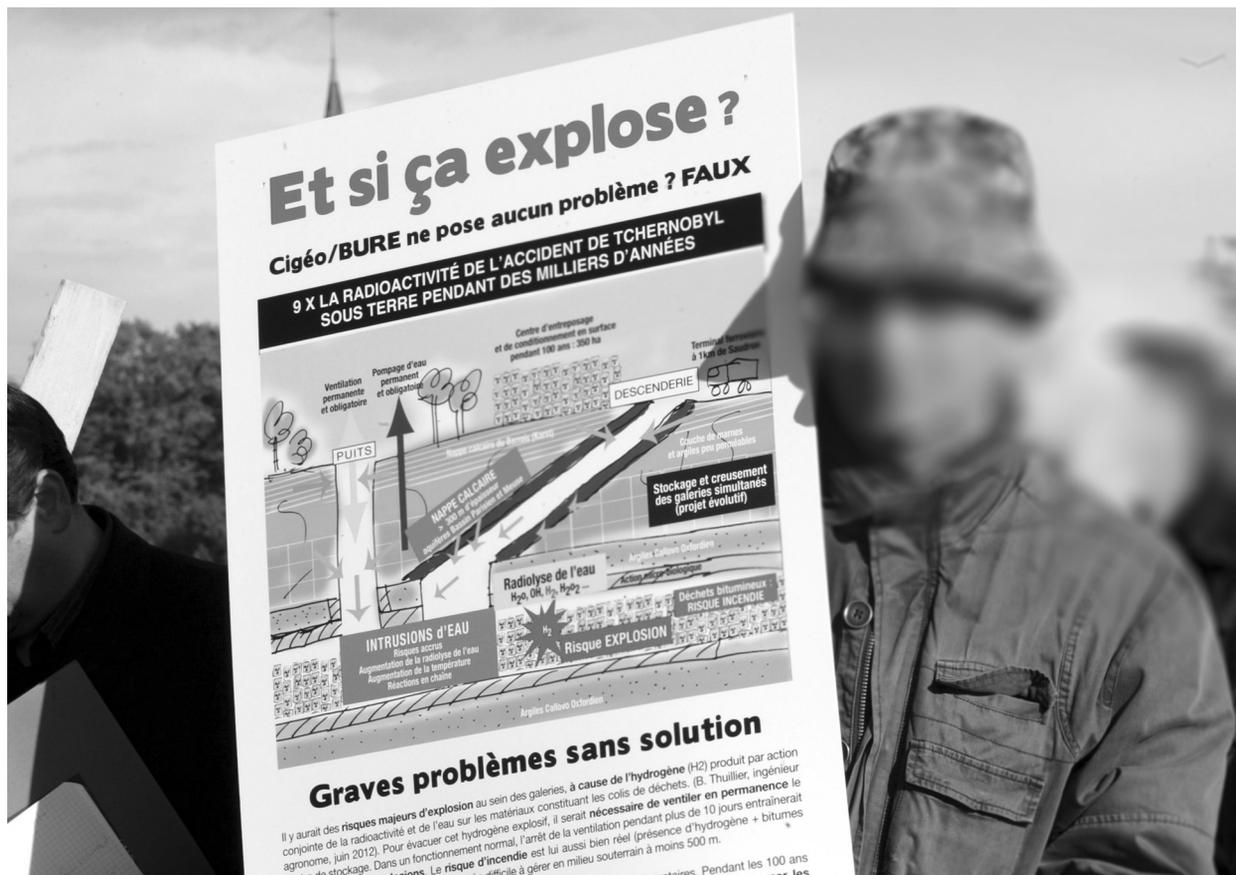


Photo © Thierry Gachon/PHOTOPQR /L'ALSACE

« Les questions du public ne sont pas toujours les plus pertinentes ou les plus intéressantes, et l'expert n'a donc pas forcément imaginé en amont du débat des réponses adaptées à ces interrogations. », manifestation d'opposants devant la salle des fêtes de Bure lors du premier débat public consacré au Centre industriel de stockage géologique (Cigéo), mai 2013.



exemple une mise en ligne sur Internet, qui serait suivie de réunions publiques en cas de forte mobilisation.

Cette démarche de hiérarchisation de nos pratiques de consultation du public conditionnera l'investissement que les puissances publiques pourront réaliser sur les problématiques les plus complexes, et donc à terme la capacité

d'acceptation de projets « à fort enjeu » par les populations concernées.

Note

* Ingénieur des Mines.



L'évaluation des politiques publiques en matière de risques : l'intérêt et les limites de l'approche économique

Par Pierre PASQUIER de FRANCLIEU *

Le groupe consacré à l'approche économique nécessaire à l'action de l'État (notamment à l'élaboration de la réglementation) a introduit sa discussion en remarquant que, ces dernières années, des progrès ont été accomplis dans l'évaluation des évolutions réglementaires. L'impact des modifications des textes réglementaires est désormais précisé (notamment leur impact économique). Ainsi, par exemple, le Commissaire à la simplification doit s'assurer de la cohérence des études d'impact des textes et sa mission est de lutter contre la lourdeur administrative qui peut représenter des coûts significatifs pour les entreprises ou les usagers. Le groupe considère que le contexte économique actuel, ainsi qu'un contexte politique qui apparaît violemment anti-normes (voir les différents rapports établis dans le cadre du choc de simplification), imposent à l'administration qu'elle apporte une justification encore plus importante de tout projet de texte législatif ou réglementaire.

Le groupe précise néanmoins que l'État se doit d'améliorer ses méthodes d'évaluation dans une approche globale d'analyse coûts/bénéfices, une analyse qui nécessite du temps (qui correspond plus aux rythmes de l'administration et de ses corps constitués qu'au temps politique). Le groupe estime que l'évaluation de l'efficacité du contrôle réglementaire est un champ qui pourrait être développé dans tous les aspects de l'évaluation, notamment en ce qui concerne le coût du contrôle réglementaire, en lien avec les bénéfices de l'action de contrôle. Une interrogation sur les coûts ne semble pouvoir s'envisager que dans le cadre d'une analyse globale incluant l'ensemble des bénéfices apportés par le contrôle réglementaire.

Le groupe a nuancé cette vision qui peut paraître idéale d'une approche quantitative basée sur l'évaluation des coûts et des bénéfices, en précisant que l'approche économique n'est qu'une méthode, parmi d'autres, d'évaluation des politiques publiques. Comme exemple, le groupe a évoqué le développement de l'analyse économique dans le cadre de la gestion des risques technologiques et naturels. Après une remarque préalable rappelant que l'Ineris ou l'IRSN sont dotés d'économistes – ce qui tend à prouver que l'approche économique fait partie de l'expertise de ces instituts –, la question de la gestion globale du risque a été

soulevée, la remarque étant faite que les investissements ne sont pas toujours proportionnés aux enjeux. Or, la perception du risque est au moins aussi importante que l'approche économique de celui-ci. À titre d'exemple, les temps de retour considérés sont de l'ordre de 10^{-3} par an pour les risques naturels, et de l'ordre de 10^{-5} pour les risques technologiques (hors nucléaire). Un membre du groupe remarque alors que si l'on avait utilisé la seule approche purement financière, tout l'investissement dédié en France à la prévention des risques aurait été consacré à la prévention du seul risque d'inondation.

L'approche économique se heurte donc nécessairement à une difficulté d'appréhension des accidents de gravité très importante et de probabilité infime, qui semblent bien moins acceptés par la population que les accidents d'une gravité plus faible, mais plus fréquents : l'exemple typique est celui de l'estimation des dommages causés par un accident nucléaire. Un système d'assurance classique conclurait d'ailleurs pour ce type d'accident à un coût de l'ordre de un euro par an et par Français (les hypothèses d'un tel calcul effectué par le groupe ne prennent pas en compte l'actualisation financière et considèrent que l'outil de production fonctionne au moins aussi longtemps que le temps de retour de l'accident). Le groupe rappelle que pour une crue centennale de la Seine, le secteur privé assure la couverture jusqu'à un certain niveau de dommages causés, mais ne couvre pas ceux résultant d'une crue de la Seine du type de celle enregistrée en 1910. Un dispositif d'assurance/réassurance du type de celui qui prévaut actuellement (indemnisation du sinistre grâce aux primes perçues dans le même temps) ne peut pas fonctionner pour des risques très graves, mais très peu probables.

Le groupe a précisé que quels que soient les coûts des dommages, une question importante se pose, qui est celle de savoir quand on choisit de les payer : pour un site industriel, par exemple, ce paiement peut se concrétiser par la souscription d'une assurance, par la réalisation d'investissements dans la sécurité, ou intervenir à la suite d'un accident ; le choix du moment propice du paiement est, quant à lui, un choix de nature politique.

Le groupe a poursuivi ses échanges sur la façon de penser le rôle de l'État comme celui d'un accompagnateur des



mutations et, pour les sujets relevant des compétences du Corps des Mines, sur la question de savoir quelle peut être la mission de l'État vis-à-vis des entreprises dans le cadre des mutations industrielles, alors que l'État semble aujourd'hui avoir nettement plus d'emprise par son action de contrôle et d'encadrement réglementaires que par son action économique. Si cette dernière remarque pourrait être nuancée au regard des stratégies d'élaboration de réglementations pour des raisons économiques, l'expérience des DRIRE a montré que le levier du développement industriel est difficilement commensurable au levier du contrôle. On peut noter que c'est peut-être là une des raisons de la forte diminution des crédits dits de politique industrielle.

La réflexion sur l'action en faveur du développement (vue sous l'angle de la mutation) conduit à s'interroger sur la capacité de l'État à accompagner la transition (et cette question concerne tout particulièrement le Corps des Mines, dont l'une des vocations est d'accompagner l'industrie dans une démarche de progrès). Cela recouvre notamment la prise en compte des enjeux économiques dans le cadre de l'élaboration de la réglementation, ainsi que pour l'application des règles ; le groupe avance un outil qui pourrait être utilisé pour les projets industriels : un certificat de contrat entre l'autorité administrative et l'industriel pourrait être envisagé de manière à préciser les modalités de gestion du dossier administratif, et ce, afin de lancer la démarche administrative avec une visibilité simultanée sur le calendrier du projet et sur les risques qu'ils présentent, notamment les risques procéduraux.

Cet accompagnement des industriels ne peut être efficace que si l'État est capable d'une analyse précise des situations des entreprises. Une action de l'État dans le champ économique semble ainsi nécessiter (pour les membres du groupe) une bonne connaissance du champ économique qui s'acquiert grâce à un lien privilégié avec les entreprises. La présence de l'État sur le terrain pour les questions de développement économique apparaît nécessaire pour maintenir un savoir-faire, notamment technique, indispensable à une analyse juste de la situation des entreprises. Cette connaissance du terrain permet alors de nourrir la vision de l'État, c'est-à-dire sa capacité à dire où l'on va (par exemple, quelle est la vision énergétique de l'État pour les vingt années à venir ?), cette vision étant

elle-même indispensable à la cohérence de l'action de l'État (cohérence entre les différents services, ainsi qu'entre les différentes réglementations).

Le groupe a développé l'exemple de l'apport du contrôle des activités à risques au regard de l'appréhension de l'état de la situation économique de certains secteurs d'activité. La détection des signaux faibles relatifs à la sécurité ou l'analyse des comptes d'EDF (par exemple, *via* les investissements dans la maintenance du parc nucléaire français) peut permettre de déceler des anomalies ou des dérives dans certaines entreprises. Les investissements dans la sécurité pourraient ainsi constituer un nouvel indicateur à intégrer à l'analyse générale de la situation économique du pays.

En conclusion de ses échanges, le groupe a rappelé que le rôle de l'État n'est pas d'accompagner les industriels afin de faciliter certains intérêts privés, mais bien d'être garant de l'intérêt général. La parole de l'État ne peut qu'être intégratrice, et elle doit être garante d'une cohérence, face au morcellement de l'action publique.

Le groupe ressent le besoin qu'a la société d'une parole de l'État : dans le cas des chantiers structurants, une parole qui consisterait à présenter l'ensemble des enjeux de ceux-ci (le groupe remarque, par exemple, que pour les projets de lignes électriques à très haute tension, la parole de l'État semble être davantage entendue par les évaluateurs environnementaux que par la population en générale). Il en va ainsi pour tous les sujets complexes pour lesquels une vision publique s'impose (alors que différents arguments contradictoires s'opposent, créant une tension). Cette vision, pour être crédible, nécessite une organisation qui permette que tous les leviers de l'État soient coordonnés.

Le groupe précise que ces réflexions s'intègrent dans une démarche qui nécessite une volonté politique forte, cela au moment même où la parole politique traditionnelle est fragilisée par un mouvement de fond de remise en cause de la parole publique et des différents lieux dits d'expertise, s'accompagnant d'une revendication forte de la part des citoyens de participer aux prises de décisions publiques.

Note

* Ingénieur des Mines.



En France, l'État doit se tourner vers de nouveaux horizons

Par François ROUSSEAU*

Une ouverture de l'action publique à l'Europe et à l'international

Notre colloque a fait ressortir dans ses différents groupes de travail le fait qu'il existe de plus en plus de « puissances supranationales », qu'il s'agisse d'instances formelles (comme la Commission européenne ou l'Organisation mondiale du commerce) ou informelles (comme les réseaux sociaux), qui ont profondément changé l'influence et la position de l'État. Ce n'est pas une surprise : l'État tel qu'il existait il y a cinquante ans n'est plus adapté au monde globalisé d'aujourd'hui. Vers quoi doit-il évoluer, et comment, pour être en mesure de continuer à défendre efficacement l'intérêt général ? L'échelon national est-il toujours le bon niveau pour traiter les problèmes qui se posent aujourd'hui ?

Avec le développement progressif de l'Europe, une partie du pouvoir réglementaire a glissé de Paris vers Bruxelles, souvent à la satisfaction de la classe politique française ainsi soulagée de pouvoir laisser à l'Europe le soin d'assumer des réformes nécessaires mais difficiles (ce qui, au passage, nuit notablement à l'image de l'Europe aux yeux du public).

De fait, une partie importante des politiques publiques est aujourd'hui impulsée et structurée par des directives européennes. Malheureusement, l'État français ne s'est pas assez adapté à ce changement et se retrouve actuellement dans une posture d'attentisme suivi de réaction qui est très peu efficace pour défendre les intérêts nationaux. Comment nous sommes-nous retrouvés dans une situation aussi peu enviable ?

Une première réponse se trouve dans la gestion des carrières. Il manque des liens entre fonctionnaires français et fonctionnaires internationaux. Les ministres tiennent à conserver les compétences « à portée de main », dans leurs administrations ; les détachements dans les organisations internationales, en particulier à Bruxelles, sont tolérés, mais peu encouragés : les administrations peuvent détacher des effectifs, mais elles doivent alors se débrouiller pour continuer à assurer la même qualité de service. En conséquence, la France n'est pas assez représentée dans ces organisations ou, plutôt, elle n'y est pas représentée au bon niveau.

Les fonctionnaires prêts à faire l'effort d'une mobilité à l'international ne sont pas particulièrement incités à s'y

rendre, alors que l'on pourrait par exemple imaginer cette mobilité comme un prérequis pour pouvoir occuper un poste à hautes responsabilités (comme cela se fait parfois dans le secteur privé, par exemple chez Lafarge). Pire, ils peuvent même être dissuadés de tenter une expérience à l'étranger, de crainte d'être défavorisés lorsqu'il s'agira pour eux de revenir en France.

Ce manque de présence de la France se traduit par un double handicap. D'une part, l'expertise française a peu l'occasion de s'exprimer en amont de décisions importantes prises au niveau international (par exemple, lors de l'élaboration d'une directive européenne). D'autre part, l'administration française connaît mal le fonctionnement des instances internationales et la façon dont les décisions y sont prises, elle est donc inefficace pour faire passer ses messages (à l'inverse, par exemple, du Royaume-Uni, qui, lui, a bien compris l'importance du « travail de couloir »).

Par rapport aux directives, l'action de l'administration française intervient donc le plus souvent après leur adoption, lors de leur transcription, et elle est tournée vers l'échelon inférieur (l'échelon local), au lieu de Bruxelles. Cette méthode de travail est assez inefficace, elle ne permet que des ajustements à la marge ou des transcriptions imparfaites vouées à être dénoncées tôt ou tard. Une stratégie cohérente, déterminée en amont de l'élaboration des textes et menée en mode projet serait beaucoup plus efficace. Mais cette piste d'amélioration nécessite au préalable qu'un mandat politique soit donné à l'administration française lui permettant ainsi d'intervenir à des niveaux supranationaux et d'être légitime pour négocier « au nom de la France ».

Dans ce contexte de carence de liens entre la France et l'international, la réduction des moyens dévolus aux ambassades semble aller à contrecourant. Les ambassades contribuent pourtant beaucoup plus efficacement à l'influence de la France dans le monde que d'autres facteurs plus médiatisés (comme la dispense d'un enseignement entièrement en français dans le supérieur).

Des exemples concrets montrent qu'un investissement à l'international est un facteur de succès. Le cas de l'Autorité de Sûreté Nucléaire peut à cet égard être rappelé : la constitution d'un réseau international lui a donné une connaissance plus large et lui a conféré une légitimité qu'elle n'avait pas jusque-là. Dans le secteur privé, l'exemple de l'aéronautique est également intéressant.



L'élaboration de normes internationales permet aujourd'hui à Airbus et à Boeing d'intégrer sans difficulté dans leurs avions des pièces provenant d'une multitude de pays.

Une expertise mieux portée à la connaissance du public

De par son histoire, l'administration française possède des compétences et des expertises de valeur. Est-il souhaitable qu'elle distille ses connaissances au public, dans le but d'éclairer celui-ci en lui apportant des éléments d'appréciation sur les choix de société ? Faut-il au contraire craindre que « le messenger [ne] tue le message », à savoir que l'étiquette que porteront les experts risque de décrédibiliser les informations qu'ils apportent (par exemple, lorsque le Corps des Mines parle d'énergie nucléaire) ?

Cette crainte a ainsi jusqu'à présent poussé l'Amicale du Corps des Mines à adopter une « méthode douce » de diffusion de ses analyses, en les faisant simplement connaître aux administrations. Cette méthode a montré ses limites ; une démarche inverse a été expérimentée par l'ancien Corps des Télécoms, et celle-ci semble plus efficace. Le groupe estime donc qu'à travers une association comme l'Amicale, le Corps pourrait et devrait faire bénéficier le public de ses connaissances et de ses analyses.

Une révision du périmètre d'intervention de l'État

La révision générale des politiques publiques (RGPP) a conduit à une diminution des effectifs de l'administration sans pour autant remettre significativement en question le périmètre de ses missions. Pour des raisons stratégiques comme pour des raisons de moyens, cette réflexion doit être menée aujourd'hui.

On constate qu'une grande partie de notre réglementation émane désormais de Bruxelles : si l'on prend l'exemple des risques, on s'aperçoit qu'il existe des directives structurantes sur tous les thèmes : directive IPPC, directive Seveso, directive cadre déchets, directive inondations, directive cadre sur l'eau, quotas CO₂, etc.

Or, la puissance publique française est restée très impliquée dans l'élaboration de textes réglementaires. Faut-il considérer que cette fonction est peu à peu confiée à l'Europe et que des transcriptions françaises développées constituent une surenchère réglementaire ? Cette transcription française est-elle au contraire une demande des industriels soucieux de savoir précisément et de façon sûre ce que l'on attend d'eux ?

Conclusion

Les puissances publiques françaises sont aujourd'hui essentiellement tournées vers l'intérieur, alors que les prises de décision (et même la rédaction des réglementations) se situent de plus en plus à un niveau supranational, ce qui a pour effet d'éroder petit à petit la pertinence de leur action. Un rééquilibrage de leurs missions en faveur d'un investissement davantage porté vers l'extérieur est indispensable au maintien de leur influence, et ce rééquilibrage peut être atteint grâce à une stratégie de plus grande présence dans les instances internationales et grâce à une nouvelle façon de gérer les carrières. Vers l'intérieur, leur rôle doit être repensé à la lumière de l'expérience retirée de la mise en œuvre de la RGPP et du changement d'origine de la réglementation.

Note

* Ingénieur des Mines.



L'expertise : un processus organisé, managé, collectif et ouvert, qui est au service des décideurs

Par Fabien SCHILZ*

Les récentes affaires sanitaires (comme celle du Mediator) ont remis au centre du débat la notion de conflits d'intérêts et le rôle de l'expertise dans le processus de décision, notamment en ce qui concerne le rôle de régulation de l'État. La déontologie française est attaquée pour ses faiblesses par rapport à celle du monde anglo-saxon.

La tendance actuelle, pour juger de l'indépendance de l'expertise, consiste à regarder individuellement chaque personne, *via* des déclarations publiques d'intérêts (DPI), qui obligent à déclarer les relations (notamment financières) que l'expert a avec les acteurs contrôlés. Cette démarche oublie cependant deux aspects. Le premier est le fait que l'idéologie ou les « croyances » d'un « expert » orientent plus l'avis de celui-ci que certains « intérêts » avérés, mais que ce point est difficilement mesurable ; le deuxième est le fait que l'expertise est un processus pluraliste et collectif.

L'organisation du processus de l'expertise, avec la mise en place de confrontations entre experts ayant des conceptions différentes, peut, sous réserve du respect d'un équilibre et d'un respect des règles, grandement contribuer à l'enrichissement de l'expertise, comme le montre l'exemple des Groupes permanents d'experts auprès de l'Autorité de Sûreté Nucléaire (ASN), que certains participants au colloque ont cités. La participation d'experts mandatés par des exploitants (en petit nombre, intervenant en leur nom propre, de manière officielle et sous l'autorité d'un président indépendant) apporte un éclairage intéressant. Le fonctionnement de l'expertise judiciaire en vase clos au sein d'un processus fermé semble à certains beaucoup moins intéressant que celui qui a cours dans le monde médical (ou dans d'autres secteurs), où des confrontations entre experts permettent d'enrichir le processus d'expertise.

Pour l'autorité décisionnaire, l'expertise doit être managée et doit pouvoir être challengée. Manager l'expertise commence déjà par le fait de poser la bonne question aux experts, ne serait-ce que pour éviter de s'entendre en permanence répondre qu'il faut plus de financement et de recherches pour pouvoir conclure, puis cela se poursuit par le fait de définir ses attentes. L'exemple de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses) a été cité à ce propos : lorsqu'une question lui est posée,

celle-ci procède à la nomination d'un rapporteur qui appartient à un comité d'experts pérennes (qui ont tous signé une déclaration publique d'intérêts (DPI)). Le rapporteur présente le sujet au comité, qui fait connaître son avis au directeur général de l'agence, lequel rend à son tour l'avis de l'agence avec des processus différents selon le secteur concerné (très intégré pour l'agroalimentaire, bien moins pour les sujets environnementaux), mais qui peuvent rester très longs et peu conclusifs. La tentation chez certains experts est de ne jamais conclure, en demandant des recherches complémentaires : c'est cette difficulté que doit surmonter le décisionnaire, car l'incertitude et le temps économique doivent aussi être pris en compte.

Si l'autorité ne dispose pas des compétences en interne pour échanger, discuter, challenger l'avis des experts, voire s'y opposer, elle risque soit d'abandonner le pouvoir de décision à l'agence d'experts et de récréer ainsi le mélange fâcheux évaluateur/décisionnaire, soit de prendre des décisions sur la base d'évaluations incomplètes des enjeux et ainsi de sous-estimer les enjeux avancés par l'expertise. Certains des participants au colloque ont cité l'exemple d'un ministère qui n'a pas suivi pendant des décennies les avis émis par ses propres organes d'expertise, privilégiant d'autres intérêts socio-économiques.

Plusieurs participants ont signalé le manque de compétence en termes d'expertise socio-économique de l'administration, qui ne dispose pas en la matière d'un organisme public d'expertise, comme le sont l'Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS), dans le domaine des risques industriels, ou l'Institut de Radioprotection et de Sûreté Nucléaire (IRSN), dans le domaine de la sûreté nucléaire et de la radioprotection. La situation actuelle, qui conduit à faire appel en direct à des universitaires ou à des officines externes, sans qu'il y ait mise en œuvre d'une procédure du type des DPI, n'est pas satisfaisante pour l'autorité décisionnaire.

La question de l'indépendance ne peut bien évidemment pas être posée sans que soit abordée celle de son financement et de la rémunération des experts.

Un point parfois oublié dans les discussions sur l'indépendance de l'expertise concerne les données techniques et scientifiques sur lesquelles se base ladite expertise pour analyser une situation. La question s'est posée dans les débats récents sur le nucléaire, les OGM et les médicaments. Peut-on avoir confiance dans ces données lors-



qu'elles proviennent du porteur du projet ou de l'industriel ? Certains rappellent l'importance fondamentale de la métrologie dans la régulation de l'économie, une discipline faisant partie des métiers du Corps des Mines. L'expert intervenant en appui de l'autorité décisionnaire doit, *a minima*, réaliser des analyses indépendantes par sondage, pour pouvoir s'assurer de la pertinence des données fournies par l'industriel et pour pouvoir ainsi donner confiance dans ces dernières. L'exemple de la réglementation REACH est cité, avec sa montagne de données fournies par les industriels qui ont réalisé les tests imposés par cette réglementation et le fort besoin ressenti par certains pays (mais pas par tous) d'un test de la qualité de ces données.

Se poser la question de l'expertise uniquement en termes d'appui à l'autorité décisionnaire conduit à faire l'impasse sur les profondes mutations enregistrées ces dernières décennies : le temps où l'État (avec ses experts) pouvait décider seul sans prendre le temps de la concertation locale, voire même celui de la contre-expertise citoyenne, est désormais révolu. La crédibilité de l'expert aux yeux des citoyens est tout aussi importante que celle dont il doit bénéficier auprès du décisionnaire. Au niveau local, une certaine attente se manifeste visant à disposer d'experts n'appartenant pas au système, y voyant un gage d'indépendance (même si le fait d'être contre le système ne signifie pas pour autant que l'on soit indépendant...), et

l'on constate le développement, toujours au niveau local, de vraies compétences chez certaines personnes qui permettent ainsi de créer cette expertise pluraliste.

Deux tendances contraires, celle de la mondialisation et celle de la territorialisation, se confrontent actuellement dans le besoin d'expertise.

Si la concertation locale a beaucoup progressé (notamment *via* la création d'instances de concertation, telles que les commissions locales d'information (les CLI), et les commissions de suivi de sites (les CSS)), la communication en cas d'incident, notamment sur les médias rapides, reste très difficile, notamment en ce qui concerne les risques naturels à période de retour très longue. L'exemple de la tempête Xynthia est mis en avant, avec l'extrême difficulté d'expliquer le nombre important de morts alors même qu'une politique de prévention du risque d'inondation existe, que des mesures d'interdiction de construction avaient été proposées, mais qu'elles avaient été refusées par une partie de la population locale. La difficulté pour l'État de jouer son rôle de régulateur quand il s'agit de contraindre les collectivités locales est durement ressentie, notamment lorsque sont en jeu des conflits d'intérêts impliquant des décideurs. Malheureusement, ce sont souvent des accidents et des catastrophes qui créent ainsi des opportunités politiques permettant de faire avancer des réglementations qui étaient jusque-là bloquées.



Photo © Philippe Renault/ PHOTOPQR/OUEST FRANCE

« Un point parfois oublié dans les discussions sur l'indépendance de l'expertise concerne les données techniques et scientifiques sur lesquelles se base ladite expertise pour analyser une situation. La question s'est posée dans les débats récents sur le nucléaire, les OGM et les médicaments. »





L'acculturation au risque même si elle a progressé reste insuffisante, elle doit faire partie intégrante des cursus de formation. L'exemple du monde médical, où cette formation progresse, a été mis en avant. L'équilibre entre l'innovation et la gestion du risque est constamment en mouvement, avec en ce moment un discours ambiant sur le fait que la réglementation et le principe de précaution sont des freins pour l'économie française. L'exemple du récent rapport de la mission Lambert-Boulard sur l'inflation nor-

mative est mis en avant à ce propos, comme l'est aussi la circulaire sur l'interprétation facilitatrice des normes. Une communication équilibrée dans tous les sens de ce terme est indispensable pour éviter les deux écueils que sont l'excès de peur et le déficit de prudence.

Note

* Ingénieur des Mines.





L'administration française doit réinventer ses rapports avec le monde qui l'entoure, pour s'ouvrir plus largement à lui

Par Félix Von PECHMANN*

Prise entre la puissance de l'Union européenne et le poids de l'opinion des citoyens qui s'impliquent de plus en plus dans la vie de leur pays, l'Administration française doit réinventer ses rapports au monde qui l'entoure, et ce, à tous les niveaux. Depuis son rapport aux institutions européennes jusqu'à ses rapports avec le terrain, l'Administration a en effet besoin de s'ouvrir, de modifier et d'intensifier lesdits rapports. Elle doit mieux comprendre ses interlocuteurs, pour mieux les servir et mieux les informer.

Une ouverture sur l'Europe

Aujourd'hui, l'importance de l'Union européenne pour ses pays membres n'est plus un secret pour personne et il ne fait aucun doute que beaucoup (sinon la plupart) des décisions importantes sont aujourd'hui prises à Bruxelles.

Compte tenu de ce poids de l'Europe, en noyauter les instances devrait être une obsession permanente des administrations. Or, nombre d'instances françaises, à commencer par l'exécutif et le Parlement, semblent se refuser à l'idée que la loi puisse être faite à Bruxelles. De ce fait, la France est souvent trop peu présente lors des négociations. Elle essaie ensuite de distordre les textes européens, souvent en frôlant les limites de la légalité à l'occasion de leur transposition en droit français. L'exemple de la directive Déchets est, à cet égard, éclairant : seul un chargé de mission français était présent à Bruxelles lors de sa négociation.

Bien sûr, certaines organisations françaises y sont plus présentes que d'autres, mais il n'en demeure pas moins un réel déficit des moyens humains mobilisés sur les sujets européens. Ce déficit humain se double d'un déficit de mandat : trop souvent, les négociateurs français n'ont pas de mandat politique pour négocier auprès des instances européennes. Plutôt que de donner l'impression en France que l'Europe ne produit que des règles difficilement applicables chez nous, il serait préférable d'envoyer à Bruxelles des équipes de négociateurs dignes de ce nom, c'est-à-dire dotées d'un mandat politique.

La connexion entre l'administratif et le politique

Le grand public ne fait pas toujours la différence entre l'administratif et le domaine du politique. L'Administration a un rôle de médiateur et d'exécutant, elle interagit avec les politiques et les parties prenantes en instruisant des dossiers, en informant et en mettant en œuvre par la suite les décisions prises.

Si l'Administration a bien pour rôle d'éclairer le politique, elle ne doit pas prendre les décisions qui incombent à ce dernier, faute de quoi on basculerait dans le règne de la technocratie. Il faut donc que les décisions politiques soient comprises comme telles par le grand public. L'Administration peut y aider en impliquant les acteurs dans la préparation de la décision, en informant toutes les parties prenantes à celle-ci et en montrant qu'une consultation a bien eu lieu et quels en ont été les résultats. Bien entendu, la qualité de l'instruction des dossiers est également primordiale.

Souvent, les pouvoirs publics prennent des décisions sans se rendre réellement compte de leurs conséquences, notamment économiques. Il faudrait donc autant que possible évaluer leur coût dans la durée, et le faire avant même qu'elles n'aient été prises. Ainsi, dans l'immobilier, certaines normes d'accessibilité des personnes handicapées aux bâtiments ont semblé-t-il un coût très important (qui fut largement sous-évalué à l'origine), alors que ces normes ont été imposées dans la quasi-totalité des logements collectifs neufs (y compris à des résidences étudiantes).

En ce qui concerne l'instruction des dossiers et l'interaction avec les parties prenantes, se pose la question des moyens et du temps dont disposent les administrations qui en sont chargées. De nos jours, les décrets et les lois sont souvent mal rédigés. Trois raisons peuvent expliquer cet état de fait : premièrement, parce que l'on veut aller trop vite (confrontés que nous sommes à une urgence politique perpétuelle) et/ou, deuxièmement, parce que l'on n'a pas suffisamment de personnel et/ou, troisièmement, parce



que l'on manque de personnel compétent, notamment de vrais juristes.

Quelle proximité avec « le terrain » ?

Pour l'Administration, la bonne distance avec le terrain n'est pas toujours facile à déterminer.

D'un côté, la relation au terrain n'est pas toujours simple, notamment dans les dispositifs de débat public. Les participants à de tels débats sont généralement opposés au projet soumis à discussion et celle-ci peut être tendue (quand elle ne dégénère pas en menaces de mort ou en lancers de tomates...). Et, de l'autre, les associations n'ont pas assez de moyens pour pouvoir assister à un nombre important de réunions qui se tiennent (parfois en même temps) sur de nombreux projets... Il est vrai que l'on souhaite rarement voir une ligne à haute tension ou le TGV passer dans son jardin, aussi les résidents situés à proximité ne peuvent que s'opposer à ces projets qui ne leur apportent qu'une gêne, dans la majorité des cas. Ainsi se développe de plus en plus une « mentalité Banana » : *"Build absolutely nothing anywhere near anyone"* [Ne construisez strictement rien où que ce soit près de chez qui que ce soit].

Par ailleurs, la relation au terrain peut être essentielle à la fois pour mieux comprendre les enjeux au moment de la création d'une réglementation, mais aussi pour savoir quand il est nécessaire d'alléger la part réglementaire.

La question de la surréglementation est dès lors posée : ce n'est pas parce que tous les cas particuliers ne sont pas réglementés qu'il faut adopter une loi pour chacun d'eux. D'autant que lorsque l'on substitue une loi à un règlement technique, on demande à des parlementaires de voter sur un texte qu'ils ne sont que rarement en mesure de comprendre, surtout dans le court délai qui leur est imparti. Prenons l'exemple de la pollution atmosphérique : on pouvait raisonnablement penser qu'un tel sujet ne relevait pas d'une loi ; néanmoins, plusieurs ministres en ont souhaité une, une loi fut donc préparée. C'est ainsi qu'à lui seul le Grenelle de l'Environnement a généré plus de 300 décrets en deux ans...

Quand un règlement est nécessaire, la proximité des décideurs avec le terrain leur permet d'instaurer des mesures qui peuvent être appliquées. Mais cette proximité n'est une garantie ni de qualité ni d'exhaustivité. En effet, il arrive trop fréquemment que des ingénieurs travaillent pendant longtemps (un an, voire davantage) sur des textes qui sont ou trop bornés, ou trop précis et trop détaillés, sans pour autant parfois traiter d'aspects pourtant essentiels. Un exemple illustre bien la nécessité d'un tel ancrage dans la vraie vie (la vie non administrative) si l'on veut pouvoir traiter correctement d'un sujet : ainsi, dans un texte de loi sur les supermarchés, les rédacteurs avaient tout simplement oublié... la chaîne du froid ! Cet « oubli » a rendu leur texte inapplicable, ce qui fait que les juristes n'y font que très rarement référence (mais il y a plus grave, les professionnels concernés ont été les témoins abasourdis de cette omission pour le moins fâcheuse).

Comment convaincre ?

Pour faire passer ces idées (mais aussi d'autres), la question a été posée de savoir si le Corps des Mines ne devrait pas se doter d'une direction de la Communication. Cette discussion n'a pas été conclusive : si certains pensent qu'une telle direction permettrait effectivement de mieux diffuser les idées des ingénieurs des Mines (exprimées notamment dans les nombreux rapports qu'ils produisent régulièrement), d'autres pensent, au contraire, qu'il vaut mieux faire passer ses idées que d'en faire parler, que celles-ci cheminent mieux par percolation et que l'on adopte plus facilement une idée quand on n'en connaît pas l'émetteur... Si le débat sur cette question reste ouvert, il semble en revanche acquis que l'Administration et les pouvoirs publics en général ont besoin de se réinventer, et qu'ils ne manquent pas d'idées pour y parvenir...

Note

* Ingénieur des Mines.



Discours de clôture du séminaire du 29 mai 2013 sur le thème « Quelles puissances publiques pour demain ? »

Par André-Claude LACOSTE*

Il me revient maintenant le privilège de conclure cette réunion.

Je ne tenterai pas de tirer à chaud des conclusions définitives des débats, à la fois parce que le but poursuivi était justement de débattre et non d'arrêter des positions, et parce que tout au long de la journée les débats ont été extrêmement riches.

Je soulignerai tout d'abord la très forte implication des participants sur un sujet certes fondamental, mais d'une redoutable complexité.

Je noterai ensuite la variété des approches qui ont été adoptées pour explorer ledit sujet :

- ✓ quelles sont les attentes de la société ?
- ✓ quelle est la demande du public ?
- ✓ démocratie représentative *versus* démocratie directe ;
- ✓ majorité inerte *versus* minorité impuissante ;
- ✓ un débat public est-il forcément décevant ?

Dans le cadre de ce questionnement, une bonne partie des débats a porté sur la recherche des lieux ou d'institutions porteurs, soit d'une capacité de jugement, soit d'un projet, soit d'une espérance, aussi bien en France et en

Europe, que dans le reste du monde. Les débats ont été nourris de références très variées, allant de la Cour des comptes, de la Commission internationale de protection radiologique (CIPR), jusqu'aux Autorités administratives indépendantes (AAI), aux collectivités locales, à la classe politique, etc.

Mais la question demeure : où trouver, où bâtir de la confiance, de la crédibilité, de la légitimité, des visions de long terme qui soient partagées ou partageables ?

Toutes ces questions et bien d'autres encore pourront faire l'objet de séminaires qu'il appartiendra aux nouveaux animateurs du groupe de travail de l'Amicale des ingénieurs des Mines, Pierre-Franck Chevet et Philippe Ducrocq, d'organiser, de façon à assumer le devoir d'investir dans la réflexion collective qui s'impose à un ensemble de personnes aussi privilégiées que nous le sommes.

À bientôt, donc !

Note

* Ingénieur général des Mines honoraire.

