

Évolution des activités régaliennes de la puissance publique : contrôle et régulation

**Introduction aux actes
de la journée de réflexion
du 2 septembre 1999**

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

La publication des actes de la journée de réflexion du 2 septembre 1999 dans la série *Responsabilités et Environnement* des Annales des Mines s'inscrit dans le cadre des activités de l'amicale des ingénieurs du Corps des Mines. Celle-ci réunit régulièrement des groupes de travail qui permettent à ses membres, responsables dans la fonction publique ou dans le secteur

privé, d'étudier des problèmes d'actualité ou de fond.

Depuis juin 1998 a été créé un groupe « évolution des activités régaliennes de la puissance publique » car il apparaît que, dans un Etat en mutation, les tâches de contrôle et de régulation s'effectuent dans un contexte nouveau. C'est ainsi, par exemple, que les tâches de police technique s'effectuent dans un contexte marqué par la montée des préoccupations de santé et d'environnement et le souci de mieux dissocier les activités de contrôle et d'expertise de l'exploitation des unités de production.

Les thèmes abordés au cours des réunions de ce groupe ont été les suivants : la sécurité des produits industriels, l'expérience de la Grande-Bretagne en matière d'évolution des structures de la fonction publique, la sûreté nucléaire, le contrôle et la régulation dans les secteurs de l'énergie, des télécommunications, de l'eau, la conception des inspections faites par les Drire en matière de police technique.

La journée du 2 septembre 1999, organisée dans le prolongement de ces réunions, proposait à la réflexion des participants, membres de

l'amicale et invités, les questions suivantes :

Comment et pourquoi clarifier le rôle de l'Etat (actionnaire- agent économique - producteur - aménageur - acteur en matière de sécurité, d'environnement...)?

Quelle compétence technique pour la fonction publique de l'Etat ? Comment maintenir cette compétence sans exercer

un minimum d'activité de contrôle ? Comment développer la compétence sans flux dans les deux sens : public/privé ?

Quelle mission pour les ingénieurs au sein de la puissance publique en qualité d'expert, d'arbitre, de médiateur ?

Quels investissements faut-il réaliser en matière de relations bilatérales et multilatérales

pour donner à chaque Etat le moyen de maîtriser sa politique face à la Commission et au Parlement européens ?

Comment préciser la notion de mission de service public pour qu'elle puisse s'adapter aux différents secteurs : électricité, gaz, eau, télécommunications... ; les enjeux de l'ouverture des marchés, avec la présence d'une notion « de champion national » ; la structure

Le groupe « évolution des activités régaliennes de la puissance publique » de l'Amicale du Corps des Mines, a réuni une fois par mois, entre 8 et 10h, une trentaine de participants. Ces réunions donnaient systématiquement lieu à une note de 3 ou 4 pages.

La journée du 2 septembre, organisée à la suite d'une année de fonctionnement de ce groupe, s'est tenue dans une composition changée - qui sera reconduite pour la prochaine année de fonctionnement du groupe - réunissant, pour la première fois, membres de l'amicale et invités (membres de différents corps de fonctionnaires et personnes ayant participé aux travaux), soit 125 personnes : 77 ingénieurs du Corps des Mines, 48 personnes appartenant à d'autres corps de fonctionnaires (Ponts et Chaussées, Génie rural, Eaux et Forêts, Armement, Télécommunications, Inspection des finances, Corps préfectoral...). 99 participants venaient de l'administration de l'Etat (27 des services déconcentrés) et étaient en service dans 8 ministères ; 26 personnes travaillaient dans le secteur privé ou dans des entreprises publiques.

La journée s'est déroulée sous la forme d'une alternance d'ateliers et de réunions plénières. Chaque atelier regroupait de 15 à 20 personnes, choisissant leur thème de travail très librement sur la base, d'une part, des questions évoquées ci-contre et figurant dans l'invitation, d'autre part des notes relatives aux réunions de l'année écoulée et rassemblées dans un fascicule envoyé lors de l'inscription. Chaque atelier, animé par un membre de l'équipe de pilotage de la journée, a désigné en son sein un rapporteur distinct du secrétaire préalablement nommé pour écrire sur chaque atelier une note de 2 pages.

A la fin de chacune des 2 demi-journées, les rapporteurs de chacun des ateliers ont présenté leur synthèse des réflexions. C'est l'ensemble des 14 notes, correspondant aux 7 ateliers de la matinée et aux 7 ateliers de l'après-midi, que nous publions aujourd'hui. En outre, les 2 assemblées plénières ont donné lieu à deux notes que nous publions également car elles apportent un autre regard sur l'ensemble de la journée.

des coûts, les indicateurs pertinents pour l'analyse comptable et économique ?

Comment définir la régulation ? Dans un marché européen unique, peut-on maintenir très longtemps des systèmes différents dans chaque pays sans voir émerger une autorité européenne ?

Comment répartir les rôles au sein de la puissance publique : Union européenne, Etat central, Etat déconcentré, Région, département, groupement de communes, communes ?

Quelle délégation de contrôle peut-on envisager à des organismes tiers ou aux entreprises elles-mêmes, dans le cadre d'un recours de plus en plus grand à la normalisation et à la certification ? Quelle maîtrise la puissance publique a-t-elle du processus d'élaboration des normes ?

Quelles évolutions pour les collectivités territoriales en

matière de missions de service public, en matière de police technique ?

La création d'autorités indépendantes est-elle le seul moyen pour l'Etat d'exercer son autorité face aux situations nouvelles ?

Quelle action de l'Etat vis-à-vis des consommateurs, très sensibilisés à certains aspects de la dérégulation comme l'a montré le débat sur le prix de l'eau, pour une politique de qualité en matière d'information et pour assurer le suivi des engagements des opérateurs ?

L'ingénieur de l'administration : « gendarme ou conseiller » ? Comment faire évoluer la police technique dans notre pays où la notion de « pureté du contrôle » apparaît devoir s'imposer ?

Les notions de crédibilité, d'indépendance, de compétence et de « pureté du contrôle » sont-elles compatibles ?

Quelles pratiques faut-il développer en matière de sanctions pénales et administratives alors qu'une demande sociale semble conduire à accorder de plus en plus d'importance aux sanctions ? Comment faire mieux coopérer la justice et la police technique ?

Les actes que nous sommes heureux de voir publier dans ce numéro constituent la base d'un fonctionnement nouveau du groupe de l'Amicale du Corps des Mines qui sera, dès novembre 1999 et pour un travail de toute une année, ouvert aux fonctionnaires de tous les Corps de l'Etat. La publication intégrale de ces actes nous semble justifiée par l'intérêt que présentent les réflexions des représentants d'un corps de fonctionnaires, confrontés quotidiennement à l'évolution de l'image de l'Etat et de ses activités régaliennes et, par là même, amenés à réfléchir à ce que pourrait être, dans le futur, l'action des puissances publiques.

Note sur la réunion du groupe de travail n° 1 - Séance du matin

par Pierre-Marie Abadie

Ingénieur des Mines - direction du Trésor- MEFI

Les débats du groupe de travail ont porté sur l'émergence des autorités indépendantes.

Dans un premier temps, le groupe s'est interrogé sur les raisons de cette évolution. Le positionnement de ces autori-

tés et la nature de leur indépendance ont été ensuite précisés. Enfin le groupe a tenté de tirer les premières conséquences de ce phénomène en termes de formation et de qualité de l'expertise, ainsi que - plus directement - pour les corps techniques de l'Etat.

1. L'indépendance des autorités, soutenue par la volonté politique, est une tentative de réponse à un besoin fort de crédibilité

On associe souvent l'émergence d'autorités indépendantes à un souci de séparer la fonction de contrôle et de régulation de la mise en place de politiques volontaristes. L'exemple le plus fréquemment évoqué est celui de la politique énergétique. Il serait cependant erroné de confondre exigence d'indépendance et régulation et de restreindre la problématique au contrôle des entreprises publiques.

En effet, on constate avant tout une « méfiance » des citoyens à l'endroit de l'administration, à laquelle il est répondu par la mise en place d'experts extérieurs. Cette perte de crédibilité de l'Etat est nourrie par les erreurs qu'il aurait commises (ou perçues comme telles), ainsi que par des contradictions entre ses « valeurs », sa « politique » et ses « objectifs ». Cette perte de crédibilité s'inscrit dans un contexte de complexité croissante. Le recours à l'expert unique, l'absence de dialogue avec le citoyen n'ont pas permis de traiter de manière satisfaisante des questions complexes auxquelles il était difficile d'apporter une réponse univoque et simple.

Il semble, dans ce contexte, que la mise en place d'autorités indépendantes permette de poursuivre trois objectifs :

- ✓ clarifier les responsabilités et les missions de l'Etat;
- ✓ moderniser les pratiques, entre autres en rapprochant experts et fonctionnaires d'application;
- ✓ s'inscrire dans une évolution européenne, au travers de la mise en place de réseaux d'autorités indépendantes au sein de l'Union européenne.

2 - Tout en faisant partie intégrante de l'expertise de l'Etat, ces nouvelles autorités sont reconnues indépendantes parce qu'elles respectent quelques principes simples, en matière de nomination, d'information et de communication

La plupart des autorités indépendantes restant des administrations, on peut s'interroger sur la nature et les moyens de



René-Jacques - Ministère de la culture - France

On constate avant tout une « méfiance » des citoyens à l'endroit de l'administration, à laquelle il est répondu par la mise en place d'experts extérieurs

leur indépendance. Cette dernière s'entend tant vis-à-vis des acteurs économiques publics ou privés que des autorités politiques. Ces autorités semblent se caractériser par :

- ✓ des mandats s'inscrivant dans la durée, ce qui suppose une précision et une clarté renforcées des objectifs qui leur sont assignés;
- ✓ la nomination de « sages reconnus », à titre d'experts;
- ✓ le caractère collégial des décisions prises, qui permet d'équilibrer les pressions, dans un contexte de transparence accrue;
- ✓ la transparence de l'information et la liberté de parole, sans les contraintes inhérentes à la communication officielle au sein des administrations, en particulier centrales;
- ✓ des procédures assurant les défenses des droits des administrés : recours, appel, droits de la défense...

L'idée même d'indépendance doit rester compatible avec les exigences d'un contrôle démocratique. Ainsi, l'Agence de régulation des télécommunications applique-t-elle des règles fixées par la loi. Cela suppose donc que les objectifs soient définis avec précision et clarté par le législateur. Une évolution vers un « gouvernement des juges » n'est ainsi pas souhaitable. Ceux-ci sont en effet une « autorité indé-

pendante » très ancienne et l'expérience montre que, si l'indépendance est souhaitable, elle n'est viable qu'à la condition que les juges suivent la volonté de la collectivité, à savoir appliquer la loi. Cette dernière ne doit donc pas être implicite.

3 - L'indépendance est un moyen au service d'un objectif de crédibilité et ne saurait se suffire à elle-même. Elle doit être accompagnée d'une réflexion sur la gestion des compétences et de la formation au sein de ces organismes

Les débats récents ont mis en avant le besoin d'indépendance des autorités de régulation. Elle reste cependant un moyen parmi d'autres au service de la crédibilité. Celle-ci ne sera assurée qu'à la condition d'associer à l'indépendance la compétence.

Les autorités de régulation auront besoin de fortes capacités d'expertise. Les corps techniques de l'Etat ont une place naturelle à occuper dans ce dispositif. En ce sens, on peut même s'interroger si une revendication trop affirmée ne serait pas contre-productive, alors que notre implication est jugée comme allant de soi.

Le recrutement et la formation de personnels compétents et de qualité supposent la mise en place de passerelles entre l'administration, les autorités et les acteurs économiques, permettant d'offrir des carrières attractives et valorisantes aux agents, en particulier aux cadres intermédiaires. On constate en effet d'ores et déjà des difficultés pour certaines catégories d'agents, dans des structures trop petites pour offrir une évolution de carrière acceptable.

Par ailleurs, la compétence d'agents doit se construire, au contact des experts souvent associés aux autorités de régulation, ainsi que dans de nouveaux domaines essentiels à leur activité : domaine juridique, économies industrielle et de la concurrence.

Enfin, et c'est une forme de conclusion ouverte, il faut déjà s'interroger et essayer d'anticiper les futures erreurs que commettront ces nouvelles autorités de régulation, face à des problèmes d'une complexité croissante et en perpétuelle évolution. Comment l'Etat doit-il organiser cette fonction de « veille » ?



Note sur la réunion du groupe de travail n° 2 - Séance du matin

par Jérémie Averous

Ingénieur des Mines - chef de division à la Drire du Centre

Le débat est engagé sur la base des thèmes abordés dans la plaquette de présentation du colloque.

Une première remarque générale porte sur l'emploi parfois abusif du terme régalien (« ce qui appartient à la puissance publique et ce qui ne peut qu'appartenir à la puissance publique ») ; contrôle et régulation ne sont pas forcément régaliens.

Une deuxième remarque générale porte sur l'inefficacité de la généralisation de concepts abstraits à des secteurs différents : le rôle de l'Etat ne doit-il pas être différent selon les secteurs (énergie, alimentation, télécommunications, ...) ?

Les débats qui suivent furent fort riches et on peut tenter de les organiser autour des trois pôles suivants, qui s'entremêlent.

1. Problème de l'expertise

La demande est forte aujourd'hui en expertise. L'Etat doit pouvoir faire évoluer sa capacité d'expertise et l'organiser en fonction de ses besoins.

Alors que traditionnellement, on raisonne en termes d'analyse des accidents et de retour d'expérience, la demande est de plus en plus forte pour une anticipation permettant d'éviter tout accident. L'expertise doit permettre de réglementer, contrôler, anticiper.

Comment organiser cette expertise ? La question est posée actuellement : faut-il qu'elle soit dans l'Etat ou en orbite proche (agences ?). La création des « périphériques » de l'Etat (sécurité sociale, agences de l'eau, etc.) n'est-elle qu'une conséquence de la difficulté à réformer la comptabilité publique ou la réponse à un besoin plus profond (affichage d'indépendance) ?

Comment alors assurer un contrôle démocratique sur ces centres d'expertise qui sont hors de l'Etat et comment garantir leur légitimité scientifique ?

Ce n'est pas parce qu'on a des experts qu'on les écoute : comment assurer la crédibilité des experts ?

L'expertise de l'Etat peut-elle être utilisée comme conseil ? Il

semble que cela soit possible et même souhaitable, si l'on se tient à un minimum de règles de déontologie (il ne faut pas que ce soit le même expert qui contrôle et conseille, par contre rien ne s'oppose à ce que ces deux fonctions soient assurées par la même structure).

2. Notion de risque

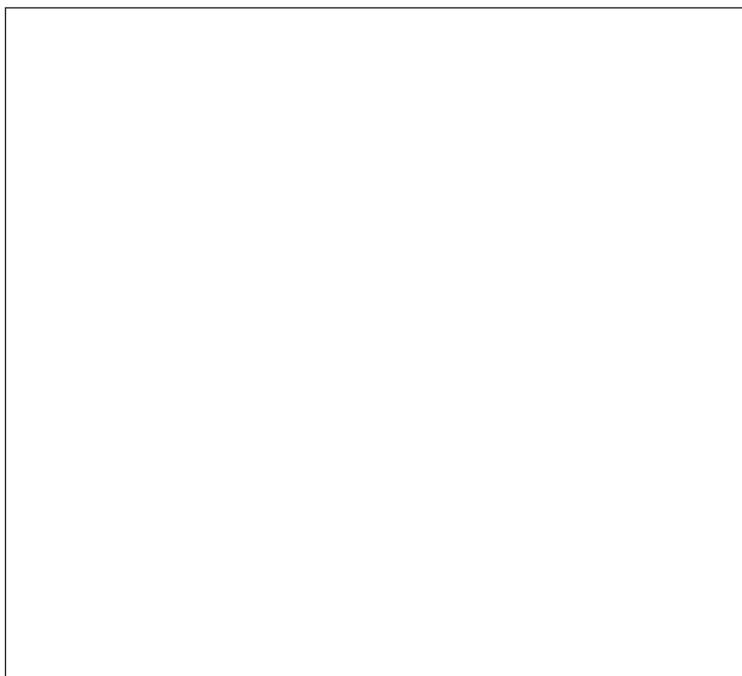
Il est naturellement nécessaire de distinguer entre risque subi et risque consenti, qui amènent des niveaux d'acceptation bien différents. Pourtant, c'est l'Etat qui prend en charge les conséquences des accidents, et cela lui coûte le même prix !

Il existe aujourd'hui une forte demande sociale de risque individuel zéro en matière de santé, même si en matière de risques indirects (ex. pollutions), il existe moins d'intérêt. Ainsi cette demande sociale se traduit en demande forte d'Etat dans le domaine de la protection sociale et sanitaire.

Qui fera cependant l'arbitrage en matière d'alimentation entre le risque zéro (symbolisé par Mc Donald) ou le risque non nul posé par l'agriculture biologique ou le camembert au lait cru ? L'Etat doit-il intervenir ?

L'irruption des médias et du consommateur / usager modifie considérablement le jeu actuel dans la hiérarchisation des risques à prendre en compte par l'Etat.

L'Etat devrait en effet s'engager en fonction du risque : par exemple laisser faire de l'auto-contrôle par les industries présentant peu de risques. Mais qui jugera du risque ? Et quelle échelle de risque retenir : celle du risque ressenti ou celle du risque 'scientifiquement calculé ?



J. H. Lartigue - Ministère de la Culture - France

3. L'organisation de la puissance publique

On remarque qu'aujourd'hui les fonctionnaires deviennent de plus en plus tatillons dans l'application de la réglementation, peut-être par crainte du juge. Faut-il créer des réglementations compliquées et détaillées que l'on applique mécaniquement ou des réglementations qui ne raisonnent que par grands objectifs et laissent de la latitude au fonctionnaire dans son application pratique ? La seconde solution, plus souple, pose cependant la question de la cohérence de l'application de la réglementation. Elle permet aussi de répondre au problème général d'une réglementation forcément en

Il existe aujourd'hui une forte demande sociale de risque individuel zéro en matière de santé qui se traduit en demande forte d'Etat. Qui fera cependant l'arbitrage en matière d'alimentation entre le risque zéro (symbolisé par Mc Donald) ou le risque non nul posé par l'agriculture biologique ou le camembert au lait cru ?

L'Etat doit-il intervenir ?

retard sur l'évolution des connaissances.

Quelle est la valeur de l'action de l'Etat national dans le monde d'aujourd'hui ? Les niveaux primordiaux ne sont-ils pas les niveaux locaux et mondiaux, le niveau national ne perd-il pas du pouvoir ? Les entreprises industrielles mondiales se préoccupent-elles vraiment des problèmes réglementaires ou plutôt d'éviter toute crise médiatique qui nuirait à leur image ?

Un consensus s'est établi dans le groupe sur le fait que l'Etat peut sans problème déléguer les actes techniques (exemples : premier niveau en

appareils à pression, voire recouvrement de l'impôt comme il était d'usage avec les fermiers généraux) mais qu'il doit, en contrepartie, conserver un contrôle fort des exigences posées lors de la délégation. Dans tout domaine où le contrôle par l'Etat de ces exigences est insuffisant, on est certain d'avoir un jour une crise majeure.

Cependant le contrôle – sanction semble aujourd'hui un concept dépassé. Il existe une chaîne entre les contrôles a priori (en amont), en cours, et a posteriori, à laquelle il serait intéressant de réfléchir.

Le monde d'aujourd'hui est extrêmement complexe. Ce n'est pas une raison pour organiser son contrôle d'une façon compliquée ! Or, l'administration française aujourd'hui est compliquée et quelquefois redondante (facteurs historiques, politiques, etc), d'au-

tant plus lorsqu'il s'agit de traiter un problème interdisciplinaire et interministériel. Une solution pourrait être un travail en réseau de l'expertise des pouvoirs publics (grâce aux NTIC). D'autres participants ont exprimé une demande de révision totale

des structures administratives, le coût pouvant être un bon moyen d'analyse de l'efficacité (exemple : coût du contrôle fiscal versus gain à en espérer, remise en question de la séparation ordonnateur - comptable, etc.).

Note sur la réunion du groupe de travail n° 3 - Séance du matin

par Bruno Bensasson

Ingénieur des Mines - chef de division à la Drire de Basse-Normandie

Au terme de débats aussi libres qu'animés, deux axes de réflexion se dégagent des discussions du groupe de travail n° 3, au matin :

Quelles sont les attributions de la puissance publique ?

Introduction

Quel vocabulaire adopter pour penser les différentes fonctions de la puissance publique ?

Il faut définir précisément les termes d'autorité de tutelle (état actionnaire), d'autorité de régulation (Etat arbitre), d'autorité de contrôle (Etat gendarme).

Ces catégories sont artificielles et les découpages administratifs qui en découlent sont en partie arbitraires.

Qu'est-ce qu'une activité régalienne ?

Le régalien est ce qui reste à l'Etat quand on a privatisé tout ce qui pouvait l'être.

L'Etat, garant en dernier ressort du contrat social, a vocation à s'occuper de tout ce qui ne marche pas quand l'individualisme règne.

Tutelle

La tutelle joue-t-elle le rôle d'un actionnaire comme les autres ?

✓ La tutelle doit jouer uniquement un rôle d'actionnaire. Lui appartiennent donc les choix des investissements et des dirigeants (sous réserve d'être majoritaire !).

✓ Le terme d'actionnaire, plus clair, serait préférable à celui de tutelle. A noter que la tutelle est plus sensible à l'arrivée du premier % d'actionnaire privé qu'à l'arrivée du 51^e.

Régulateur

Les différents objectifs de la régulation

✓ Encadrer les monopoles et monopsones naturels (ART et boucle d'interconnexion).

✓ Assurer un fonctionnement loyal des marchés (information visée par la COB).

✓ Satisfaire l'intérêt public (aménagement du territoire, service universel, redistribution des richesses).

La pratique de la régulation

✓ Des arguments généraux ont permis de fonder une doctrine économique-juridique de la régulation qui intègre à la fois les intérêts privés et l'intérêt public.

✓ Le régulateur a besoin d'informations sur la situation et le comportement des acteurs

du marché. Ses décisions permettent parfois de révéler cette information.

✓ Le champ international de la régulation est un champ de bataille. Les Etats-Unis, profitant de leur avance, fixent beaucoup de normes (qualité, génome, logiciels).

Contrôleur

L'environnement du contrôleur et ses évolutions

✓ Sociologiquement, notre société n'accepte plus le risque.

✓ On s'aperçoit que le contrôle public des véhicules lourds prête à moins de controverses que le contrôle privé des véhicules légers.

✓ Le contrôleur engage non seulement sa responsabilité civile mais aussi pénale.

Facilitateur

En se mettant à l'écoute des personnes - physiques ou morales - la puissance publique peut :

✓ faciliter la négociation (débat entre les associations et les agriculteurs) ;

✓ jouer le rôle d'arbitre en dernier recours (fusions bancaires) ;

✓ fluidifier les transferts d'information.

Comment améliorer le fonctionnement de la puissance publique ?

Une dynamique de changement

Plusieurs changements survenus récemment imposent des mutations de la puissance publique et incitent à adopter une organisation en perpétuelle adaptation

✓ Le fonctionnaire se retrouve tout seul sur le terrain, abandonné par l'élu local, face au citoyen et face au juge.

✓ L'administration doit adopter les règles de rigueur et les objectifs de performance des acteurs privés.

✓ On ne peut plus avoir en France un modèle totalement différent des modèles étrangers. Or il y a en France une obsession d'un pouvoir exécutif

fort alors qu'aux Etats-Unis on applaudit les contre-pouvoirs.

✓ Le souci de lisibilité plaide en faveur de la séparation administrative des différentes fonctions de la puissance publique (à l'image des fonctions d'ordonnateur et de payeur).

✓ Dans un souci de démocratie, la puissance publique doit comprendre et accepter l'intervention de contre-pouvoirs.

L'expertise

La place de l'expert

✓ Beaucoup de décisions, et notamment 70 % des décisions préfectorales, relèvent d'une expertise. Et quand le décideur est mis en cause on se retourne très vite vers l'expert.

✓ Faut-il un exercice du pouvoir régalien avec une expertise ou une simple application de règles (les Drire conçues comme magistrature technique ou comme gendarmes) ?
 ✓ Inévitablement s'introduit un soupçon de collusion entre le contrôleur et le contrôlé dès lors qu'ils partagent une expertise.

Note sur la réunion du groupe de travail n° 4 - Séance du matin

par **Didier Champion**

Ingénieur des Mines - sous-directeur - DSIN

La réflexion du groupe a principalement porté sur les relations entre autorités nationales et les pays tiers ainsi que les échelons supranationaux (Commission européenne, OMC, ...).

La discussion débute sur une mise en garde : les administrations françaises ont tendance à considérer les affaires européennes essentiellement au travers des relations avec la Commission de Bruxelles, au détriment des contacts directs avec les autres Etats membres. Il en résulte une méconnaissance mutuelle entre Etats. Il est certes difficile d'entretenir des relations soutenues entre 15 pays.

Ce constat de départ conduit le groupe à débattre sur les mécanismes d'élaboration des règles communautaires dans le domaine de la régulation des acteurs économiques :

✓ En premier lieu, il existe une influence indirecte des Etats-Unis sur l'évolution des règles communautaires, via le milieu universitaire ; qu'en est-il de la réciproque ?

✓ D'autre part, l'exemple de la directive sur le marché intérieur de l'électricité montre le pouvoir fort de la Commission pour initier de nouveaux textes, même si la plupart des Etats membres ne sont pas ouvertement demandeurs de telles initiatives (toutefois, pour certains pays, l'initiative communautaire apparaît comme une aubaine pour traiter un problème dont la solution est bloquée au niveau national). Dans ce cas, les premiers projets proposés par la Commission sont largement critiqués par les Etats membres, qui prennent ensuite le relais pour s'accorder sur le contenu.

La libéralisation du marché intérieur européen concernant les activités monopolistiques ou étatiques se fait avec retard par rapport aux Etats-Unis. Or il apparaît dans ce pays le phénomène suivant : la dérégulation du marché (exemple : l'aviation commerciale) a débouché sur une cartellisation de l'activité. Ainsi, le premier motif de la libéralisation, qui était de casser des monopoles et d'améliorer le service

au consommateur, n'est finalement pas respecté ; on observe même des effets contraires : reconstitution d'oligopoles, déplacement des centres de décision qui échappent aux « régulateurs » locaux, absence de transparence.

Pour compenser ces effets, on observe un rapprochement des activités de régulation du pouvoir politique. Ceci se manifeste sous différentes formes :

✓ dans les pays au pouvoir central fort (cas de la France), l'Etat aura tendance à s'emparer du pouvoir au sein des entreprises concernées, par des mécanismes de nationalisation ou de participation ;

✓ dans les pays au pouvoir central faible (à structure fédérale, tels que les Etats-Unis ou l'Allemagne), l'Etat préférera édicter des règles ayant pour effet de diviser les oligopoles et de réguler la concurrence.

Le groupe s'interroge alors sur la prise de conscience de ces phénomènes liés à la libéralisation par les pays européens. Il convient en effet d'éviter les écueils constatés dans les pays les plus avancés dans ce domaine.

D'autres facteurs sont également cités par un participant :

La libéralisation de certains secteurs d'activité se fait dans un contexte où le développement des fonds de pension anglo-saxons force les entreprises à rechercher le maximum de rentabilité. Cela conduit à un processus de fusion/acquisition de grandes entreprises, observé au plan mondial. Du même coup, on

devrait observer un transfert des missions de régulation vers des instances mondiales, évidemment dominées par les Etats-Unis.

Dans un champ plus proche, le groupe s'interroge sur les modes de régulation possibles à l'échelon européen. Deux tendances concurrentes existent :

✓ création d'un club des autorités nationales en charge du contrôle d'un secteur donné (modèle employé pour la sûreté nucléaire) ;

✓ création d'une autorité de régulation européenne.

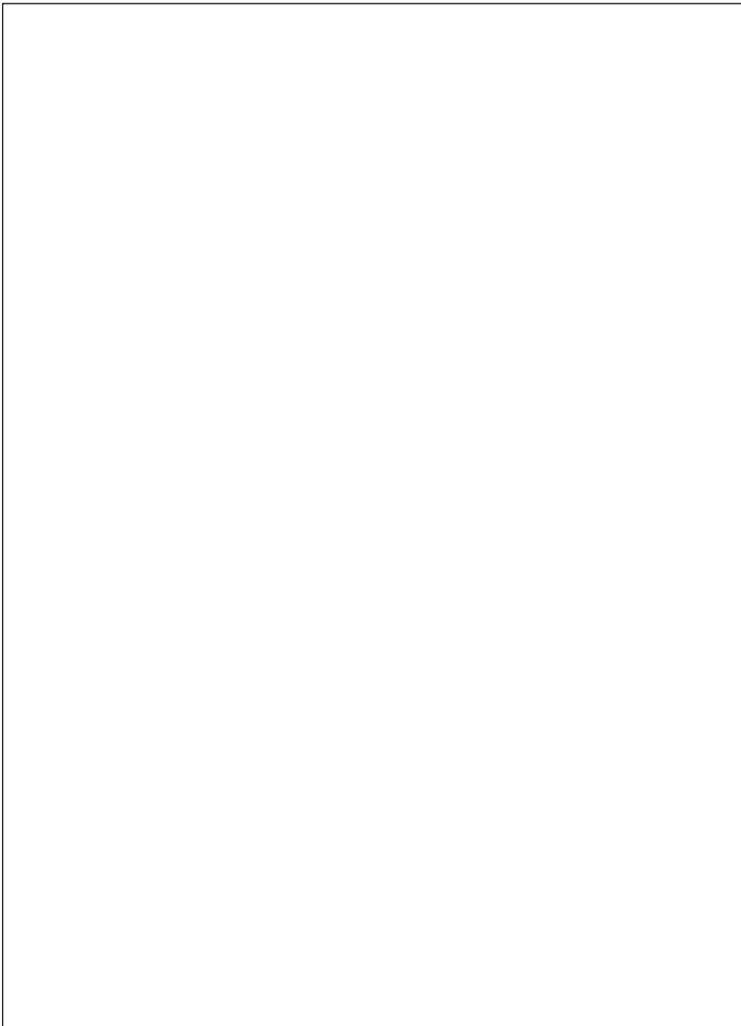
Un participant note que, dans tous les cas, ces modes de contrôle fonctionnent de façon sectorielle, conformément à l'organisation du travail communautaire depuis des années. Ainsi, lorsqu'un projet de texte est soumis au Conseil des ministres européens, il s'agit en fait de ministres homologues défendant généralement les mêmes intérêts (exemple : la protection de l'environnement) ; il en va différemment au niveau des institutions françaises, où le recours à des arbitrages interministériels conduit à un meilleur équilibre des décisions.

D'autres éléments sont à considérer à propos de l'organisation de la régulation au sein de l'Union européenne :

✓ le concept de régulation n'est pas le même dans tous les pays (recours à la règle écrite ou au juge) ;

✓ dans les secteurs techniques (cas des télécommunications), la régulation est un métier nécessitant des compétences pointues ; c'est un problème

Photo René-Jacques - Ministère de la Culture-France



En matière économique, le pouvoir réel de régulation détenu par les Etats membres de l'Union européenne est de plus en plus limité, même si cela n'est pas ouvertement affiché. Du même coup, on devrait observer un transfert des missions de régulation vers les instances communautaires, voire mondiales

pour les jeunes autorités de régulation ;

✓ la régulation des activités ne se conçoit pas de la même façon selon qu'il s'agit de traiter des problèmes économiques ou de prévenir des risques pour la santé et l'environnement.

Par ailleurs, un participant fait remarquer qu'en matière éco-

nomique, le pouvoir réel de régulation détenu par les Etats membres est de plus en plus limité, même si cela n'est pas ouvertement affiché.

Pour finir, un participant estime que la définition d'un bon mode de régulation dépend de la réponse aux trois questions suivantes :

Quelles sont les attentes des différentes parties en cause ?

Quelle est l'organisation réelle des acteurs impliqués dans la régulation ?

Qu'est-ce qui serait bon pour l'ensemble des intéressés ?

Note sur la réunion du groupe de travail n° 5 - Séance du matin

par Philippe Merle

Ingénieur en chef des mines - chef du BCCN-DSIN

Nos concitoyens aspirent en même temps au risque zéro (point de vue de l'OMS) et à la liberté absolue (point de vue de l'OMC). De nombreux systèmes existent pour tenter de trouver un équilibre entre ces attentes : Etat, autorité de régulation, organismes privés délégués, etc.

Ces systèmes, mis en œuvre par l'Etat, entrent tous plus ou moins dans le champ que l'on appelle régalien, même si plusieurs participants soulignent les limites de ce terme : l'un propose d'appeler cette activité « res-publicaine » plutôt que régaliennne (réguler la chose publique).

Ils permettent, avec plus ou moins de bonheur, de prendre en compte les enjeux de long

terme ainsi que, selon certains participants, les risques peu probables à conséquences importantes.

Le maintien d'un régime démocratique suppose que cette fonction régaliennne soit reconnue comme légitime et acceptée par la population. Or on constate aujourd'hui que :

✓ de grandes métropoles font fi des Etats-nations (ex. : Barcelone);

✓ il y a tension entre l'apparent pouvoir médiatique absolu et le besoin profond d'avoir des organismes de contrôle « plus sérieux » que les journalistes;

✓ l'Etat apparaît souvent comme juge et partie (pollution par le rôle de tutelle ou

par le rôle de maître d'ouvrage) ;

✓ inversement, quand l'Etat délègue, c'est le contrôlé qui choisit son contrôleur (le moins cher, le moins pénalisant...).

Un participant suggère dans ce dernier cas d'attribuer par appel d'offre des monopoles régionaux pour quelques années.

Plus généralement, on peut distinguer trois phases dans l'acte réglementaire, qui peuvent être mises en œuvre par des entités différentes.

✓ L'élaboration de la règle : les participants s'accordent à penser que le débat contradictoire est indispensable à ce niveau, y compris le débat sur l'utilité de la règle (une préfecture reçoit 50 000 pages de circulaires par an. A quoi sert un règlement qui n'est pas appliqué ?). L'Etat, ou une autorité comme l'ART, n'a pas - ou

plus - la « compétence exclusive » pour élaborer la règle. Plusieurs participants suggèrent que l'inflation de normes élaborées de manière opaque est la conséquence d'un déficit de réglementation élaborée de manière transparente et fondée sur une politique.

✓ *La décision individuelle* (arrêté d'autorisation, réception d'un type d'appareil ou de véhicule...) : la société attend de la puissance publique la compétence et l'indépendance, mais aussi, pour les affaires importantes, la possibilité d'un débat, et un rôle de médiation (éviter les excès).

✓ *Le contrôle et la sanction* : un bon contrôleur doit avoir les pieds sur le terrain, la tête dans la technique et les mains libres, c'est-à-dire une réelle marge d'appréciation et d'interprétation. Or, plusieurs participants soulignent que l'administration centrale se méfie du terrain, ainsi que les lobbies industriels, et que la réduction de la marge de manœuvre qui en résulte conduit à des fouillis inapplicables. Le même phénomène existe à Bruxelles.

Plusieurs participants soulignent que l'Etat ne peut être efficace que s'il conserve une

expertise légitime, ce qui n'est possible qu'en restant peu ou prou sur le terrain. Faute de quoi, d'autres que lui se transforment en lobbies incontournables (consultants à Bruxelles ...).

En tous cas, le schéma dans lequel toutes les étapes de l'acte régalien sont assurées par l'Etat qui aurait la solution de tout n'est certainement plus aujourd'hui le modèle dominant.

Note sur la réunion du groupe de travail n° 6 - Séance du matin

par Laurent Moché

Ingenieur des Mines - chef de bureau SEI/MATE

La discussion s'engage sur une clarification des définitions, l'emploi des termes paraissant confus jusque dans les comptes-rendus de l'Amicale : tutelle, régulation, contrôle régalien.

Un premier participant isole assez rapidement la fonction de tutelle, ou de pilotage, de l'Etat actionnaire sur les entreprises publiques, qui est en

régression, des fonctions régaliennes (concept axé sur le respect des principes d'ordre public : sécurité, propriété...) et régulatrice (concept inspiré de la régulation du trafic ferroviaire).

La fonction régalienne exercée par l'administration se divise elle-même en activités de premier niveau (directe) dans les secteurs des installa-

tions classées ou le nucléaire, et de second niveau (par délégation à d'autres organismes) dans les secteurs des véhicules et des appareils à pression.

Un participant attribue l'origine du concept de fonction régalienne à un membre du corps en charge de la prévention des risques industriels (1978).

Un autre y voit une manifestation de la propension des Français à l'adoration d'une autorité unique (le roi). Enfin, rappelons que la possibilité d'exercer une mission de

police administrative n'est l'apanage que d'une partie de la fonction publique (l'Etat, avant tout). Cela étant, légitimité ne signifie pas efficacité et dans certains domaines (police de l'eau), des progrès sont souhaités.

L'explicitation de la fonction régulatrice est plus laborieuse : un participant évoque « la plus confuse des notions ». L'exercice amène tout d'abord à constater que le rôle de l'Etat évolue, de la définition des politiques vers le contrôle de la bonne application de certaines règles, de concurrence notamment. C'est là le cœur de l'activité régulatrice : définir des règles de fonctionnement d'un marché et veiller à leur application (éventuellement par agence interposée).

Cette évolution du rôle de l'Etat de la tutelle vers la régulation est un mouvement de fond quand elle suit une logique de marché (cas des télécommunications) mais un participant y voit ailleurs une évolution cyclique au gré de rapports de force entre acteurs.

Une autre image est apportée par un participant qui évoque trois niveaux de référentiels humains : le rêve, les règlements, le quotidien, suggérant que l'activité de régulation

s'applique alors au dernier niveau.

La régulation est obérée, selon un participant, par les attentes contradictoires du public telles qu'on peut les observer dans le domaine de l'électricité : exigence d'indépendance de l'opérateur principal, exigence de maintien d'une vision stratégique. A minima, l'Etat conserve une mission résiduelle de péréquation nationale qui légitimise cette régulation. Mais la théorie de la « captation du régulateur » dénonce les faiblesses du régulateur : influençabilité potentielle par les acteurs du secteur qu'il est chargé de réguler, tendance à l'inertie... La définition de la régulation pourrait enfin faire référence au modèle anglo-saxon (concept de libéralisation, incarnée

dans la personnalité d'un patron d'agence).

En transition, un participant issu du secteur privé stigmatise la multiplicité des casquettes de l'Etat, qui est le reproche principal qu'il lui adresse (et non, par exemple, le niveau de compétence technique). Si un participant féru de citations plébiscite l'entretien de cette confusion (« gouverner, c'est faire croire »), par exemple dans le récent dossier SBP dont l'on a pu croire que tant le marché que le gouverneur de la banque de France étaient sortis victorieux, une majorité déplore en revanche le mauvais effet qu'a produit cette confusion des genres : l'Etat était simultanément tutelle, régulateur, régalien.

La discussion porte donc plutôt, dans une seconde phase,



Photo A. Kertész - Ministère de la Culture - France

C'est là le cœur de l'activité régulatrice (concept inspiré de la régulation du trafic ferroviaire) : définir des règles de fonctionnement d'un marché et veiller à leur application. Aujourd'hui les règles de régulation viennent toutes de directives européennes d'inspiration anglo-saxonne.

sur les Autorités indépendantes (AI), qui sont présentées dans leurs secteurs respectifs comme des palliatifs à l'Etat, qui est imparfait. A un participant, le dépouillement du pouvoir de l'Etat par ces AI paraît d'emblée anticonstitutionnel.

Plusieurs participants attribuent leur multiplication à un effet de mode, voire estiment que leur création s'apparente à une astuce pour cacher l'absence de vision à long terme, ou encore à un « leurre », un « euphémisme », notamment quant à leur vertu d'indépendance.

Toutefois, les AI arrivent parfois à point nommé pour « boucher un trou » : c'est le

cas dans le domaine de la sécurité sanitaire (deux agences créées en 1998, une troisième en gestation).

Les AI recouvrent en réalité une grande disparité de structures, paramétrées entre autres par le degré d'implication résiduel de l'Etat, ou par les objectifs de la régulation (indépendance nationale, péréquation...). Sont-elles encore la puissance publique ? Le cas de la future agence de sûreté nucléaire est une illustration de ces attermoissements.

En revanche, il y a consensus sur le nécessaire maintien d'une compétence technique dans l'organisme régulateur (Etat ou agence), en dépit des fortes évolutions technologiques connues par les sec-

teurs concernés. Cette exigence vaut naturellement aussi pour toute activité régaliennne.

La création d'AI appelle des difficultés nouvelles qu'il conviendra d'aborder. C'est le cas des problèmes d'arbitrage éventuel entre deux AI ; cela concerne également la dimension éthique.

Des remarques très générales concluent les débats : le rapport des AI avec le système judiciaire, dont l'irruption est rappelée par un participant ; et la prise en compte de la dimension internationale des questions.

Note sur la réunion du groupe de travail n° 7 - Séance du matin

par Vincent Pertuis

Ingénieur des Mines - sous-directeur DSIN

Deux idées ressortent du tour de table de présentation : l'articulation entre régulation et réglementation d'une part, et entre les niveaux nationaux et européen d'autre part.

Un participant introduit le débat en indiquant que bien souvent, en matière d'activité régaliennne, l'ingénieur apporte

le rationnel entre les différentes parties et, sur cette base, propose un arbitrage. La quantification physique ne doit cependant pas être le seul guide de nos actions : une régulation sociale et un partage par l'opinion publique des positions proposées sont également nécessaires. Ce souci nécessite de fournir les

informations suffisamment à l'avance pour, par exemple, laisser le temps à la contre-expertise. Ainsi, les experts et décideurs ont à construire leur crédibilité par la régulation sociale : réseaux, associations, contacts avec les médias... Plusieurs participants s'interrogent alors sur la faiblesse des mécanismes de régulation sociale au niveau européen, qui est pourtant légitimement amené de plus en plus à régler et harmoniser.

Dans le cas de l'abaissement de la limite européenne de la

teneur en plomb de l'eau potable, il semble que les entreprises bénéficiaires de cette décision aient largement contribué à la prise en compte des nouvelles expertises de l'OMS par la Commission européenne. Plusieurs membres déplorent l'absence de consultation du public et d'étude coût/bénéfice.

Le groupe reconnaît la qualité de l'organisation et la compétence des groupes privés intervenant dans des missions de service public, mais s'interroge sur le poids grandissant de ces entreprises privées détenant une part de plus en plus importante de l'expertise. La confrontation d'experts de différentes entreprises, lorsque cela est possible, n'apporte

qu'une réponse partielle à la décroissance de la compétence technique disponible au sein de la puissance publique. Un participant fait observer que la participation de grands groupes à des programmes universitaires de recherche devient de plus en plus intéressée, plutôt sur le mode du sponsoring que du mécénat.

Dans le domaine des télécommunications, un participant regrette la perte de compétence de l'Etat qui intervient de moins en moins en matière de normalisation technique au plan international. Il est difficile de faire un bilan de la dérégulation dans ce domaine, dont l'équilibre est loin d'être atteint. Un autre participant ressent plutôt un élargisse-

ment des compétences de la puissance publique amenée à travailler dans le domaine comptable et juridique. Le groupe s'accorde sur le flou de la limite entre réglementeur et régulateur, rôles assurés depuis peu par deux entités distinctes. Plusieurs participants s'interrogent sur l'évolution et le maintien de cette limite et sur la nécessité d'un régulateur au plan européen : aucune instance ne peut actuellement réguler le développement de réseaux paneuropéens et les octrois de numéros et de fréquences au plan européen sont actuellement mal appréhendés par les instances existantes.

Note sur l'assemblée plénière du matin

par **Olivier Peyrat**

Ingénieur en chef des Mines - directeur général AFAQ

1. Un contexte complexe

Un Etat chapelier

L'ensemble des groupes a souligné l'extraordinaire variété des rôles que l'Etat était traditionnellement amené à jouer (actionnaire, subventionneur,

contrôleur, tuteur, régulateur, contrôleur de l'usage des ressources rares, négociateur, défenseur des demandes sociales, arbitre ou Etat Providence !).

Cette multiplicité, de manière assez logique, a pu exister tant que l'Etat était seul garant de l'intérêt supérieur, ou plus prosaïquement, n'était pas en

situation de rendre des comptes à d'autres états voire à des entités supra-nationales telles que la Commission européenne.

Mais, avec l'ouverture des frontières, avec l'émergence de marchés globaux, l'Etat peut, comme tous les autres acteurs économiques, être interpellé par ses homologues, l'opinion publique ou tel mouvement écologiste... La variété des rôles de l'Etat étant à la source de nombreuses situations de conflits d'intérêts, dont certaines n'ont qu'un intérêt théorique

et d'autres une importance incontestable, l'Etat français, ainsi que ses homologues, a été amené à mettre en place des Autorités distinctes de lui.

Du bon usage de l'Autorité

Les groupes ont souligné le fait que le but recherché lors de la mise en place d'une telle Autorité était variable: de la variante totalement orientée vers la satisfaction du consommateur (que celui-ci en ait pour son argent), à la volonté de créer ou de défendre un champion national (demain régional ?) issu du monopole, en passant par l'intention de structurer un marché, toutes les intentions peuvent exister, voire coexister.

L'hermine ou la règle à calcul ?

Cette évolution se fait en parallèle d'une augmentation incontestable de l'influence du juridique sur l'économie et, donc, sur le technique. De plus, cette montée en puissance du juridique s'est produite sans que parallèlement les textes de référence évoluent avec la rapidité ou la précision nécessaires. Cette lenteur d'adaptation peut être attribuée à la primauté de la

dimension technique, au détriment du juridique, dans la formation des personnels amenés à mettre en œuvre tant la réglementation que la régulation. La France se situe, à cet égard, à l'opposé de l'exemple britannique pour le recrutement des personnels correspondants.

Cerveaux recherchés

Pour ne rien arranger, la technologie et l'économie ont apporté leur propre source de complexité. L'expertise nécessaire dans l'une ou l'autre de ces disciplines devient toujours plus pointue pour permettre d'apprécier l'impact réel de telle ou telle initiative dans un domaine particulier. Ceci limite donc le nombre des personnes potentiellement compétentes (en dehors des acteurs du marché régulé) pour proposer, puis mettre en œuvre des mesures de régulation. La question des carrières de ces personnes est également posée sous l'angle déontologique.

Un Etat opticien

De plus, l'Etat a parfois le devoir d'interférer avec les marchés. La prétendue sagesse de ceux-ci est en effet contestable (on peut parler alors de myopie) lorsqu'il

s'agit de situations où les problèmes ne peuvent surgir qu'à moyen ou long terme, ou encore lorsque les risques correspondants sont statistiquement faibles. Quelques problèmes subsistent: qui est à même de juger sereinement de l'importance d'un risque ? Quelle politique de communication orchestrer autour des risques subis ou consentis ? Montesquieu dépassé.

Autre élément indispensable pour planter le décor : le quatrième pouvoir

Les médias ont en effet été fréquemment cités pour l'influence déterminante qu'ils peuvent avoir sur l'intervention de l'Etat. Si les médias mettent en avant un risque donné, l'Etat ne pourra pas feindre de s'en désintéresser, même si les experts ont tendance à minimiser l'importance du risque correspondant. A contrario, certains participants suggèrent que la crédibilité d'un expert sera proportionnelle au fait que son opinion épouse la thèse adoptée par l'opinion publique !

Brume persistante

Les groupes ont souligné l'absence de ligne de partage

claire entre la régulation et la réglementation. Bien souvent, il semble que la loi n'a pas suffisamment précisé les rôles respectifs de l'administration et de l'autorité mise en place. Ceci motiverait un exercice approfondi d'analyse de la valeur sur le corpus réglementaire. Conséquence directe de cet état de fait, le rôle du juge est renforcé, du fait de l'importance de la jurisprudence et de ses éventuels revirements, par nature imprévisibles.

Inutile de préciser que les techniciens n'apprécient guère les percées de l'indéterminisme dans leur domaine...

Jumelles ou télescope ?

Le niveau pertinent des actions de régulation a été aussi évoqué. De manière assez prévisible, moins les problèmes en jeu s'arrêtent aux frontières, et moins les Etats sont en situation de faire valoir un éventuel droit du sol. Des domaines tels que la pollution ou encore l'attribution de certaines plages de fréquences devraient logiquement disposer d'un échelon supranational, voire international. Ceci suppose un travail de terminologie important, afin que les différents acteurs concernés par la régulation puissent se comprendre sans ambiguïté.

L'apport potentiel des organismes de normalisation (ex: ISO, IEC, CEN) a été mentionné.

2. La mise en œuvre de la régulation : l'art et la manière

Il a d'abord été souligné que des théories et des pratiques en matière de régulation étaient disponibles avec des modes d'action et des résultats contrastés.

De la souplesse

Le premier phénomène observé étant que, par nature, la régula-

tion intervient sur un contexte plus « vivant » que précédemment, elle doit elle-même s'adapter ou être adaptée par ses auteurs. Un groupe a évoqué la réaction en chaîne : « Prolifération, Reconcentration, Renforcement de la régulation, Emergence d'acteurs mondiaux, Emergence de clubs de régulateurs » (l'urgence de mettre en place de tels clubs au plan européen pour tenter de contrer l'influence anglo-saxonne, qui n'a qu'à entretenir la division pour continuer à régner, a été soulignée). En parallèle, il est signalé que les modes d'action du régulateur sont multiples, de la hache au régulateur à boules, de la commission anti-trust à l'évolution progressive des tarifs de certains raccordements au réseau de l'ex-monopole...



photo A. Kerfész- Ministère de la Culture - France

L'Etat chapelier : actionnaire, subventionneur, contrôleur, tuteur, régulateur, contrôleur de l'usage des ressources rares, négociateur, défenseur des demandes sociales, arbitre ou Etat Providence !

De l'analyse

La masse d'informations en jeu, la complexité des données à recueillir et à analyser, montrent qu'il convient de renforcer les outils d'évaluation et d'analyse si l'on veut agir à bon escient et avec à propos sur le marché régulé.

Pas d'intérêt dominant

L'importance des contre-pouvoirs a été également soulignée. L'Etat est fréquemment cité comme juge et partie (parfois tenté de chercher à multiplier les Autorités pour les affaiblir et conserver ainsi son influence), mais certains grands groupes privés, qui disposent d'intérêts substantiels dans les médias, peuvent se retrouver eux aussi sur la sellette. Même l'Autorité est susceptible d'être soumise à des dérives autoritaristes, (notamment par rapport à l'opérateur historique, empêché de réguler en rond), en l'absence de contrôle démocratique réel (quel rôle pourraient jouer les assemblées parlementaires dans ce domaine ?). Elle est en fait susceptible, de par la technicité de son métier, d'être à même de regrouper dans la pratique plusieurs des pouvoirs cités par Montesquieu. Si tel n'est pas le cas, pour ren-

forcer son indépendance, certains groupes ont suggéré de renforcer, à l'instar de ce qui existe dans le domaine du nucléaire en France, la liberté de parole donnée aux Autorités, et donc l'accès au quatrième pouvoir.

Et l'Etat dans tout cela ?

L'Etat doit choisir son ou ses rôles, étant donné qu'un nombre plus important de rôles débouchera sur un affaiblissement de ceux-ci. L'attitude de l'Etat dans la régulation sera donc d'autant moins forte qu'il aura des intérêts marqués dans le secteur lui-même, car les concurrents « privés » du secteur auront beau jeu de faire valoir que l'Etat n'est pas indépendant (ce qui peut être tout à fait inexact, de par la probité des responsables et de par leur imperméabilité à toute tentative d'influence) ou que, pour le moins, il n'a pas « l'apparence de l'indépendance », notion bien connue des commissaires aux comptes : ces derniers la définissent comme « consistant à éviter les situations telles qu'un tiers qui en aurait connaissance remettrait en question l'objectivité de l'auditeur ». Cette apparence de l'indépendance est précisément liée au quatrième pouvoir, fréquemment mentionné

lors de cette journée. Seuls les médias sont susceptibles de mettre au jour des situations de ce type.

Conclusion

Il y a bien quatre pouvoirs et chacun d'entre eux doit pouvoir être exercé en toute indépendance, afin de laisser subsister le plus grand nombre de contre-pouvoirs et d'éviter les dérives autoritaristes, d'où qu'elles viennent.

La régulation doit s'accommoder de ce type de situation et doit régulièrement (!) évoluer pour maintenir un équilibre par nature instable.

L'Etat doit tenir compte, au moment de prendre une décision relative à la régulation d'un domaine, des différents rôles qu'il entend jouer, au démarrage ou dans le futur. Sa place dans le jeu de la régulation en sera grandement dépendante. L'Etat doit en effet jouer son rôle avec objectivité, cette objectivité passant par l'indépendance, et par l'apparence de l'indépendance.

Note sur la réunion du groupe de travail n°1 - Séance de l'après-midi

par Pierre-Marie Abadie

Ingénieur des Mines - direction du Trésor - MEFI

Les travaux du groupe de travail ont repris autour de l'éventuelle incompatibilité entre l'émergence d'autorités indépendantes et le transfert au niveau communautaire du pouvoir normatif.

1. Selon que l'autorité porte sur l'expertise, la décision ou le contrôle, le lieu pertinent d'exercice de cette autorité pourra varier entre le niveau local, national ou européen

Les fonctions d'expertise semblent pouvoir assez logiquement s'exercer à un niveau européen. C'est d'ores et déjà largement le cas dans les domaines à forte technicité : télécoms, nucléaire... La complexité des sujets et un besoin de cohérence poussent vers une coopération renforcée qui peut aller jusqu'à des normalisations européennes. Ce souci est aussi celui des opérateurs. Ainsi, dans le domaine des télécommunications, le besoin d'interconnexion entre réseaux a depuis longtemps contribué au déve-

loppement d'une expertise européenne. Dans le secteur ferroviaire, on retrouve - plus récemment - le souci d'interopérabilité.

Le niveau approprié à la fonction de décision semble plus problématique, car l'harmonisation européenne met en évidence des approches nationales très différentes. Ainsi, la philosophie du contrôle conditionne aussi la manière de réglementer. La remontée au niveau européen de la décision semble plus difficilement envisageable, même si le marché unique pousse dans le sens d'une harmonisation croissante. Les décisions de mise sur le marché de médicaments, d'aliments à base d'OGM sont des exemples porteurs de contradictions.

2. Le glissement des contrôles « a priori » vers des contrôles « a posteriori » est en train de bouleverser la pratique administrative française

Traditionnellement, au risque de caricaturer, l'administration

française a plus porté son attention sur l'autorisation et la décision préalable, que sur son contrôle et la sanction des écarts éventuels. L'approche réglementaire américaine, en particulier en environnement, est inverse : l'autorité cherche à limiter le contrôle a priori en responsabilisant l'administré, tandis que les contrôles sont effectifs et crédibles, et les sanctions particulièrement dissuasives tant économiquement que médiatiquement. Les fonctions de contrôle se développent en France, tandis que les régimes d'autorisation préalable s'allègent au profit des régimes déclaratifs (exemple de l'environnement et des télécoms).

Ce glissement d'un processus « réglementation fine / agrément préalable » vers un processus « édition de normes générales / déclarations de conformité / contrôles a posteriori / sanctions » est un changement profond de la pratique française. Or, l'arbitrage entre des contrôles a priori et a posteriori est au cœur du débat sur la subsidiarité. En effet, selon les domaines de régulation, il conviendra de choisir entre deux approches radicalement différentes :

✓ soit une normalisation complète, d'origine communautaire, suffisamment précise pour permettre la subsidiarité du contrôle ;

✓ soit une décision au cas par cas, sur le modèle de la législation sur les installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE), qui nécessitera alors, au nom de l'équité de traitement sur l'ensemble du marché unique, la mise en place d'une autorité de contrôle européenne. En effet, s'il semble difficile et peu souhaitable de remonter la décision individuelle au niveau communautaire, celle-ci devrait cependant être encadrée par une autorité de contrôle européenne.

3. La séparation des activités d'expertise, de décision et de contrôle est une question complexe : une évolution en ce sens ne peut se faire sans garanties

Il est difficile de dégager une tendance générale vers la confusion ou la séparation des fonctions d'expertise, de décision et de contrôle.

Le développement de la délégation des contrôles au privé, le besoin de décisions au cas par cas mais contrôlées et homogènes, la multiplication des normalisations communautaires sont autant d'évolutions, certes contradictoires mais plaidant pour une séparation des trois fonctions régaliennes. La séparation des fonctions a

des vertus de transparence et de lisibilité. Elle permet une auto-régulation des fonctions et s'accompagne souvent d'un effort de clarification des missions et des pratiques. La séparation entre l'expertise et les autres fonctions peut encourager la formalisation du retour d'expérience, d'où une meilleure maîtrise de la connaissance. C'est enfin une réponse au besoin de crédibilité : comment garantir que l'organisme rédacteur - et contrôleur - de normes n'adapte pas ces dernières lorsqu'il constate un écart et ne souhaite pas le sanctionner ? A tout le moins faudrait-il supprimer cette possibilité de rétroaction.

Le maintien de passerelles et la proximité entre les fonctions ont cependant des vertus qu'il ne faudrait pas oublier. Les échanges entre les services de normalisation/décision et ceux de contrôle conduisent à des réglementations plus réalistes et applicables. Tel est le cas en matière d'environnement industriel ou de sûreté nucléaire. A contrario, il a pu être dit que certaines administrations des finances souffraient d'un éloignement excessif entre l'administration centrale et les services déconcentrés en charge de l'application des textes. La proximité des fonctions préserve et entretient la compétence des agents.

On a pu aussi constater que la séparation entre un organisme indépendant qui instruit et un ministre qui décide (ex. de l'ART et des autorisations de licences) conduit à la reconstitution auprès du ministre d'une administration destinée à éclairer le pouvoir politique. Il peut en résulter un doublon dispendieux, qui semble cependant inévitable dès lors que le décideur est distinct de l'instructeur.

4. Face à des problèmes de plus en plus complexes, le pouvoir d'appréciation ne peut s'exercer sans une forte crédibilité, qui passera par une compétence reconnue

Les sujets d'environnement, de santé, de risques sont de plus en plus lourds et complexes. Pour pouvoir affirmer que toutes les sécurités raisonnables ont été prises, il faut une crédibilité, et une confiance en soi, qui nécessitent de très solides compétences. Dans le domaine du contrôle et de l'application de règles clairement édictées, ce qui est le cas général des autorités de régulation, les choses semblent assez simples. Le ministre, par contre, examine les problèmes en opportunité, d'où un pouvoir d'appréciation

qui doit reposer sur une forte crédibilité.

Pour exercer ce pouvoir d'appréciation dans des domaines nouveaux et complexes, il faut pouvoir « fabriquer de la compétence » dans des délais très courts. Pour cela, deux

méthodes sont possibles : entretenir un vivier de chercheurs, de laboratoires, ce qui est long et coûteux, particulièrement dans des secteurs où il est difficile de mobiliser le secteur privé, soit chercher la compétence à l'étranger, par

des échanges et des coopérations. Quel que soit le mode d'organisation retenu, cette ouverture sur l'extérieur restera une exigence essentielle.

Note sur la réunion du groupe de travail n° 2 - Séance de l'après-midi

par Jérémie Avérous

Ingénieur des Mines - chef de division à la Drire du Centre

Le débat s'engage sur le constat qu'un point, qui semble fondamental à un participant, n'a pas du tout été abordé : l'Etat ne doit-il pas avoir une politique industrielle dans certains secteurs et quelle relation doit alors exister avec l'aspect contrôle et/ou régulation (exemples du secteur public : EDF, GDF, SNCF, France Télécom) ?

La réflexion du groupe s'oriente sur les motivations que peut avoir l'Etat à intervenir. Une grille d'analyse de l'intensité de l'intervention de l'Etat est proposée, avec 3 niveaux successifs :

Pour toute activité, la puissance publique pourrait ainsi choisir son niveau d'intervention, dépendant d'ailleurs des contingences du lieu et du moment. Ce tableau n'a que la

prétention d'être une grille d'analyse utile. Cependant, une analyse effectuée à la lumière de ce tableau pourrait conduire à des remises en question fortes dans certains domaines !

Le débat s'engage alors sur les motivations profondes qui

amènent l'Etat à intervenir et à déterminer son niveau d'intervention dans un domaine déterminé. Un consensus s'établit sur la constatation que l'Etat intervient toujours afin de protéger contre des risques, c'est là bien la justification de l'existence de l'Etat (on constate que cela n'a pas changé depuis la relation seigneur - vassal du Moyen - Age !). En effet, l'Etat peut intervenir pour réguler un marché afin de garantir un respect des règles de concurrence et

Niveau 1	<p>Créer l'activité</p> <p>Choisir comment la mener</p> <p>Choisir qui la mènera</p> <p>Détenir les actifs</p> <p>Déterminer les règles</p> <p>Contrôler le fonctionnement</p>
Niveau 2	<p>Organiser le fonctionnement</p> <p>Gérer le patrimoine</p> <p>Gérer les relations avec l'extérieur</p> <p>Gérer l'information</p> <p>Gérer la R&D</p>
Niveau 3	<p>Exécution</p> <p>Faire fonctionner l'activité</p>

de sécurité, afin de protéger le consommateur (niveau 1), mais si, dans un secteur donné, la libre concurrence ne peut prémunir le consommateur contre un risque de pénurie, l'Etat peut choisir d'intervenir plus directement (niveau 2) (exemple : politique en matière de pétrole des années 60, politique énergétique des années 70), voire en niveau 3 (SNCF, EDF...).

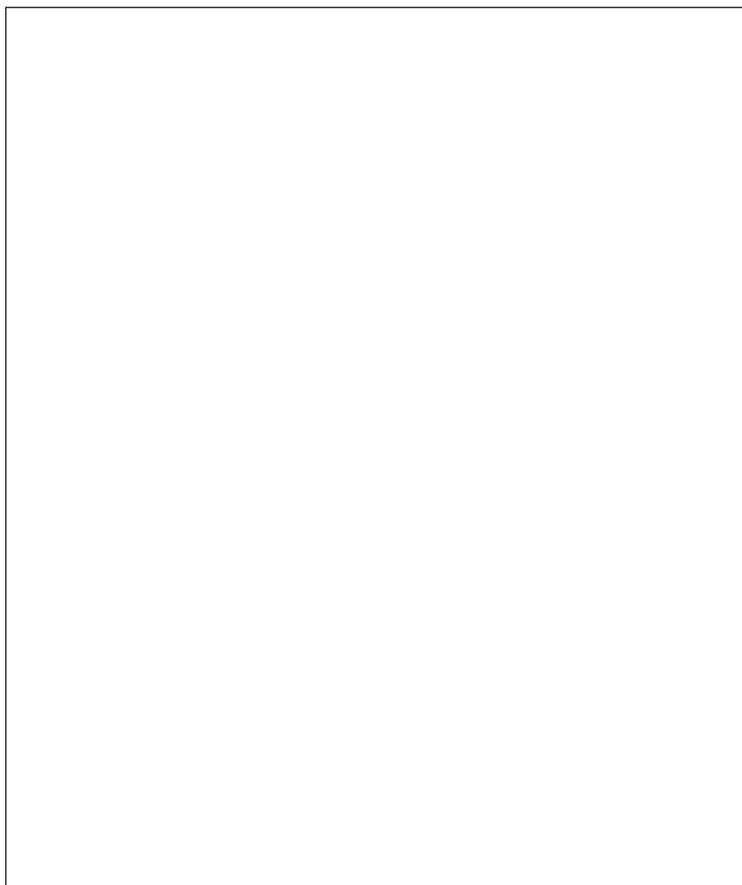
Il reste le problème de l'affichage en toute transparence des choix faits par l'Etat pour déterminer son niveau d'intervention dans tel ou tel secteur ; il se base sur un intérêt général qu'il faut déterminer. Il est nécessaire, dans ce choix, de veiller à ce que des intérêts purement économiques ne se transforment pas en affichage sécuritaire (exemple des phares de voiture jaunes qui ont permis le développement d'une industrie protégée).

Cependant, dans le monde actuel, l'Etat ne peut sans doute plus choisir librement, dans tous les domaines, quel est son niveau d'intervention (contraintes supranationales diverses).

La détermination du niveau d'intervention de l'Etat pose le problème de l'expertise et du débat démocratique, nécessaires pour le déterminer.

On attend souvent de l'Etat un niveau de protection préventive, nécessairement basé sur une expertise forte. La transparence des choix et l'indépendance des experts sont nécessaires, ainsi qu'une chaîne claire, de l'expertise à la responsabilité pénale du décideur. Il est nécessaire que le public se sente a priori suffisamment informé des risques encourus, ainsi que le montre l'actualité en matière de santé publique. Chaque fois que l'Etat réglemente, sa crédibilité est d'au-

tant plus grande qu'il est capable d'apporter des informations aux acteurs, qui, de bonne foi, cherchent à s'informer. Ainsi, il faudrait que l'administration soit capable d'intervenir autrement qu'en termes de sanctions, comme c'est trop souvent le cas. Cependant se pose le problème des domaines dans lesquels il n'existe aucune certitude scientifique et de l'exercice quelquefois périlleux du principe de précaution. ■



L'Etat intervient toujours afin de protéger contre des risques, c'est là bien la justification de l'existence de l'Etat (on constate que cela n'a pas changé depuis la relation seigneur - vassal du Moyen - Age !).

F. Kollar - Ministère de la Culture - France

Note sur la réunion du groupe de travail n° 3 - Séance de l'après-midi

par **Bruno Benasson**

Ingénieur des Mines - chef de division à la Drire de Basse-Normandie

En réaction aux conclusions du matin, deux axes de réflexion se dégagent des discussions du groupe de travail n° 3, l'après-midi :

- ✓ Quelles sont les qualités du fonctionnaire « moderne » ?
- ✓ Crédibilité et indépendance : comment répondre à ces nouvelles attentes ?

Les qualités du fonctionnaire « moderne »

Connaissances

Nouvelles activités, nouvelles connaissances

- ✓ La loi anti-trust est le premier acte de régulation des marchés. La théorie de la régulation des marchés a ensuite été introduite par les économistes qui sont sortis des marchés parfaits et de la théorie keynésienne.
- ✓ Maintenant on est dans la théorie des jeux, de l'information imparfaite et des décisions discontinues (on

construit un tunnel sous la Manche ou zéro).

L'arme de la théorie

- ✓ Les outils théoriques existent mais force est de constater que les Anglo-saxons sont seuls sur ce terrain.
- ✓ Par voie de conséquence les règles de régulation viennent toutes de directives européennes d'inspiration anglo-saxonne.

Compétences

Ingénieurs, juristes et économistes

- ✓ Les activités de régulation doivent être prises en compte dans la gestion des carrières et des profils humains. A Bruxelles, ingénieurs, juristes et des économistes travaillent en équipe sur ces sujets. La prédominance de l'ingénieur est une spécificité française. Dans les instances de régulation les ingénieurs sont formés sur le tas. Un intervenant évoque une expérience au cours de laquelle il a dû gérer une pénurie de nickel : il lui a fallu constater le vide théorique et s'adapter.

Au-delà de la compétence, la rhétorique

- ✓ Aujourd'hui, le débat est contradictoire et l'expertise technique ne suffit plus (impact des OGM, des prions, du CO₂, des radiations). C'est très différent de ce qui se passait il y a 50 ans.
- ✓ Il ne s'agit plus seulement de donner de bons conseils mais aussi de pouvoir les expliquer. En Grande-Bretagne, les régulateurs savent expliquer ce qu'ils font.

Crédibilité et indépendance : comment répondre à ces nouvelles attentes ?

La crédibilité, une nouvelle exigence ?

La défiance

- ✓ L'opinion publique évalue et critique en permanence l'action de l'administration. Par le passé, on a même vu des ministres se faire le relais de cette critique.
- ✓ La montée des juges est un signe de défiance à l'égard de l'administration. Si aujourd'hui on envisage une séparation des fonctions, c'est égale-

ment parce que le public se méfie.

La crédibilité, mode d'emploi

✓ Crédibilité et compétence ne s'opposent pas. Mais parfois, pour assurer la crédibilité, on peut être amené à distordre la vérité ou à abandonner des organisations « efficaces ».

✓ Quand les décisions sont contestables, il faut que les modes de prise de décision soient incontestables. En l'absence de certitudes, il faut un processus de décision parfaitement accepté et transparent.

Ecouter, communiquer

✓ Les citoyens ont un besoin d'écoute. La crédibilité commence donc par la capacité d'écoute.

✓ Autrefois, on pouvait se contenter de convaincre le ministre. Maintenant, il faut savoir participer au débat public. La compétence technique doit s'accompagner de talents de communication. C'est vrai pour l'administration comme pour les autres acteurs de la vie économique et sociale.

✓ Un intervenant évoque une expérience positive qu'il a vécue : au cours d'un débat sur des rejets radioactifs, l'opinion publique récalcitrante a été convaincue par un simple argument de présentation, une

comparaison entre les rejets et l'eau de Vichy. A contrario, un autre intervenant évoque la canalisation de rejets radioactifs classée « secret défense » en rade de Toulon.

L'indépendance

Les conditions et les limites de l'indépendance ?

✓ On ne peut pas parler d'indépendance sans préciser vis-à-vis de qui ou de quoi.

✓ Au moment même où l'on crée un pouvoir indépendant il faut inventer son contrepouvoir.

✓ Les règles de nomination, de contrôle et de révocation sont les piliers de l'indépendance.

✓ Les exemples anglo-saxons montrent que les offices ne sont pas moins bureaucratiques que l'Etat.

L'indépendance, une valeur d'importation ?

✓ La tradition de défiance à l'égard de l'Etat vient de Grande-Bretagne et domine Bruxelles. On hérite de ces concepts anglo-saxons que l'on a du mal à s'approprier.

✓ Il faut s'adapter aux spécificités françaises. Notamment quand l'avis de certaines administrations s'aligne systématiquement sur celui des syndicats majoritaires !

La transparence

L'indépendance, gage de transparence ?

✓ Les autorités administratives indépendantes et le contrôle parlementaire sont devenus les garants de la transparence. Si le Parlement détient ainsi la transparence, c'est parce qu'il est le lieu de débat et d'expression de toutes les sensibilités, par opposition à un exécutif « monolithique ».

✓ Si on éclate les fonctions de l'Etat, on mettra en lumière différentes composantes de l'intérêt public, et le débat en sera enrichi.

Les leçons de l'étranger

✓ Il faut se tourner vers l'étranger car le problème est international et les réponses variées. En Allemagne, par exemple, l'esprit fédéral crée un réseau de pouvoirs bien différent de la structure pyramidale française.

En Grande-Bretagne, il y a historiquement une défiance à l'égard du gouvernement, assimilé à la monarchie, et une confiance dans le Parlement, garant des libertés, d'où des agences dépendant du parlement. Aux Etats-Unis, les décisions de fixation des tarifs d'électricité se font en séance publique.

Note sur la réunion n° 4 - Séance de l'après-midi

par **Didier Champion**

Ingénieur en chef des Mines - sous-directeur - DSIN

La discussion du groupe débute sur des questions de vocabulaire : le terme « régulation » est souvent employé sous un sens inexact, par confusion avec le même mot en anglais. Il convient donc de distinguer le domaine de la régulation économique de celui du contrôle des activités à risque. Plus généralement, il convient de bien distinguer les termes suivants : régalien, régulation, réglementation/contrôle, libéralisation.

Il est ensuite évoqué la façon de réglementer certains domaines selon le statut des activités concernées (monopolistique ou non) et les problèmes à traiter (règles de concurrence ou de sécurité). Ainsi, dans le secteur ferroviaire, l'Etat se limite jusqu'à présent à constater que la SNCF dispose de règles de sécurité ; dans la perspective d'une libéralisation du transport ferroviaire, l'énoncé des règlements et le contrôle de leur application deviendront une activité régaliennne extérieure aux entreprises de transport. Dans les secteurs où la concurrence est en place, l'ac-

tion régaliennne de l'Etat varie selon le sujet à traiter : dans le cas des télécommunications, où il n'y a pas d'enjeux liés au risque pour l'environnement ou la santé, l'Etat ne fait que fixer un cahier des charges que les opérateurs doivent respecter ; dans les domaines à risque, l'Etat met en place un système de contrôle pour vérifier le respect des règles.

Dans le domaine de la gestion des risques, l'opinion publique a parfois l'impression que l'Etat est à la remorque des événements (par exemple : sécurité alimentaire). Cependant, cet écart ne retire aucune légitimité à l'Etat, bien au contraire : la demande sociale en matière de sécurité est de plus en plus forte (elle est même infinie donc insolvable), et on attend de plus en plus de l'Etat. Ainsi, il y a 15 ans, on estimait que s'opposer au tabagisme était une atteinte à la liberté individuelle ; ce n'est pratiquement plus le cas aujourd'hui. Un autre exemple récent : on a souvent entendu le reproche que l'Etat n'en faisait pas assez pour approvisionner la population en lunettes de protection à l'occa-

sion de l'éclipse solaire du 11 août 1999.

L'attente sociale à l'égard de l'Etat n'est pas la même dans tous les pays. Si on considère le problème de la pauvreté :

✓ aux Etats-Unis, l'opinion répandue est que chacun est libre de gérer sa vie comme il le souhaite et a la situation qu'il mérite ;

✓ en France (et plus généralement en Europe), on parle d'exclusion et la pauvreté devient ainsi un problème de société dont l'Etat doit s'emparer.

La place du rôle régalien de l'Etat est à pondérer par plusieurs facteurs :

✓ sur un plan juridique, on observe une montée en puissance du droit civil ;

✓ on observe également le développement du rôle d'arbitre des médias ;

✓ enfin, quel avenir faut-il voir dans le développement du vote électronique ? Va-t-on consulter le public sur tous les sujets ? On court alors le risque d'une politique labile et chaotique.

Pour revenir sur l'impression que l'Etat est à la remorque des problèmes, il convient de pondérer ce sentiment par des exemples positifs : la mise en place, dès 1810, de procédures et de réglementations permettant de contrôler les activités

industrielles génératrices de nuisances ou de risques pour le voisinage ; la création des agences de bassin en 1964 pour assurer la gestion des ressources en eau dans l'intérêt de tous les usagers. Plus généralement, on peut considérer que l'Etat voit assez bien venir les problèmes mais n'a pas toujours les moyens de les traiter. L'Etat a beaucoup de mal à s'organiser correctement et n'utilise pas au mieux ses ressources pour répondre aux attentes actuelles du public. Un participant prend comme exemple la difficulté actuellement vécue pour faire venir la cinquantaine de personnes compétentes dans la future

commission de régulation de l'électricité. Un autre participant décrit comment il a réussi, après de longues tractations, à embaucher un fonctionnaire d'un autre département ministériel.

A ce constat s'ajoute le fait que la société évolue de plus en plus vite. Comment l'Etat peut-il suivre les progrès technologiques dont la maîtrise suppose des compétences pointues et rares dans un premier temps ? A cet égard, un orateur décrit un processus assez constant de constitution des autorités de contrôle ou de régulation, observé il y a 150 ans dans le secteur ferroviaire

et plus récemment (40 ans) dans le nucléaire : au début, l'Etat ne dispose pas de compétence en propre et s'appuie largement sur du personnel ayant travaillé dans le secteur concerné.

En conclusion, les discussions au sein du groupe conduisent à définir deux sources d'inspiration de l'activité régalienne de l'Etat :

- ✓ l'intérêt général défini et soutenu par les « technocrates » ;
- ✓ la demande sociale, versatile et évolutive.



Note sur la réunion du groupe de travail n° 5 - Séance de l'après-midi

par **Philippe Merle**

Ingénieur en chef des Mines - chef du BCCN-DSIN

Le groupe a centré ses débats, après discussion, autour du thème « compétence et crédibilité de l'Etat », sur la base d'une phrase relevée lors de la séance plénière du matin : « la crédibilité nous est plus demandée que la compétence, mais la crédibilité sans la compétence n'a aucun sens ».

Le débat s'engage d'abord sur la perception par l'opinion publique :

- ✓ certains sujets deviennent des cibles (Superphénix, Tchernobyl, porte-avions Charles de Gaulle...) à tel point que des faits erronés deviennent des acquis dont la contestation décrédibilise son auteur ;

✓ on a l'impression, dans certains domaines, que la crédibilité de l'action publique repose sur le charisme télévisuel d'une personne ;

✓ pour les « contestataires » les sujets ont d'autant plus de financement qu'ils ont de poids médiatique, et réciproquement ;

✓ pour un journaliste, l'équité est de laisser le même temps de parole à chaque camp ;

✓ une conséquence est que le contrôle n'est pas toujours proportionné au risque mais plutôt à sa perception (exemple dans le domaine de la radioactivité : l'Etat s'occupe

beaucoup plus des rejets des centrales que du radon ; dans le domaine industriel : les 50 000 silicosés des HBNPC n'ont pas ému grand-monde).

Deux conclusions se dégagent sur ce thème :

- ✓ la communication ne fait pas à elle seule la confiance du public ; elle se bâtit surtout sur le terrain (écoute des interlocuteurs...) et dans la durée ;
- ✓ dire ce qu'on ne sait pas rassure le « véritable » public (à ce sujet, un participant expose qu'alors qu'il avait conclu après une lourde analyse à l'absence de risque sur un sujet technique, des amis lui ont répondu « **on** nous dit toujours ça »).

Le débat porte ensuite sur la manière dont l'Etat peut conserver ou restaurer sa crédibilité.

Si l'Etat fait appel à des experts qui ne sont pas en son sein, se posent trop souvent les problèmes de leur financement, de leur vulnérabilité vis-à-vis de la malveillance (un participant remarque que pour déstabiliser un expert il suffit de lui poser des questions idiotes), de phénomènes de « parapluie » (« un expert ne conseille pas, il déconseille »).

Une autre possibilité est l'utilisation de lieux « d'expertise globale » comme l'Académie

des sciences, mais force est de constater qu'ils sont de moins en moins respectés.

Un participant suggère que l'Etat fasse appel à la fois à des experts proches de lui et à des contre-experts « contestataires » à qui il donne des informations.

Un autre participant indique que dans certains cas il n'existe pas du tout d'expertise et que l'Etat en est réduit à appliquer comme il peut le principe de précaution.

Enfin, plusieurs participants soulignent que de plus en plus de décisions ayant de réelles

conséquences politiques ou économiques reposent sur de véritables « boîtes noires » (modèles économétriques, codes industriels...).

Il paraît très important que l'Etat conserve en son sein suffisamment de compétence pour savoir « ouvrir la boîte noire » et avoir conscience des limites de ces outils.

La conservation de ce noyau de compétence apparaît indispensable pour que l'Etat puisse tracer une voie entre les excès possibles du principe de précaution et les dangers du « mouvement en marchant ».



A. Kertész - Ministère de la culture - France

Si l'Etat fait appel à des experts qui ne sont pas en son sein, se posent trop souvent les problèmes de leur financement, de leur vulnérabilité vis-à-vis de la malveillance, de phénomènes de « parapluies » (« un expert ne conseille pas, il déconseille »).

Note sur la réunion du groupe de travail n° 6 - Séance de l'après-midi

par **Laurent Moché**

Ingénieur des Mines - chef de bureau SEI/MATE

Les débats ont porté, de façon générale, sur les valeurs applicables en matière de contrôle régalien ou d'activité régulatrice.

Un participant envisage deux modèles de contrôle : un modèle mécanique reposant sur des règles édictées *ab ante* par l'Etat qui en vérifie le respect, un modèle biologique supposant la libre expression initiale du système et son contrôle a posteriori par un organisme indépendant.

Toutefois, la nécessité d'un contrôle démocratique paraît au groupe transcender l'un ou l'autre modèle.

Un participant exprime sa préférence pour une certaine temporisation de la communication, et pour son opposition à une clarification des rôles : il cite des cas de récents rapports (la pauvreté en France, les chances d'accès aux études supérieures) qui, à ses yeux, ont été tus.

Plusieurs participants insistent en revanche sur le besoin de crédibiliser l'Etat ou les

Autorités par un comportement démocratique et la transparence : ceci est illustré par certains débats publics (sur les OGM par exemple) ou les Livres blancs, ou encore l'affichage préalable des orientations de la réforme du Code des marchés publics. Aux Etats-Unis, certains projets de règlements font également l'objet de prépublications.

Cette transparence peut être forcée par la possibilité d'un dialogue direct entre ministre et citoyen, que les medias offrent de facto aujourd'hui, bissant ainsi administration et experts.

En outre, l'absence de transparence a un effet très nocif quand elle est mise en évidence, car elle décrédibilise celui qui en est l'auteur.

Pour un participant, la transparence doit avant tout porter sur la clarification des rôles. Il estime que le même débat a surgi aux Etats-Unis au lendemain de la guerre, qu'il a conduit à la fameuse séparation des pouvoirs et souhaite

que la France s'inspire de l'exemple.

Face à cette exigence de démocratie, Etat et Autorités indépendantes ne sont pas sur le même pied, le premier rendant compte au Parlement, alors que le contrôle des secondes est plus disparate. Ainsi, les orientations des Autorités ne dépendent parfois que d'elles-mêmes et ne bénéficient donc pas toujours d'une grande transparence.

En ce sens, la création d'Autorités ne résout pas systématiquement un déficit de démocratie, même s'il a pu l'inspirer. De surcroît, un paradoxe surgit entre l'aspiration à de telles Autorités Indépendantes et le besoin de conserver une autorité suprême qu'incarne l'Etat.

La compétence est ensuite débattue, comme seconde valeur essentielle. Un participant en distingue plusieurs sens : le terme s'applique à la personne formellement en charge d'un domaine, ou à celle qui est capable de traiter un problème, ou enfin à celle en mesure de le faire résoudre.

Cette dernière définition attribuée à l'Autorité ou à l'Etat comme principale responsabilité de savoir trouver et interroger les experts. Elle reflète

donc l'opposition fréquente entre les concepts d'expert (évaluateur du risque, par exemple) et décideur (gestionnaire du risque, dans le même exemple).

Cette troisième définition de la compétence évoque aussi une capacité de recul et de gestion de l'information dans le temps. Le groupe y voit une autre clé de la crédibilité, au-delà de la seule connaissance technique des sujets.

Une dernière clé repose enfin sur la capacité à mobiliser les moyens (internes et externes) nécessaires à la mission.

Un troisième jeu de valeur apparaît enfin : intérêt public / intérêt privé. Le souci du service public à la française est de « faire que tout marche », selon un participant. Ce souci peut nécessiter, selon la pression sociale en particulier, l'externalisation de l'activité (régaliennne, régulatrice) de l'Etat, comme cela peut déjà se rencontrer en France, ou en Allemagne. Cette externalisation se heurte alors à la tendance de certaines administrations à conserver ces tâches en leur sein.

Ainsi existe une divergence d'intérêts potentielle entre l'Etat et ses fonctionnaires, notamment ses corps tech-



A. Kertész - Ministère de la culture - France

Plusieurs participants insistent en revanche sur le besoin de crédibiliser l'Etat ou les Autorités par un comportement démocratique et la transparence.

niques, pour lesquels l'externalisation (notamment des tâches de contrôle) signifie un partage du pouvoir... ou de certaines redevances. Certains évoquent même l'image du fonctionnaire -issu de l'élite- qui décide seul. Plus objectivement, l'existence de 2 millions de fonctionnaires ne peut que conduire à une certaine inertie face à cette dynamique d'externalisation.

La solution réside, selon certains participants, dans une évolution de la mission même de ces corps techniques, de spécialistes aujourd'hui au sein de l'administration en médiateurs et gestionnaires de l'expertise dans le nouveau schéma. Son champ (activités à externaliser ou à conserver) relève d'une décision politique.

Force est d'ailleurs de constater que l'Etat n'a aujourd'hui plus les moyens d'être compétent dans tous les domaines.

Le groupe n'approfondit pas les conséquences de cette évolution, mais note par exemple l'opportunité de compléter la formation des élites par une formation juridique dans cette nouvelle optique.

Concernant l'avenir des corps techniques d'Etat, le groupe pose également la question de leur présence dans les Autorités indépendantes. Si aucune obligation ne paraît leur être faite d'y puiser pour recruter, cette présence est toutefois inévitable en pratique.

Note sur la réunion du groupe de travail n° 7 - Séance de l'après-midi

par **Vincent Pertuis**

Ingénieur des Mines - sous-directeur DSIN

Les participants du groupe indiquent leur souhait de réfléchir à l'articulation entre contrôle, réglementation et régulation, et à l'avenir des autorités indépendantes.

Sécurité, normalisation, correction des imperfections du marché, partage d'une ressource rare et défense de la culture nationale sont des motifs d'intervention de la puissance publique. La régulation pourrait se définir comme l'intervention dans un domaine technique affecté par une défaillance du libre marché et auquel sont attachés une idée de service universel et un fonctionnement en réseau.

Dans le domaine de l'électricité, un participant fait observer que l'idée d'un régulateur dépendant du gouvernement a été très vite abandonnée pour laisser la place à une volonté d'instaurer une autorité indépendante pour fixer des règles a priori. Le pouvoir politique s'est exprimé pour mettre en avant les missions de service public dans le domaine de l'électricité et pour indiquer que la politique énergétique

relève du gouvernement et du Parlement (d'où les autorisations de production). Dans ce contexte, il est actuellement difficile de fixer des limites claires de la régulation.

Un participant fait observer que le pouvoir politique souhaite élargir le champ du service public dans le domaine des télécommunications, en y incluant par exemple l'accès à Internet dans les écoles, ce qui évidemment a un coût à faire partager par la collectivité. Parallèlement est lancée une réflexion sur la suppression de certaines décisions de l'ART, comme l'homologation des tarifs de France Télécom, qui implique la communication d'informations commerciales.

Dans le domaine de la réglementation, le groupe évoque les objectifs de plus en plus généraux des directives européennes relatives à la sécurité, ce qui a pour conséquence de transférer la responsabilité presque totalement sur les industriels, dans l'indifférence des politiques. La concurrence et la volonté de progrès des industriels amènent généralement à une augmentation de la

sécurité, mais la tentation du gain à court terme existe et peut engendrer un risque accru. Plus globalement, les entreprises progressent en matière de sécurité si elles en tirent un bénéfice direct (moins d'accidents du travail, augmentation de la disponibilité de l'outil de travail...) ou indirect (en termes d'image) ; la motivation des entreprises est moins forte pour les risques diffus ou à long terme : un véritable contrôle doit s'exercer dans ces domaines. La pression du pénal et les assurances jouent également comme force de rappel. Un participant fait observer que le pouvoir politique est beaucoup plus sensible aux impacts environnementaux qu'à la sécurité industrielle.

Le groupe achève sa discussion sur la notion de tutelle qui associe les rôles d'actionnaires et de commissaire du gouvernement. Un participant fait observer qu'en tant qu'ancien responsable d'une agence de l'eau, il ressentait un manque d'expression de la politique publique à mettre en œuvre. Dans le domaine des télécommunications, les objectifs ont pu être simples à exprimer dans le passé (installer des lignes) même si la mise en œuvre était complexe ; les objectifs actuels d'optimisation sont plus complexes à exprimer.

Note sur l'assemblée plénière de l'après-midi

par Jacques Ibert

Ingénieur en chef des Mines - chargé de mission à la DSIN

L'assemblée plénière de l'après-midi a comporté les exposés oraux des comptes-rendus des 7 sous-groupes. Faute de temps, elle n'a pas été suivie d'une discussion générale avec la salle comme lors de l'assemblée plénière du matin. Le rédacteur de ces lignes a relevé que des comptes rendus oraux des sous-groupes pouvaient être plus nerveux et ramassés que les comptes rendus écrits figurant dans ce recueil ; il a essayé d'en tenir compte. L'impression générale qui prévaut du travail des sous-groupes de l'après-midi est d'abord celle du constat réitéré, par rapport aux travaux de la matinée, d'une évolution générale de l'image de l'Etat et des activités régaliennes sous l'action d'influences externes et internes à notre pays. Les causes de cette évolution, liées notamment à l'influence des pays anglo-saxons, à la perte de crédibilité de la puissance publique et à la création d'autorités de régulation, ont occupé une grande partie du temps des sous-groupes. Ces réflexions ont permis aux participants de travailler sur ce

que pourrait être, et à quelles conditions, l'action de la puissance publique dans ce nouvel environnement. Mieux vaut en effet maîtriser le changement que s'arc-bouter sur des pratiques du passé.

1. Les causes externes à la France de l'évolution de l'action de l'Etat

✓ *Il s'agit de la mondialisation de l'économie et de l'influence croissante de certaines institutions internationales* comme l'Organisation mondiale du commerce, l'Organisation mondiale de la santé, le Fonds monétaire international etc. Ces quasi autorités de régulation utilisent dans leur approche des problèmes, une méthodologie et une culture spécifiques aux pays anglo-saxons économiquement dominants et tentent de les imposer au niveau mondial.

✓ *Le glissement des contrôles a priori vers des contrôles a posteriori*

Une autre approche dans le domaine des contrôles, d'origine nord américaine, qui se répand en Europe, consiste à être libéral *ex ante* et sévère *ex post* en cas d'écart par rapport à

un référentiel. On assiste donc en France à un glissement des contrôles a priori vers des contrôles a posteriori. Ainsi, dans le domaine des terminaux de télécommunications l'agrément préalable de ces terminaux a été remplacé par une mise sur le marché sans autorisation préalable, sur la base de cahiers des charges écrits a priori, qui servent de référentiel pour les contrôles a posteriori. C'est un véritable défi pour l'administration française. Réciproquement, la philosophie du contrôle conditionne la manière de régler.

✓ *La mise à disposition systématique de l'information au public*

Il s'agit également d'une pratique nord américaine qui consiste à mettre à la disposition du public un maximum d'informations par les moyens modernes de transmission et de traitement de l'information pour assurer une meilleure transparence des décisions prises. Cette pratique suscite une forte demande du public en France. Elle reçoit une réponse prudente de l'administration française peu habituée culturellement à fournir des informations sur ses décisions.

✓ *La construction de l'Europe*

C'est une autre source de changement qui ne se limite pas seulement à l'élaboration

de nouveaux textes réglementaires. Dans cette catégorie, on peut inscrire d'une part la fin de certains monopoles étatiques et l'ouverture à la concurrence (télécommunications, énergie, par exemple) avec l'émergence, là aussi, d'organismes de régulation, et d'autre part la réduction du périmètre de l'action régalienne de certains Etats membres avec la création d'organismes notifiés par l'Etat membre à la Commission européenne pour exercer certains contrôles (métrologie, appareils à pression par exemple) jusque là effectués en France par des services de l'Etat.

Ceci a comme conséquence de réduire la marge de manœuvre des Etats-membres dans le domaine de leur politique intérieure. Il devient plus difficile par exemple à la France de définir une politique énergétique spécifique dans le cadre de l'ouverture à la concurrence qui favorise, comme il a été souligné, des stratégies à court terme.

✓ *La complexification du domaine scientifique et technique et de son contrôle*

C'est une nouvelle donnée de notre époque. Tout devient plus compliqué. Par exemple, les problèmes des faibles doses, des OGM, des prions, des radiations nucléaires et de

leur impact sur la santé conduisent les autorités à prendre des décisions sans avoir toutes les informations nécessaires. La France, quant à elle, essaie de mettre en pratique le principe de précaution. L'évolution rapide du progrès technique rend difficile de l'encadrer dans des règlements trop précis. C'est un des arguments en faveur de la création d'autorités de régulation qui œuvrent dans le cadre d'une réglementation générale, pour prendre des décisions particulières. C'est le cas dans le domaine des télécommunications où l'autorité applique la réglementation générale à des cas particuliers qui évoluent constamment.

2. Les causes internes de l'évolution de l'action de l'Etat

C'est un fait, on assiste à une perte de crédibilité des pouvoirs publics vis-à-vis de l'opinion publique.

Il semble que cette désaffection provienne d'un manque de transparence et de démocratie dans les décisions que prend l'administration. Or aujourd'hui, des acteurs comme le public ou des associations sont de plus en plus informés et de plus en plus exigeants. Ils mettent volontiers en cause la crédibilité de

ceux qui sont supposés savoir, comme l'administration ou les experts, lorsqu'on leur impose une solution sans explications.

En outre, l'Etat n'a pas toujours fait preuve d'une grande rigueur dans l'explicitation des divers rôles qu'il pouvait être amené à tenir, notamment dans le cadre de l'exercice d'une tutelle concomitamment à sa qualité d'actionnaire. Bref, un mélange de genres qui porte atteinte à la crédibilité de l'Etat.

Ces divers points de vue ont conduit tout naturellement les participants à évoquer non seulement l'évolution du périmètre de l'Etat mais l'éclatement même de ses compétences et de ses niveaux d'intervention en 3 domaines principaux : celui de la définition d'une politique publique, celui de sa mise en œuvre, et celui du contrôle de sa mise en œuvre.

3. L'avenir du rôle de l'Etat en France

Sans conteste, la demande sociale en matière de sécurité, de santé est de plus en plus forte. Cette demande sociale, comme celles portant sur le partage des ressources rares, sur l'action corrective des marchés, sur la défense, se tourne essentiellement vers l'Etat.

On demande aussi à l'Etat de garantir l'intérêt général par rapport aux intérêts particuliers.

L'Etat, pour tenir son nouveau rôle, doit développer sa crédibilité, acquérir de la compétence, œuvrer dans la transparence, et garantir son indépendance.

✓ *La crédibilité*

La crédibilité repose sur les autres qualités précédemment énumérées, mais également sur une certaine modestie. L'Etat et ses fonctionnaires ne peuvent pas tout savoir. Il faut pouvoir préciser à un instant donné ce que l'on sait et dire ce que l'on ne sait pas. Ceci s'adresse également aux experts qui travaillent avec l'Etat. En effet, le pouvoir d'investigation des médias est de plus en plus performant et tend à décrédibiliser l'action de l'Etat.

En fait, le public a besoin d'écoute, et la crédibilité de l'action de l'Etat commence par cette capacité d'écoute, notamment dans le cadre des enquêtes publiques ou des commissions locales d'information. Il a été même avancé que la crédibilité de l'Etat était plus demandée que sa compétence.

✓ *La compétence*

La compétence de l'Etat repose sur celle de ses fonctionnaires qui doivent savoir s'entourer de la compétence d'experts ou de collègues d'ex-

perts, notamment dans des domaines où la certitude scientifique n'existe pas. En effet, cette compétence est indispensable pour que l'administration ait un pouvoir d'appréciation et puisse proposer au pouvoir politique des solutions que lui seul a le droit et la responsabilité de retenir.

L'acquisition et la conservation d'un noyau de compétence exigent des fonctionnaires un effort de formation et une capacité à gérer la complexité et la nouveauté.

Il s'agit pour l'Etat de fabriquer de la compétence, parfois dans des délais très courts, au besoin par une ouverture vers l'extérieur, et de le faire reconnaître. C'est pourquoi la compétence technique doit s'accompagner de véritables talents de communication.

✓ *La transparence*

La transparence doit d'abord porter sur une classification rigoureuse des rôles de l'Etat et sur la nécessité d'un réel contrôle démocratique de son action par le Parlement, qui présente aux yeux de l'opinion publique le lieu par excellence de la démocratie.

C'est pourquoi, de plus en plus souvent et également sous l'influence de pratiques étrangères, l'Etat provoque des débats démocratiques et contradictoires comme la

réflexion sur les OGM, ou s'appuie sur des Livres blancs afin de s'entourer d'un processus démocratique. Les décisions importantes se font dorénavant sur un fond de débat public puisque il n'existe plus de lieu de savoir unique. Certains estiment que l'Etat, ce faisant, se plie à un nouveau rite mais n'a rien changé, au fond, à sa manière de procéder.

✓ *L'indépendance*

L'Etat ne peut à la fois tenir les rôles d'actionnaire et de commissaire du Gouvernement dans un même conseil d'administration. Il ne peut à la fois exercer la tutelle d'une industrie et l'ouvrir à la concurrence. C'est également une des raisons de la création des autorités indépendantes.

D'ailleurs la création de ces autorités - qui se doivent d'être indépendantes sans être arbitraires - suppose au niveau européen une certaine coordination de leur activité ou, à tout le moins, un retour d'expérience commun : sinon on constatera une juxtaposition d'autorités indépendantes avec les problèmes redoutables de subsidiarité ou de niveau pertinent de la décision. Dans quelles conditions et avec quels pouvoirs ces autorités œuvreront ensemble, c'est une des réponses à trouver à terme.

4. Quelques remarques en guise de conclusion

Le pouvoir régalien de l'Etat se heurte aujourd'hui au développement du rôle d'arbitre exercé par les médias et à une montée des recours tant aux tribunaux administratifs qu'à la cour de justice de l'Union européenne. Ce sont des signes de défiance vis-à-vis de son pouvoir.

Néanmoins l'Etat en terme d'attente sociale sert toujours de référence dans la défense de l'intérêt général et dans celui de la sécurité et de la santé de la population. Son rôle aurait même tendance à s'accroître dans ces deux derniers domaines.

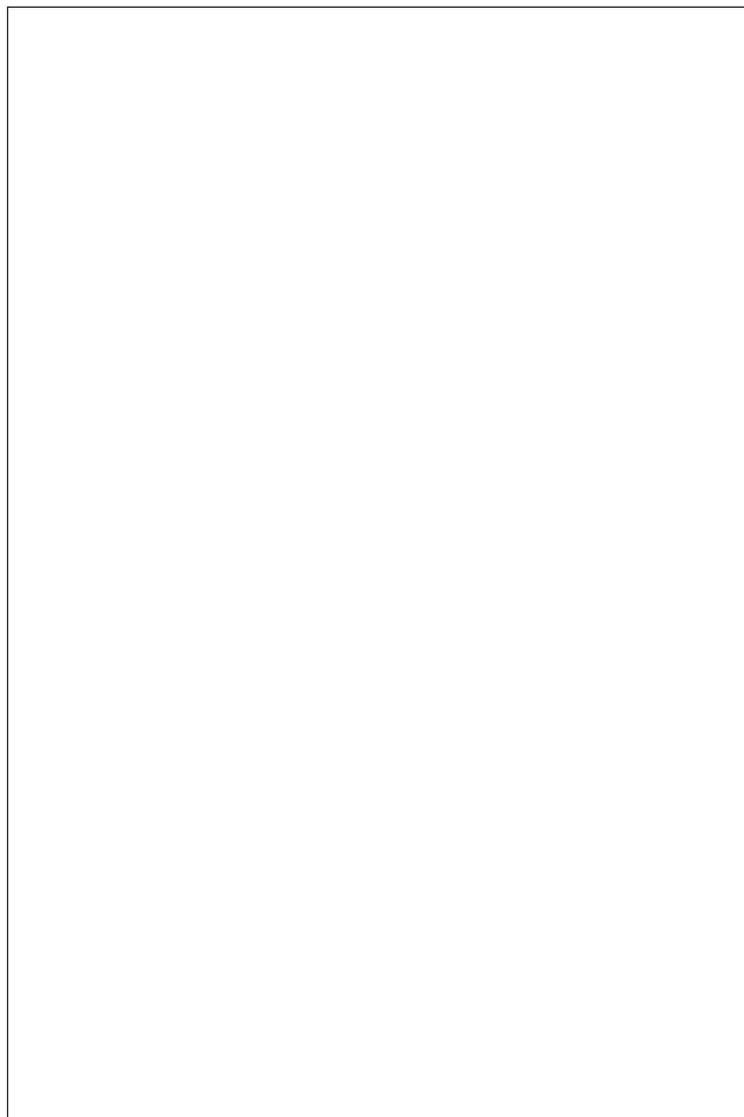
L'Etat doit clarifier ses rôles, ses niveaux d'intervention et définir clairement ses objectifs, ce qui devient plus difficile tant dans le domaine de politique générale que dans celui des missions imparties aux autorités de régulation. Ces évolutions, ces externalisations de tâches vers les autorités de régulation se heurtent à une résistance de certaines administrations qui y voient un partage de pouvoir, voire même de recettes fiscales.

L'Etat, dans le passé, a su accompagner l'évolution des techniques en mettant en

place des règlements et des contrôles, par exemple dans les domaines des installations classées et des installations nucléaires. Aujourd'hui, l'évolution rapide des progrès techniques et de l'environnement administratif nécessite un effort de formation des fonctionnaires dans des sec-

teurs précis et un questionnement sur l'évolution des corps techniques.

Il convient, *in fine*, de développer la dimension prospective, la capacité d'anticipation de l'Etat, ainsi que ses capacités d'innovation et de transformation.



La compétence de l'Etat repose sur celle de ses fonctionnaires qui doivent savoir s'entourer de la compétence d'experts ou de collèges d'experts, notamment dans des domaines où la certitude scientifique n'existe pas.

photo Daniel Boudinet - Ministère de la Culture - France