

Les puissances publiques : efficacité, contrôle et régulation.

Actes du séminaire du 4 mai 2001

*L'article retranscrit les débats
d'un séminaire d'ingénieurs de l'Etat autour
de la régulation et du contrôle publics en matière
de risques. Nul doute que leurs réflexions
en suscitent d'autres !*

Comment les perspectives communautaires questionnent- elles l'action publique ?

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

L'Amicale des ingénieurs du corps des Mines réunit régulièrement des groupes de réflexion qui permettent à ses membres, responsables dans la fonction publique ou dans le secteur privé, d'étudier des problèmes de fond ou d'actualité. Depuis

juin 1998 y fonctionne un groupe qui traite des missions des puissances publiques en termes d'efficacité, de contrôle et de régulation. Les thèmes abordés au cours des réunions d'octobre 1999 à avril 2001 furent les suivants : santé et environnement, le transport ferroviaire, la poste, le transport maritime, le transport aérien, le transport routier par camion, la transparence, l'inspection du travail.

Une première journée de réflexion avait été organisée le 2 septembre 1999 sur le thème de l'évolution des activités régaliennes de l'Etat. Les actes en ont été publiés dans la série *Responsabilité & Environnement* des Annales des Mines (n° 16-17 de janvier 2000). Le présent

article s'inscrit dans cette continuité et relate les échanges du 4 mai 2001.

L'actualité du risque, du contrôle et de la régulation propose à la réflexion les questions suivantes :

✓ Quelles évolutions et articulations pour les missions des puissances publiques : Union européenne, Etat central, Etat déconcentré, Région, Département, groupement de communes, commune, dans le domaine des services publics, de l'environnement, de la sûreté, de la sécurité, de la santé ?

✓ Quels rôles, avec quelle efficacité, pour les instances internationales du type Organisation maritime inter-

nationale, Union postale universelle... ?

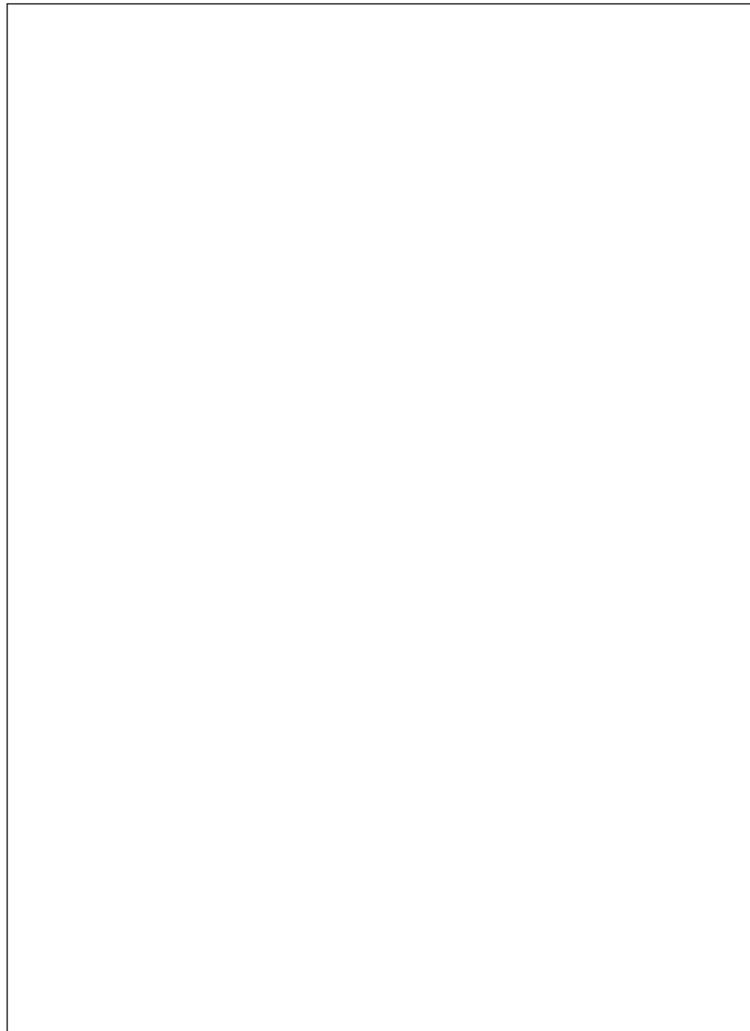
✓ Quelles réalités peuvent illustrer les thèmes de la subsidiarité et de la décentralisation à partir de priorités définies par le pouvoir politique ? Quelle puissance publique pourrait être en mesure de faire accepter aux populations concernées une nouvelle organisation des services publics comportant la fermeture d'une gare, d'un bureau de poste, d'une recette des finances... ?

✓ Quels investissements faut-il réaliser en matière de relations bilatérales et multilatérales pour donner à chaque Etat le moyen de maîtriser sa politique dans le cadre de la politique européenne ?

✓ Face à une certaine demande d'accélération de la libéralisation dans les services publics, quel chemin à faire vers la concurrence pour les grandes entreprises publiques et avec quelles instances de régulation ?

✓ Le principe de précaution peut-il servir à guider la conduite des responsables des puissances publiques ?

✓ La mise en place d'organismes « indépendants » dans le domaine des services publics, de la sécurité, de l'environnement est-elle la solution la plus pertinente aujourd'hui, et si oui quel rôle pour les administrations centrales de l'Etat et quelle coordination



Mario FOURMY/REA

Parmi les questions proposées à la réflexion des participants réunis le 4 mai par l'amicale du corps des Mines : Dans l'Europe d'aujourd'hui, des autorités européennes de régulation, des polices européennes en matière de sécurité des transports, de sûreté des installations nucléaires ou de sécurité alimentaire vont-elles voir le jour ?

entre les différentes autorités indépendantes ?

✓ Dans l'Europe d'aujourd'hui des autorités européennes de régulation, des polices européennes en matière de sécurité des transports, de sûreté des installations nucléaires et Seveso, de sécurité de l'alimentation vont-elles voir le jour ?

✓ Dans le domaine de l'information de la population comment faire émerger les enjeux de l'action des normes ? Comment faire accepter l'incertitude ou les certitudes ?

✓ La communication des puissances publiques doit-elle se limiter au développement des procédures et/ou instances classiques et nouvelles

(enquêtes publiques, commission nationale du débat public, conférence citoyenne, commission locale d'information...) ou doit-elle utiliser largement les NTIC ?

✓ Quelle analyse les puissances publiques font-elles de l'action des groupes de pression ? Quelle perception a de ces groupes de pression l'opinion publique ?

✓ Comment les puissances publiques peuvent-elles disposer du personnel compétent pour assumer les missions de contrôle et de régulation d'expertise alors que leurs différentes formes d'intervention se cloisonnent, que le service de la collectivité publique a perdu pour partie ses lettres de noblesse, que les différences de rémunération public-privé augmentent fortement ?

✓ Comment développer les échanges de personnels fonc-

tionnaires entre les différents pays et notamment les pays européens ?

✓ Faut-il développer des échanges de personnels entre le secteur privé et le secteur public ? Si oui dans quels cas et comment ?

✓ L'action réglementaire de l'Etat et des puissances publiques doit-elle se développer en relation étroite avec le recours à la normalisation, la certification, la labellisation ? Doit-elle comporter une part d'incitation et avoir recours à la contractualisation ?

✓ 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 mieux faire coopérer la justice et la police ?

✓ Dans le cadre du développement des pouvoirs des instances internationales et mondiales, comment assurer la présence de la France dans les domaines des services publics, de l'environnement, de la sécurité ?

Les actes que nous sommes heureux de voir publier dans ce numéro constituent la base renouvelée du groupe de réflexion, désormais ouvert aux fonctionnaires de tous les grands corps de l'Etat. La publication de ces actes nous semble justifiée par l'intérêt que représentent les réflexions de personnes confrontées quotidiennement à l'évolution des puissances publiques et de leurs missions et par là même amenées à réfléchir à ce que pourrait être dans le dans le futur l'action des puissances publiques.



Raison, rationalité, efficacité, légitimité

(groupe A)

Bruno Bensasson,
Ingénieur des Mines,
Drir de Basse-Normandie

Lors de la réunion, un premier intervenant A entame le débat par une citation de Hegel : « la raison gouverne l'histoire ». Considérant que le dépositaire de la raison est l'Etat (on verra plus tard que cette conception a davantage cours en France que chez nos voisins belges ou suisses) et qu'au sein de l'Etat le corps des Mines est le

détenteur de la rationalité (disons l'un des détenteurs), A conclut d'une part que le corps des Mines est on ne peut plus légitime (ouf !) et d'autre part que cela ne marche pas du tout (Aie !) car la raison est universelle (autrement dit centralisée) tandis que les problèmes sont locaux. Pour illustrer la difficulté d'apprécier une politique, il considère l'historio-

graphie de Louis XIV et Napoléon I^{er} d'une part, Louis XV et Napoléon III d'autre part. Les deux premiers ont laissé la France exsangue mais tiennent le haut du pavé dans les manuels d'histoire, tandis que les autres l'ont enrichie mais sont considérés comme des gouvernants de peu d'envergure.

Poursuivant la discussion ainsi entamée sur la raison et les rationalités, un second intervenant B cite Voltaire : « C'est l'opinion qui gouverne le peuple et les sages qui à long terme gouvernent l'opinion. » Mais qui sont les sages ? Pour l'intervenant C ce sont les politiques qui gouvernent et non les fonctionnaires. Pour A c'est peut-être bien les politiques mais de là à dire qu'ils sont sages... fonctionnaires et députés penseraient plutôt que « les ministres se foutent de nous, c'est le journal de 20 heures qui les intéresse ». A ce stade c'est PPDA qui gouverne et le moral n'est pas au meilleur. M.H rapproche cette situation de tension de l'introduction historique de M.A, les manuels d'histoire tenant lieu alors de journal télévisé.

Un nouvel intervenant D illustre la différence entre rationalité et raison : « tout le monde sait ce qu'il faut faire en Bretagne pour résoudre le problème de l'eau (la raison quant aux faits) mais personne

n'a le courage politique de le faire car le dossier est agricole (la rationalité quant aux acteurs). » Autrement dit, ce serait l'électeur qui gouvernerait, ce qui vaut mieux que PPDA, l'électeur fût-il égoïste et imprévoyant. Un intervenant E propose la thèse suivante : « Chaque acteur a sa rationalité. Seul celui qui a le pouvoir est en position de faire la synthèse de ces rationalités. Désormais on vit dans un débat permanent et dans un mouvement brownien, d'où deux questions : que fait l'Etat et une rationalité commune peut-elle émerger ? »

M.A approuve et poursuit : « Les mathématiques sont non ambiguës alors que les débats sociaux le sont. En France l'Etat s'attribue le rôle de comprendre la rationalité commune et l'âme du peuple. En Suisse c'est le consensus local qui joue cette fonction, en Belgique c'est la municipalité des grandes villes... » A recommande que les hauts fonctionnaires soient à l'écoute des évidences partagées. Toujours au-delà des frontières l'intervenant F note qu'en Espagne, l'Etat s'insère dans l'interstice laissé par les autorités régionales, qui maîtrisent par exemple l'impôt ou la police. A ce stade il apparaît qu'il n'y a pas un seul détenteur du pouvoir en état de faire la synthèse des rationalités,

mais une multiplicité de détenteurs qui intègrent différents points de vue dans leur exercice du pouvoir...

La discussion s'oriente naturellement vers la question du bon niveau de décentralisation, de la place délicate de l'Etat entre Union européenne et collectivités territoriales. Un intervenant G note qu'un état jacobin et centralisé a été adapté aussi longtemps que les décisions ont été simples. Or aujourd'hui l'accélération du temps, la libéralisation des échanges, l'explosion de l'information, créent des problèmes infiniment plus compliqués qui nécessitent soit des décisions fines et décentralisées, soit des positions fortes et donc « bruxellisées ». L'intervenant B ajoute « Nous sommes avec la Russie le seul pays vraiment centralisé, ce qui a conduit à de nombreux échecs. Il est grand temps de se poser la question de l'efficacité de ce système au moment où l'Etat est pris d'un accès de gesticulation permanente, où la production incessante de nouvelles lois et de nouveaux hauts conseils supérieurs n'a plus pour but que d'entretenir l'illusion du pouvoir et du savoir. » L'intervenant F constate également cette stagflation réglementaire : « Les textes sont de plus en plus nombreux et de moins en moins appliqués. D'où une

résolution de plus en plus judiciaire des problèmes avec la question de la compétence technique du juge. »

La discussion se poursuit sur les différentes formes de rationalité et sur les rôles respectifs de l'exécutif et du judiciaire. L'intervenant A cite Napoléon : « Gouverner c'est faire croire ». M.H, peu emballé par cette vision peu idéaliste des choses, note qu'il y a d'autres conceptions du pouvoir : « Gouverner c'est prévoir et décider » ou plus récemment « Gouverner c'est éviter les catastrophes et donner du sens ». M.B, revenant à la Justice, note qu'elle prend aujourd'hui une place importante parce qu'elle est une tribune, un lieu de palabres et de débats ouverts où les jugements sont toujours motivés, ce qui n'est pas le cas de l'exécutif, guère transparent dans ses positions. M.I ajoute alors que tant que l'administration n'aura pas le droit d'organiser ce débat transparent, elle ne pourra faire que ce qu'elle fait déjà, à savoir des textes.

L'assistance, prise d'un accès de morosité, constate successivement que la décentralisation ne fonctionne pas en France du fait d'une méfiance historique à l'égard des pouvoirs locaux, que le divorce entre privé et public ne cesse de grandir du fait de l'incapacité de l'Etat central à se réfor-

mer, que les normes européennes ne valent pas mieux et qu'elles sont bien souvent excessives, nuisibles ou injustifiables (exemple des normes alimentaires), que le fonctionnaire est aujourd'hui contesté dans ses positions, ce qui n'était pas le cas avant (snif !), car entre temps il y a eu « l'affaire du sang contaminé » et autres mensonges d'Etat.

Après avoir jeté le bébé et l'eau du bain, le groupe se tourne vers un nouvel objet : les agences et autres autorités administratives indépendantes (AAI). M.I pose quelques questions : les agences sont-elles efficaces ? plus efficaces que l'Etat ? plus efficaces les unes que les autres ? A quelle aune peut-on mesurer leur efficacité (organisation, pression médiatique, production réglementaire...) ? M.K note qu'il y a une très grande hétérogénéité de moyens, de buts, de pouvoirs dans ces différentes structures, avec ceci de commun en France qu'elles n'ont pas de pouvoir réglementaire trop fort, à la différence de ce que l'on rencontre à l'étranger. Pour M.A les agences ont pour rôle essentiel de protéger les ministres des coups de tonnerre médiatique ou juridique. Les agences permettent de faire croire que l'on sait, illusion entretenue au prix d'une démission du pouvoir qui fait enrager le Conseil d'Etat. M.H

note à ce propos que les agences d'expertise ont tendance à prendre en compte des considérants politiques et économiques sans pour autant oser l'assumer. Il le regrette d'autant plus qu'un des atouts de ces petites structures est selon lui de pouvoir dire clairement d'où elles parlent et de motiver leurs avis.

M.G précise qu'il faut distinguer les agences d'experts, qu'on peut effectivement appeler à des paratonnerres, des autorités de régulation auxquelles ont été confiées des missions bien définies, l'Etat ne pouvant être à la fois propriétaire et régulateur (certains notent qu'il eût été plus naturel qu'il abandonne la propriété plutôt que la régulation). M.G poursuit sur les avantages structurels de l'autorité administrative indépendante : sa petite taille et son management moderne avec tout à la fois une gestion des ressources humaines plus souple et des modes d'action et de décision plus performants, sa rationalité bien définie, ses choix clairement motivés et dénués de considérants politiques. L'intervenant constate que cela marche, mais regrette que ce ne soit pas démocratique. Pour lui, la différence entre une agence et une direction ministérielle c'est que la première ne se soucie pas de l'avis du ministre, son directeur étant

irrévocable et non renouvelable.

Poursuivant sur l'efficacité, M.A souligne l'importance du temps dans l'exercice des rationalités : les entreprises doivent être efficaces ou meurent. Les administrations ne meurent jamais. Entre un préfet qui a une visibilité sur son plan de carrière d'une semaine (jusqu'au prochain conseil des ministres) et un sénateur qui en a pour neuf ans, les attitudes sont très différentes. Pour M.L, le statut du préfet le conduit plutôt à être « pas-de-vaguiste », tandis que celui du directeur d'AAI non révocable le libère dans son action. M.C

note ainsi que selon les préfets, la réforme de l'Etat dans le domaine des ICPE consiste à raccourcir les procédures et faire que les enquêtes marchent, toutes choses assez éloignées de la protection de l'environnement, l'une des préoccupations du ministère chargé de l'Environnement.

Cette discussion sur l'importance du temps dans le jeu des rationalités se poursuit et M.B en conclut qu'en démocratie, l'opinion publique doit s'exprimer à des rythmes différents, celui des élections, des nominations et des sondages, d'où l'importance de la durée des mandats (présidentiel notam-

ment). Le problème de la légitimité et du contrôle des AAI est ainsi posé. M.B poursuit en indiquant que la légitimité des autorités de régulation vient selon lui du rôle qui leur est confié à un niveau supranational et semble acquise ; tandis que la légitimité des agences d'expertise peut venir de leur compétence, de leur transparence, de leur indépendance ou de leur pluralisme mais qu'elle est loin d'être acquise. Ces agences d'expertise sont un nouvel acteur du jeu politique, un quatrième pouvoir qui ne survivra pas nécessairement à sa fonction de paratonnerre.



Les agences gouvernementales facilitent-elles le débat public ?

(groupe B)

Pierre Marie Abadie,
Ingénieur en chef des Mines,
Direction du Trésor

Les avantages immédiats liés à la création des agences gouvernementales ne doivent pas conduire à ignorer les

contradictions dont ces structures sont porteuses.

La création des agences gouvernementales s'inscrit dans un contexte caractérisé par la montée des préoccupations sécuritaires dans de nombreux secteurs de la vie sociale : sécurité alimentaire, sécurité quotidienne, emploi, etc. Créées en réponse à une demande de transparence, d'efficacité et d'indépendance, les agences sont-elles finalement une solution systématiquement pertinente ?

Les agences gouvernementales présentent de nombreux avantages, qui permettent aux pouvoirs publics de répondre à une demande sociale forte

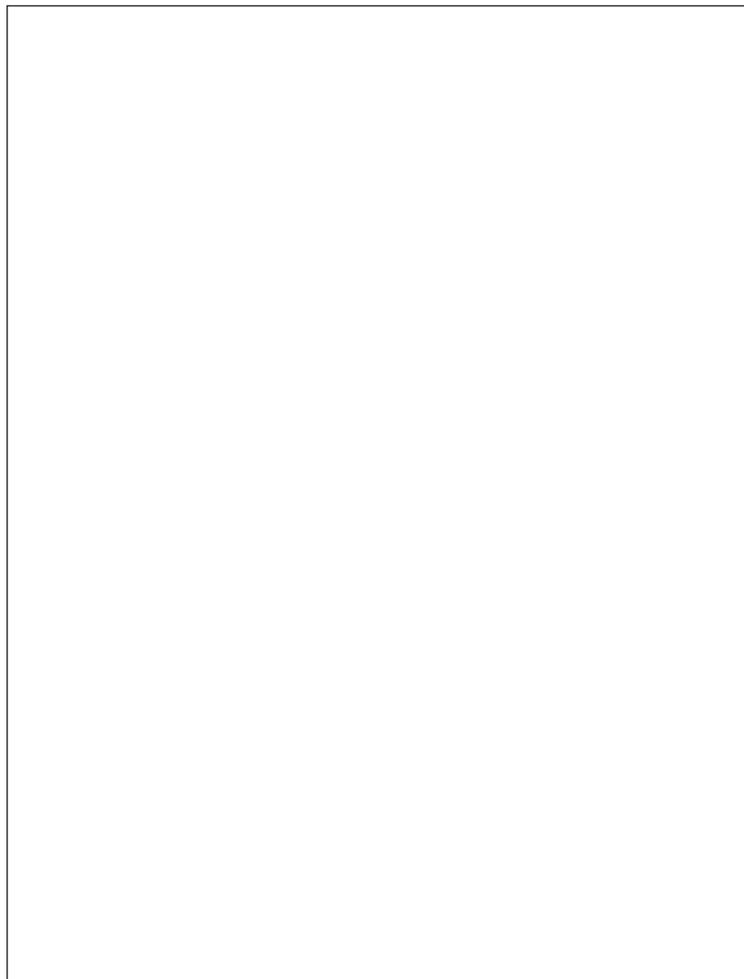
La création des agences répond à des objectifs de natures très diverses :

✓ Une exigence d'indépendance par rapport à l'exécutif, particulièrement quand celui-ci est soumis à des intérêts contradictoires (ART (1), CRE (2), ...).

- ✓ Une garantie de transparence, grâce à une capacité propre de communication
- ✓ Une autonomisation pouvant aller jusqu'à une volonté de diluer les responsabilités, afin de faciliter la prise de décision finale, lorsque les pressions sont trop fortes (CCTR (3))
- ✓ La recherche de l'efficacité et de la souplesse pour s'abstraire des règles contraignantes de la fonction publique : difficultés de recrutement et de constitution d'une capacité d'expertise, manque de moyens, etc.

La création même des agences est porteuse de contradictions fortes qu'ils convient d'identifier et de dépasser

La dissociation entre recherche, expertise, encadrement réglementaire et décision est complexe, sur les principes et dans la pratique : quelle expertise technique au sein de l'administration ? Comment éviter le « gouvernement des experts » ? Face à une demande croissante d'expertise, comment donner des « certitudes » au décideur ? Comment éviter la perte de compétence technique au sein des administrations ?



Jean Gaumy/MAGNUM PHOTOS

En période de crise (ESB, Erika, etc.), c'est finalement vers l'Etat, alors seul légitime, que se tourne la population. Il doit donc conserver des moyens d'expertise, de réflexion et d'action.

En période de crise (ESB, Erika, etc.), c'est finalement vers l'Etat, alors seul légitime, que se tourne la population. Il doit donc conserver des moyens d'expertise, de réflexion et d'action. L'émancipation des agences suppose un encadrement précis du législateur qui leur a confié ses pouvoirs. Or l'Etat ou le législateur ont du mal à définir une voie moyenne entre la fixation d'orientations et de

missions générales mais imprécises, et un comportement plus directif. Enfin, la création des agences conduit souvent à une reconcentration et re-centralisation de l'expertise et de la décision publiques, parfois même au niveau communautaire, et ceci en contradiction avec les mouvements de décentralisation et de déconcentration de l'action administrative sur ces vingt dernières années. La

question des différents échelons décisionnels se reposera donc forcément dans les années à venir. D'autant que la décision publique devra, sous l'impulsion sociétale, faire une place croissante au débat public, à tous les niveaux, « du local au global ».

La concertation est désormais une étape essentielle de la décision publique. Elle demande cependant du temps et de l'argent

Concertation n'est pas consensus

La culture du débat public est récente. Le débat public, même s'il est long, doit permettre d'expliquer et d'améliorer les dossiers. Or trop souvent, on gomme le débat direct, par exemple entre l'industriel et le public, en l'intermédiaire via le préfet. En refusant l'écoute des populations, en présentant des dossiers définitivement arrêtés, on met aussi en place une « fausse concertation », qui exclut le dialogue.

Elus locaux et associations doivent trouver leurs places respectives dans le jeu démocratique

Lors du débat public, deux sources de légitimité émergent et, parfois, s'opposent : les élus, forts du vote démocratique, mais trop souvent enclins à privilégier certains intérêts (par exemple le développement économique) au détriment d'autres, et les associations, se mobilisant activement comme contre-pouvoir, mais rapidement survalorisées comme « avant-gardes militantes ».

Les associations sont un contre-pouvoir utile, dont on ne sait pas utiliser suffisamment la capacité d'expertise et d'investissement sur les dossiers. Au-delà de la défense des consommateurs, de l'environnement et de la qualité de la vie, leur intervention peut être un moteur de l'action administrative (association de contribuables, par exemple), en contrepoids des technostructures, interlocuteurs habituels de l'Etat... Les intégrer, plus en amont, aux débats internationaux pourrait aussi renforcer notre diplomatie. Il ne faut pas cependant pas être naïf et occulter qu'elles peuvent être aussi des « écoles de pouvoir » ou des « faux-nez » d'autres intérêts, aux ambitions et à l'opportunisme alors imprévisibles. Le risque est

alors grand de dévaloriser le statut de l'élu local en survalorisant les associations et en le privant de tout rôle dans le débat et l'émergence d'une position de compromis.

Structurer, organiser et doter de moyens le monde associatif est essentiel

La structuration des associations est une étape essentielle de leur développement, qui passe par la mise à disposition de financements. Bien des difficultés proviennent en effet des « francs-tireurs », mal formés et sans moyens. La démocratie demande en effet des crédits importants (études épidémiologiques, etc.), indispensables pour rééquilibrer les forces des lobbies. Ces moyens ne doivent pas être réservés aux seules associations, mais aussi à d'autres institutions pouvant apporter leur pierre au débat, comme les sociétés savantes.

Notes

(1) Agence de régulation des télécommunications.

(2) Commission de régulation de l'électricité.

(3) Comité consultatif des taux réglementés, conseillant le ministre sur le niveau des taux réglementés (livret A).

Ouvrir et conclure les débats publics, mais dans quel but ?

(groupe C)

Emmanuel Normant,
Ingénieur des Mines, SEI-DPPR

La confrontation des expériences individuelles liées à la protection de l'environnement, la sûreté nucléaire, le contrôle général vétérinaire, les grands projets d'équipements, les industries énergétiques et de réseaux, permet-elle de mieux répondre à ces interrogations aujourd'hui fréquentes : comment lancer un débat ? Quel doit en être le contenu ? Comment le conclure ?

Dans le domaine de la gestion des risques, les pouvoirs publics souhaitent, dans certains cas, ouvrir un débat pour pouvoir se déterminer entre plusieurs options. C'est ce que l'on pourrait appeler un « vrai » débat. Les discussions actuelles sur le troisième aéroport parisien rentrent-elles dans cette catégorie ? Il est toutefois difficile de sortir du débat les conditions d'ouverture du débat, si tant est que l'on en ait la volonté, comme le démontre la question de la

place du nucléaire dans la production énergétique en France !

Bien souvent, le débat porte sur les conditions de mise en œuvre d'une décision déjà prise : modalités de régulation des industries de réseaux privatisées, alors que la question de l'efficacité comparée d'un système public ou d'un système privé n'est pas posée ; ainsi pour le tracé d'une ligne électrique. Certains pays européens n'hésitent pas, ainsi, à faire prendre par Bruxelles des décisions difficiles pour éviter ou limiter le débat national. Alphonse Allais affirmait bien que « le propre d'un débat de fond est qu'il ne remonte pas à la surface ».

Un débat permet aussi de diminuer les passions, de « faire baisser la pression ». Avoir réussi à obtenir des pouvoirs publics un débat peut être considéré comme une victoire par l'opposant à un projet, ce qui lui permet au minimum de repartir la tête haute si le projet est malgré tout réalisé ! La mise en place de bon nombre de projets d'infrastructure en offre un exemple caractéristique.

Dès lors qu'un débat est engagé, comment l'organiser pour éviter de se retrouver dans la situation décrite par Edgar Faure : « Quand un problème est dramatique, compliquez-le, personne n'y com-

prendra rien » ? La question n'est pas simple, tant sont nombreux les débats n'ayant pas porté leurs fruits. La pratique des livres blancs et verts de la Commission européenne semble intéressante et peu usitée en France. Ces outils permettent, en particulier, de rendre facilement accessibles à tous les participants au débat, et notamment au citoyen, la plupart des informations pertinentes sur un problème.

Enfin, il faut s'attendre à ce que les conclusions d'un débat soient perçues différemment par les différents participants, d'autant que les discussions entremêlent divers registres : technique, éthique, social, etc. Il peut même y avoir consensus sur les résultats du débat sans qu'il y ait consensus pour les diffuser : par exemple, l'image d'une association anti-nucléaire peut être dégradée si elle accepte publiquement des résultats montrant l'impact faible ou nul d'une installation dans la mesure de ce que les instruments disponibles auront permis de clarifier.

Finalement, il convient de réfléchir sur la manière de faire émerger des débats lorsque les différentes parties prenantes, et notamment les politiques, n'en tireront *a priori* aucun bénéfice. Comment susciter un débat sur la construction euro-

péenne après la mise en place de la monnaie unique ? Comment organiser une réflexion sur l'organisation des puissances publiques en

France ? Il importe de trouver des lieux de débat détachés des lieux de décision, y compris au sein des Pouvoirs publics mais pas seulement.

Le travail mené par des cercles de réflexion comme l'Amicale du corps des Mines en serait-il un exemple des formes possibles ?



Apprécier et gérer les risques non quantifiables

(groupe D)

Jérémy Averous,
Ingénieur des Mines,
Dirigeant de la région Centre

Le débat débute autour du thème du risque et de sa mesure. On distingue le risque « dur », quantifiable, et le risque « mou », plus complexe à formaliser et à maîtriser. En outre, les savoirs différents des acteurs font que le « mou » de l'un peut être le « dur » de l'autre à un moment donné...

Un même risque est perçu de façons très diverses, *a fortiori* s'il entre dans le type « mou » : les pouvoirs publics essaient de l'objectiver et de le gérer en fonction de leurs perceptions propres, elles-mêmes hétérogènes, tandis que le public, dont l'expérience en est différente, en a souvent des percep-

tions également différentes qui conditionnent souvent le politique, les médias et, de plus en plus, la justice. Souvent, un risque cristallise par l'intermédiaire d'un événement qui touche un individu particulier, lequel peut s'adresser à la Justice, qui prend des décisions, parfois au-delà du référentiel « dur » constitué par les normes qu'appliquent les pouvoirs publics. Faut-il adapter ce référentiel, pour mieux prendre en compte le risque « mou » ? Sinon, n'est-ce pas le juge qui, beaucoup plus tard, prendra sa décision selon une approche différente ?

Comment gérer les risques « mous » ?

La prise en compte du risque « mou » commence par sa mesure, qui pourrait notamment inclure celle de l'anxiété

suscitée par un sujet dans le public. Des travaux de recherche mériteraient d'être développés en la matière.

Il apparaît ensuite nécessaire que les pouvoirs publics possèdent des moyens d'expertise, ce qui nécessite souvent un investissement de long terme en recherche.

Ensuite, mais souvent en pratique de façon parallèle, se pose la question de la façon d'organiser la confrontation de cette expertise avec les décideurs. Dans toutes les situations, une première difficulté est que l'expert peut souhaiter se surprotéger, ce que pourrait accroître la séparation entre expertise et gestion des risques. Il faut le placer dans une situation de confiance.

Une seconde difficulté est la façon de faire intervenir le public, Internet lui permettant de prendre part directement aux débats. On souhaite faire appel à une expertise plurielle et diversifiée afin de légitimer la décision ; cependant, si la

discussion d'experts semble difficile et contradictoire, l'anxiété peut s'installer encore davantage. Il apparaît donc nécessaire d'orchestrer le débat, de « construire l'acceptabilité ». La création récente de certaines agences, présentées comme des solutions visibles à un problème donné, répond sans doute à cet objectif.

Le rôle des médias est fondamental dans cette orchestration, mais ils ont souvent une perception spécifique de l'attente du public. En particulier, ils recherchent souvent à mettre en scène des situations de confrontation entre deux acteurs : « il faut un match ». Les pouvoirs publics doivent donc développer leur connaissance des médias et leurs relations avec eux. L'expert (et lequel ?) doit-il toujours apparaître dans le débat comme « départageur » en dernier ressort ? Pour conclure, certains participants estiment nécessaire que le public ait bien le sentiment de participer à la prise de décision, ce à quoi peut contribuer une mise en scène adaptée (au sens où un tribunal par exemple comporte une mise en scène efficace et signifiante). Un exemple est donné, celui de la réouverture des plages suite à la pollution de l'Erika : le public a plutôt réagi au « test de la serviette

blanche » que l'on pose sur la plage et que l'on retire immaculée, abondamment mise en scène et télévisée, plutôt qu'au débat d'experts qui avait conclu à l'innocuité en termes d'exposition aux HAP, sans doute parce qu'il aurait pu la reproduire lui-même. On peut aussi en conclure que le référentiel constitué par le vécu quotidien est toujours le plus prégnant, et en tenir compte dans le traitement des sujets.

On constate aussi parfois une tendance à un report de la décision sur les individus, soit sur le dirigeant d'une structure publique, dont la responsabilité personnelle pourrait être engagée, ou sur le citoyen auquel on propose de faire lui-même le choix du risque ; c'est notamment l'exemple du vaccin contre l'hépatite B, pour lequel les pouvoirs publics n'imposent plus la vaccination. Seul le courage des décideurs semble pouvoir enrayer ce processus.

Comment coordonner l'ensemble des décideurs ?

Dans un contexte d'éclatement des structures administratives se pose le problème

de la coordination de l'action des pouvoirs publics, à la fois dans le sens vertical (du niveau local (préfet) au niveau national et international), et dans le sens horizontal (cohérence des politiques publiques, des différentes polices spécialisées). Par ailleurs, on constate une tendance chez les acteurs de la vie économique à s'auto-réguler, du moins dans certains registres de critères (normes Iso 9000, Iso 14000), et pour les règlements européens à introduire une co-responsabilité entre l'industrie et l'administration (preuve par l'industriel de la conformité à des exigences essentielles), la question de la pertinence des référentiels étant ainsi accrue.

La nécessité d'une coordination n'est pas nouvelle et l'ancien modèle n'était pas nécessairement plus efficace : elle se fait aujourd'hui spontanément dans le sens vertical (coordination des pouvoirs publics spécialisés au niveau international), et la spécialisation et l'éclatement des pouvoirs publics ne semblent pas un obstacle majeur mais plutôt un élément de souplesse. Dans ce contexte, les préfets apparaissent de plus en plus comme des « super-communicants », chargés *a posteriori* de gérer des crises.



A quoi servent les « A.A.I. » ?

(groupe E)

Vincent Pertuis,

Ingénieur des Mines - DGSNR

A-t-on besoin d'autorités administratives indépendantes ? Cette forme de puissance publique, difficilement compatible avec la constitution française, n'est pas traditionnelle. A l'étranger, les autorités administratives indépendantes rencontrent en revanche un certain succès. Ainsi sont-elles contestables, souhaitables, inéluctables ?

Les questions touchant les missions des puissances publiques en terme d'efficacité, de contrôle et de régulation ont des aspects très internationaux. Dans le monde anglo-saxon, experts et société civile sont souvent plus proches qu'en France, ce qui permet de construire des positions de manière plus efficace sur des sujets complexes. Ce rapprochement peut être facilité par les fondations qui sont soutenues par des incitations de nature fiscale. Ce type d'organisation peut être plus favorable à l'organisation d'un débat sociétal, organisation que l'Etat ne sait pas toujours piloter. Ainsi, dans cette conception des choses, l'Etat ne garderait que la mission de

créer les conditions favorables à la création du débat de société.

A la lumière de comparaisons internationales, la liberté des autorités indépendantes françaises vis-à-vis du pouvoir politique paraît plus faible qu'à l'étranger. L'Autorité de régulation des télécommunications (ART) et la Commission de régulation de l'électricité (CRE) restent très liées à l'administration. On pourrait, en France, définir ainsi une autorité administrative indépendante : autorité à laquelle a été conféré le droit de prendre un certain nombre de décisions non soumises au gouvernement, et qui conserve un lien avec l'Etat, ne serait-ce que par les discussions budgétaires, rapportées par les ministres de tutelles et tranchées par le Parlement. Le personnel des autorités indépendantes est également nommé par le pouvoir politique ; en revanche, il ne peut être révoqué, ni par le Parlement, ni par le gouvernement, sauf en cas de réforme de l'institution (comme l'exemple du contrôle de l'audiovisuel l'a montré dans le passé).

D'autres questions sont soulevées par cette notion d'indépendance : le pouvoir judiciaire est-il plus indépendant ? Peut-on aller vers une co-régulation par les acteurs eux-mêmes, sans lien avec l'Etat ? Il semble ressortir que le statut

d'autorité administrative indépendante :

- ✓ confère une certaine souplesse en matière de gestion du personnel et d'utilisation des moyens budgétaires (contrats d'expertise par exemple) ;

- ✓ permet une dynamique décente et adaptée au contexte économique pour les décisions et les sanctions ;

- ✓ autorise une indépendance de jugement et de communication, et donc une crédibilité médiatique.

Dire que ce statut permet de trouver un certain nombre de solutions aux problèmes complexes que nous connaissons est aussi admettre que l'Etat ne sait pas répondre à certaines questions. L'Etat « multi-casquette » paraît souvent lent à rendre arbitrages et décisions autour des risques, et manque de plus en plus de crédibilité. Lorsque la Commission européenne pousse les Etats à agir, force est de constater que la voie des autorités administratives indépendantes est bien souvent retenue.

Ainsi, dans le domaine des services publics urbains (eau - déchets - énergie), le Conseil économique et social a souligné un fort déséquilibre entre collectivités locales et grandes entreprises en termes de connaissances et de compétences. La conclusion qu'il en

tire est la nécessité d'une haute autorité pour réguler les contrats passés entre grandes entreprises et collectivités locales. Cependant la constitution envisagée d'une autorité administrative indépendante pour contrôler la sécurité nucléaire rend cependant plusieurs participants perplexes : n'est-ce pas une volonté de techniciens qui souhaitent plus de liberté ? N'est-ce pas un refus de la démocratie ? Le pouvoir politique veut-il se débarrasser d'un sujet passionnel et risqué (syndrome du procès en empoisonnement) ? Il faut sans doute relativiser ce point : seule la sûreté aurait été dévolue à cette autorité (prise de décisions techniques au jour le jour), les grands choix restant de la responsabilité du gouvernement.

Dans d'autres domaines non techniques, on peut s'interroger sur la possibilité de développer l'autorégulation, à l'image du fonctionnement du Conseil des marchés financiers et de ce qui a pu être fait dans le passé pour les matières premières. Un autre exemple est celui de l'arrêt des coupures d'électricité lors des grèves d'EDF, décision à laquelle est arrivée l'entreprise elle-même ; on peut cependant observer que dans ce cas l'intérêt privé (familles des agents EDF) a rejoint l'intérêt public. Un tel phénomène n'a pas eu lieu dans le domaine du transport public. (NdR : En revanche, les exemples récents d'Enron en Californie ou de Railtrack en Grande-Bretagne montrent que l'intérêt privé peut aussi agir sciemment contre l'intérêt

public faute d'un encadrement suffisant.)

Enfin, la question de la gestion du personnel est abordée : dans le mouvement de déconcentration et de création d'autorités administratives indépendantes, n'existe-t-il pas un risque de sédentarisation des personnels avec le danger d'enfermement dans des doctrines individuelles et le refus de se plier au pouvoir démocratique ? Pour ce qui concerne la sédentarisation des personnels, l'expérience de plusieurs Etats étrangers où la mobilité est bien moindre qu'en France, montre que cela ne pose pas de problèmes majeurs. La question d'arbitrage et de conciliation entre différentes autorités ayant à agir en interface se pose véritablement.



L'Etat peut-il réellement communiquer avec la société ?

(groupe F)

Laurent Moché,
Ingénieur des Mines, SEI-DPPR

A travers les crises sanitaires de la vache folle et de la pollution des rivières bretonnes par les

nitrites, l'actualité met en lumière la difficile interface de l'Etat avec deux grandes catégories d'acteurs : le public, avide de transparence ; la Justice, curieuse des responsabilités. L'analyse permet de dégager quelques enseignements de récents échecs de communication de la part de l'Etat.

Un cabinet de communication mandaté par le ministère de l'Agriculture sur l'affaire de l'ESB n'a pas su convaincre. De

ce cas, il ressort qu'une alchimie précise doit impérativement être trouvée entre le vecteur de communication (ministre, agence, fonctionnaire...), le degré de technicité du discours, et la crédibilité du vecteur (sa légitimité à parler avec ce degré de technicité). L'évacuation de 12 000 riverains du centre de stockage de munitions de Vimy (Pas-de-Calais), marquée par un déficit de communication, et le dossier de l'épidémie de fièvre

aphteuse, plutôt bien géré selon un participant, introduisent ensuite une dimension temporelle : la communication doit être anticipative.

En effet, la bataille de la communication publique, c'est-à-dire de la confiance du public, se gagne dans la durée. Ceci vaut pour les risques systémiques, latents puis soudainement patents, tels ceux liés aux épidémies. La remarque s'applique également aux risques locaux, tel ceux engendrés par des usines Seveso : les structures de communication institutionnelles dont certains sites sont dotés constituent un bon investissement. L'Etat publie fréquemment de multiples expertises. Dans ce cadre, l'organisation d'une expertise internationale peut être judicieuse.

Quel est le rôle des médias dans la construction de cette confiance ? Locaux ou nationaux, les médias semblent tentés par une tactique de déstabilisation, plutôt que par le souci d'information objective. Ils devraient néanmoins, pour le groupe, être absolument associés dans la durée à la communication sur les risques.

Au-delà des précédentes recommandations, plutôt « techniques », la transparence vis-à-vis du public connaît des difficultés de fond. L'Etat est souvent mis en

cause sur des enjeux de santé publique. Sur ce sujet, public et professionnels de la santé ne sont pas prêts, en Europe, à accepter l'introduction de chiffres économiques et d'analyses coûts / bénéfiques ; ainsi en est-il pour la récente généralisation du dépistage du cancer du sein au-delà de 55 ans. En règle générale, le coût marginal d'une réduction supplémentaire du risque ne fait pas partie du débat public.

In fine, le public est un interlocuteur bien particulier : il exige la transparence mais ne profite pas toujours des ouvertures, institutionnelles par exemple, que lui font les pouvoirs publics. Il perçoit mal certaines communications, lors du passage du nuage de Tchernobyl par exemple. Veut-il vraiment qu'on lui dise tout ? Peut-on pour autant le considérer comme plus « collectivement irrationnel » que d'autres groupes d'acteurs ?

Parmi les interlocuteurs capitaux sur les risques figurent le juge et les experts judiciaires. Sont distingués le contentieux administratif, qui condamne éventuellement l'Etat, et la procédure pénale qui peut être engagée envers des fonctionnaires personnes physiques, mis en examen. Certains participants témoignent de cas très concrets les impliquant personnellement à ce dernier titre, ou dont ils ont à connaître.

L'impact psychologique en est important au plan individuel : cela peut aller jusqu'au suicide de fonctionnaires.

Au plan collectif, le sentiment domine d'une « judiciarisation croissante des esprits » dans la fonction publique régaliennne en charge d'une mission de contrôle dans un domaine à risques : l'agent sait qu'un déficit de contrôle peut lui être reproché. Les progrès attendus de la loi pénale de juillet 2000 ne sont pas encore observés. D'où la prudence croissante des réglementations. Le rôle de l'expert judiciaire en appui au juge paraît à cet égard fondamental. L'expérience de certains participants conduit à dénoncer la vision parfois caricaturale ou biaisée du rôle de l'Etat par l'expert, qui peut susciter son agressivité envers les représentants de l'Etat.

Face à l'indépendance du juge et de l'expert, non récusable, l'Etat peut-il améliorer sa défense et surtout mieux expliquer l'esprit de son action ? Il doit faire comprendre la " pression " du contrôle qu'il exerce, dans un contexte de moyens limités et de priorités d'actions qui lui sont définies aux niveaux national et local ; il peut décrire son action dans des procédures...

Comment dans ce cadre optimiser l'action de l'Etat, à moyens limités, d'autant plus limités par le passage aux

35 heures ? Deux axes clés sont évoqués : la gestion des compétences voire des « incompétences » individuelles, demeure une faiblesse majeure du fonctionnement de l'Etat ; la formation continue des agents peut y apporter une

réponse, quand elle peut être mise en œuvre.

(NdR : Les recrutements de contractuels pouvaient aussi compenser certains manques de spécialités dans la formation classique des fonctionnaires, mais ils ne sont plus

autorisés du fait du manque fréquent d'une gestion satisfaisante de leur carrière au sein de l'Etat et des difficultés consécutives.)

