

# Avant-propos

## Séminaire « contrôle, régulation et développement » du 7 octobre 2015 de l'Association amicale des ingénieurs des Mines (AAIM)

Par Pierre-Franck CHEVET

Ingénieur général des Mines

et Philippe DUCROCQ

Ingénieur général des Mines honoraire

Dans le cadre de ses activités, l'Amicale des ingénieurs des Mines réunit régulièrement des groupes de travail qui permettent à ses membres (qui exercent des responsabilités dans la fonction publique ou dans le secteur économique) d'étudier des problèmes d'actualité ou de fond.

**E**n juin 1998, a été créé un groupe qui traite des missions des puissances publiques en termes d'efficacité, de contrôle et de régulation. Ce groupe se réunit une fois par mois avec une participation moyenne d'une trentaine de personnes.

Les thèmes abordés au cours des réunions tenues d'avril 2013 à juin 2015 ont été les suivants :

- Les gaz de schiste ;
- La participation du public et débat public ;
- La gestion post-accidentelle ;
- Risques-Probabilités-Assurances ;
- Sols pollués - Friches industrielles ;
- Europe : Compétitivité/Réglementation,
- Les mutations industrielles ;
- La pollution atmosphérique ;
- L'évolution de la réglementation des télécommunications ;
- Nouvelles technologies et risques ;
- Les Autorités administratives indépendantes ;
- L'évolution du développement économique régional.

Chacun des thèmes abordés est examiné lors de deux réunions successives (en général, elles se tiennent dans les locaux de l'École des Mines de Paris, le premier mercredi de chaque mois de 8h00 à 10h00) au cours desquelles interviennent de 4 à 6 personnalités qualifiées et d'origines diverses.

Par ailleurs, sept séminaires, organisés tous les 2 ans depuis 1999, ont rassemblé une centaine de personnes

appartenant à différents corps de fonctionnaire, à des entreprises et à la société civile.

Les questions ci-après proposées au débat sont le fruit des réflexions du groupe de travail depuis 2013. Ce sont elles qui nous ont amenés à retenir pour ce séminaire le thème « Contrôle, Régulation et Développement ». En effet, si les réglementations sont indispensables pour organiser/réguler des secteurs d'activité et protéger les citoyens et l'environnement, il faut aussi que, dans ce cadre, le développement puisse se faire : infrastructures, projets énergétiques, industriels, technologiques. La question est évidemment de trouver le bon équilibre :

- Un débat plus serein peut-il encore s'instaurer autour de la question des hydrocarbures non conventionnels ?
- La participation du public aux décisions publiques constitue aujourd'hui une obligation légale et démocratique. Le débat public a le mérite d'exister, il permet de confronter points de vue et positions. Mais il reste trop souvent conflictuel, voire bloqué. Les problématiques en jeu sont l'expertise, la sincérité et - surtout - la confiance. Comment progresser en faisant évoluer les esprits et les comportements de tous les acteurs sur ces sujets ?
- La survenue d'événements graves, industriels ou naturels, et la volonté des autorités de conduire des retours d'expérience approfondis ont permis ces dernières années des progrès importants en matière de méthodologie de gestion post-accidentelle. Toutefois, à la complexité technique et scientifique et à la multiplicité des acteurs,

s'ajoute une complexité sociologique faite de perceptions et de comportements pas toujours rationnels. Pour progresser, peut-on imaginer pouvoir élaborer une doctrine globale ou, plus simplement (ou plus pragmatiquement), doit-on se résigner à gérer les situations au cas par cas, à partir d'un cadrage et de compétences à préciser ?

- Dans le domaine de l'accidentologie, l'approche probabiliste a succédé à l'approche déterministe restée dominante pendant de nombreuses années. Après un premier retour d'expérience, une approche mixte ne pourrait-elle pas être envisagée pour répondre à certaines critiques (un accident peu probable peut se produire ; difficulté de l'évaluation des coûts ; notion de probabilité difficilement perceptible pour le public) ?
- Les coûts des catastrophes naturelles, industrielles, nucléaires, sanitaires... font l'objet d'estimations et d'affichage de chiffres aussi frappants médiatiquement qu'imprécis. Quel peut être l'apport du monde de la recherche, sur ce sujet ?
- Les sols pollués et les friches industrielles sont aussi des enjeux d'aménagement et de développement, car ils peuvent permettre de « reconstruire la ville sur la ville et l'industrie sur l'industrie ». Toutefois, des contraintes environnementales et sanitaires peuvent allonger les délais de certains projets et en augmenter les coûts. Dans quelle politique s'engager, avec les nombreux acteurs concernés, pour faciliter des projets « soutenables » ?
- Europe : comment faire en sorte que la présence dans les instances européennes de Français aux niveaux les plus stratégiques devienne une priorité française pour les politiques, les fonctionnaires et les acteurs socio-économiques de manière générale ?
- En matière de mutations industrielles, face à l'implication légitime et de plus en plus revendiquée des industriels, des syndicats et des collectivités (et de leur territoire), l'État stratège est attendu. Mais qu'est-ce qu'un État stratège, en 2015 ?
- La régulation des télécommunications a atteint son premier objectif, qui était de permettre l'émergence de plu-

sieurs opérateurs dans une situation de concurrence. Mais les évolutions importantes dans ce domaine (domination des fournisseurs de services (GAFA), besoin d'innovations et d'infrastructures, faiblesse de l'Europe...) interrogent sur l'évolution souhaitable/nécessaire de cette régulation et de son périmètre.

- Les nouvelles technologies apparaissent dans la vie quotidienne bien avant que leurs effets éventuels sur l'homme et l'environnement ne soient connus. Certains pensent qu'il faudrait connaître avant de diffuser, et d'autres que l'on peut faire les deux en même temps et de manière conditionnelle. Comment être crédible et faire partager cette seconde position : expertise, information, transparence, association des parties ?
- Les Autorités administratives indépendantes ont vu leur nombre augmenter (une quarantaine). Est-ce seulement le fruit d'une démission de l'État, ou d'une méfiance croissante des citoyens à son égard ? Quels contrôles exercent-ils sur ces Autorités ?
- L'évolution en cours de notre organisation territoriale a notamment pour objet de préciser les prérogatives des puissances publiques. Dans le domaine du développement économique régional, l'État a vocation à garder son rôle dans la détermination de la politique économique et industrielle, et la région à devenir un acteur principal de sa mise en œuvre. Toutefois, il y a d'autres acteurs du développement économique (collectivités, chambres consulaires, structures de recherche et d'innovation, banques, filières, centres techniques...), chacun avec leurs propres spécificités, sans oublier (évidemment) les entreprises elles-mêmes et leurs salariés. Si l'État semble légitime à orienter l'action, qui doit coordonner l'ensemble de ces partenaires ?

C'est autour de ce thème général « Contrôle, régulation et développement » (illustré notamment par les questions précédentes) que les participants au séminaire du 7 octobre 2015 se sont réunis en six groupes de travail, qui ont été suivis de deux réunions plénières de restitution.

# Le climat, l'économie et le rôle de l'État

Par Amine HAMOUCHE

Chef du pôle « économie, entreprises et emploi », DIRECCTE Basse-Normandie

## L'énergie en débat

L'utilisation du nucléaire en France est aujourd'hui un véritable sujet de discussion politique et économique. À l'heure où il est question de mettre à la retraite nos vieilles centrales nucléaires, une question est posée : comment choisir entre le refus du risque engendré par le nucléaire et la volonté de diminuer nos émissions de CO<sub>2</sub> ?

Ce sujet du nucléaire pose aussi le problème de la décarbonisation, qui est, à plus d'un titre, un sujet économique. Aussi, ce débat nous amène sans cesse à celui de la production d'électricité, qui lui nous amène à l'opportunité de continuer de recourir au nucléaire. Le nucléaire, malgré ses risques, a en outre l'avantage de proposer une électricité faiblement carbonée, le second sujet abordé lors de notre colloque.

## La décarbonisation est aussi un sujet économique

Engagés, l'État et plus généralement les institutions publiques conviennent d'une baisse des émissions de CO<sub>2</sub> pour les prochaines décennies. L'argumentaire mis en avant est avant tout lié à des considérations écologiques. Pourtant, la décarbonisation est parfaitement compatible avec la croissance économique.

Alors même que certains industriels ont un intérêt à faire échouer la COP 21, l'engagement de grands groupes, tels qu'AREVA pour l'éolien, Total pour les biocarburants ou Renault pour le véhicule électrique, ne traduit-il pas une volonté de coupler ces deux thématiques ?

Alors, quel doit être le positionnement de l'État au regard de cette nouvelle tendance économique ? Un changement ne peut se faire seul : une impulsion de l'État est sans nul doute nécessaire.

À ce titre, l'exemple de la Norvège est intéressant. Premier producteur de pétrole d'Europe, c'est sur ses routes que l'on trouve le plus grand nombre de véhicules électriques. En 2014, ce pays a vendu 18 000 de ces véhicules, soit un tiers des ventes européennes. La progression des ventes est telle que l'installation des bornes de recharge électrique a du mal à suivre. Aujourd'hui, une voiture sur cinq vendue dans ce pays est électrique. En France, c'est une sur 200, et en Italie, une sur 1 000. C'est la politique volontariste des pouvoirs publics norvégiens qui a poussé les citoyens de ce pays à s'équiper en véhicules électriques.

Les constructeurs français ont tenté l'expérience à plusieurs reprises, mais cela n'a que modestement fonctionné. Aussi, quel rôle l'État doit-il jouer dans ce développement ?

Impulser, suivre, réorienter et aider au financement, tout cela implique tout d'abord de laisser vivre les expérimentations et d'accorder une large place à l'innovation.

## Quelle position, pour l'État, dans une gouvernance économique ?

En 2013, le gouvernement lance les plans de reconquête de la nouvelle France industrielle. Rebaptisés « solutions de reconquête », ils permettent à l'État de proposer une ligne directrice et donc de se positionner en tant qu'initiateur n'imposant pas de contraintes particulières préalables, si ce n'est des contraintes administratives qui restent, pour l'heure, difficiles à interpréter pour les industriels.

La solution proposée est alors de mettre en œuvre une réglementation *a posteriori*, après que des tests en dimensions réelles auront indiqué la ligne à suivre : l'État doit impulser, suivre et, enfin, réglementer.

Néanmoins, notre profonde aversion pour les risques ne laisse aucune place à l'innovation/expérimentation. Reste, aussi, un problème majeur : qui finance les expérimentations ? Car, c'est un fait, l'écosystème économique cherche le plus souvent à être en position de patient sous perfusion financière, pour ainsi limiter ses risques. L'exemple des énergéticiens est éloquent : ces derniers souhaitent un financement de leurs centres d'essais (éoliens et hydroliens, notamment), ainsi que l'assurance, *a posteriori*, de disposer d'un taux de retour sur investissement (TRI) non négligeable lors de l'exploitation.

L'histoire montre aussi que les interventions institutionnelles financières se font au profit des plus gros acteurs de l'économie, alors que le discours porte essentiellement sur les entreprises plus modestes. Le Programme Investissements d'Avenir (PIA) en est un bon exemple. Au-delà de la multitude d'appels à projets similaires, il est le plus souvent incompréhensible pour la majorité des entreprises et il est orienté vers les grands groupes, alors que le Commissariat général à l'investissement (CGI) a pour principale mission d'apporter de la lisibilité et une aide à l'ensemble de l'économie.

Alors, comment simplifier un système déjà lourd et qui n'est lisible que pour une poignée d'initiés ? Une solu-

tion inappropriée mais ayant le mérite de repartir sur de bonnes bases consisterait à tout reprendre à zéro.

### Anticipation, expérimentation, régulation, puis réglementation

L'action publique existe, elle est nécessaire, et le schéma « anticipation, expérimentation, régulation, puis réglementation » semble être une solution qui a déjà fait ses preuves, par le passé !

Quelques exemples :

- En 1991, Michel Rocard, alors Premier ministre, annonce la publication d'un Livre blanc donnant le ton à une nouvelle vague de réforme des retraites. Son intention n'était alors que d'initier une démarche en créant un organisme paritaire (un observatoire) qui permettra par la suite à Edouard Balladur de mener une première réforme constructive.

- Le *Wifi* est un exemple de réussite de ce mode opératoire : il est arrivé sans aucune réglementation préalable, il s'est ainsi déployé et ce n'est qu'après cinq années d'existence qu'une norme solide a vu le jour. Si une réglementation avait été proposée trop tôt, le *Wifi* n'aurait certainement pas eu les effets qui sont les siens aujourd'hui : réglementer trop vite un sujet, peut avoir pour conséquence une destruction de valeur.
- Les HLM ont été victimes de la réglementation (toilettes pour handicapés obligatoires, réhabilitation des ascenseurs...) : les normes imposées ont rendu difficile la mise en place d'un prix d'exploitation bas.

Ce schéma est-il généralisable aujourd'hui ? Peut-on en conclure que l'écosystème réclame avant tout une régulation plutôt qu'une réglementation ?

# Opinion publique et développement

Par Guillaume ALABERGÈRE

Chef du service « Modèle Interne » à l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution, au sein de la Banque de France

*Pour trouver un équilibre entre développement et régulation des acteurs économiques, en particulier des industriels, dans un contexte récent de renforcement réglementaire et de remise en question des pouvoirs publics (notamment en matière environnementale), la prise en compte de l'opinion publique est un élément clé.*

## De l'importance de l'opinion publique et de la difficulté du débat public

Il est constaté l'existence d'une fracture entre l'opinion publique et les participants aux prises de décision en matière de développement industriel. En particulier, lors des débats publics, le point de vue des experts est souvent contesté et il n'est pas rare d'y observer l'absence des élus au rôle pourtant clé pour certaines prises de décision. Par ailleurs, les points de vue techniques exprimés par nombre de services de l'État - y compris au sein des autorités administratives indépendantes - sont le plus souvent contestés et ils ne font plus office de référence, si tant est qu'ils soient tout simplement connus.

Cette difficulté à faire entendre des avis techniques pourtant rendus *a priori* dans l'esprit de défendre l'intérêt général ou cette difficulté à débattre vont de pair avec l'émancipation de personnes radicalisées (les « ZADistes » [Ndlr : acronyme formé sur l'expression « Zones À Défendre »]) refusant toute forme de débat public, et le renforcement des compétences de certaines associations (de défense de l'environnement, notamment) recourant à leurs propres experts. Mieux organisés, judiciarisés, ces nouveaux acteurs exploitent dorénavant les failles de certaines procédures pour faire échouer les projets de développement industriel qu'ils jugent « néfastes », tout en maintenant un climat d'opposition empêchant toute forme de débat tant sur le fond que sur la forme. Cette montée en puissance de ces personnes « organisées » contraste, par ailleurs, avec le peu d'intérêt que le citoyen semble porter généralement à ces mêmes projets.

Les méthodes classiques d'association du public aux prises de décision en matière de développement industriel ont par ailleurs été remises en question au cours des discussions de notre atelier. Les enquêtes publiques censées recueillir les doléances des citoyens sont-elles le bon véhicule pour rendre compte du point de vue de l'opinion sur un projet donné ? L'exemple d'une enquête publique au sujet de la construction d'une centrale géothermique en Guadeloupe n'ayant donné lieu à aucune doléance, alors même que les oppositions au projet étaient nombreuses et de notoriété

publique, peut à ce titre être relevé. De même, face à la difficulté pour le public de comprendre l'ensemble des processus associés à un projet industriel ou d'être en mesure d'appréhender l'ensemble des questions qu'il soulève, la qualité des rapports des « commissaires enquêteurs » en charge de synthétiser l'ensemble des avis reçus lors d'une enquête publique est-elle suffisante ? A été cité l'exemple d'une enquête publique sur un projet ayant suscité 813 avis défavorables, mais ayant conduit à un rapport dont la conclusion évoque une absence de problème, un rapport qui n'a pas apporté de réelle contradiction ou de réponse aux nombreux avis exprimés.

Les difficultés du débat public sont donc avérées. La séance s'est conclue par des discussions autour de la notion d'opinion publique, et en particulier autour du rôle des médias vis-à-vis de cette dernière. Si la notion d'opinion publique est difficile à cerner et est *a priori* irrationnelle (même si elle répond à une certaine logique), les médias participent grandement à sa constitution et à ses évolutions. Or, la nature actuelle des médias et du métier de journaliste, notamment en raison de l'importance croissante des réseaux sociaux, favorise l'instantanéité de l'information au détriment de son approfondissement et de sa mise en perspective, rendant d'autant plus difficile la compréhension par le public des différentes dimensions d'une problématique. L'opinion de ce dernier, sur une thématique donnée, se construit alors sur des bases imparfaites, car non approfondies, mais qui se révèlent toutefois pérennes faute de contradictions nouvelles apportées sur la durée par des médias passant sans doute trop rapidement d'un sujet à un autre.

## La solution : associer le public aux prises de décision en re-crédibilisant les acteurs économiques et publics

Associer plus largement le public aux prises de décision au-delà des seuls acteurs aujourd'hui impliqués semble faire consensus. En effet, lorsque le dialogue entre industriels, pouvoirs publics et associations arrive à s'instaurer de façon constructive, il n'est pas rare d'aboutir à un résultat qui respecte au mieux l'intérêt général et les objectifs de chacun : le développement pour l'industriel, le



Débat public organisé par la Commission nationale du débat public à Douai, juin 2015.

### « Associer plus largement le public aux prises de décisions au-delà des seuls acteurs aujourd'hui impliqués semble faire consensus. »

respect des règles pour les pouvoirs publics, et la prise en compte des contraintes environnementales locales et globales pour le public et ses représentants.

Les « conférences citoyennes » mises en place au Danemark sont un moyen d'action qui pourrait être exploré en vue d'assurer une meilleure intégration du public aux processus de prise de décision. Organisées par des cabinets spécialisés, ces conférences impliquent une vingtaine de personnes (jugées représentatives de l'opinion sur un sujet donné) aux domaines d'expertise et de sensibilité hétérogènes, mais qui, toutes volontaires, vont, durant plusieurs week-ends consécutifs, rencontrer les différents acteurs d'un projet. Il est constaté que ces interactions « panel/acteurs » ou « acteurs/acteurs » permettent à ces derniers de rendre leurs intentions plus intelligibles auprès du public et d'intégrer aux différents projets une dimension citoyenne facilitant *in fine* l'acceptabilité de leur mise en œuvre.

Cette association systématique et organisée de l'ensemble des parties concernées par une thématique s'est également révélée bénéfique dans le secteur du nucléaire, sur des sujets *a priori* complexes comme la gestion des déchets ou la gestion post-accidentelle : la mise en place sur la durée de groupes ouverts à l'ensemble des acteurs concernés a permis de créer entre eux des liens et du sens, ce qui facilite la préparation du débat lorsque celui-ci devient public, ce dernier pouvant se tenir sur des bases solides.

Cette méthode de travail explique en partie la crédibilité dont bénéficie l'Agence de sûreté nucléaire (ASN) aux yeux

du public et elle pourrait servir d'exemple aux autres Autorités administratives indépendantes (AAI) et aux services techniques de l'État en quête, eux aussi, d'un renforcement de leur crédibilité. Acquérir ou retrouver cette dernière permet aux débats publics de s'appuyer sur des éléments techniques objectifs, ce qui est la condition nécessaire à leur aboutissement. L'exemple du débat sur le gaz de schiste (une thématique apparue sur la place publique sans la préparation technique nécessaire), aujourd'hui dans une impasse en raison d'une perte de confiance dans les industriels et les services de l'État, illustre cette nécessité.

Si la thématique du contrôle technique de l'administration par l'intermédiaire de nouvelles règles comme solution pour renforcer la crédibilité des services de l'État a été évoquée, elle a été rapidement écartée en cette période de simplification administrative. La nécessité de sanctionner les industriels ne tenant pas leurs engagements, et ce, afin de renforcer la crédibilité de ceux qui les tiennent, apparaît en revanche plus consensuelle.

Il a été noté l'importance du rôle des citoyens et de leur prise de parole publique dans le débat de la conciliation industrielle et environnementale. Cette prise de parole publique nécessite un certain courage puisqu'elle demande, pour être efficace, d'exposer de façon intègre et sur la durée une forme de vérité en réaction aux peurs véhiculées çà et là dans l'opinion. Nous proposons que cette prise de parole s'appuie sur les travaux de groupes de réflexion ayant été amenés à se pencher de façon construite et raisonnée sur ces thématiques indéniablement difficiles.

# Un besoin de sincérité

Par Xavier PLOQUIN

Adjoint au chef du bureau du Financement et développement des entreprises (Finent 2) à la direction générale du Trésor (MEIN)

*Un besoin nouveau de sincérité apparaît en matière de réglementation.*

## L'affaire Volkswagen a révélé les rouages de la réglementation au grand public

Les chaînes de télévision du monde entier bruissent, ces derniers jours, du scandale du moment : la plus grande marque automobile du monde, réputée d'une précision et d'une rigueur toutes germaniques, vient de perdre le quart de sa valeur en bourse après une révélation inattendue : les voitures Volkswagen embarquaient un logiciel qui, lors des tests d'émissions de particules fines, faisaient fonctionner le moteur dans un régime spécifiquement déterminé pour « passer » les tests, alors qu'en « conditions réelles » les performances étaient bien moindres.

L'annonce de l'engagement par les autorités américaines d'une procédure judiciaire à l'encontre de Volkswagen et le montant exorbitant de l'amende demandé (plusieurs milliards d'euros) auraient dû entraîner une correction à la baisse de la valeur de l'entreprise dans des proportions équivalentes. Mais cette baisse a été bien plus forte : les marchés ont sur-réagi, sans doute, mais ils ont intégré la perte de la confiance, laquelle est bien plus difficile à chiffrer.

Les semaines qui ont suivi ont démontré que Volkswagen n'était pas le seul constructeur automobile à avoir contourné une réglementation qui, aux yeux du grand public, ressemble à une farce. Des critères ne ressemblant en rien à ceux de la vie quotidienne qui permettent à des grandes entreprises de vanter les mérites de leur technologie, des gouvernements soupçonnés de faire partie du « complot » : plus encore qu'un fabricant automobile, c'est toute l'industrie et la réglementation, voire le gouvernement, qui ont perdu un peu plus de la confiance du Français moyen.

Comment remédier à une telle situation ?

## Nous devons lutter contre le mythe de l'infaillibilité de l'ingénieur

Si la déception est grande, c'est avant tout parce que ce scandale révèle au grand public l'inefficacité d'un système mis en place par ceux en qui le plus grand nombre avait externalisé sa confiance : si les ingénieurs, les pouvoirs publics et l'État lui-même ont contrôlé les véhicules et créé des tests sonnante comme des labels de qualité, alors on devrait pouvoir s'y fier.

Il est très compliqué d'expliquer aux Français, et plus largement à n'importe quel peuple, comment fonctionnent les tests scientifiques. Les sciences sont dans le domaine de la probabilité, de la marge d'erreur, de la meilleure approximation. Mais comment faire comprendre que l'on fait en permanence des compromis, des calculs économiques pour savoir si, oui ou non, un risque peut être pris ?

Cette difficulté est particulièrement révélée par l'utilisation du principe de précaution : on n'accepte plus de faire courir des risques. Mais si les risques sont si mal acceptés, c'est aussi parce que l'on croit que l'on peut toujours les mesurer, les supprimer : dès lors, tolérer le risque, ce serait ne pas avoir pris toutes les précautions nécessaires. Tant qu'existera la croyance que les ingénieurs peuvent tout réaliser sans limite, on ne pourra pas faire comprendre qu'il faut accepter certaines approximations.

## La notion de sincérité qui s'applique aux comptes d'entreprises doit aussi s'appliquer aux réglementations

La réglementation mise en place par les services techniques de l'État doit tenir compte de ces limites : la volonté d'élaborer des normes traduisant fidèlement la réalité perçue par les citoyens devrait être la règle. Si un ingénieur comprend bien comment on a pu aboutir à un test ressemblant à celui que Volkswagen a pu contourner, il est beaucoup plus compliqué de faire entendre cela à un citoyen lambda, et au fond, celui-ci aurait raison d'avancer qu'une norme doit permettre de s'assurer que la pollution d'un véhicule soit effectivement faible, et non pas simplement de vérifier une pseudo conformité à ladite norme.

Les comptes d'une entreprise doivent répondre à plusieurs principes : la sincérité est l'un d'entre eux. Cela signifie que les comptes ne peuvent pas se borner à respecter la règle, ils doivent aussi refléter correctement la réalité de l'entreprise. Cela signifie que l'information non seulement quantitative, mais aussi qualitative que fournissent les comptes d'une société, doit permettre à une personne extérieure à celle-ci d'en comprendre la réalité.

Ce même principe devrait s'appliquer aux normes mises en place par les services techniques de l'État : il ne suffit plus de définir des critères qui soient en blanc ou en noir, forcément réducteurs car réduits au plus petit dénominateur commun, il faut que la norme transcrive clairement la



Photo © Julian Stratenschulte/EPA-MAXPPP

Le scandale des véhicules diesel du groupe Volkswagen équipés d'un logiciel permettant de contourner les normes réglementaires en matière d'émissions polluantes.

« Si un ingénieur comprend bien comment on a pu aboutir à un test ressemblant à celui que Volkswagen a pu contourner, il est beaucoup plus compliqué de faire entendre cela à un citoyen lambda, et au fond, celui-ci aurait raison d'avancer qu'une norme doit permettre de s'assurer que la pollution d'un véhicule soit effectivement faible, et non pas simplement de vérifier une pseudo conformité à ladite norme. »

volonté du législateur, et, à travers elle, qu'elle réponde au besoin qui en a originellement motivé la création.

### L'inflation des règles et des normes participe d'un processus de déresponsabilisation généralisée au sein de l'État permettant de repousser la prise de décision

La multiplication des contrôles peut être perçue comme un moyen de limiter les responsabilités individuelles.

L'inflation du corpus réglementaire, en particulier dans le domaine technique, n'est pas gage d'une sécurité renforcée ou d'un sérieux accru des équipes devant le mettre en place. En effet, lorsque les règles se multiplient et que la réglementation semble couvrir toutes les situations envisagées, les équipes se contenteront de respecter scrupuleusement les critères listés, même si, dans un cas particulier, le risque est ailleurs et que le fond de la norme réside dans un autre critère.

Les exemples de tels détournements de réglementation sont nombreux. On peut citer l'industrie financière : dans leur principe, les règles de Bâle vont conduire les banques à respecter de nouveaux critères plus sécurisants pour les clients. Malheureusement, les banques vont effectivement respecter ces critères *a minima* en multipliant les techniques innovantes prenant pour socle ces contraintes afin de maximiser leurs retours sur investissements. Sommes-nous certains que le risque ainsi généré, masqué par le respect des normes, est moindre que le risque qui existait précédemment ? Rien n'est moins sûr.

À l'inverse, dans le domaine du nucléaire, c'est la démonstration de la sûreté qui doit être faite par l'exploitant, celui-ci ne pouvant se contenter de respecter une liste de critères qui laisserait forcément un espace pour la faille, laquelle pourrait être catastrophique. Jusqu'à présent, il semble que cette méthode ait eu un effet positif pour le parc nucléaire français.

## Les Autorités indépendantes ont permis une clarification du paysage de la régulation. Mais qui est garant de la conformité de leur travail à leur mandat ?

Un premier pas dans le sens d'un regain de confiance de la population dans les systèmes de contrôle de l'État a été réalisé au travers de la création d'Autorités administratives indépendantes. Celles-ci, non soumises à un contrôle direct de l'exécutif, ont pour mission d'assurer la sûreté et le respect des normes dans un domaine donné, en bénéficiant généralement d'un pouvoir réglementaire pouvant être plus ou moins étendu.

Ces Autorités indépendantes ont redoré le blason de la réglementation et du contrôle, mais elles n'ont pas changé le problème de fond : le respect des normes qu'elles écrivent n'assure pas nécessairement la fidélité à l'esprit de la mesure. Pire : les Autorités indépendantes peuvent induire un nouveau niveau de conflit d'intérêt, car elles sont, d'une certaine manière, « programmées » pour exécuter leur mission, et elles traduisent donc dans leur action la lettre de la mission qui leur est confiée. Il peut en résulter chez elles, dans certains cas, des comportements allant à l'inverse de ce qu'elles devraient faire, les amenant à créer des critères ou des normes contreproductives afin de « respecter » la contrainte qui leur a été fixée. Modifier le comportement d'une Autorité indépendante est chose complexe et délicate... En outre, l'externalisation de la mission de contrôle peut être (ou apparaître) un moyen de se dédouaner de la responsabilité finale de la décision.

Les Autorités indépendantes devraient voir leur mission et leur présence repensées afin d'assurer la hauteur de vue qui devrait garantir leur indépendance.

## Pour pousser dans le sens de la logique de responsabilité, l'État devrait mettre en place plus généralement des compensations ou des indemnités *ex ante*

Le monde n'est plus celui des Trente Glorieuses, durant lesquelles l'élan général tourné vers la science et le progrès permettait de réaliser des projets industriels ou risqués là où l'État le souhaitait. La généralisation du comportement *not in my backyard* devrait être la norme dans les années à venir. Qui acceptera une nouvelle décharge sur le territoire de sa commune ? Personne, sans doute, s'il n'y a pas de compensations.

Des compensations, cela doit se comprendre au sens d'indemnisation, et même d'indemnisation *ex ante*. L'État cherche aujourd'hui, pour des raisons budgétaires, mais aussi par crainte de rentrer, en acceptant la logique d'une compensation financière, dans une course à l'indemnisation record, à faire croire qu'il peut ne jamais faire aucun perdant, qu'aucune politique n'aura d'effet négatif sur qui que ce soit. Cet aveuglement généralisé pousse à camoufler, à masquer, à trahir la réalité, et il contribue à la perte de confiance dans la parole publique.

Une démarche saine pour l'État consisterait probablement à intégrer le coût d'externalités négatives de ses projets dès leur conception et à indemniser les principaux perdants dès la mise en place desdits projets. Responsabilisant pour l'État, ce principe permettrait d'impliquer plus fortement les citoyens dans l'estimation du risque et la définition des projets.

## Une réglementation d'avenir devrait avant tout être porteuse de sens

### D'autres pays que le nôtre ont une culture laissant plus de marge de manœuvre pour mettre en place les règlements sans perte de qualité

La culture française, très jacobine, ne laisse que peu de place à la décision décentralisée, et c'est la centralisation de la décision qui doit donc, par définition, créer des normes permettant de l'appliquer sans se poser de question et qui conduit à des « chimères » comme le test que Volkswagen a pu contourner. D'autres pays ont, dans certains domaines, des approches très différentes de l'approche française.

Ainsi, la réglementation américaine est perçue, en règle générale, comme moins précise que la réglementation française. Cependant, son application ne laisse pas planer de doute sur le fait que si de petits écarts ne seront pas forcément punis, des dysfonctionnements graves comme ceux soupçonnés chez l'industriel allemand ou la violation d'un interdit légal (à l'instar de la BNP dans ses transactions avec des pays sous embargo) donneront lieu à des pénalités si fortes qu'elles seront dissuasives non seulement pour le coupable, mais aussi pour le reste du système économique. En somme, le message est : « Respectez l'esprit de la loi, sinon, attendez-vous à payer cher les écarts à la norme ».

Il est ainsi assez intéressant de constater, dans le domaine bancaire, que les banques américaines, censées dans l'imaginaire commun coller encore plus au plancher de la norme que les banques françaises, ont souvent des niveaux de fonds propres supérieurs à leurs homologues européennes. Et les modèles déployés en interne sont souvent beaucoup plus simplistes..., mais aussi plus robustes. Il est ainsi fréquent d'entendre les consultants européens railler les Américains, pour lesquels une moyenne est un « modèle mathématique permettant de mesurer le risque ». Il n'empêche que ces références simples permettent souvent d'appréhender le risque de manière plus compréhensive et globale que les modèles hypersophistiqués des mastodontes français qui optimisent à tout bout de champ.

D'autres domaines, comme celui de la cyber-sécurité, sont le théâtre de déploiements de normes à l'état d'esprit radicalement différent. Seul l'avenir permettra de juger quelle est l'approche la mieux adaptée à chaque situation.

## Une « nouvelle approche » datant de... 1985 !

Le groupe a remarqué que cette méthode, qui émergeait des débats, semblait aller dans le sens d'une norme

moins « rigoureuse » mais plus robuste, transparente et sincère n'était pas vraiment une nouveauté : la « nouvelle approche » réglementaire, au cœur de l'édifice européen, repose sur des principes similaires. Or, elle a été édictée en... 1985 !

Certes, l'intégration européenne est encore en cours, les domaines règlementés par l'Union sont encore limités et la transcription dans chaque droit national laisse à chaque pays une marge de « culturalisation ». Il n'en demeure pas moins que cette démarche est désormais trentenaire et qu'elle n'a vraisemblablement pas produit les fruits que l'on en attendait. Il conviendrait donc de réfléchir au moyen de concevoir des normes reposant véritablement sur ces principes.

### **Seul un recentrage sur le sens, allié à une communication plus sincère, permettra de regagner la confiance**

En conclusion, il semblerait donc que, dans un monde dominé par l'immédiateté et la transparence croissante des médias, l'opacité des normes et leur complexité ne pourront pas demeurer longtemps génératrices de cas comme l'affaire Volkswagen, et que les services de l'État, à commencer par les corps techniques, devront œuvrer

à la création de normes qui soient porteuses de sens et garantes du respect de l'esprit de la loi, c'est-à-dire répondant aux attentes des citoyens qui sont d'être protégés autant que possible et de voir les fraudeurs punis. La norme ne peut plus être un test conventionnel ne garantissant pas le résultat et exonérant des tricheurs pour peu qu'ils aient réussi à respecter les règles à la lettre.

Ces nouvelles normes seront plus souples et il faudra accepter la possibilité d'une marge de manœuvre dans la décision, accepter qu'elles soient décentralisées et qu'elles s'accompagnent d'une responsabilisation des acteurs impliqués qui seront jugés sur les résultats atteints au regard des moyens employés. Les perdants devront être systématiquement indemnisés et cette indemnisation devra être intégrée dans la réflexion dès l'origine.

Enfin, le régulateur devra adapter sa communication à ce nouveau contexte en traduisant sincèrement l'effet des normes et leurs limites dans un langage compréhensible par le citoyen.

Sans ces évolutions, le divorce entre la population et l'État ne pourra que s'aggraver, creusé par de nouveaux scandales qui pourraient être plus nombreux à l'avenir.

# L'accompagnement des projets : un véritable exercice de funambule !

Par Pierre-Édouard GILLE

Adjoint à la cheffe du service du Conseil général de l'économie (MEIN)

*Dans un contexte réglementaire relevant de la forêt primaire équatoriale, les services opérationnels de l'État sont amenés à prendre les porteurs de projets par la main pour espérer voir ces projets menés à bien.*

## L'État, un entremetteur

Pour tout porteur de projet, l'État régalien est à la fois le producteur des normes (abondantes et parfois contradictoires entre elles) qui l'entravent et le seul guide compétent susceptible de l'aider à trouver son chemin dans le maquis réglementaire.

La situation est paradoxale et il faut sans doute que le mal soit traité à la racine par une totale remise à plat de la réglementation encadrant les projets économiques. Mais, en attendant, localement, les représentants de la puissance publique n'ont d'autre choix que de mettre en place des solutions sur mesure pour que de nouveaux sites de production, infrastructures de transport ou projets d'urbanisme puissent voir le jour.

Les stratégies de survie sont bien rodées, existant depuis longtemps :

- première étape incontournable : la préparation informelle des projets, en amont, avec les services instructeurs. Elle permet d'avoir une vision partagée des défis posés par le projet, condition pour arriver à une solution satisfaisante pour tous. La réglementation a atteint un degré d'exigence potentielle tel qu'il faut cerner ce qui, dans la pratique, sera indispensable, à tel ou tel projet - et prioriser les demandes.
- deuxième étape : la coordination des travaux d'instruction. L'État a aussi, souvent, un rôle d'ensemblier de projets publics comme privés. Naturellement, les préfectures ou les services en charge de l'enjeu principal présenté par le projet en cause ont vocation à assurer cette coordination. Mais si un travail en équipe est rendu indispensable par l'intrication des procédures, il faut veiller à ce que l'exercice ne conduise pas à de mauvais compromis, à ce que l'équipe en se focalisant sur un sujet secondaire en vienne à sous-estimer un sujet majeur qui aurait la malchance d'être porté par un service plus en retrait...

Lorsque la complexité du problème résiste, il peut être tentant pour l'autorité préfectorale, ministérielle ou politique de trancher le nœud gordien en renvoyant les ingénieurs à leurs études pour débloquer une situation réglementaire sans issue et contrariante, ce qui peut conduire à ne pas traiter les vrais problèmes techniques qui se posent. Dans de tels cas, les services de l'État doivent faire preuve d'une grande souplesse et d'une grande intelligence politique, mais tout en assumant dans le même temps leur magistrature technique, qui est souvent remise en question. Il ne s'agit pas de contester l'autorité du préfet, mais il ne faut pas non plus s'autocensurer *a priori*, ni accepter une forme de censure sur les positions techniques formulées. Aux ingénieurs de formuler librement leur avis ; à l'autorité de décider.

En matière de sens politique, les ingénieurs des Mines, qui sont traditionnellement peu en contact avec les élus, auraient sans doute intérêt à progresser en la matière, surtout au moment où la réforme territoriale va renforcer le besoin de structuration de l'expertise vis-à-vis du politique sans vraiment dissiper le brouillard des compétences.

Quant au recours aux administrations centrales comme juge de paix, c'est une arme à double tranchant. Certes, celles-ci disposent d'une plus grande marge de manœuvre pour faire évoluer les textes, mais leur vocation nationale ne leur permet pas de multiplier les cas particuliers. Dans la mesure du possible, on s'efforcera donc de trouver des solutions locales.

Récemment, les administrations centrales ont cherché à formaliser ces pratiques d'accompagnement, dans le cadre de la « simplification administrative ». C'est ainsi qu'ont fleuri les certificats de projet (ou les guichets et autorisations) uniques. Mais il n'est pas acquis que ces outils fluidifient les démarches : la formalisation du cadre rigidifie encore un peu plus le traitement des dossiers et entraîne une multiplication des risques de contentieux. Il semble que la meilleure solution, face au maquis réglementaire en place, reste le système « D ».

## Un positionnement délicat pour les agents

On s'en doute : la situation est parfois difficile à vivre pour les services. Chargés d'appliquer rigoureusement une réglementation dont eux-mêmes peinent à suivre l'évolution, ils passent en pratique leurs journées à trouver la façon la moins hétérodoxe possible de faire aboutir les procédures, au risque de reléguer au second plan les véritables enjeux techniques.

La stricte application de la réglementation condamnerait toutes les initiatives locales de développement. Elle ne serait (à juste titre) pas acceptable pour le politique et pour le monde économique. Pour autant, conseiller une entreprise ne relève pas des prérogatives d'un instructeur de dossier, et encore moins de celles d'un inspecteur. S'ils le faisaient, ils seraient à la fois juge et partie et s'exposeraient inévitablement à de sérieux problèmes en cas d'échec du projet ou d'apparition d'un inconvénient imprévu, voire à un risque pénal en cas d'accident.

Bien sûr, les positions ministérielles sur le sujet sont fermes, sur le principe (« Pas de conseil ! »), mais elles sont plus fluctuantes en ce qui concerne leur application

concrète. Où placer en effet la limite ? Expliquer une procédure, faire état des bonnes pratiques relève-t-il déjà du conseil ? Se prononcer en amont sur l'issue d'une procédure et donner à l'administré la visibilité qu'il recherche, n'est-ce pas déjà s'engager ?

Accompagner les projets, prendre position sur les enjeux techniques qu'ils représentent, c'est nécessairement pour les agents prendre une certaine responsabilité. Tous ne sont pas prêts à l'assumer. Leur réticence à le faire est en réalité un facteur majeur de complexification de la réglementation : en effet, pour décharger les personnes, on écrit, on détaille, ou cherche à prévoir tous les cas possibles. La situation actuelle montre cependant qu'un tel cercle vicieux ne peut mener qu'au blocage.

Il faut donc remettre la compétence technique au centre des services, garantir aux agents une certaine protection juridique et desserrer l'étau des textes. En la matière, il est certain que les risques majeurs et les risques courants ne peuvent pas être traités de la même manière. Depuis une quinzaine d'années, on a eu tendance à vouloir tout encadrer. C'est d'abord sur le tout-venant qu'il faut redonner la main aux opérationnels.

# Dans une forêt de risques résiduels, redonner du sens à la norme

Par Matthieu MANGION

Adjoint à la cheffe du service du Conseil général de l'économie (MEIN)

*Dans une société qui cherche à se protéger contre un nombre toujours croissant de risques, il convient de redonner du sens à la norme.*

La tricherie récemment découverte en matière de respect des normes de performance des moteurs diesel de Volkswagen a conduit à remettre en cause l'organisation qui avait été retenue pour inciter les industriels à produire des voitures rejetant de moins en moins d'oxydes d'azote.

Dans un contexte où des normes de plus en plus strictes s'appliquent à un ensemble toujours plus vaste de problématiques, les puissances publiques doivent être porteuses de sens, faute de quoi leur action risque d'être remise en cause.

## Une prise de conscience à l'origine des réglementations

L'émergence d'un besoin de contrôle et de réglementation n'est pas nécessairement concomitante de l'apparition d'une nouvelle technologie. En général, les sociétés ne souhaitent voir le développement d'un contrôle et d'une régulation qu'après la survenue d'un choc ou d'un accident. Cela a par exemple été le cas après l'accident de Fukushima, qui a conduit de nombreux pays à réévaluer l'organisation du contrôle de leur sûreté nucléaire.

À l'inverse, on observe aujourd'hui le développement de l'utilisation de nanotechnologies dans les biens de consommation courante (comme des crèmes solaires) sans que le débat public ne se saisisse de cette question, tout au moins en France. De même, l'utilisation d'organismes génétiquement modifiés (OGM) est strictement réglementée en France, alors que ce n'est pas le cas dans beaucoup de pays.

L'appréhension du risque n'est parfois pas liée à la seule dangerosité d'une activité. Ainsi, en France, un nombre important de morts sur les routes est toléré, alors qu'il est de moins en moins accepté que des soldats soient tués lors d'opérations extérieures.

Les exigences de régulation proviennent donc, à la fois, du développement d'une activité nouvelle et d'une prise de conscience citoyenne. La perception du public a une influence non négligeable sur la priorisation des actions de contrôle menées par des fonctionnaires.

La construction d'un mode de régulation peut prendre du temps, la puissance publique pouvant avoir besoin d'une phase d'expérimentation pour pouvoir réguler de manière pertinente en veillant à protéger les citoyens contre des risques identifiés, mais sans pour autant freiner le développement économique et industriel.

## Nous vivons dans une forêt de risques résiduels

Au fur et à mesure du développement des règles régissant notre vie en commun, un ensemble de normes s'est développé afin de minimiser les risques liés aux activités humaines. Force est de constater que ces normes n'ont pas toutes le même impact sur les risques encourus par les parties prenantes.

Les organisations en charge de contrôle prennent elles-mêmes ce fait en compte et vont ainsi hésiter à verbaliser un industriel qui aurait dépassé de peu une norme de rejets, mais sans que cela ait de conséquence notable pour la santé ou pour l'environnement.

Après la prise en compte des risques « vitaux », comme la maîtrise des accidents graves, les normes ont pris en compte divers enjeux plus larges.

Ainsi, ces dernières années ont été marquées par l'émergence de la prise en compte des enjeux de santé/environnement. Cette problématique large concerne l'ensemble des biens de consommation, et le dialogue avec les parties prenantes sur cet aspect est en train de changer : l'évolution de la position de l'État sur les moteurs diesel en est un exemple marquant. Historiquement, ce type de moteur a été favorisé fiscalement en France du fait de sa moindre consommation et de ses moindres rejets de dioxyde de carbone. Cette position historique de la puissance publique est aujourd'hui remise en question à cause de rejets de particules fines plus importants ayant de graves conséquences en termes de santé publique, plus particulièrement lorsque les moteurs diesel sont utilisés en milieu urbain.

Cette prise en compte croissante de risques variés se traduit par une importante inflation réglementaire.

Un cadre réglementaire trop précis et trop strict risque de déresponsabiliser les industriels. En effet, ceux-ci doivent non seulement respecter les normes, mais aussi prendre en compte les grands enjeux de santé et d'environnement dans leurs décisions.

Cette inflation réglementaire a deux conséquences qui peuvent conduire à décrédibiliser la puissance publique :

a) La mise en place de normes peut être utilisée pour favoriser une industrie plutôt que pour protéger les parties prenantes. À ce titre, les normes très strictes en matière d'émissions d'oxyde d'azote imposées aux petits véhicules importés aux États-Unis, alors que les gros véhicules y bénéficient de normes bien moins strictes, pourraient s'apparenter à une forme de protectionnisme.

b) Lorsque des scandales surviennent, montrant que les enjeux précités ont été perdus de vue, la parole des experts est décrédibilisée. Cela a par exemple été le cas lors de l'affaire Volkswagen. Cette affaire a montré que les normes de pollution, bien que toujours plus exigeantes, ne sont en fait pas représentatives de la pollution des voitures en conditions réelles, car elles reposent sur des tests réalisés dans des conditions très particulières, les constructeurs automobiles optimisant largement pour respecter ces tests qui donnent une image de moins en moins fidèle de la consommation réelle de carburant. Une des erreurs commises par les constructeurs est de ne pas avoir assumé le fait que les tests réalisés ne représentent pas la réalité de la performance énergétique des voitures.

Cette décrédibilisation des normes s'est traduite par une défiance vis-à-vis de la parole publique et par une remise en cause des procédures démocratiques relatives aux prises de position de la puissance publique. Ainsi, les « zadistes » occupant des « zones à défendre » se réclament de l'intérêt général tout en contestant les procédures de participation du public aux décisions ayant un impact sur l'environnement. De même, certains groupes comme *The Anonymous* agissent dans l'anonymat, sur Internet, pour attaquer certaines organisations en marge de tout processus démocratique, tout en bénéficiant d'un certain soutien populaire.

### **La puissance publique doit « habiter sa maison » en rappelant constamment le sens de son action**

Afin d'éviter que les normes n'apparaissent injustes, il convient que les décideurs soient les garants du sens de l'action publique.

Une décision (ou une absence de décision) politique peut engager le pays sur le long terme. Le décideur doit être en mesure de rappeler les enjeux qui peuvent être de long

terme, dans un paysage médiatique dominé par l'immédiateté. Faute de quoi, il pourra être reproché au décideur d'être insincère.

Dans un contexte de restrictions budgétaires, l'État doit donc davantage axer son action sur la stratégie et la pédagogie que sur le contrôle technique du respect des normes. Dans le cas de l'affaire Volkswagen, par exemple, les tests normalisés de consommation des voitures n'étant pas représentatifs des performances réelles des voitures, une telle distorsion doit être explicitée, et des tests plus représentatifs pourraient être conçus et mis en œuvre en complément des normes.

La contrepartie de cette réorientation de l'action de l'État est qu'il est essentiel de responsabiliser les porteurs de projet en matière de respect des normes. C'est à eux qu'il appartient de mettre en place des moyens permettant de s'assurer du respect des normes.

Le contrôle opéré par les puissances publiques ne s'effectuant pas de manière exhaustive, il devient nécessaire de sanctionner lourdement les industriels qui réaliseraient de grands « excès de vitesse » : si l'administration n'est plus en charge de contrôles de « premier niveau », elle doit être en mesure de prendre des sanctions exemplaires lorsqu'un écart important est constaté. Cette approche, déjà mise en œuvre dans d'autres pays (notamment aux États-Unis), nécessite toutefois des juridictions spécialisées qui soient capables de prendre des sanctions à l'égard des contrevenants sur les aspects de prévention des risques.

Par ailleurs, dans un pays densément peuplé comme la France, il convient de noter que tout nouveau projet a de fortes chances d'être impactant pour quelqu'un. Ainsi, par exemple, les riverains voient systématiquement d'un mauvais œil l'installation d'un centre de tri de déchets à proximité de chez eux. La question des contreparties est donc essentielle afin que des projets de cette nature puissent être acceptés.

Il faut que les porteurs de projet assument les risques et les inconvénients inhérents à leurs activités, et que la puissance publique puisse assumer les compromis.

Pour conclure, dans un contexte où l'on cherche à être protégé contre un nombre de risques toujours plus grand, la puissance publique doit donner du sens à son action en faisant preuve de pédagogie et en responsabilisant les porteurs de projet.

Dans ce contexte, les autorités et les experts se doivent d'assumer une mission de pédagogie et d'information afin d'influer sur les débats publics. L'autorité technique ne peut plus être légitime si elle est isolée du public : les associations regroupant des décideurs pourraient gagner à davantage faire connaître leurs positions au public.